

Evaluación de las Líneas ICO-PYME SEGUNDA FASE



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Evaluación de las Líneas ICO-PYME SEGUNDA FASE

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2012

NOTA

Siendo voluntad del Gobierno el impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos, y en conformidad con el artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, corresponde al Consejo de Ministros la aprobación de los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia en cada año.

En su virtud, el Consejo de Ministros, en su reunión de 4 de marzo de 2011, acuerda que entre los programas y políticas públicas objeto de evaluación en 2011 estará entre otras la "Evaluación de las Líneas ICO-PYME, Segunda Fase".

Evaluación de las Líneas ICO-PYME
SEGUNDA FASE

Edita:
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

Edición 2012

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
Y la Calidad de los Servicios
Departamento de Calidad

Equipo de Evaluación:

Presidenta de la AEVAL
Ana Ruiz Martínez

Director de la Evaluación:
José M^a Ivañez Gimeno, Director de División de Políticas Económicas
de la AEVAL

Coordinadora de la Evaluación:
Carmen Gómez de Marcos Pérez, Evaluadora Especializada de la AEVAL

Evaluadores
Magdalena Sánchez Astillero, Evaluadora Especializada de la AEVAL
Luis Castro Pérez, Evaluador Especializado de la AEVAL

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-12-013-4

EVALUACION DE LAS LINEAS ICO-PYME SEGUNDA FASE

INDICE

INDICE DE GRAFICOS	7
INDICE DE TABLAS	13
GLOSARIO DE SIGLAS	14
GLOSARIO DE TERMINOS	19
1. INTRODUCCION	21
1.1. MANDATO DE LA EVALUACIÓN	21
1.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	21
1.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN	24
1.4. ESTRUCTURA DEL INFORME	26
2. LINEAS ICO-PYME, SEGUNDA FASE	27
2.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO	27
2.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	30
2.2.1. Líneas de mediación periodo 2007 – 2011 dirigidas a la financiación de la Pyme	30
2.2.2. Nuevas Líneas de financiación ICO contra la crisis económica ...	32
3. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACION	39
3.1. ENFOQUE	39
3.1.1. Criterios de evaluación	39
3.1.2. Preguntas de evaluación	39
3.2. METODOLOGÍA	41
3.3. DIFICULTAD DE LA EVALUACIÓN	42
4. ANALISIS E INTERPRETACIÓN	43
4.1. EVOLUCION DE LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL Y LA FINANCIACIÓN DE LA PYME	43
4.2. EL ICO COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACION DE LA PYME	90
4.2.1. Creación y determinación de las características de las líneas de crédito del ICO.	90
4.2.2. Captación de los fondos por el ICO	91
4.2.3. Convenios con instituciones de crédito	97
4.3. LÍNEAS DE MEDIACIÓN 2007-2011 DESTINADAS A LA FINANCIACION DE LA PYME	97
4.3.1. Características y resultados de las líneas de mediación 2011....	98
4.3.2. Adaptación de las líneas de mediación para la financiación de la Pyme a las variaciones del mercado	124
4.3.3. Eficacia y eficiencia de los créditos de mediación.	130
4.4. NUEVAS MEDIDAS DE FINANCIACION DEL ICO CONTRA LA CRISIS ECONÓMICA	146
4.4.1. Facilitador financiero	148
4.4.2. ICO - Directo	149
4.4.3. ICO - SGR	150
4.4.4. ICO-Asesoramiento	151
4.4.5. Niveles de irregularidad y morosidad de las operaciones ICO – Directo e ICO – SGR	154

4.4.6. La percepción de las empresas sobre las líneas de financiación de la Pyme del ICO	155
4.5. LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA COMO INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA PYME	164
4.5.1. El sistema español de sociedades de garantía recíproca.....	164
4.5.2. Impacto de la actividad del sistema de sociedades de garantía recíproca en la economía española	177
4.5.3. Diferencias en el nivel de desarrollo de las sociedades de garantía recíproca	183
4.5.4. Eficacia y eficiencia de las sociedades de garantía recíproca ...	192
4.5.5. Percepción de las empresas y de las SGR sobre las causas que explican las diferencias de desarrollo de las sociedades.	193
4.5.6. La solvencia como factor limitativo del desarrollo de las sociedades de garantía recíproca.....	209
4.6 POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE FINANCIACIÓN DE LA PYME	213
4.6.1. Institucionalización de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme.....	223
4.6.2. Perfil de las políticas autonómicas de financiación de las Pyme	224
4.6.3. Tipología de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme según los perfiles de ayudas.....	242
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	247

ANEXOS:

ANEXO 1: Metodología de la evaluación

ANEXO 2: Evolución de la crisis financiera y su impacto en la economía real durante 2011.

ANEXO 3: Líneas de mediación para la financiación de la Pyme 2011

ANEXO 4: Cuestionarios cumplimentados por las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)

ANEXO 5: Líneas de financiación de la Pyme en las Comunidades Autónomas.

ANEXO 6: Bibliografía de la evaluación

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1. Líneas de mediación del ICO destinadas a la financiación de la Pyme que han estado vigentes en el periodo 2007 - 2011	31
Gráfico 2. Desarrollo de las nuevas líneas del ICO contra la crisis financiera de la Pyme y autónomos	33
Gráfico 3. Contenido de la evaluación	41
Gráfico 4. Evolución del porcentaje de hipotecas subprime sobre el total de hipotecas concedidas en Estados Unidos. 1997-2007	44
Gráfico 5. Evolución del Euribor a un año. 1999-2011	45
Gráfico 6. Financiación a los sectores no financieros en España. 1995-2010.	46
Gráfico 7. PIB de España a precios de mercado. 1996-2011. Tasas de variación interanual	47
Gráfico 8. Déficit público y deuda pública de la economía española como porcentaje del PIB a precios de mercado, 1995-2010	48
Gráfico 9. Evolución del patrimonio de los fondos de inversión. 2007-2011. (Miles de millones de euros).....	49
Gráfico 10. Evolución del número de partícipes en los fondos de inversión. 2007-2011	49
Gráfico 11. Crecimiento de la deuda en las economías más maduras. 1990-2009. Porcentaje del PIB.	50
Gráfico 12. Deuda externa de España. 2002-2011. Total sectores y plazos.	51
Gráfico 13. Programa del BCE de compra de bonos soberanos en la Zona Euro. 2010. Billones de €.	51
Gráfico 14. Primas de riesgo de crédito de los CDS de bonos soberanos. 2008-2011. Puntos base.....	52
Gráfico 15. Spread sobre bonos alemanes. 2010. Puntos base.	53
Gráfico 16. Evolución de la tasa de morosidad por instituciones. 1998-2010	54
Gráfico 17. Evolución de la tasa de morosidad por finalidad del crédito. 1999-2011	54
Gráfico 18. Evolución de la tasa de morosidad por sectores. 1999-2011 ...	55
Gráfico 19. Problemas principales a los que se enfrenta el emprendedor. 2009	57
Gráfico 20. Evolución del crédito a las Pyme y a las grandes empresas.....	59
Gráfico 21. Evolución del número de concursos de acreedores en España. 2007-2011.	60
Gráfico 22. Directorio Central de Empresas. 1999-2009. Número de altas y bajas de empresas.	61
Gráfico 23. Deuda de las Administraciones Públicas	62
Gráfico 24. Indicadores de entrada de empresas para los países seleccionados, 2005-2009. (2005 base 100)	63
Gráfico 25. Proporción de empresas que tuvieron problemas financieros durante los últimos doce meses, julio 2008	64
Gráfico 26. Empresas que indican que han aumentado los problemas financieros en los últimos doce meses por tamaño de la empresa.....	65
Gráfico 27. Principales problemas de financiación de la empresa, julio 2008	66
Gráfico 28. Empresas por tamaño, que señalan que no les afecta ningún problema financiero	67

Gráfico 29. Efectos de la dificultad de acceso a la financiación en los próximos doce meses medido por la diferencia en puntos porcentuales de respuestas “aumenta” y “disminuye”	68
Gráfico 30. Proporción de empresas que indican que han aumentado los problemas financieros en los últimos doce meses por sectores.	69
Gráfico 31. Pyme que han intentado acceder a la financiación ajena 2009 – 2011	71
Gráfico 32. Necesidades de financiación de las Pyme españolas.....	72
Gráfico 33. Fuentes a las que han acudido las empresas para solicitar préstamos financieros	73
Gráfico 34. Problemas de las empresas en el acceso a la financiación.....	74
Gráfico 35. Empresas que solicitan financiación ajena para financiar circulante	75
Gráfico 36. Empresas que solicitan financiación ajena para financiar inversión.....	76
Gráfico 37. Retrasos en los pagos de sus clientes sufridos durante los últimos tres meses por las empresas que solicitaron financiación externa .	77
Gráfico 38. Retrasos en los pagos de sus clientes sufridos durante los últimos tres meses por las empresas que solicitaron financiación externa, (número de meses)	78
Gráfico 39. Proporción de empresas que solicitan financiación externa y sufrieron retrasos en los pagos de las Administraciones Públicas durante los últimos tres meses	79
Gráfico 40. Retrasos en los pagos de las Administraciones Públicas sufridos durante los últimos tres meses por las empresas que solicitan financiación externa, (número de meses)	80
Gráfico 41. Empresas que habiendo solicitado financiación externa recurren a entidades especializadas en la cobertura de riesgo de crédito.....	81
Gráfico 42. Grado de éxito en la obtención de los préstamos de las empresas que solicitaron financiación externa	82
Gráfico 43. Proporción de empresas que han experimentado una reducción en el volumen de financiación obtenida.....	83
Gráfico 44. Proporción de empresas que han experimentado aumentos en el coste de los créditos o en gastos y comisiones.....	84
Gráfico 45. Proporción de Pyme que han tenido un plazo más dilatado de respuesta a su petición de crédito.....	85
Gráfico 46. Proporción de empresas en porcentaje que han experimentado una reducción del plazo de amortización de sus créditos	86
Gráfico 47. Proporción de empresas que no obtuvieron la totalidad de la financiación que solicitaron a las entidades financieras.....	87
Gráfico 48. Perspectivas sobre la utilización de la financiación ajena durante los años 2011 a 2013.....	88
Gráfico 49. Factores que limitaran el crecimiento de las empresas entre 2011 y 2013.....	89
Gráfico 50. Evolución de la financiación según plazo para el periodo 2005-2011. Millones de euros.....	93
Gráfico 51. Cambios en el acceso a la financiación en los mercados mayoristas	94
Gráfico 52. Tipos de interés del mercado monetario	95
Gráfico 53. Rendimiento de la deuda pública a largo plazo.....	95
Gráfico 54. Diferenciales soberanos respecto a Alemania.....	96

Gráfico 55. Limite de crédito disponible y formalizado en las líneas de crédito ICO dirigidas a la Pyme, (millones de €)	100
Gráfico 56. Evolución anual de la cobertura de las líneas de crédito del ICO dirigidas a la Pyme	101
Gráfico 57. Número de operaciones de las líneas de crédito ICO dirigidas a la Pyme	102
Gráfico 58. Inversión financiada por las líneas ICO de crédito a la Pyme (millones de €).....	103
Gráfico 59. Relación entre la inversión generada por las líneas de crédito del ICO y el crédito formalizado.....	104
Gráfico 60. Límite de crédito disponible y formalizado en las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011.....	105
Gráfico 61. Evolución anual de la cobertura de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011	106
Gráfico 62. Número de operaciones de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011.....	107
Gráfico 63. Inversión financiada por las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2006-2011 (millones de €)	108
Gráfico 64. Préstamo medio anual de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011 (€)	109
Gráfico 65. Efecto multiplicador en la inversión de los créditos de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2006-2011	110
Gráfico 66. Limite de crédito disponible y formalizado en las línea de crédito ICO – Internacionalización 2005-2009 e ICO – Internacional 2010-2011 (millones de €).....	111
Gráfico 67. Evolución anual de la cobertura de la línea de crédito ICO – Internacionalización e ICO - Internacional.....	112
Gráfico 68. Número de operaciones de la línea de crédito ICO – Internacionalización e ICO - Internacional.....	113
Gráfico 69. Inversión financiada por la línea ICO – Internacionalización e ICO – Internacional (millones de €).....	114
Gráfico 70. Efecto multiplicador en la inversión de los créditos de la línea ICO – Internacionalización e ICO - Internacional	115
Gráfico 71. Préstamo medio anual en la línea ICO – Internacionalización e ICO – Internacional (€)	116
Gráfico 72. Límite de crédito disponible y formalizado en la línea de crédito ICO – Liquidez 2009 - 2011 (millones de €)	117
Gráfico 73. Evolución anual de la cobertura de la Línea ICO – Liquidez ..	118
Gráfico 74. Número de operaciones de la línea ICO – Liquidez	119
Gráfico 75. Préstamo medio de la Línea ICO – Liquidez (€).....	119
Gráfico 76. Distribución de los créditos por tramo y tipo de interés aplicado 2010 y 2011	121
Gráfico 77. Distribución regional del importe, número de créditos e inversión promovida por la línea ICO-Economía Sostenible en 2011	122
Gráfico 78. Tipo de interés máximo al cliente para cada Línea de Mediación	125
Gráfico 79. Comparación de los tipos de interés de las líneas de mediación y el Euribor en noviembre de 2010	126
Gráfico 80. Variación de los plazos de amortización de las líneas de mediación del ICO de fomento empresarial	127
Gráfico 81. Variación de los plazos de carencia de las líneas de mediación del ICO de fomento empresarial	128

Gráfico 82. Distribución del crédito formalizado por el ICO por CC. AA. Año 2009	131
Gráfico 83. Distribución por CCAA del crédito formalizado por el ICO mediante créditos de mediación destinados a financiar a empresas en 2011	132
Gráfico 84. Distribución de las diferentes líneas de crédito del ICO destinadas a la financiación de la Pyme entre las diferentes CCAA,	135
Gráfico 85. Distribución por CCAA del número de Pyme menores de 200 trabajadores, año 2011	137
Gráfico 86. Distribución porcentual del número de empresas y de los créditos del ICO formalizados por Comunidad Autónoma en 2011.....	138
Gráfico 87. Coeficiente de variación del crédito formalizado del ICO por mil empresas	140
Gráfico 88. Desviación típica del crédito formalizado del ICO por mil empresas	141
Gráfico 89. Diferencias entre los porcentajes de empresas por CC.AA. y créditos ICO formalizados. Año 2011.....	142
Gráfico 90. Distribución media de créditos otorgados por entidades crediticias para el periodo 2008-2010.....	143
Gráfico 91. Evolución de los créditos concedidos por el ICO frente a los concedidos por las instituciones financieras. Años 2006 - 2011	145
Gráfico 92. Variación interanual del saldo vivo del crédito a actividades productivas (excepto construcción y actividades inmobiliarias).....	146
Gráfico 93. Proporción del número y volumen de las operaciones remitidas a las entidades financieras por tipología de clientes hasta diciembre de 2011	153
Gráfico 94. Proporción del total de Pyme demandantes de recursos ajenos que han solicitado las líneas del ICO	155
Gráfico 95. Proporción de empresas que solicitaron financiación al ICO y que la obtuvieron	156
Gráfico 96. Proporción de empresas que obtuvieron o no obtuvieron la totalidad del crédito solicitado al ICO.....	157
Gráfico 97. Proporción de empresas entre las que solicitaron financiación al ICO que no tuvieron problemas en su concesión	158
Gráfico 98. Empresas que consideran que los trámites exigidos por el ICO son muy complejos.....	159
Gráfico 99. Empresas financiadas por el ICO y que tuvieron problemas en el acceso al crédito que consideran que los bancos no quieren proporcionar información sobre las líneas ICO.....	160
Gráfico 100. Razones para la elección de banco en la solicitud de préstamos financieros	161
Gráfico 101. Razones que impidieron o dificultaron la concesión de préstamos financieros	162
Gráfico 102. Agentes participantes en el Sistema de Garantías Recíprocas Español.....	166
Gráfico 103. Distribución geográfica de las sociedades de garantía recíproca	172
Gráfico 104. Riesgo formalizado, acumulado y riesgo vivo del sistema español de garantías recíprocas. Años 2005 - 2011	173
Gráfico 105. Distribución sectorial del riesgo de las sociedades de garantía recíproca.....	174

Gráfico 106. Estructura del capital del sistema español de garantía recíproca	175
Gráfico 107. Ratio de dudosos y cobertura de los mismos del sistema español de garantía recíproca.....	176
Gráfico 108. Número de Pyme beneficiarias del sistema español de garantía recíproca. Años 2006 a 2011.....	178
Gráfico 109. Contribución a la creación y mantenimiento del empleo por el sistema español de garantía recíproca. Años 2006 a 2010	179
Gráfico 110. Riesgo vivo reafianzado por CERSA (millones de €)	181
Gráfico 111. Evolución del ratio Q	182
Gráfico 112. Avaes formalizados por las sociedades de garantía recíproca en el ejercicio 2011	185
Gráfico 113. Riesgo vivo de las sociedades de garantía recíproca a 31 de diciembre del 2011	185
Gráfico 114. Tasa de penetración de las SGR en las Pyme de su ámbito territorial de actuación, 2011.	187
Gráfico 115. Cuantía de los avales formalizados por las SGR desde su creación hasta 2011	188
Gráfico 116. Número de los avales formalizados por las SGR desde su creación hasta 2011	189
Gráfico 117. Capital social desembolsado en las SGR en proporción al total del sistema, año 2011.....	190
Gráfico 118. Fondos propios en las SGR en proporción al total del sistema, año 2010	191
Gráfico 119. Empresas que han experimentado un aumento en las garantías y avales exigidos.....	205
Gráfico 120. Necesidad de presentar avales por las empresas que obtuvieron financiación	206
Gráfico 121. Fuentes que proporcionan los avales que precisan las empresas que obtuvieron financiación	207
Gráfico 122. Empresas que solicitaron financiación durante el trimestre anterior que pertenecían a una SGR y que les pidieron un aval.	208
Gráfico 123. Relación entre los avales formalizados en el ejercicio y los fondos propios en las SGR durante el año 2011	209
Gráfico 124. Relación entre los avales formalizados en el ejercicio y los fondos propios en diecinueve SGR, durante el año 2011	210
Gráfico 125. Peso de cada Comunidad Autónoma en las medidas de financiación de la Pyme existentes en España	216
Gráfico 126. Instituciones que implementan las políticas autonómicas de financiación de la Pyme	219
Gráfico 127. Beneficiarios de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme.....	220
Gráfico 128. Actividades financiadas por las políticas autonómicas de financiación de la Pyme	221
Gráfico 129. Instrumentos utilizados por las políticas autonómicas de financiación de la Pyme	222
Gráfico 130. Perfil medio nacional de los políticas autonómicas de financiación de la Pyme	223
Gráfico 131. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Andalucía	225
Gráfico 132. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Aragón	226

Gráfico 133. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Asturias	227
Gráfico 134. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Baleares	228
Gráfico 135. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Canarias	229
Gráfico 136. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Cantabria	230
Gráfico 137. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Castilla y León	231
Gráfico 138. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Castilla-La Mancha	232
Gráfico 139. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Cataluña	233
Gráfico 140. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de la Comunidad Valenciana	234
Gráfico 141. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Extremadura	235
Gráfico 142. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Galicia	236
Gráfico 143. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de La Rioja	237
Gráfico 144. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Madrid	238
Gráfico 145. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Murcia	239
Gráfico 146. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Navarra	240
Gráfico 147. Perfil de los programas de financiación de la Pyme del País Vasco	241
Gráfico 148. Perfil de cada uno de los dos tipos de políticas de financiación de la Pyme aplicadas por las Comunidades Autónomas	243

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Alcance de las líneas de financiación de la Pyme 2007/2011	23
Tabla 2. Evolución de los depósitos interbancarios en España. 2007-2010. Millones de euros	56
Tabla 3. Composición de las emisiones del ICO en cuanto al plazo de amortización, 2005-2011.....	92
Tabla 4. Líneas de mediación del ICO dirigidas a la financiación de la Pyme	99
Tabla 5. Resultados de la línea de mediación de economía sostenible.....	120
Tabla 6. Evolución de los préstamos formalizados de la línea ICO – Inversión Sostenible 2010 – 2011 por tipo de interés y tramo.....	121
Tabla 7. Importe, inversión generada y número de operaciones financiadas por la línea ICO - Economía Sostenible por CC.AA en 2011.....	123
Tabla 8. Créditos formalizados en el ejercicio 2011. Distribuidos por Comunidades Autónomas y líneas de mediación, Millones de euros.....	133
Tabla 9. Créditos formalizados en el ejercicio 2011 distribuido por Comunidades Autónomas y líneas de mediación.....	134
Tabla 10. Evolución y distribución regional del número de Pyme 2005 – 2009	136
Tabla 11. Millones de € prestados por el ICO en las CCAA por cada 1.000 empresas en el periodo 2005 - 2009 y 2011.....	139
Tabla 12. Valores de la desviación típica y el coeficiente de variación del crédito formalizado del ICO por mil empresas.....	140
Tabla 13. Relación entre el número de operaciones del ICO y el número de Pyme en España.....	144
Tabla 14. Nuevas líneas de mediación contra la crisis económica, 2009 - 2010.	147
Tabla 15. Operaciones de ICO Directo 2010 - 2011	149
Tabla 16. Detalle de Operaciones ICO - SGR 2010 - 2011.....	150
Tabla 17. Detalle de operaciones remitidas a EEFF	152
Tabla 18. Operaciones remitidas a las entidades financieras, tipología de clientes.	152
Tabla 19. Operaciones remitidas a EE.FF. por distribución geográfica a 31 de diciembre de 2011.....	153
Tabla 20. Tasa de irregularidad y mora en las operaciones	154
Tabla 21. Empresas socios partícipes de las sociedades de garantía recíproca.....	173
Tabla 22. Número de trabajadores del sistema español de garantía recíproca. Años 2006 a 2011.....	173
Tabla 23. Impacto de las sociedades de garantía recíproca, 2009 - 2011	177
Tabla 24. Niveles de desarrollo de las SGR.....	184
Tabla 25. Principales magnitudes de las SGR, año 2011	186
Tabla 26. Cumplimentación de encuestas para la evaluación por las SGR y CESGAR.....	194
Tabla 27. SGR y CESGAR entrevistadas para la evaluación	202
Tabla 28. Medidas de financiación de Pyme en cada Comunidad Autónoma	215
Tabla 29. Grupos generados a partir de la aplicación del análisis de clúster	242
Tabla 30. Agrupación de Instituciones de Comunidades Autónomas	244
Tabla 31. Clasificación de las políticas autonómicas de financiación.....	245

Glosario de siglas

GLOSARIO DE SIGLAS	
AEVAL	<i>Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios</i>
AGE	<i>Administración General del Estado</i>
ATA	<i>Asociación de Trabajadores Autónomos</i>
BBVA	<i>Banco Bilbao Vizcaya Argentaria</i>
BCE	<i>Banco Central Europeo</i>
BdE	<i>Banco de España</i>
BEI	<i>Banco Europeo de Inversiones</i>
BPI	<i>Banco de Pagos Internacionales</i>
CCAA	<i>Comunidades Autónomas</i>
CDGAE	<i>Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos</i>
CECA	<i>Confederación Española de Cajas de Ahorro</i>
CDs	<i>Credit Default Swaps</i>
CEIM	<i>Confederación Empresarial de Madrid</i>
CEIM	<i>Confederación Empresarial de Madrid</i>
CEOE	<i>Confederación Española de Organizaciones Empresariales</i>

CEPYME	<i>Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa</i>
DGIPYME	<i>Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa</i>
DIRCE	<i>Directorio Central de Empresas (INE)</i>
EEFF	<i>Entidades Financieras</i>
EFC	<i>Establecimientos Financieros de Crédito</i>
ENISA	<i>Empresa Nacional de Innovación</i>
EPB	<i>Encuesta Préstamos Bancarios</i>
FEI	<i>Fondo Europeo de Inversiones</i>
ICEX	<i>Instituto Español de Comercio Exterior</i>
ICO	<i>Instituto de Crédito Oficial</i>
IMPI	<i>Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i>
IRESKO	<i>Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales</i>
MAB	<i>Mercado Alternativo Bursátil</i>
MEC	<i>Ministerio de Economía y Competitividad</i>
MHAP	<i>Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas</i>
OCDE	<i>Organización de Cooperación y Desarrollo Económico</i>

p.p.	<i>Punto porcentual</i>
PIB	<i>Producto Interior Bruto</i>
PNR	<i>Programa Nacional de Reformas</i>
Pyme	<i>Pequeña y Mediana Empresa</i>
RETA	<i>Régimen Especial de Trabajadores Autónomos</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
UPTA	<i>Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos</i>
ENTIDADES	SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTIAS RECÍPROCAS
AFIGAL	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de la Coruña y Lugo</i>
ASTURGAR	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Asturias</i>
AUDIOVISUAL	<i>Sociedad de Garantía Recíproca del sector audiovisual</i>
AVAL CASTILLA LA MANCHA	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Castilla La Mancha</i>
AVALIA	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Aragón</i>
AVALIS	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Cataluña</i>
AVALMADRID	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Madrid</i>
AVALUNION	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Andalucía Oriental</i>
CERSA	<i>Compañía Española de Reafianzamiento</i>

CESGAR	<i>Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca</i>
COMUNITAT VALENCIANA	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Valencia</i>
ELKARGI	<i>Sociedad de Garantía Recíproca del País Vasco</i>
EXTRAVAL	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Extremadura</i>
FIANZAS Y SERVICIOS FINANCIEROS	<i>Sociedad de Garantía Recíproca del Sector del Ocio y Juego (Madrid)</i>
IBERAVAL	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Castilla León</i>
ISBA	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de las Islas Baleares</i>
OINARRI	<i>Sociedad de Garantía Recíproca del País Vasco</i>
SAECA	<i>Sociedad Agraria Estatal de Caución Agrícola</i>
SGR	<i>Sociedad de Garantía Recíproca</i>
SOGAPYME	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Gran Canaria</i>
SOGARCA	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Cantabria</i>
SOGARPO	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Pontevedra y Orense</i>
SOGARTE	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Tenerife</i>
SOGASA	<i>Sociedad de Garantía Subsidiarias</i>
SONAGAR	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Navarra</i>
SURAVAL	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Andalucía Occidental</i>
TRANSAVAL	<i>Sociedad de Garantía Recíproca del sector transporte (Madrid)</i>
UNDEMUR	<i>Sociedad de Garantía Recíproca de Murcia</i>

	ORGANISMOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ADE	<i>ADE Financiación de Castilla y León</i>
ADER	<i>Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja</i>
IAF	<i>Instituto Aragonés de Fomento</i>
ICAF	<i>Instituto de Finanzas de Cantabria</i>
ICF	<i>Instituto Catalan de Finanzas</i>
ICFM	<i>Instituto de Finanzas de Castilla la Mancha</i>
ICREF	<i>Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia</i>
IDEA	<i>Agencia De Innovación y Desarrollo de Andalucía</i>
IDEPA	<i>Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias</i>
IGAPE	<i>Instituto Gallego de Promoción Económica</i>
INAEM	<i>Instituto Aragonés de Empleo</i>
INFO	<i>Instituto de Fomento de la Región de Murcia</i>
IVF	<i>Instituto Valenciano de Finanzas</i>
LUZARO, EFC	<i>Establecimiento Financiero de Crédito, S.A. del País Vasco</i>
SODERCAN	<i>Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria</i>
SODICAMAN	<i>Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha</i>
SPRI	<i>Sociedad para la Transformación Competitiva, S.A. del País Vasco</i>

Glosario de términos

GLOSARIO DE TERMINOS	
Activo fijo	<i>Parte del activo no destinada a la venta sino a permanecer en la sociedad de manera indefinida (al menos más de un año).</i>
Amortización	<i>Es una disminución gradual o extinción gradual de cualquier deuda durante un periodo de tiempo. La amortización de un préstamo se da cuando el prestatario paga al prestamista un reembolso de dinero prestado en un cierto plazo con tasas de interés estipuladas.</i>
Aval	<i>Es un compromiso unilateral de pago, generalmente solidario, en favor de un tercero (beneficiario), que recibirá la prestación en caso de no cumplir el avalado (deudor del beneficiario). El garante obligado por el aval se denomina avalista.</i>
Carencia	<i>Por período de carencia se entiende el tiempo que transcurre entre la firma del préstamo y el pago de la primera cuota que va destinada a devolver el importe del préstamo solicitado. Se llama período de carencia porque durante este tiempo las cuotas que se pagan solamente incluyen intereses, y no incluyen la devolución del importe que hemos recibido como préstamo. Hay que tener en cuenta que finalizado el período de carencia las cuotas mensuales aumentan, puesto que al pago de intereses se une el pago de la parte que corresponde al pago del importe del préstamo.</i>
Circulante	<i>Hace referencia a que se trata de recursos financieros que no tienen afán de permanencia dentro de la empresa y se contraponen a los recursos permanentes. El activo circulante, también denominado activo corriente, es aquel activo líquido a la fecha de cierre del ejercicio, o convertible en dinero dentro de los doce meses. Por el contrario, el pasivo circulante hace referencia a las fuentes de financiación de una empresa a corto plazo.</i>
Comisión	<i>La comisión es la cantidad que se cobra por realizar una transacción comercial que corresponde a un porcentaje sobre el importe de la operación.</i>
Empresa	<i>ICO considera empresa a aquella compañía que factura al año más de 50 millones de euros y/o tiene unos activos totales de más de 43 millones de euros.</i>
Endosar	<i>Es ceder a otra persona el derecho a cobrar un documento de crédito, como una letra de cambio o un cheque a la orden.</i>
Entidades públicas	<i>Administración Central, Autonómica o local, sus organismos dependientes y las empresas públicas.</i>
IVA	<i>IVA (acrónimo de Impuesto del valor añadido). Impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo de bienes y servicios</i>
Euribor	<i>El Euribor (acrónimo de European Interbank Offered Rate, es decir, tipo europeo de oferta interbancaria) es un índice de referencia publicado diariamente que indica el tipo de interés promedio al que las entidades financieras se prestan dinero en el mercado interbancario del euro.</i>
Flat	<i>En los mercados financieros es el término que señala que el tipo de interés se aplica de una sola vez y no cada año de vida de la operación.</i>
Garantía	<i>Es un negocio jurídico mediante el cual se pretende dotar de una mayor seguridad al cumplimiento de una obligación o pago de una deuda.</i>

Inversión productiva	<i>La adquisición o construcción de activos fijos nuevos, así como la adquisición de empresas. Se excluye, en todo caso, la financiación de circulante y la refinanciación de pasivos.</i>
Inversión sostenible	<i>Aquellas que incluya nuevos productos o servicios y/o nuevos sistemas de dirección o negocio que impliquen una mejora en el uso eficiente de los recursos y/ o una reducción de los impactos medioambientales.</i>
Leasing	<i>Contrato de arrendamiento de bienes de equipo, como máquinas, herramientas, etc., en el que se prevé la opción de compra por parte del arrendatario al finalizar el mismo.</i>
Liquidez	<i>Representa la cualidad de los activos para ser convertidos en dinero efectivo de forma inmediata sin pérdida significativa de su valor. De tal manera que cuanto más fácil es convertir un activo en dinero se dice que es más líquido. Por definición el activo con mayor liquidez es el dinero, es decir los billetes y monedas tienen una absoluta liquidez, de igual manera los depósitos bancarios a la vista, conocidos como dinero bancario, también gozan de absoluta liquidez.</i>
Particulares	<i>Se considera particular a toda persona física que solicite financiación para actividades no profesionales.</i>
Préstamo	<i>Un préstamo es una operación por la cual una entidad financiera pone a nuestra disposición una cantidad determinada de dinero mediante un contrato. En un préstamo nosotros adquirimos la obligación de devolver ese dinero en un plazo de tiempo establecido y de pagar unas comisiones e intereses acordados. Podemos devolver el dinero en uno o varios pagos, aunque, habitualmente, la cantidad se devuelve en cuotas mensuales que incluyen las comisiones y los intereses</i>
Prestatario	<i>Es la persona titular de un préstamo. El prestatario asume todas las obligaciones y adquiere todos los derechos del contrato que firma con la entidad financiera prestamista (entidad de crédito, banco o caja de ahorros).</i>
Pyme	<i>Se considera Pyme a aquellas empresas, que independientemente de su forma jurídica, cumplan los siguientes requisitos: Ocupar menos de 250 trabajadores y que su volumen de negocios anual no exceda de 50 millones de euros y/o su balance general anual no exceda de 43 millones de euros.</i>
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	<i>Son entidades financieras cuyo objeto principal consiste en facilitar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) y mejorar, en términos generales, sus condiciones de financiación, a través de la prestación de avales ante bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, Administraciones Públicas y clientes y proveedores.</i>
Swap	<i>Es un contrato por el cual dos partes se comprometen a intercambiar una serie de cantidades de dinero en fechas futuras.</i>
Tipo de interés	<i>Porcentaje que se aplica al capital pendiente de un préstamo para calcular los intereses que deben abonarse.</i>
Tipo de interés fijo	<i>Es aquel tipo de interés que se mantiene constante durante toda la vida del préstamo.</i>
Tipo de interés variable	<i>En esta modalidad, el tipo de interés a aplicar al préstamo varía. Se actualiza y revisa en los plazos establecidos con la entidad financiera.</i>
Trabajador autónomo	<i>Es la persona física que realiza de forma habitual, personal y directa la actividad económica a título lucrativo, sin sujeción a contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas.</i>

1. INTRODUCCION

1.1. MANDATO DE LA EVALUACIÓN

El Consejo de Ministros en su reunión de 4 de marzo de 2011¹ y a propuesta del entonces Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial y Administración Pública, aprobó el Plan de Trabajo de evaluación de las políticas y programas públicos, correspondiente a 2011, con el que el Gobierno quería medir la eficacia y calidad de algunas de las intervenciones y servicios públicos que recibe el ciudadano.

El acuerdo determina los programas y políticas públicas que serán evaluados por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2011, así como los términos en los que se realizarán dichas evaluaciones.

Dentro de los programas y políticas públicas a evaluar por la Agencia Estatal en 2011, se encuentra las “Líneas ICO-PYME (segunda fase)”.

La evaluación se lleva a cabo en el marco del Programa Nacional de Reformas (PNR) 2005-2010 en el que se encomienda a la AEVAL la realización de una evaluación del grado de aplicación y éxito de las medidas incluidas en el mismo. El PNR para lograr los objetivos de la estrategia de Lisboa, dentro del eje 7 “Plan de Fomento Empresarial”, recoge como objetivo *“estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad”* estableciendo como medidas para conseguirlo la ampliación, reforma y mejora de la líneas ICO².

El Plan de Fomento Empresarial se considera clave para dinamizar el tejido empresarial, que constituye la principal fuente de desarrollo económico y de creación de empleo de cualquier economía.

La evaluación se ha realizado en dos fases, la primera fase finalizó el 31 de marzo de 2011 y la segunda fase se ha desarrollado durante el ejercicio 2011 y primer trimestre de 2012. En esta segunda fase, la evaluación se ha centrado en el **“diseño, implementación y resultados de las nuevas Líneas ICO y medidas adicionales desarrolladas en los años 2009 y 2010”**.

1.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

▣ **Objeto:**

El Instituto de Crédito Oficial viene desarrollando un conjunto de actuaciones orientadas a facilitar la actividad económica y empresarial. Entre sus objetivos se encuentra el de posibilitar el acceso a la financiación

¹ Orden TAP/700/2011, de 17 de marzo, BOE 01.04.2011

² Ver el Programa Nacional de Reformas, (PNR) en la página www.la-moncloa.es

para el inicio o la consolidación de un negocio o actividad empresarial. Para ello ha puesto en marcha un conjunto de líneas de mediación que se orientan a los trabajadores autónomos y a las pequeñas y medianas empresas. Ambos colectivos han sido tradicionalmente objeto de atención preferente por parte del Instituto.

Ante las dificultades surgidas con motivo de la crisis económico financiera, en 2009 y 2010 se pusieron en marcha distintas líneas orientadas específicamente a resolver los problemas de financiación generados por la falta de liquidez del sistema financiero.

Las líneas objeto de evaluación, en coherencia con el mandato de 2011, son todas las dirigidas a las Pyme contempladas en el eje 7 del Plan de Fomento Empresarial, así como el conjunto de líneas desarrolladas a partir de 2009 para paliar los efectos de la crisis económica.

En concreto las evaluaciones se han centrado en las siguientes líneas:

- Línea ICO - Pyme, período 2007/2009.
- Línea ICO - Inversión 2010/2011.
- Línea ICO - Emprendedores, período 2007/2010.
- Línea ICO - Crecimiento Empresarial, período 2007/2009.
- Línea ICO - Internacionalización, período 2007/2009 y año 2011.
- Línea ICO - Internacional, 2010.
- Línea ICO - Liquidez Pyme 2009.
- Línea ICO - Liquidez 2010 - 2011.
- Línea ICO - Economía Sostenible 2010.
- Línea ICO – Inversión Sostenible 2011.
- ICO – Directo:
 - o ICO – Directo 2010 – 2011.
 - o ICO – SGR 2010 – 2011.
 - o ICO – Asesoramiento 2010 - 2011

▣ **Alcance:**

Dada la especial vulnerabilidad en el momento actual de las pequeñas y medianas empresas, la evaluación se ha centrado en las **líneas ICO de financiación a los autónomos y a las pequeñas y medianas empresas**. No se han tenido en cuenta las líneas de mediación de carácter sectorial o que financian actividades empresariales específicas que no están abiertas a todo tipo de empresas.

La evaluación se ha visto dificultada por el diferente nivel de desarrollo de las distintas líneas a evaluar. Las líneas de mediación del ICO orientadas a la financiación de la pequeña y mediana empresa formaban parte del Plan de Fomento Empresarial incluido en el PNR. A lo largo de 2009 como consecuencia de la crisis económico-financiera se creó la línea ICO-Liquidez asumiendo el ICO parte del riesgo de las operaciones. En el año 2010 se puso en marcha la línea ICO-Economía Sostenible y se iniciaron las operaciones ICO - Directo del Instituto desarrollándose nuevos instrumentos financieros en colaboración con las sociedades de garantía recíproca.

Tabla 1. Alcance de las líneas de financiación de la Pyme 2007/2011

2007	2008	2009	2010	2011
Pyme	Pyme	Pyme	Inversión	Inversión
Crecimiento empresarial	Crecimiento empresarial	Crecimiento empresarial		
Internacionalización	Internacionalización	Internacionalización	Internacional	Internacional
Emprendedores	Emprendedores	Emprendedores	Emprendedores	
		Liquidez Pyme	Liquidez	Liquidez
			Economía Sostenible	Inversión Sostenible
			ICO – Directo . ICO-Directo . ICO-SGR . ICO-Asesor.	ICO – Directo . ICO-Directo . ICO-SGR . ICO-Asesor.

Líneas de mediación de financiación a la Pyme	
Nueva actividad del ICO	

Fuente: elaboración propia

Se han incluido en la evaluación aquellos aspectos que se han considerado relevantes para evaluar las medidas del ICO de financiación de la Pyme dirigidas a combatir la crisis económica, como:

- La evolución de la crisis económica y su incidencia en la financiación de la Pyme en 2011 como continuación del análisis realizado en la primera fase de la evaluación.
- El análisis de las sociedades de garantía recíproca como instrumentos utilizados por el ICO para la financiación de la Pyme con especial atención a las posibles medidas que permitan potenciar sus actividades.
- Las políticas autonómicas de financiación de la Pyme al considerar al ICO y a las instituciones financieras de las Comunidades Autónomas como componentes de un sistema interrelacionado que incide directamente en la financiación de la Pyme.

- Las encuestas a las pequeñas y medianas empresas existentes para conocer sus opiniones sobre su interrelación con el ICO y el resto del sistema financiero.

La primera fase de la evaluación se centró en el análisis de los años 2007 a 2010 y en esta segunda fase el análisis se centra especialmente en el año 2011.

1.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

▣ Objetivo

De acuerdo con el mandato del Consejo de Ministros el objetivo de la evaluación es conocer la eficacia de las medidas y los impactos inducidos por las distintas líneas de actividad del Instituto dirigidas a la Pyme, analizando, además, aspectos de su diseño y de su implementación.

Igualmente, la evaluación analiza si los riesgos que para la economía real supone la restricción al crédito provocada por la crisis son una realidad y si sus efectos se pueden constatar empíricamente analizando las cifras de la economía española.

Para ello hay que contrastar que las necesidades financieras de la Pyme no encuentran respuesta en los mercados financieros. La insuficiencia de crédito en los últimos tiempos justificaría la necesidad de un mayor apoyo financiero desde el sector público que proporcione la liquidez necesaria al tejido empresarial.

Otro de los aspectos analizados por la evaluación son las posibles sinergias que se pueden estar produciendo o se han producido entre las actividades que desarrolla el ICO, dirigidas a la financiación de las pequeñas y medianas empresas y a los autónomos y las actividades que asimismo, se desarrollan a favor de la financiación de dichos colectivos por las diversas instituciones financieras y organizaciones públicas y privadas que actúan en el mercado crediticio español.

▣ Justificación de la evaluación

La complejidad de la primera fase de la evaluación derivada tanto de la amplitud de las líneas objeto de evaluación como de su diferente nivel de implementación, dificultó completar la evaluación con solo los datos del año 2010.

Estas circunstancias, junto a la necesidad detectada de contemplar con mayor profundidad las medidas incorporadas en 2010, aconsejaron abordar esta segunda fase de la evaluación.

El cambio de ciclo que empezó a sentirse a mediados de 2007 como consecuencia de la crisis económica financiera internacional ha ido transformándose en una crisis de severas consecuencias para la economía y el empleo en España. Como consecuencia de la caída del consumo de los hogares y de la actividad empresarial, que ha provocado un descenso generalizado de las ventas, numerosas Pyme se enfrentan a serias dificultades para responder a sus pagos corrientes.

Las empresas han reducido considerablemente su demanda de crédito al mismo tiempo que la oferta por parte de las entidades financieras, ha sufrido un drástico recorte derivado de la crisis de liquidez desencadenada a raíz de las turbulencias financieras provocadas por la crisis internacional.

La crisis financiera ha supuesto fuertes restricciones de liquidez para las entidades de crédito y un aumento de la desconfianza ante la situación patrimonial de los bancos españoles muy ligados al sector constructor vía crédito a promotores de vivienda, y a los fuertes incrementos de la tasa de morosidad de las economías domésticas. Ante esta situación, las entidades financieras españolas se enfrentan a dificultades para asegurar su financiación en los mercados internacionales y a serias incertidumbres sobre la evolución de su negocio en el mercado doméstico, por lo que han endurecido las condiciones de acceso al crédito de particulares y empresas.

El resultado de todo ello ha sido la menor financiación disponible para las Pyme y su mayor coste, debido a la ampliación del diferencial entre los tipos oficiales y los tipos de interés para créditos ofrecidos por las entidades financieras que, ante la adversa coyuntura, han decidido apuntalar el crédito exigiendo una mayor tasa de retorno y una mayor intensidad en la demanda de contrapartidas.

La salida de la crisis económica precisa de la reactivación de la actividad económica nacional y la expansión del crédito. En este contexto la Pyme y autónomos son un elemento esencial y la recuperación de sus niveles de financiación es un requisito básico y fundamental para retomar el crecimiento económico. El ICO por encargo del Gobierno ha potenciado y reformado sus líneas dirigidas a la financiación de la Pyme intentando suplir la atonía del mercado financiero privado.

▣ *Utilidad de la evaluación*

La evaluación va permitir al ICO conocer hasta qué punto sus líneas tradicionales de mediación dirigidas a la financiación de la Pyme están paliando los problemas estructurales de financiación que tradicionalmente

atraviesa la Pyme y cómo mejorar las líneas para mejor cumplir sus objetivos.

Igualmente la evaluación permitirá conocer el impacto de las nuevas líneas creadas en 2009 y 2010 así como la nueva actividad del ICO, prestando créditos directos.

Además, la evaluación facilitará a los responsables del Instituto información suficiente para, en su caso, adaptar las nuevas líneas a las necesidades financieras de las Pyme y a considerar las posibles sinergias del Instituto con los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme.

1.4. ESTRUCTURA DEL INFORME

El presente informe se estructura en cuatro apartados:

- En el primer apartado se recoge el mandato, objeto, alcance, objetivos, justificación y utilidad de la evaluación así como los antecedentes de la primera fase de la evaluación.
- En el segundo se refleja el contexto en el que se desarrollan las actividades de financiación del ICO, los instrumentos públicos de financiación de la Pyme y se describe la intervención.
- En el tercero se expone el enfoque y metodología de la evaluación y las herramientas utilizadas.
- En el apartado cuarto se presta atención a si los efectos de la crisis económica internacional en la financiación de la Pyme ha cambiado respecto al estudio realizado en la anterior evaluación; se ponen al día los datos de las líneas de mediación y de los créditos directos del ICO, evaluados en la primera fase; se hace un estudio profundo del papel de las SGR en la financiación de la Pyme y de los autónomos y finalmente se analizan los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme.

Los resultados más relevantes de los aspectos evaluados en la primera fase de la evaluación así como el análisis de las encuestas existentes sobre la opinión de las empresas respecto a su acceso a la financiación se detallan en el apartado correspondiente del Análisis e Interpretación.

2. LINEAS ICO-PYME, SEGUNDA FASE

2.1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO

Las principales variaciones del contexto de la evaluación, producidas durante el año 2011, son las derivadas de las nuevas características de la crisis económica en cuanto a su incidencia en la financiación de la Pyme, la consolidación de las nuevas líneas puestas en marcha por el ICO en 2010 para hacer frente a la crisis económica y la transformación que se ha producido en las políticas autonómicas de financiación de la Pyme como consecuencia de los procesos electorales y de las medidas de austeridad económica consecuencia de la crisis.

Las principales líneas del contexto al igual que en la primera fase de la evaluación son:

La financiación de la Pyme en España

Las pequeñas y medianas empresas dependen de la financiación bancaria en mayor medida que las grandes empresas que pueden recurrir con mayor facilidad a fuentes de financiación alternativas, como la emisión de deuda corporativa o la entrada de nuevos accionistas en su capital. Generalmente, la Pyme necesita más recursos ajenos que los que el mercado financiero le ofrece y además accede a ellos con mayor dificultad que las empresas de mayor tamaño, teniéndolos que remunerar, además, con tipos de interés más alto y plazos de amortización inferiores.

La financiación del ICO ha contribuido a mejorar los problemas estructurales de la pequeña y mediana empresa española que son comunes a todas las Pyme europeas y que se abordan en todos los países de la UE con medidas similares.

INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FINANCIACIÓN DE LA PYME

▣ EN ESPAÑA

Las dificultades financieras de la Pyme han sido contempladas por todas las Administraciones Públicas que actúan en España tanto a nivel estatal como autonómico:

A nivel estatal

Además de instrumentos como la subvención de tipos de interés, los tradicionalmente más utilizados han sido los créditos de la banca pública y los avales del sistema de garantías recíprocas.

La antigua banca pública, antecedente del Instituto de Crédito Oficial, tenía líneas de crédito específicas para la Pyme a la que financiaba sobre todo operaciones de inversión en condiciones competitivas respecto de la banca privada. Esta actividad de crédito directo de la banca pública se retoma en junio de 2010 por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de Abril de 2010 que faculta al ICO para la concesión de créditos directos a la Pyme.

Las líneas de mediación han sido tradicionales en el Instituto de Crédito Oficial y mediante ellas el Instituto fondea a la banca privada y cajas de ahorro para que concedan préstamos a la Pyme en unas condiciones previamente acordadas.

Las sociedades de garantía recíproca son entidades financieras que se constituyen como sociedades de carácter mutual sin ánimo de lucro y ámbito de actuación específico (por autonomías o, en menor medida, sectores). Agrupan a un conjunto de Pyme y socios protectores (administración pública, patronales, cámaras de comercio, entidades financieras, etc.), para negociar con las entidades financieras condiciones de financiación en conjunto, más favorables que las que podrían obtener de manera individual cada Pyme, mejorando su capacidad de negociación, y supliendo la eventual falta de garantías que pueda otorgar de manera individual cada empresa.

Las SGR reciben una contragarantía de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), con mayoría de capital público, lo que contribuye de manera significativa a su solvencia, y permite una ampliación de su actuación.

La actividad principal de CERSA es el reafianzamiento de las operaciones formalizadas por las sociedades de garantía recíproca, en base a los contratos de reafianzamiento formalizados con dichas sociedades.

El Instituto de Crédito Oficial (ICO)

El Instituto de Crédito Oficial es una entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de Economía³, con naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado.

Como entidad financiera pública, el ICO desarrolla su actividad de acuerdo al principio de equilibrio financiero. Colabora con el resto de entidades financieras y atiende las necesidades de financiación que el sistema privado no cubre o lo hace parcialmente.

³ Actualmente Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

El Instituto de Crédito Oficial actúa como agencia financiera del Estado y como banco público de inversión.

Como Entidad de Crédito Especializada o Banca de Inversión, el ICO financia a medio y largo plazo las inversiones productivas de las empresas establecidas en España o de empresas españolas que se establezcan en el exterior. Esta labor se realiza a través de los siguientes instrumentos:

- **Líneas de mediación:** Dirigidas fundamentalmente a la Pyme, las empresas las solicitan a la banca colaboradora y ésta asume el riesgo.
- **Operaciones directas.** Las empresas solicitan la financiación directamente al ICO y este asume el riesgo de la operación.

En las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas gestionan políticas de financiación de la Pyme destinadas a facilitar su acceso al crédito.

Las instituciones implicadas en dicha financiación, son las consejerías competentes en promoción o financiación de la Pyme, los institutos de desarrollo regional y/o de finanzas de la comunidad autónoma, los bancos, cajas de ahorros y sociedades de garantía recíproca que actúan en cada comunidad.

▣ EN EUROPA

Las dificultades genéricas debidas a la propia naturaleza de las pequeñas y medianas empresas y las coyunturales derivadas de la crisis económica afectan tanto a las Pyme españolas como a las del resto de Europa.

Unión Europea

Los instrumentos financieros fundamentales de apoyo a la Pyme utilizados por la Unión Europea son el Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁴ y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI)⁵.

⁴ El Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue creado en 1958 por el Tratado de Roma como banco de préstamo a largo plazo de la Unión Europea.

⁵ El Fondo Europeo de Inversiones (FEI) fue creado en 1994 con el cometido de ayudar a las pequeñas empresas. Su accionista mayoritario es el Banco Europeo de Inversiones, junto con el cual forma el llamado "Grupo BEI".

Países de la Unión Europea

En los países de la UE existen instituciones similares al ICO español que actúan como Banca Pública y Agencia Pública del Estado. Entre las Entidades Públicas Europeas destacan las de Alemania, Francia, Italia y Finlandia.

2.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Dentro de la actividad financiera del ICO destacan por su interés para la evaluación la puesta al día de las líneas de mediación dirigidas a financiar a la Pyme recogidas en el Plan de Fomento Empresarial y las medidas del Gobierno contra la crisis financiera tomada a lo largo del año 2009, 2010 y primeros meses del 2011.

Además, se presta atención a si los efectos de la crisis económica internacional en la financiación de la Pyme han cambiado respecto al estudio realizado en la anterior evaluación; se hace un estudio profundo del papel de las SGR en la financiación de la Pyme y de los autónomos y las posibles medidas que desarrollen su actividad; a través de las encuestas existentes se elabora un estudio sobre las opiniones de la Pyme respecto a su acceso a las líneas de financiación de la Pyme del ICO y finalmente se desarrolla el estudio iniciado en la primera fase sobre las sinergias entre el ICO y las instituciones que conforman el sistema crediticio.

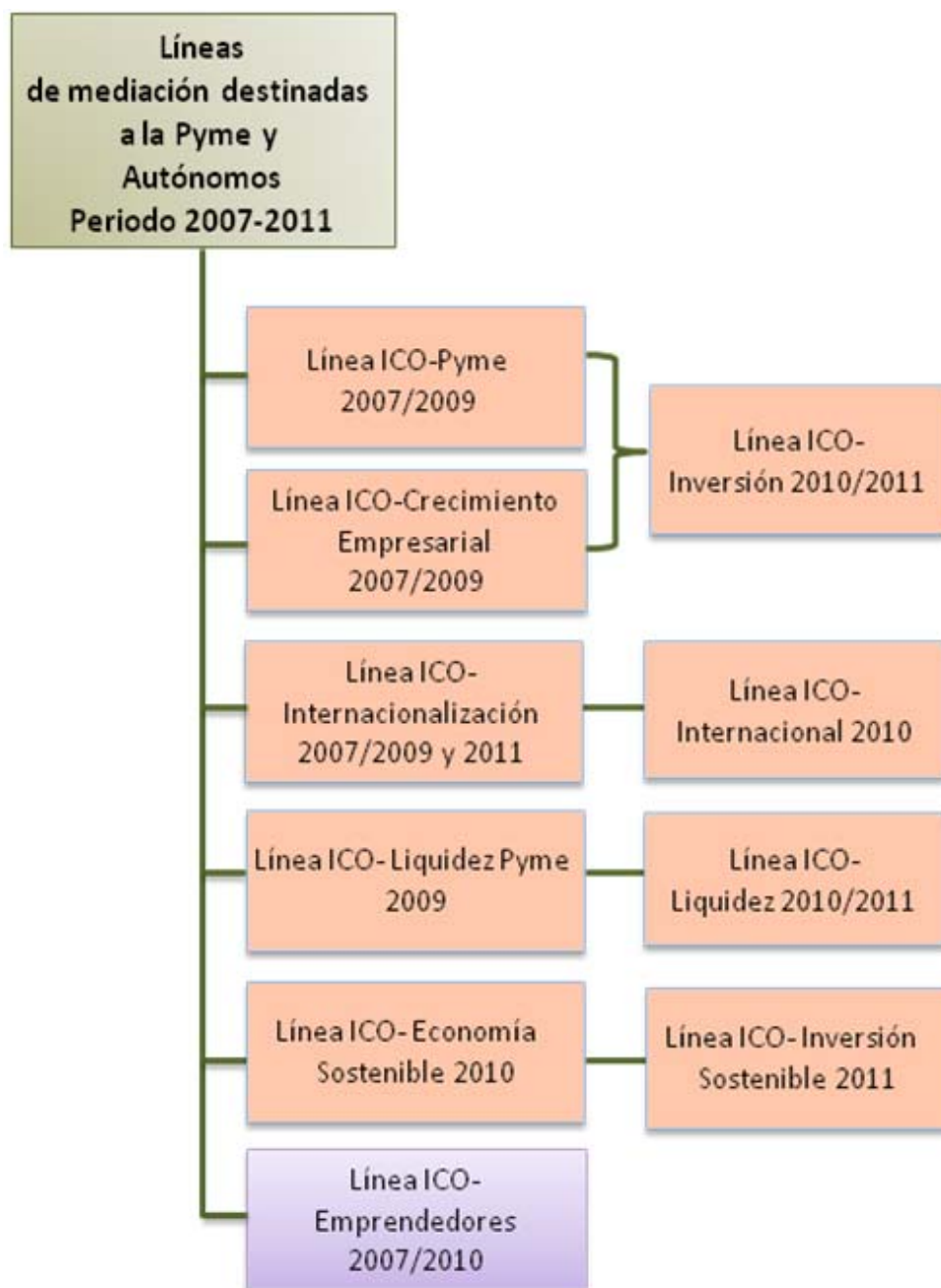
En concreto, la evaluación se centra en:

2.2.1. Líneas de mediación periodo 2007 – 2011 dirigidas a la financiación de la Pyme

Durante el año 2011 el ICO ha vuelto a poner en marcha sus tradicionales líneas de mediación, para que trabajadores autónomos y empresas dispongan de una financiación adecuada y puedan atender a sus necesidades de liquidez o a sus proyectos de inversión. Así el ICO, mantiene entre sus objetivos principales favorecer el desarrollo de las inversiones sostenibles, favorecer el crecimiento empresarial, impulsar la internacionalización y mejorar la competitividad de las empresas españolas.

El ICO dentro de sus medidas de lucha contra la crisis contempla dos nuevas líneas de mediación que se unen a sus líneas clásicas. Las dos líneas nuevas de mediación son la línea ICO - Liquidez creada en 2009 y en vigor en 2011 y la línea ICO - Inversión Sostenible creada en el año 2010 dentro del Fondo de Economía Sostenible. Por otra parte de las líneas clásicas de mediación solo permanecen en vigor las líneas ICO – Inversión 2011 e ICO – Internacionalización 2011.

Gráfico 1. Líneas de mediación del ICO destinadas a la financiación de la Pyme que han estado vigentes en el periodo 2007 - 2011



Fuente: elaboración propia

En la primera fase de la evaluación se consideró por una parte, las líneas clásicas de mediación, y por otra las nuevas líneas liquidez e inversión sostenible que se estudiaron por separado dentro del conjunto de medidas creadas por el ICO en 2010 para combatir las crisis. En esta segunda fase de la evaluación parece más conveniente **analizar conjuntamente** las líneas de mediación vigentes en 2011 estudiando por separado el ICO directo que ha desaparecido en abril de 2012.

Por tanto a efectos de la evaluación consideramos como líneas de mediación para la financiación de la Pyme las siguientes vigentes en 2011⁶:

- Línea ICO – Inversión 2011.
- Línea ICO – Internacionalización 2011.
- Línea ICO – Liquidez 2011.
- Línea ICO – Inversión Sostenible 2011.

Pese a que el ICO tiene actualmente en vigor otras líneas de mediación de carácter sectorial o que financian una inversión muy concreta se han considerado únicamente a efectos de la evaluación las líneas a las que puede acceder una Pyme independientemente del sector al que pertenezca⁷.

2.2.2. Nuevas Líneas de financiación del ICO contra la crisis económica

Ante los efectos producidos por la crisis en la financiación de la Pyme, el Gobierno estableció tres objetivos que delimitaban la política del ICO para contribuir a la salida de la crisis.

- Contribuir a mantener la liquidez de Pyme y autónomos afectados por la restricción crediticia y el aumento de la morosidad.
- Facilitar que la financiación llegue a las Pyme superando la crisis crediticia que ha dificultado su acceso a la financiación ajena.
- Potenciar una economía sostenible como estrategia para cambiar el modelo productivo y aumentar la competitividad de las Pyme.

De acuerdo con las instrucciones del Gobierno, el ICO estableció las siguientes medidas.

- **Para que la financiación llegue a las empresas estableció un plan destinado a:** Mejorar las relaciones con las entidades financieras; establecer un contrato marco único; estandarizar las líneas de mediación; creación de facilitadores financieros y ampliación de los canales de financiación de las Pyme.
- **Para promover la economía sostenible:** Actuar sobre la sostenibilidad económica, medioambiental y social mediante la creación de un fondo de economía sostenible que contempla entre otras una línea de mediación de la economía sostenible y

⁶ Para la evaluación de la línea de inversión 2010-2011 se consideran sus antecedentes Línea ICO – Pyme 2007/2009 y Línea ICO – Crecimiento Empresarial 2007/2009.

⁷ En el anexo número 3: Líneas de mediación para la financiación de la Pyme 2011, se recogen las características principales de las líneas de mediación en vigor en 2011.

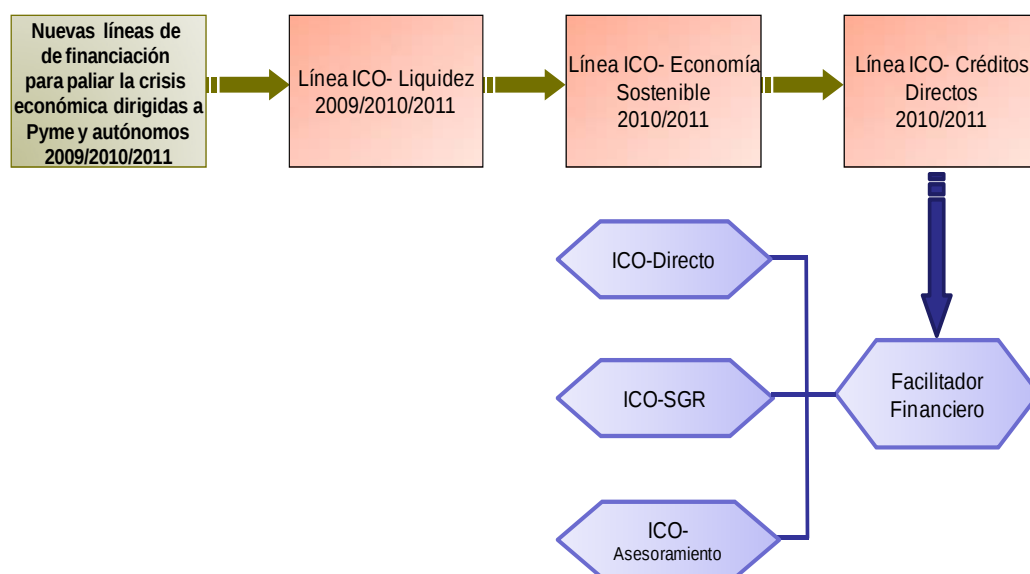
financiación directa por el ICO asumiendo riesgos en proyectos de economía sostenible.

- **Apoyo a la liquidez de las Pyme** mediante una línea de mediación, ICO – Liquidez en la que el ICO asumía en una primera fase el 50% del riesgo.

Estos programas se vieron reforzados por otra serie de medidas aprobadas por el Consejo de Ministros del 9 de abril del 2010. En concreto:

- Apoyo financiero a promotores de viviendas de protección oficial cuando éstas estén destinadas a la venta.
- Modificación de la línea ICO – Liquidez adaptándola a las necesidades de las Pyme.
- Creación de una línea de préstamos directos a Pyme y autónomos, ICO – Directo, en la que el Instituto asume el 100% del riesgo.
- Aumento del volumen de reafianzamiento de las SGR a través de CERSA.

Gráfico 2. Desarrollo de las nuevas líneas del ICO contra la crisis financiera de la Pyme y autónomos



Fuente: elaboración propia

De las medidas anteriores, contempladas en la nueva estrategia ICO, no todas están dirigidas a Pyme y a autónomos. Por ello se han evaluado únicamente:

LÍNEA ICO - LIQUIDEZ

Esta línea se crea en diciembre de 2008 y ha estado en vigor durante el año 2009 con el nombre ICO – Liquidez Pyme, transformándose en 2010 en la

línea ICO - Liquidez que no distingue en función del tamaño de las empresas. Su finalidad es financiar la dotación de capital circulante de aquellos autónomos y pequeñas y medianas empresas, solventes y viables, que se enfrentan a una situación transitoria de restricción de crédito.

La Línea fue dotada inicialmente con un importe global de 10.000 millones de euros, aportando fondos al 50% entre el ICO y las entidades de crédito, para lo cual firmaron un contrato de financiación. Con esta medida lo que se pretendía era insuflar la liquidez necesaria a las Pyme que los mercados financieros no eran capaces de proveer. Los tres años en vigor, su consolidación y la desaparición del resto de medidas tomadas para hacer frente a la crisis aconsejan estudiarla junto al resto de líneas de mediación destinadas a la financiación de la Pyme.

Línea ICO - Economía Sostenible, Fondo de Economía Sostenible 2010 - 2011

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó el 29 de Diciembre de 2009 la puesta en marcha del Fondo de Economía Sostenible por importe de 20.000 millones de euros para 2010 y 2011. El fondo ha sido gestionado por el Instituto de Crédito Oficial, que debía aportar 10.000 millones de euros, y el resto fue aportado por las entidades financieras privadas que suscribieron el convenio de colaboración.

El Fondo de Economía Sostenible se concreta en cuatro productos, que pueden financiar hasta el 100% de los proyectos de inversión:

- Un fondo de capital inversión para financiación de infraestructuras y energía.
- Un fondo de capital riesgo.
- Un programa de cofinanciación directa de proyectos entre el ICO y las entidades financieras.
- Una línea de mediación para autónomos, Pyme y grandes empresas.

Al igual que la línea ICO – Liquidez, la Línea ICO – Economía Sostenible se evalúa dentro del conjunto de líneas de mediación destinada a la financiación de la Pyme.

ICO-Créditos directos:

Como consecuencia de la crisis financiera internacional, el Gobierno⁸ decidió poner en marcha una nueva vía de actuación de carácter temporal durante los años 2010/2011 dirigida a la concesión de préstamos directos del

⁸ Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de abril de 2010 se instruye al Instituto de Crédito Oficial a la puesta en marcha de un programa de financiación directa a Pyme y autónomos antes del 15 de junio de 2010.

Instituto de Crédito Oficial a Pyme y autónomos que cuenten con proyectos viables y solventes.

Por ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo se estableció la posibilidad de la financiación directa por parte del ICO de las Pyme y autónomos españolas mediante la colaboración con las entidades financieras privadas⁹.

Al asumir el ICO la totalidad del riesgo la decisión sobre la concesión del crédito a la Pyme queda en sus manos y rompe la dependencia que de las políticas comerciales de las entidades crediticias colaboradoras tienen las líneas de mediación. Por otra parte la nueva línea de ICO – Directo supuso un desafío para el Instituto que debió adoptar la decisión de asumir el riesgo de las nuevas operaciones sin una red de oficinas territoriales, sin un departamento especializado en el análisis del riesgo de la Pyme y sin el contacto directo con el solicitante, fundamental para una correcta evaluación del riesgo.

La nueva actividad de financiación directa del ICO a las Pyme se sustenta en la figura del Facilitador Financiero que presta su plataforma a los tres tipos de medidas que conforman el programa de financiación directa:

- **ICO-Directo:** dirigido a autónomos y Pyme, con más de un año de antigüedad ejerciendo su actividad empresarial, que quieran solicitar directamente al ICO un préstamo para financiar inversión o liquidez por importe máximo de 200.000 euros.
- **ICO-SGR:** nuevo producto de financiación dirigido a autónomos y empresas, puesto en marcha gracias a la colaboración de ICO, CERSA y las SGR. A través de ICO - SGR los autónomos y empresas pueden solicitar préstamos directamente al ICO de hasta 600.000 euros para financiar inversión o liquidez. Las operaciones que son aprobadas están avaladas al 100% por las sociedades de garantía recíproca. El ICO por su parte a través de CERSA, avala a las SGR el 50% de las operaciones formalizadas.
- **ICO-Asesoramiento:** este servicio ofrece a los autónomos y empresas la posibilidad de analizar nuevamente aquellas

⁹ Artículo 12. Programa del Instituto de Crédito Oficial de financiación directa a Pyme y autónomos. *“El Instituto de Crédito Oficial (ICO) pondrá en funcionamiento antes del 15 de junio de 2010 un programa temporal de financiación directa a las Pyme y autónomos, mediante la contratación de una red financiera de ámbito nacional para la prestación de los servicios necesarios. A tal efecto, el Consejo de Ministros o la comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos dirigirán instrucciones al ICO en las que se contengan las condiciones generales que hayan de regir el citado programa y, en todo caso, se determinen los umbrales de la financiación directa que pueda otorgar en su cumplimiento, así como el período de vigencia del programa”.*

solicitudes de financiación que hayan sido rechazadas previamente por alguna entidad financiera. El importe de las operaciones analizadas a través de este servicio no puede ser superior a dos millones de euros.

■ ICO – Directo

Este programa de financiación se instrumentó por el ICO con unas condiciones económicas de mercado y se comercializó a través de una red financiera de ámbito nacional seleccionada por concurso público (Banco de Santander y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria). Esta red comercializadora no puede exigir condiciones de precio o de cualquier otro tipo, adicionales o diferentes de las establecidas en el programa ni, en particular, vincularlo a la contratación de otros productos o servicios ofrecidos por la entidad financiera. Los préstamos directos están dirigidos a financiar proyectos de inversión y necesidades de liquidez y se solicitan a través del canal del facilitador financiero.

Las características principales de este programa son:

- El ICO desarrolla el programa de financiación directa dentro de su ámbito de actuación durante 2010 y 2011.
- Los clientes del programa son preferentemente autónomos¹⁰ o pequeña y mediana empresa (Pyme), con más de un año de actividad, según definición de la Unión Europea¹¹, con necesidades de financiación de inversión y/o circulante por importe de hasta 200.000 € por grupo.

Los préstamos para financiar liquidez tienen un plazo de amortización de tres años, con uno de carencia incluido. En el caso de financiar inversión, el plazo de amortización es de siete años, incluidos dos años de carencia. Ambos tipos de préstamos tienen un tipo de interés del euribor a seis meses más un diferencial del 4% y una comisión de apertura del 0,5% sobre el importe solicitado, con un mínimo de 60€.

Lo novedoso de esta línea de préstamos ICO es que los autónomos o Pyme envían su solicitud directamente al ICO y éste es quien estudia la operación

⁸ La única condición que debe cumplir un autónomo es estar dado de alta en el “Régimen Especial de Trabajadores Autónomos” (RETA) y residir en España.

¹¹ Definición de PYME en la UE: La comisión adoptó el 6 de mayo de 2003 una Recomendación sobre la definición de PYME, que modifica la Recomendación de 1996. El texto define los tipos de empresa (autónoma, asociada y vinculada) y fija un método transparente para calcular los límites financieros y de número de empleados. La definición está vigente desde el 1 de enero de 2005. Mediana: <250 efectivos, volumen de negocio <=50 m €, balance general <=43 m €; Pequeña: <50 efectivos, volumen de negocio <= 10 m €, balance general <= 10 m €; y Micro <10 efectivos, volumen de negocio <= 2 m €, balance general <= 2 m €.

y decide si concede o no el préstamo¹². Si el préstamo es concedido son las entidades financieras, que hayan convenido comercializar este producto, las encargadas de formalizar el préstamo y darle seguimiento.

El Gobierno hará las aportaciones de capital necesarias para mantener el coeficiente de solvencia del ICO en el 9,5%¹³. Conscientes del riesgo que asume el Instituto éste ha establecido una serie de procedimientos y reglas que deben asegurar la correcta evaluación y asunción del riesgo.

■ ICO – SGR

La línea ICO - SGR es un nuevo producto puesto en marcha por el ICO en 2010 con la colaboración de todas las sociedades de garantía recíproca para financiar a Pyme y autónomos sus programas de inversión y liquidez con unas líneas de financiación que combinen los préstamos del ICO con los avales de las SGR.

Se trata de un modelo de colaboración institucional en beneficio del tejido empresarial, especialmente de la Pyme, que amplía sus posibilidades de acceso a la financiación.

La puesta en marcha de esta línea se ha llevado a cabo mediante la firma de un convenio suscrito por el ICO, CERSA y la correspondiente SGR. Este convenio parte del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 9 de abril de 2010, que instó al ICO a procurar el establecimiento de acuerdos con las SGR, a través de CERSA, que permitieran canalizar operaciones de financiación a través de las Sociedades, fijando unas condiciones de precio de mercado y ajustadas a la distribución del riesgo.

Los préstamos solicitados a través de este nuevo producto, tienen un importe máximo de 600.000 euros por cliente y pueden destinarse a financiar inversión o liquidez. En el caso de financiar inversión, ésta no podrá tener una antigüedad superior a un año.

Las operaciones son avaladas al 100% por las SGR. El ICO por su parte, a través de CERSA, reavala las sociedades de garantía recíproca el 50% de las operaciones formalizadas.

¹² Para evaluar el riesgo el ICO se dotó de una herramienta informática, un modelo de scoring desarrollado por un consultor externo y creó un Departamento de Central de Análisis Interno que se reforzó con la contratación de una empresa de servicios que facilitó un equipo de analistas con experiencia. Pese a los filtros y controles, la necesidad de contar con unas políticas más flexibles que las de la banca comercial hacia previsibles niveles de irregulares (impagos hasta 90 días) y morosos (impagos superiores a 90 días) por encima de los de la banca comercial.

¹³ El coeficiente de solvencia bancaria es la relación entre los recursos propios y los activos de riesgo.

Los préstamos para liquidez tienen un plazo de amortización de tres años, con un año de carencia incluido. En el caso de financiar inversión el plazo de amortización es de siete años, incluidos dos años de carencia.

Los préstamos tienen un tipo de interés del Euribor más un diferencial del 2,5% y una comisión de apertura del 0,5%, además del coste del aval concedido por la SGR.

Los préstamos ICO – SGR tienen una serie de ventajas si se compara con el ICO – Directo:

- Se tiene un mayor conocimiento del cliente vía SGR.
- El riesgo está compartido al 50% entre el ICO y la SGR.
- Los créditos de financiación a emprendedores son analizados en base a previsiones.
- Se utiliza un scoring específico para el segmento de emprendedores.
- Con esta línea se pueden conseguir una serie de objetivos:
 - o Simplificar la tarea del analista haciendo semejantes los criterios de evaluación a los del ICO-Directo.
 - o Emprendedores: Se estandariza el análisis a través de una plantilla con pautas detalladas.
 - o Se comparte vía recomendaciones la decisión con la SGR.

■ **ICO – Asesoramiento**

Este servicio ofrece a los autónomos y empresas la posibilidad de analizar nuevamente aquellas solicitudes de financiación que hayan sido rechazadas previamente por alguna entidad financiera. El importe de las operaciones analizadas a través de este servicio no puede ser superior a dos millones de euros.

Con fecha 19 de abril de 2012 un Acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos decidió a propuesta del Instituto la desaparición del ICO - Directo y el ICO – SGR.

3. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACION¹⁴

3.1. ENFOQUE¹⁵

De acuerdo con el mandato recibido, los objetivos de la evaluación y de común acuerdo con los directivos del ICO se adoptaron diferentes criterios evaluativos para abordar los seis aspectos objeto de la evaluación en función de sus características, peculiaridades y su contexto actual.

3.1.1. Criterios de evaluación

- **Pertinencia:** que permitirá evaluar si la intervención se adecua al contexto, en el sentido de si los objetivos se ajustan al problema que pretende resolver la intervención, si son pertinentes y relevantes.
- **Coherencia:** que permitirá conocer la adaptación del diseño de la intervención a los objetivos que se pretenden, analizando si las políticas obedecen a una lógica clara y coherente.
- **Relevancia:** que permitirá conocer la importancia del papel de las políticas analizadas en el marco más amplio del conjunto de intervenciones dirigidas a resolver los problemas de financiación de la Pyme.
- **Implementación:** que permitirá conocer en qué medida las políticas de financiación responden a la ejecución de un modelo o diseño previamente establecido.
- **Cobertura:** que permitirá evaluar si la gestión de las políticas llega a la población teóricamente beneficiaria del mismo.
- **Accesibilidad:** que permitirá conocer el grado en el que las Pyme y autónomos han podido utilizar las medidas de financiación.
- **Eficacia:** permitirá conocer el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas así como otros posibles impactos no buscados que sean relevantes.
- **Impacto:** permitirá conocer las consecuencias y efectos directos e indirectos producidos por las políticas de financiación.

3.1.2. Preguntas de evaluación

La evaluación pretende dar respuestas a las siguientes preguntas:

▣ Evolución de la crisis económica internacional y la financiación de la Pyme

- *¿Cómo ha evolucionado la crisis en el año 2011?*
- *¿Cómo ha afectado la crisis a la financiación de las Pyme en España?*

¹⁴ Ver Anexo 1: "Metodología de la Evaluación".

¹⁵ Ver matriz de evaluación en el Anexo 1: "Metodología de la evaluación".

- *Como ha afectado la crisis económica a la financiación de las empresas en opinión de la Pyme?*

▣ **Líneas de mediación 2007 – 2011 destinadas a la financiación de la Pyme**

- *¿Cómo han evolucionado las líneas de mediación en 2011?*
- *¿Qué efectos han producido en la financiación de la Pyme las líneas de mediación en 2011?*

▣ **ICO – Directo**

- *¿Cómo ha evolucionado el ICO – Directo en 2011?*
- *¿Qué efectos ha producido el ICO – Directo en la financiación de la Pyme en 2011?*
- *¿Qué opinan las empresas sobre el acceso a las diferentes líneas de financiación de la Pyme del ICO?*

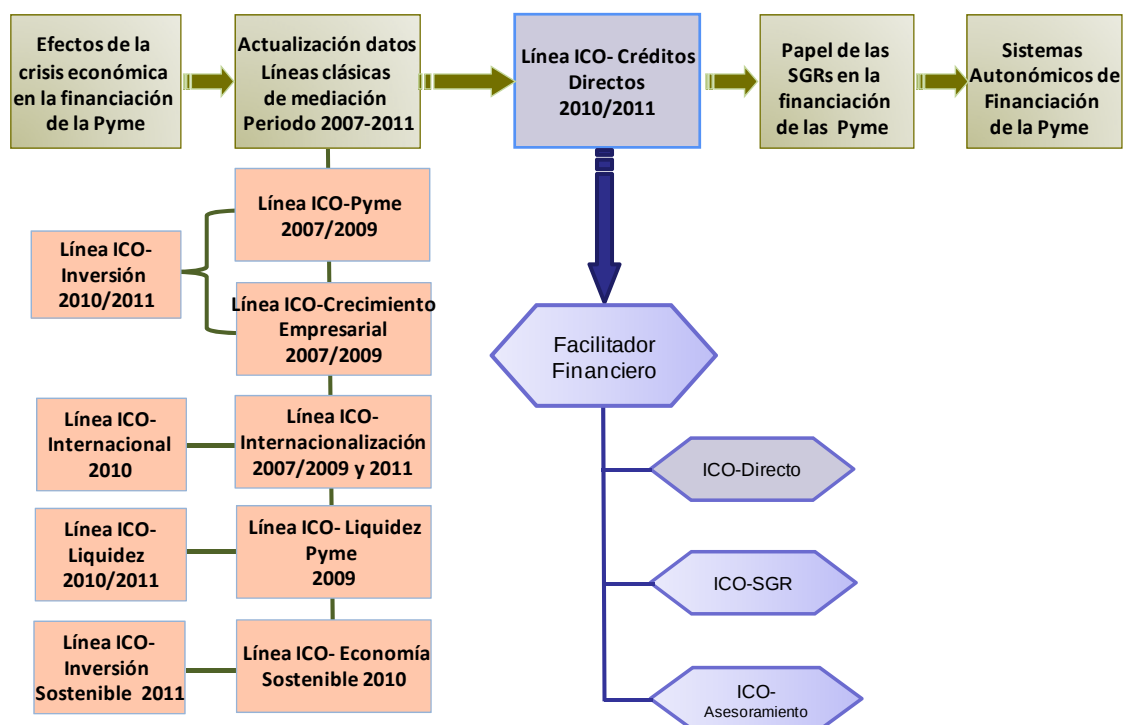
▣ **Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)**

- *¿Existen diferencias en el nivel de desarrollo de las SGR?*
- *¿Cuáles son las causas de las diferencias existentes en las SGR?*
- *¿Cuál es la evolución previsible del sector?*
- *¿Qué opinan las empresas sobre la necesidad de avalar la financiación a las Pyme y sobre los instrumentos financieros existentes?*

▣ **Políticas autonómicas de financiación a la Pyme**

- *¿Son homogéneas las políticas autonómicas de financiación a la Pyme?*
- *¿Cuáles son los elementos diferenciadores?*
- *¿Pueden definirse modelos de políticas autonómicas de financiación a la Pyme?*

Gráfico 3. Contenido de la evaluación



Fuente: elaboración propia

3.2. METODOLOGÍA

Para la obtención y análisis de la información necesaria se han aplicado las siguientes herramientas:

- **Análisis documental** de la información disponible, incluyendo las memorias y estatutos del ICO así como diferentes estudios y trabajos relativos a la financiación de las Pyme y autónomos realizados por el ICO y otras instituciones.
- **Entrevistas en profundidad** con los distintos grupos de interés: directivos del ICO; responsables y expertos en materia de financiación de las Pyme, Banco Europeo de Inversiones (BEI), Banco de España, Banca privada, Cámaras de Comercio, Organizaciones Empresariales, etc.
- **Entrevistas en profundidad** con los directivos de: Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA); Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR) y las veinticuatro sociedades de garantía recíproca (SGR).

- **Entrevistas en profundidad** con los directivos responsables de las políticas de financiación a la Pyme en las 17 Comunidades Autónomas.
- **Estudio** para conocer las consecuencias de la crisis internacional en la financiación de la Pyme.
- **Estudio** para conocer las distintas medidas de financiación dirigidas a Pyme y autónomos en el ámbito de las Administraciones Autonómicas.
- **Encuesta** para analizar en profundidad el papel de las sociedades de garantía recíproca (SGR) en la financiación de las Pyme y autónomos.
- **Análisis de los estudios de opinión** sobre la percepción de la Pyme y autónomos respecto a su acceso a la financiación y a las líneas del ICO.

3.3. DIFICULTAD DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se ve limitada por una serie de factores entre los que cabe destacar:

- El número de entidades colaboradoras y la diversidad de las mismas.
- La amplitud y el tamaño de la población beneficiaria de las líneas ICO de financiación a la Pyme.
- El número de líneas de intermediación y los cambios en las mismas a lo largo del período que se evalúa.
- La diversidad de intereses de los stakeholders implicados en las líneas de mediación.
- Las dificultades de acceso a la información de base debido a los cambios en la estructura del ICO producidos en los últimos meses.

4. ANALISIS E INTERPRETACIÓN

4.1. EVOLUCION DE LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL Y LA FINANCIACIÓN DE LA PYME¹⁶

En la primera fase de la evaluación realizada en 2010¹⁷ se comprobó como la crisis había influido negativamente en la financiación de la Pyme y como eran necesarias las intervenciones públicas tanto para regularizar los mercados financieros y crediticios como para mejorar la financiación de la Pyme. El ICO se convertía en este sentido en un instrumento esencial para la mejora de la financiación de la Pyme.

En esta segunda fase de la evaluación se profundiza en la evolución de la crisis y sus efectos en la financiación de la Pyme y se incluye la opinión de las pequeñas y medianas empresas sobre los efectos de la crisis en su acceso a la financiación.

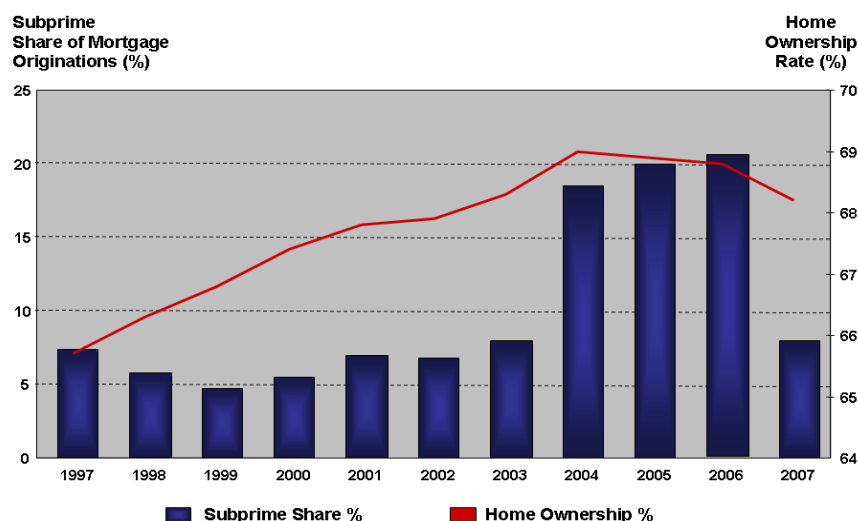
▣ La crisis financiera y su impacto en la economía real

La actual coyuntura económica ha sido calificada como la recesión más severa desde la Segunda Guerra Mundial. Su origen se puede situar en el verano de 2007, cuando estalló en Estados Unidos lo que se conoce como la crisis *subprime*. Este término hace referencia a las hipotecas *subprime*, o hipotecas de alto riesgo, un producto de la banca estadounidense destinado a clientes de escasa solvencia con alto riesgo de impago. Las condiciones de estas hipotecas eran por tanto bastante gravosas, con altas comisiones y tipos de interés mayores que los de un préstamo personal, pero para muchas familias suponía un modo de acceso a la vivienda. Debido al riesgo que conllevaban estos productos, la Reserva Federal establecía límites para la concesión de dichos préstamos. Sin embargo, los bancos encontraron formas de evitar estas restricciones, ya que este tipo de deuda es un producto financiero para el que existe un mercado y puede por tanto ser transferida mediante titulización o en forma de bonos a fondos de inversión o planes de pensiones, dando lugar a productos financieros de riesgo pero atractivos por su alta rentabilidad. De este modo, las hipotecas *subprime* se retiraban del activo de los bancos y su cuantía y número pudo crecer por encima de los límites impuestos por la Reserva Federal.

¹⁶ Ver Anexo 2: “Evolución de la crisis financiera y su impacto en la economía real durante 2011”, recoge el estudio realizado por el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá de Henares para la evaluación.

¹⁷ www.aeval.es

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de hipotecas subprime sobre el total de hipotecas concedidas en Estados Unidos. 1997-2007



Fuente: U.S. Census Bureau; Harvard University-State of the Nation's Housing Report 2008

La quiebra de estas compañías vinculadas con las hipotecas *subprime* debido a la falta de liquidez hizo presagiar la crisis y puso en entredicho el trabajo de las agencias de calificación crediticia que, pese al aumento de la morosidad, mantuvieron calificaciones altas para fondos compuestos en última instancia por hipotecas de alto riesgo. Las bolsas de todo el mundo respondieron con fuertes caídas y la alerta por falta de liquidez se trasladó a Europa de la mano del banco alemán IKB y del francés BNP Paribas, que suspendió tres fondos. Ante esta situación, se hizo inevitable la intervención de los bancos centrales para mitigar el problema de la falta de liquidez que estaba ocasionando tensiones en el mercado interbancario y transmitir confianza a los mercados. Así, la Reserva Federal inyectó en la economía el equivalente a 47.000 millones de euros y el BCE 200.000 millones de euros.

En este contexto se produjeron los acontecimientos de septiembre de 2008, que supusieron la consolidación de la crisis financiera y su contagio a la economía real: el 15 de septiembre, Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión norteamericano, se declaró en quiebra tras las pérdidas originadas por las hipotecas *subprime* y el Bank of América se vio obligado a comprar la entidad Merrill Lynch.

Las causas de la crisis aparecen resumidas en las declaraciones¹⁸ de la cumbre del G-20 sobre mercados financieros y economía mundial, hechas el 15 de noviembre de 2008.

Desde septiembre de 2008 se considera que la crisis financiera ya se ha contagiado y que la economía real ha entrado de forma indudable en un

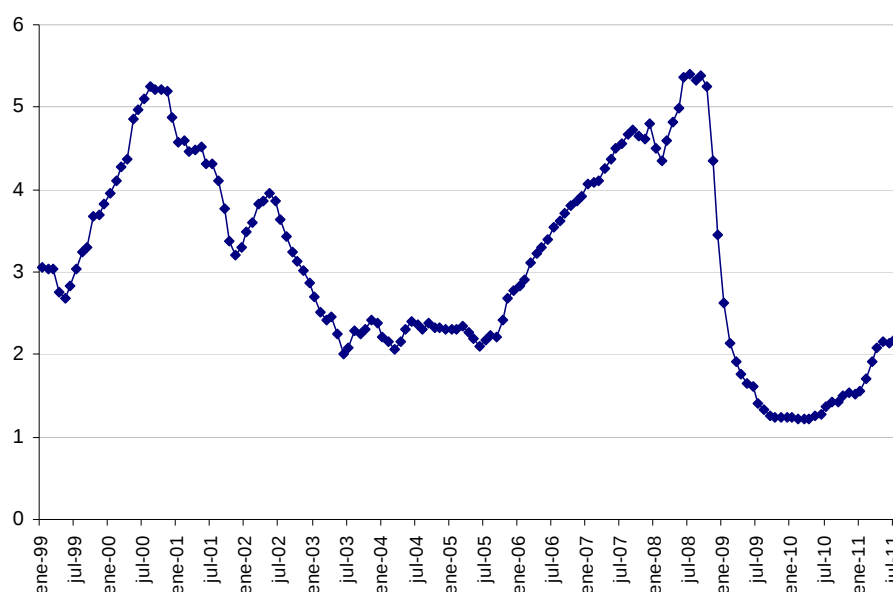
¹⁸

http://www.cfr.org/publication/17778/statement_from_g20_summit_november_2008.html

período de recesión. El efecto sobre la economía real (especialmente sobre la demanda interna) se deja sentir con más fuerza en aquellas economías que durante los años de bonanza fueron más dependientes de la construcción. Se trata de economías en las que la actividad económica se había apoyado considerablemente en la actividad constructora¹⁹ y el consumo había crecido al amparo del mencionado efecto riqueza creado por el continuo incremento de la valoración de los activos de las familias, esto es, la subida de precios de la vivienda.

El proceso de contagio tiene su origen en los propios mercados financieros acuciados por graves problemas de liquidez: los bancos necesitan financiarse pero el clima de desconfianza hace muy difícil el acceso a créditos en el mercado interbancario, lo que presiona al alza los tipos de interés. Este incremento se traslada a los tipos de interés de las hipotecas, desencadenando así el primer efecto sobre la economía real al recortar la renta disponible de las familias. Las presiones del mercado interbancario quedan recogidas en la evolución del Euribor, que alcanza máximos históricos en julio y septiembre de 2008.

Gráfico 5. Evolución del Euribor a un año. 1999-2011



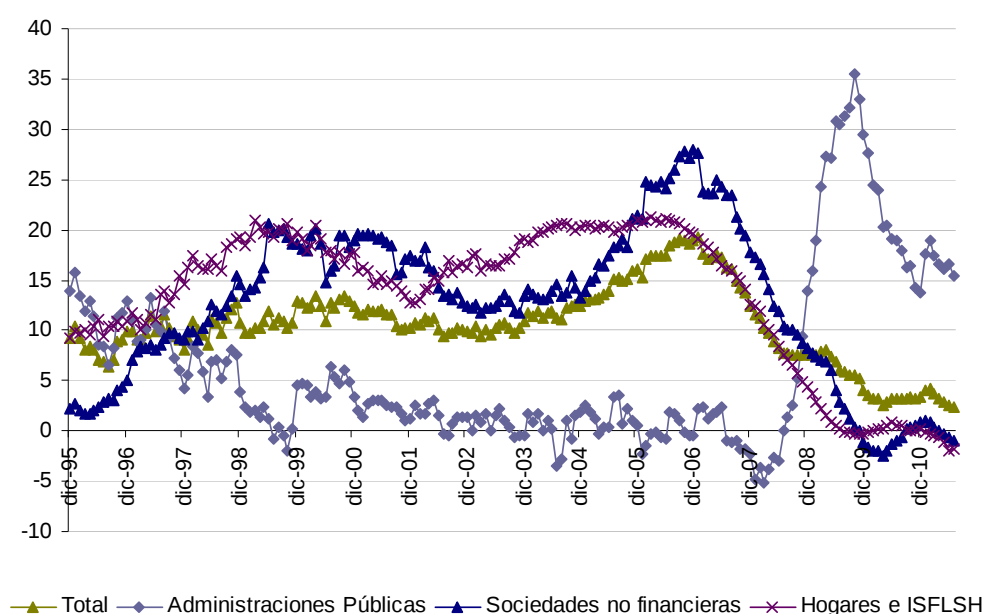
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Adicionalmente la falta de liquidez de los bancos se traduce en un descenso de su actividad crediticia, disminuyendo así los fondos destinados a la financiación de las sociedades no financieras y hogares, así como a las Administraciones Públicas.

¹⁹En el caso de la economía española, un 7 por cien de la población de 16 o más años estaba empleada en el sector de la construcción en el primer trimestre de 2008. En el primer trimestre de 2010 este cociente se situaba en el 4,3 por cien, según datos del INE.

En el siguiente gráfico se refleja, en tasas de variación interanual, el proceso de disminución de fondos seguido en la economía española, entre enero de 2007. La única excepción es el crecimiento de la financiación destinada a las Administraciones Públicas desde el primer trimestre de 2008 (con tasas de variación crecientes hasta el tercer trimestre de 2009 y desde entonces decrecientes, aunque con algún repunte a comienzos de 2011). Sin embargo, a pesar de esto, el total de la financiación al conjunto de sectores no financieros ha experimentado una notable disminución de los fondos captados, desencadenando un proceso de desapalancamiento que agudiza la restricción crediticia a lo largo de 2010 y 2011.

Gráfico 6. Financiación a los sectores no financieros en España. 1995-2010.
Tasas de variación interanual

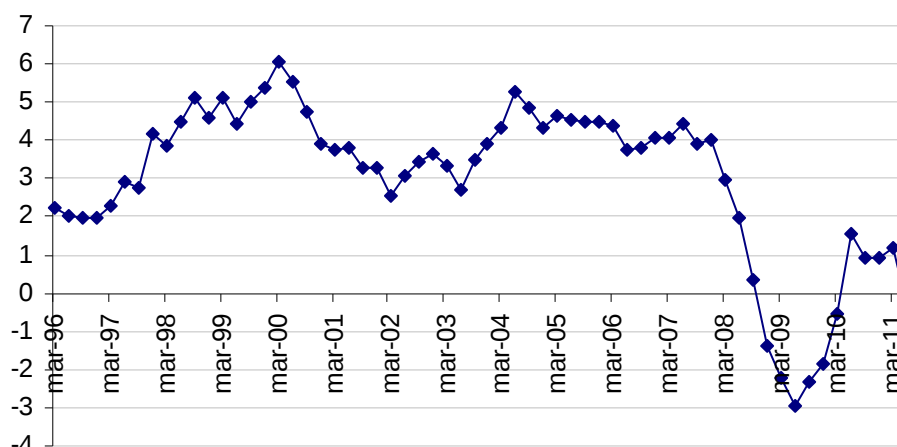


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Debido a este desapalancamiento las familias han tenido que dedicar más recursos a pagar sus préstamos e hipotecas y las empresas han visto disminuir su financiación, lo que incide negativamente en la creación y mantenimiento del empleo.

El resultado de todos estos factores es el freno del crecimiento económico medido por el PIB. Como puede observarse esta variable comenzó a exhibir tasas de crecimiento negativas en el último trimestre de 2008, llegando en junio de 2009 a un crecimiento del -4,45 por cien. Estas cifras suponen la mayor contracción trimestral de la economía española desde 1970, año en que el INE comenzó a elaborar las estadísticas de Contabilidad Nacional.

Gráfico 7. PIB de España a precios de mercado. 1996-2011. Tasas de variación interanual



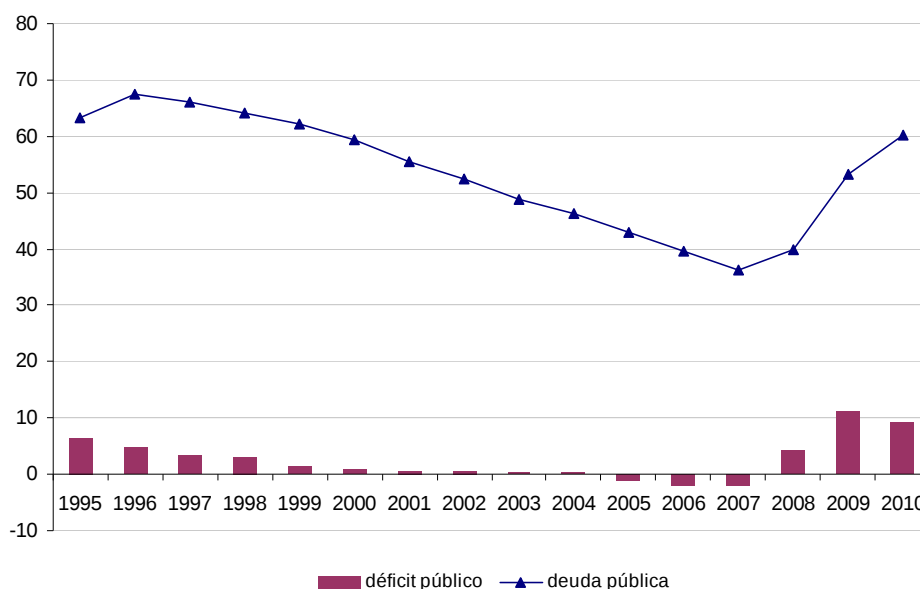
Nota: Índices de volumen encadenados. Referencia año 2000=100. Datos corregidos de efectos estacionales y calendario

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Como consecuencia de estos hechos y de los esfuerzos públicos por reflotar la economía (fundamentalmente el aumento de las prestaciones por desempleo y el descenso de la recaudación tributaria), el ejercicio 2009 se cerró con un fuerte repunte del déficit público, que se situó en el 11,2 por cien del PIB. La deuda pública, por su parte, también inició una escalada que la situó en el 60,1 del PIB a finales de 2010 y con el agravante adicional de grandes vencimientos para 2011. Como resultado de estas cifras se ha observado la aparición de políticas encaminadas a la contención del déficit (recortes en las partidas de gastos o subidas de impuestos²⁰) lo que contribuye a activar una vez más el círculo vicioso de la crisis al desencadenar un impacto negativo sobre el gasto en consumo de la economía.

²⁰En julio de 2010 el tipo general del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) experimentó una subida de 2 puntos y el tipo reducido de 1 punto. En el Decreto-ley de 3 de diciembre de 2010, *de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*, entre otras medidas, se contempla una subida de los impuestos al tabaco y una reducción del 5 por cien (del 30 al 25 por cien) en el Impuesto de Sociedades para empresas de menor dimensión y autónomos que presenten una base imponible de hasta 300.000 euros. Asimismo, la cifra de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 en gasto no financiero se redujo en el 18,9 por cien respecto a la de 2010.

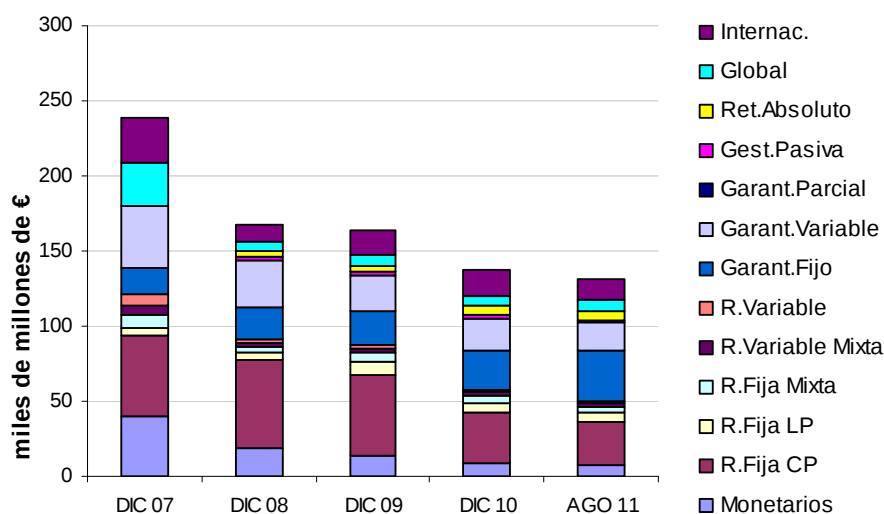
Gráfico 8. Déficit público y deuda pública de la economía española como porcentaje del PIB a precios de mercado, 1995-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

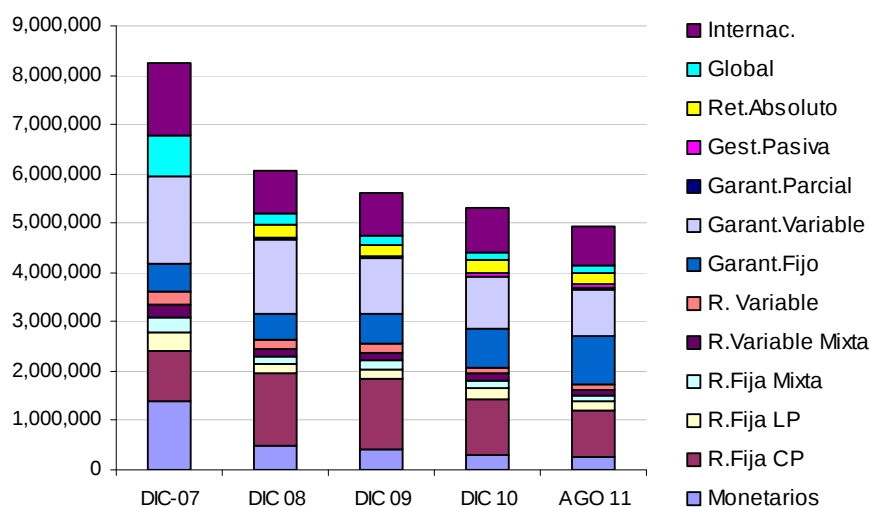
Por último, cabe mencionar el impacto que la crisis y el clima de desconfianza generado tienen sobre las decisiones de inversión de los distintos agentes económicos. Así, el análisis de la evolución de los fondos de inversión pone de manifiesto la falta de confianza de los inversores, que se traduce en la gran caída experimentada por el patrimonio en dichos fondos, que se situó en diciembre de 2010 por debajo de los 150.000 millones de euros. Dicha disminución puede comprobarse también analizando el número de partícipes que presenta una disminución de la renta variable, asociada directamente con la mayor aversión al riesgo, así como cierto trasvase de la renta fija a largo plazo a la renta fija a corto plazo. Estos movimientos se ven acompañados también por una caída de los fondos más conservadores, motivada en este caso por la competencia de los depósitos bancarios, los bajos tipos de interés marcados por el BCE y las dudas sobre la deuda soberana generadas por la crisis griega.

Gráfico 9. Evolución del patrimonio de los fondos de inversión. 2007-2011.
(Miles de millones de euros)



Fuente: Inverco

Gráfico 10. Evolución del número de partícipes en los fondos de inversión. 2007-2011



Fuente: Inverco

Nota: Las siglas de la leyenda corresponden a los siguientes tipos de fondos de inversión: Internacionales, Globales, Retorno Absoluto, Gestión Pasiva, Garantía Parcial, Garantizados de Renta Variable, Garantizados de Renta Fija, Renta Variable, Renta Variable Mixta, Renta Fija Mixta, Renta Fija a largo plazo, Renta Fija a corto plazo, Fondos Monetarios.

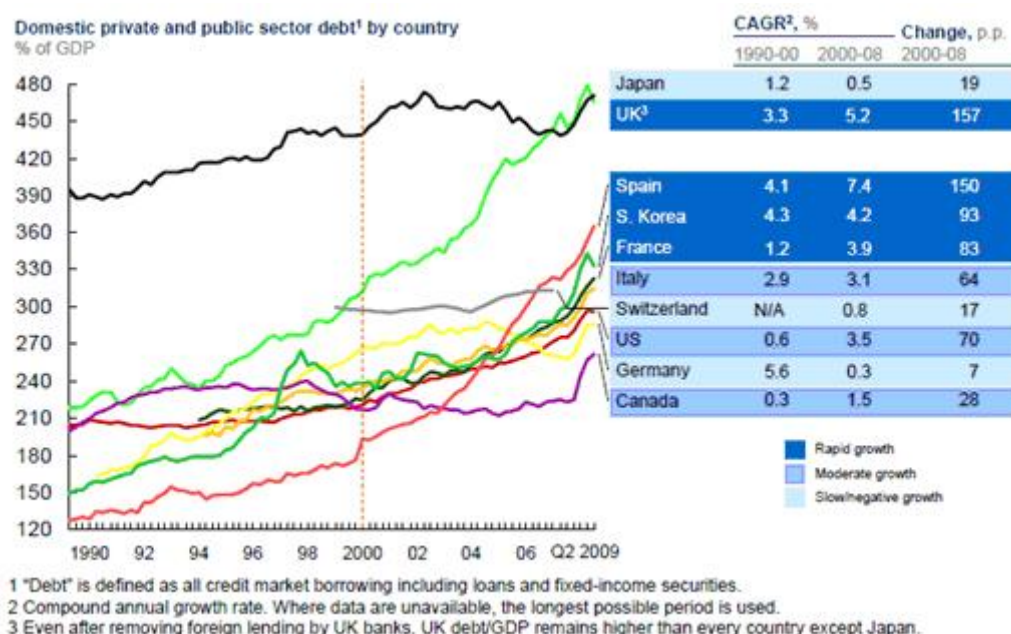
▣ Razones para la restricción crediticia

Tras un período²¹ caracterizado por los bajos tipos de interés y una expansión crediticia en los distintos sectores (incluidas las pequeñas y

²¹Este período ha sido denominado como “La Gran Moderación”, un término acuñado por el economista James Stock, de la Universidad de Harvard, y que se emplea para designar lo que se creía el fin de la volatilidad económica.

medianas empresas) que alcanza tasas de variación interanual cercanas al 28 por cien en 2006 en el caso de las sociedades no financieras, la llegada de la crisis financiera y su contagio a la economía real supone una mirada crítica al alto nivel de endeudamiento alcanzado por la economía española, un aumento del precio del dinero y el freno de la actividad crediticia. En efecto, puede observarse cómo la financiación comienza a crecer a un ritmo cada vez menor llegando incluso a presentar tasas de variación negativas en los últimos meses de 2009, lo que supone el desapalancamiento de la financiación de las sociedades no financieras.

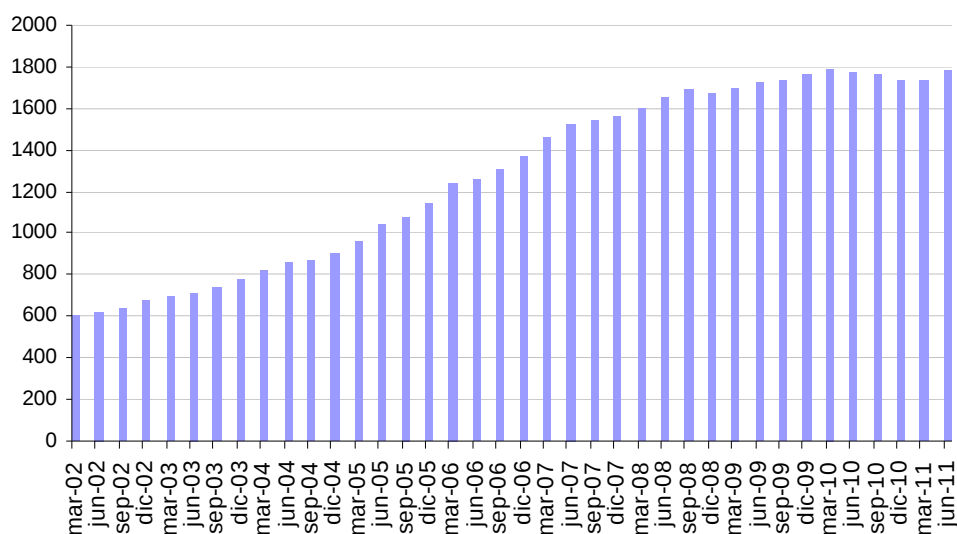
Gráfico 11. Crecimiento de la deuda en las economías más maduras. 1990-2009. Porcentaje del PIB.



Fuente: McKinsey Global Institute

La restricción al crédito -además de por la propia naturaleza financiera de la crisis-, emergió bruscamente por la mayor dificultad de financiación de la economía española, posiblemente por su elevado endeudamiento externo. En efecto, se puede comprobar que la deuda externa de España experimenta un fuerte crecimiento en 2006, llegando a una tasa de variación interanual del 29 por cien en marzo de ese año. Este crecimiento se produjo en un momento de bonanza en el que se confiaba en la economía española y se podía atraer a la inversión extranjera. Sin embargo la situación actual no es la misma y en este contexto un endeudamiento con el exterior, que roza el 168 por cien del PIB, es visto con recelo y genera desconfianza en los mercados internacionales con la consiguiente dificultad para acceder a la financiación.

Gráfico 12. Deuda externa de España. 2002-2011. Total sectores y plazos.
Miles de millones de euros

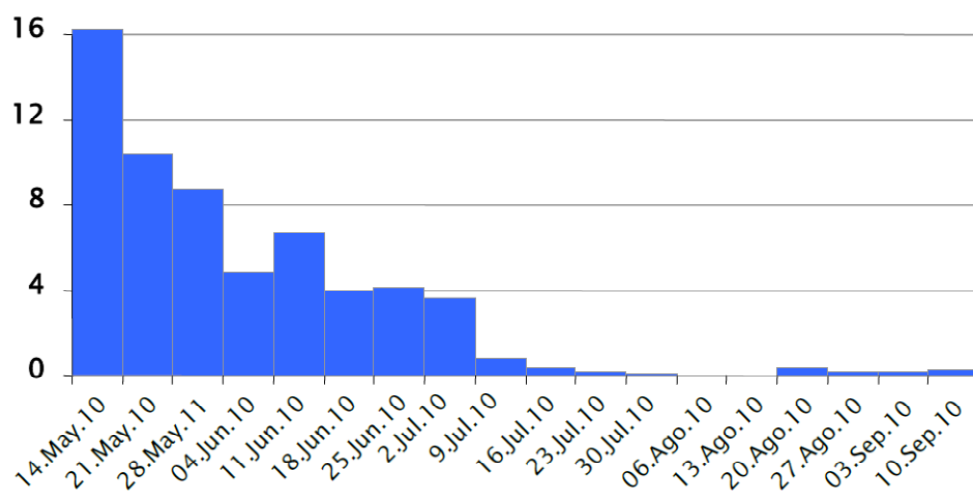


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Esta situación es común a otras economías de la zona euro y llevó al Banco Central Europeo a anunciar en mayo de 2010 la compra de bonos para mejorar los diferenciales de la deuda soberana.

Según el Informe sobre la estabilidad financiera mundial elaborado por el FMI, entre mayo y julio de 2010 el BCE compró deuda pública en el mercado secundario por valor de aproximadamente 59.000 millones de euros netos.

Gráfico 13. Programa del BCE de compra de bonos soberanos en la Zona Euro. 2010. Billones de €.



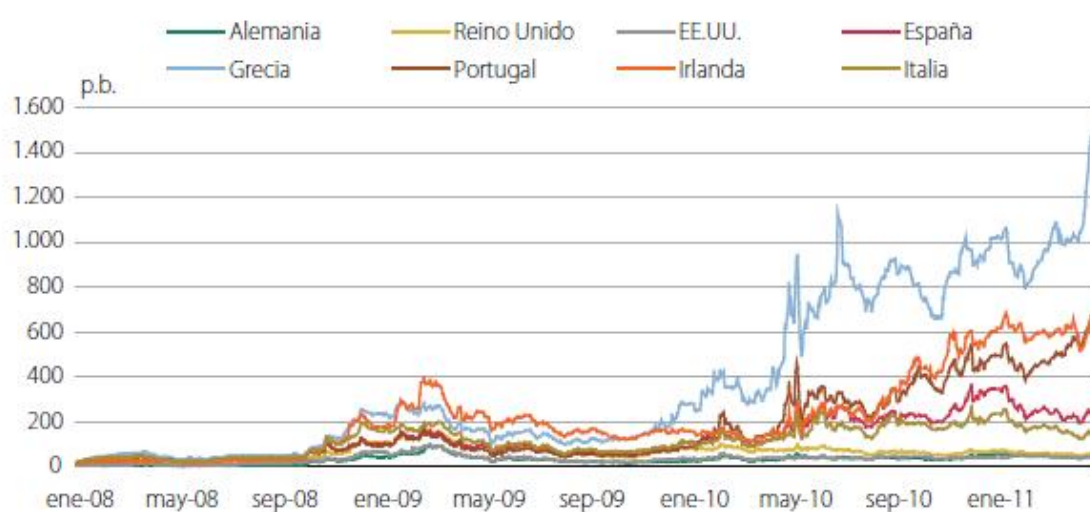
Fuente: Banco Central Europeo y Banco Central de Chile

De hecho, en agosto de 2011, el BCE ha tenido que volver a intervenir comprando deuda soberana italiana y española. En concreto, desde el 8 de

agosto hasta el 3 de octubre el BCE ha comprado deuda soberana de países de la zona euro por valor de 87.800 millones de euros.

Otro indicador de la desconfianza existente en los mercados es el aumento del coste de asegurar la deuda pública española. Este coste se refleja en la cotización de los *Credit Default Swaps* (CDS), un instrumento financiero que es asimilable a un seguro de protección frente al evento de impago de los títulos de deuda de un determinado emisor. En efecto, los CDS de la deuda de España se encarecieron en los últimos meses de 2010 hasta alcanzar el 31 de diciembre de 2011 los 380.35 puntos básicos.

Gráfico 14. Primas de riesgo de crédito de los CDS de bonos soberanos. 2008-2011. Puntos base.



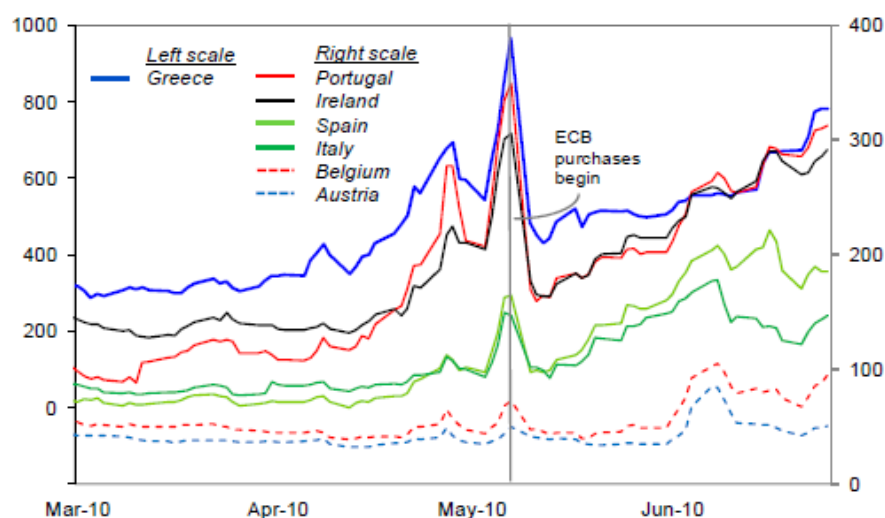
Fuente: Thomson Datastream y CNMV

Volviendo a los indicadores de desconfianza y como se señalaba con anterioridad, las tensiones existentes se reflejan también en el diferencial a diez años de la deuda soberana española respecto a los bonos alemanes, que se mantuvo en el mes de noviembre de 2010 por encima de los 210 puntos básicos, muy cerca de los máximos alcanzados en junio. Estas tensiones de la deuda soberana aumentaron, en agosto de 2011 (se alcanzaron los 398 puntos básicos) contagiándose a los bancos, por ser grandes tenedores de deuda pública lo que conllevaba una posible exposición a la deteriorada deuda griega. Esto generó la consiguiente disminución de la actividad del mercado interbancario, al que nuevamente tuvo que sustituir el BCE.

A la fecha de cierre de la evaluación²² la prima de riesgo española era de 356 puntos básicos, habiendo superado con posterioridad los 500 puntos.

²² 30 de marzo de 2012

Gráfico 15. Spread sobre bonos alemanes. 2010. Puntos base.



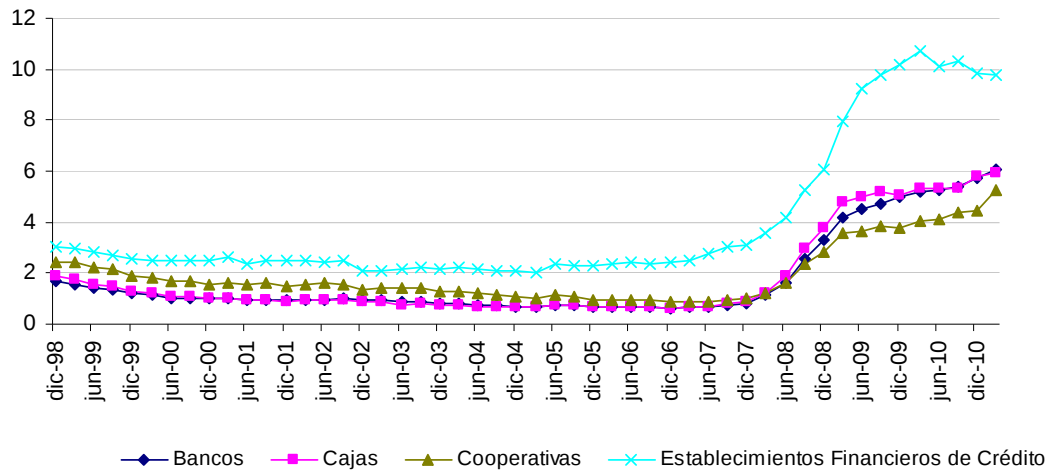
Fuente: Bloomberg y Fondo Monetario Internacional

Las dificultades exteriores de la economía española se han traducido en una crisis de confianza que afecta a la actividad del mercado interbancario. Este efecto se ve reforzado por un posible problema de *crowding out*, lo que lleva conjuntamente a una situación de falta de liquidez para prestar a las empresas y a un repunte de los tipos de interés. La incierta situación económica, ha exigido a las instituciones de crédito una extrema cautela en el proceso de analizar la conveniencia de los riesgos asumidos en la concesión de préstamos y créditos a las Pyme y autónomos que los solicitan. Según un informe²³ del Banco Central Europeo, el 42 por cien de las Pyme que solicitaron financiación en la segunda mitad de 2009 informaron que observaban un deterioro en la disponibilidad del crédito.

Esta aversión al riesgo parece estar sin embargo justificada, especialmente a la vista de la evolución registrada por la tasa de morosidad desde el comienzo de la crisis. En los siguientes gráficos puede verse el fuerte incremento de dicha tasa (en julio de 2010 era del 5,47 por cien frente al 0,78 por cien de julio de 2007), que se calcula como el cociente entre el crédito dudoso y el total de crédito concedido.

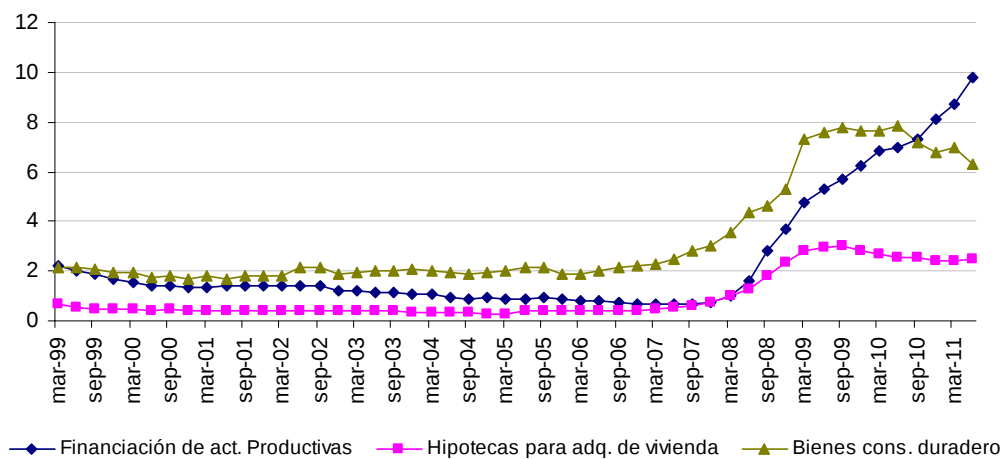
²³Survey on the Access to Finance of Small and Medium-sized Enterprises in the Euro Area.

Gráfico 16. Evolución de la tasa de morosidad por instituciones. 1998-2010



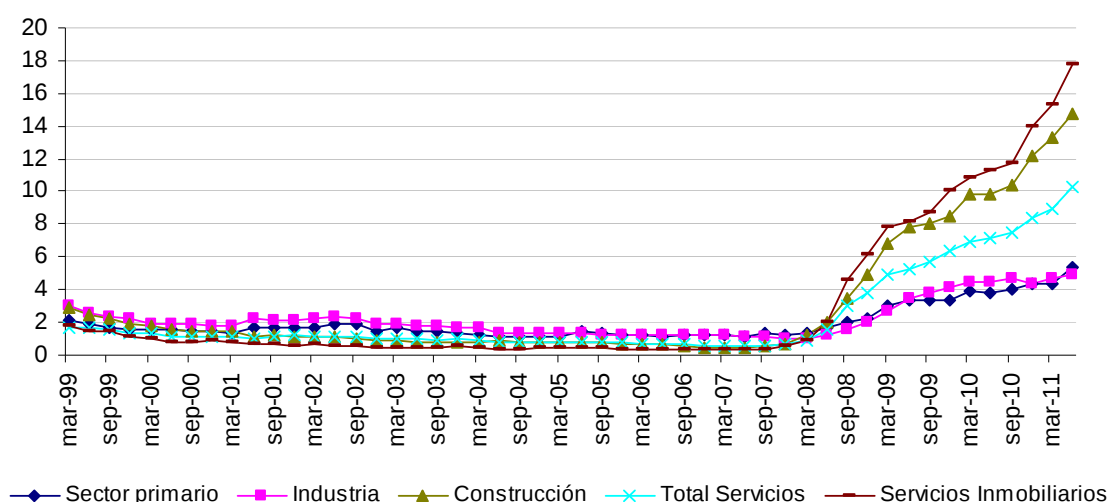
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Gráfico 17. Evolución de la tasa de morosidad por finalidad del crédito. 1999-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

Gráfico 18. Evolución de la tasa de morosidad por sectores. 1999-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

El desglose de la tasa de morosidad permite ver el mayor impacto de la crisis sobre los Establecimientos Financieros de Crédito (EFC) y sobre las actividades relacionadas con la construcción, donde el porcentaje de créditos dudosos llega a alcanzar el 10 por 100. El análisis de la mora por finalidad del crédito pone de manifiesto el carácter peculiar de los préstamos con garantía hipotecaria que, si bien se resienten al comienzo de la crisis, tienden después a estabilizarse en cuanto al porcentaje de dudosos. Detrás de este fenómeno se pueden encontrar diversos factores, como el esfuerzo de las familias por preservar su vivienda y el esfuerzo de las entidades financieras por evitar que estos productos entren en mora, lo que cargaría sus balances con unos activos (viviendas) prácticamente ilíquidos en la coyuntura actual.

Otro indicador preocupante que puede justificar la mayor cautela de las Entidades de Crédito es el aumento de la siniestralidad de las operaciones vencidas. La Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), compañía pública que reafianza los avales otorgados por las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) a pequeñas y medianas empresas españolas, informó que la siniestralidad se elevó hasta el 16,42 por cien para el conjunto de las SGR en 2009. La cifra de 2009 quintuplica la media del periodo 2000/2007, un 3 por ciento. Afortunadamente el dato de siniestralidad se redujo, situándose en el 8,12 por ciento en el ejercicio de 2010 y en el 9,90 por ciento en 2011.

La caída de la actividad en el mercado interbancario desde el comienzo de la crisis, motivada por el clima general de desconfianza y por las mencionadas tensiones de la deuda soberana, se manifiestan en la brusca caída del importe negociado entre septiembre de 2007 y el mismo mes del

año 2009. En 2010 parece apreciarse una ligera recuperación, pero los importes se concentran en los vencimientos más cortos.

Tabla 2. Evolución de los depósitos interbancarios en España. 2007-2010.
Millones de euros

PLAZOS	IMPORTE NEGOCIADO					
	03-sep-07	03-dic-07	03-mar-08	03-sep-08	03-sep-09	03-sep-10
DIA A DIA	12.894,66	10.998,43	7.022,75	3.536,47	2.914,45	5.324,83
2 A 5 DIAS	76	558	66 -		15	150
UNA SEMANA	1.220,00	1.286,50	470	660	162	10,1
QUINCE DIAS	10	25	1.383,99	16	100	98
18-26 DIAS	-	-	-	-		40
UN MES	60	50	130	160,02	20 -	
1 A 2 MESES	24,2	60 -	-		95 -	
DOS MESES	-	-	-		20 -	
2 A 3 MESES	-	-	15 -	-	-	
TRES MESES	12	8,54	30,64	115,22	109,82 -	
3 A 6 MESES	-	-	-	-	-	
SEIS MESES	-	7,6	20	6	3,65 -	
6 A 12 MESES	-	-	-	-	-	
UN AÑO	-	-	-		2 -	
MAS DE 1 AÑO	-	-	-	-	-	
TOTAL	14.296,86	12.994,06	9.138,37	4.493,71	3.441,91	5.622,93

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

En un intento de salvaguardar el funcionamiento y actividad de este mercado, el Gobierno aprobó en octubre de 2008, 100.000 millones de euros para avalar préstamos interbancarios. Esta medida tenía una duración inicial de seis meses pero se ha prorrogado en diversas ocasiones, solicitando el Gobierno a la Comisión Europea un nuevo período de seis meses (hasta julio de 2011) para que la banca pueda emitir deuda con el aval del Estado. La medida parece necesaria por las dificultades que siguen existiendo en los mercados mayoristas y por las necesidades de financiación de muchas entidades que tienen que afrontar vencimientos de deuda por encima de 100.000 millones de euros en 2012.

Como se ha analizado a lo largo del apartado, todos estos factores hacen complicado el acceso a la financiación por parte de las empresas, siendo este problema más grave para aquéllas de menor tamaño. Así lo señala la OCDE²⁴ en su informe de 2009, donde señala la mayor vulnerabilidad de este tipo de empresas debido a que a) es más difícil para ellas reducir su tamaño para adaptarse a la menor financiación, dado que ya son pequeñas, b) están menos diversificadas en sus actividades, c) tienen estructuras

²⁴ *The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses*. OCDE

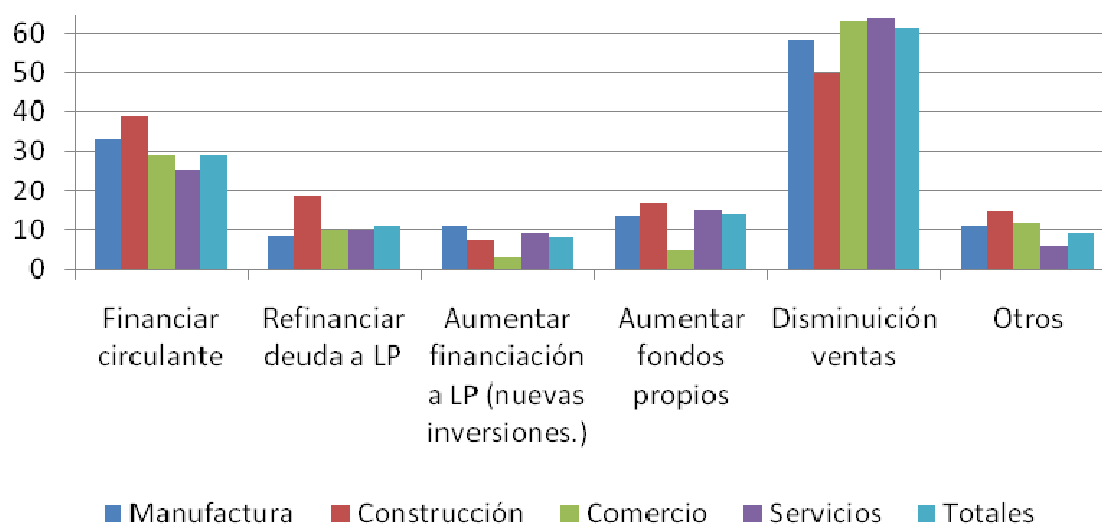
financieras más débiles o menor capitalización, d) tienen ratings crediticios más bajos, e) son fuertemente dependientes del crédito, y f) tienen menores opciones de financiación, especialmente en los mercados financieros.

De todos modos, como se ha analizado, el estímulo de la actividad crediticia no ha sido tan contundente como cabría esperar debido a la mayor aversión al riesgo de las entidades de crédito que, bien movidas por el calendario de pagos de sus deudas, por las cifras de impagos o por los mayores requisitos de Basilea II, han seguido restringiendo la financiación otorgada, especialmente la destinada a las empresas de menor tamaño.

■ Dificultades para el acceso al crédito

En una reciente encuesta realizada en el seno de una investigación sobre la actividad emprendedora en España, cuando se preguntó sobre los problemas principales a los que el emprendedor se está enfrentando en las circunstancias económico-financieras actuales, tras la respuesta de la “disminución de las ventas” (alrededor del 55 por cien), sobresalen los problemas de la “financiación del circulante” (casi el 30 por cien), la refinanciación de la deuda a largo plazo (más del 10 por cien), o el aumento de financiación para nuevas inversiones (alrededor del 8 por cien).

Gráfico 19. Problemas principales a los que se enfrenta el emprendedor. 2009



Fuente: Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá de Henares

La restricción del crédito se puede analizar desde el punto de vista de las propias entidades financieras, empleando para ello los resultados de la

Encuesta sobre Préstamos Bancarios (EPB) en la zona del euro llevada a cabo por el Eurosistema²⁵ en julio de 2010.

Según recoge el Banco Central Europeo en su Boletín Mensual de agosto de 2010, los resultados de la encuesta indican que *“en el segundo trimestre de 2010, el porcentaje neto de entidades que señaló que se había producido un endurecimiento de los criterios aplicados para la aprobación de préstamos y líneas de crédito a empresas se incrementó²⁶ hasta el 11%, superando con ello las expectativas de las entidades de la encuesta anterior (el 2%).”*

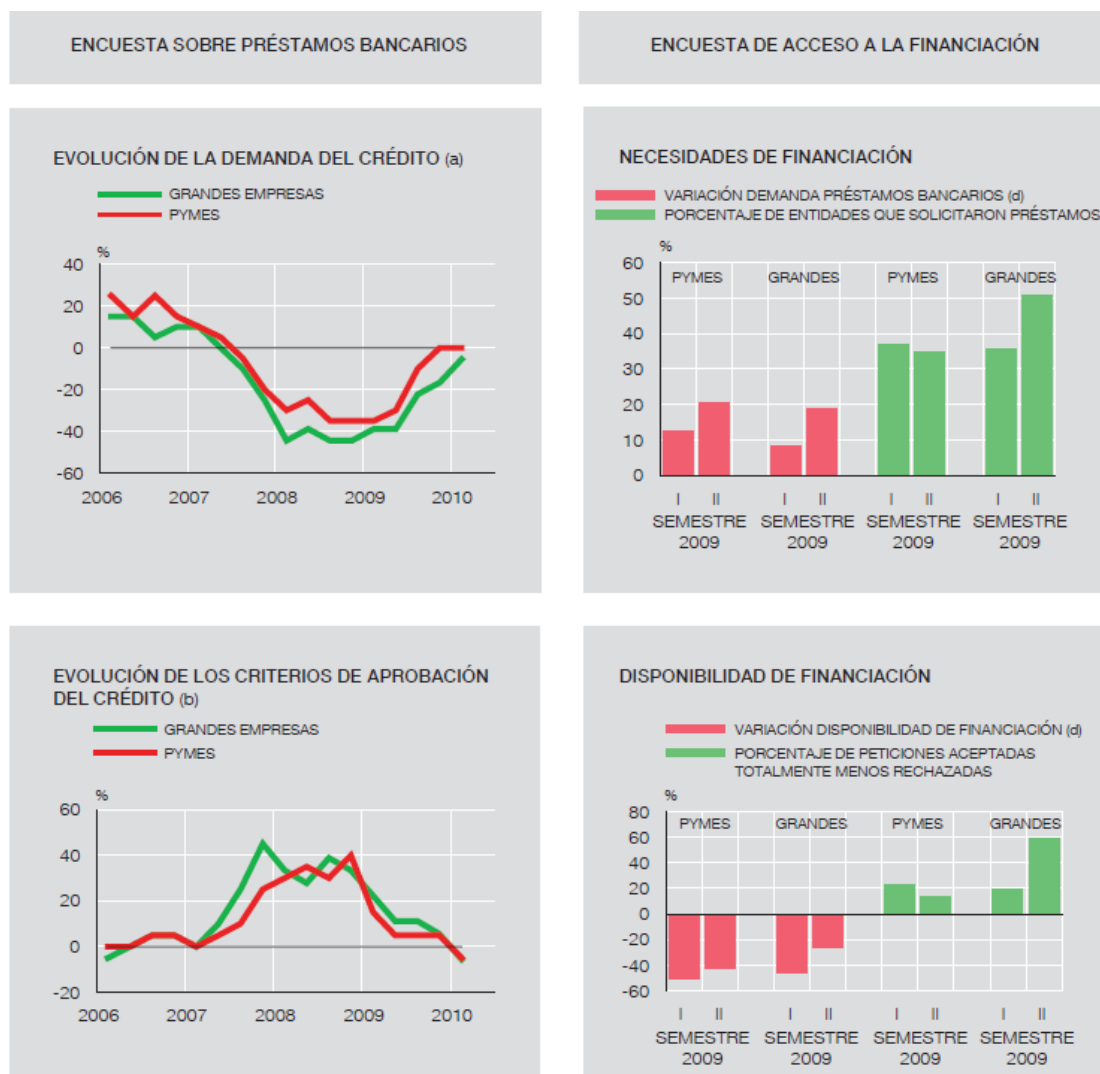
Además, según se indica en dicho boletín, *“entre los factores que contribuyeron al endurecimiento neto de los citados criterios en el segundo trimestre de 2010, las entidades participantes señalaron una mayor contribución de factores específicos de las entidades de crédito, lo que posiblemente se debiera a la reaparición de las tensiones en los mercados financieros.”*

Los datos de la Encuesta de Préstamos Bancarios junto con los de la Encuesta sobre las Condiciones de Acceso a la Financiación de las Pyme del Área del Euro (*Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the euro area*), permiten una comparación entre las dificultades crediticias experimentadas por las Pyme y las experimentadas por las grandes empresas. Como se puede observar la restricción del crédito afecta a ambos tipos de empresas pero algunos de los indicadores, como la disponibilidad de financiación recogida en el panel inferior derecho, reflejan que dicha restricción se hace más severa en el caso de las Pyme.

²⁵ *The euro area bank lending survey*. Segundo trimestre de 2010

²⁶ Los últimos resultados de la encuesta parecen indicar una mejora, situándose este porcentaje en el 4%

Gráfico 20. Evolución del crédito a las Pyme y a las grandes empresas.



Fuente: Banco de España. Boletín económico. Junio 2010.

a. Indicador = % de entidades en las que la demanda se ha incrementado considerablemente $\times 1$ + % de entidades en las que se ha incrementado en cierta medida $\times 1/2$ – % de entidades en las que ha disminuido en cierta medida $\times 1/2$ – % de entidades en las que ha disminuido considerablemente $\times 1$.

b. Indicador = % de entidades que han endurecido considerablemente los criterios $\times 1$ + % de entidades que los han endurecido en cierta medida $\times 1/2$ – % de entidades que los han relajado en cierta medida $\times 1/2$ – % de entidades que los han relajado considerablemente $\times 1$.

d. Porcentaje de empresas que señalaron incremento menos las que señalaron descenso.

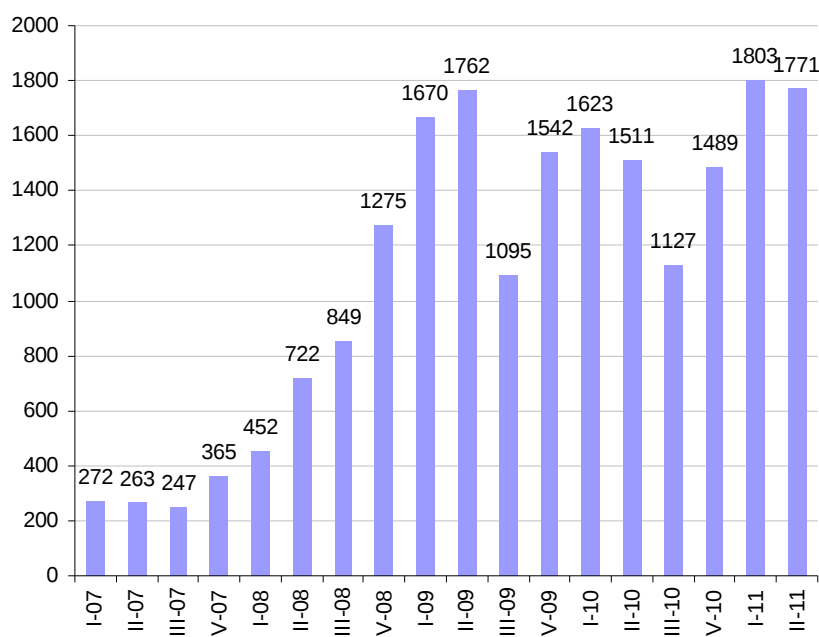
Esta situación queda recogida en el Boletín Económico del Banco de España de junio de 2010 donde se expone que *“las pequeñas y medianas compañías encuestadas en la ECAF²⁷ también señalan una menor disponibilidad de los bancos a prestarles, independientemente de su posición financiera y del impacto de la situación cíclica, lo que podría estar*

²⁷ Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the euro area. Banco Central Europeo

relacionado con el mayor riesgo que normalmente conlleva este tipo de créditos en general, así como con las mayores dificultades para valorar los proyectos presentados en un contexto de elevada incertidumbre como el actual y las menores garantías de que suelen disponer las Pyme.”

En algunos casos las dificultades que experimentan las empresas conllevan, además de la reestructuración de las plantillas, el concurso de acreedores de la empresa afectada. La Estadística de Procedimiento Concursal elaborada por el INE así lo demuestra, con un total de deudores concursados para el segundo trimestre de 2010 de 1.511, cifra más de 5 veces superior a la del mismo período de 2007. Es especialmente llamativo el alarmante incremento de los concursos de acreedores durante el año 2009, en el que la cifra de deudores concursados creció un 79,6 por cien respecto al ejercicio anterior.

Gráfico 21. Evolución del número de concursos de acreedores en España. 2007-2011.



Fuente: INE

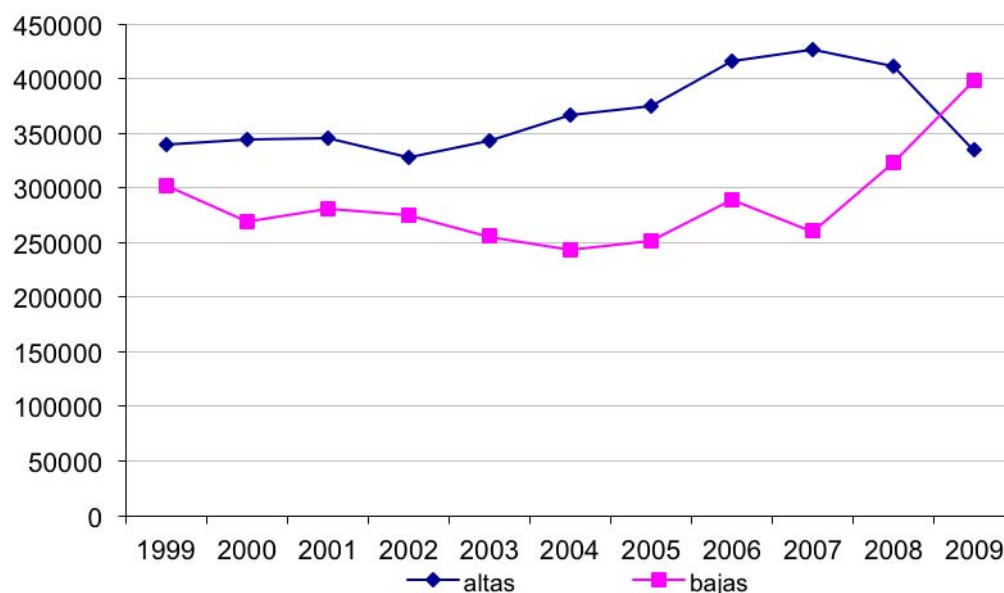
La inversión en I+D también puede resentirse como consecuencia de las dificultades que experimentan las empresas. Así parecen indicarlo las cifras sobre I+D en 2009 publicadas por el INE. La nota de prensa expone lo siguiente: *“El gasto en I+D ascendió a 14.582 millones de euros en el año 2009, con un descenso del 0,8% respecto a 2008. Este gasto supuso el 1,38% del PIB”* y *“La Administración Pública aumentó su gasto en I+D un 9,5%, mientras que las Empresas lo redujeron un 6,3% respecto a 2008.”*

La tendencia continuaría en 2010, ya que según el avance de resultados publicado por el INE *“el gasto interno en I+D registró un descenso del 1,7%*

en el año 2010. El gasto empresarial en I+D experimentó una disminución del 2,4% (los gastos corrientes bajaron un 1,0% y los gastos de capital un 13,9%), mientras que el gasto público en I+D se redujo un 0,9%.”

Por último, la actividad emprendedora también sufre el impacto negativo de la coyuntura económica y de las necesidades de financiación que no pueden ser atendidas. De este modo, las altas de empresas se redujeron desde el comienzo de las crisis con un drástico descenso en el año 2009. De hecho las altas registradas en 2009 suponen el valor más bajo de esta variable desde 1999, primer año para el que se pueden consultar los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) que elabora el INE.

Gráfico 22. Directorio Central de Empresas. 1999-2009. Número de altas y bajas de empresas.

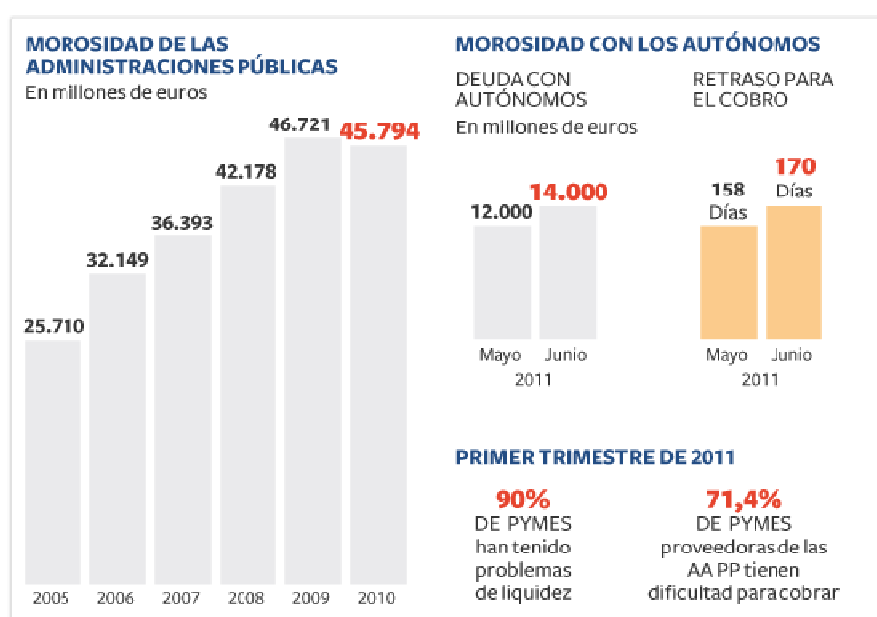


Fuente: INE

Como movimiento complementario, el número de bajas de empresas también se ha incrementado desde el comienzo de la crisis, alcanzando un máximo en 2009. Sobre las desapariciones de empresas ocasionadas por la crisis se pronunciaba en junio de 2011 Jesús Terciado, presidente de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Cepyme), apuntando entre las distintas fuerzas que han contribuido a ello, al papel desempeñado por la propia Administración Pública y su incapacidad de atender en plazo las deudas contraídas. Estas dificultades de la administración aparecen recogidas en el siguiente gráfico que muestra como estos problemas se trasladan a las empresas complicando las necesidades de financiación de las mismas. Además se da la circunstancia de que, según la última Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena del Consejo Superior de Cámaras, estos datos habrían

empeorado en el segundo trimestre de 2011, situándose en el 78,8% (209.000) el porcentaje de las Pyme que son proveedoras de la Administración Pública que han tenido problemas para efectuar el cobro. Según esta encuesta *“los problemas principales para materializar el cobro se han presentado con la Administración Local (47,1%), en segundo término con la Autonómica (40,4%) y, por último, con la Administración Central (17,3%). El retraso medio en el cobro a los tres niveles de Administración Pública se sitúa cercano a los 6 meses en promedio.”*

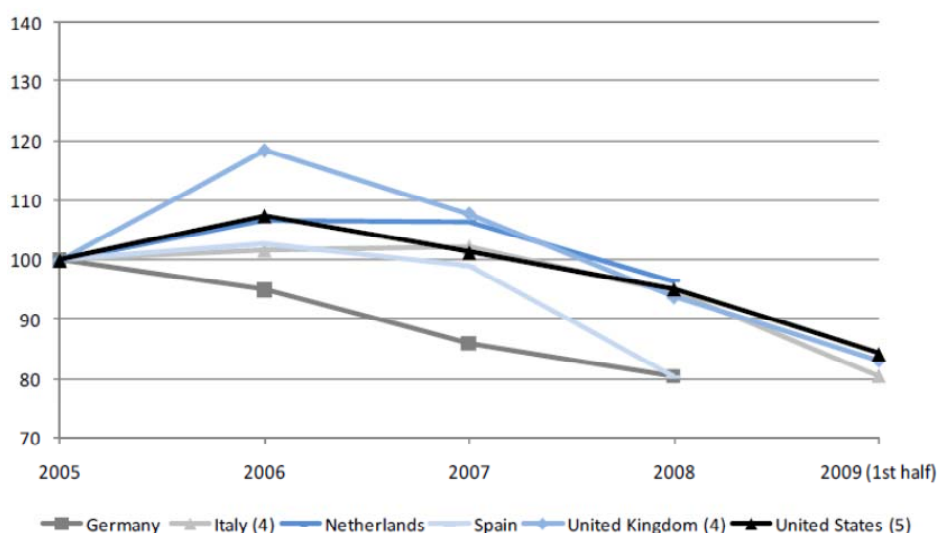
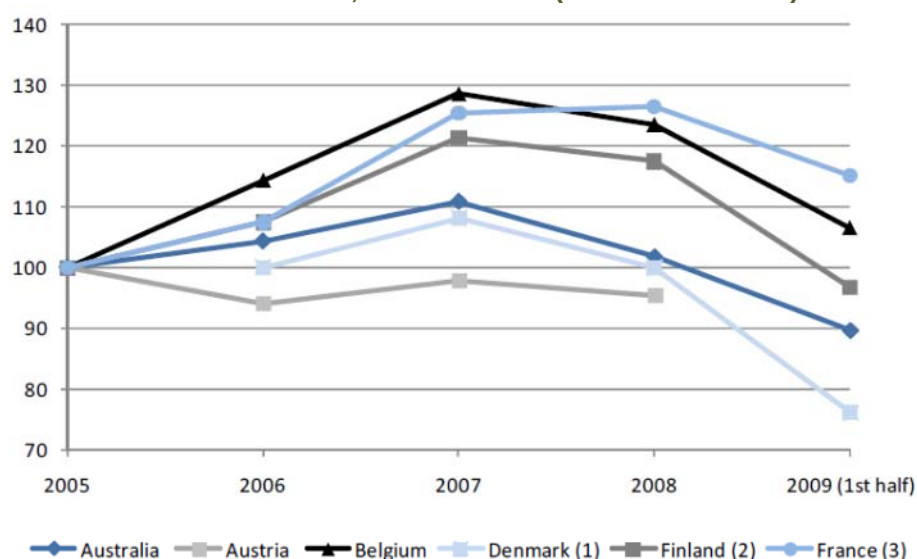
Gráfico 23. Deuda de las Administraciones Públicas



Fuente: Cámaras de Comercio, ATA, Banco de España, El País

El impacto negativo sobre la actividad emprendedora queda también puesto de manifiesto en el informe de 2009 de la OCDE *Measuring entrepreneurship: a digest of indicators*, donde se presentan algunos indicadores que reflejan los efectos de la crisis sobre dicha actividad.

Gráfico 24. Indicadores de entrada de empresas para los países seleccionados, 2005-2009. (2005 base 100)



1. Data for Denmark only available from 2006 onwards (hence 2006 = 100).
 2. Data refer to the first quarter of each year.
 3. Data for France exclude registrations of self-employed in order to mitigate the bias in the 2009 results as a consequence of a change in data collection (*régime de l'auto-entrepreneur*).
 4. 2009 data based only on the first quarter.
 5. Data refer to first quarter of each year.
- Source: National sources (see left page for more details).

Fuente: OCDE

▣ VALORACION DE LAS EMPRESAS DE LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN SU FINANCIACIÓN.

Para valorar las opiniones de la Pyme sobre los efectos que la crisis económica ha producido en su financiación se utilizan los resultados de las encuestas realizadas durante el periodo 2007 – 2011²⁸.

²⁸ Encuesta de las Cámaras de Comercio de 2008; "Problemas de financiación de la empresa". Encuestas del Consejo Superior de las Cámaras de Comercio del 2009 al 2011,

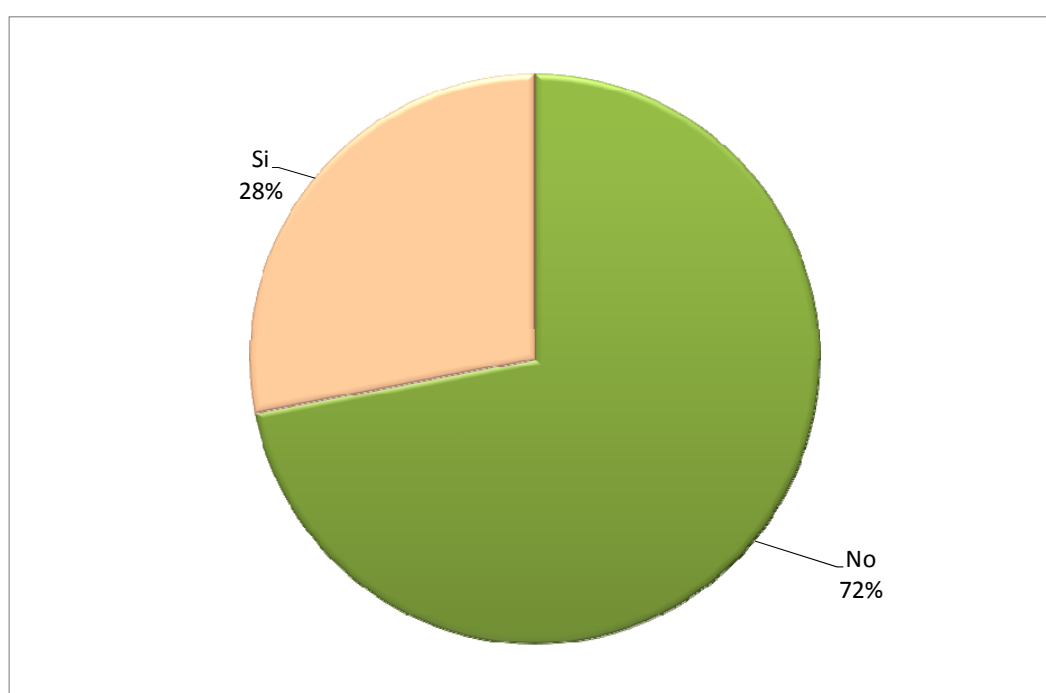
Los resultados de la encuesta realizada por las Cámaras de Comercio en 2008 fueron los siguientes:

1. Problemas de financiación de la empresa al iniciarse la crisis.

Los problemas de financiación de las Pyme son tradicionales en la economía española, por ello antes de analizar su evolución conforme la crisis se hace más profunda, conviene conocer cuáles eran estos problemas cuando teóricamente la crisis todavía no se había iniciado en julio de 2008²⁹.

En la etapa inmediatamente anterior al inicio de la crisis, el 72% de las empresas indicaban que no habían tenido problemas de financiación durante los últimos doce meses, frente al 28% que si los habían tenido.

Gráfico 25. Proporción de empresas que tuvieron problemas financieros durante los últimos doce meses, julio 2008

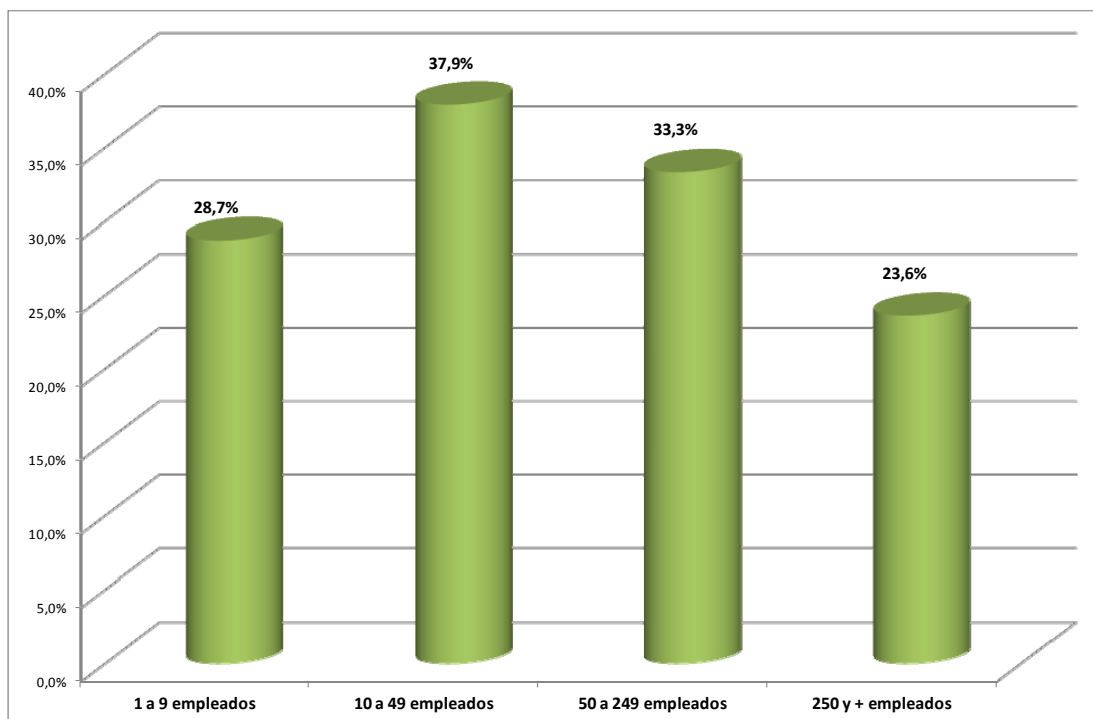


Fuente: elaboración propia

“Sobre el acceso a la financiación ajena”. Encuestas de la Unión Europea de 2007 y 2010 “Sobre acceso a la financiación de las empresas”.

²⁹ Cámaras de Comercio. (2008) Panel de opinión 12. Problemas de financiación de la Empresa; ed. Cámaras de Comercio. Cámaras de Comercio: www.camaras.org

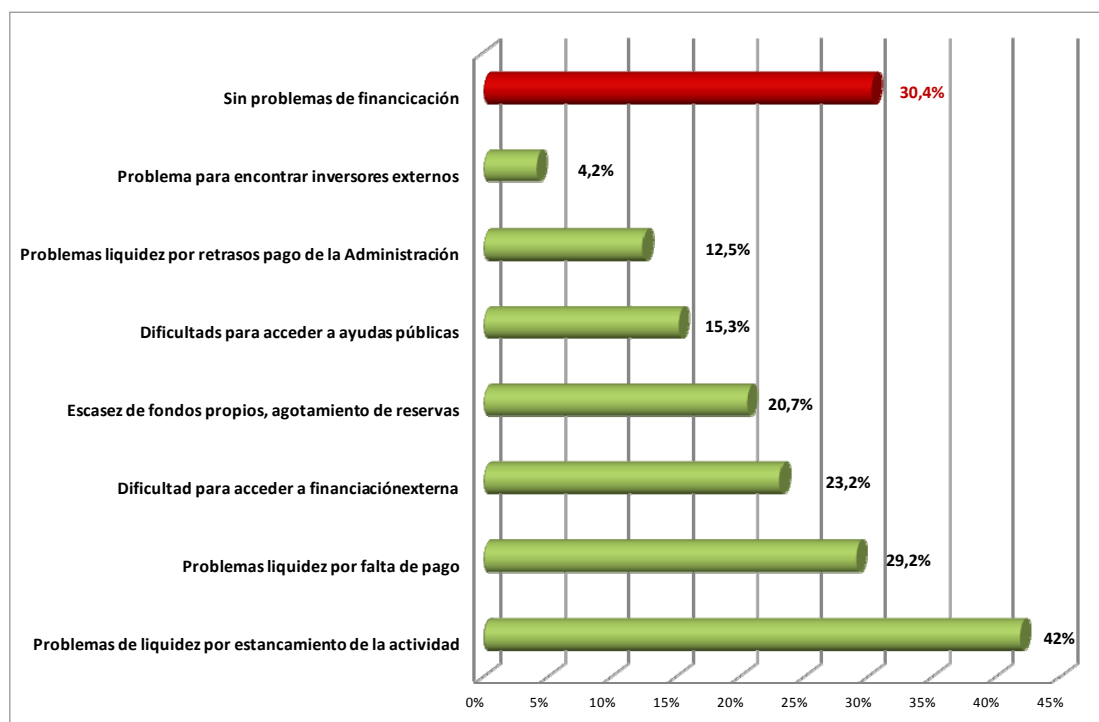
Gráfico 26. Empresas que indican que han aumentado los problemas financieros en los últimos doce meses por tamaño de la empresa



Fuente: elaboración propia

Son las empresas pequeñas (*10 a 49 empleados*) y las medianas (*50 a 249 empleados*) las que tienen una visión más pesimista de los problemas financieros, mientras que las muy pequeñas (*1 a 9 empleados*) y las grandes (*más de 250 empleados*) consideran la situación con más optimismo.

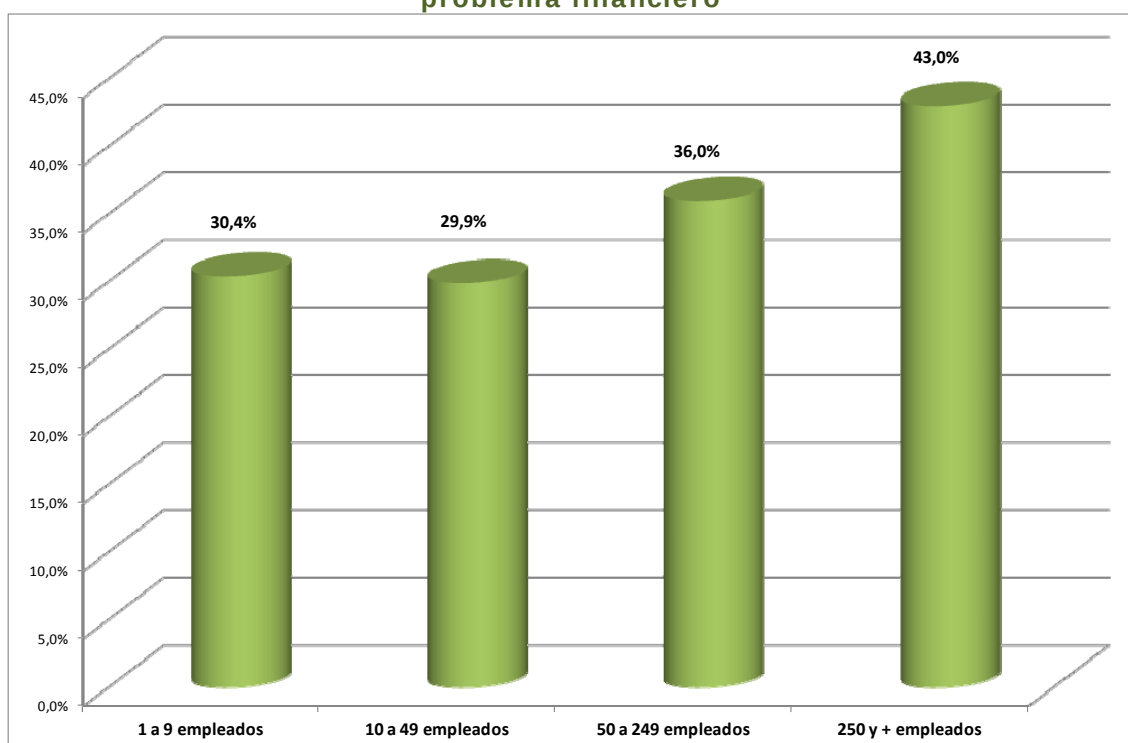
Gráfico 27. Principales problemas de financiación de la empresa, julio 2008



Fuente: elaboración propia

La falta de liquidez, un 42% de las empresas, es el problema financiero fundamental de las empresas españolas. Destaca que el 30,4% de las empresas no tengan problemas financieros y que el 23,2% de las empresas tengan dificultades para acceder a la financiación externa.

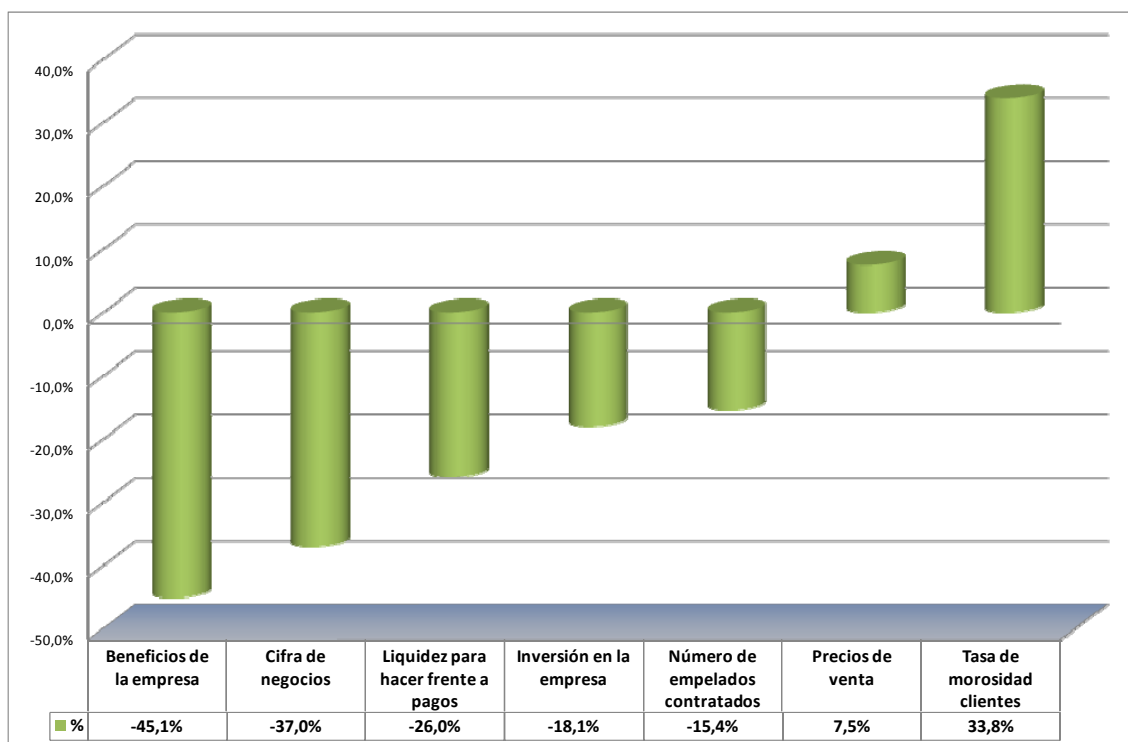
Gráfico 28. Empresas por tamaño, que señalan que no les afecta ningún problema financiero



Fuente: elaboración propia

Conforme aumenta el número de empleados las empresas tienen menos problemas de financiación. Las grandes empresas (*de más de 250 empleados*) tienen un mayor acceso al mercado financiero y mayores posibilidades de acceder a la financiación ajena.

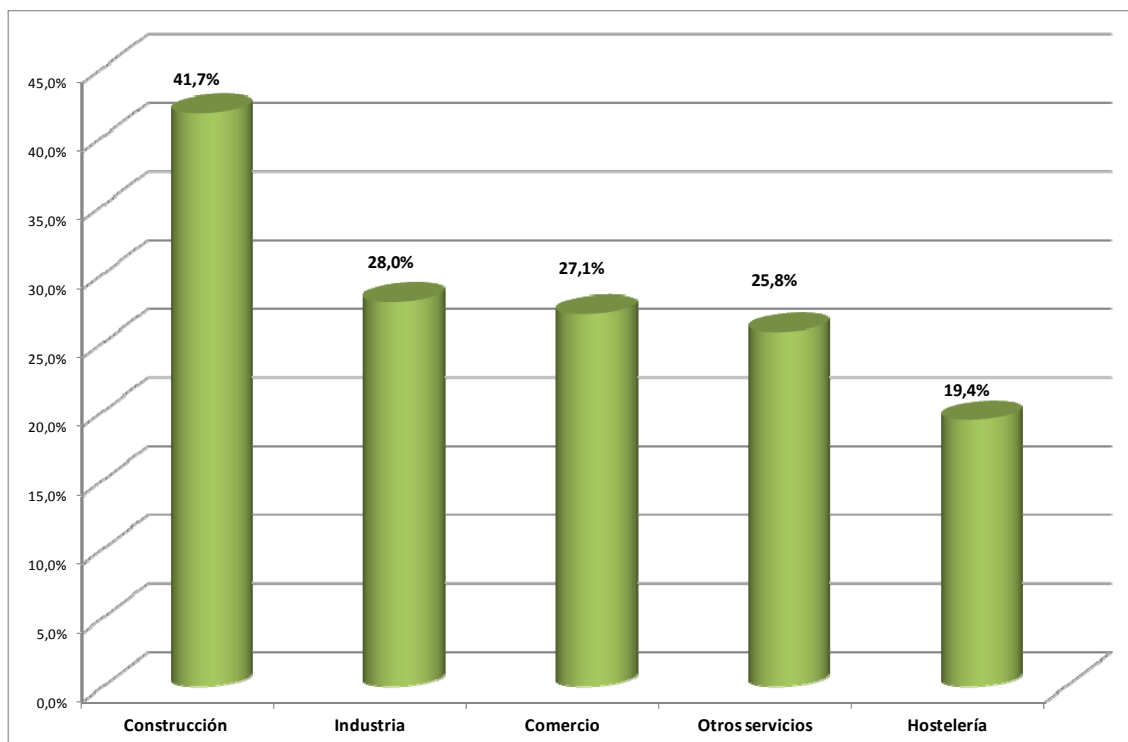
Gráfico 29. Efectos de la dificultad de acceso a la financiación en los próximos doce meses medido por la diferencia en puntos porcentuales de respuestas “aumenta” y “disminuye”



Fuente: elaboración propia

Los datos muestran que en 2008 las empresas preveían la crisis que se avecinaba. Superaban en un 45% las empresas que creían que caerían los beneficios de la empresa a las que confiaban que no sería así. Las empresas mayoritariamente preveían la caída de la cifra de negocios, la subida de la tasa de morosidad de sus clientes y la falta de liquidez para hacer frente a los pagos.

Gráfico 30. Proporción de empresas que indican que han aumentado los problemas financieros en los últimos doce meses por sectores.



Fuente: elaboración propia

Es de señalar como el sector de la construcción ya preveía en julio de 2008 la crisis que se avecinaba y como esta iba a afectar en menor medida, al menos a corto plazo, al resto de los sectores.

Aunque resulta evidente como las empresas anticipaban la crisis que se avecinaba, sus problemas financieros cuando se realizó la encuesta (junio de 2008) no alcanzaban con mucho la magnitud que alcanzarían en las fases agudas de la crisis, período 2009 - 2011.

2. Evolución, en opinión de las empresas, de los problemas financieros de las Pyme conforme se agrava la crisis.

La opinión de las empresas sobre los efectos que la crisis ha producido en su acceso a la financiación ajena se recoge en dos encuestas, una del Consejo de Cámaras de Comercio y otra de la UE.

- Las encuestas de las cámaras de Comercio sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena analizan trimestralmente la evolución de su opinión en el periodo 2009 – 2011³⁰.

³⁰ Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados febrero, segunda oleada. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados febrero, tercera oleada. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados marzo. Consejo Superior Cámaras de Comercio.

- En 2007 y en 2010 Eurostat realizó unas encuestas a nivel europeo de la situación de la Pyme especialmente sobre su acceso a la financiación³¹. Para la realización de la encuesta contó con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística que se encargó de la encuesta en España.

La fecha de realización de las encuestas, 2009 – 2011 para las Cámaras de Comercio y para la UE 2007, antes de que la crisis se iniciase, y 2010, cuando la crisis golpeaba la economía española, las hace relevantes para el análisis de la opinión de las empresas.

Los principales resultados obtenidos por estas encuestas son los siguientes:

Necesidad de financiación.

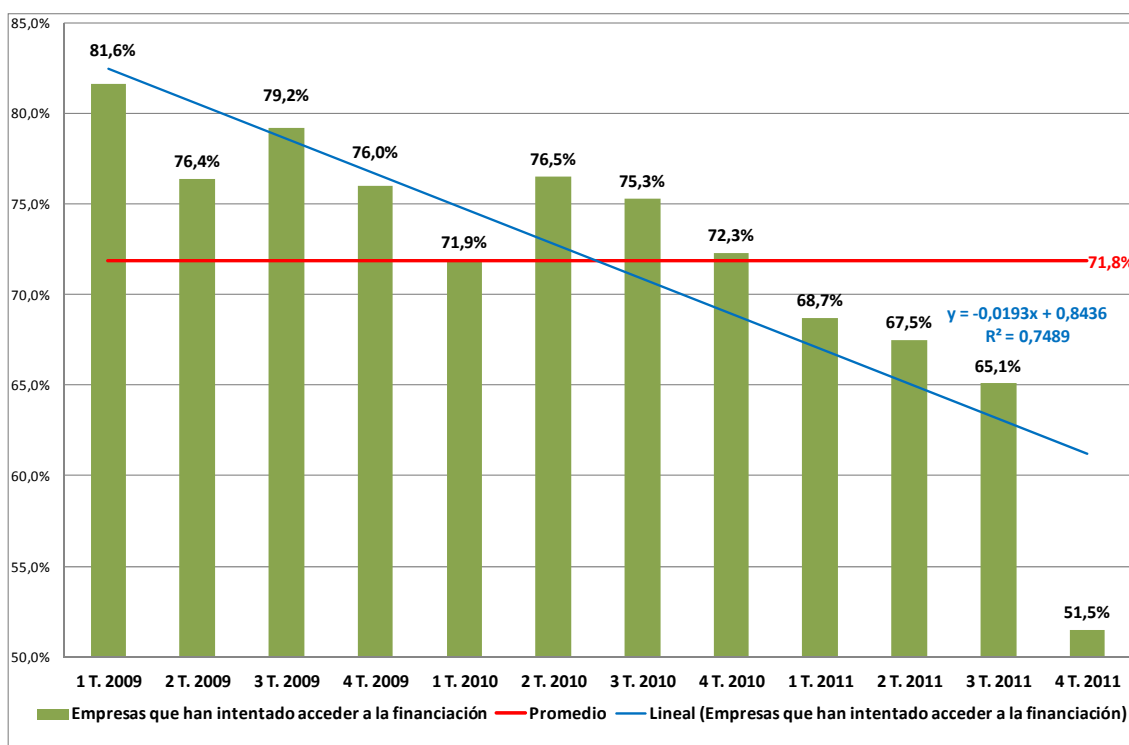
La encuesta de las Cámaras de Comercio³² aporta información sobre la proporción de las Pyme españolas que durante el trimestre anterior han intentado acceder a la financiación ajena. Los resultados obtenidos y su evolución han sido los siguientes:

Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados abril. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados mayo. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados junio. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados septiembre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados diciembre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados primer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados segundo trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados tercer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados cuarto trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados primer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados segundo trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados tercer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados cuarto trimestre. Cámaras de Comercio: www.camaras.org

³¹ Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011) Encuesta sobre Acceso a Financiación de las Empresas (EAF), año 2010. www.ine.es

³² Parece probable que las observaciones del primer trimestre de 2009 sea un artefacto estadístico.

Gráfico 31. Pyme que han intentado acceder a la financiación ajena 2009 – 2011



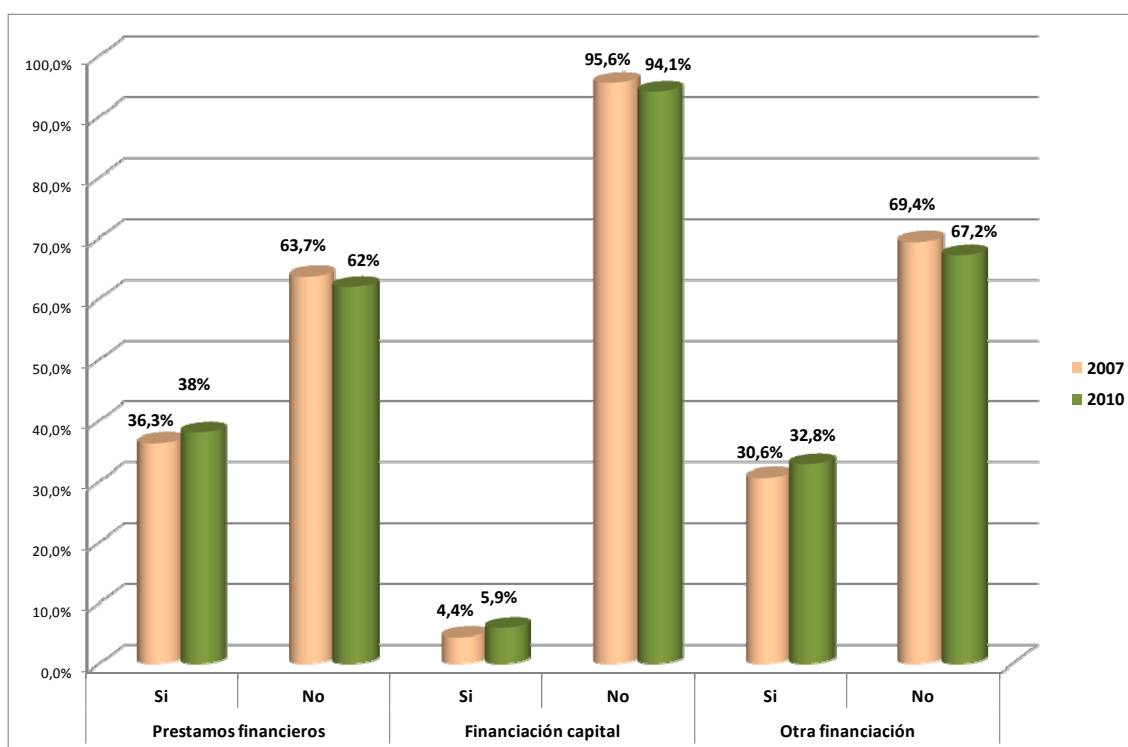
Fuente: elaboración propia

La Pyme que ha intentado acceder a la financiación ajena durante el periodo considerado, desciende del 81,6% en el primer trimestre de 2009 al 51,5% en el cuarto trimestre de 2011. Como promedio en el periodo, un 71,9% de las Pyme han intentado acceder a la financiación ajena. Si examinamos la tendencia ésta es claramente descendente con un coeficiente de determinación (R^2) de 0,74 suficientemente significativo. El descenso anual medio acumulativo es del 8,64% hasta el tercer trimestre de 2011, que se elevaría hasta el 15,75% si incluimos el cuarto trimestre de 2011. El descenso en los intentos de acceso a la financiación ajena de las Pyme españolas se explica por dos razones: el deterioro del mercado financiero, restricción de créditos bancarios, endurecimiento de las características de los créditos que coartan a las empresas a intentar acceder a un crédito que consideran imposible o que no pueden asumir y la caída de las políticas empresariales inversoras que reducen las necesidades de financiación ajena.

Por su parte la encuesta de la UE señala las necesidades de financiación de las empresas españolas en 2007 y 2010, las fuentes a las que acuden a

financiarse y el grado de éxito que obtuvieron en la obtención de los préstamos³³.

Gráfico 32. Necesidades de financiación de las Pyme españolas

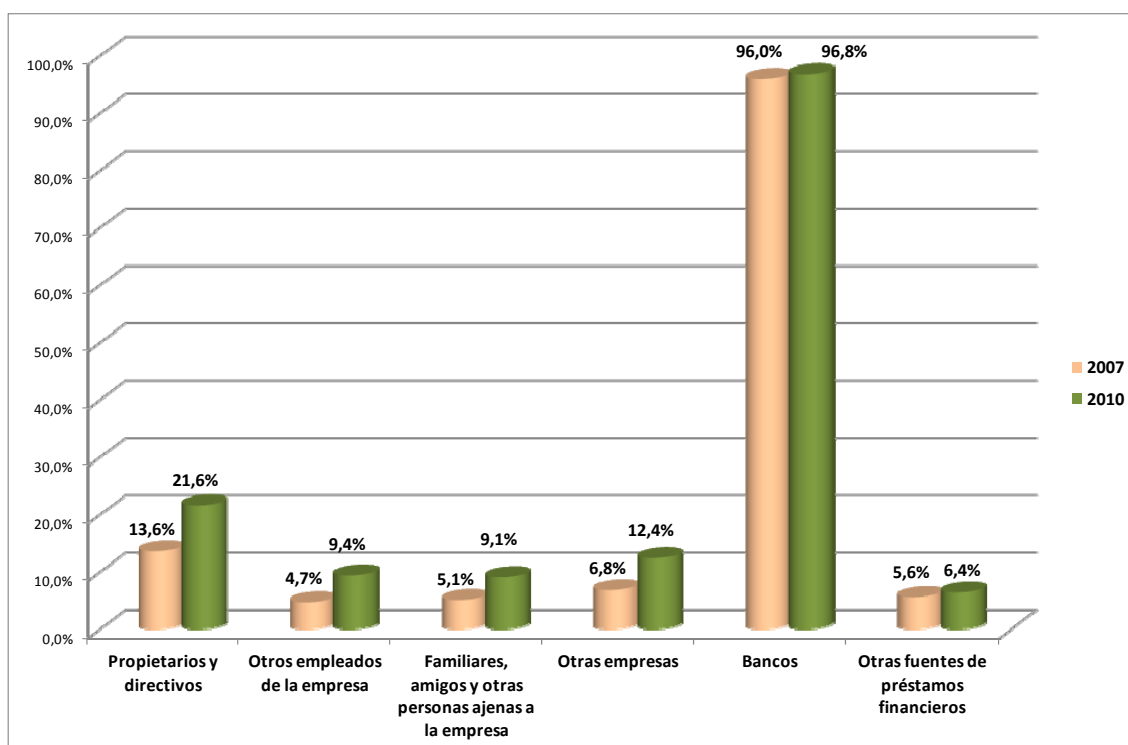


Fuente: elaboración propia

Para todos los tipos de financiación ajena: préstamos financieros, financiación de capital y otros tipos de financiación, la crisis supone un aumento del porcentaje de empresas que precisan de financiación, aunque los incrementos no parecen excesivos, quizás porque la encuesta se refiere a todo tipo de empresas, las que precisan financiación, las que no e incluso las que han renunciado a buscarla.

³³ Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011) Encuesta sobre Acceso a Financiación de las Empresas (EAF), año 2010. www.ine.es

Gráfico 33. Fuentes a las que han acudido las empresas para solicitar préstamos financieros



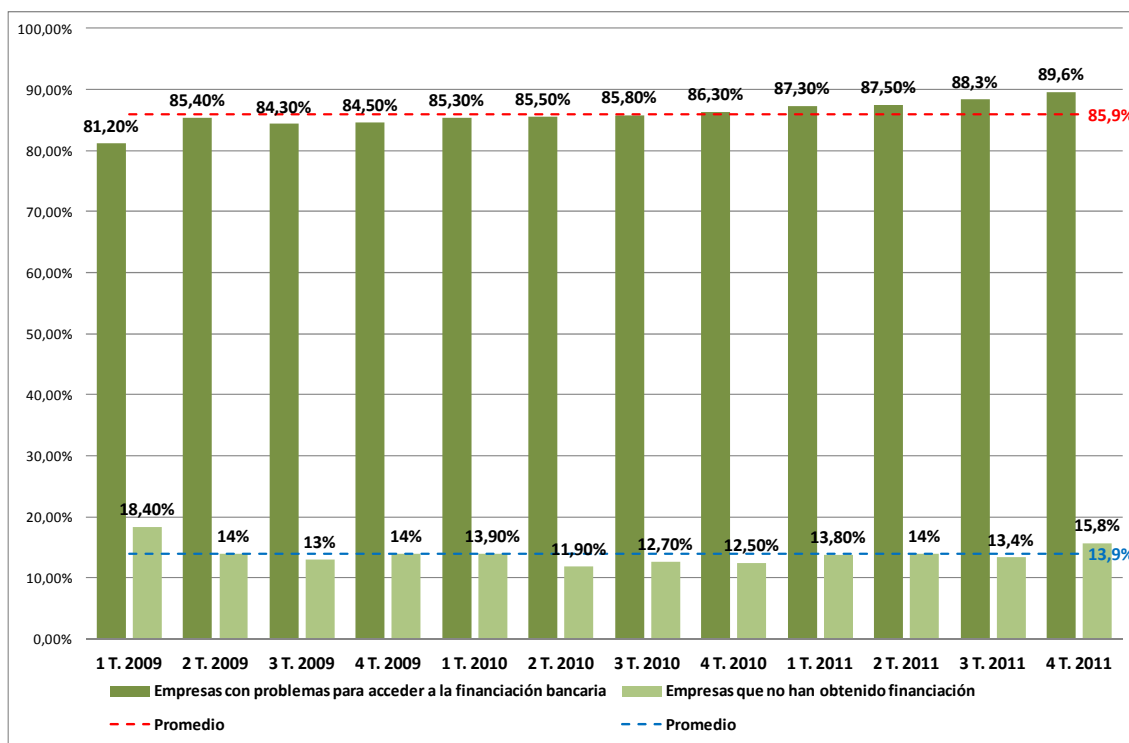
Fuente: elaboración propia

La principal fuente de préstamos financieros de la Pyme, en torno al 96%, son los “*bancos*”. Les siguen a mucha distancia los “*propietarios y directivos*” y “*otras empresas*” como fuentes a las que se acuden para obtener financiación. Pese a la crisis, la banca se mantiene como la principal fuente de préstamos a las empresas aunque destacan los incrementos que se han producido en el número de empresas que a consecuencia de la crisis demanda créditos a “*propietarios y directivos*”, “*familiares, amigos y otras personas ajenas a la empresa*” e incluso a “*otros empleados de la empresa*”.

Problemas en el acceso a la financiación.

A efectos de la encuesta de las Cámaras de Comercio, se considera que tuvieron problemas en el acceso a la financiación aquellas empresas que la solicitaron y la consiguieron en peores condiciones de lo que pensaban, no aceptaron las condiciones que la banca les ofrecía, les denegaron la financiación o simplemente están, en el momento de la encuesta, todavía a la espera de una respuesta.

Gráfico 34. Problemas de las empresas en el acceso a la financiación



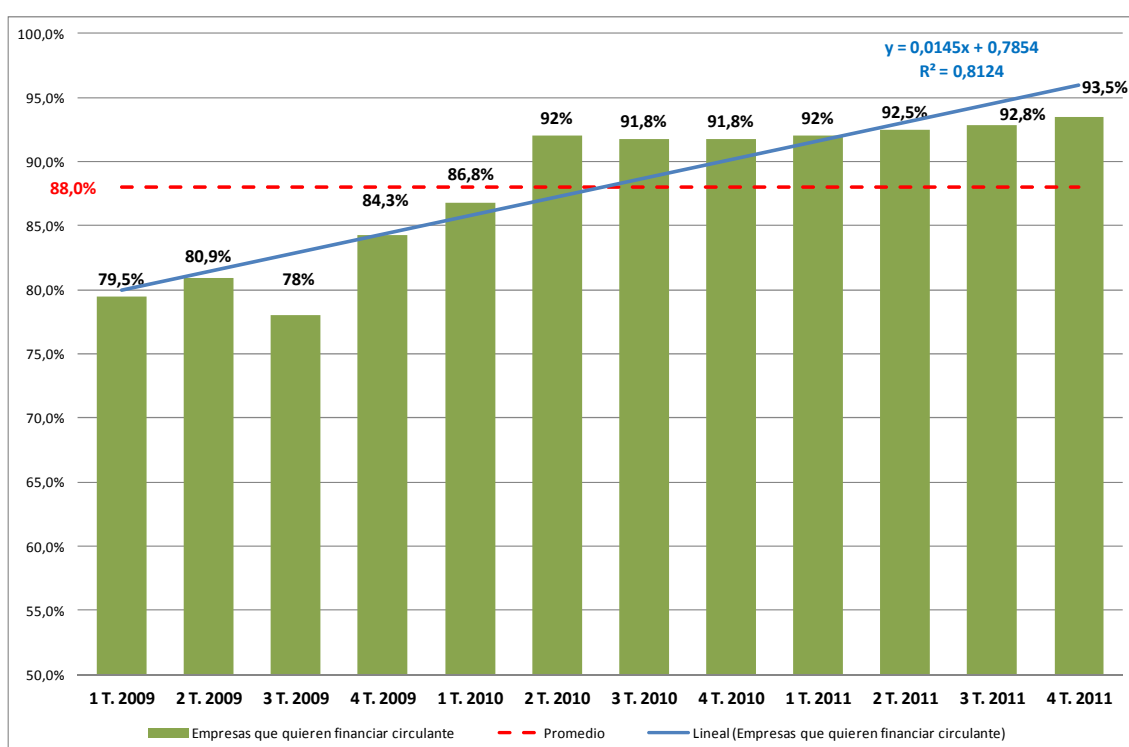
Fuente: elaboración propia

La proporción de Pyme españolas que intentaron acceder a la financiación y tuvieron problemas para conseguirla ha pasado del 81,2% en 2009 al 89,6% en 2011. Este endurecimiento de la financiación se pone en evidencia en el porcentaje de las empresas que vieron denegada su solicitud que pasa del 18,4% en el primer momento de la crisis a unas cifras entre el 13 y el 14% en 2010 y parte de 2011 para remontar en el cuarto trimestre del 2011 a un 15,75% de denegaciones. En el conjunto del periodo un promedio del 85,9% de las empresas tuvieron dificultades para obtener la financiación y a un 13,95% se le denegó dicha financiación.

Demanda de financiación para financiar circulante.

La crisis afecta a la demanda de financiación de las empresas para circulante. De un 79,5% que la demandaban en el primer trimestre de 2009 se pasa a un 93,5% en el cuarto trimestre de 2011. El valor del coeficiente de determinación R^2 es 0,8124, que indica fehacientemente la tendencia creciente de la necesidad de financiación de la liquidez de las Pyme españolas durante la crisis.

Gráfico 35. Empresas que solicitan financiación ajena para financiar circulante



Fuente: elaboración propia

Demanda de financiación para financiar inversión.

En cuanto a la demanda de financiación para financiar inversión, en el primer trimestre del año 2010 es de un 14,5% para permanecer casi constante a partir del segundo trimestre de 2009 hasta el cuarto del 2011, entre el 27 y el 30%. La opinión de las empresas corrobora la caída de la inversión señalada por otras vías.

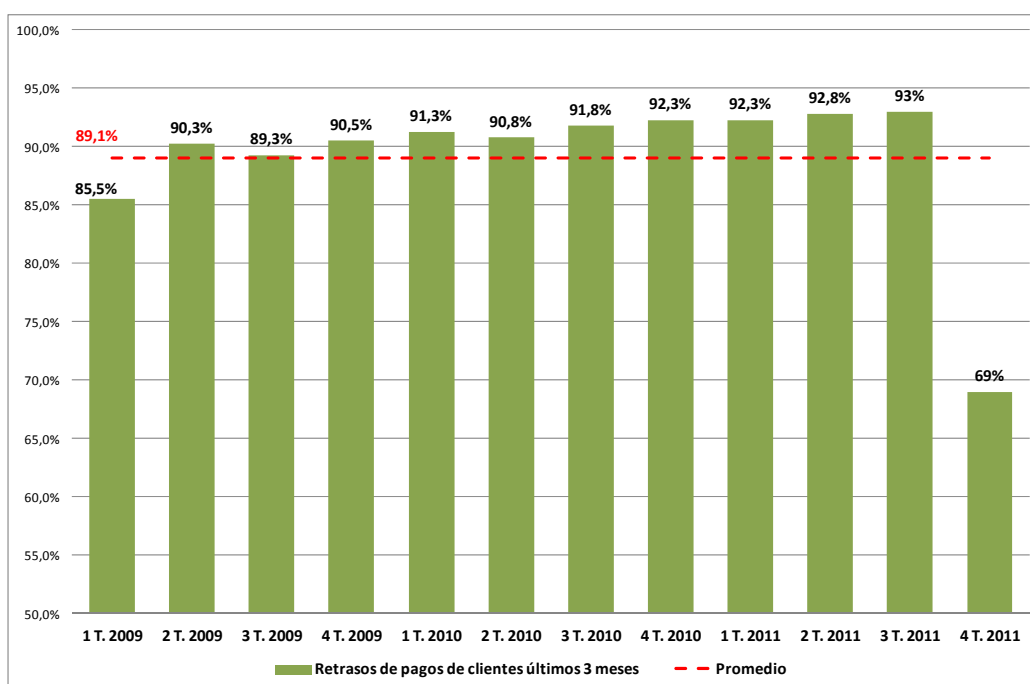
Gráfico 36. Empresas que solicitan financiación ajena para financiar inversión



Fuente: elaboración propia

Retrasos en los pagos de los clientes.

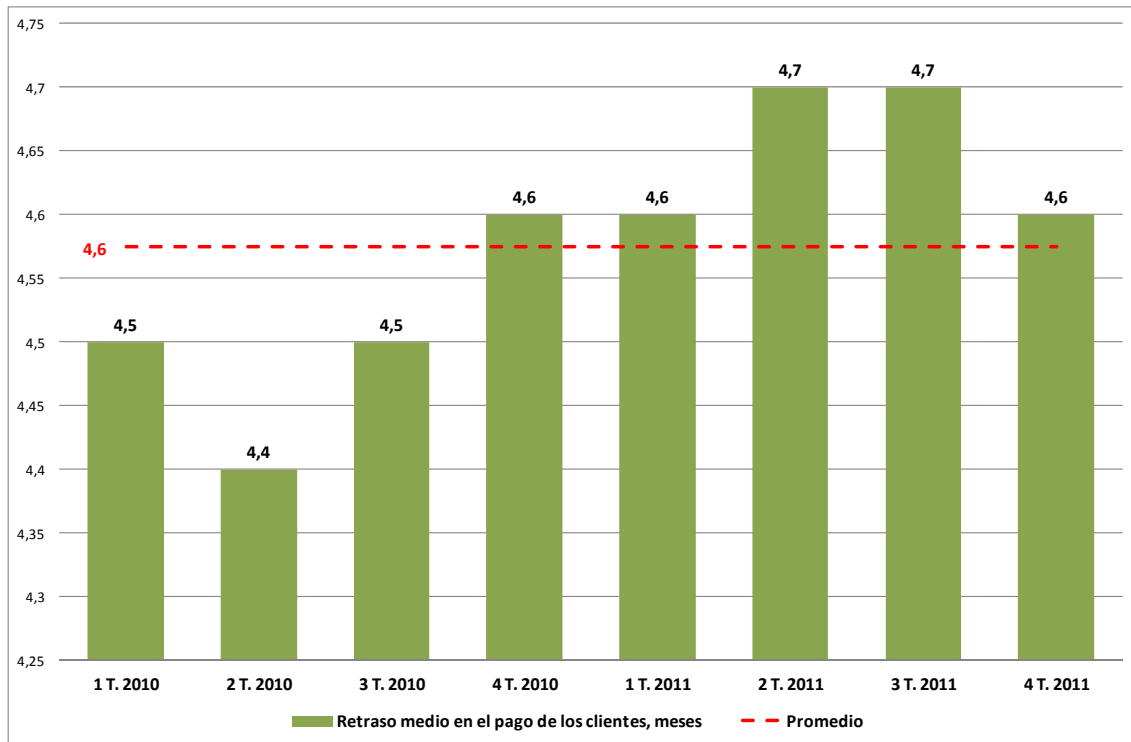
Gráfico 37. Retrasos en los pagos de sus clientes sufridos durante los últimos tres meses por las empresas que solicitaron financiación externa



Fuente: elaboración propia

Las empresas que solicitaron financiación externa sufrieron retrasos en los pagos de sus clientes durante los tres meses anteriores a la fecha de la encuesta que van del 85,5% en el primer trimestre de 2009 al 93% en el tercer trimestre de 2011. Sin una explicación clara esta proporción cae en el cuarto trimestre de 2011 a solo el 69% de las empresas. La elevada proporción de empresas, 89,1% como media, que sufre retrasos en el cobro a sus clientes explica la necesidad de financiar su circulante y hacer frente mediante financiación ajena a sus problemas de liquidez.

Gráfico 38. Retrasos en los pagos de sus clientes sufridos durante los últimos tres meses por las empresas que solicitaron financiación externa, (número de meses)

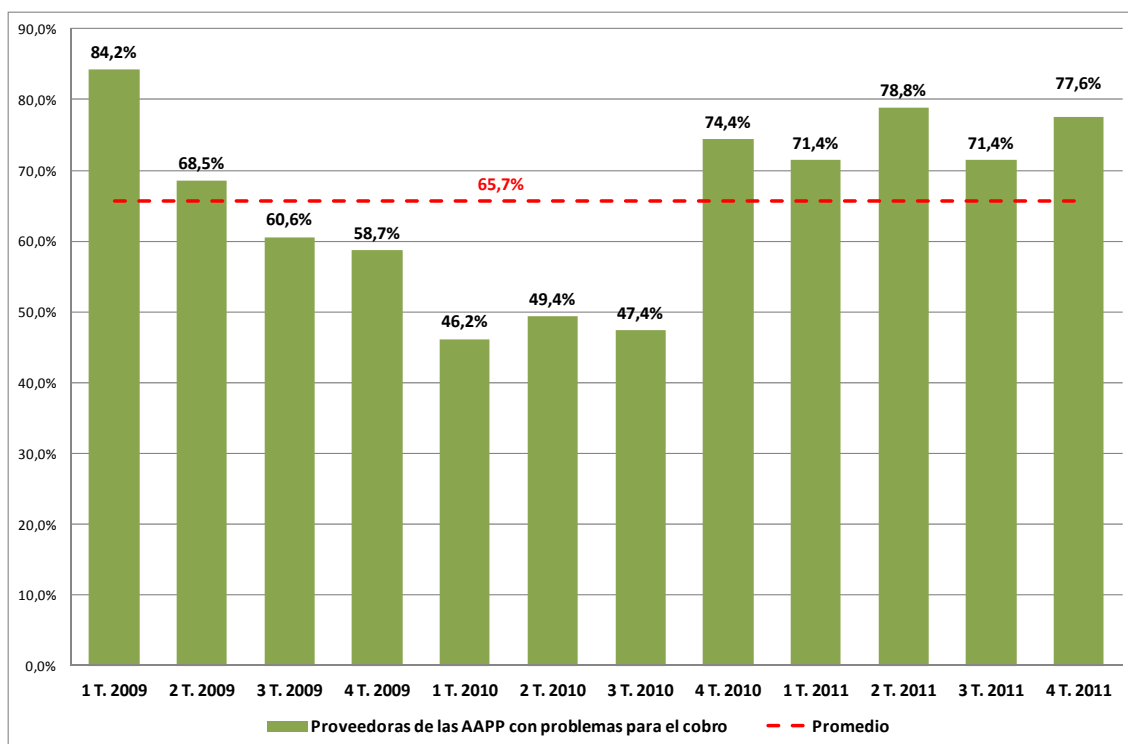


Fuente: elaboración propia

El retraso medio en el pago oscila entre los 4,4 meses en el segundo trimestre de 2010 y los 4,7 en el segundo y tercero de 2011. A pesar de que la serie de datos disponibles es limitada, solo dos años, se observa una tendencia al aumento en los retrasos en los pagos conforme se profundiza en la crisis.

Retrasos en los pagos de las Administraciones Públicas.

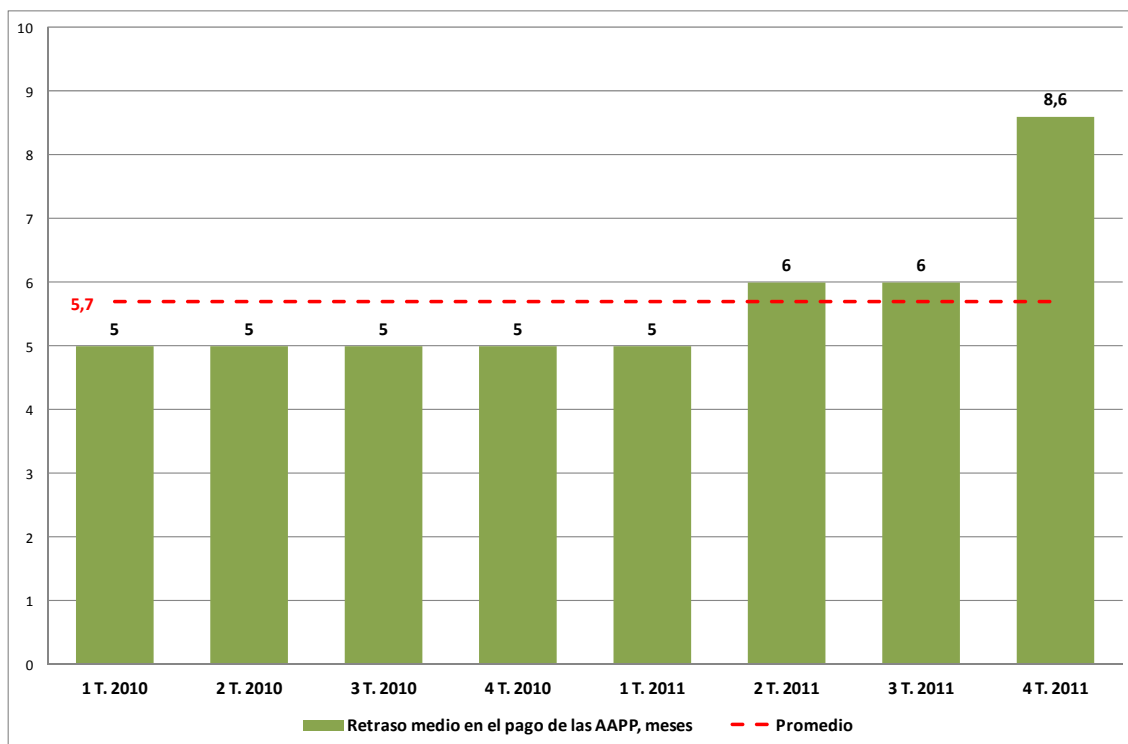
Gráfico 39. Proporción de empresas que solicitan financiación externa y sufrieron retrasos en los pagos de las Administraciones Públicas durante los últimos tres meses



Fuente: elaboración propia

Mientras que en el primer trimestre de 2009 se alcanza el máximo de empresas que sufrieron retrasos en sus cobros de las Administraciones Públicas, el 84,2%, progresivamente se va produciendo una reducción del número de empresas que los sufre, hasta alcanzar prácticamente el mínimo en el tercer trimestre de 2010. A partir del cuarto trimestre de 2010 se produce una brusca subida que eleva los porcentajes de empresas que soportan retrasos en el cobro a las Administraciones Públicas a cifras que van desde el 71,4% al 78,8%.

Gráfico 40. Retrasos en los pagos de las Administraciones Públicas sufridos durante los últimos tres meses por las empresas que solicitan financiación externa, (número de meses)



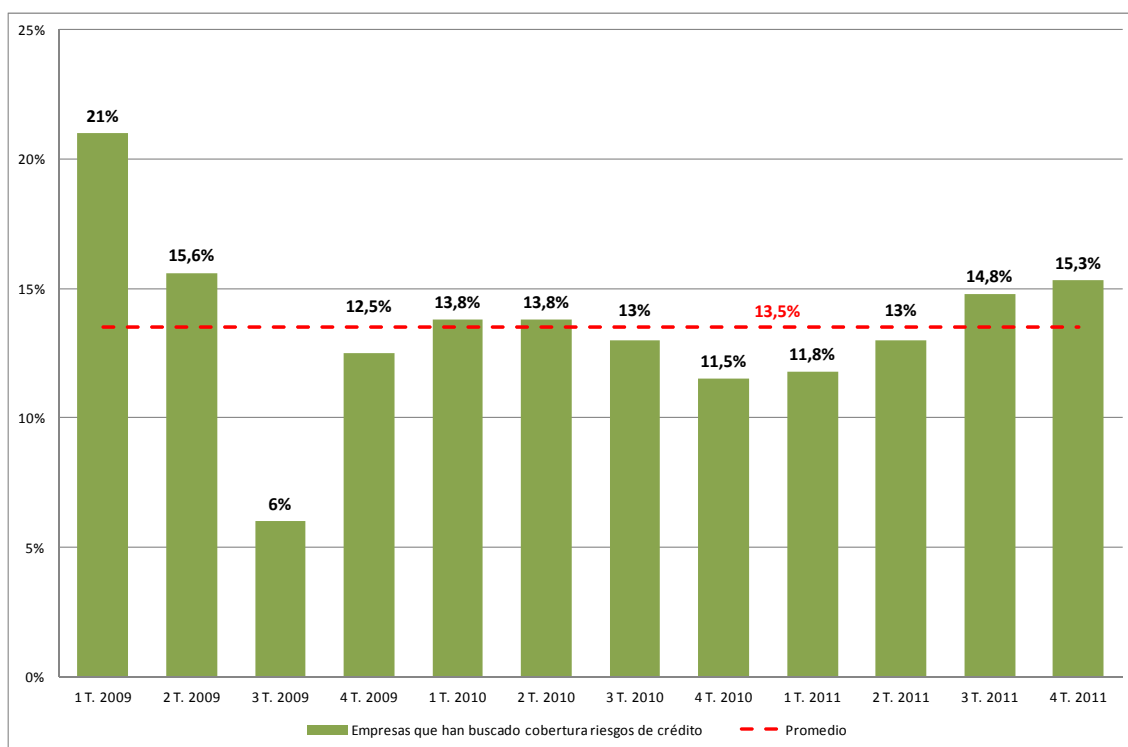
Fuente: elaboración propia

Los retrasos en meses en los pagos de las Administraciones Públicas a las empresas que solicitaron financiación permanecen en el periodo considerado entre 5 y 6 meses elevándose bruscamente en el tercer trimestre de 2011 a 8,6 meses.

Cobertura de riesgos de crédito

Por último cabe señalar que esta inseguridad en el cobro se manifiesta en el hecho de que un porcentaje sustancial de las empresas que han solicitado financiación externa han acudido a entidades especializadas para obtener cobertura de los riesgos de crédito.

Gráfico 41. Empresas que habiendo solicitado financiación externa recurren a entidades especializadas en la cobertura de riesgo de crédito.



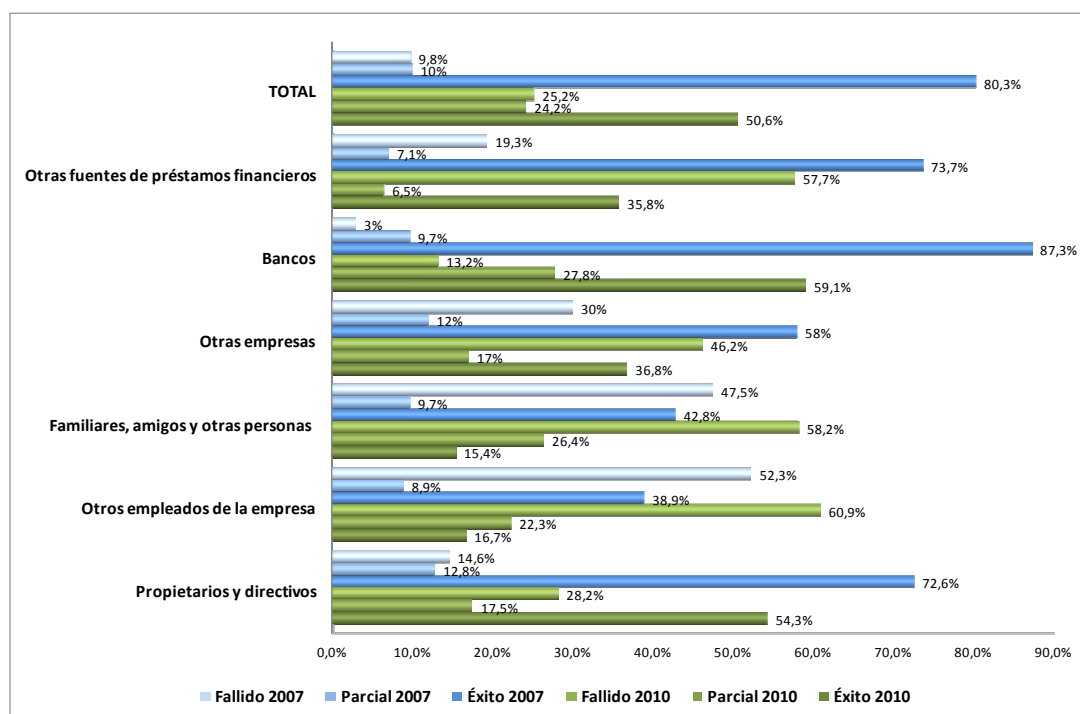
Fuente: elaboración propia

En promedio, la proporción de empresas que buscan cobertura de riesgo de crédito se sitúa en el 13,5% destacando un aumento en dicho porcentaje durante los dos últimos trimestres de 2011.

Éxito de las empresas en la solicitud de préstamos financieros según fuente

La encuesta de la Unión Europea, indica que los bajos porcentajes de éxito son una constante en todas las fuentes de financiación y evidencian la crisis económica general y la bancaria en particular. La magnitud de la crisis, teniendo en cuenta que la mayoría de la financiación de las Pyme se realiza a partir de fuentes bancarias, se evidencia cuando se observa el porcentaje de éxito en la obtención de créditos bancarios en 2010 que descendió a un 50% frente a casi un 80% en 2007. Mientras que en 2007 más del 85% de los préstamos bancarios se concedían, tras tres años en plena crisis bancaria, esta proporción se reducía a menos del 60% de los solicitados por las empresas, aunque el éxito parcial pasa del 9,7% al 27,8%.

Gráfico 42. Grado de éxito en la obtención de los préstamos de las empresas que solicitaron financiación externa (según fuente y año)



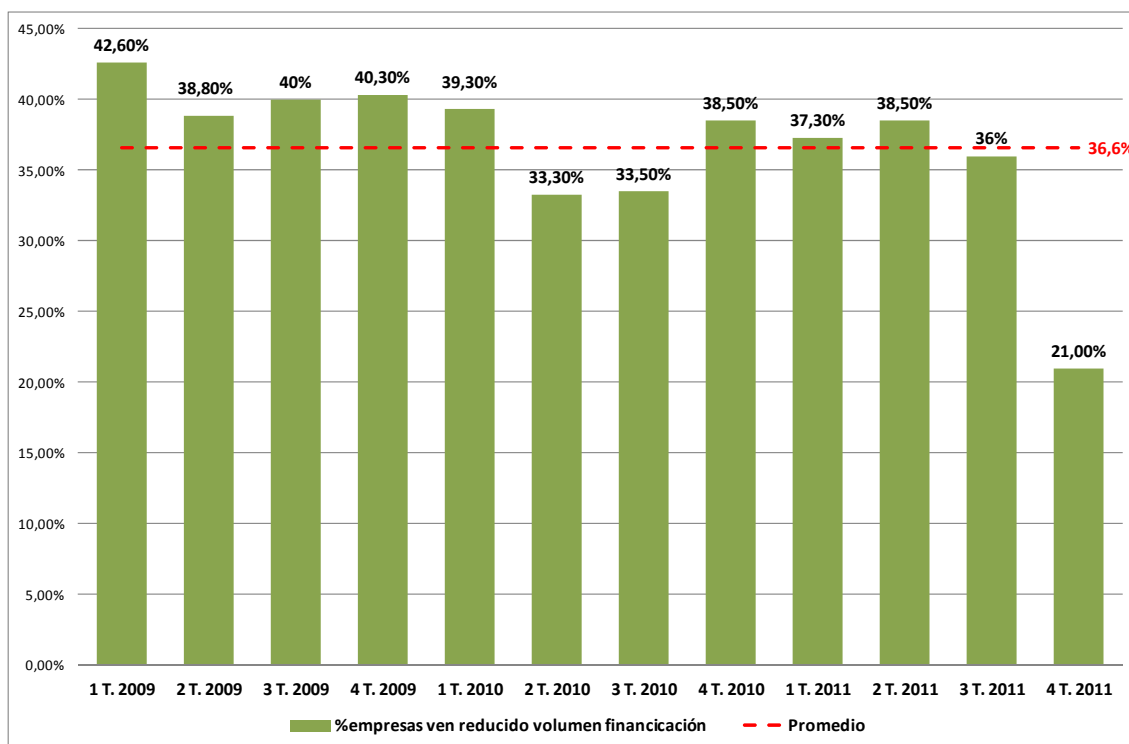
Fuente: elaboración propia

Evolución de las condiciones de financiación

Para medir las condiciones de la financiación que han obtenido las Pyme, la encuesta de las Cámaras de Comercio utiliza cinco indicadores:

- **Volumen de financiación ofrecido por la entidad financiera.**

Gráfico 43. Proporción de empresas que han experimentado una reducción en el volumen de financiación obtenida



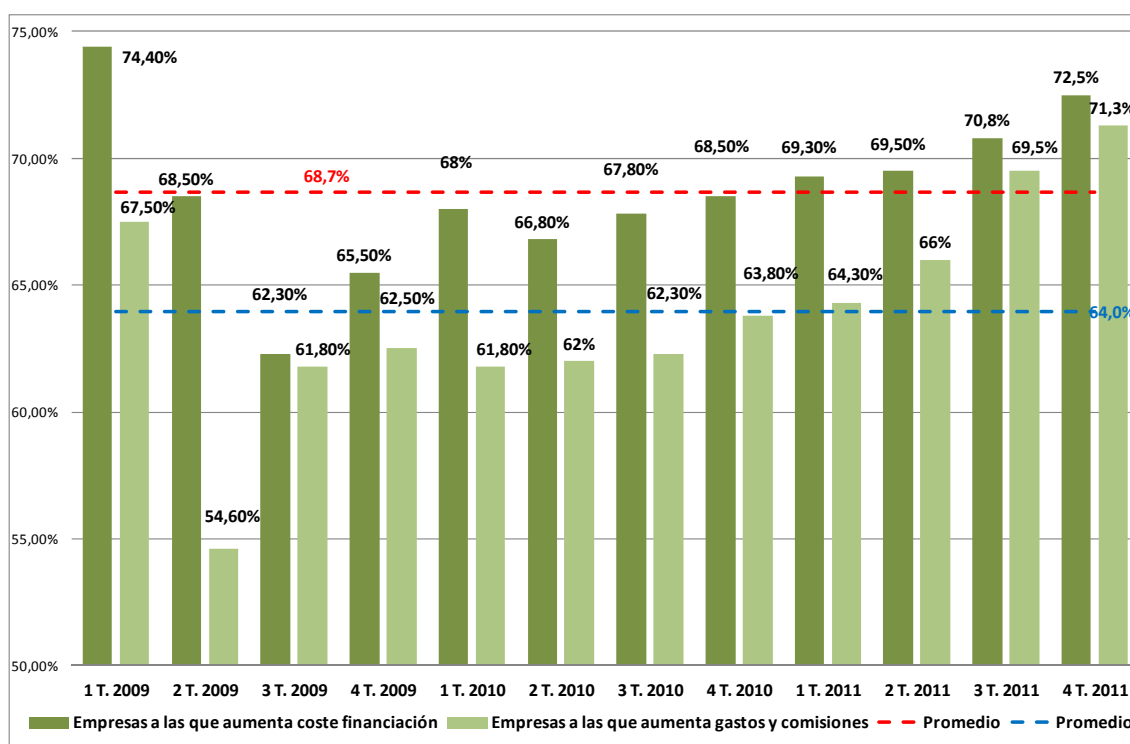
Fuente: elaboración propia

Los resultados obtenidos por la encuesta son difíciles de explicar. En los dos últimos trimestres del año 2011 disminuye la proporción de empresas afectadas por la reducción del volumen de financiación ofrecido por las entidades financieras. Una posibilidad es que quizás el mayor número de peticiones de financiación rechazadas ha permitido seleccionar el riesgo. Resulta significativo que como media, el 36,59 de las Pyme que obtuvieron financiación no llegaron a cubrir sus necesidades.

- **Coste de la financiación**

Para conocer la evolución del coste de los créditos tenemos en cuenta dos indicadores, el tipo de interés pagado por los mismos y los gastos y comisiones cargadas por las entidades financieras con motivo de la formalización de un crédito.

Gráfico 44. Proporción de empresas que han experimentado aumentos en el coste de los créditos o en gastos y comisiones



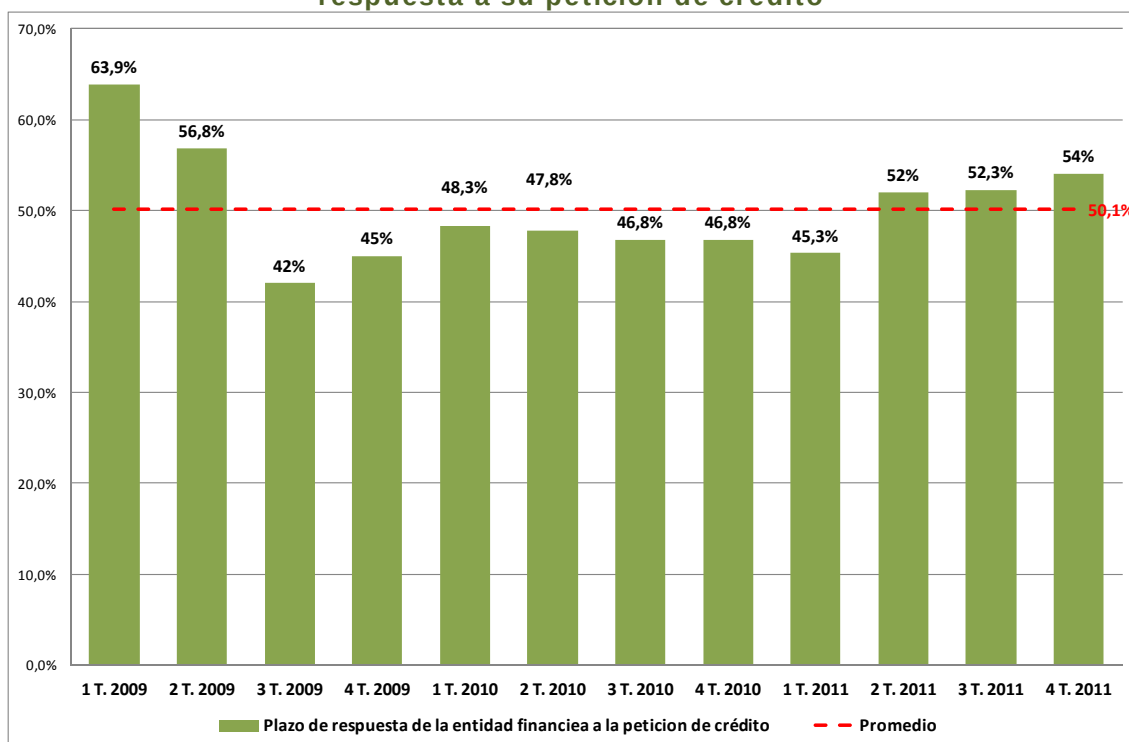
Fuente: elaboración propia

En el primer trimestre de 2009 el 74,4% de las empresas que obtuvieron financiación ajena experimentaron una subida en el coste de sus créditos debido a aumentos del tipo de interés, y un 67,5% lo tuvieron por incrementos en los gastos y comisiones. Los porcentajes disminuyen en 2010 para subir progresivamente a lo largo de 2011 sobre todo mediante el incremento de gastos y comisiones experimentado por un 71,3% de las empresas que obtuvieron financiación en el periodo.

- **Plazo de respuesta a la solicitud de financiación**

El tiempo de respuesta de las entidades financieras a las solicitudes de crédito de las Pyme aumenta para los siguientes porcentajes de Pyme en el periodo 2009 a 2011:

Gráfico 45. Proporción de Pyme que han tenido un plazo más dilatado de respuesta a su petición de crédito



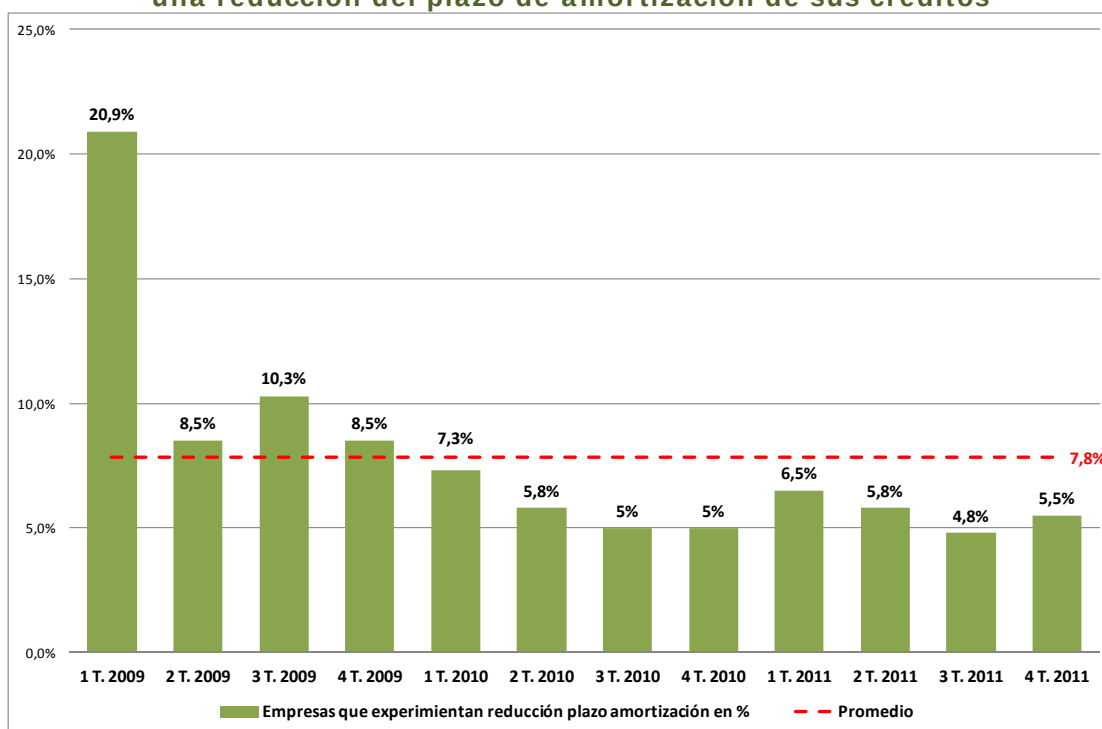
Fuente: elaboración propia

Para hacer frente al inicio de la crisis las entidades financieras redujeron los créditos a las empresas lo que se manifestó en lo elevado del tiempo de respuesta a las solicitudes de financiación: un 63,9% y 56,8% de las Pyme lo sufrieron en los dos primeros trimestres de 2009, respectivamente. Con posterioridad los periodos de respuesta se estabilizan aunque durante el año 2011 se manifiesta una clara tendencia al aumento de los plazos de respuesta. El promedio de empresas que vieron dilatarse este plazo durante el periodo analizado, es del 50,08%.

- **Reducción de los plazos de amortización de los créditos**

La aversión al riesgo por las entidades financieras se manifiesta en la disminución de los periodos de amortización de los créditos. En porcentaje las Pyme que sufrieron estas disminuciones del periodo de amortización fueron las siguientes:

Gráfico 46. Proporción de empresas en porcentaje que han experimentado una reducción del plazo de amortización de sus créditos

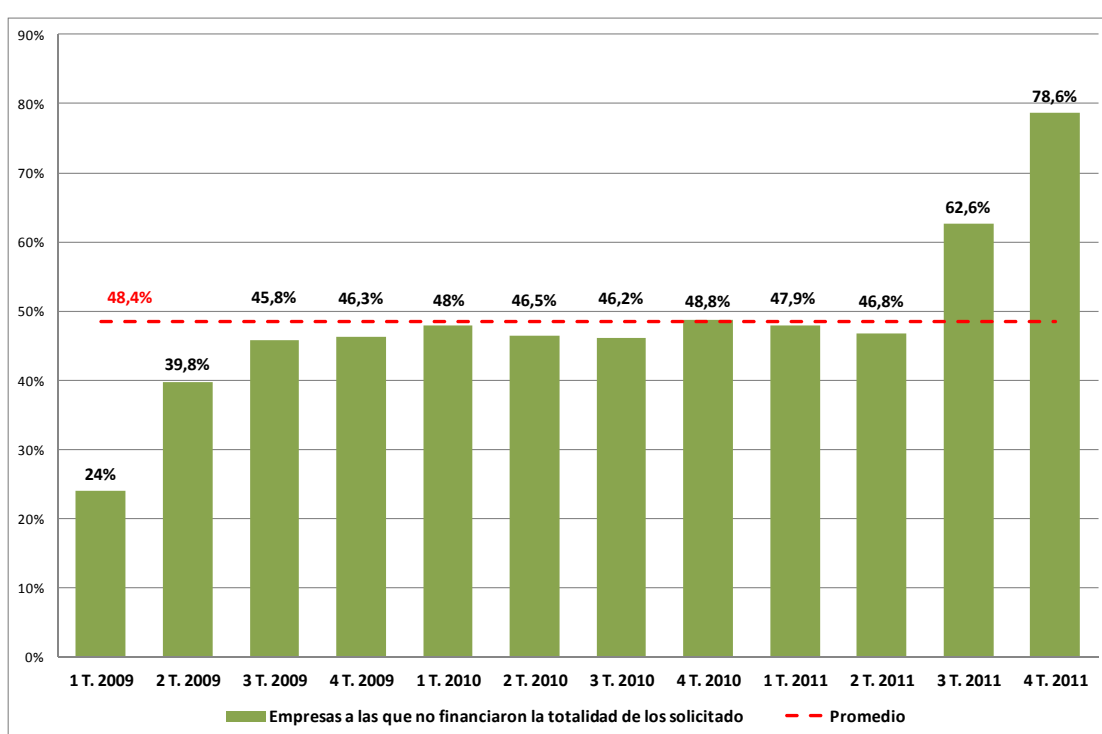


Fuente: elaboración propia

- **Empresas que no obtuvieron la totalidad de la financiación que solicitaron**

En el periodo 2009 – 2011, un 48,8% como media de las empresas que obtuvieron financiación ajena no la consiguieron en la cuantía que la solicitaron. Este problema aumenta en los dos primeros trimestres del 2009 para alcanzar a más del 45% de las empresas que obtuvieron financiación a lo largo de los ocho siguientes trimestres y dispararse los dos últimos trimestres del 2011 alcanzando el 62,6 y el 78,6% de las empresas respectivamente.

Gráfico 47. Proporción de empresas que no obtuvieron la totalidad de la financiación que solicitaron a las entidades financieras

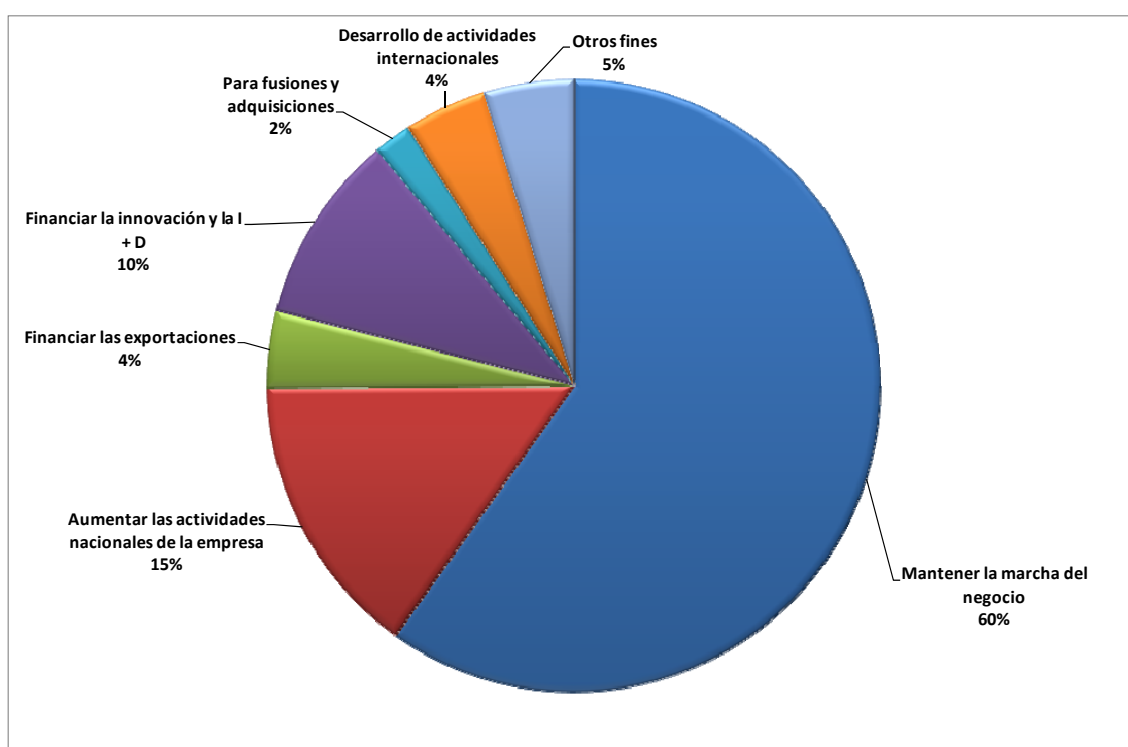


Fuente: elaboración propia

Perspectivas de las empresas sobre la finalidad a la que se dedicará la financiación entre 2011 y 2013

La encuesta de la Unión Europea de 2010 apunta a que la mayoría de las empresas, un 60%, dedicarán la financiación externa que obtengan durante 2011 – 2013 a mantener la marcha del negocio, solo un 15% destinará la financiación obtenida a aumentar las actividades de la empresa en el mercado nacional. Probablemente detrás de la frase neutra “*Mantener la marcha del negocio*” se encuentren los tradicionales problemas de liquidez de las empresas españolas agravadas por la crisis.

Gráfico 48. Perspectivas sobre la utilización de la financiación ajena durante los años 2011 a 2013

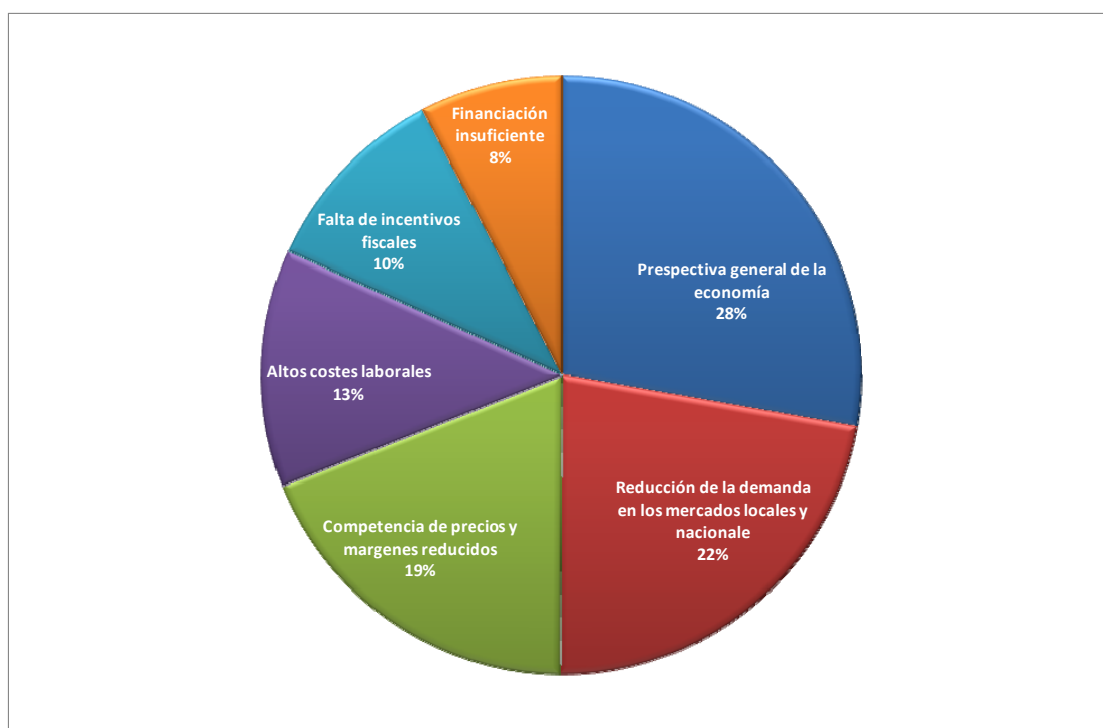


Fuente: elaboración propia

Perspectivas de las empresas sobre los factores que limitarán su crecimiento entre 2011 y 2013

Es muy significativo que las empresas españolas consideren que los factores limitativos de su crecimiento serán las “*Perspectivas generales de la economía*” el 28%, “*La reducción de la demanda de los mercados locales y nacionales*”, el 22% y la “*Competencia de precios y márgenes reducidos*” el 19%, suponiendo solo un 8%, las empresas que consideran que la “*Financiación insuficiente*” limitará su crecimiento.

Gráfico 49. Factores que limitaran el crecimiento de las empresas entre 2011 y 2013



Fuente: elaboración propia

Para complementar la opinión de las empresas se ha entrevistado a los directivos de las sociedades de garantía recíproca sobre diferentes aspectos de la financiación de la Pyme. Sus opiniones al respecto son las siguientes³⁴:

- “A diferencia de otros momentos en los que el coste o el plazo eran más relevantes en la actualidad el principal problema para la Pyme es el acceso al crédito”.
- “La inversión se ha reducido en las Pyme. El gran problema es la liquidez. Actualmente el 80% de las operaciones son de capital circulante”.

³⁴ Se ha intentado recoger literalmente las opiniones de los entrevistados, sin que el equipo evaluador haga ningún juicio de valor sobre las mismas.

- *"En 2011 se deniegan operaciones porque la situación económica de las empresas es peor y por tanto el riesgo es mayor. Se hacen más operaciones pero más pequeñas porque la inversión ha decaído".*
- *"La banca cada vez da menos créditos debido a las necesidades de provisión de sus activos tóxicos".*
- *"Consideran que son necesarias políticas de garantía de crédito".*

Las encuestas de las Cámaras de Comercio sobre el acceso de las Pyme a la financiación evidencian la magnitud de la crisis, cómo ésta ha afectado a la financiación de la Pyme y como se hizo necesaria una intervención pública del Instituto de Crédito Oficial para complementar la financiación privada.

4.2. EL ICO COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACION DE LA PYME

En la primera fase de la evaluación³⁵ se constató que el ICO como agencia financiera del Estado actuaba como instrumento de ejecución de las políticas económicas siguiendo instrucciones del Consejo de Ministros, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y el Ministro de Economía y Hacienda³⁶.

Las operaciones de crédito las realiza con criterios bancarios a medio y largo plazo para financiación de inversiones salvaguardando el equilibrio financiero del Instituto. Se le autorizó a realizar operaciones de mediación con entidades financieras y a partir de 2010 operaciones de crédito directo a favor de la Pyme captando los fondos en los mercados monetarios.

4.2.1. Creación y determinación de las características de las líneas de crédito del ICO.

Las ampliaciones de créditos de las líneas ICO y la creación de nuevas líneas se autorizan por acuerdos del Consejo de Ministros y de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos en conformidad a lo establecido en la Disposición Adicional sexta del Real Decreto-Ley 12/1995 y en los estatutos del ICO en el Título II, artículo 3, 2. En ellos se determina la competencia para la creación o prolongación de las líneas, la determinación de su finalidad, su cuantía, sus características y las de los préstamos concedidos con fondos provenientes de la misma.

Del total de Acuerdos de Consejo de Ministros referidos a líneas de mediación del ICO la mayoría de los aprobados en el periodo examinado lo fueron en el año 2009 cuando la crisis golpeaba con más fuerza a las Pyme

³⁵ www.aeval.es

³⁶ Actualmente Ministro de Economía y Competitividad.

afectadas en su financiación por las restricciones crediticias del sistema financiero.

4.2.2. Captación de los fondos por el ICO

Para poder llevar a cabo todas sus actividades, el Instituto de Crédito Oficial se financia mediante la obtención de recursos en los mercados financieros³⁷. El Instituto cuenta con la garantía del Estado español en las deudas y demás obligaciones que contraiga por la captación de fondos en los mercados. Esta garantía tiene el carácter de explícita, irrevocable, incondicional y directa. Por tanto, el rating o calificación que posee el ICO es la misma que el Reino de España para las emisiones a largo plazo. En el momento actual son las siguientes:

- Moody's → A3 (Informe Febrero 2012)
- Standard & Poor's → A (Informe Enero 2012)
- Fitch Ratings → A (Informe Febrero 2012)

El 80% de los recursos externos del ICO proviene de la emisión de bonos (medio y largo plazo), que gozan de las siguientes características: la deuda del ICO tiene el mismo tratamiento que la deuda pública cuando la captación de fondos se realiza en el extranjero, no está sometida a retención de impuestos. La ponderación del riesgo es del 0%, es decir, la deuda ICO es una alternativa a las emisiones de deuda del Reino de España.

La mayor parte de los recursos se han captado tradicionalmente en operaciones a medio o largo plazo en forma de bonos mediante una doble estrategia:

- Emisiones públicas.
- Colocaciones privadas, ya sean estructuradas o no.

El Instituto de Crédito Oficial ha contado durante los últimos años con tres programas de emisión diferentes: El Global Medium Term Note, en su modalidad europea (European Medium Term Note) y el Programa Canguro, como mecanismos de captación a medio y largo plazo; y el Euro Commercial Paper para su financiación a corto.

³⁷ Ver Anexo 4 de la primera fase de la evaluación: "Evolución de la captación de los fondos del ICO 2005-2010"

▣ Evolución de la captación de recursos por el ICO 2005 a 2011

Año a año la captación de recursos del ICO en los mercados ha variado de acuerdo a como ha afectado a nuestro país la crisis económica.

El mayor coste de captación de fondos ha repercutido en los tipos de interés aplicados a los préstamos de mediación del ICO que han aumentado a lo largo de 2010. Lo que presumiblemente repercutirá en el tipo de interés aplicado a los créditos concedidos por el ICO a la Pyme.

En resumen, los recursos captados por el ICO han ido aumentando en los últimos años para hacer frente al fuerte impulso de la actividad del Instituto, salvo en el año 2009, en el que sufrió un parón la tendencia al crecimiento que venía produciéndose como consecuencia del impacto de la crisis.

Tras el impulso dado al ICO en el año 2011, las perspectivas de captación de recursos por el Instituto, destinados a la financiación para el año 2012, hacen suponer que podrá alcanzar las cifras de 2011. Aunque a final del año 2011 los préstamos concedidos por el ICO, alcanzaron los 20.990 millones, de los que 16.043 millones corresponden a operaciones de mediación. Hay que tener en cuenta que la dotación inicial fue de 18.000, mientras que en 2012 ha sido de 20.000 que podrá ampliarse durante el año

En referencia a la manera de efectuar las operaciones de captación en función de la divisa, se observa como en los últimos años ha existido una tendencia creciente a realizar las operaciones en euros.

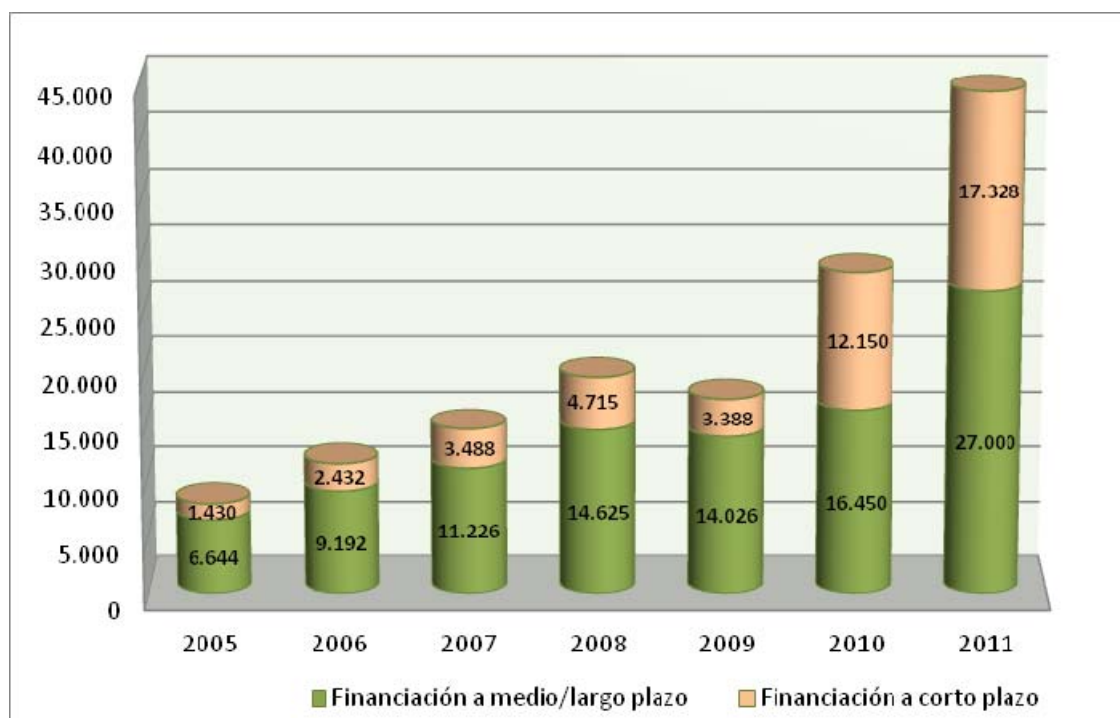
Si tenemos en cuenta la evolución de las captaciones del ICO a corto y largo plazo la evolución ha sido la siguiente:

Tabla 3. Composición de las emisiones del ICO en cuanto al plazo de amortización, 2005-2011.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Medio/Largo plazo	82%	79%	76%	76%	81%	82%	78%
Corto plazo	18%	21%	24%	24%	19%	18%	22%
Total Financiación (MM€)	8.074	11.624	14.714	19.340	17.414	28.600	44.328

Fuente: elaboración propia

Gráfico 50. Evolución de la financiación según plazo para el periodo 2005-2011. Millones de euros



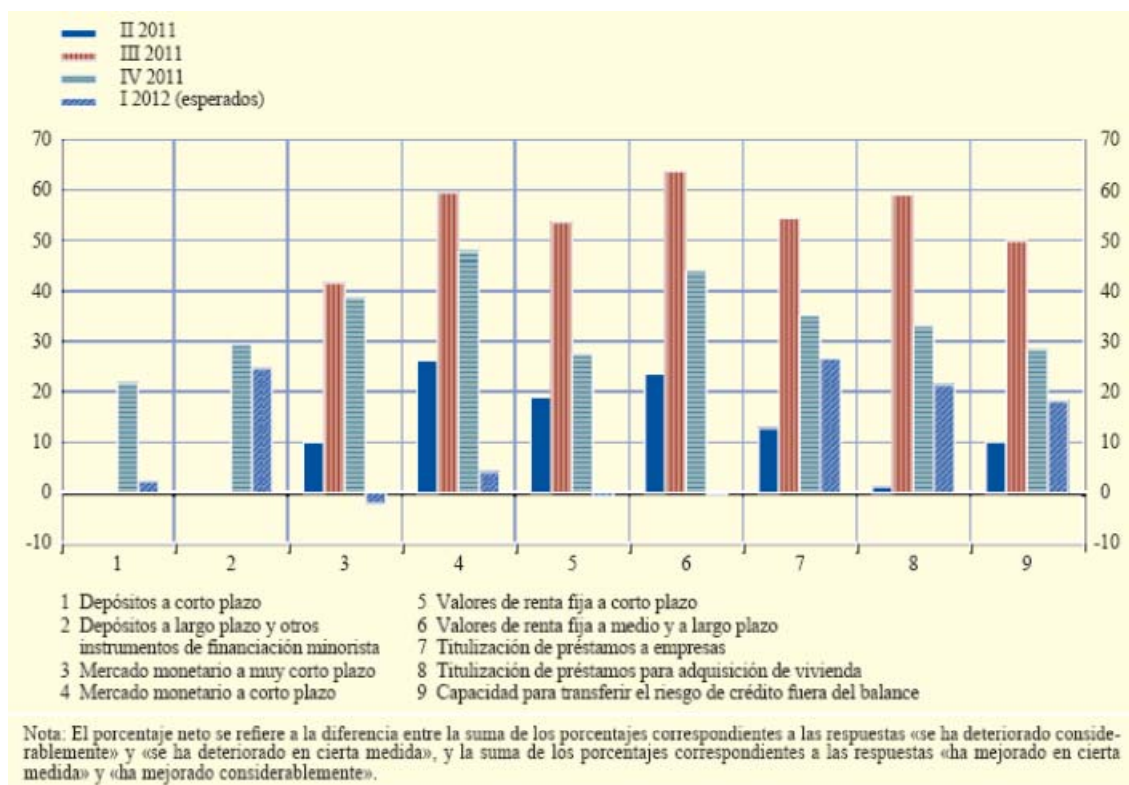
Fuente: elaboración propia

En el último año analizado (2011) se ha vuelto a invertir la tendencia de los tres anteriores optando nuevamente por una mayor financiación a corto plazo quizás como consecuencia de las mayores dificultades para financiar el Reino de España en los mercados internacionales.

Los tipos de interés de las emisiones del ICO han dependido de la calificación del reino de España que como se ha visto ha ido deteriorándose a lo largo del periodo analizado y de la mayor o menor demanda y oferta de fondos prestables en los mercados internacionales. El coste de captación por las condiciones del mercado ha ido aumentando progresivamente. Las perspectivas apuntan a un deterioro de la calificación del reino de España y lógicamente a todavía mayores aumentos de los costes de captación.

Igualmente han influido como no podía ser de otra manera, los efectos negativos sobre los mercados internacionales producidos por la crisis económica. Efectos negativos que se prevé que continúen en el año 2012.

Gráfico 51. Cambios en el acceso a la financiación en los mercados mayoristas



Fuente: Banco Central Europeo. Boletín Febrero 2011

Gráfico 52. Tipos de interés del mercado monetario



Gráfico 53. Rendimiento de la deuda pública a largo plazo

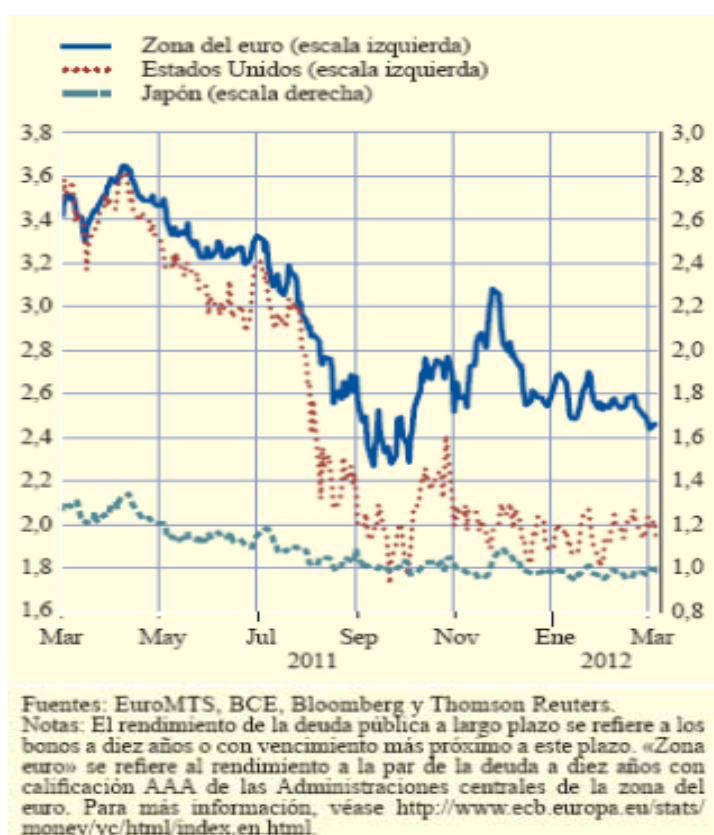
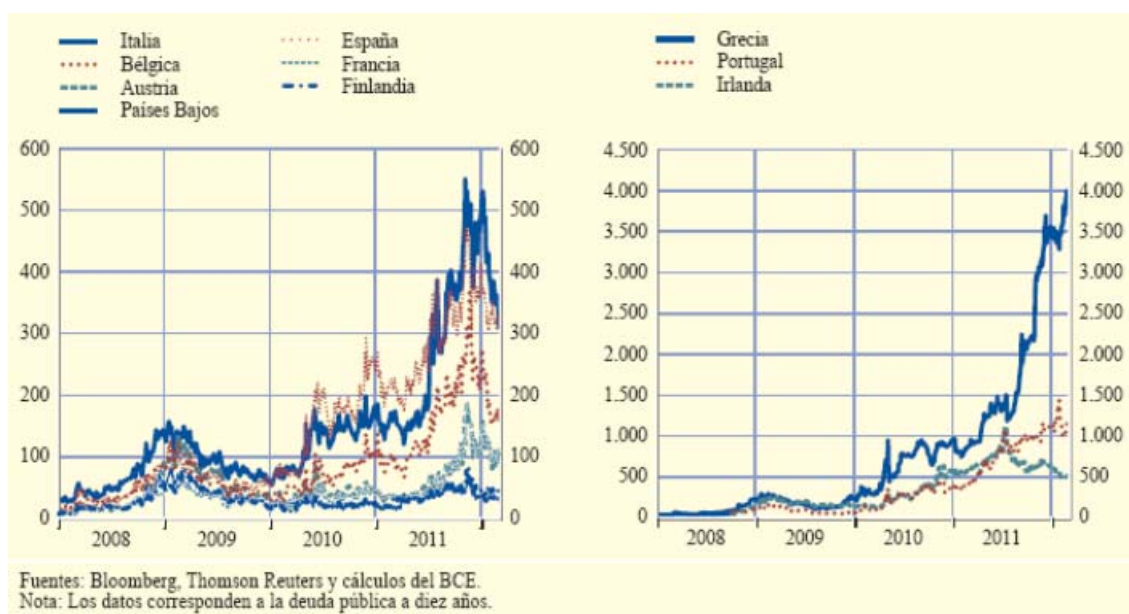


Gráfico 54. Diferenciales soberanos respecto a Alemania



Fuente: Banco de España

Si se observa el acceso a la financiación en los mercados mayoristas los tipos de interés del mercado monetario, los rendimientos de la deuda pública a largo plazo y finalmente los diferenciales de las emisiones del Reino de España con Alemania, todo indica una tendencia en los mercados internacionales al crecimiento de los tipos de interés que independientemente de los efectos sobre los costes de captación del spread del Reino de España, hace prever un encarecimiento de los costes de captación del ICO los próximos meses.

El ICO aumentó la captación de fondos en los mercados internacionales en paralelo al crecimiento de su capacidad de actuación. El año 2009 supuso una excepción en la tendencia como consecuencia de la caída de la demanda de créditos de la Pyme por la disminución de la inversión y de la actividad crediticia del sector crediticio privado.

Los costes de captación han ido aumentando progresivamente desde el año 2008 conforme ha variado el rating de la deuda del reino de España. Lo que ha obligado al Instituto a repercutir los mayores costes de captación en los tipos de interés aplicados a los préstamos de mediación.

El incremento de los costes de captación encarece para las Pyme las líneas de financiación del ICO porque al tener que actuar el Instituto como una entidad financiera debe repercutir sus costes de captación en los tipos de interés. Si este incremento de los costes de captación del ICO no es paralelo al de las entidades financieras privadas, se reducen o aumentan las diferencias del tipo de interés entre las líneas de financiación del ICO a las Pyme y las de las entidades privadas y por tanto desaparece la ventaja que para la Pyme suponía obtener financiación a través de las líneas del ICO.

4.2.3. Convenios con instituciones de crédito

El procedimiento de colaboración de las entidades de crédito con el ICO se plasma en convenios en los que el Instituto, a partir del análisis económico financiero de las diferentes entidades, distribuye el montante total de sus líneas de mediación en función de la solvencia, liquidez y riesgo de las carteras crediticias de bancos y cajas de ahorros³⁸.

La formalización de créditos de mediación del ICO se realiza fundamentalmente a través de la banca nacional.

4.3. LÍNEAS DE MEDIACIÓN 2007-2011 DESTINADAS A LA FINANCIACION DE LA PYME³⁹.

Introducción

En la primera fase de la evaluación, realizada en 2010⁴⁰, se analizaron las líneas de mediación del ICO, y sus resultados más relevantes fueron:

- La línea de mediación del ICO más importante era la línea **ICO – Pyme**. A partir de 2010 la representatividad de las líneas ICO de mediación se reparte entre la línea ICO – Inversión e ICO – Liquidez.
- Se evidenció la caída de la inversión y la reducción del número de operaciones de la línea **ICO – Pyme**. En 2010 se recuperó la inversión de la Pyme y se produjo una elevación de los tipos de interés lo que disminuyó su diferencial con otros créditos de entidades públicas y privadas.
- El comportamiento de la línea **ICO – Crecimiento Empresarial** denotó que la crisis afectó en menor medida la capacidad inversora de la mediana empresa o que ésta tuvo menores dificultades a la hora de acceder al crédito.
- La cobertura de la línea **ICO - Internacionalización** depende de las inversiones previas de las Pyme en la búsqueda de mercados, lo que

³⁸ Una información detallada puede consultarse en la primera fase de la evaluación realizada en 2010. www.aeval.es

³⁹ El estudio y evaluación de las líneas de mediación se centrará en los años 2007 – 2011 y cuando existan datos para ello se contemplarán además los años 2005 y 2006

⁴⁰ www.aeval.es

hace que el incremento a corto plazo de préstamos de la línea sea un proceso poco dependiente de la coyuntura económica.

- Los préstamos para emprendedores de la línea **ICO – Emprendedores** tienen unas características especiales que no se pueden generalizar al resto de las líneas: pequeño volumen de los préstamos, riesgo elevado, relativamente poco afectados por la coyuntura económica general y necesidad de instituciones crediticias especializadas en el análisis de este tipos de clientes.
- La Línea **ICO – Liquidez** ha aliviado los problemas financieros a corto plazo de la Pyme tanto por el efecto directo que produce en su financiación como porque implica a las entidades privadas de crédito en la financiación del circulante.
- El **fondo de economía sostenible** y en concreto su línea de mediación podría parecer que no tuvo un éxito considerable al no cubrirse en su totalidad. La dificultad de definir el concepto “sostenible” y el necesario periodo de puesta en marcha que toda nueva línea de financiación requiere, explicó su baja utilización.
- Las características de los **créditos de mediación del ICO** se adaptaban a las variaciones que se producían en el mercado crediticio y a las necesidades financieras de sus clientes, las Pyme y los autónomos.
 - o Los tipos de interés aplicados por el ICO a los préstamos de mediación aumentaban año a año al tener que repercutir los costes de captación en los tipos de interés de los préstamos.
 - o Los plazos de amortización se adecuaban al aumento de dificultades financieras de la Pyme.
 - o El ICO aumentó los periodos de carencia cuando los efectos de la crisis eran más intensos para las Pyme.
- El **impacto del ICO** en la financiación de la Pyme española pudo considerarse significativo, pues un 6,88% de las Pyme recibieron financiación del ICO en el año 2010.
- Aunque cuantitativamente el impacto del ICO respecto al resto del sistema crediticio español pudo no ser excesivamente significativo, sí que lo fue en cuanto que **marcó una tendencia** que siguió el resto del sector crediticio.

4.3.1. Características y resultados de las líneas de mediación 2011

Tradicionalmente el Instituto de Crédito Oficial ha apoyado a la Pyme española mediante financiación de sus inversiones productivas. Los

préstamos se concedían por las entidades crediticias privadas (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito) que son las que asumen el riesgo de insolvencia, aunque el ICO como fondeador determina las condiciones de éstos préstamos.

Durante el año 2011 el ICO ha mantenido sus tradicionales líneas de mediación, para que trabajadores autónomos y empresas dispongan de una financiación adecuada y puedan atender a sus necesidades de liquidez o a sus proyectos de inversión. Así el ICO, mantiene entre sus objetivos principales favorecer el desarrollo de las inversiones sostenibles, favorecer el crecimiento empresarial, impulsar la internacionalización y mejorar la competitividad de las empresas españolas. La única variación en 2011 respecto a 2010 es la desaparición de la línea ICO – Emprendedores.

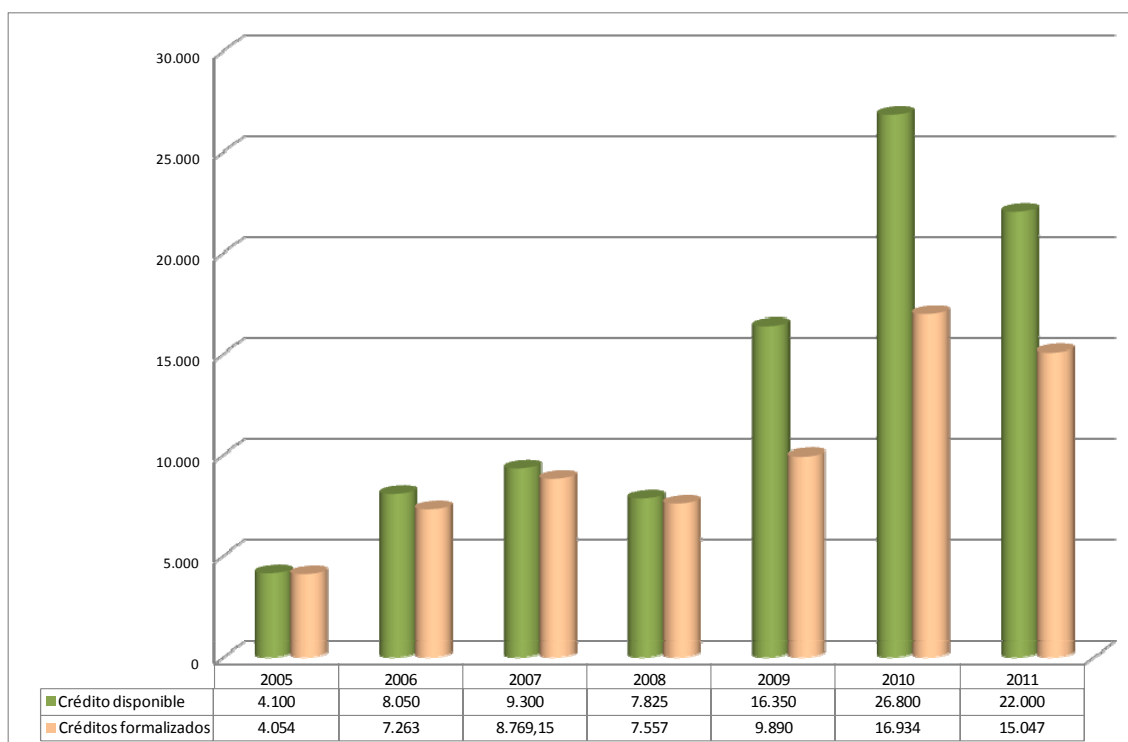
Tabla 4. Líneas de mediación del ICO dirigidas a la financiación de la Pyme

2007	2008	2009	2010	2011
Pyme	Pyme	Pyme	Inversión	Inversión
Crecimiento empresarial	Crecimiento empresarial	Crecimiento empresarial		
Internacionalización	Internacionalización	Internacionalización	Internacional	Internacional
Emprendedores	Emprendedores	Emprendedores	Emprendedores	
			Economía sostenible	Inversión sostenible
		Liquidez Pyme	Liquidez	Liquidez

Fuente: elaboración propia

En conjunto el disponible de las líneas del ICO destinadas a la financiación de la Pyme, objeto de la evaluación, ha sido el siguiente en el periodo 2005 al 2011:

Gráfico 55. Limite de crédito disponible y formalizado en las líneas de crédito ICO dirigidas a la Pyme, (millones de €)



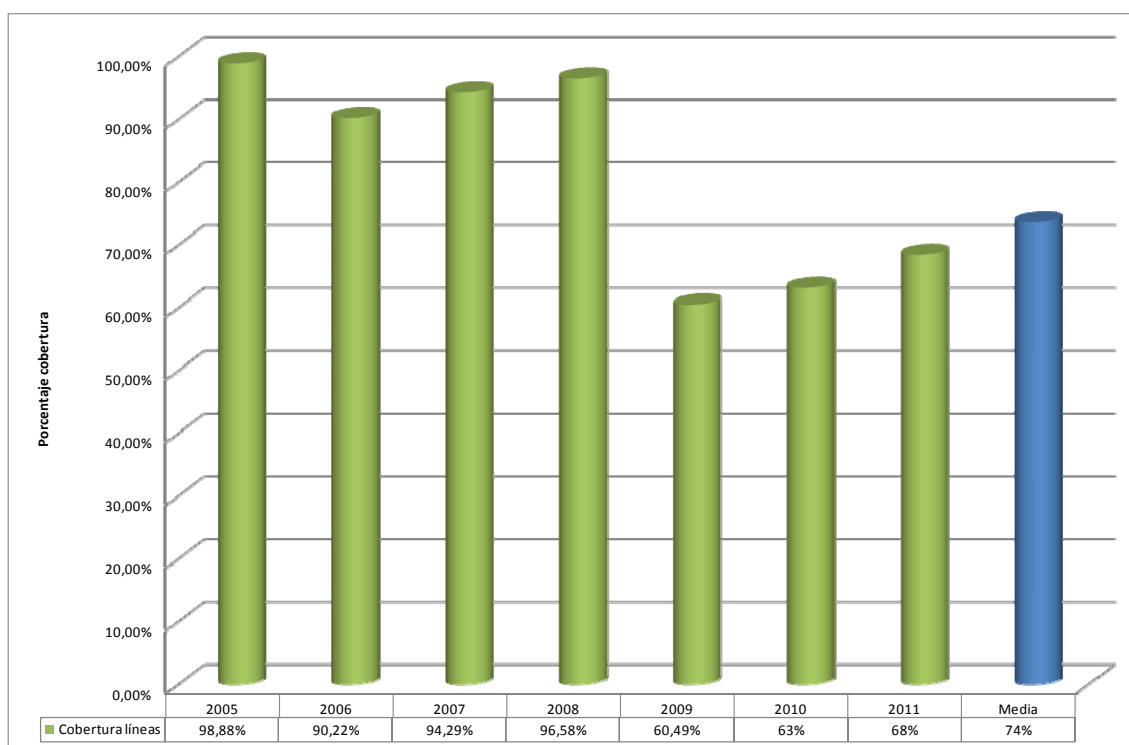
Fuente: Elaboración propia

El ICO aumenta el crédito disponible de las líneas de mediación a partir del 2009, cuando la crisis financiera es más profunda, especialmente en los años 2010 y 2011, aunque en 2011 disminuye respecto a 2010. El principal motivo de dicho incremento se debe a que a partir del año 2009 se añade a las líneas de mediación la línea ICO – Liquidez.

El crédito dispuesto es paralelo a los crecimientos de crédito disponible de los años 2009 a 2011.

El porcentaje de disposición de los créditos de mediación objeto de la evaluación varia año a año.

Gráfico 56. Evolución anual de la cobertura de las líneas de crédito del ICO dirigidas a la Pyme

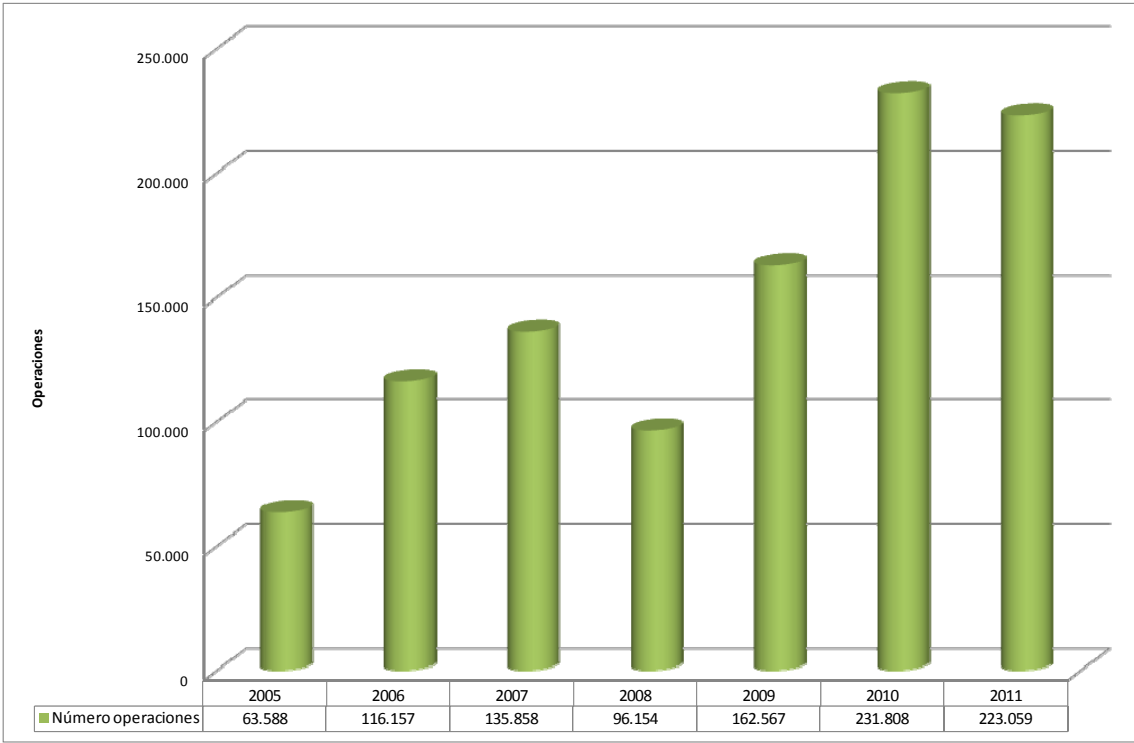


Fuente: elaboración propia

La caída inversora de la Pyme en el periodo 2009 - 2011 se evidencia en la baja formalización del crédito para inversiones en relación con las cantidades máximas autorizadas al ICO por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Esta baja utilización puede deberse tanto a una sobredotación de las líneas de inversión, cuando las necesidades financieras de la Pyme están más dirigidas a obtener liquidez, como a que en dicho año las entidades de crédito reducen su actividad crediticia.

El número de operaciones realizadas han variado año a año en función del crédito disponible:

Gráfico 57. Número de operaciones de las líneas de crédito ICO dirigidas a la Pyme

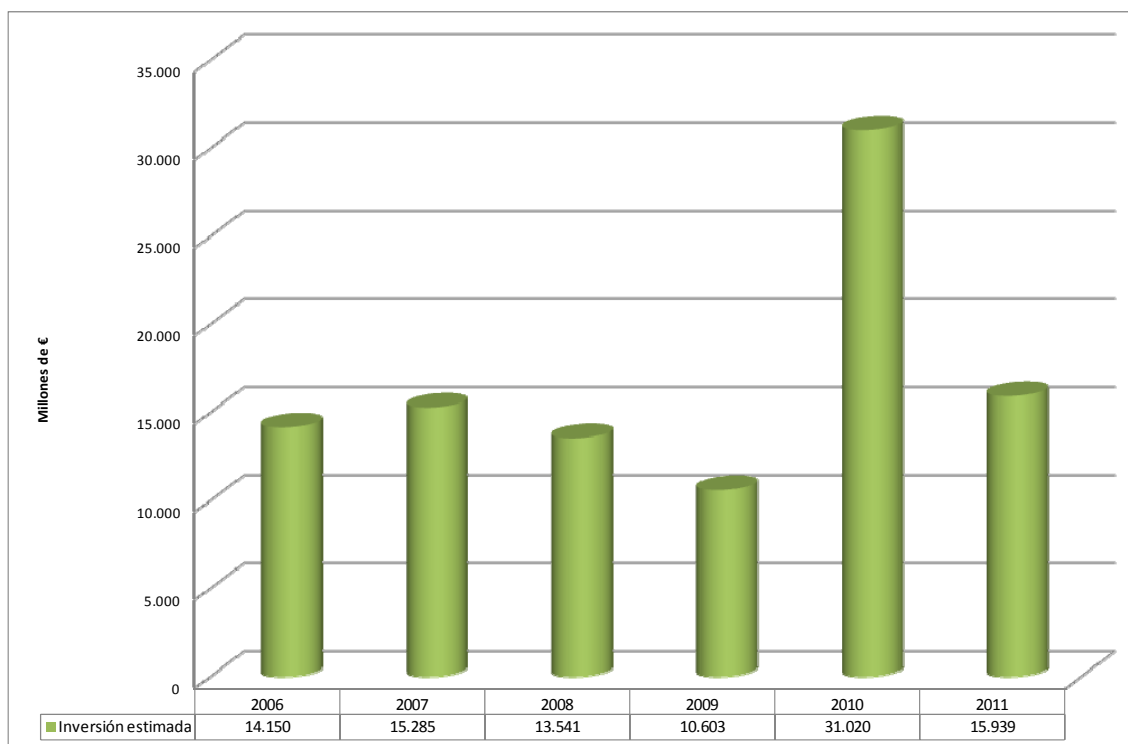


Fuente: Elaboración propia

La evolución del número de operaciones, crece espectacularmente en 2010 y 2011 paralelamente al crecimiento del crédito disponible para financiar la inversión sostenible y las operaciones de financiación de liquidez y circulante.

En conjunto estos créditos han producido un efecto multiplicador induciendo la siguiente inversión.

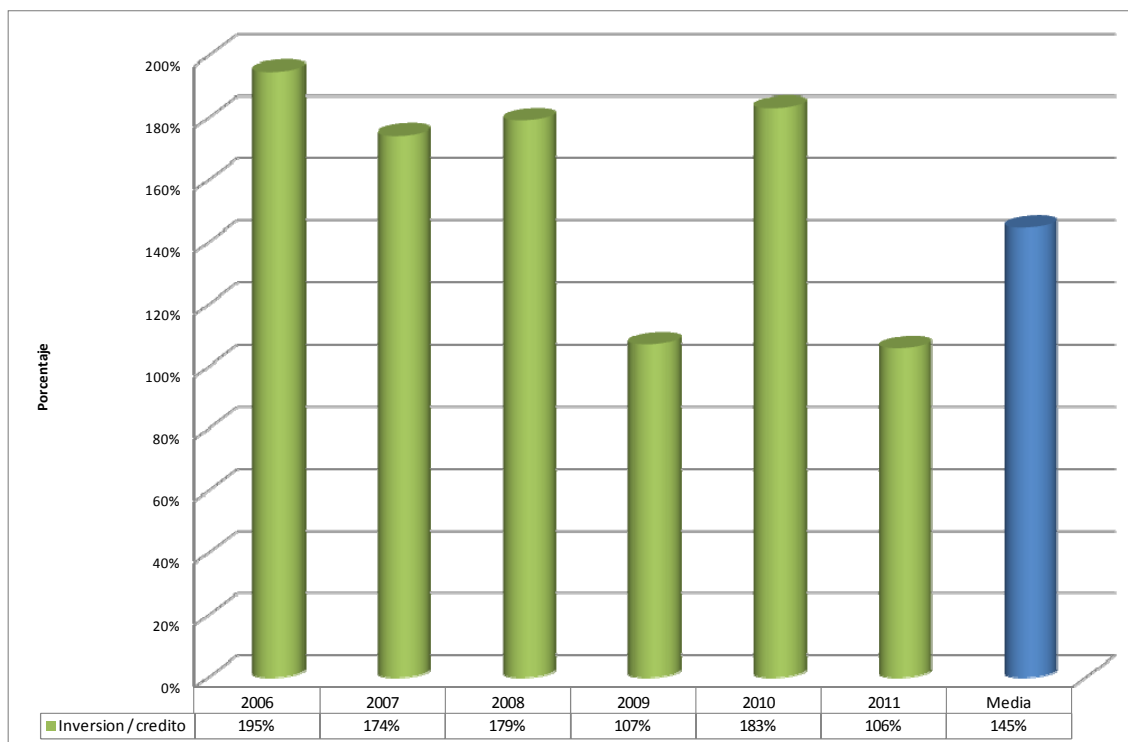
Gráfico 58. Inversión financiada por las líneas ICO de crédito a la Pyme (millones de €)



Fuente: elaboración propia

Los datos anteriores se confirman observando el volumen de la inversión financiada por los préstamos del ICO y por su coeficiente multiplicador que evidencia la magnitud de la crisis, tanto financiera como real, del año 2009. Se produce una recuperación espectacular en el año 2010 y una nueva caída en el 2011 de la inversión inducida en valores absolutos por la mayor actividad del ICO.

Gráfico 59. Relación entre la inversión generada por las líneas de crédito del ICO y el crédito formalizado



Fuente: elaboración propia

El coeficiente multiplicador de la inversión se reduce espectacularmente el primer año de la crisis, 2009, en el que cada euro de crédito escasamente genera un euro de inversión y que es un evidente índice de las dificultades financieras de las Pyme españolas. Se recupera en 2010 volviendo a caer en 2011.

Del análisis conjunto de las líneas de mediación del ICO dirigidas a la financiación de la Pyme se desprende que la crisis financiera del año 2009, iniciada en 2008, se traduce en una caída de la inversión empresarial y en una reducción de los préstamos del ICO, una recuperación en 2010 y una nueva caída en 2011, producida tanto por la caída de la actividad crediticia de la banca como por su inadaptación a las necesidades financieras de la Pyme.

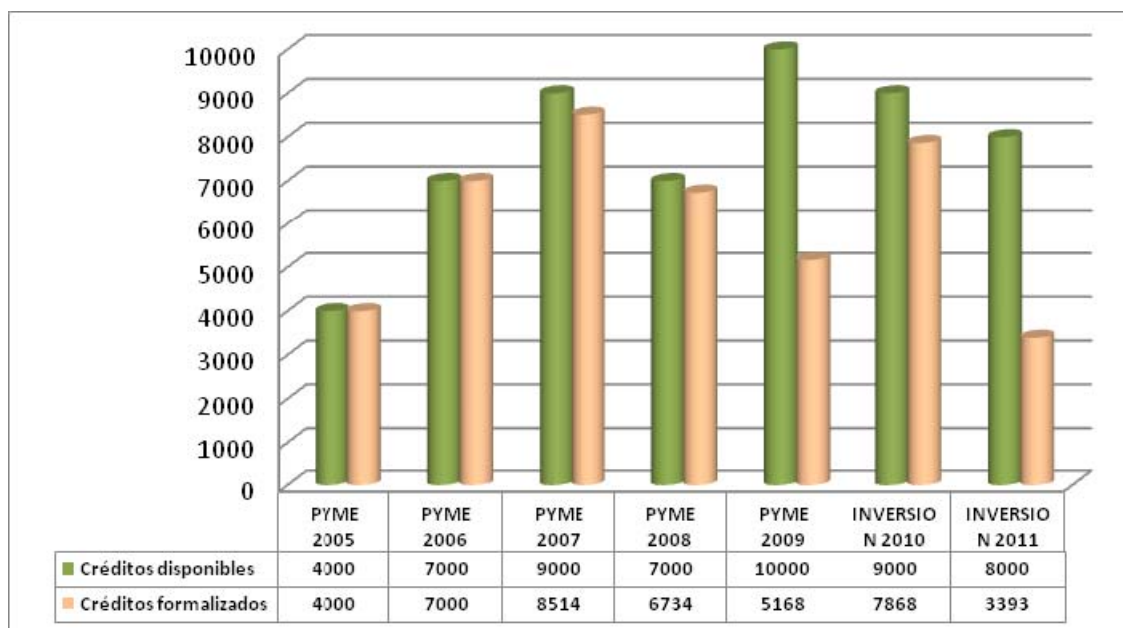
El comportamiento de las diferentes líneas en el periodo considerado ha sido el siguiente:

4.3.1.1. Evolución de la línea ICO - Inversión 2011

El volumen disponible de la línea ha ido aumentando desde los 4.000 millones de euros en 2005 hasta los 8.000 millones de la línea ICO - Inversión 2011, 1.000 millones menos que en 2010. En 2011 disminuyen tanto el número de créditos disponibles como el de formalizados, aunque la

inversión financiada por el ICO mediante líneas de mediación aumenta, si tenemos en cuenta la línea de Inversión Sostenible procedente del Fondo de Economía Sostenible que se analizará a continuación. En conjunto mediante las dos líneas, ICO – Inversión 2011 e ICO - Inversión Sostenible 2011, el Instituto ofrece 14.000 millones de euros para financiar inversiones de la Pyme.

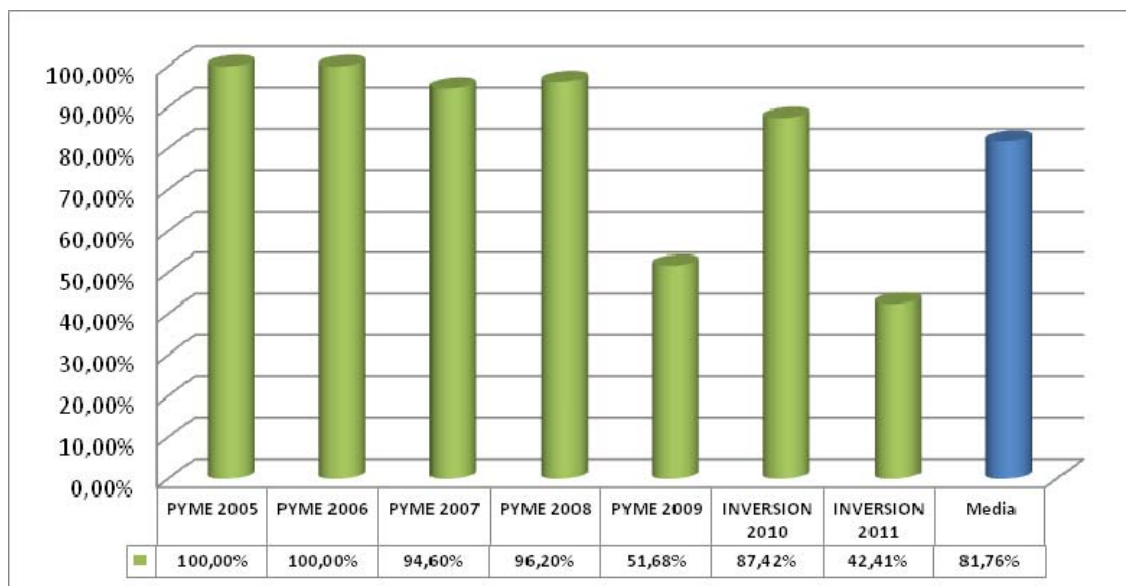
**Gráfico 60. Límite de crédito disponible y formalizado en las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011
(millones de €)**



Fuente: elaboración propia

La disposición de créditos de la línea ofrece unos coeficientes de cobertura que se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 61. Evolución anual de la cobertura de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011



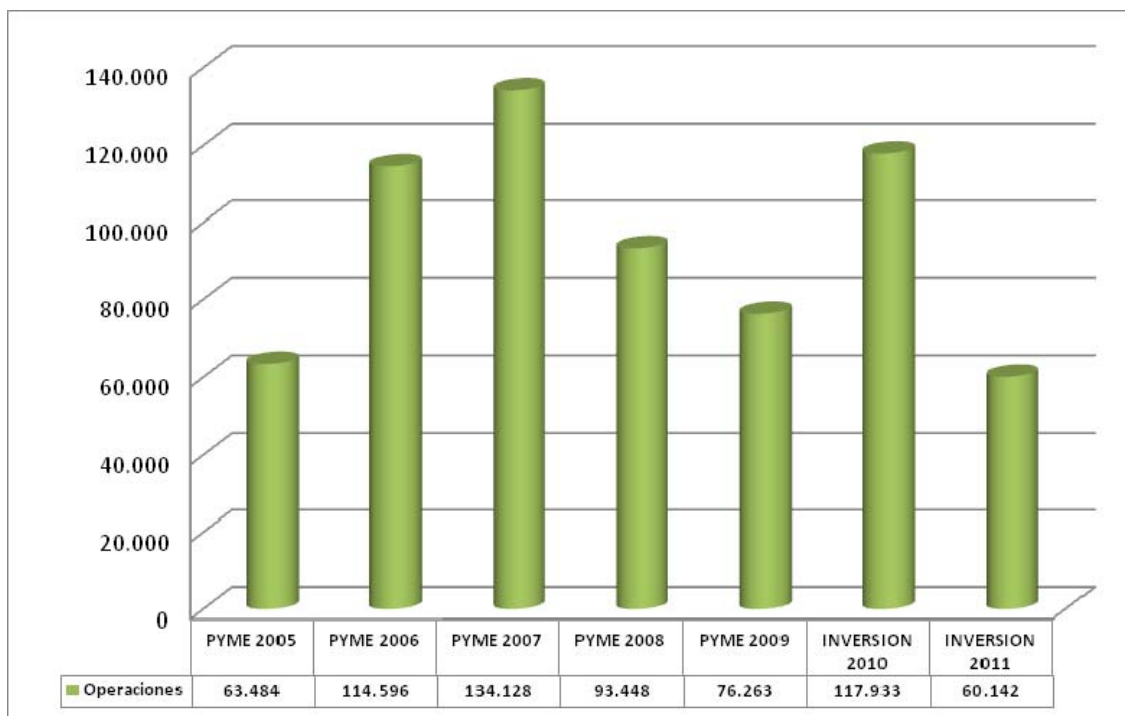
Fuente: Elaboración propia

En 2011 destaca la escasa proporción de créditos formalizados respecto de los disponibles, situación que ya ocurrió en el año 2009. De los 8.000 millones de créditos disponibles solo 3.393 millones se formalizaron.

Teniendo en cuenta que la nueva línea Inversión Sostenible 2011 tiene una cobertura mucho mayor, es posible afirmar que la actividad inversora de las empresas españolas es mayor en las inversiones contempladas como sostenibles, ahorradoras de costes, que en las tradicionales o que las condiciones de los créditos ICO – Inversión Sostenible son mejores que las de la línea ICO – Pyme 2011 por lo que las empresas prefieren considerar sus inversiones como sostenibles a efectos de la financiación del ICO.

El número de operaciones de financiación de la Pyme realizadas mediante las líneas ICO-Pyme figura en el siguiente gráfico:

Gráfico 62. Número de operaciones de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011

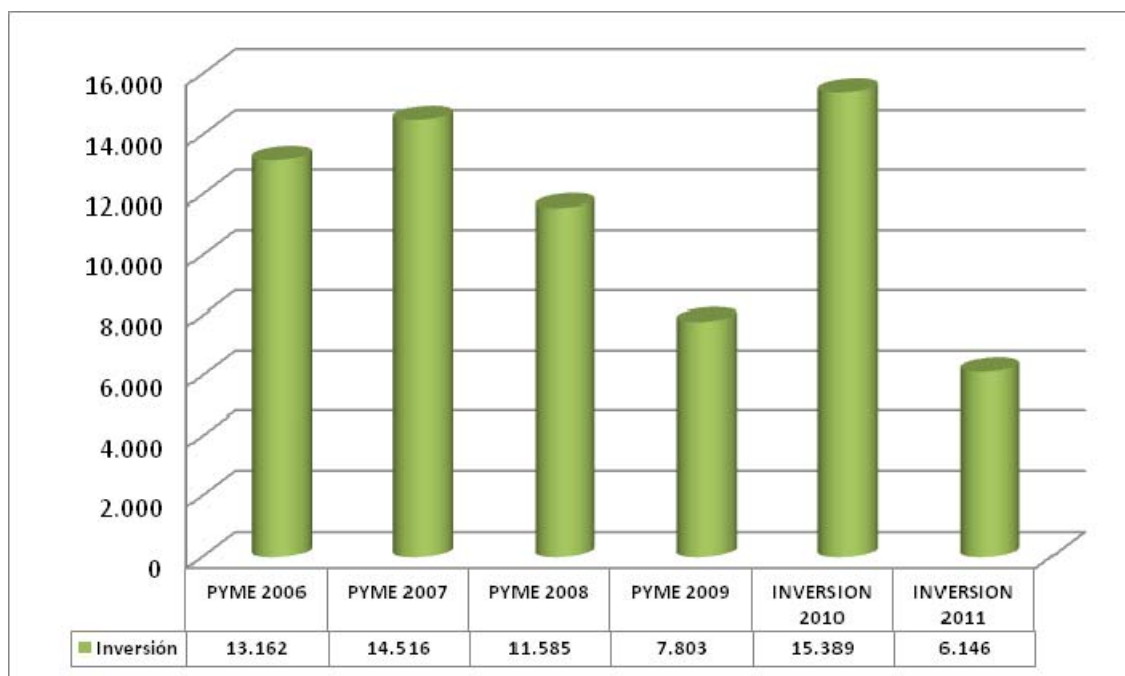


Fuente: elaboración propia

Al igual que ha ocurrido con el volumen de créditos formalizados y disponibles, el número de operaciones también ha caído.

La inversión generada por las operaciones contempladas en esta línea fueron las siguientes:

Gráfico 63. Inversión financiada por las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2006-2011 (millones de €)

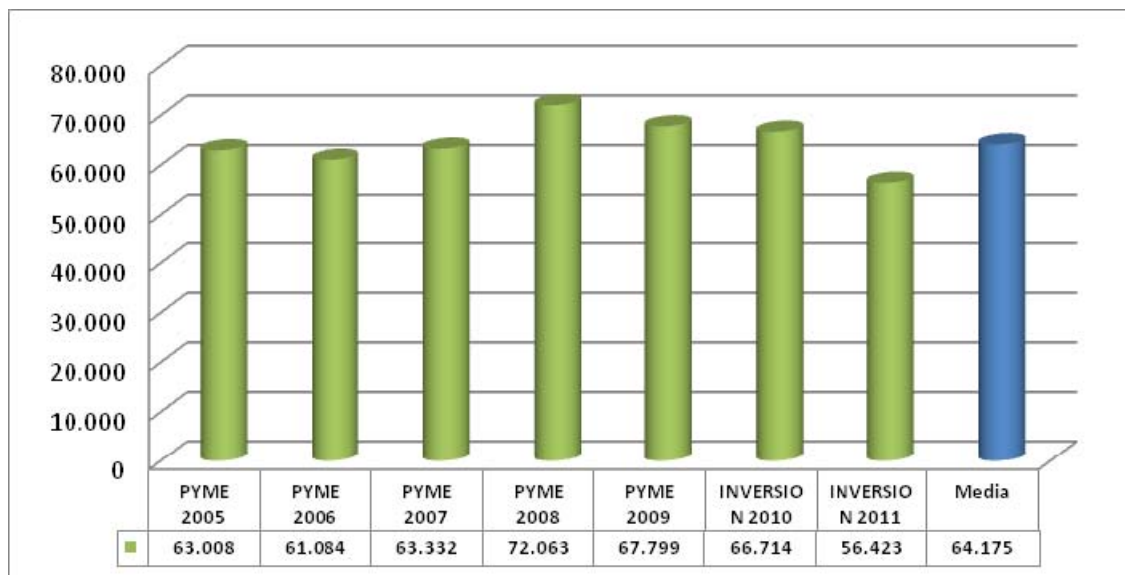


Fuente: Elaboración propia

Nuevamente la inversión generada por la línea ICO – Inversión cae en 2011 lo que nos indica la magnitud de la crisis.

El préstamo anual medio para cada uno de los años considerados fue el siguiente:

Gráfico 64. Préstamo medio anual de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2005-2011 (€)

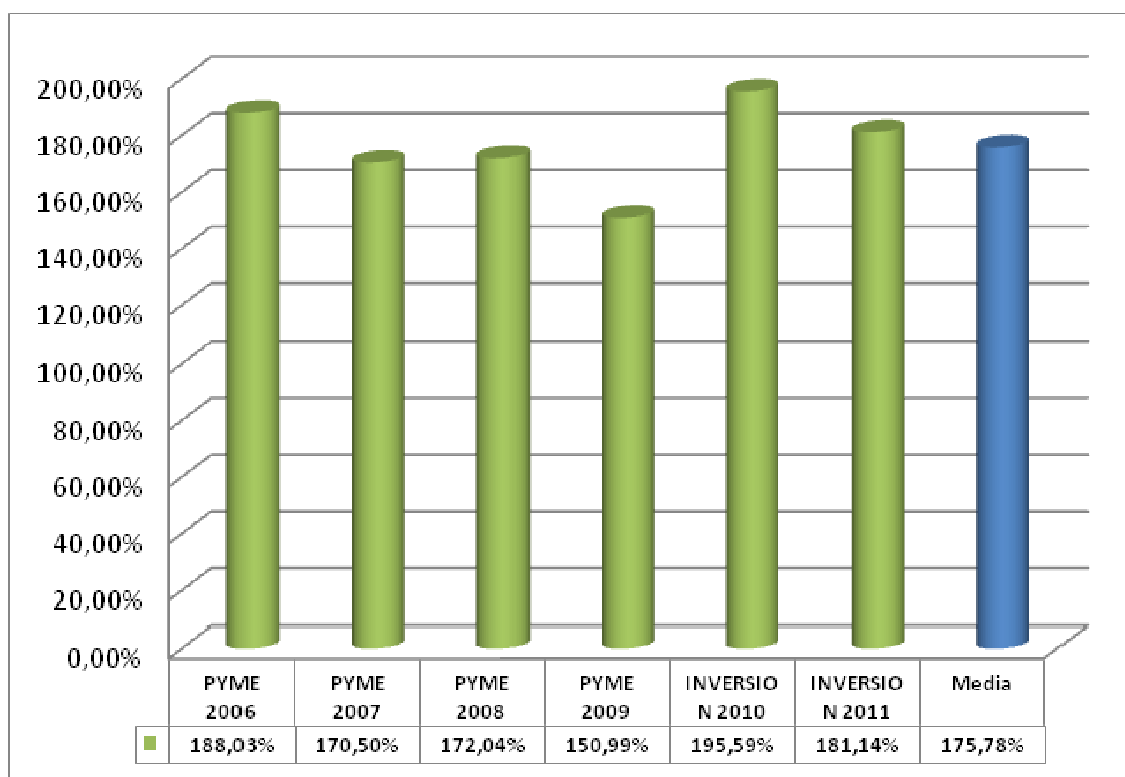


Fuente: elaboración propia

En 2011 se produce una reducción sustantiva del préstamo medio al aumentar el número de empresas financiadas y reducirse la cuantía de la inversión financiada.

El efecto multiplicador de la línea es el siguiente:

Gráfico 65. Efecto multiplicador en la inversión de los créditos de las líneas de financiación de la inversión del ICO, 2006-2011



Fuente: Elaboración propia

Se produce una reducción progresiva de la inversión generada por las operaciones de crédito de esta línea, alcanzándose el mínimo en el año 2009. En el año 2011 la relación préstamo, inversión financiada se reduce respecto al 2010⁴¹.

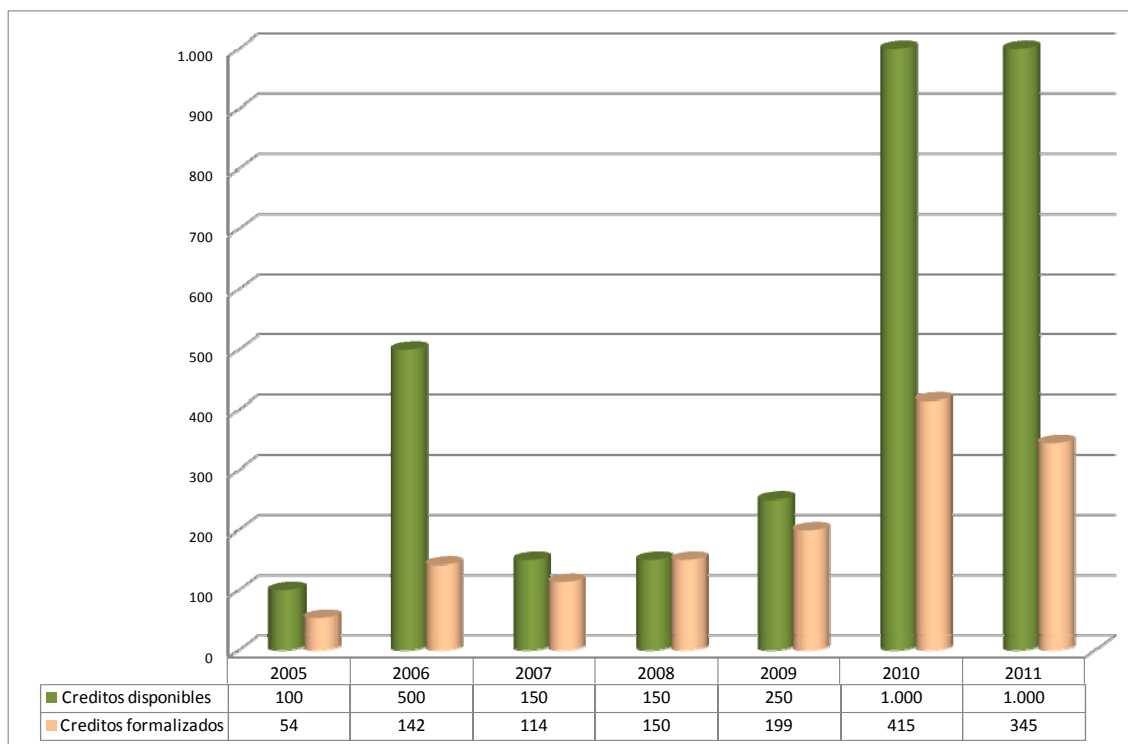
Los efectos de la crisis se evidencian en la caída de la inversión y en la reducción del número de operaciones financiadas por las líneas ICO – Pyme, ICO – Crecimiento Empresarial e ICO – Inversión, en los años considerados.

⁴¹ La financiación de proyectos de inversión de la Pyme mediante las líneas Economía Sostenible 2010 e Inversión Sostenible 2011 hace que la caída de la inversión financiada por el ICO no tenga la misma incidencia que cuando solo se consideran las líneas clásicas de financiación de la inversión, ICO – Pyme, ICO – Crecimiento Empresarial e ICO – Inversión.

4.3.1.2. Evolución de la Línea ICO - Internacionalización 2007-2009 e ICO – Internacional 2010-2011

El crédito disponible y formalizado en las líneas es el siguiente:

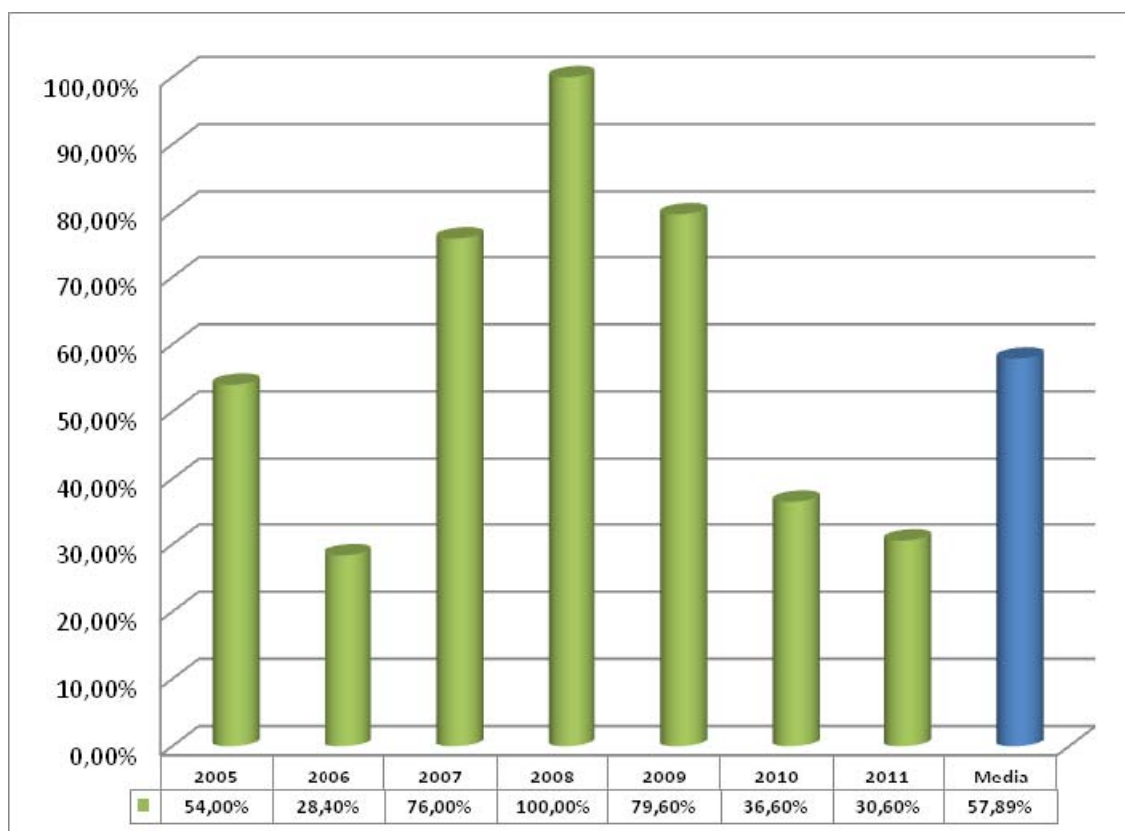
Gráfico 66. Limite de crédito disponible y formalizado en las línea de crédito ICO – Internacionalización 2005-2009 e ICO – Internacional 2010-2011 (millones de €)



Fuente: elaboración propia

La línea de mediación ICO - Internacionalización ha mantenido en 2011 el impulso que se le dio en 2010 al aportar nuevamente el ICO una cantidad de 1.000 millones de euros disponibles de los cuales se formalizaron 345 millones. Puede afirmarse que los esfuerzos del ICO por financiar la internacionalización de las empresas no se vieron recompensados con el éxito, puesto que aunque el crédito disponible aumentó de una forma importante, el dispuesto aunque también lo hace, no cubre las disponibilidades de la línea.

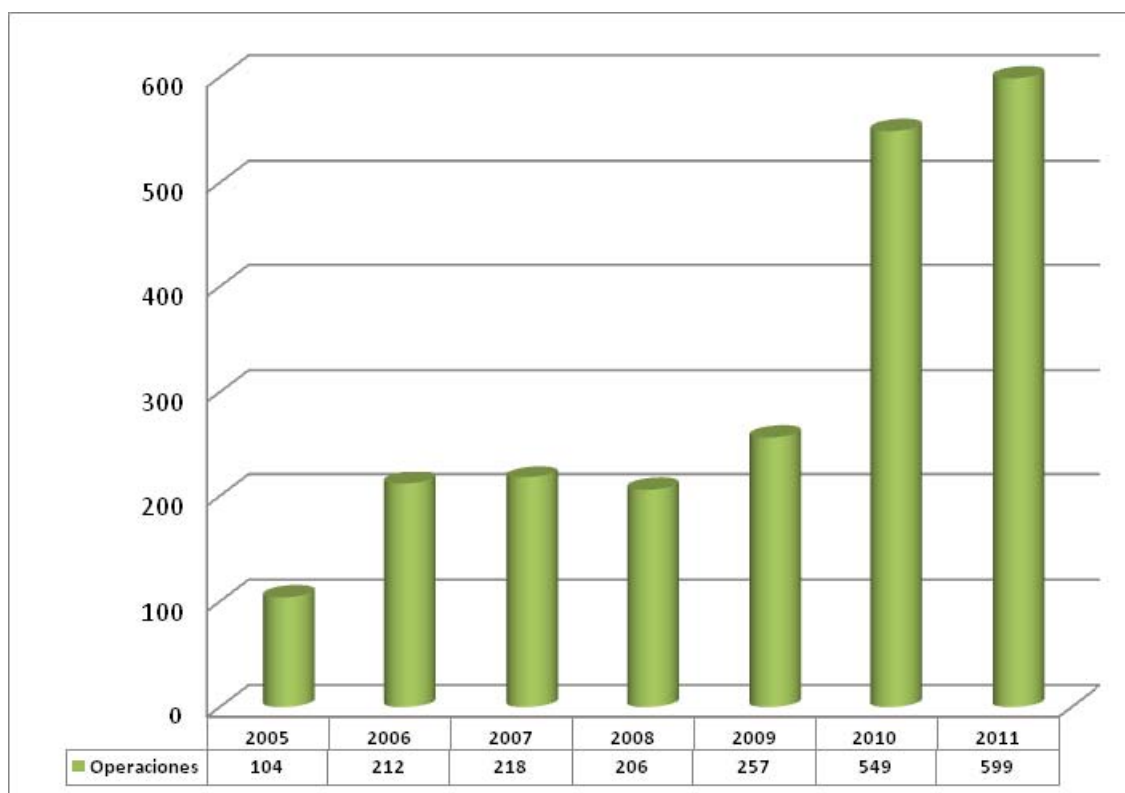
Gráfico 67. Evolución anual de la cobertura de la línea de crédito ICO – Internacionalización e ICO - Internacional



Fuente: elaboración propia

Consecuentemente el índice de cobertura medio en el periodo considerado en la evaluación, 2005 – 2011, es del 57,89%. En los años 2010 y 2011 la cobertura de la línea cae a niveles similares al del año 2006.

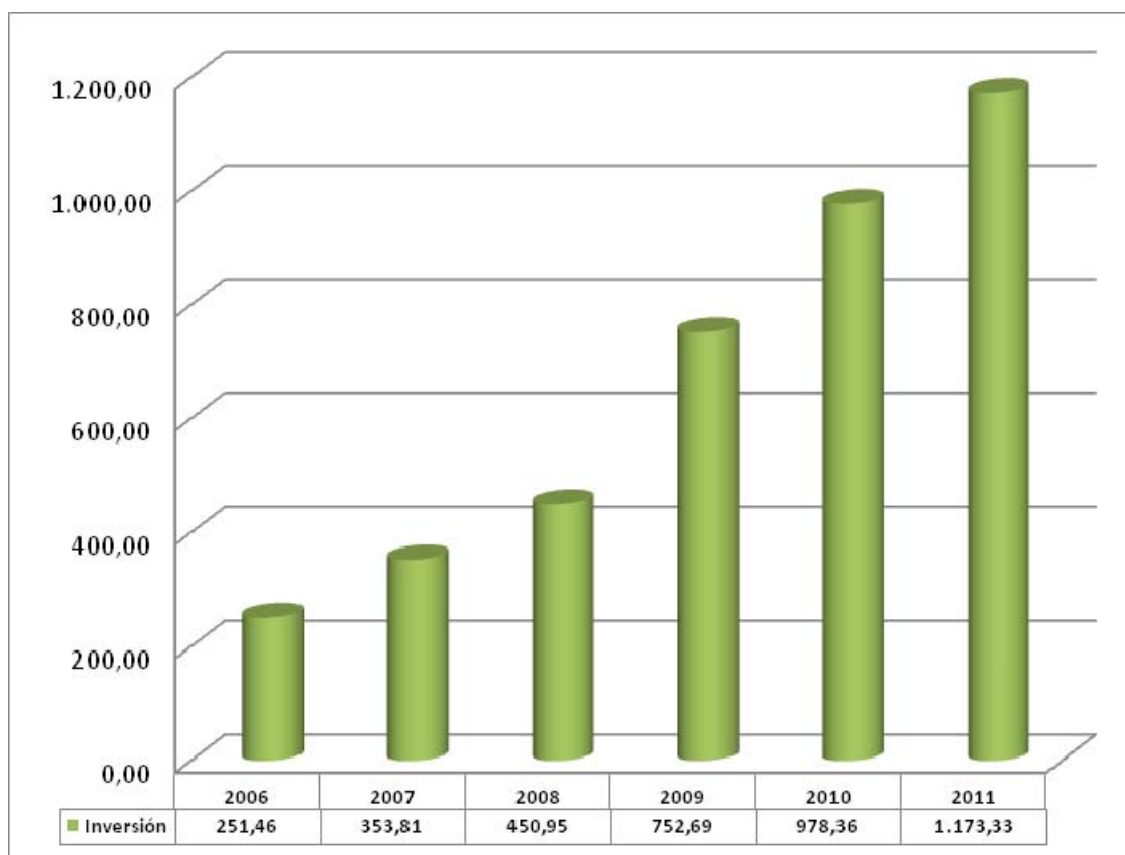
Gráfico 68. Número de operaciones de la línea de crédito ICO – Internacionalización e ICO - Internacional



Fuente: elaboración propia

Las operaciones anuales se sitúan en torno a las doscientas, produciéndose una subida espectacular en 2010 con 549 operaciones realizadas y en 2011 con 599, posiblemente debido, a que la crisis en estos años ha obligado a la Pyme a orientarse al mercado exterior.

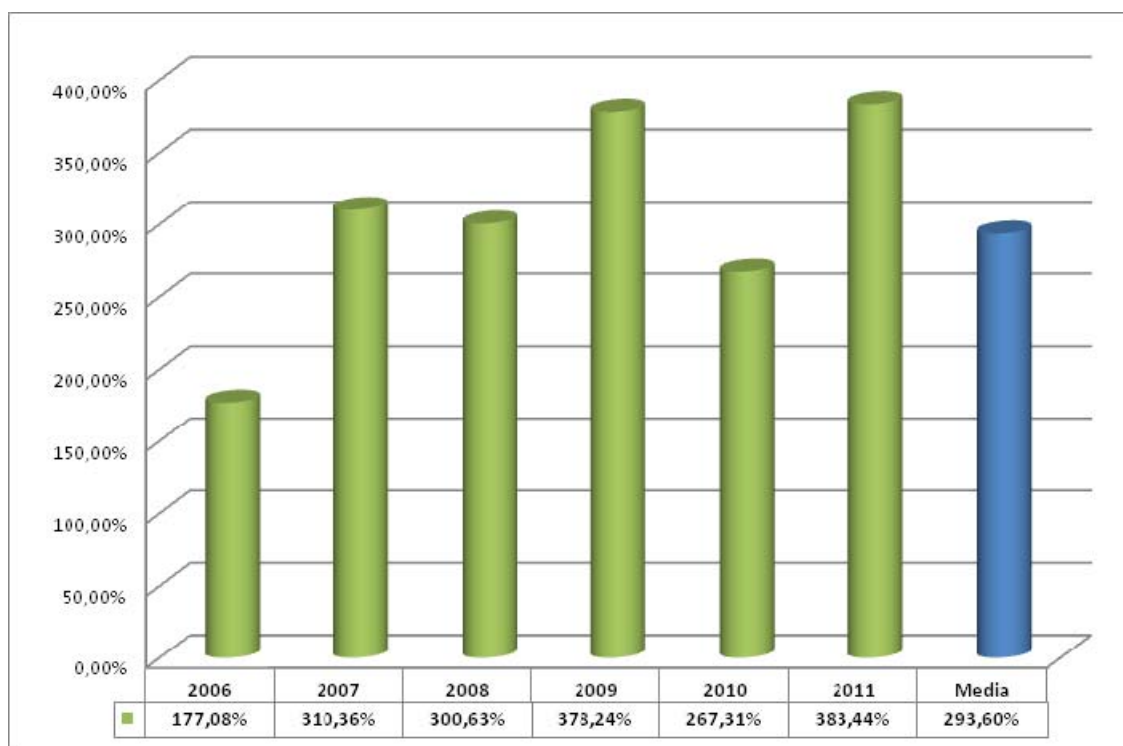
Gráfico 69. Inversión financiada por la línea ICO – Internacionalización e ICO – Internacional (millones de €)



Fuente: Elaboración propia

La inversión estimada que se ha financiado con la línea ICO – Internacionalización ha evolucionado, aumentando progresivamente de 251,46 millones de euros en el año 2006 hasta 1.173 millones de euros en el año 2011.

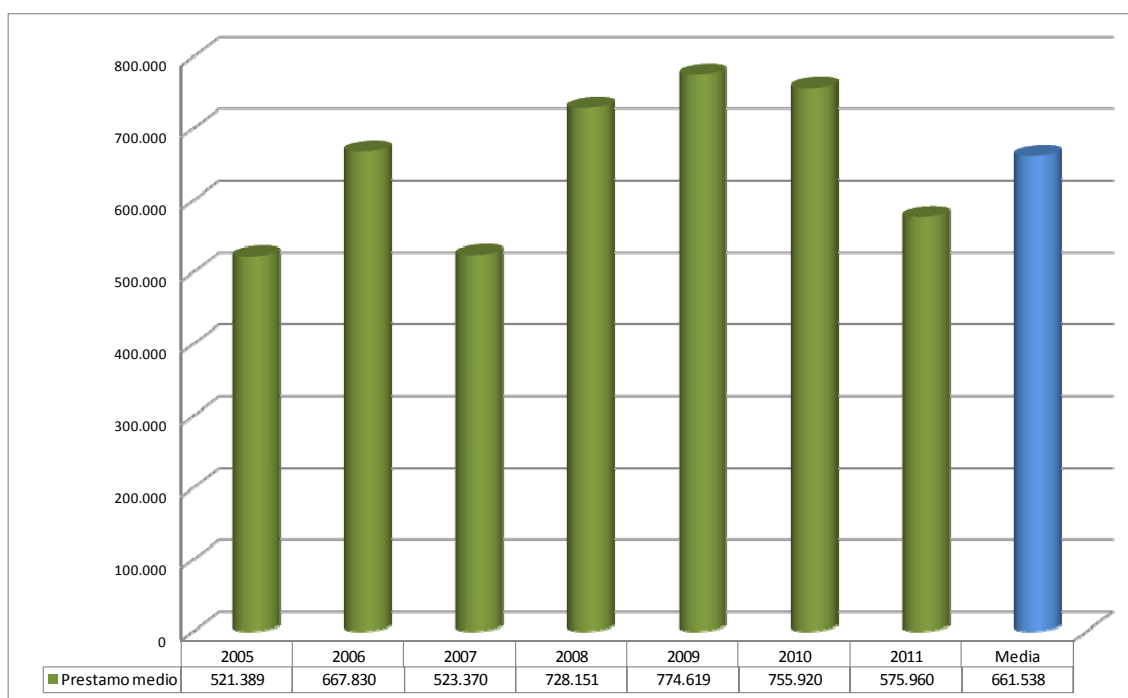
**Gráfico 70. Efecto multiplicador en la inversión de los créditos de la línea
ICO – Internacionalización e ICO - Internacional**



Fuente: elaboración propia

El efecto medio multiplicador para el conjunto del periodo 2006 - 2011 de las cantidades financiadas ha sido del 293,60%, alcanzándose en 2011 un efecto del 383,44%.

Gráfico 71. Préstamo medio anual en la línea ICO – Internacionalización e ICO – Internacional (€)



Fuente: elaboración propia

El préstamo medio por operación durante el periodo ha sido de 619.367 euros. En el año 2011, continuando la tendencia descendente iniciada en 2010, el préstamo medio de la línea se reduce a 510.684 euros.

Pese a la evolución positiva de la línea y al esfuerzo inversor de los años 2010 y 2011, el crédito disponible es excesivo para la demanda real de las Pyme españolas con poca tradición internacionalizadora y que precisan entidades de crédito especializadas en la evaluación del riesgo internacional. No obstante se nota el esfuerzo internacionalizador de los últimos años 2010 y 2011, que ha obligado a más empresas a adoptar la exportación como estrategia para salir de la crisis.

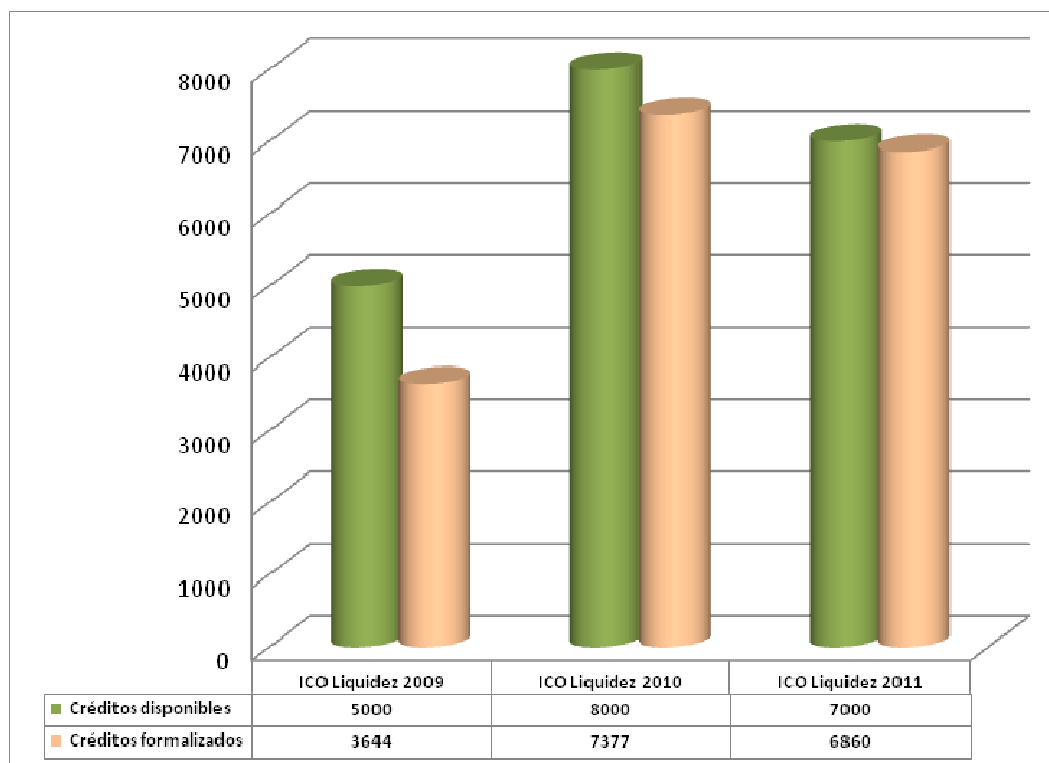
La demanda de crédito de la línea internacionalización depende de inversiones previas en la búsqueda de mercados, lo que hace que el incremento a corto plazo de préstamos de la línea sea un proceso poco dependiente de la coyuntura económica.

Este tipo de operaciones precisa de entidades financieras especializadas en la evaluación del riesgo exterior por lo que la distribución de los créditos formalizados se reparte entre entidades diferentes a las habituales en el resto de líneas ICO.

4.3.1.3. Evolución de la Línea ICO - Liquidez 2009 - 2011

La evolución de la línea ICO – Liquidez en el periodo 2009 a 2011 ha sido la siguiente:

Gráfico 72. Límite de crédito disponible y formalizado en la línea de crédito ICO – Liquidez 2009 - 2011 (millones de €)

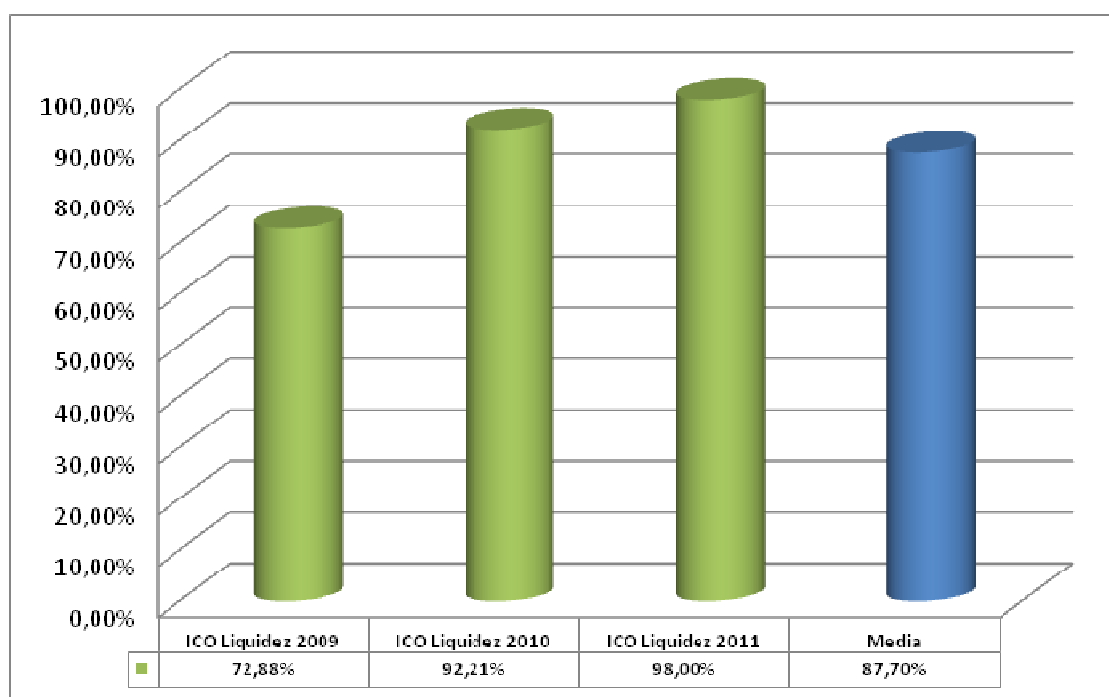


Fuente: Elaboración propia

En el año de su creación la línea se establece con un máximo de créditos de 5.000 millones de euros de los que se formalizan un total de 3.644 millones que son fondos exclusivos del ICO. A estos fondos hay que añadir 3.257 millones de euros aportados por las entidades de crédito, lo que hace un total de 6.901 millones de euros formalizados por la línea ICO - Liquidez⁴². En el año 2010, visto el éxito de la línea, el límite de la misma se eleva hasta los 8.000 millones de euros, disminuyendo en 2011 hasta los 7.000 millones de euros.

⁴² En la línea ICO – Liquidez el Instituto comparte el riesgo con las entidades financieras.

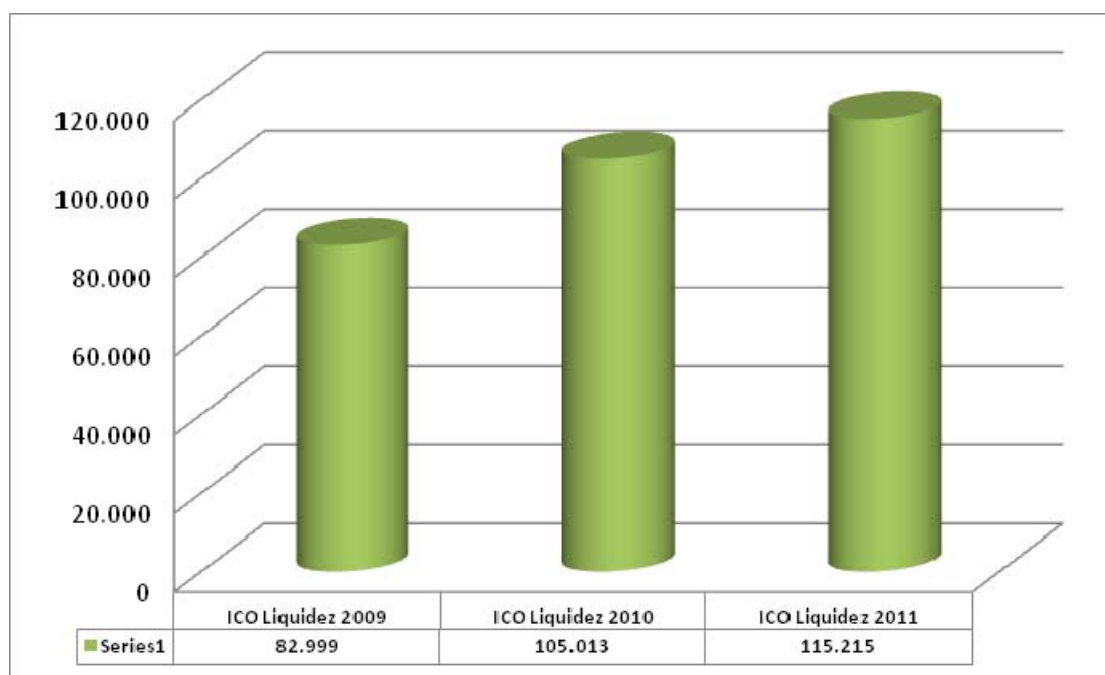
Gráfico 73. Evolución anual de la cobertura de la Línea ICO – Liquidez



Fuente: Elaboración propia

Mientras que el crédito dispuesto durante el año 2009 fue del 72,88%, en el año 2010, tanto porque aumentaron las necesidades de financiación de circulante de las Pyme a consecuencia de la crisis como porque las reformas realizadas por el ICO facilitaron la operativa, la cobertura fue del 92,21%, llegando en 2011 al 98%, casi el límite de la disponibilidad de la línea.

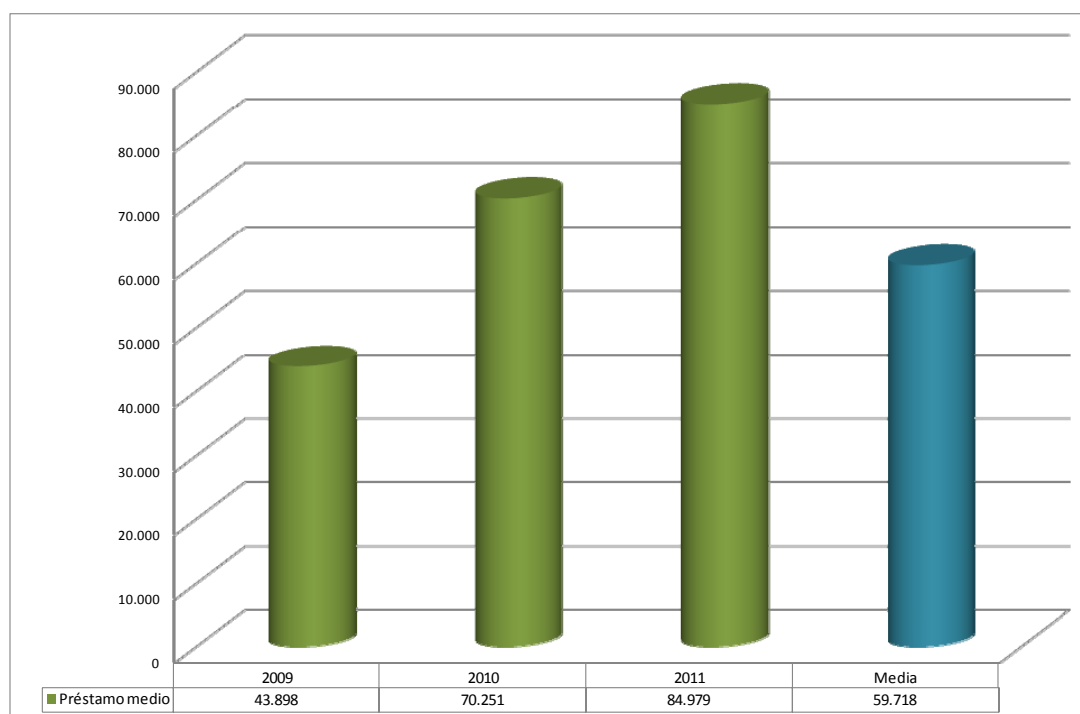
Gráfico 74. Número de operaciones de la línea ICO – Liquidez



Fuente: Elaboración propia

Con la línea ICO - Liquidez 2009 se realizaron un total de 82.999 operaciones que se incrementaron hasta 105.013 en el año 2010 y llegaron a las 115.215 en el año 2011.

Gráfico 75. Préstamo medio de la Línea ICO – Liquidez (€)



Fuente: Elaboración propia

En los tres años de funcionamiento de la línea ICO – Liquidez el préstamo medio fue de 59.718 euros. Se inicia la línea en 2009 con 43.898 euros de préstamo medio para aumentar en el año 2011 a 84.979 euros.

La Línea ICO – Liquidez alivia los problemas financieros a corto plazo de la Pyme tanto por el efecto directo que produce en su financiación como porque implica a las entidades privadas de crédito en la financiación del circulante.

4.3.1.4. Evolución de la Línea ICO – Economía Sostenible 2010 - 2011

En este epígrafe se analizan los dos años de vida de la línea ICO – Inversión Sostenible 2010 y 2011 integrante del Fondo de Economía Sostenible.

La concesión de los créditos de la Línea Economía Sostenible, durante el año 2010, no alcanzó más que 1.223 millones de euros, lo que supone un 14,06% de la dotación con la que fue presupuestada. Por el contrario en el año 2011 los préstamos concedidos se multiplican por cuatro alcanzándose una cobertura del 77,85%. La menor utilización de la línea en 2010 se explica por la fecha de creación del fondo y por la necesidad de las entidades de crédito y de las Pyme de familiarizarse con la operativa de la nueva línea⁴³.

Los datos más relevantes correspondientes a la línea se detallan en la tabla siguiente:

Tabla 5. Resultados de la línea de mediación de economía sostenible⁴⁴

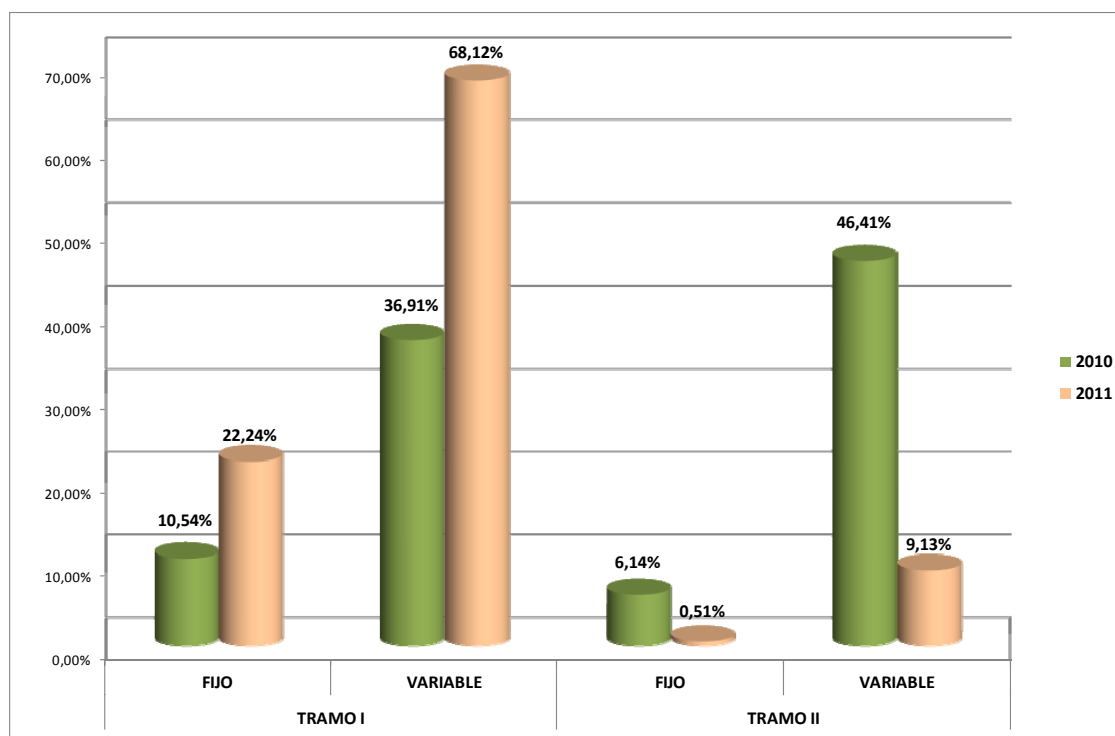
	2010	2011
Dotación	8.700 MM€	6.000 MM€
Préstamos concedidos	1.223 MM€	4.672 MM€
% Consumo línea sobre dotación disponible 2010	14,06%	77,85%
Nº préstamos acumulados	5.753	48.237
Préstamo medio	212.585 €	95.250 €

Fuente: Elaboración propia

⁴³ La menor utilización de la línea en 2010, en opinión del Instituto, se explica también por la dificultad que se encontraron las EEEF a la hora de entender el concepto de “inversión sostenible”.

⁴⁴ El Fondo de Economía Sostenible se desarrolla a través de cuatro productos: un fondo de capital de inversión para financiación de infraestructuras y energía, un fondo de capital riesgo, un programa de cofinanciación directa de proyectos entre el ICO y las entidades financieras y una línea de mediación. El número de operaciones y el importe indicados en el cuadro se refieren únicamente a la línea de mediación incluida en el Fondo de Economía Sostenible.

Gráfico 76. Distribución de los créditos por tramo y tipo de interés aplicado 2010 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICO.

La distribución del volumen de créditos concedidos por tipo de destinatario y tipo de interés escogido, refleja la predilección de los prestatarios finales, por los tipos de interés variable.

Tabla 6. Evolución de los préstamos formalizados de la línea ICO – Inversión Sostenible 2010 – 2011 por tipo de interés y tramo.

		2010	2011
Tramo I	Fijo	129	997
	Variable	452	3.052
	TOTAL TRAMO	581	4.049
Tramo II	Fijo	75	28
	Variable	568	409
	TOTAL TRAMO	642	437

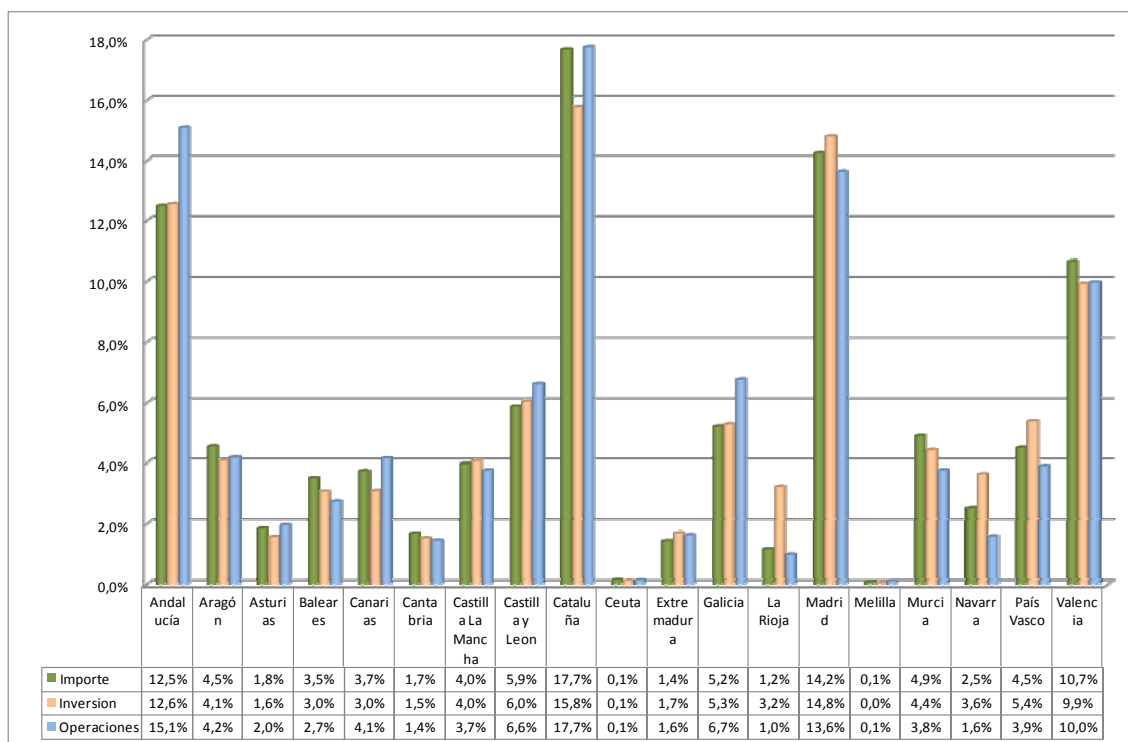
Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICO.

En 2010 los créditos se distribuyen en cantidades semejantes entre prestatarios finales del tramo I (autónomos, microempresas y pequeñas empresas) y prestatarios del tramo II (resto de empresas y entidades

similares en tamaño). En cambio en 2011 el 90% de los préstamos se dirigió a autónomos, microempresas y pequeñas empresas.

Por Comunidades Autónomas la distribución de los préstamos ha sido la siguiente:

Gráfico 77. Distribución regional del importe, número de créditos e inversión promovida por la línea ICO-Economía Sostenible en 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Mientras que en la distribución regional de los créditos de la Línea Economía Sostenible en 2010 destacaba la Comunidad Valenciana con el mayor volumen de créditos formalizados y la de Castilla la Mancha como la que más inversiones había financiado, en 2011 los créditos de la línea se acumulan en Cataluña en primer lugar y en Madrid a continuación.

Por número de operaciones la Comunidad de Madrid, es la que más operaciones había llevado a cabo en 2010. Durante el año 2011 Cataluña, Andalucía y Madrid concentran más del 50% de los créditos formalizados de la línea.

La tabla que aparece a continuación, recoge la distribución por CCAA, tanto en términos relativos como absolutos, del importe de los créditos formalizados, la inversión financiada y el número de operaciones formalizadas.

Tabla 7. Importe, inversión generada y número de operaciones financiadas por la línea ICO - Economía Sostenible por CC.AA en 2011.

	IMPORTE		INVERSIÓN		OPERACIONES	
	%	Mill. €	%	Mill. €	%	Número
Andalucía	12,5%	584	12,6%	1.118	15,1%	7.280
Aragón	4,5%	212	4,1%	361	4,2%	2.009
Asturias	1,8%	86	1,6%	140	2,0%	944
Baleares	3,5%	163	3,0%	270	2,7%	1.317
Canarias	3,7%	174	3,0%	271	4,1%	1.997
Cantabria	1,7%	79	1,5%	136	1,4%	698
Castilla La Mancha	4,0%	185	4,0%	360	3,7%	1.808
Castilla y León	5,9%	274	6,0%	537	6,6%	3.182
Cataluña	17,7%	825	15,8%	1.403	17,7%	8.555
Ceuta	0,1%	7	0,1%	10	0,1%	64
Extremadura	1,4%	67	1,7%	151	1,6%	786
Galicia	5,2%	242	5,3%	468	6,7%	3.255
La Rioja	1,2%	54	3,2%	284	1,0%	470
Madrid	14,2%	665	14,8%	1.317	13,6%	6.574
Melilla	0,1%	3	0,0%	3	0,1%	42
Murcia	4,9%	229	4,4%	393	3,8%	1.810
Navarra	2,5%	117	3,6%	322	1,6%	766
País Vasco	4,5%	210	5,4%	477	3,9%	1.879
Valencia	10,7%	498	9,9%	882	10,0%	4.801
TOTAL	100%	4.674	100%	8.903	100%	48.237

Fuente: Elaboración propia

Por último, la distribución sectorial de los créditos de la Línea ICO - Economía Sostenible, refleja que las empresas del sector servicios han sido las que más fondos han recibido. Igualmente si consideramos el número de operaciones, son las empresas de servicios las que han conseguido mayor número de operaciones aprobadas tanto en 2010 y 2011.

El fondo de economía sostenible y en concreto su línea de mediación podría parecer que no tuvo en 2010 un éxito considerable al no haberse cubierto en su totalidad los fondos disponibles. La caída de las inversiones de la Pyme, sus necesidades de liquidez, el encarecimiento de las líneas por el incremento de los costes de captación y el necesario periodo de puesta en marcha que toda nueva línea de financiación requiere, explica su baja utilización en 2010 y su recuperación en 2011.

4.3.2. Adaptación de las líneas de mediación para la financiación de la Pyme a las variaciones del mercado⁴⁵.

El Instituto de Crédito Oficial de acuerdo con las instrucciones del Consejo de Ministros y de los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha ido variando las condiciones de los créditos de mediación dirigidos a la financiación de la Pyme. Las modificaciones de las características de los préstamos de mediación se han realizado fundamentalmente por tres razones:

- Para facilitar el acceso de las Pyme a la financiación del ICO adaptando los préstamos a las necesidades financieras de las empresas.
- Por la adaptación a los objetivos de política económica establecidos por el Consejo de Ministros.
- Para adaptarse a las circunstancias motivadas por la crisis económica, fundamentalmente variación de los niveles de liquidez de las entidades financieras, de los niveles de riesgos de las operaciones financieras y el encarecimiento de la captación de fondos por el ICO.

Esta adaptación del ICO se traduce especialmente en variaciones en los tipos de interés aplicados por el Instituto en sus préstamos de mediación, variaciones en los periodos de carencia, en los plazos de amortización y en los porcentajes de reparto del riesgo entre las entidades financieras y el ICO.

▣ *Variación de los tipos de interés de los préstamos de mediación del ICO dirigidos a la financiación de la Pyme 2007 – 2010*

Los tipos de interés han evolucionado en una primera fase en función del Euribor que era el indicador más ajustado para indiciar los costes de captación del ICO. Como se ha indicado la crisis financiera y la variación a la baja de la calificación de las agencias de rating al reino de España aumentan el spread de las emisiones encareciendo la captación de recursos por parte del ICO. La necesidad de equilibrar las cuentas del ICO como Agencia Financiera del Estado le obliga a repercutir el mayor coste de captación en los tipos de interés aplicados a las empresas en las líneas de mediación.

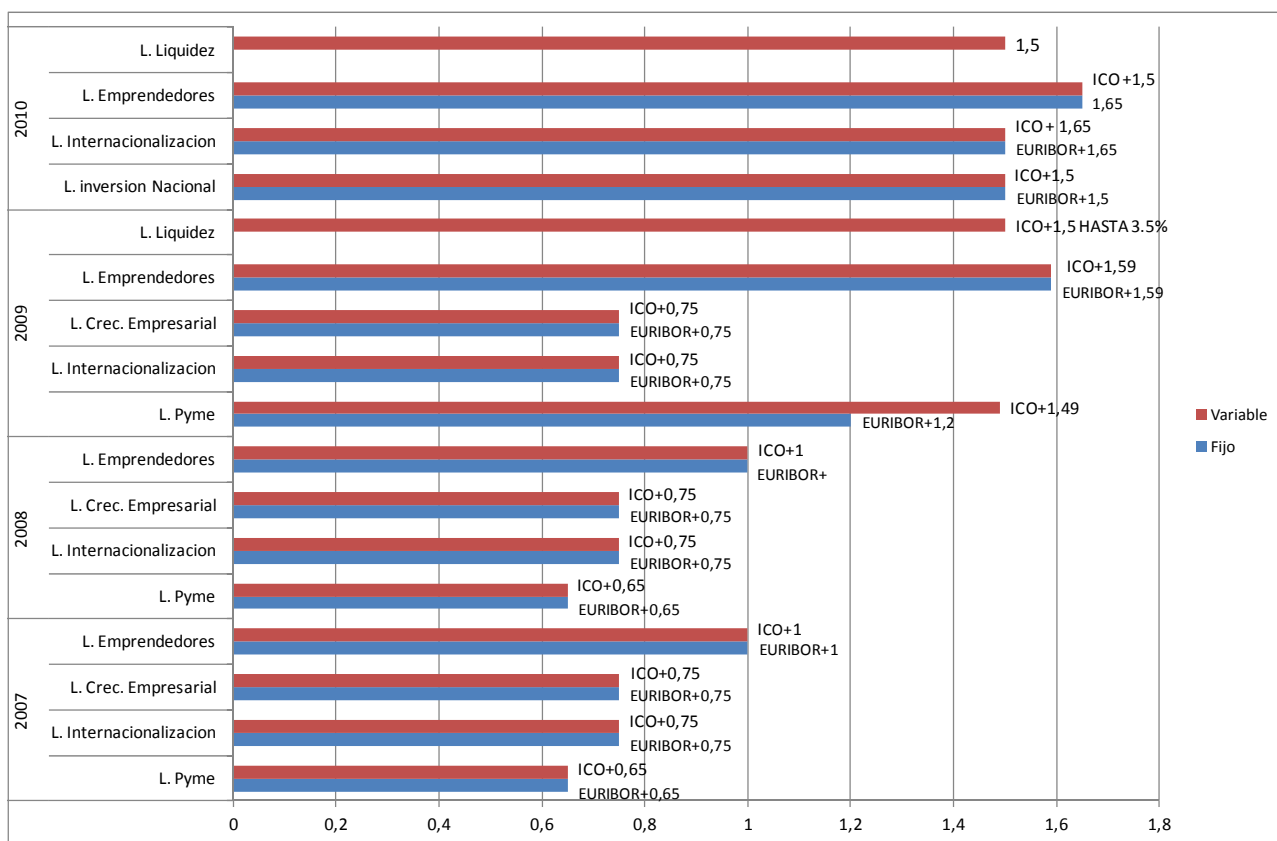
Anteriormente al año 2009, el tipo de interés aplicado a los préstamos de las líneas de mediación del ICO había seguido la evolución del tipo de interés del Euribor aunque siempre por encima de éste al tener que repercutir el ICO los costes de mediación. El tipo de interés aplicado en las

⁴⁵ Ver Anexo 8 de la primera fase de la evaluación: "Evolución del tipo de interés para las diferentes líneas de mediación según plazo de amortización y periodo".

diferentes líneas, aunque muy similar, es relativamente inferior en la línea de internacionalización y generalmente superior en la línea ICO - Crecimiento empresarial.

Si comparamos los tipos de interés aplicados en las líneas de mediación en los años considerados 2007 a 2010 observamos un crecimiento de los mismos como consecuencia de la crisis económica manteniéndose similares los tipos de interés de los años 2009 y 2010.

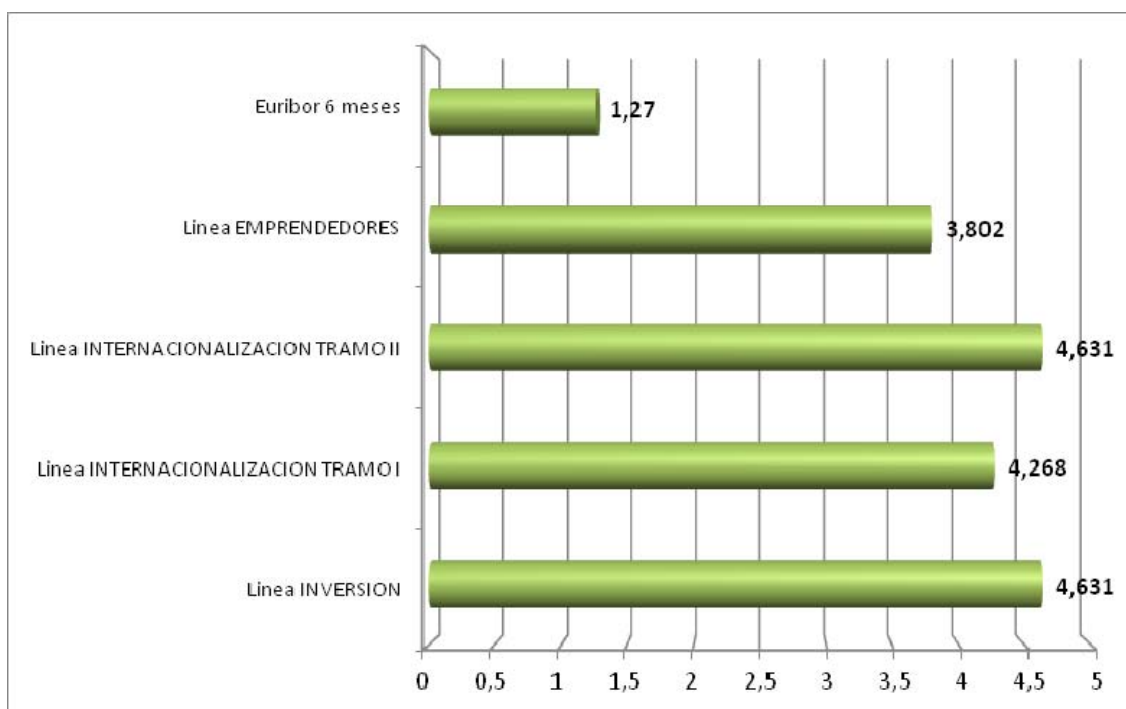
Gráfico 78. Tipo de interés máximo al cliente para cada Línea de Mediación



Fuente: Datos facilitados por el ICO

Si comparamos los tipos de interés en las líneas de mediación en noviembre del año 2010 observamos una diferencia de casi tres puntos entre los tipos de interés aplicados en las líneas de mediación y el Euribor, antiguo referente para la fijación de los mismos.

Gráfico 79. Comparación de los tipos de interés de las líneas de mediación y el Euribor en noviembre de 2010



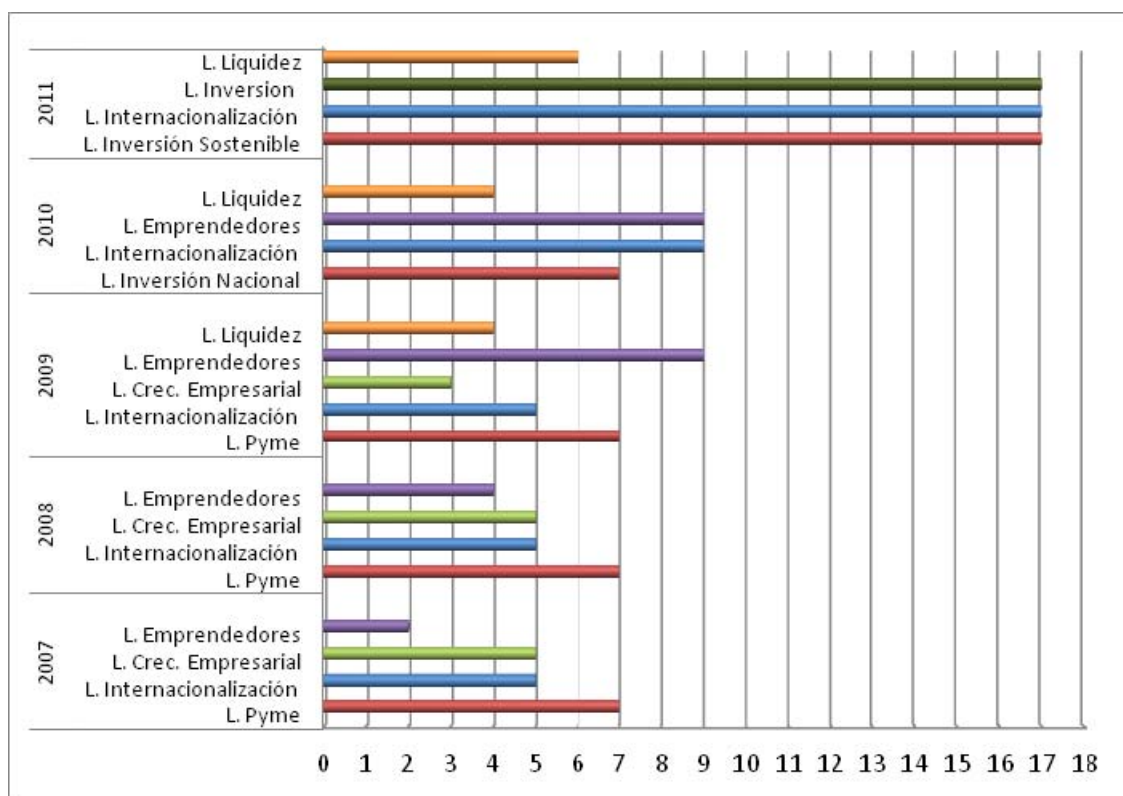
Fuente: Elaboración propia

▣ ***Variación de los plazos de amortización de los préstamos del ICO de mediación dirigidos a la financiación de la Pyme 2007 - 2011***

Uno de los grandes méritos del Instituto de Crédito Oficial es haber convertido en habituales las operaciones a largo plazo en la financiación de empresas por parte del sistema financiero español. Por ello los plazos de amortización de los préstamos de las líneas de financiación a la Pyme son un índice de la actividad financiadora del ICO y de su adaptación a las condiciones del mercado.

Los años 2007 y 2008 mantienen una estabilidad en los plazos de amortización de las diferentes líneas de mediación, únicamente en el año 2008 se amplía el plazo para los préstamos de la línea ICO - Emprendedores 2008 que pasan a 5 y 7 años frente a un plazo de entre 3 y 7 años en el ejercicio anterior. En 2010 cuando los efectos de la crisis son mayores nuevamente se amplía el intervalo de amortización de la línea emprendedores, a entre 3 y 12 años. Finalmente en un nuevo proceso de adaptación en el año 2010 se amplía el intervalo de amortización de la línea ICO - Internacionalización equiparándolo a la de la línea ICO - Emprendedores.

Gráfico 80. Variación de los plazos de amortización de las líneas de mediación del ICO de fomento empresarial



Fuente: Elaboración propia

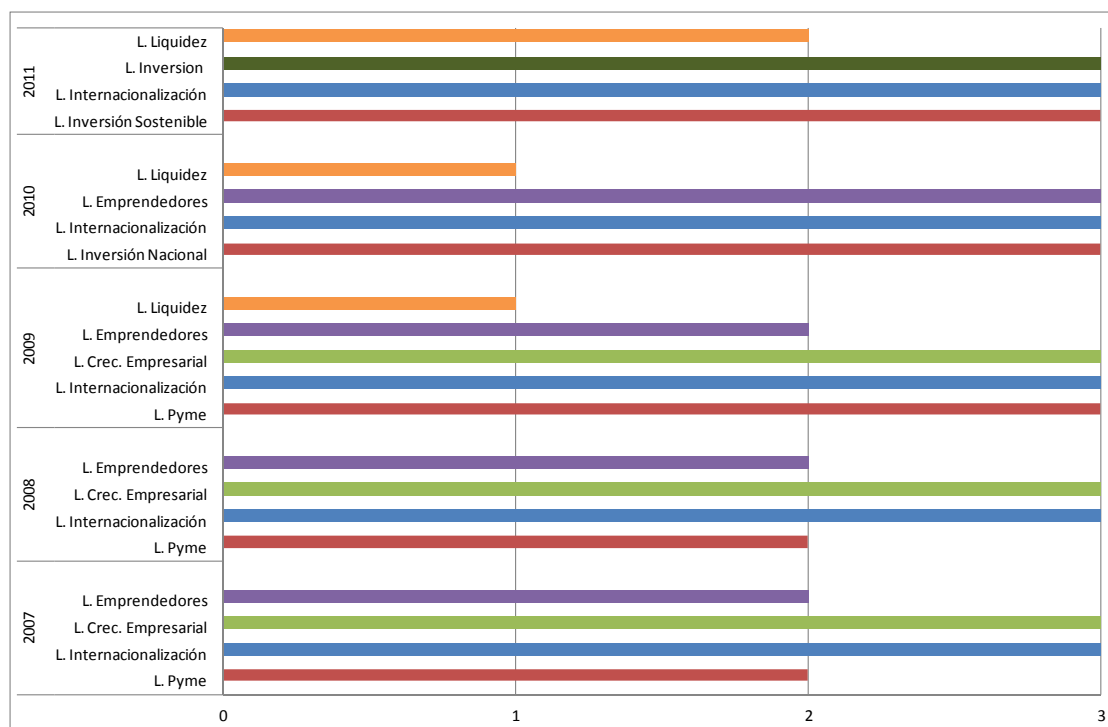
Para el año 2011 el ICO ha apostado por aumentar el plazo de amortización de los créditos concedidos en todas sus líneas de mediación, llegando a los 20 años en las líneas Inversión, Inversión sostenible y Internacionalización, y a 3 para la línea ICO Liquidez en un intento de facilitar la devolución de los créditos a empresas y autónomos.

▣ ***Variación de los periodos de carencia de los préstamos del ICO de mediación dirigidos a la financiación de la Pyme 2007 - 2011***

En cuanto a los plazos de carencia que cumplen un papel esencial para facilitar la amortización de los préstamos, sobre todo en épocas como la actual de falta de liquidez, el ICO ha seguido dos etapas diferenciadas, una primera en 2007 y 2008, antes de que los efectos de la crisis se hicieran patentes con toda su virulencia, y a partir del año 2009.

En el periodo 2007 - 2009 los plazos de carencia, para las líneas de mediación, oscilan en intervalos que van de los 0 a los 3 años, excepto la línea de liquidez cuyo plazo de carencia es de un año.

Gráfico 81. Variación de los plazos de carencia de las líneas de mediación del ICO de fomento empresarial



Fuente: Elaboración propia

Los periodos de carencia en 2011 se han reducido para los créditos concedidos con periodos de amortización menores de doce años y se han mantenido en 3 años, para aquellos créditos a devolver en 15 y 20 años en las líneas de Inversión Sostenible, Inversión e Internacionalización.

▣ **Variación de los porcentajes de reparto del riesgo de los préstamos del ICO de mediación dirigidos a la financiación de la Pyme 2007 - 2010**

La decisión de conceder un préstamo por una entidad financiera se basa en un elemento esencial: la consideración del riesgo que entraña la operación. Las entidades financieras en las líneas de mediación tradicionales aplican a la operativa de concesión de préstamos a las Pyme sus criterios generales de asunción de riesgo. Por tanto el efecto positivo que las líneas de mediación aportan en la financiación de la Pyme se limita a ampliar el número de Pyme que pueden ser financiadas cumpliendo las condiciones de la entidad financiera.

Para aumentar el número de Pyme que acceden a la financiación sin cumplir las normas de asunción de riesgo de la banca, es preciso que alguien asuma el coste de ese mayor riesgo que se manifiesta en los posibles aumentos de morosidad y de falencia. La crisis económica ha hecho que las entidades financieras incrementen sus criterios restrictivos para analizar el riesgo de

las empresas a las que conceden préstamos. Si el objetivo del Gobierno es combatir la crisis aumentando el número de empresas que acceden al crédito, tanto para financiar operaciones de inversión como de cobertura de necesidades de liquidez, solo hay una posibilidad, dada la naturaleza del sistema financiero, asumir la mayor morosidad y riesgo de la banca, financiándola o reavalando las operaciones o, la que finalmente ha adoptado, compartir el riesgo de las nuevas operaciones.

En este sentido, se ha producido una evolución en las operaciones del ICO. En una primera fase, el Instituto planteó la línea ICO - Liquidez 2009 - 2011 compartiendo el riesgo al 50% con las entidades financieras, para evolucionar a la asunción de la totalidad del riesgo mediante operaciones de crédito directo. Igualmente se ha acordado con las sociedades de garantía recíproca líneas específicas de financiación de la Pyme, la línea ICO – SGR, que reduce el riesgo de la banca.

En abril de 2012 por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos se suprime la línea ICO – Directo con asunción del riesgo al 100% por parte del Instituto.

Los tipos de interés aplicados por el ICO a los préstamos de mediación aumentan año a año al tener que repercutir el ICO los costes de captación en los tipos de interés de los préstamos.

Los plazos de amortización se adecuan al aumento de dificultades financieras de la Pyme incrementándose en el año 2010 y 2011. La prolongación de la crisis podría hacer necesario aumentar el plazo de amortización de la línea ICO – Liquidez.

El ICO aumenta los periodos de carencia cuando los efectos de la crisis son más intensos para las Pyme utilizándolos como un instrumento para mejorar su financiación.

Las características de los créditos de mediación del ICO, carencia, plazo de amortización y riesgo asumido, se adaptan a las variaciones que se producen en el mercado crediticio y a las necesidades financieras de sus clientes, las Pyme y los autónomos.

4.3.3. Eficacia y eficiencia de los créditos de mediación⁴⁶.

Como ya se ha indicado anteriormente el Instituto de Crédito Oficial tiene la consideración de Agencia Financiera del Estado y, entre otras, tiene como función *"contribuir a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica, catástrofes naturales u otros supuestos semejantes, de acuerdo con las instrucciones del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos"*. Tradicionalmente el ICO ha promovido la mejor financiación de la Pyme y a partir de la actual crisis económica presta a la Pyme y a los autónomos el apoyo financiero necesario para salir de la crítica situación financiera en que se encuentran.

La eficacia de sus actuaciones, no está reñida con la equidad entendida como la actuación del Instituto frente a todo el colectivo de Pyme y autónomos necesitados de financiación de una forma igualitaria y proporcional en su cuantía. Para evaluar la equidad es necesario conocer cómo se han distribuido los créditos del ICO entre el colectivo de Pyme y autónomos potencialmente susceptibles de haber sido financiados por el Instituto y entre las diferentes CCAA, para detectar posibles desequilibrios.

La eficacia y el impacto de la actividad financiadora del Instituto se ha medido mediante dos tipos de índices. Comparando la distribución regional de los créditos del ICO con la de las entidades de crédito privadas, sus competidoras en el mercado crediticio, y mediante índices que miden la participación del Instituto en la actividad crediticia total o potencial de España. En concreto se analizaron los siguientes aspectos de la actividad financiadora de la Pyme mediante las líneas de mediación:

- La distribución del crédito formalizado del ICO por CC.AA.
- La distribución del crédito formalizado del ICO por CC.AA en relación con el número de Pyme de cada Comunidad.
- Distribución del número de créditos de mediación del ICO por CCAA. y en función del número de Pyme.
- Distribución de los créditos de mediación por CC.AA. en relación con los otorgados por las entidades crediticias privadas.
- Posición del ICO en relación con el sistema crediticio español.

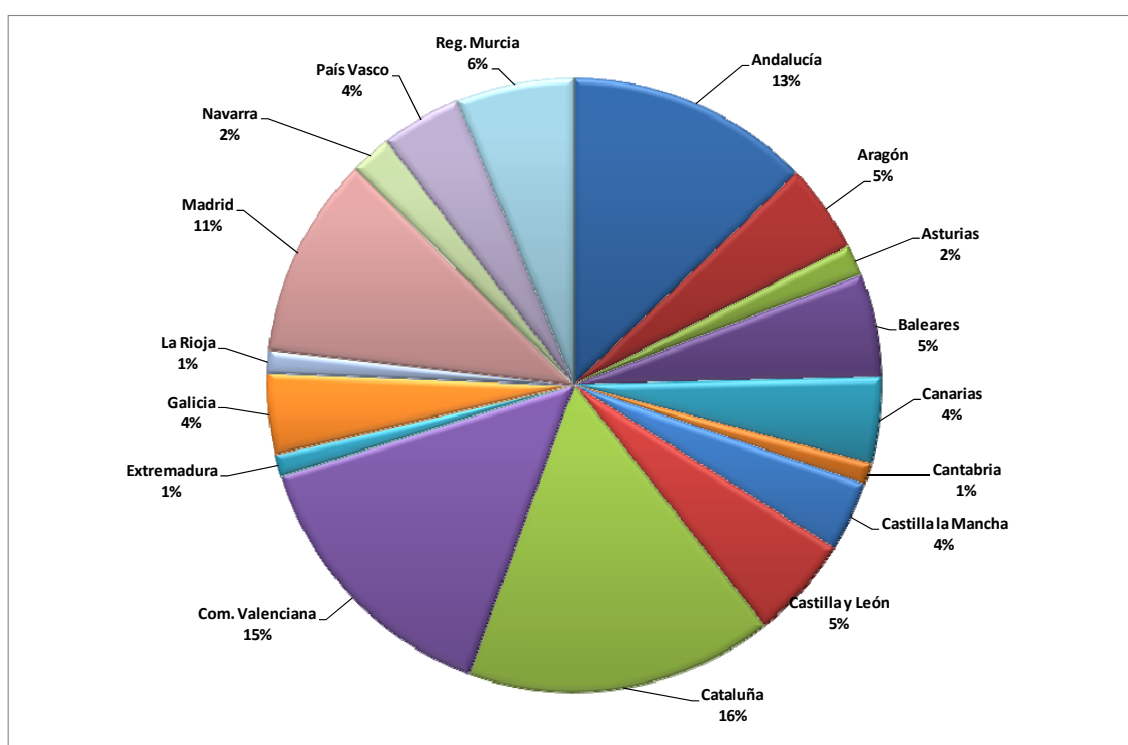
En esta evaluación se va a contemplar si la persistencia de la crisis o las nuevas medidas tomadas por el ICO han variado las conclusiones establecidas en la primera fase de la evaluación respecto a la eficacia y equidad de las líneas.

⁴⁶ Ver Anexo 9 de la primera fase de la evaluación: "Estudio de la distribución de los créditos formalizados por el ICO para el período 2005 – 2010".

■ *Distribución del crédito formalizado del ICO por CC.AA. para los años 2009 y 2011*

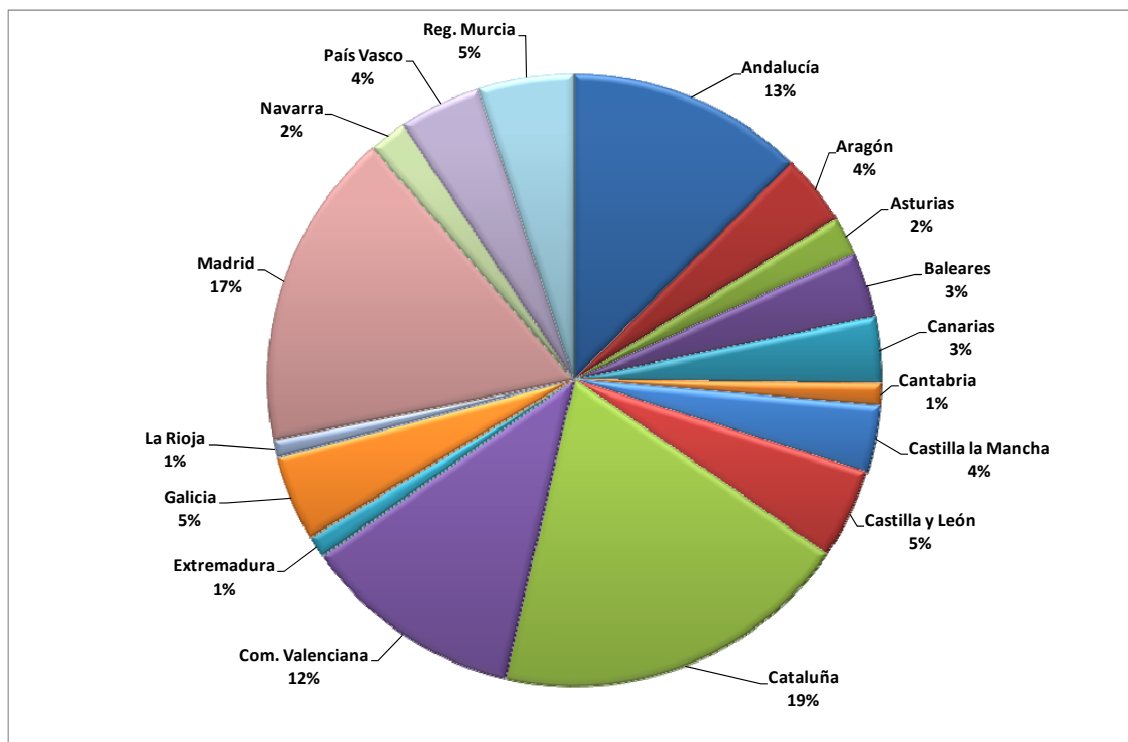
Las Comunidades Autónomas, con mayor volumen de crédito formalizado procedente de las líneas de mediación del ICO durante el año 2009, han sido las que concentran mayor número de Pyme, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid. En el año 2009 el reparto en porcentaje del total de los créditos formalizados por el ICO fue el siguiente:

Gráfico 82. Distribución del crédito formalizado por el ICO por CC. AA. Año 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICO.

Gráfico 83. Distribución por CCAA del crédito formalizado por el ICO mediante créditos de mediación destinados a financiar a empresas⁴⁷ en 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICO.

No habiéndose producido prácticamente variaciones en dicho reparto durante el ejercicio 2011, pues encabezan la formalización de créditos las mismas Comunidades Autónomas que lo hacían hasta 2009, las de mayor concentración de Pyme aunque con diferente orden entre las cuatro primeras Comunidades.

⁴⁷ En el año 2011 las líneas de mediación financian a las empresas con independencia de su tamaño.

Si atendemos a la distribución regional de los créditos de mediación destinados a la financiación de la Pyme los resultados para las diferentes líneas son los siguientes:

Tabla 8. Créditos formalizados en el ejercicio 2011. Distribuidos por Comunidades Autónomas y líneas de mediación, Millones de euros.

	Inversión Sostenible	Inversión	Internacionalización	Liquidez	TOTAL
Andalucía	565	441	13,64	860	1.878
Aragón	202	142	11,7	205	559
Asturias	86	77	0,45	151	314
Baleares	127	80	21,48	287	513
Canarias	135	152	0,73	230	518
Cantabria	78	33	1,9	58	171
Castilla la Mancha	180	128	2,43	219	529
Castilla y León	247	173	4,95	294	718
Cataluña	811	663	79,35	1.305	2.849
Com. Valenciana	494	442	26,79	789	1.749
Extremadura	65	45	1,34	65	176
Galicia	224	154	18,52	283	677
La Rioja	54	21	0,25	62	137
Madrid	664	505	70,94	1.286	2.518
Navarra	117	47	5,61	133	302
País Vasco	207	120	43,18	288	653
Reg. Murcia	229	170	11,11	345	754
TOTAL	4.485	3.393	314,38⁴⁸	6.860	15.015

Fuente: elaboración propia

Cuatro Comunidades han obtenido de media durante el periodo 2005 - 2009 casi un 55% de los créditos formalizados por el ICO durante el periodo (Cataluña 17,21%, C. Valenciana 14,28%, Andalucía 11,07% y Madrid 11,51%). Este peso en la captación de créditos se ha incrementado, llegando a repartirse durante el año 2009 en estas cuatro comunidades el 60,09% de los créditos formalizados cifra similar a la obtenida en el 2011.

⁴⁸ No se incluyen las operaciones de Ceuta, Melilla y otros países.

La distribución regional por línea de crédito ha sido en 2011 la siguiente:

Tabla 9. Créditos formalizados en el ejercicio 2011 distribuido por Comunidades Autónomas y líneas de mediación

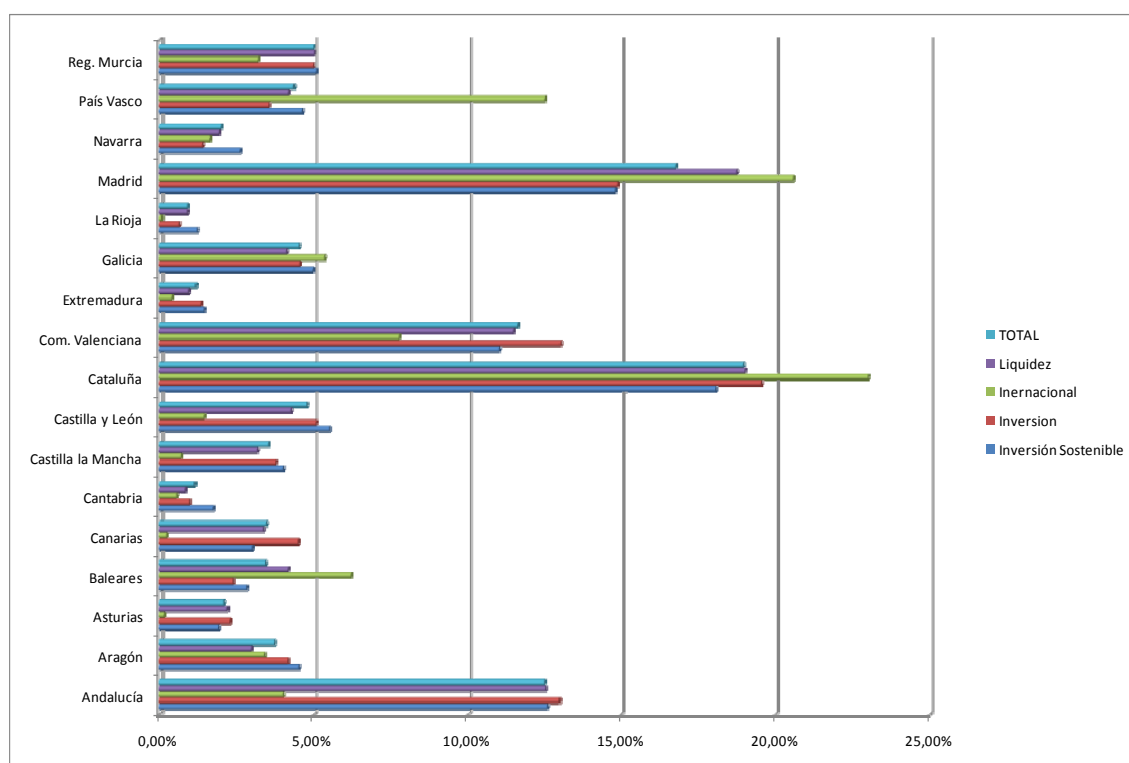
	Inversión Sostenible	Inversión	Internacionalización ⁴⁹	Liquidez	TOTAL
Andalucía	12,60%	12,99%	4,00%	12,54%	12,51%
Aragón	4,51%	4,18%	3,43%	2,99%	3,73%
Asturias	1,92%	2,27%	0,13%	2,20%	2,09%
Baleares	2,83%	2,37%	6,29%	4,19%	3,42%
Canarias	3,02%	4,49%	0,21%	3,35%	3,45%
Cantabria	1,74%	0,98%	0,56%	0,84%	1,14%
Castilla la Mancha	4,02%	3,77%	0,71%	3,19%	3,52%
Castilla y León	5,50%	5,09%	1,45%	4,28%	4,78%
Cataluña	18,07%	19,53%	23,24%	19,02%	18,97%
Com. Valenciana	11,02%	13,02%	7,85%	11,50%	11,64%
Extremadura	1,44%	1,33%	0,39%	0,95%	1,17%
Galicia	4,99%	4,54%	5,43%	4,13%	4,51%
La Rioja	1,20%	0,63%	0,07%	0,91%	0,92%
Madrid	14,81%	14,89%	20,78%	18,74%	16,77%
Navarra	2,61%	1,38%	1,64%	1,94%	2,01%
País Vasco	4,62%	3,54%	12,65%	4,20%	4,35%
Reg. Murcia	5,10%	5,00%	3,25%	5,03%	5,02%

Fuente: elaboración propia

⁴⁹ No se incluyen las operaciones de Ceuta, Melilla y otros países.

Si comparamos los resultados en las diferentes Comunidades obtenemos los resultados que se reflejan en el siguiente gráfico:

Gráfico 84. Distribución de las diferentes líneas de crédito del ICO destinadas a la financiación de la Pyme entre las diferentes CCAA, año 2011



Fuente: elaboración propia

Destaca la utilización que hace el País Vasco de la línea de mediación internacional, frente al poco uso de las otras líneas de mediación del ICO.

En principio existe una concentración de la actividad crediticia de mediación del ICO en cuatro CC.AA., Cataluña, Valencia, Andalucía y Madrid.

▣ Distribución del crédito formalizado del ICO por CC.AA. en relación al número de Pyme de cada comunidad.

España ha venido experimentado un incremento del número de Pyme y autónomos en todas las Comunidades Autónomas hasta el año 2008. La crisis que en España comenzó a mediados de 2008 ha supuesto el cierre de numerosas pequeñas y medianas empresas, tendencia que se ha mantenido desde 2009⁵⁰.

⁵⁰ En los datos empleados están incluidos también los autónomos, recogidos como empresas con 0 asalariados. El número de autónomos supone en torno a un 60 % de los datos.

El número de Pyme existentes en España durante el periodo 2005 – 2009 y su distribución regional es la siguiente:

Tabla 10. Evolución y distribución regional del número de Pyme 2005 – 2009

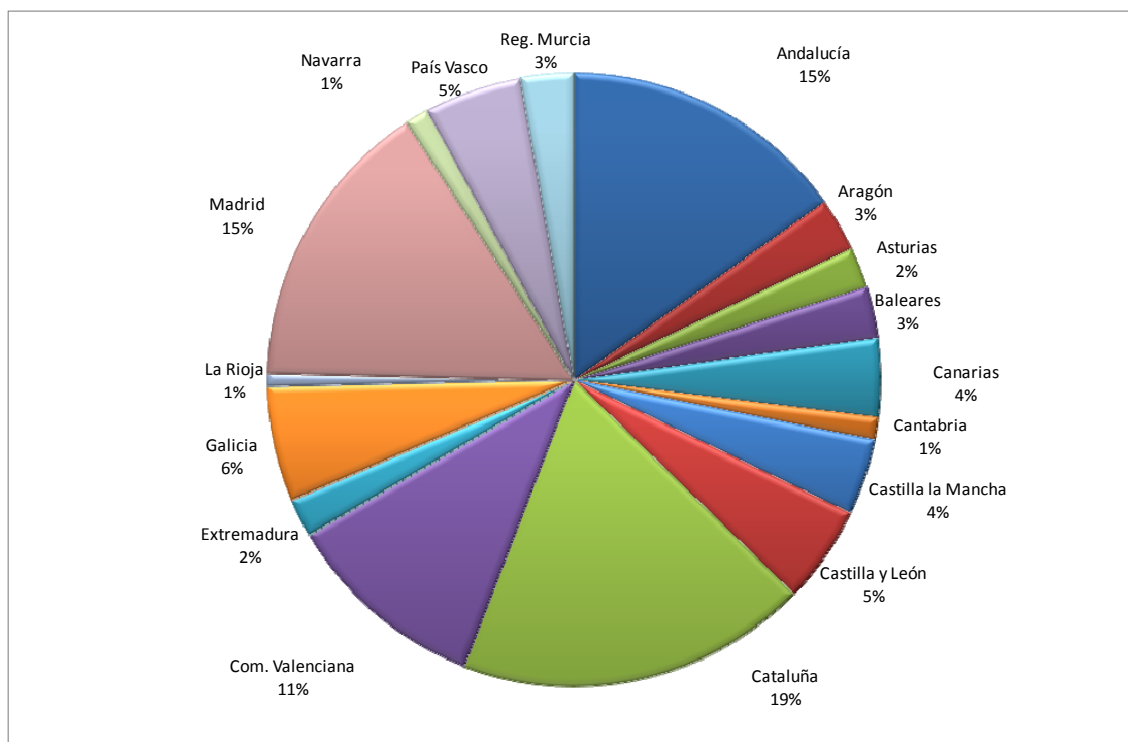
	2005		2006		2007		2008		2009	
	Total	% del Total	Total	% del Total	Total	% del Total	Total	% del Total	Total	% del Total
Andalucía	485.672	15,34%	511.454	15,34%	522.561	15,28%	509.543	15,21%	498.266	15,16%
Aragón	87.649	2,77%	92.075	2,76%	94.818	2,77%	93.106	2,78%	92.052	2,80%
Asturias	69.823	2,21%	72.221	2,17%	73.054	2,14%	71.753	2,14%	70.292	2,14%
Canarias	132.432	4,18%	140.189	4,21%	143.284	4,19%	139.119	4,15%	135.713	4,13%
Cantabria	37.512	1,18%	39.497	1,18%	40.327	1,18%	39.516	1,18%	38.924	1,18%
Castilla La Mancha	124.170	3,92%	132.832	3,98%	137.751	4,03%	134.302	4,01%	131.731	4,01%
Castilla y León	163.432	5,16%	170.229	5,11%	173.137	5,06%	170.442	5,09%	168.814	5,14%
Cataluña	577.198	18,23%	611.915	18,36%	625.682	18,30%	618.968	18,47%	609.046	18,53%
Ceuta	3.667	0,12%	3.722	0,11%	3.705	0,11%	3.662	0,11%	3.604	0,11%
Melilla	3.641	0,12%	3.677	0,11%	3.699	0,11%	3.678	0,11%	3.646	0,11%
C. de Madrid	476.695	15,06%	502.556	15,08%	518.953	15,18%	511.276	15,26%	502.973	15,30%
C. Valenciana	347.949	10,99%	368.378	11,05%	375.894	10,99%	362.336	10,81%	352.012	10,71%
Extremadura	62.875	1,99%	66.124	1,98%	67.763	1,98%	67.047	2,00%	65.487	1,99%
Galicia	191.181	6,04%	199.890	6,00%	203.216	5,94%	201.050	6,00%	198.705	6,04%
Islas Baleares	87.777	2,77%	91.151	2,73%	93.261	2,73%	91.684	2,74%	89.443	2,72%
La Rioja	22.254	0,70%	23.357	0,70%	23.814	0,70%	23.429	0,70%	23.106	0,70%
Navarra	40.923	1,29%	43.034	1,29%	43.763	1,28%	43.105	1,29%	42.268	1,29%
País Vasco	160.322	5,06%	164.000	4,92%	174.857	5,11%	171.491	5,12%	169.206	5,15%
Región de Murcia	90.447	2,86%	97.232	2,92%	99.952	2,92%	95.465	2,85%	92.086	2,80%
Total	3.165.619	100,00	3.333.533	100,00	3.419.491	100,00	3.350.972	100,00	3.287.374	100,00

Fuente: Elaboración propia

En España existen, de acuerdo con la definición de la Unión Europea, un total de casi tres millones y medio de Pyme que han ido evolucionando a lo largo del desarrollo de la crisis para alcanzar su máximo en el 2007 y reducir su cifra en el año 2008 y 2009.

Para el año 2011 las empresas de todos los sectores, menores de 200 trabajadores y sin trabajadores, se distribuían regionalmente como se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 85. Distribución por CCAA del número de Pyme menores de 200 trabajadores, año 2011



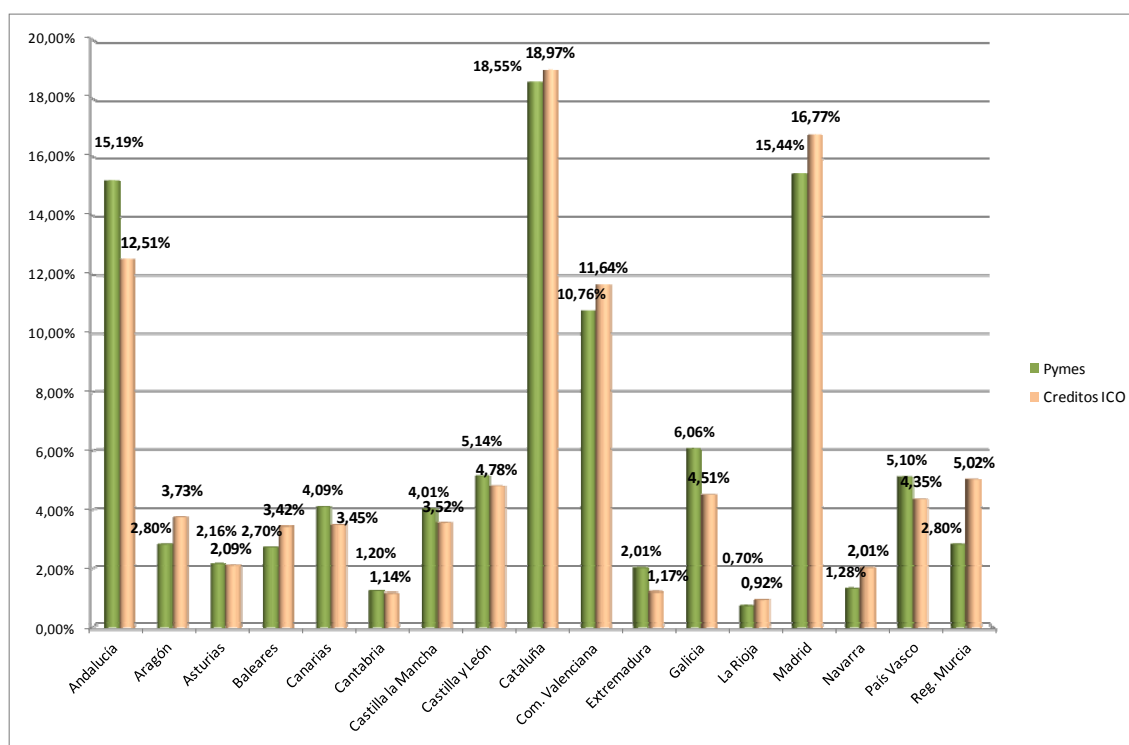
Fuente: elaboración propia

Regionalmente las Pyme se concentran sobre todo en las CC.AA. de Cataluña, Andalucía, Madrid y Valencia. Por tanto el mayor número de clientes potenciales del ICO se concentra en estas cuatro comunidades.

Una primera aproximación al reparto de los créditos formalizados por Comunidad Autónoma parte de la hipótesis de que el volumen en millones de euros de los créditos que se otorgan en las distintas CCAA debería estar relacionado o ser proporcional al número de Pyme y autónomos que existe en cada región.

Comparando la distribución porcentual de los créditos de mediación del ICO por Comunidad Autónoma con la distribución porcentual del número de empresas por Comunidad, se obtienen los siguientes resultados:

Gráfico 86. Distribución porcentual del número de empresas y de los créditos del ICO formalizados por Comunidad Autónoma en 2011



Fuente: Elaboración propia

Para el periodo 2005 - 2009 Andalucía, Baleares, Asturias, Canarias, Cataluña, Galicia, Extremadura y Madrid reciben porcentualmente menos créditos del ICO en relación al porcentaje de empresas residentes en dicha Comunidad y por el contrario Aragón, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra, el País Vasco y Murcia han recibido más créditos porcentualmente que los que les correspondería según el número de Pyme en su territorio.

En 2011 se ha invertido el signo en las Comunidades de Baleares, Cataluña, Madrid, Castilla y León y País Vasco que de superávit de crédito han pasado a deficitarias o viceversa.

La siguiente tabla refleja los millones de euros que ha repartido el ICO por cada 1000 empresas en cada Comunidad Autónoma.

Tabla 11. Millones de € prestados por el ICO en las CCAA por cada 1.000 empresas en el periodo 2005 - 2009 y 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	Media 2005- 2009	2011
Andalucía	1,49	2,03	2,50	2,33	4,19	2,23	3,82
Aragón	3,67	4,90	6,45	11,06	8,16	5,88	6,17
Baleares	1,28	1,60	2,00	1,99	2,88	1,81	4,51
Asturias	1,28	2,32	3,19	3,79	12,54	2,67	5,88
Canarias	1,48	2,30	2,42	2,44	5,32	2,35	3,92
Cantabria	1,51	2,77	2,60	3,29	4,72	2,59	4,40
Castilla La Mancha	2,06	2,52	3,51	3,13	4,54	2,91	4,07
Castilla y León	2,76	4,21	4,91	4,65	5,14	4,10	4,31
Cataluña	1,76	2,46	3,07	3,31	4,30	2,71	4,74
Comunidad Valenciana	3,84	3,33	3,95	3,19	6,70	3,93	5,02
Extremadura	0,62	1,30	2,41	2,57	2,96	1,40	2,71
Galicia	1,17	1,93	2,51	2,09	3,42	1,96	3,45
La Rioja	2,96	4,36	5,01	8,16	8,58	4,94	6,05
Madrid	1,67	2,83	2,37	1,84	3,40	2,25	5,04
Navarra	2,90	5,50	6,77	7,22	8,23	5,30	7,29
País Vasco	2,49	2,88	2,96	3,13	4,04	3,01	3,96
Región de Murcia	3,03	3,52	3,75	4,11	10,86	4,12	8,30
Total	2,41	3,38	4,02	3,63	5,24	3,49	4,64

Fuente: Elaboración propia

El grado de dispersión aparece reflejado por la desviación típica y la media de la serie de indicadores. Mientras que la media en el periodo 2005 - 2009 fue de 3,49 millones por cada mil empresas y la desviación típica 1,26 en 2011 la desviación es 1,39 y la media aumenta hasta 4,64 millones de euros por cada mil empresas, lo que supone una menor dispersión y por tanto una distribución más igualatoria de los créditos del ICO entre los clientes potenciales.

Además de la desviación típica, otra medida de la variabilidad en la distribución de los créditos es el coeficiente de variación. La siguiente tabla muestra los valores de ambos estadísticos para los años considerados.

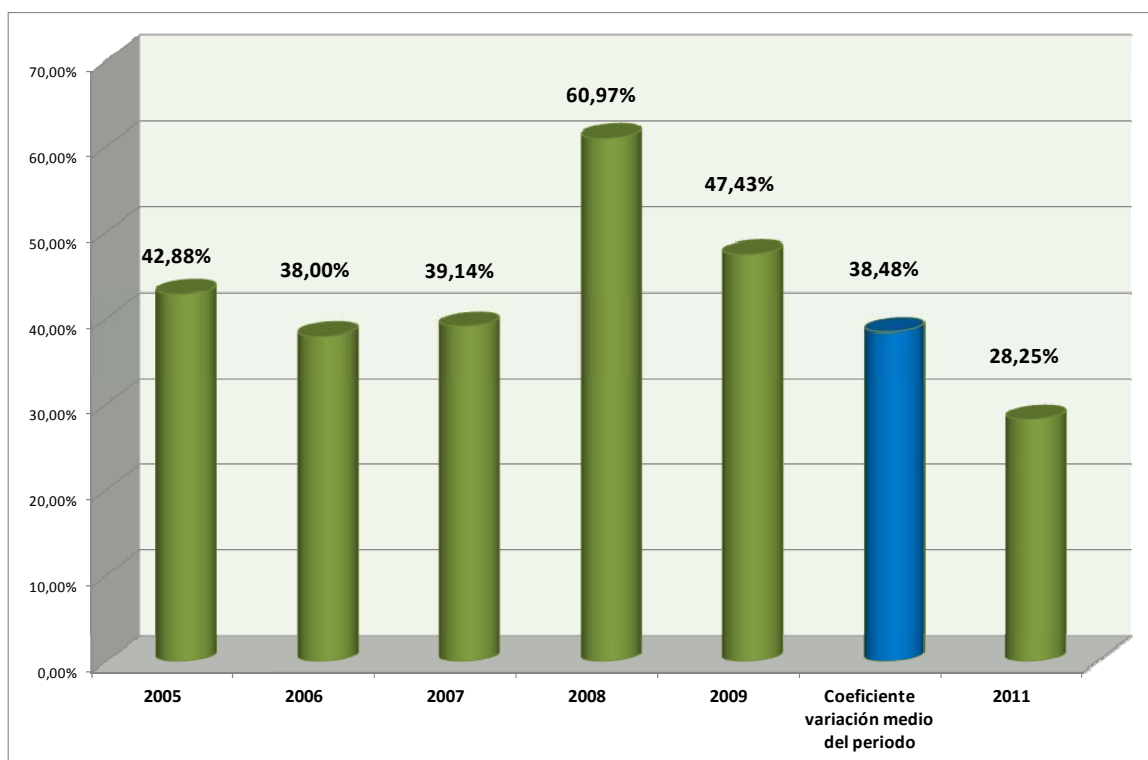
Tabla 12. Valores de la desviación típica y el coeficiente de variación del crédito formalizado del ICO por mil empresas

	2005	2006	2007	2008	2009	Media	2011
Desviación típica	0,91	1,14	1,40	2,44	2,77	1,26	1,39
Coeficiente variación	42,88%	38,00%	39,14%	60,97%	47,43%	39,48%	28,25%

Fuente Elaboración propia

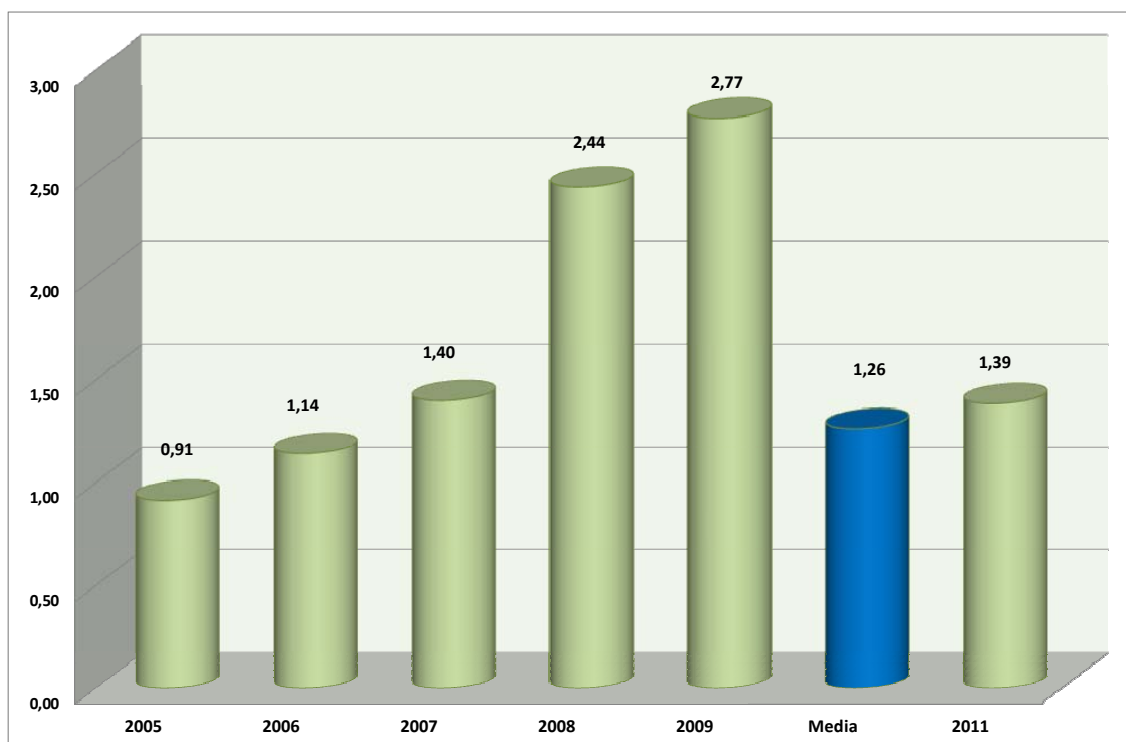
Como puede observarse en el año 2011 disminuye la desviación típica y se reduce el coeficiente de variación, lo que supone una distribución más homogénea de los créditos.

Gráfico 87. Coeficiente de variación del crédito formalizado del ICO por mil empresas



Fuente: elaboración propia

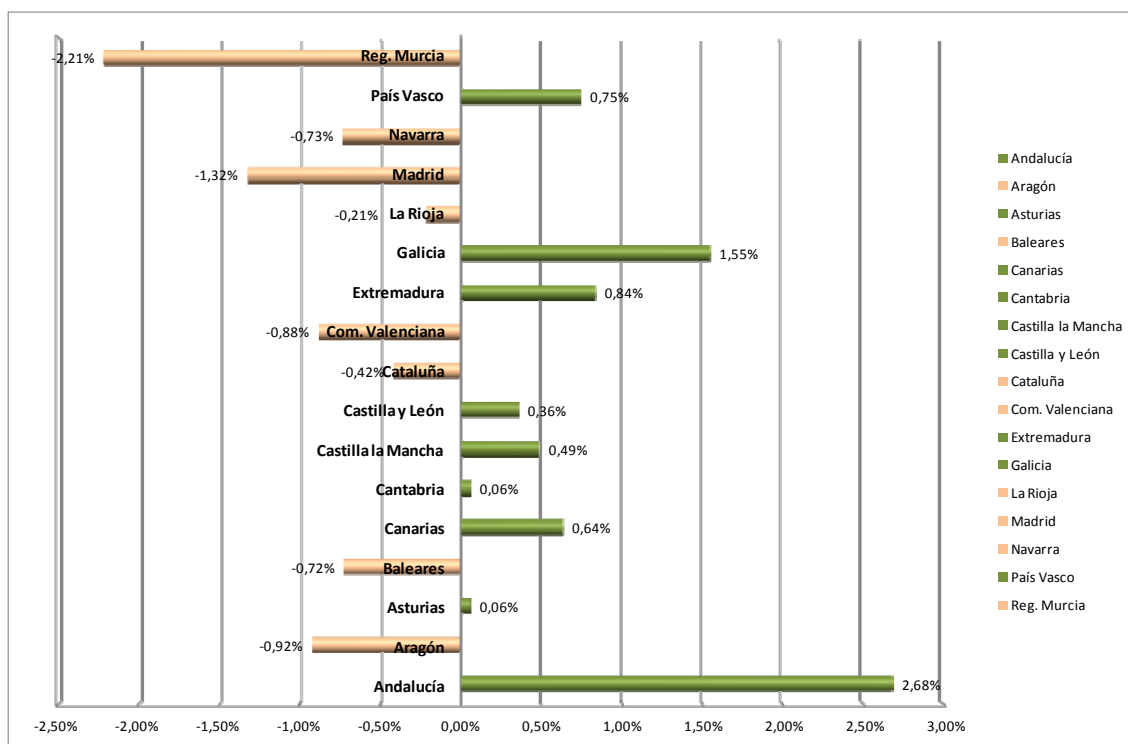
Gráfico 88. Desviación típica del crédito formalizado del ICO por mil empresas



Fuente: elaboración propia

Si tenemos en cuenta las diferencias porcentuales entre el porcentaje de empresas por CCAA y los créditos a la Pyme del ICO en 2011 las diferencias son las siguientes:

Gráfico 89. Diferencias entre los porcentajes de empresas por CC.AA. y créditos ICO formalizados. Año 2011



Fuente: elaboración propia

Aplicando como índice para medir la distribución de los créditos del ICO por CCAA, el porcentaje de empresas en cada Comunidad sobre el total nacional, comunidades como Andalucía, Galicia o Extremadura reciben menos créditos del ICO en términos relativos que el que les correspondería por el número de Pyme instaladas en su Comunidad. En cambio Murcia, Madrid y Aragón, recibieron en 2011 más crédito del ICO, también en términos relativos, que el que les correspondería por el número de Pyme instaladas en su comunidad⁵¹.

Puede afirmarse que la distribución de los créditos del ICO no es proporcional al número de empresas de cada CC.AA. ocupando los extremos Aragón con más créditos por 1.000 empresas y Extremadura con menos créditos por 1.000 empresas.

Si comparamos en porcentaje la distribución de los créditos del ICO por CCAA con el porcentaje de empresas sobre el total nacional por Comunidad Autónoma se vuelve a confirmar la desigual distribución de los créditos del ICO por Comunidad.

⁵¹ Conforme a la definición del mecanismo de mediación el ICO respeta la autonomía de las instituciones de crédito colaboradoras y no realiza acciones directas para modificar la distribución regional de los créditos.

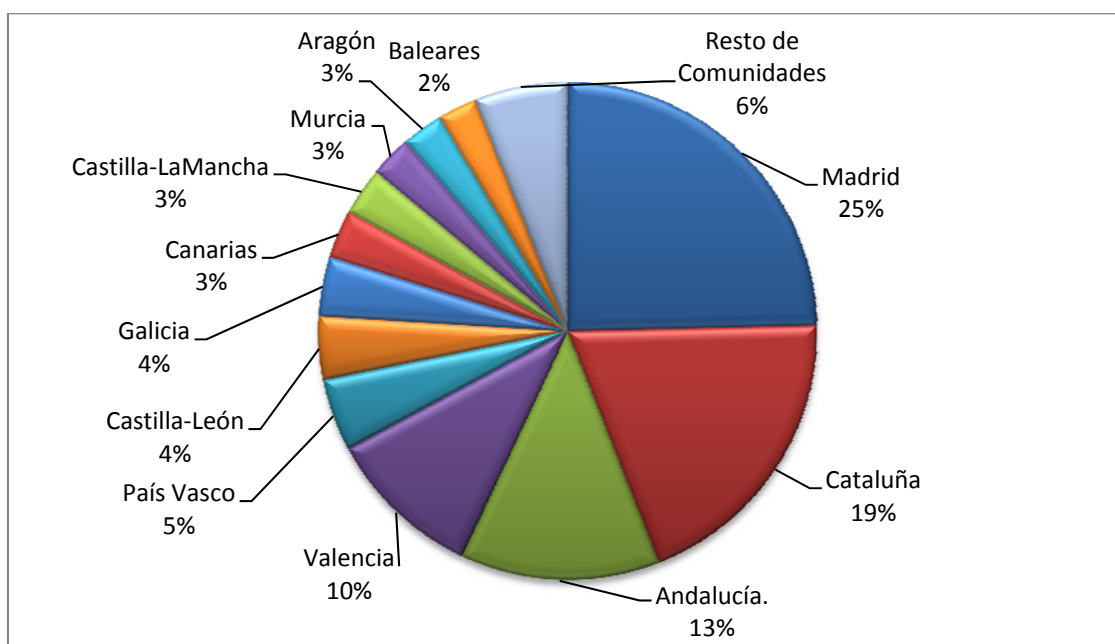
La desigualdad regional en la distribución de las líneas de mediación del ICO por CC.AA. en función del número de empresas de cada comunidad ha ido aumentando progresivamente. Probablemente se deba a que las diferentes estructuras económicas regionales se ven afectadas con diferente intensidad por la crisis y al modo con que el sistema financiero distribuye las líneas de mediación de acuerdo con su propia estructura territorial.

▣ **Distribución de los créditos de mediación en relación a los otorgados por las entidades de crédito privadas.**

Para evaluar la eficacia del ICO en la formalización de sus créditos es necesario conocer cómo se comportan el resto de entidades crediticias a las que se supone una mayor eficacia al trabajar en condiciones de mercado y comparar ambos tipos de instituciones.

Los datos que se muestran a continuación recogen en millones de euros el volumen de crédito otorgado por bancos, cajas y otras entidades de crédito durante el periodo 2008-2010.

Gráfico 90. Distribución media de créditos otorgados por entidades crediticias para el periodo 2008-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

El volumen del crédito por el que las entidades crediticias, bancos y cajas, financian a todas las empresas, independientemente de su tamaño, al igual que los créditos de mediación del ICO destinados a la Pyme se distribuyen entre las cuatro Comunidades con mayor número de Pyme. Los créditos de las entidades crediticias a las empresas de las cuatro Comunidades

representan casi un 67% (Madrid 24,55%, Cataluña 19,34%, Andalucía 12,95% y Valencia 10,12%).

■ **Impacto de los créditos de mediación del ICO en la Pyme.**

En el año 2009 el Instituto de Crédito Oficial formalizó 162.567 operaciones de préstamo en las líneas de mediación destinadas a la financiación de la Pyme que en el año 2010 se elevaron a 231.808, un 42% más que el año anterior y en 2011 a 385.377, un 66% más. El impacto del Instituto en la Pyme española puede medirse por el porcentaje de Pyme que utilizaron los servicios crediticios del Instituto, el 4,85% del total nacional en 2009, el 7,05% en 2010, y un 11,9% en el año 2011. Todo ello bajo el supuesto de que cada Pyme ha formalizado una única operación de crédito con el ICO.

Tabla 13. Relación entre el número de operaciones del ICO y el número de Pyme en España

	2009	2010	2011
Operaciones ICO	162.567	231.808	385.377
Crecimiento operaciones		42%	66%
Pyme < 200 España	3.350.455	3.286.185	3.238.244
Impacto ICO en la Pyme	4,85%	7,05%	11,9%

El impacto del ICO en la financiación de la Pyme española puede considerarse significativo, con porcentajes de Pyme que han recibido financiación del ICO en España del 11,9% en el año 2011.

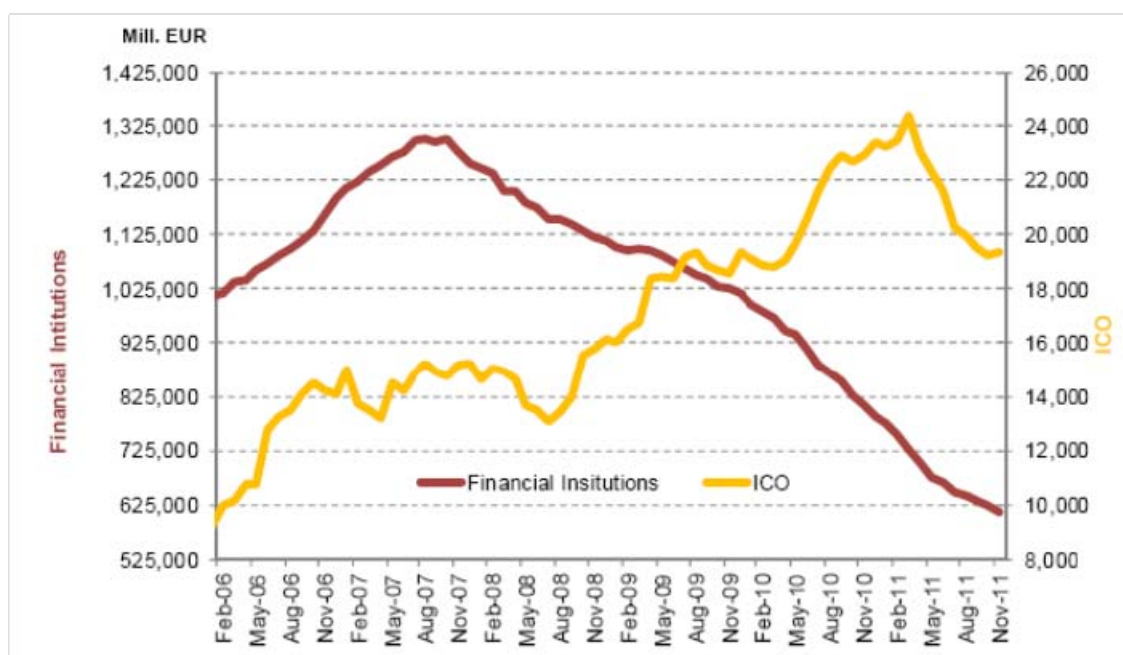
Los esfuerzos del ICO para hacer frente a la crisis financiera de la Pyme española puede considerarse que tuvieron éxito. De 2009 a 2011 el porcentaje sobre el total nacional de Pyme financiadas por el ICO aumentó en más de siete puntos.

La incidencia del ICO no es similar en las diferentes Comunidades Autónomas produciéndose variaciones posiblemente debidas a tres causas distintas o a la combinación de todas ellas: diferencias en la estructura económica y por tanto diferentes sensibilidades a la crisis de la Pyme, políticas activas de financiación de la Pyme con diferentes niveles de eficacia en las distintas CCAA, o desigualdades regionales en la implantación de las instituciones financieras colaboradoras.

El Instituto Oficial de Crédito financia a medio y largo plazo a las empresas establecidas en España o a empresas españolas que se establezcan en el exterior mediante las líneas de mediación. Teniendo en cuenta que las

líneas de mediación suponen la parte más importante de la financiación que el ICO pone a disposición de sus clientes, y que éstas líneas tienen como intermediarios a los bancos y cajas de ahorro, es conveniente conocer si los créditos propios otorgados por las entidades de crédito privadas y los créditos ICO siguen una pauta común.

Gráfico 91. Evolución de los créditos concedidos por el ICO frente a los concedidos por las instituciones financieras. Años 2006 - 2011

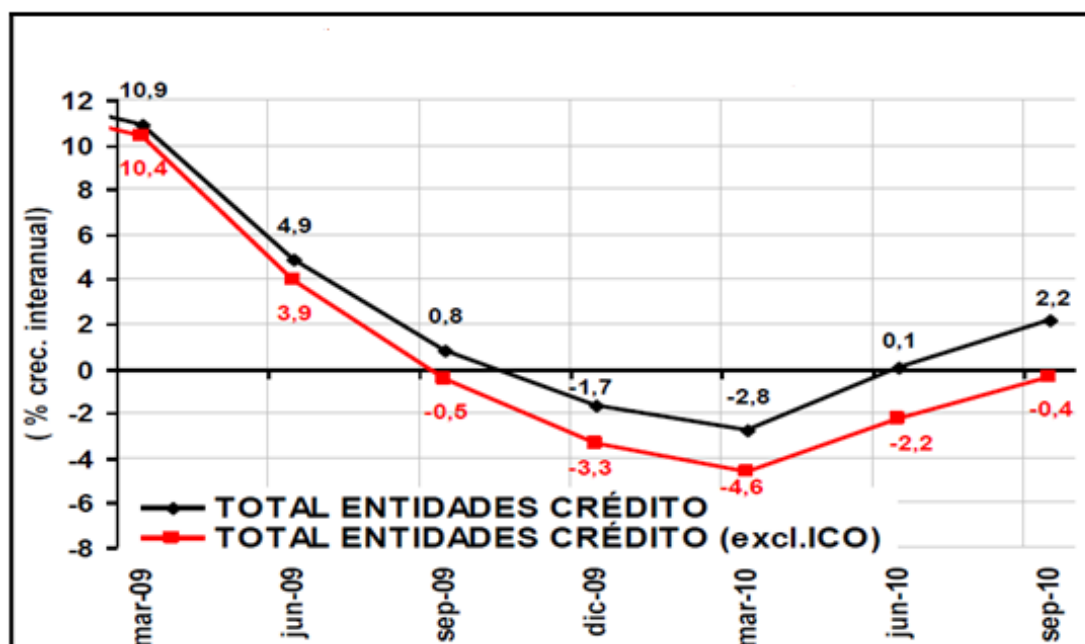


Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

El sistema crediticio español ha reducido su financiación al sector privado a un ritmo mucho mayor que el que ha mantenido el ICO, que incluso lo ha aumentado en la fase más dura de la crisis.

La importancia del ICO en sistema financiero español ha crecido en paralelo al crecimiento de las demandas del Gobierno para que el Instituto intensificara sus actividades financiadoras de las Pyme. Una prueba evidente es lo que representa el Instituto en el total de la financiación de las Pyme.

Gráfico 92. Variación interanual del saldo vivo del crédito a actividades productivas (excepto construcción y actividades inmobiliarias)



Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

La evolución del saldo vivo del crédito a actividades productivas, excepto construcción y actividades inmobiliarias, alcanza valores positivos gracias a los esfuerzos del Instituto que modera la vulnerabilidad a la crisis del sistema crediticio español.

4.4. NUEVAS MEDIDAS DE FINANCIACION DEL ICO CONTRA LA CRISIS ECONÓMICA

Introducción

Las principales conclusiones de la primera fase de la evaluación en esta materia fueron las siguientes⁵²:

ICO – Directo

El ICO – Directo era una medida que pretendía aumentar la financiación crediticia dirigida a la Pyme rompiendo la dependencia que ésta tiene de las entidades financieras privadas.

El éxito del ICO – Directo como instrumento de política económica se vió comprometido por una evidente contradicción interna que debe soportar el Instituto, por una parte debe ejecutar la política del Gobierno y por otra

⁵² Ver primera fase de la evaluación en www.aeval.es

debe de actuar siguiendo criterios de entidad financiera y equilibrando su cuenta de resultados.

ICO – SGR

Con la nueva línea ICO – SGR el Instituto intentó rentabilizar a las SGR en las que había estado invirtiendo prácticamente desde su fundación, aumentando su eficacia al dotarse de una red territorial con una profunda experiencia en evaluación de riesgos de la Pyme y compartiendo el riesgo de las nuevas operaciones crediticias.

ICO – Asesoramiento

El ICO – Asesoramiento era una actividad imprescindible para el Instituto en cuanto que abría un canal de comunicación directo con el cliente que solicitaba sus préstamos.

Facilitador financiero

El facilitador financiero cumplía dos funciones para el ICO, por una parte posibilitaba el contacto con la Pyme, necesario para la evaluación del riesgo, y por otra evaluaba ese riesgo.

LAS NUEVAS MEDIDAS DE FINANCIACIÓN DE LA PYME

Como se ha indicado, para hacer frente a la crisis económica el ICO siguiendo instrucciones de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se plantea nuevas líneas de mediación y el ICO – Directo.

Por acuerdo de 13 de noviembre de 2008 se crea la Línea ICO – Liquidez y por acuerdos de 17 y 29 de diciembre de 2009 se crea la línea ICO – Liquidez 2010 modificando la del 2009 y se crea el Fondo de Economía Sostenible 2010 y 2011.

Tabla 14. Nuevas líneas de mediación contra la crisis económica, 2009 - 2010.

Líneas de Mediación	Objetivo	Vigencia
Línea ICO-Liquidez	Atender las necesidades de financiación de capital circulante de empresas, que sean solventes y viables.	2009 - 2011
Línea ICO Economía Sostenible 2010	Financiar los proyectos que los autónomos y empresas desarrollen en los sectores de medio ambiente, innovación y conocimiento y ámbito social.	2010 - 2011

Fuente: elaboración propia

El análisis de estas líneas se ha realizado en el apartado correspondiente a las líneas de mediación dirigidas a financiar a la Pyme.

En este epígrafe la evaluación se centra en el ICO – Directo.

4.4.1. Facilitador financiero⁵³

El portal del Facilitador Financiero, es el canal puesto en marcha por el ICO para impulsar el acceso de los autónomos y empresas a la financiación. En el portal, los autónomos y empresas interesados en solicitar financiación directamente al ICO pueden dar de alta sus solicitudes⁵⁴.

A través del facilitador financiero los autónomos y empresas pueden acceder directamente a:

- Financiación directa ICO – Directo.
- ICO – SGR.
- ICO – Asesoramiento.

Análisis de las operaciones

El Facilitador Financiero cuenta con un equipo de especialistas que evalúan la solicitud desde un punto de vista de riesgo de crédito. Para ello tiene en cuenta la:

- Información económico-financiera del titular y de la operación.
- Información de negocio de la empresa o de la actividad del autónomo.
- Información sobre su nivel de endeudamiento en el sistema financiero.
- Información obtenida de bases de datos RAI, Badexcug, SNID...
- Adicionalmente, en el caso de Autónomos se evalúa también, información socio-demográfica.

El Facilitador Financiero dispone de un servicio de atención al cliente en el cual se resuelven dudas y se ayuda en la cumplimentación de la solicitud.

⁵³ www.facilitadorfinanciero.es

⁵⁴ Tradicionalmente el ICO ha centrado históricamente su actividad frente a Pyme y autónomos como banca de segundo piso, dejando para la banca comercial el contacto con los clientes y la asunción de los riesgos. El facilitador financiero abre una vía de contacto directo al Instituto con la Pyme que mejora sensiblemente sus niveles de comunicación.

Pese a que en esta fase de la evaluación no se han dispuesto de datos sobre el funcionamiento del facilitador financiero, puede concluirse que:

El facilitador financiero cumple dos funciones, por una parte posibilita el contacto del ICO con la Pyme, necesario para la evaluación del riesgo, y por otra evalúa ese riesgo. Sustituye la red de oficinas territoriales y el departamento de análisis de riesgo que toda entidad crediticia debe tener. Provisionalmente es una solución adecuada para asumir las nuevas operaciones de crédito directo del ICO.

4.4.2. ICO - Directo⁵⁵

Los datos de la línea ICO - Directo que se recogen a continuación comprenden el período que abarca desde la fecha de puesta en marcha del préstamo (junio 2010) a 31 de diciembre de 2011. Son los siguientes:

Tabla 15. Operaciones de ICO Directo 2010 - 2011

	2010		2011	
	Nº Operaciones	Importe M€	Nº Operaciones	Importe M€
Aprobadas por ICO	5.314	232.691	8.946	334.324
Formalizadas	3.647	155.767	8.922	341.426

Fuente: elaboración propia

El número de operaciones formalizadas crecen en 2011 un 144% respecto a las realizadas en 2010. Por su parte el importe de los créditos formalizados crece un 119%.

Resulta significativo comparar el importe de los créditos directos del ICO formalizados en el año 2011 con los realizados en el mismo periodo mediante las líneas de mediación destinadas a financiar a la Pyme. Frente a los 15.047 millones de euros formalizados con líneas de mediación destinadas a financiar a la Pyme, los formalizados con el ICO - Directo son 341 millones de euros, el 2,26% de las líneas de mediación. Lo que indica que el ICO - Directo ha sido un intento frustrado de crear, aunque fuera coyunturalmente, una especie de banca pública que fracasó por no haber dedicado el Instituto los recursos y los medios necesarios para que tuviera éxito. De hecho no ha supuesto en ningún momento una competencia a la

⁵⁵ Una vez finalizada la evaluación y antes de su publicación, con fecha 19 de abril de 2012 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos decidió instruir al ICO para que cancelara el “Programa de Financiación Directa a PYME y Autónomos” suspendiéndose al día siguiente la realización de nuevas operaciones aunque se abrió un plazo hasta el 21 de Mayo para formalizar las operaciones pendientes.

banca privada beneficiaria directa de las líneas de mediación, lo que justifica su desaparición en 2012 por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 19 de abril⁵⁶.

El ICO – Directo es una medida que pretende aumentar la financiación crediticia dirigida a la Pyme reduciendo la capacidad de decisión de las entidades financieras privadas a la hora de decidir sobre la concesión de los créditos del ICO.

El éxito del ICO – Directo como instrumento de política económica se ve comprometido por una evidente contradicción interna que debe soportar el Instituto, por una parte debe ejecutar la política del Gobierno y por otra debe de actuar siguiendo criterios de entidad financiera y equilibrando su cuenta de resultados.

4.4.3. ICO - SGR

Los datos de la línea ICO - SGR que se recogen a continuación comprenden el período que abarca desde la fecha de puesta en marcha de este tipo de préstamos (junio 2010) a 31 de diciembre de 2011.

Tabla 16. Detalle de Operaciones ICO - SGR 2010 - 2011

	2010		2011	
	Nº Operaciones	Importe M€	Nº Operaciones	Importe M€
Aprobadas por COPER	8	1.248	240	19.584
Formalizadas			82	10.431

Fuente: elaboración propia

El ICO - SGR ha sido otro intento frustrado del ICO de llegar a un segmento de Pyme, de menor tamaño o en etapas tempranas de su creación y que no ha funcionado por lo inadecuado del diseño del procedimiento y de las condiciones de los créditos, sobre todo su volumen, muy elevado para los prestatarios. No obstante el ICO se ha replanteado la cuestión y está rediseñando la línea para intentar capitalizar las potencialidades de las sociedades de garantía recíproca.

⁵⁶ El objeto real del Instituto al poner en marcha el ICO – Directo fue llegar a un segmento de empresas, viables, pero de peor calidad crediticia que las atendidas por la banca privada. El ICO – Directo puede entenderse como un complemento puntual para atender a solicitantes con difícil capacidad de acceso al crédito.

▣ Convenios de colaboración ICO-SGR

Para el desarrollo de la línea ICO – SGR el Instituto de Crédito Oficial ha suscrito convenios de colaboración con diversas sociedades de garantía recíproca (SGR). En virtud de estos acuerdos, las operaciones serán avaladas al 100% por las SGR. El ICO por su parte, a través de CERSA, avalará a las SGR el 50% de las operaciones formalizadas.

Establecen los convenios que los autónomos y Pyme que quieran solicitar financiación a través de esta nueva modalidad, denominada ICO-SGR, deberán presentar su solicitud al ICO a través del canal del Facilitador Financiero⁵⁷. Las operaciones serán estudiadas por el ICO y la SGR y en caso de aprobación se formalizarán a través de las entidades financieras colaboradoras.

En concreto, hasta la fecha⁵⁸ el convenio de colaboración ha sido suscrito por las siguientes SGR: Asturgar, SGR; Avalia Aragón, SGR; Avalunión, SGR; Elkargi, SGR; Extraval, SGR; Isba, SGR; Oinarri, SGR; Sogapyme, SGR; Sogarca, SGR; Sogarte, SGR; Sogarpo, SGR; Afigal, SGR; Suraval, SGR; Transaval, SGR y Undemur, SGR. No habían firmado convenio con el ICO, ocho sociedades de garantía recíproca (SGR).

Con la nueva línea ICO – SGR el Instituto intentó aumentar su eficacia al dotarse de una red territorial, las SGR, sin ánimo de lucro, con una profunda experiencia en evaluación de riesgos de la Pyme y que comparten riesgo en las nuevas operaciones crediticias.

Los resultados obtenidos hasta el momento de concluir la evaluación son concluyentes respecto al poco éxito alcanzado por la línea ICO - SGR⁵⁹.

4.4.4. ICO-Asesoramiento

Los datos de la línea ICO - Asesoramiento que se recogen a continuación comprenden el detalle de las operaciones acumuladas hasta el 31 de diciembre de 2011.

⁵⁷ www.facilitadorfinanciero.es

⁵⁸ 30 de Marzo de 2011.

⁵⁹ Con posterioridad al cierre de la evaluación la CDGAE de 19 de abril de 2012, a petición del ICO, dio instrucciones para la cancelación del programa y posteriormente para la puesta en marcha de una nueva línea de mediación ICO GARANTÍA SGR 2012.

Tabla 17. Detalle de operaciones remitidas a EEFF

	Nº Operaciones	Importe (Miles €)
Aprobadas (por Analistas) y remitidas a EEFF	187	25.645
- En estudio	27	4.356
- Aprobadas	24	1.577
- Desestimadas	136	19.712

Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Desde la fecha de puesta en marcha la línea ICO - Asesoramiento, finales del 2009, hasta el 31 de diciembre de 2011, se han aprobado por el ICO y se han remitido a las entidades financieras 187 operaciones con un importe total de 25.645 miles de euros. De estas 187 operaciones las entidades financieras han aprobado 24, otras 27 están en estudio y se han desestimado 136 operaciones. Lo que significa que el 72,7% de las operaciones aprobadas por los analistas del ICO y remitidas a las Entidades Financieras han sido finalmente desestimadas.

▣ Tipología de clientes:

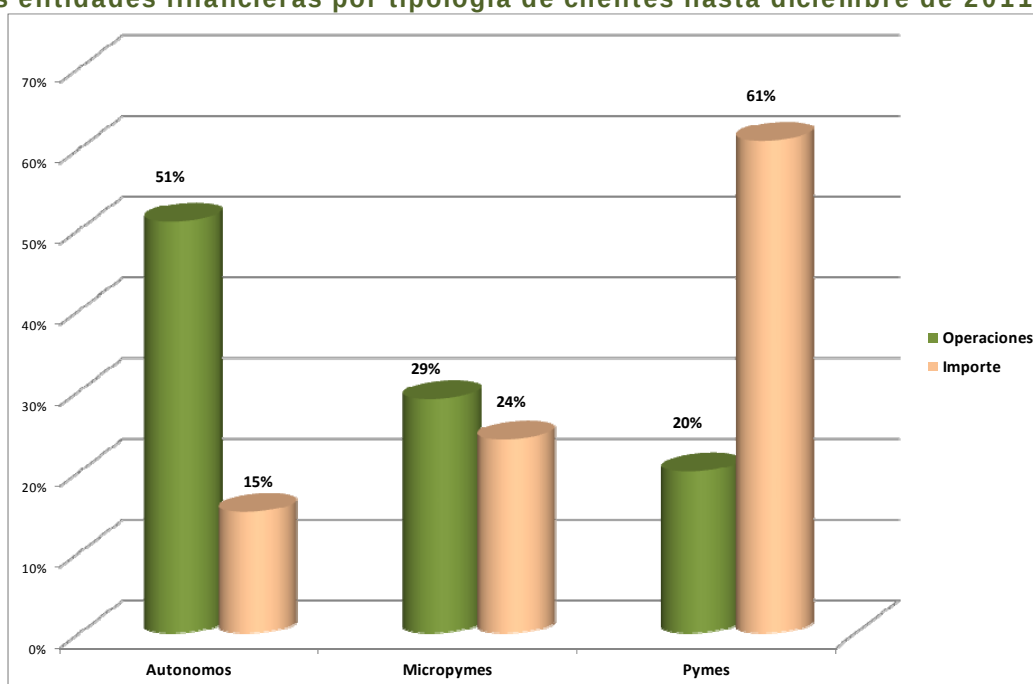
Tabla 18. Operaciones remitidas a las entidades financieras, tipología de clientes.

	Nº Operaciones	Importe (Miles €)
Autónomo	95	3.847
Micropyme	54	6.226
Pyme	38	15.571
TOTAL	187	25.645

Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

Se observa que el mayor porcentaje de operaciones ICO - Asesoramiento aprobadas por analistas del ICO y remitidas a las Entidades Financieras corresponde a autónomos con un 51% de las operaciones, seguido de las Micropyme y de las Pyme, con un 29% y 20%, respectivamente. Por el contrario, el mayor porcentaje del importe total de las operaciones remitidas a las entidades financieras corresponde en primer lugar a las Pyme, con un 61% del importe total, seguido de las Micropyme y de los autónomos, con porcentajes del 24 y del 15%, respectivamente.

Gráfico 93. Proporción del número y volumen de las operaciones remitidas a las entidades financieras por tipología de clientes hasta diciembre de 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICO.

Los datos de las operaciones remitidas a las Entidades Financieras según distribución geográfica, son:

Tabla 19. Operaciones remitidas a EE.FF. por distribución geográfica a 31 de diciembre de 2011

	Nº Operaciones	Importe (Miles €)
Andalucía	33	8.727
Aragón	10	820
Asturias	4	580
Baleares	2	80
Canarias	7	723
Cantabria	1	20
Castilla y León	8	2.922
Castilla-La Mancha	8	1.760
Cataluña	28	2.607
Extremadura	6	600
Galicia	12	820
La Rioja	2	21
Madrid	26	1.635
Murcia	6	475
Navarra	2	250
País Vasco	3	114
Valencia	30	3.489
TOTAL	187	25.645

Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

El ICO – Asesoramiento reevalúa las operaciones previamente denegadas por las entidades financieras. La medición de la eficacia de esta actividad mediante el porcentaje de proyectos valorados positivamente y enviados por el ICO a las EEFF es cuestionable, puesto que no parece lógico que el 100% de los créditos reconsiderados se estime que deban ser reenviados a las entidades financieras para su nuevo estudio, ya que esto supondría que las entidades deniegan por sistema los préstamos de mediación. Al contrario, si ninguno de los préstamos llevados al ICO – Asesoramiento fuese considerado como revisable supondría una eficacia absoluta de las entidades financieras colaboradoras, lo que tampoco parece razonable.

Los resultados obtenidos, a falta de conocer el número total de peticiones de reevaluación solicitadas y las denegadas, permiten afirmar que no se incrementa con este procedimiento, de forma sustancial, la aprobación de créditos previamente denegados por las EEFF. La capacidad de decisión como se ha afirmado varias veces a lo largo de la evaluación está en manos de las entidades financieras que aplican las líneas de mediación casi exclusivamente con sus criterios comerciales, como no podía ser de otra manera⁶⁰.

Los resultados de la línea ICO – Asesoramiento son irrelevantes aunque es una actividad imprescindible para el Instituto en cuanto que abre un canal de comunicación directo con el cliente que solicita sus préstamos.

4.4.5. Niveles de irregularidad y morosidad de las operaciones ICO – Directo e ICO – SGR

Las operaciones de ICO – Directo e ICO – SGR provienen fundamentalmente de las rechazadas por las instituciones de crédito, lo que lógicamente pese a los filtros y controles de riesgo establecidos por el Instituto se produjeron tasas de irregularidad (impagos hasta 90 días) y morosidad (impagos superiores a 90 días) por encima de los de la banca comercial.

Tabla 20. Tasa de irregularidad y mora en las operaciones ICO – Directo e ICO - SGR

	31/12/2010	31/03/2011	30/06/2011	30/09/2011	31/12/2011	31/03/2012
% Ratio irregulares	3,42%	4,83%	13,11%	16,62%	19,39%	21,34%
% Ratio mora		0,28%	0,72%	1,62%	2,93%	5,64%

Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

⁶⁰ Para que una empresa solicite la revisión de una operación de crédito previamente denegada dispone de dos vías: acceder a la página web www.facilitadorfinanciero.es o ponerse en contacto con el servicio de atención telefónica.

Los altos niveles de morosidad e irregularidad en las operaciones en las que el ICO asume el riesgo directamente obliga al Instituto a provisionar⁶¹ en una cuantía que o bien exige dotaciones presupuestarias que equilibren la cuenta de resultados o abandonar este tipo de operaciones ya que el Instituto debe de aplicar en su gestión criterios de entidad financiera.

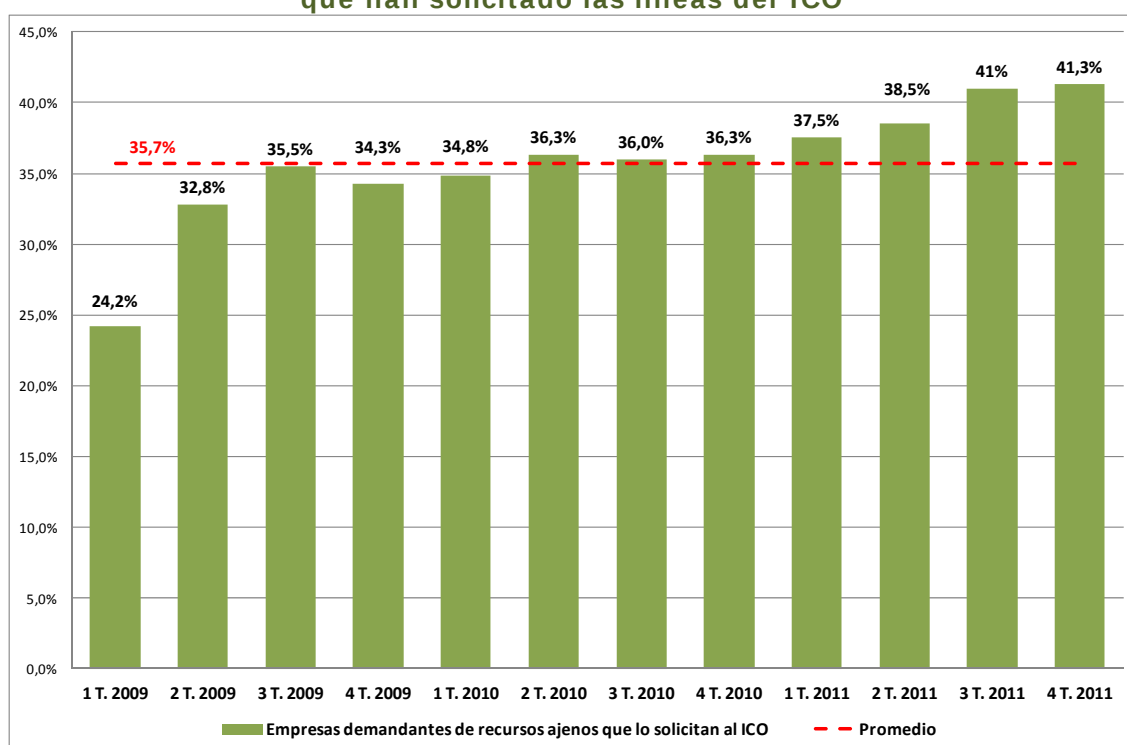
4.4.6. La percepción de las empresas sobre las líneas de financiación de la Pyme del ICO

Como se ha señalado, a lo largo de la crisis las empresas demandan financiación para fines distintos de los tradicionales, la inversión, aumentando sobre todo la demanda de financiación para el circulante. Esta variación en las necesidades de financiación explica el éxito del Instituto de Crédito Oficial capaz de responder a las necesidades de la Pyme con la Línea ICO – Liquidez.

La financiación del Instituto de Crédito Oficial

Para valorar la financiación de la Pyme realizada por el Instituto de Crédito Oficial, se examina la proporción de empresas entre las que solicitaron financiación que lo hicieron al Instituto de Crédito Oficial, si consiguieron el crédito en la cuantía solicitada y que problemas de acceso al crédito oficial han sufrido.

Gráfico 94. Proporción del total de Pyme demandantes de recursos ajenos que han solicitado las líneas del ICO



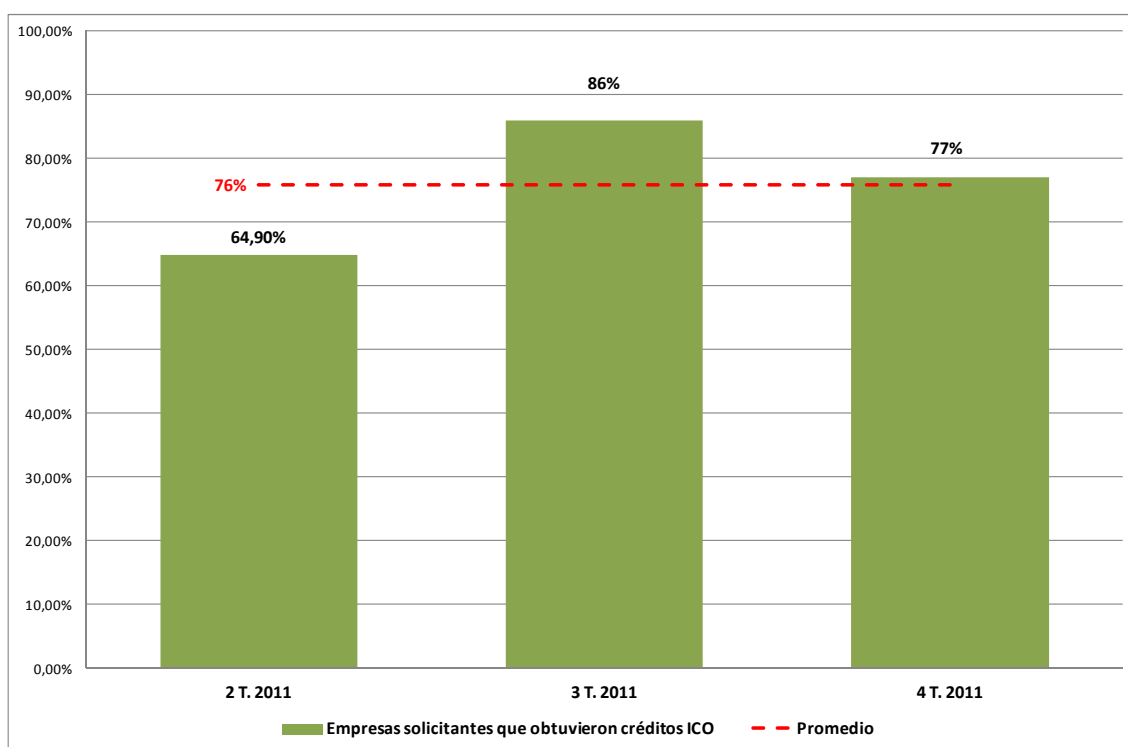
Fuente: elaboración propia

⁶¹ Según información del Instituto, una vez cerrada la evaluación y antes de su publicación, hasta el 31 de agosto de 2012 sobre una cartera de 551 millones de euros hubo que provisionar 95 millones de euros.

El esfuerzo del Instituto por hacer frente a las necesidades financieras de la Pyme se pone en evidencia en el gráfico, en el que se observa el efecto producido por la línea de liquidez, segundo semestre de 2009, que aumenta sustancialmente la proporción de empresas que solicitan financiación al ICO, que alcanzan un 41% en el tercer y cuarto trimestre de 2011.

El que solo alrededor de un tercio de las empresas que solicitaron financiación se dirijan al ICO puede explicarse por dos razones: que la financiación del ICO no sea tan ventajosa en relación con la concedida por las entidades crediticias, o que éstas sean los auténticos prescriptores del crédito ICO orientando a la empresa hacia esta modalidad de financiación sólo cuando coincide con sus intereses comerciales.

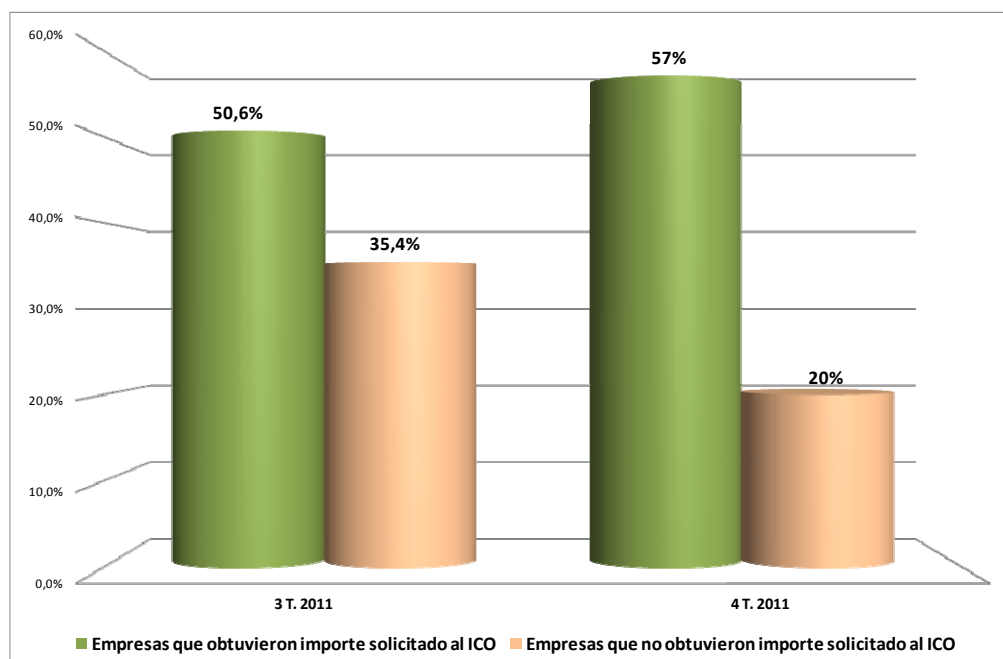
Gráfico 95. Proporción de empresas que solicitaron financiación al ICO y que la obtuvieron



Fuente: elaboración propia

La poca amplitud de la serie impide comprobar si hubo una adaptación del ICO al endurecimiento de la crisis aumentando el esfuerzo financiador hacia la Pyme. No obstante se puede destacar que en promedio, el 76% de las empresas vieron aprobadas su solicitud de crédito al ICO.

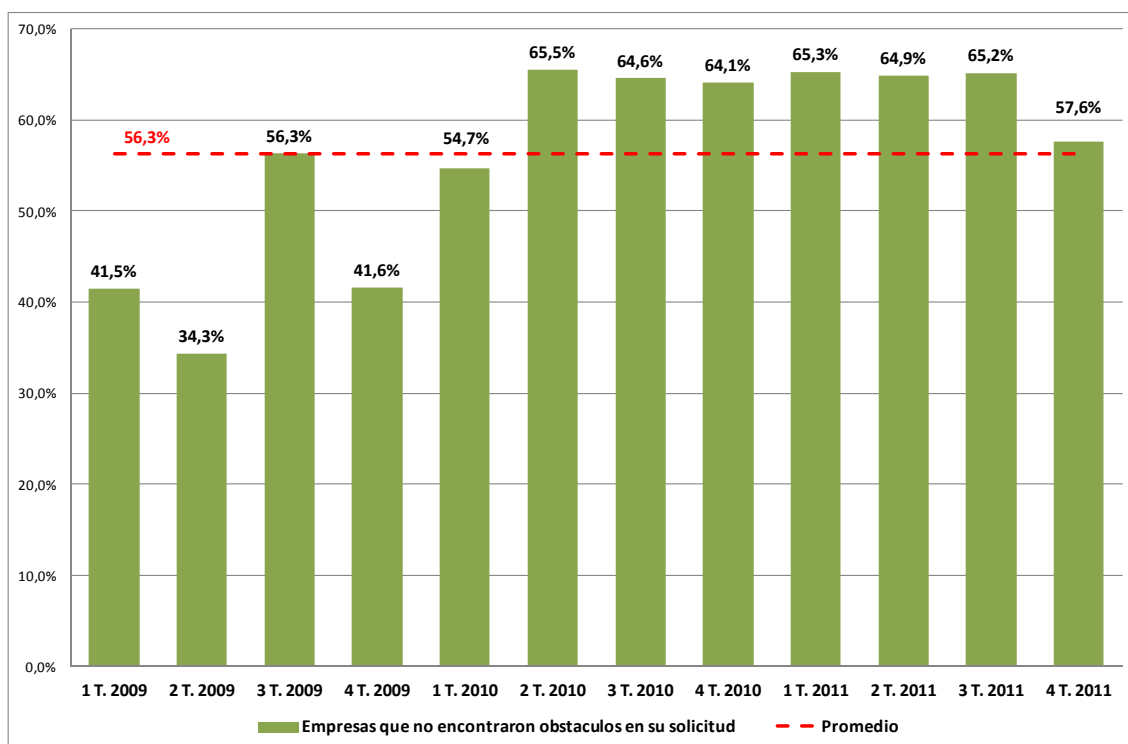
Gráfico 96. Proporción de empresas que obtuvieron o no obtuvieron la totalidad del crédito solicitado al ICO



Fuente: elaboración propia

Entre las empresas que obtuvieron financiación del ICO, no obtuvieron la totalidad de lo solicitado un 35,4% en el tercer trimestre de 2011 y un 20% en el cuarto, únicos trimestres para los que se dispone de datos. Si estas cifras las comparamos con la de las empresas que obtuvieron financiación de cualquier fuente (62,6 y el 78,6%), las cifras del ICO son inferiores a las de la totalidad del sistema crediticio y nos indican el esfuerzo que éste ha realizado para mejorar la financiación de la Pyme.

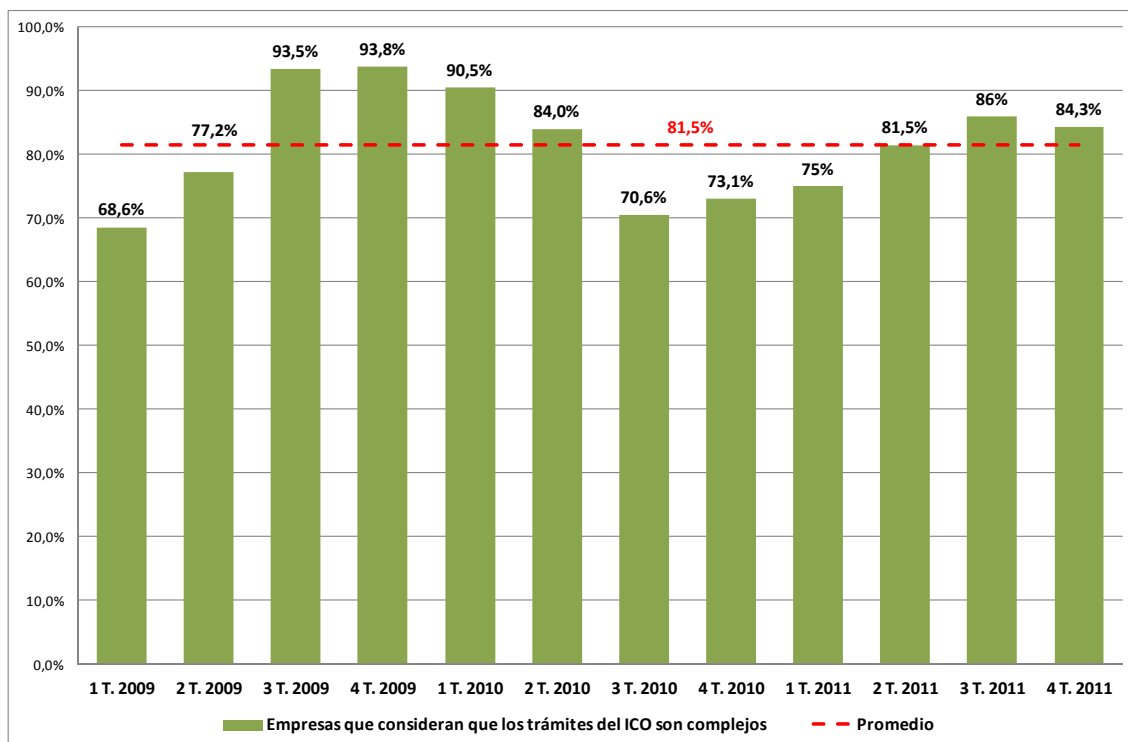
Gráfico 97. Proporción de empresas entre las que solicitaron financiación al ICO que no tuvieron problemas en su concesión



Fuente: elaboración propia

La introducción de nuevas líneas en 2009 y 2010 provoca dificultades en el acceso a las líneas del ICO, esta situación se estabiliza a partir del segundo trimestre de 2010 de forma que a partir de esta fecha más del 60% de las empresas que buscan financiación del ICO no tienen problemas para su tramitación. Quizás como resultados de los procesos de mejora de la tramitación aplicados por el ICO y por su mayor experiencia en la implementación de las líneas.

Gráfico 98. Empresas que consideran que los trámites exigidos por el ICO son muy complejos

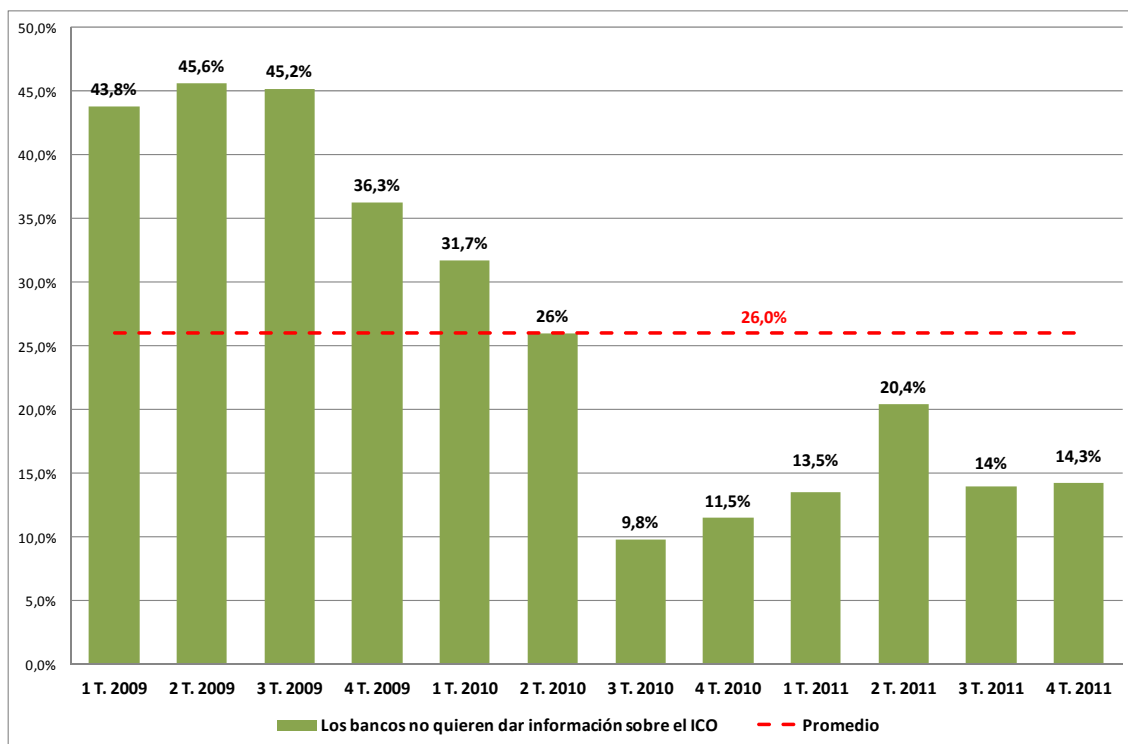


Fuente: elaboración propia

La complejidad burocrática de la tramitación del ICO se evidencia en la media del periodo: el 81,5% de las empresas que manifestaron tener problemas con el acceso al crédito del ICO afirmaron que la tramitación dificultaba el acceso. La mayor experiencia del Instituto en las nuevas líneas reduce estas dificultades a partir del segundo trimestre de 2010 para volver a incrementarse en los dos últimos trimestres de 2011⁶².

⁶² Con posterioridad al cierre de la evaluación el Instituto ha manifestado su intención de simplificar el acceso al crédito de las líneas de mediación en 2013.

Gráfico 99. Empresas financiadas por el ICO y que tuvieron problemas en el acceso al crédito que consideran que los bancos no quieren proporcionar información sobre las líneas ICO.



Fuente: elaboración propia

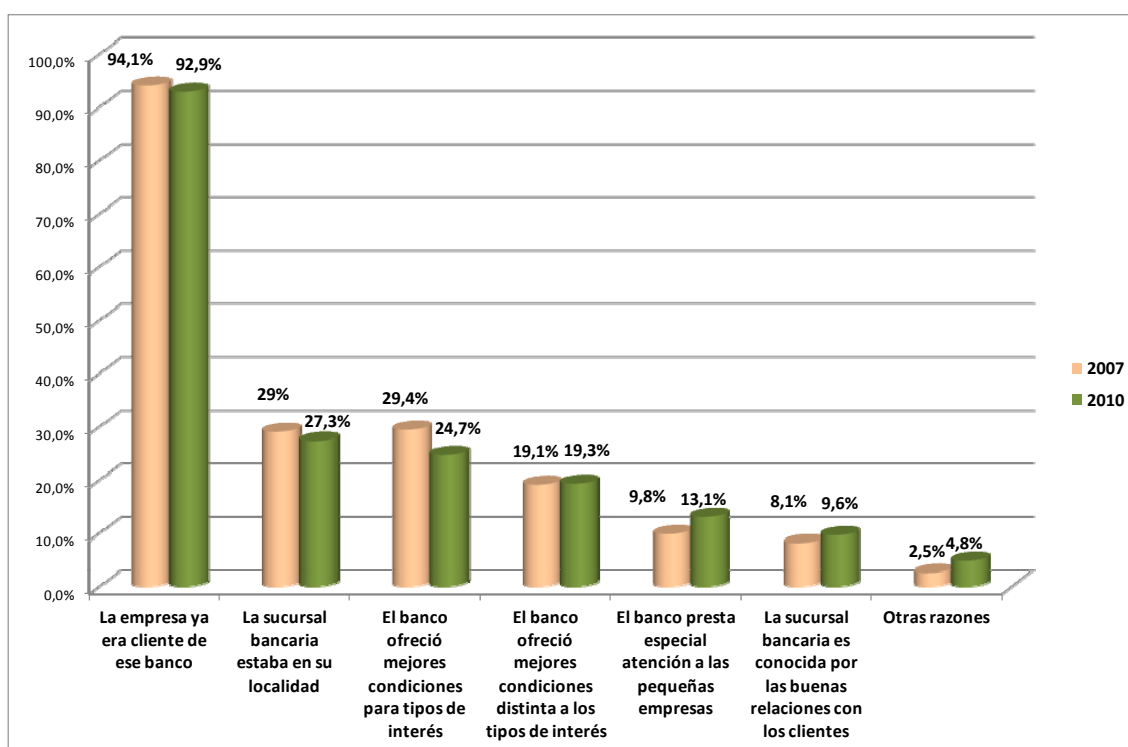
Destaca tanto la elevada cifra de las empresas que consideran que los bancos no informaban sobre las líneas ICO al principio de la crisis como el cambio de tendencia producido a partir del tercer trimestre de 2010, en el que la proporción desciende espectacularmente del 26% al 9,8% para iniciar una lenta subida que alcanza su máximo en el segundo trimestre de 2011, 20,4%, descendiendo nuevamente al 14% en el tercer y cuarto trimestre de 2011.

Dada las características de las líneas de mediación del ICO y el papel decisor que en la concesión de los créditos tiene la banca colaboradora del Instituto puede ser conveniente conocer cómo las empresas eligen el banco al que solicitan crédito y que razones alegan éstos para denegar el crédito a la Pyme⁶³.

⁶³ Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011) Encuesta sobre Acceso a Financiación de las Empresas (EAF), año 2010. www.ine.es

Razones para la elección del banco al que se le solicita el préstamo

Gráfico 100. Razones para la elección de banco en la solicitud de préstamos financieros

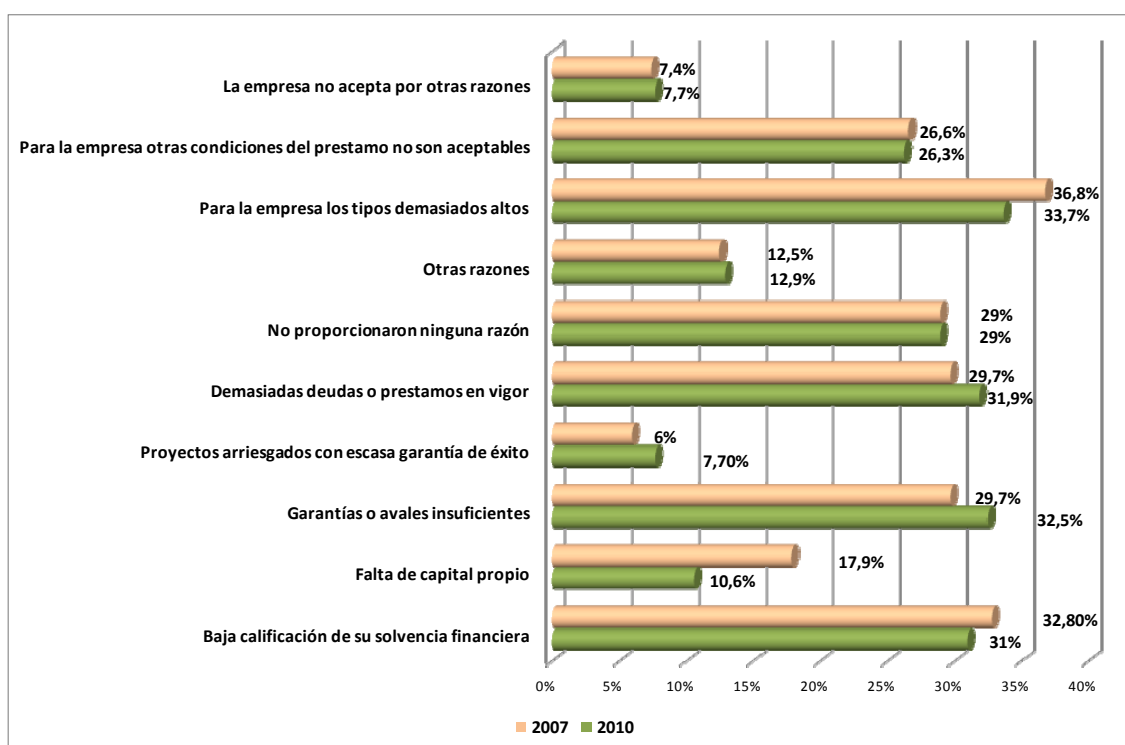


Fuente: elaboración propia

Fundamentalmente los préstamos bancarios se solicitan y se conceden entre los clientes de los bancos que deciden sobre su concesión o denegación. El conocimiento directo de la vida de la empresa, de su solvencia, del cumplimiento de sus obligaciones de pago, etc. que tiene un banco de sus clientes reduce el riesgo y favorece la concesión de préstamos. Por otra parte la empresa española, fundamentalmente Pyme no gestiona, o mejor no puede gestionar adecuadamente sus asuntos financieros, por lo que el coste de oportunidad de buscar la mejor financiación bancaria no compensa el ahorro de gastos financieros que puedan conseguirse cambiando de banco, lo que acumula en la banca con la que habitualmente opera los papeles de prescriptor y decisor de los créditos de las líneas de mediación del ICO.

Causas de denegación de los créditos bancarios a las empresas

Gráfico 101. Razones que impidieron o dificultaron la concesión de préstamos financieros



Fuente: elaboración propia

En cuanto al no acceso a la financiación se puede diferenciar entre las dificultades puestas por el prestamista para la concesión del préstamo y las puestas por la empresa para aceptar el préstamo concedido. El exceso de deudas, la falta de garantías o la baja solvencia financiera de la empresa son las causas más invocadas para que las entidades nieguen la concesión de préstamos. Destaca ese 29% de empresas en cualquiera de los años, que no recibieron ninguna información de por qué se les denegaba el préstamo.

Las condiciones del préstamo, ya sea los intereses u otras condiciones y las contrapartidas impuestas por los bancos, son las causas principales por las que las empresas no aceptan los préstamos concedidos.

Complementan estas opiniones de las empresas las de los responsables de las sociedades de garantía recíproca sobre las actividades del ICO⁶⁴:

⁶⁴ Se ha intentado recoger literalmente las opiniones de los entrevistados, sin que el equipo evaluador haga ningún juicio de valor sobre las mismas.

Líneas de Mediación del ICO

- *"En las actuales condiciones económicas las entidades financieras reservan las líneas ICO para sus mejores clientes".*
- *"Las empresas conocen las Líneas ICO a través de las entidades financieras con las que trabajan".*
- *"En opinión de una SGR el ICO es un referente para comparar precios. Consideran que las Líneas ICO son caras".*
- *"Algunas SGR han firmado el convenio para las líneas de ICO - Economía Sostenible, ICO - Directo y Línea ICO - SGR".*
- *"El plazo de tres años es corto para la línea de liquidez, debería ser de cinco años y el importe del préstamo debería de ser menor para adaptarse a las necesidades de circulante de las Pyme".*

Facilitador financiero:

- *"Consideran que la plataforma creada es muy compleja, burocrática y alejada de las necesidades de la Pyme".*
- *"El facilitador financiero es un filtro que limita las operaciones que llegan a las SGR".*

Sobre las líneas ICO - SGR

- *"No han funcionado como se pensaba realizándose pocas operaciones".*
- *"Las causas del fracaso de la línea son:*
 - *Poca publicidad de la línea.*
 - *Complejidad del facilitador financiero.*
 - *Complejidad del propio procedimiento, se realizan tres análisis de riesgo: el facilitador financiero, la propia SGR y el banco comercial.*
 - *El principal problema es el importe de la financiación de estas operaciones, entre 200.000 y 600.000 euros, demasiado volumen para la clientela de las SGR pequeñas empresas".*
- *"No interesa hacer operaciones de la línea ICO - SGR porque su precio casi duplica el de las líneas de la SGR con la banca".*
- *"Las operaciones son muy rígidas no permitiendo jugar con los plazos de amortización y los periodos de carencia, que dependen de la operación avalada y que no son las mismas para todas las operaciones".*
- *"El periodo de amortización, tres años, para las pequeñas empresas es muy reducido. En este tiempo no generan excedentes suficientes para devolver el crédito".*
- *"Se propone que primero analice la SGR y con su aval pedir el crédito al ICO".*
- *"Consideran que CERSA no aporta nada a la Línea ICO - SGR".*

4.5. LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA COMO INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA PYME

Introducción⁶⁵

En relación con las SGR las principales conclusiones de la primera fase de la evaluación realizada en 2010 fueron las siguientes:

- Pese a las tradicionales relaciones entre el ICO y las SGR, sobre todo a través del reafianzamiento, prácticamente no ha habido colaboración entre ambos, pudiéndose considerar mínimos y anecdóticos los avales de las SGR a los préstamos del ICO.
- El reaval seguía siendo un freno a la expansión del sistema de garantías. Su reforma, el aumento de la solvencia de CERSA, la existencia de una dependencia administrativa clara y una financiación adecuada son elementos fundamentales y necesarios para mantener la solvencia del sistema de garantías recíprocas y su capacidad de crecimiento.
- Partiendo de la heterogeneidad del sector de las SGR parece detectarse un agotamiento del modelo establecido por la Ley de 1994⁶⁶. Por un lado, como instituciones financieras y para garantizar su solvencia las SGR deberían fusionarse, lo que exigiría cambios legales para compatibilizar su independencia y solvencia financiera con la colaboración que actualmente mantienen con las CC.AA.

Estas conclusiones han aconsejado que en esta segunda fase de la evaluación se profundizara en las potencialidades y posibles limitaciones del sistema español de sociedades de garantía recíproca.

4.5.1. El sistema español de sociedades de garantía recíproca

Tradicionalmente las SGR han tenido una relación especial con el ICO sobre todo a través de la Sociedad de Reafianzamiento CERSA y anteriormente por la Sociedad Mixta de Segundo Aval antecedente de CERSA. Recientemente el ICO ha desarrollado las nuevas líneas ICO – SGR en las que estas sociedades desempeñan un importante papel como avalistas de los créditos del ICO.

La Pyme se encuentra más endeudada a corto plazo que la gran empresa, ya que las entidades financieras practican una clara política discriminatoria a la hora de conceder los créditos aplicándoles tipos de interés más elevados y menores plazos de devolución.

⁶⁵ Ver primera fase de la evaluación www.aeval.es

⁶⁶ Ley 11/1994, de 11 de marzo sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca.

Esta discriminación es debida tanto a su falta de capacidad negociadora como a su pequeño tamaño y a su riesgo, mayor que el de la gran empresa, por su falta de "garantías" en la devolución de los créditos. Los bancos insisten, en sus relaciones con la Pyme, en el problema de las garantías, olvidando o no poniendo el énfasis suficiente en el análisis de los proyectos empresariales.

Para hacer frente a estos problemas el Real Decreto 1885/1978 de 26 de julio, autorizaba en España la creación de las sociedades de garantía recíproca, como una fórmula asociativa por la cual las Pequeña y Medianas Empresas, asociándose, podrían garantizarse mutuamente frente a la banca, aumentando al mismo tiempo su capacidad negociadora al negociar colectivamente sus líneas de financiación.

El actual Sistema Español de Garantías Recíprocas estaba basado en las sociedades de garantía recíproca, desarrolladas por la Ley 1/1994 sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca y por la Circular 5/2008 de 31 de octubre, del Banco de España sobre recursos propios mínimos. La Ley, en su artículo segundo, definía estas Sociedades al establecer: *"Las sociedades de garantía recíproca tendrán como objeto social el otorgamiento de garantías personales, por aval o por cualquier otro medio admitido en derecho distinto del seguro de caución, a favor de sus socios para las operaciones que éstos realicen dentro del giro o tráfico de las empresas de las que sean titulares"*. Igualmente en el artículo segundo se amplía el objeto social de las sociedades de garantía recíproca a la prestación de servicios de asistencia o asesoramiento financieros a las pequeñas empresas a través de la participación en empresas especializadas en el apoyo a la Pyme. No obstante la concesión de avales continúa siendo la actividad principal y la razón de ser de las sociedades de garantía recíproca.

La capacidad de la Sociedad de Garantía Recíproca para conceder un aval viene determinada por sus recursos propios, capital más reservas, y por el Fondo de Provisiones Técnicas que está formado por las aportaciones realizadas por las Administraciones Públicas y por la propia Sociedad, tanto voluntaria como obligatoriamente, para cumplir los ratios de solvencia que establecen las autoridades financieras.

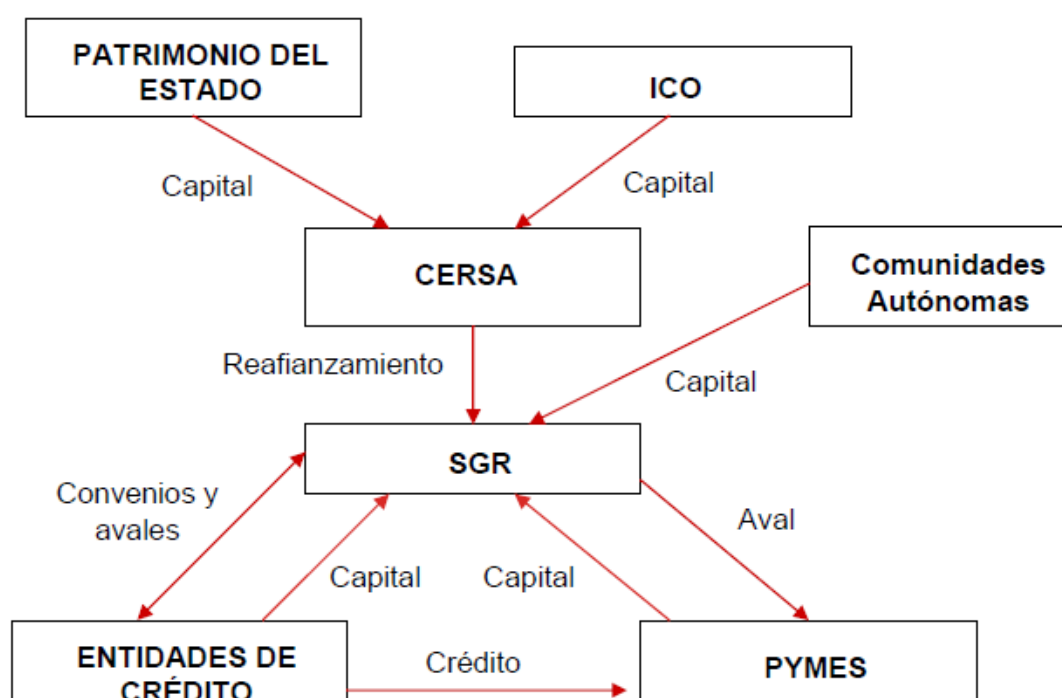
A la sociedad de garantía recíproca acude tanto la pequeña y mediana empresa que no tiene la solvencia suficiente para obtener un crédito del sistema financiero, pese a tener un proyecto de inversión rentable y atractivo, como el empresario que teniendo garantías suficientes para ser atendido por las entidades crediticias. El solicitante del aval sabe que con un aval de las sociedades va a obtener un crédito en unas condiciones mejores que las del mercado, al ser estas condiciones negociadas colectivamente o al ser la concesión del aval por una sociedad de garantía recíproca condición

suficiente para acogerse a las líneas de crédito privilegiado de las Administraciones Públicas.

Las pequeñas empresas son socios partícipes, y pueden beneficiarse del aval de la Sociedad de Garantía Recíproca suscribiendo capital en proporción a los avales solicitados. Una vez amortizado el préstamo para el que se solicitó el aval, la pequeña empresa puede solicitar la devolución de la aportación que haya hecho al capital. Son los órganos competentes de las sociedades de garantía recíproca los que fijan la política de "precios" del aval y establecen los porcentajes e inmovilizaciones que consideran convenientes.

Las instituciones públicas y privadas son socios protectores que con sus aportaciones al capital y al Fondo de Provisiones Técnicas consolidan financieramente a las sociedades de garantía recíproca permitiéndolas efectuar su labor de avalistas de las pequeñas empresas.

Gráfico 102. Agentes participantes en el Sistema de Garantías Recíprocas Español



Fuente: Análisis de la capitalización del Sistema de Garantía Recíproca. Analistas Financieros Internacionales para CESGAR. Mayo de 2010.

Evolución histórica de las sociedades de garantía recíproca en España

Como se ha indicado el sistema español de garantías recíprocas, tiene su origen más remoto en el RD 1885/78, de 26 de julio, en los llamados Pactos de la Moncloa, con el propósito de tomar medidas para fomentar el empleo y la inversión empresarial. Se tenía el propósito, de regular y fomentar unas sociedades que facilitasen el acceso al crédito a las Pyme, especialmente en un contexto de crisis económica.

Temporalmente podríamos enmarcar en una serie de etapas, muy diferenciadas, la evolución del sistema de garantías recíprocas en España. Así podemos señalar las siguientes:

▣ Primera etapa (1979-1983):

Se produce una gran proliferación de SGR, llegando a existir en 1983 cuarenta y dos, con una implantación muy diferenciada según la zona geográfica. Eran sociedades poco capitalizadas y con falta de experiencia de sus gestores, lo que condujo a un deficiente desarrollo del sistema. Existía por otro lado un fuerte apoyo público, a través de aportaciones de capital, por parte del IMPI (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial), como socio protector.

▣ Segunda etapa (1984-1988):

Se produjo una mejora de la actividad económica y una reorientación general del sistema impulsada por el IMPI. Se desarrolló un fuerte proceso de fusiones y liquidaciones, reduciéndose a 26 el número de sociedades y ampliándose el ámbito de actuación de las mismas, desde el horizonte provincial al de las Comunidades Autónomas. Junto a este proceso, se produjo un programa de capitalización y redimensionamiento de las sociedades, con un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas.

▣ Tercera etapa (1989-1991):

Se inició un proceso de desinversiones del IMPI en las sociedades, siendo sustituido por las Comunidades Autónomas. El IMPI centra su apoyo al sistema en el reafianzamiento, a través de la Sociedad de Garantías Subsidiarias (SOGASA).

▣ Cuarta etapa (1992-1994):

En esta etapa se producen los cambios más relevantes que facilitan el desarrollo del sector.

Se aprobó la Ley 1/1994 de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca. Con este nuevo marco jurídico las SGR pasan a ser consideradas entidades financieras, sometiéndose a la supervisión y control del Banco de España.

Se amplió su objeto social inicial, desarrollando su labor en la prestación de servicios de asistencia y asesoramiento a sus socios.

Con la nueva normativa, se pretendía aumentar la solvencia de las SGR, dotándolas de una estructura patrimonial más efectiva, al transformar el antiguo Fondo de Garantía en un Fondo de Provisiones Técnicas, al que los organismos públicos pueden hacer contribuciones. Por otra parte desapareció la obligación legal de realizar aportaciones por el socio partícipe lo que abarata de forma notable el coste del aval de la Pyme beneficiaria de los servicios de la SGR.

Otro aspecto reseñable fue el aumento de la cifra de capital mínimo que pasó de los 50 millones de pesetas que fijaba el RD 1885/78, a 300 millones de pesetas, estableciendo un número mínimo de 150 socios partícipes para crear una nueva SGR.

Por otra parte el 4 de marzo de 1994 nace CERSA (Compañía Española de Reafianzamiento), fruto de la fusión de la Sociedad Mixta de Segundo Aval y SOGASA, con dos principales accionistas (ICO e IMPI).

Con la aparición de CERSA, surge un nuevo sistema de reafianzamiento, con el que se pretende ampliar la cobertura de fallidos hasta el 50%, pero con límites del riesgo vivo.

▣ **Quinta etapa (1995-1998):**

Se promulga en 1996 el RD 2345/96, de 8 de noviembre, que regula las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las SGR. Es una regulación rigurosa y semejante a las del resto de las entidades de crédito, en aspectos como el coeficiente de solvencia, concentración de riesgos, provisiones, etc.

El 12 de febrero de 1998, se aprueba una Orden Ministerial, sobre normas especiales para la elaboración, documentación y presentación de la información contable de las SGR, que permite una adaptación a la normativa aplicable al resto de las entidades de crédito.

■ **Sexta etapa (1999-2001):**

Se produce un acontecimiento especialmente relevante, la calificación y ponderación del aval. La Orden de 13 de abril de 2000, sobre normas de solvencia de las entidades de crédito, permitió tratar a los riegos avalados por las SGR como si estuviesen avalados por otra entidad de crédito con una ponderación del 20%. Se reconocía en la práctica, que la normativa aplicable a las SGR aseguraba una supervisión similar y que por lo tanto la calidad del aval era análoga a la del resto de las entidades de crédito.

■ **Séptima etapa (2002-2008):**

El aspecto más señalado en esta etapa es el fuerte crecimiento de las SGR, con un nivel anual de aumento medio de su actividad en este periodo del 20%.

Desde el punto de vista normativo, se puede mencionar la circular del Banco de España 4/2004, del 22 de diciembre, modificada por la circular 3/2010, de 29 de junio, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros. Es reseñable también la circular 3/2008 de 22 de mayo, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. Igualmente, la circular 5/2008 de 31 de octubre, dirigida a las SGR y que regula los recursos propios mínimos, la ponderación del reaval y otras informaciones de remisión obligatoria. A nivel global es mencionable el RD 216/2008, del 15 de febrero, de recursos propios de la Entidades Financieras.

■ **Octava etapa (2009-2011):**

El principal cambio normativo es la Orden EHA 1327/2009, de 26 de mayo, sobre normas especiales para la elaboración, documentación y presentación de la información contable de las SGR.

Desde el punto de vista operativo, la actuación de las SGR se ha visto muy condicionada en este periodo por el entorno de crisis económica y financiera, a nivel español y mundial. Las Pyme han visto agravadas sus dificultades para conseguir financiación. Las SGR han visto limitada su capacidad de crecimiento y se han visto afectadas por las dificultades de sus socios partícipes.

Desde el sector se viene reclamando más apoyo a las SGR, principalmente a través de un incremento en la capitalización de CERSA, que facilite un reforzamiento del aval de las SGR, que permita una mayor actuación de éstas y una mayor defensa ante la coyuntura de mayor morosidad.

■ Operativa del funcionamiento de las sociedades de garantía recíproca

Desde el punto de vista financiero las sociedades de garantía recíproca prestan principalmente dos servicios a la pequeña y mediana empresa:

- Les conceden avales que les permiten, sin afectar a garantías la mayor parte de sus recursos propios, acceder a la financiación bancaria con mejores condiciones en sus créditos que los que conseguirían en el mercado si acudiesen individualmente.
- Les prestan servicios de asesoramiento y formación financiera que aumentan la viabilidad y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas avaladas.

Para realizar las dos funciones descritas anteriormente las sociedades de garantía recíproca efectúan otras actividades distintas de la mera concesión del aval que las caracterizan como instituciones financieras singulares:

- **Negocian con las entidades financieras mejores condiciones de crédito para las pequeñas empresas a las que avalan.** Para ello, al negociar en bloque los créditos que avalan en un ejercicio económico, se basan en su condición de "mayoristas" que captan operaciones para las instituciones crediticias con costes reducidos de morosidad, fallidos, estudio y evaluación de riesgos, y obtienen, al margen de posibles apoyos públicos, mejores condiciones financieras de los préstamos que van a recibir las Pyme avaladas que las que éstas obtendrían individualmente.
- **Actúan como asesores financieros de las Pyme dándoles a conocer los instrumentos financieros mejor adaptados a sus necesidades.** El estudio de riesgo realizado por la Sociedad de Garantía Recíproca para evaluar la concesión del aval no sólo se limita a aceptar o rechazar su concesión, sino que también se utiliza para proponer alternativas financieras al proyecto presentado por la Pyme, realizando la Sociedad de Garantía Recíproca, una auténtica función asesora de la pequeña y mediana empresa.
- **Mediante el seguimiento de los créditos avalados, o incluso con la repetición de operaciones de aval con la misma pequeña empresa, se produce una formación permanente de los avalados.** Formación que frecuentemente se concreta en cursos y seminarios organizados por la propia Sociedad de Garantía Recíproca que utiliza su estrecha relación con sus asociados para realizar una auténtica oferta de formación permanente.

La operativa para la concesión de un aval por una Sociedad de Garantías Recíprocas es la siguiente:

Adquirida la condición de socio partícipe, la Pyme puede solicitar la concesión de un aval para lo que debe de aportar a la Sociedad de Garantía Recíproca la información suficiente que permita a sus servicios técnicos la realización de un estudio inicial de la viabilidad de la petición de aval.

Realizado el estudio previo de viabilidad por las SGR si el mismo es negativo, se abandona la operación o se aconseja a la Pyme las modificaciones o los instrumentos financieros alternativos que harían viable el proyecto. Si el estudio previo de viabilidad es positivo, se pasa a la fase siguiente.

En la siguiente fase, las Sociedades de Garantía realizan un estudio en profundidad sobre la viabilidad del proyecto y la posibilidad que tiene la Pyme de devolver el crédito para el que se solicita el aval. En caso positivo el comité de riesgo de la Sociedad analiza la concesión del aval a partir del estudio realizado y hace su propuesta de concesión o denegación del aval a los órganos decisorios de la Sociedad de Garantía Recíproca.

Son el Consejo de Administración o la Comisión Permanente de la Sociedad, según la cuantía del aval solicitado por la Pyme, quienes aprueban la concesión del aval. En caso de denegación del aval se buscan por la Sociedad de Garantía Recíproca otras fórmulas de financiación que hagan viable el proyecto de la empresa, y si éstas no existen, se comunica a la Pyme los problemas de financiación o del propio proyecto de inversión que impiden la concesión del aval, abandonándose la operación.

Una vez aprobada la concesión del aval, se le comunica al socio para que se ponga en contacto con la entidad financiera a la que ha solicitado el crédito ofreciendo el aval de la Sociedad de Garantía Recíproca. La entidad financiera puede ser buscada por la Sociedad de Garantía Recíproca o aportada por el propio socio.

En este momento se formaliza la operación de crédito entre la entidad financiera y la Pyme. El principal del crédito suele ser superior a lo precisado por la Pyme para hacer frente a su proyecto de inversión en la cuantía suficiente para poder desembolsar además a la Sociedad de Garantía Recíproca las aportaciones al Fondo de Provisiones Técnicas y las comisiones de aval correspondientes al primer año de vigencia del mismo.

Mientras la Pyme hace frente a la amortización del crédito y, por tanto, exista riesgo para la Sociedad, aquélla deberá pagar anualmente a la Sociedad de Garantía Recíproca un porcentaje del riesgo vivo de la operación, en concepto de comisión de aval. Las Sociedades de Garantía

Recíproca pueden fijar libremente el importe de la comisión de aval de acuerdo con sus políticas comerciales.

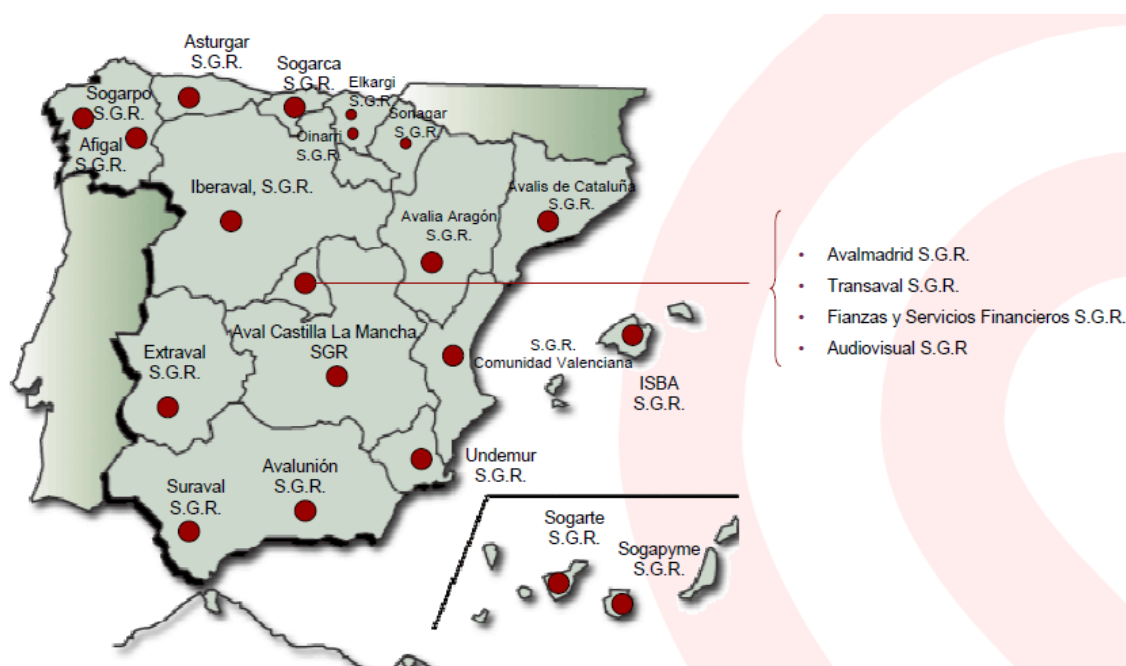
Si por cualquier causa la Pyme no hace frente a sus obligaciones con la entidad financiera prestamista, lo hará en su lugar la Sociedad de Garantía Recíproca. Posteriormente la Sociedad de Garantía Recíproca realiza las actuaciones pertinentes para recuperar de la Pyme los pagos realizados a la entidad financiera en cumplimiento de su aval, resarcándose, si es posible, de todos los gastos que haya satisfecho, incluidos los intereses de demora.

Esta operativa y los costes del aval pueden ser modificados por decisión de los Consejos de Administración de las Sociedades de Garantía Recíproca.

▣ Principales magnitudes del sistema de sociedades de garantía recíproca

En total se encuentran registradas 23 Sociedades de Garantía Recíproca que se distribuyen geográficamente según el grafico siguiente. De las 23 sociedades cuatro de ellas tienen un carácter sectorial y por tanto ámbito nacional y otros diecinueve ámbitos territoriales y carácter multisectorial. Es de destacar también la existencia de una sociedad, SAECA, Sociedad Agraria Estatal de Caución Agrícola de ámbito nacional y carácter agrario que concede avales, y que no tiene forma jurídica de sociedad de garantías recíprocas y que depende del Ministerio de Agricultura.

Gráfico 103. Distribución geográfica de las sociedades de garantía recíproca



Fuente: Análisis de la capitalización del Sistema de Garantía Recíproca. Analistas Financieros Internacionales para CESGAR. Mayo de 2010.

El número de Pyme asociadas al sistema de garantías recíprocas, queda reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 21. Empresas socios participantes de las sociedades de garantía recíproca

AÑOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nº de Pyme asociadas	79.931	85.746	90.633	94.522	100.987	106.080	110.238

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CESGAR

El personal empleado en las sociedades de garantía recíproca ha sido el siguiente:

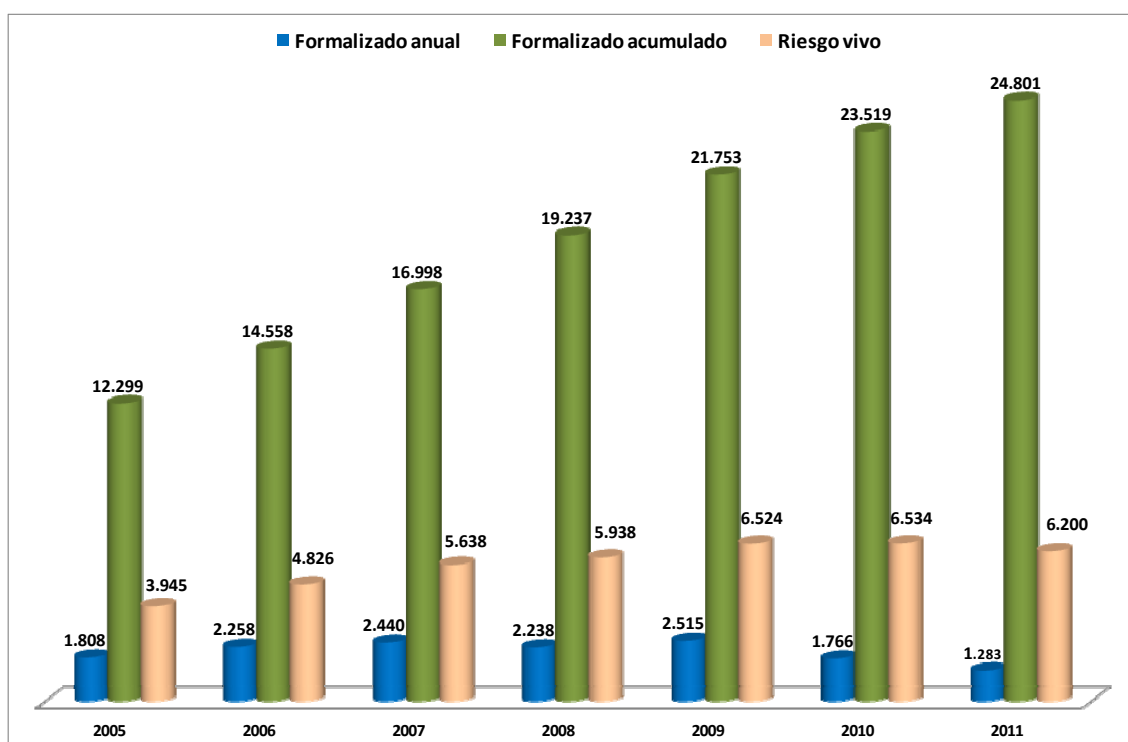
Tabla 22. Número de trabajadores del sistema español de garantía recíproca. Años 2006 a 2011

Nº DE TRABAJADORES DEL SECTOR					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
497	520	540	603	629	621

Fuente: elaboración propia

La evolución de las principales magnitudes de actividad de las veintitrés SGR asociadas a CESGAR, según datos cerrados a 31 de Diciembre del 2010, y datos provisionales a 31 de Diciembre de 2011 son:

Gráfico 104. Riesgo formalizado, acumulado y riesgo vivo del sistema español de garantías recíprocas. Años 2005 - 2011



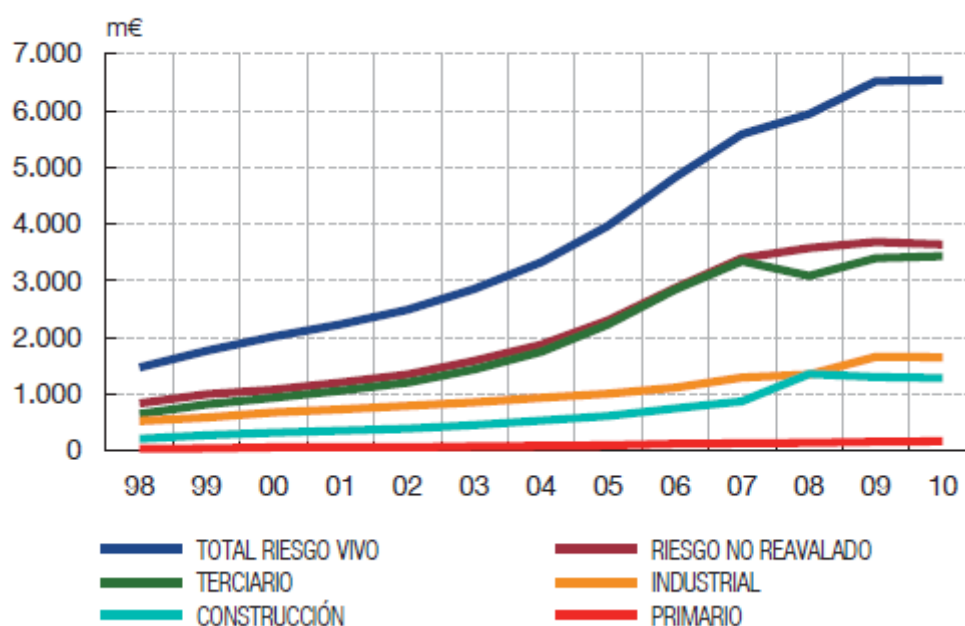
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CESGAR

El importe acumulado de avales formalizados (en millones de €) a 31 de diciembre de 2011, ascendía a 24.801 millones de €. Respecto al riesgo vivo, puede observarse un crecimiento significativo en el periodo 2006-2009 (35,2%), mientras que en el año 2010 se produce un estancamiento con respecto al año anterior e incluso una reducción en el año 2011 respecto del año 2010, reflejo asimismo como en el caso del importe formalizado, de la situación de crisis económica.

Entre 2010 y 2011 los avales formalizados disminuyen en un 27% en valor. Si consideramos el número de avales formalizados, 23.813, las operaciones de las sociedades de garantía recíproca se reducen en más de la mitad respecto a los formalizados en el año 2009, 45.682. Estos datos podrían matizarse con la evaluación individual de cada una de las SGR, dado el grado de diversidad existente entre ellas en cuanto a volumen de actividad e implantación.

Gráfico 105. Distribución sectorial del riesgo de las sociedades de garantía recíproca

A RIESGOS

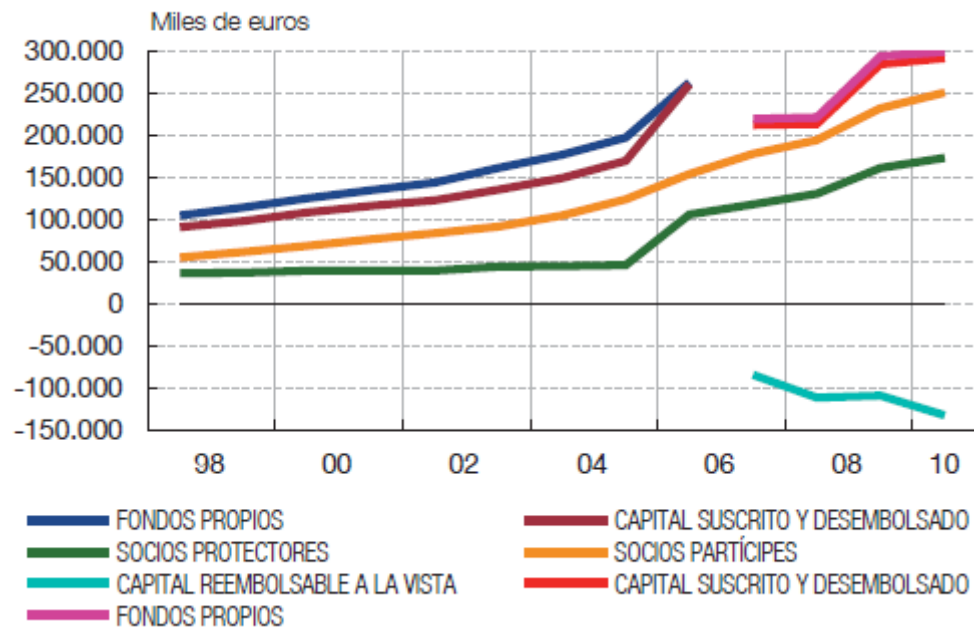


Fuente: Banco de España

El riesgo se reparte desigualmente entre los diferentes sectores económicos. Fundamentalmente se acumula en el sector servicios y en menor medida en el sector industrial. En conjunto el riesgo se encuentra, en un elevado porcentaje, reavalado ya sea por CERSA o por diferentes instrumentos de carácter autonómico.

Siendo la estructura de capital del sistema español de garantía recíproca la siguiente:

Gráfico 106. Estructura del capital del sistema español de garantía recíproca



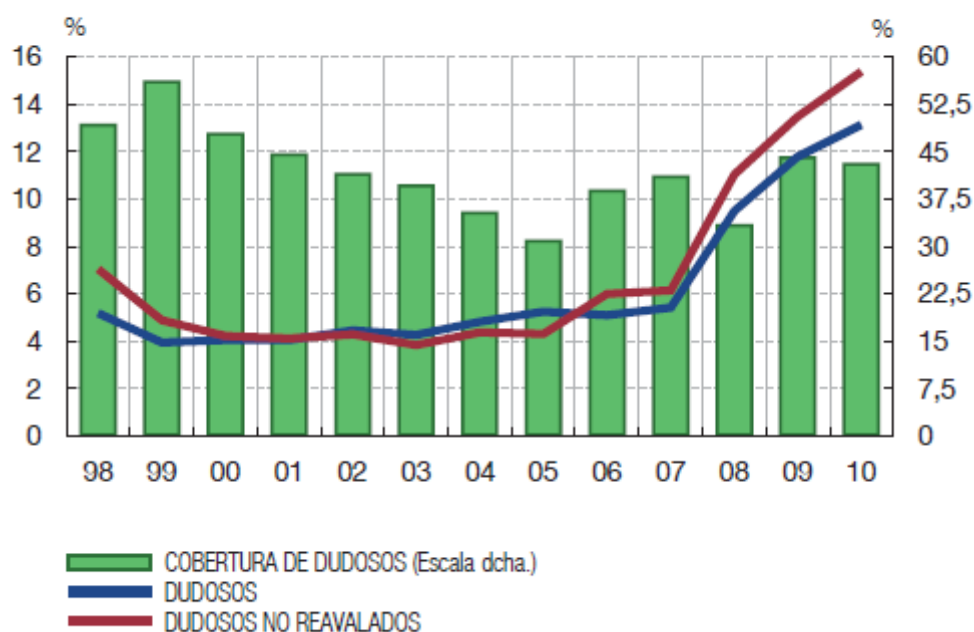
Fuente: Banco de España

Al contrario de lo que sucedía antes de la Ley del 1994 la mayoría del capital de las sociedades de garantía recíproca está en manos de los socios partícipes, lo que no es obstáculo para que los socios protectores conserven una gran proporción de su capital social.

La eficacia del sistema de garantías recíprocas puede medirse por el ratio de dudosos sobre el riesgo vivo y la solidez del sistema por la cobertura de estos dudosos con fondos del sistema o por el reafianzamiento.

Gráfico 107. Ratio de dudosos y cobertura de los mismos del sistema español de garantía recíproca

D RATIO DE DUDOSOS Y COBERTURA



Fuente: Banco de España

Conforme la crisis se ha ido agravando ha aumentado en paralelo la morosidad en las SGR tanto en las operaciones reavaladas como en las que no lo están.

4.5.2. Impacto de la actividad del sistema de sociedades de garantía recíproca en la economía española

El impacto de las SGR en la economía española se evidencia en los siguientes datos para el periodo 2009 - 2011:

Tabla 23. Impacto de las sociedades de garantía recíproca, 2009 - 2011

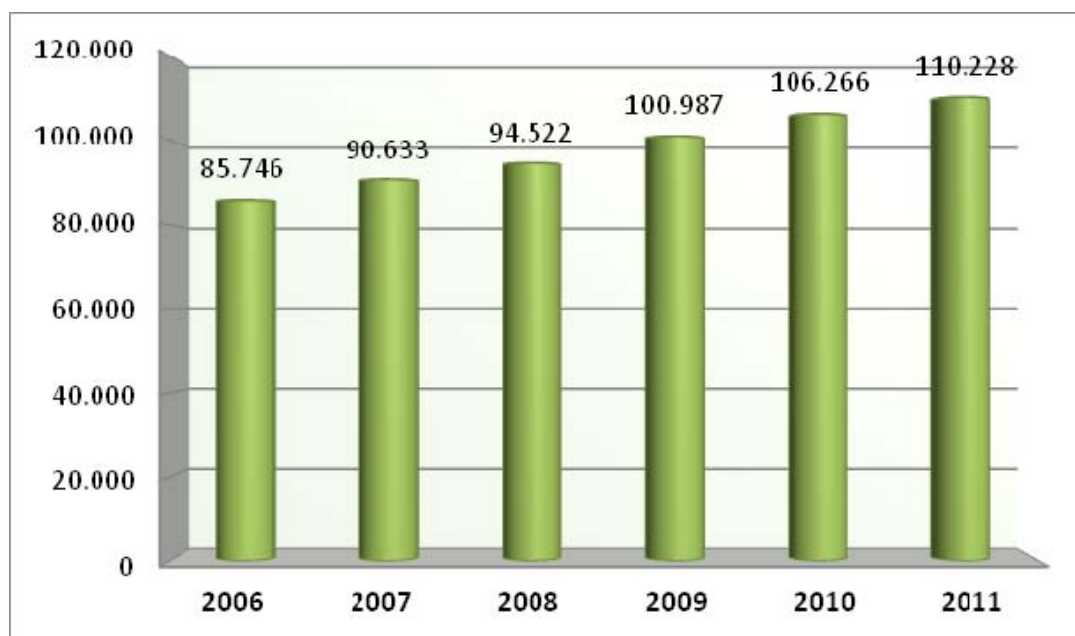
	2009	2010	2011
PUESTOS DE TRABAJO	867.402	860.088	826.285
EMPRESAS ASOCIADAS	100.987	106.156	110.238
INVERSIÓN INDUCIDA *	28.279	30.574	32.242
AVALES CONCEDIDOS *	23.397	25.195	26.871
AVALES FORMALIZADOS ACUMULADOS *	21.753	23.519	24.801
RIESGO VIVO *	6.524	6.534	6.200
AVALES FORMALIZADOS EJERCICIO *	2.516	1.766	1.283
PLAZO DE FINANCIACIÓN	90% a más de 3 años.	91% a más de 3 años	92% a más de 3 años
TAMAÑO DE EMPRESAS BENEFICIADAS	92% con menos de 50 trabajadores	93% con menos de 50 trabajadores	93,8% con menos de 50 trabajadores

* En millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CESGAR

Los aspectos más relevantes sobre el impacto de las SGR en las Pyme son los siguientes:

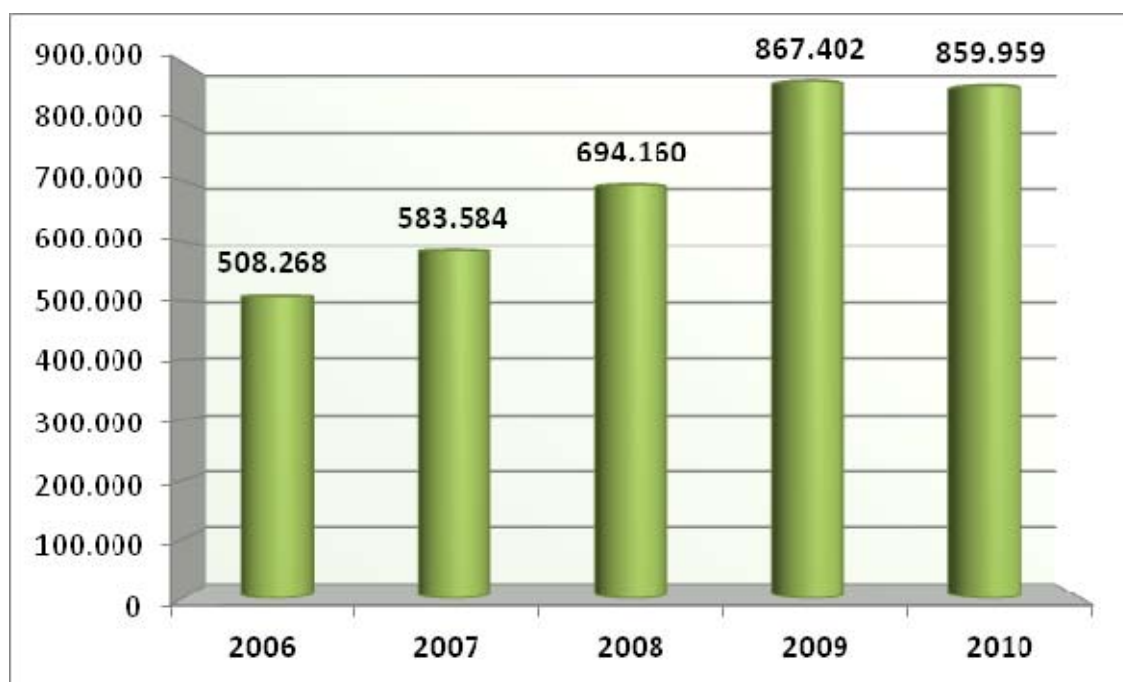
Gráfico 108. Número de Pyme beneficiarias del sistema español de garantía recíproca. Años 2006 a 2011



Fuente: elaboración propia

Un índice del impacto de las sociedades de garantía recíproca en la economía española son las Pyme beneficiarias de los servicios de las Sociedades, se observa un crecimiento continuado en el periodo considerado 2006-2011 (23,9%).

Gráfico 109. Contribución a la creación y mantenimiento del empleo por el sistema español de garantía recíproca. Años 2006 a 2010



Fuente: elaboración propia

Resulta muy significativo el impacto en la creación y mantenimiento de empleo, derivado de la actuación de las SGR, con la cifra muy notable en torno a más de ochocientos sesenta mil empleos relacionados con su actuación, aunque se produce una disminución en el último ejercicio, reflejo de su menor volumen de actividad, consecuencia de la crisis económica.

Un aspecto relevante a mencionar, y que revela la vocación de servicio a las Pyme de las SGR, es que el 93% de empresas beneficiadas, contaba con una plantilla inferior a 50 trabajadores.

Igualmente queda perfectamente clara la vocación de las SGR en la prestación de avales para financiación a largo plazo, que llegan a ser en el año 2011 un 92% del total de los avales concedidos.

■ El sistema de reafianzamiento

Un Sistema de Garantías Recíprocas precisa para ser eficaz de un Sistema de Reafianzamiento adecuado que permita al Estado, mediante el reparto del riesgo asumido por las Sociedades, entre éstas y la Administración Pública, apoyar a este instrumento financiero de promoción de las pequeñas empresas. Las Administraciones Públicas reconocen, potenciándolas mediante el reafianzamiento, las funciones de instrumentos de política

económica que realizan las sociedades de garantía recíproca al mejorar sensiblemente la financiación de las Pyme a las que prestan sus avales o su asesoramiento financiero.

Un sistema de reafianzamiento debe cumplir dos funciones:

- Repartir el riesgo que supone la morosidad de las pequeñas empresas entre las sociedades de garantía recíproca y la Administración.
- Permitir a las sociedades de garantía recíproca financiar sus aportaciones a las entidades financieras en cumplimiento de sus obligaciones como avalistas. Aportaciones que como media tardan en recuperarse en torno a los tres años.

Como se ha indicado al analizar la evolución histórica de las SGR, el primer intento de crear un reafianzamiento adecuado se produjo en 1.980, al constituirse la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S.A. Dicha sociedad, participada mayoritariamente por el ICO, IRESCO, IMPI y la Sociedad Española de Crédito y Caución, debía realizar operaciones de reafianzamiento mediante reavales subsidiarios. Los Presupuestos Generales del Estado de cada año establecían una cantidad anual de aval del Estado a las operaciones de esta Sociedad con las sociedades de garantía recíproca. El Sistema de Reafianzamiento establecido, soportado subsidiariamente por el Estado, no obtuvo los resultados que de él se esperaban, sólo se utilizó el 8,79% de las partidas autorizadas en las Leyes de Presupuestos de cada año.

Ante la necesidad de contar con un reafianzamiento solidario, y aprovechando estudios realizados por el IMPI, se constituyó también, en 1980, la "Sociedad de Garantías Subsidiarias, S.A. (SOGASA)", cuyo objeto social era el reafianzamiento solidario de las operaciones de aval de las sociedades de garantía recíproca.

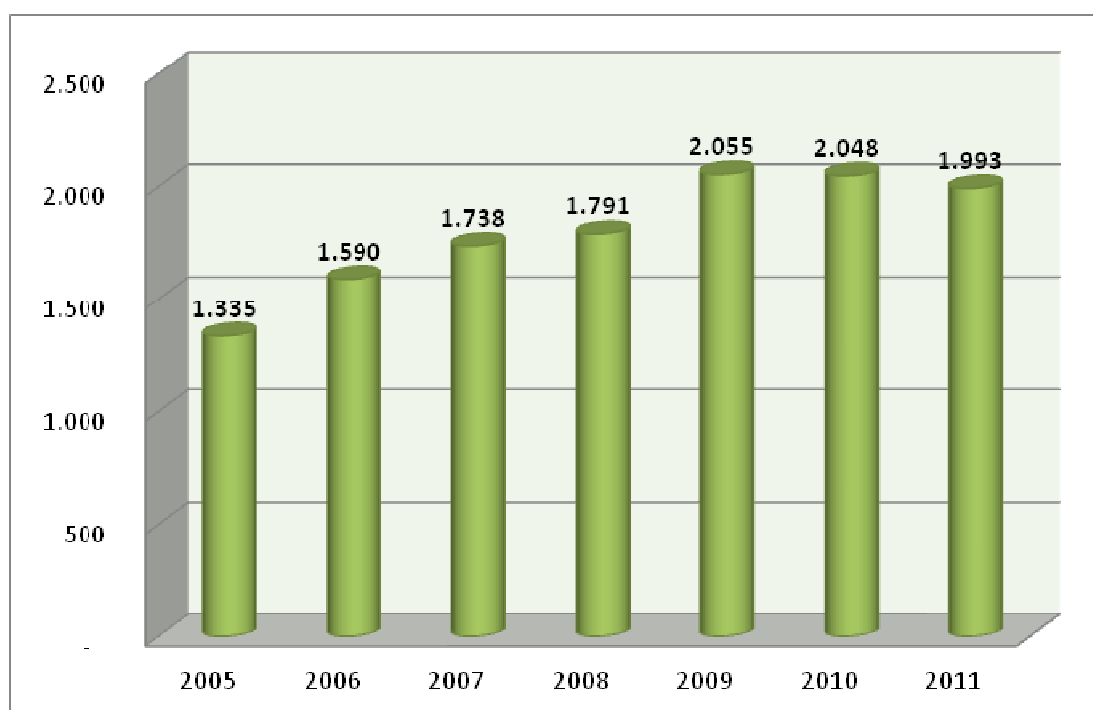
Finalmente una serie de decisiones y acuerdos del Parlamento y del Gobierno a través el Consejo de Ministros y la propia Ley 1/1994 de 11 de Marzo, acordaron la necesidad de reformar el Sistema de Reafianzamiento basándose para ello en la constitución de una sociedad pública de reafianzamiento constituida a partir de la fusión de la Sociedad Mixta de Segundo Aval S.A. y SOGASA.

Mediante un proceso de fusión por absorción en 1993 se creó la Compañía Española de Reafianzamiento S.A. (CERSA). Actualmente CERSA contragarantiza entre un 50% y un 75% del riesgo asumido por la SGR con la Pyme, priorizando la innovación, la creación de empresas y la inversión, aunque en el último periodo el epígrafe más demandado ha sido la financiación de circulante.

El volumen de riesgo formalizado en el ejercicio 2011 ascendió a 340,6 millones de euros a través de la cobertura a 5.657 empresas, el 91,30% de las cuales tenían menos de 50 trabajadores. Por otra parte, el 63,7% de las operaciones, se destinaron a la financiación de nuevas inversiones (de las cuales el 5,6% eran innovadoras) y el 29,15% a empresas de nueva o reciente creación.

Los datos de actividad de CERSA quedan reflejados en el siguiente gráfico:

Gráfico 110. Riesgo vivo reafianzado por CERSA (millones de €)



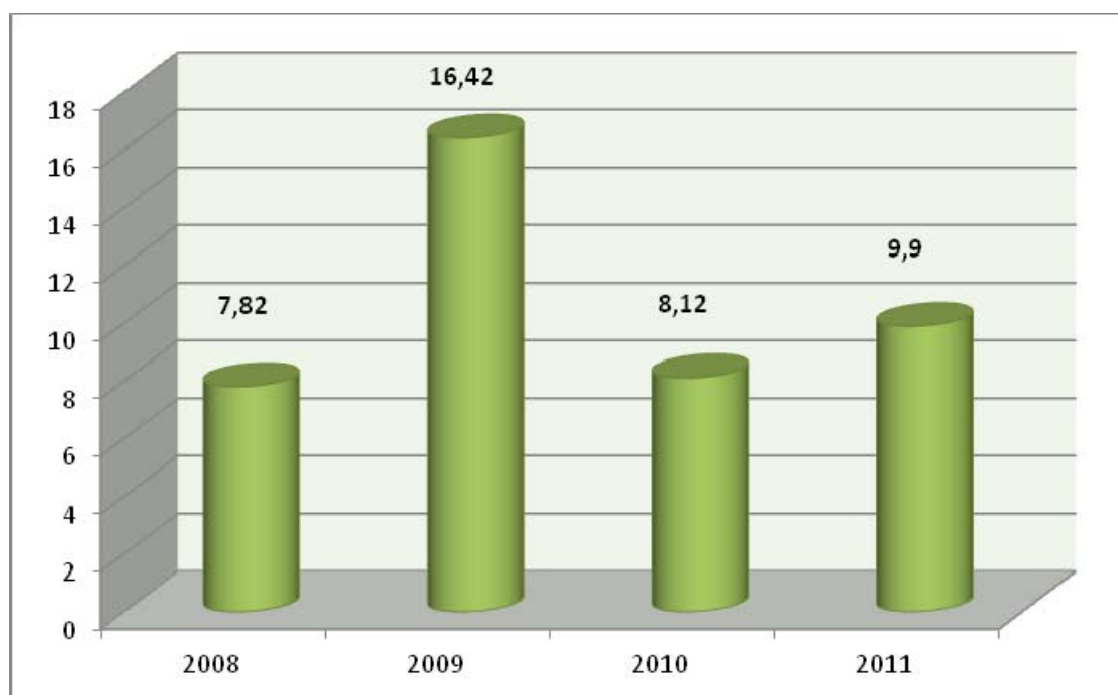
Fuente: Elaboración propia

CERSA, a su vez, recibe desde el año 2000 el reafianzamiento del Fondo Europeo de Inversiones, que cubre un 35% de riesgo, pero limitando los pagos por sus compromisos a un *cap rate* o tasa de capitalización. CERSA también recibe una subvención nominativa de la DGPYME, que junto con los ingresos financieros provenientes de la inversión de sus recursos propios y la colaboración del FEI, equilibran financieramente a la sociedad.

Hasta 2009, el reafianzamiento otorgado había resultado gratuito para las SGR. Dada la incidencia de la crisis económica, CERSA aplica a partir de 2010 un coste de cobertura para el riesgo reafianzado, variable en función de la evolución del riesgo otorgado, con el fin de que la siniestralidad generada, pueda ser compartida, al menos parcialmente, entre CERSA y las sociedades.

Un dato especialmente significativo de la evolución de la siniestralidad, es la evolución del llamado ratio Q, que consiste en comparar los incrementos netos anuales de provisiones y fallidos con respecto al riesgo anualmente amortizado, que según la información suministrada por CERSA, ha pasado de representar un valor inferior al 3% en el periodo 2000-2007, a un 9,90% en 2011, con un máximo en 2009, un 16,42% tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 111. Evolución del ratio Q



Fuente: elaboración propia

Es previsible además, que los endurecimientos decididos por el Banco de España en cuanto al calendario de provisiones, contribuyan a intensificar la problemática asociada a la siniestralidad.

▣ **Las sociedades de garantía recíproca, como avalistas de las operaciones de crédito del ICO**

En la primera fase de la evaluación realizada en 2010, y con la colaboración de CESGAR, del propio ICO y de CERSA se realizó una encuesta para conocer el papel de las SGR avalando las operaciones acogidas a las líneas de crédito del ICO.

La información obtenida resultó muy parcial dado lo limitado de las respuestas recibidas, trece sociedades, lo que dificultó obtener conclusiones estadísticamente significativas. Los resultados acumulados obtenidos fueron los siguientes: en el año 2010 con cargo a las diferentes líneas ICO, las SGR

que habían suministrado información, formalizaron 461 operaciones por un importe de 63,5 millones de Euros.

Resulta evidente que si en el año 2010 el ICO formalizó 95.000 operaciones por un importe de 23.377 millones de Euros, la incidencia de las SGR en las operaciones del Instituto de Crédito Oficial es irrelevante.

Pese a las tradicionales relaciones entre el ICO y las SGR, sobre todo a través del reafianzamiento, prácticamente no ha habido colaboración entre ambos, pudiéndose considerar los avales de las SGR a los préstamos del ICO, como mínimos y anecdóticos.

La mínima incidencia de los avales de las SGR en las operaciones de las líneas ICO puede deberse tanto a que los bancos prescriptores de las líneas ICO no asumen riesgos que precisen de un aval de las SGR y por tanto no necesitan ser avalados, o bien como afirman las SGR las líneas ICO no son tan favorables como las que obtienen las sociedades directamente de la Banca privada.

El reaval sigue siendo un freno a la expansión del sistema de garantías. Su reforma, el aumento de su solvencia, la existencia de una dependencia administrativa clara y una financiación adecuada son elementos fundamentales y necesarios para mantener la solvencia del sistema de garantías recíprocas y su capacidad de crecimiento.

Partiendo de la heterogeneidad del sector de las SGR parece detectarse un agotamiento del modelo establecido por la Ley de 1994. Por un lado, como instituciones financieras y para garantizar su solvencia las SGR deberían fusionarse, lo que exigiría cambios legales para compatibilizar su independencia y solvencia financiera con la colaboración que actualmente mantienen con las CC.AA.

4.5.3. Diferencias en el nivel de desarrollo de las sociedades de garantía recíproca⁶⁷

Para analizar las diferencias de desarrollo de las sociedades y su eficacia desde el punto de vista de la política económica se ha tratado de responder a los siguientes interrogantes:

⁶⁷ El mayor o menor desarrollo de las SGR viene determinado por el apoyo de la Comunidad Autónoma donde operan, por lo que se han analizado únicamente las sociedades de carácter regional.

1. ¿Se evidencia un desarrollo desigual entre las diferentes SGR?
2. ¿Qué elementos limitan el desarrollo de las SGR?
3. ¿Cuáles son las causas de las diferencias de desarrollo de las SGR?
4. ¿Cuál es la evolución previsible de las sociedades de garantía recíproca?

▣ **Niveles de desarrollo de las sociedades de garantía recíproca.**

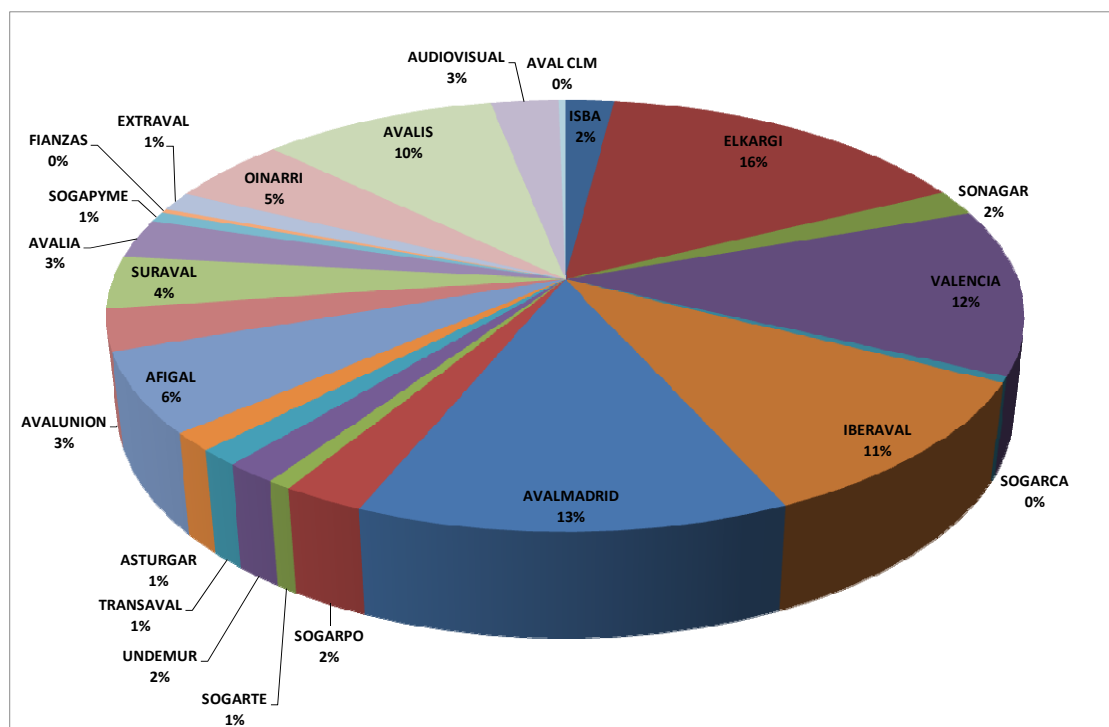
Pese a que no se puede negar el importante papel como financiador de la Pyme de las sociedades de garantía recíproca sus efectos varían sustancialmente de sociedad en sociedad. Baste como ejemplo el siguiente cuadro que recoge la actividad de las SGR españolas:

Tabla 24. Niveles de desarrollo de las SGR

31/12/2011	FORMALIZADOS		RIESGO VIVO	AVALES FORMALIZADOS EN EL EJERCICIO		PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL NACIONAL	
SGR	Nº	Importe	Importe	Nº	Importe	Riesgo vivo	Avaless formalizados
ISBA	18.261	659.823.909	178.120.349	546	26.068.091	2,9%	2%
ELKARGI	94.305	4.452.944.059	1.168.715.975	4.044	201.183.665	18,8%	16%
SONAGAR	11.634	625.718.201	147.230.849	688	24.584.475	2,4%	2%
VALENCIA	114.813	6.459.658.018	1.269.798.996	2.825	159.833.315	20,5%	12%
SOGARCA	4.015	141.839.830	19.682.056	118	5.728.503	0,3%	0%
IBERAVAL	153.583	3.151.830.816	568.524.773	3.619	137.411.686	9,2%	11%
AVALMADRID	38.758	1.534.642.066	610.748.366	1.785	166.744.602	9,9%	13%
SOGARPO	23.472	600.627.752	148.153.188	937	31.716.960	2,4%	2%
SOGARTE	3.311	179.068.489	49.214.156	137	9.266.785	0,8%	1%
UNDEMUR	20.334	800.841.586	213.780.573	236	20.180.104	3,4%	2%
TRANSAVAL	4.136	201.682.332	44.162.585	363	15.911.575	0,7%	1%
ASTURGAR	5.671	270.098.829	55.947.222	263	18.013.493	0,9%	1%
AFIGAL	43.344	990.451.053	291.861.053	1.835	77.317.178	4,7%	6%
AVALUNION	40.692	1.102.261.501	227.552.796	1.521	40.111.248	3,7%	3%
SURAVAl	30.623	1.062.085.623	258.340.899	1.050	49.995.082	4,2%	4%
AVALIA	21.892	655.297.905	152.016.156	1.012	37.723.168	2,5%	3%
SOGAPYME	4.468	156.968.265	49.465.799	220	9.673.987	0,8%	1%
FIANZAS	4.957	136.167.684	59.585.013	155	3.937.587	1,0%	0%
EXTRAVAL	3.518	122.807.653	41.045.420	230	18.409.029	0,7%	1%
OINARRI	10.444	659.904.894	250.455.172	914	64.014.717	4,0%	5%
AVALIS	7.765	706.258.841	334.788.311	1.145	125.124.005	5,4%	10%
AUDIOVISUAL	628	126.604.839	57.543.135	130	36.127.215	0,9%	3%
AVAL CLM	42	3.666.690	3.521.237	40	3.487.597	0,1%	0%
TOTAL CESGAR	660.666	24.801.250.837	6.200.254.079	23.813	1.282.564.067	100,0%	100,0%

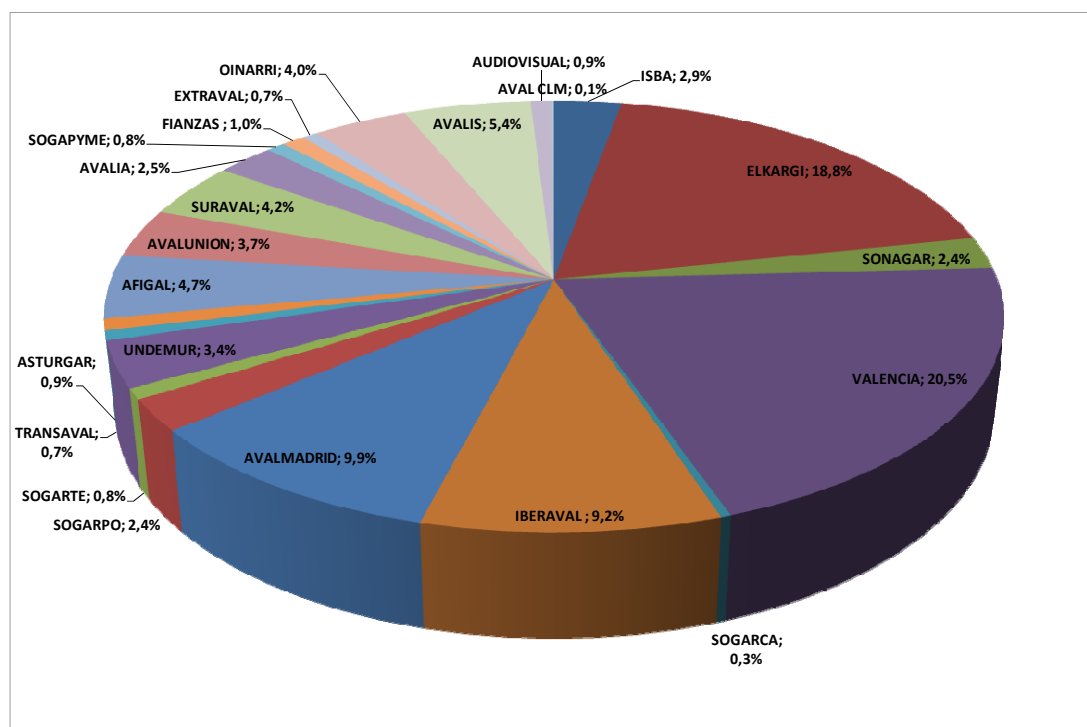
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CESGAR

Gráfico 112. Avaluos formalizados por las sociedades de garantía recíproca en el ejercicio 2011



Fuente: elaboración propia

Gráfico 113. Riesgo vivo de las sociedades de garantía recíproca a 31 de diciembre del 2011



Fuente: elaboración propia

El desarrollo de las sociedades de garantía recíproca es desigual. No todas las Sociedades tienen el mismo nivel de desarrollo, las diferencias entre Sociedades superan las lógicas que deberían de producirse al actuar sobre territorios con diferentes características estructurales.

Para evidenciar estas diferencias y aún a sabiendas que los índices pueden tener sesgos, se han calculado cuatro índices para medir el nivel de desarrollo de las SGR. El índice de penetración⁶⁸, definido como el número de socios partícipes de la SGR dividido por el número de empresas de menos de 200 trabajadores en su territorio de influencia según el DIRCE. Para medir la solvencia de las Sociedades se ha utilizado el capital desembolsado aunque en puridad habría que haberle sumado el fondo de provisiones técnicas. La actividad se ha medido con el total de avales formalizados en la historia de la sociedad y con los avales formalizados en el ejercicio 2011.

Los índices calculados tienen limitaciones, por ejemplo, los avales formalizados dependen del tiempo que lleva en actividad la sociedad, de las ayudas de la Comunidad Autónoma correspondientes, de la política de gestión de la sociedad y del ámbito territorial donde desarrollan su actividad.

Tabla 25. Principales magnitudes de las SGR, año 2011

	Socios partícipes	Capital desembolsado	Avales formalizados (histórico)	Avales formalizados ejercicio 2011
ISBA	7.659	11.202.626	659.823.908	26.068.090
ELKARGI	11.451	72.344.872	4.452.944.059	201.183.664
SONAGAR	1.953	3.911.789	625.718.201	24.584.475
VALENCIA	9.253	99.346.091	6.459.658.018	159.833.314
SOGARCA	951	3.369.975	141.839.830	5.728.503
IBERAVAL	18.109	33.250.642	3.151.830.816	137.411.686
AVALMADRID	8.723	51.231.489	1.534.642.065	166.744.602
SOGARPO	7.282	12.297.945	600.627.752	31.716.960
SOGARTE	1.912	4.483.083	179.068.488	9.266.785
UNDEMUR	3.907	22.750.334	800.841.585	20.180.103
TRANSAVAL	1.030	2.278.056	201.682.332	15.911.575
ASTURGAR	1.260	4.440.701	270.098.829	18.013.493
AFIGAL	10.804	16.861.565	990.451.052	77.317.177
AVALUNION	4.712	4.886.505	1.102.261.501	40.111.248

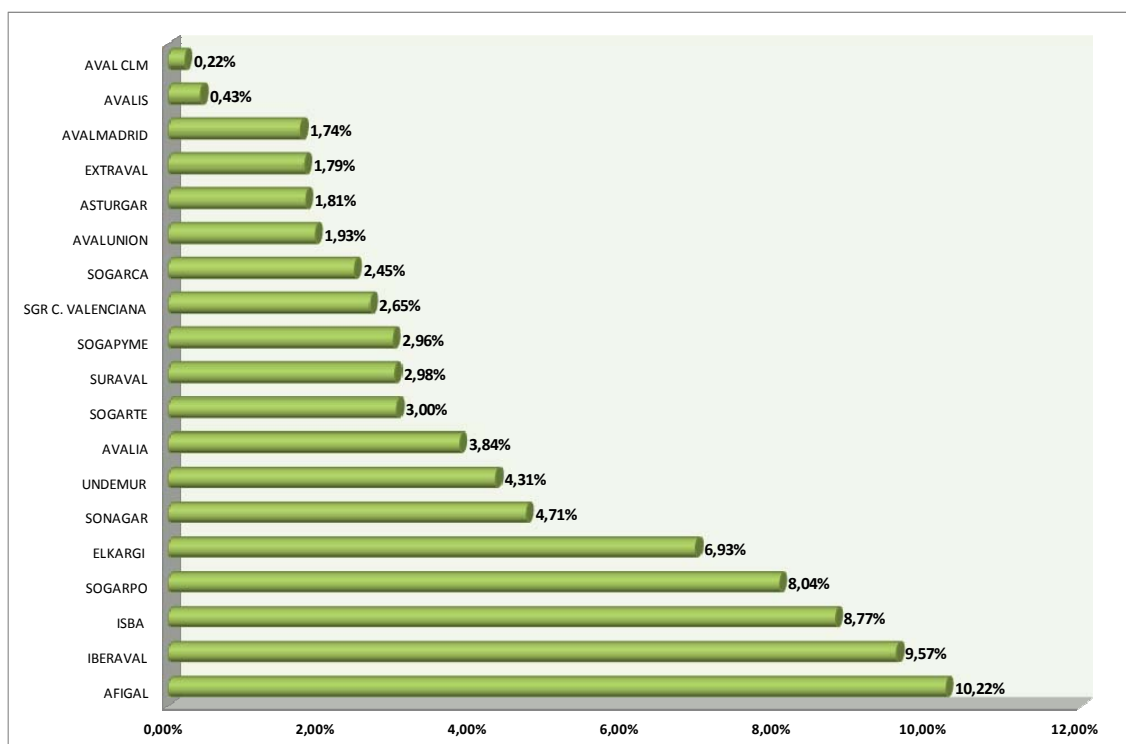
⁶⁸ Las tasas de penetración se miden como el porcentaje de socios partícipes sobre las empresas de menos de 200 trabajadores según el DIRCE en el año 2011 y para el territorio de actividad de la SGR. Solo se consideran las SGR de ámbito territorial para el cálculo del índice de penetración en AFIGAL se han considerado las provincias de A Coruña y Lugo, Pontevedra y Orense en el caso de SOGARPO, Huelva, Cádiz, Sevilla y Córdoba en SURAVAL y Granada, Málaga, Almería y Jaén en AVALUNION, SOGARTE en Tenerife, las Palmas en SOGAPYME y se han sumado las empresas de La Rioja a las de Castilla León en el caso de IBERAVAL.

SURAVAL	7.402	8.672.114	1.062.085.622	49.995.081
AVALIA	3.477	11.445.813	655.297.904	37.723.167
SOGAPYME	2.034	3.733.577	156.968.265	9.673.986
FIANZAS Y SERVICIOS	999	3.241.673	136.167.684	3.937.586
EXTRAVAL	1.165	5.232.179	122.807.653	18.409.028
OINARRI	2.910	21.703.221	659.904.894	64.014.717
AVALIS	2.581	33.035.000	706.258.841	125.124.004
AUDIOVISUAL	377	11.028.900	126.604.839	36.127.215
AVAL CLM	287	2.228.100	3.666.690	3.487.597

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CESGAR

Las diferencias entre sociedades se evidencian en los siguientes gráficos que recogen la distribución de cada una de las magnitudes escogidas como índice entre las diferentes sociedades de garantía recíproca de ámbito regional.

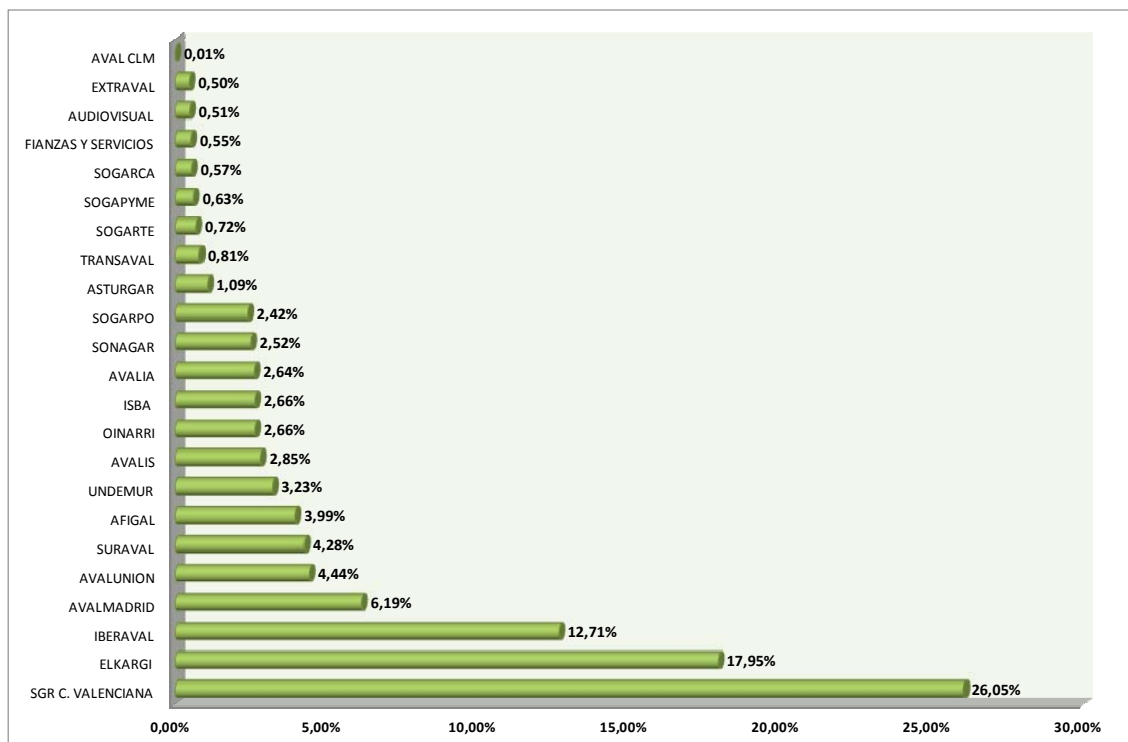
Gráfico 114. Tasa de penetración de las SGR en las Pyme de su ámbito territorial de actuación, 2011.



Fuente: elaboración propia

En el gráfico se observan cinco sociedades muy implantadas en el tejido de Pyme de su ámbito territorial de actuación con tasas de penetración superiores al 6%, y el resto con poca implantación a distancia de este grupo de cabeza formado por AFIGAL, IBERAVAL, ISBA, SOGARPO y ELKARGI.

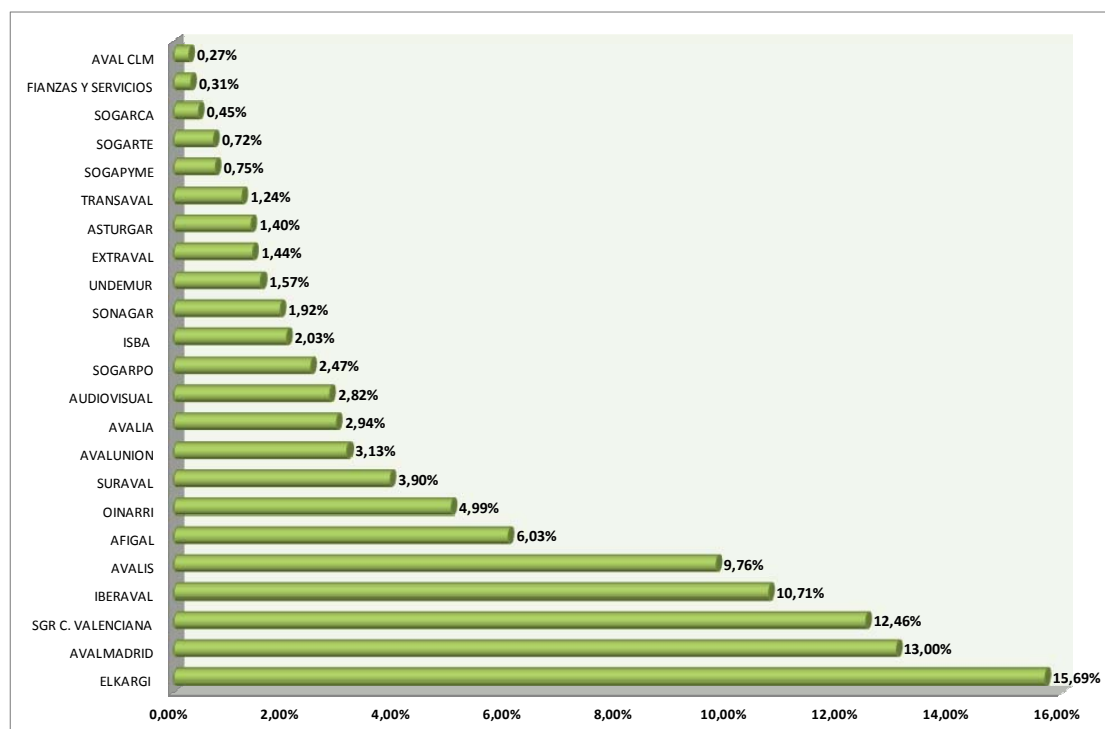
Gráfico 115. Cuantía de los avales formalizados por las SGR desde su creación hasta 2011



Fuente: elaboración propia

Si consideramos la cuantía de los avales formalizados por las SGR desde su creación vemos como tres de ellas, SGR de la Comunidad Valenciana, ELKARGI e IBERAVAL concentran el 56% de los avales del sector, repartiéndose el resto de los avales entre las otras veinte Sociedades.

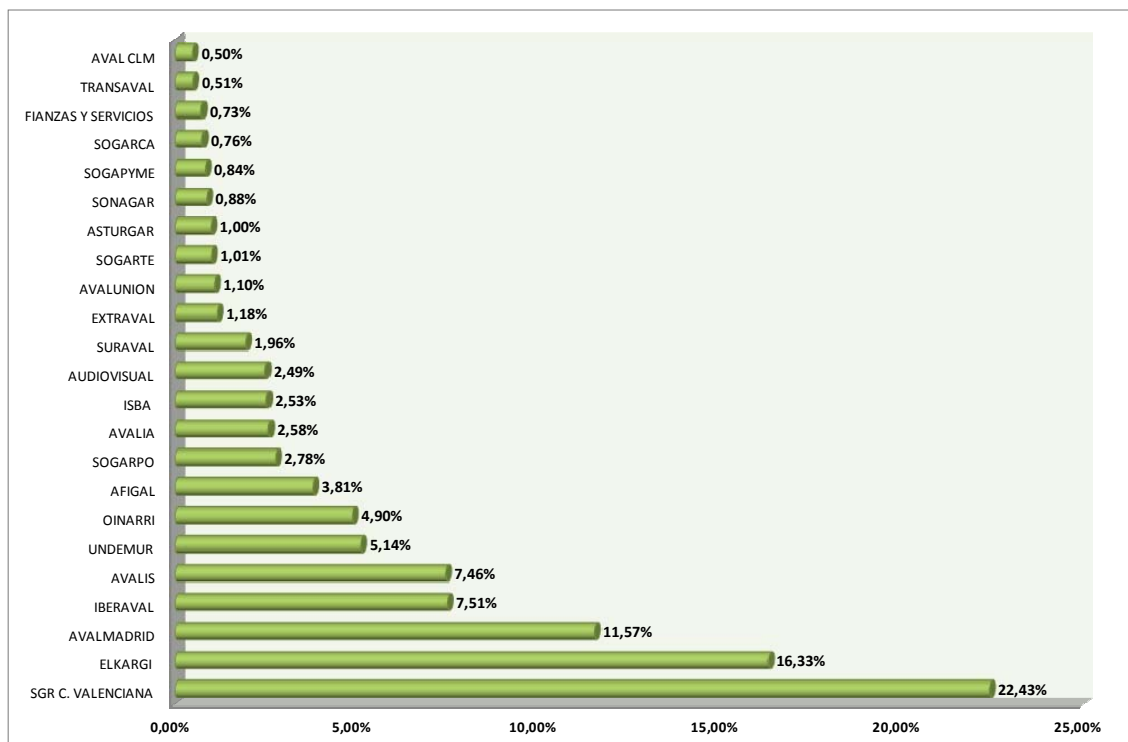
Gráfico 116. Número de los avales formalizados por las SGR desde su creación hasta 2011



Fuente: elaboración propia

Cinco sociedades, ELKARGI, AVALMADRID, SGRC VALENCIANA, IBERAVAL y AVALIS concentran más del 60% de los avales formalizados en el sector durante el año 2011, distribuyéndose el 40% restante de los avales entre las otras dieciocho sociedades.

Gráfico 117. Capital social desembolsado en las SGR en proporción al total del sistema, año 2011

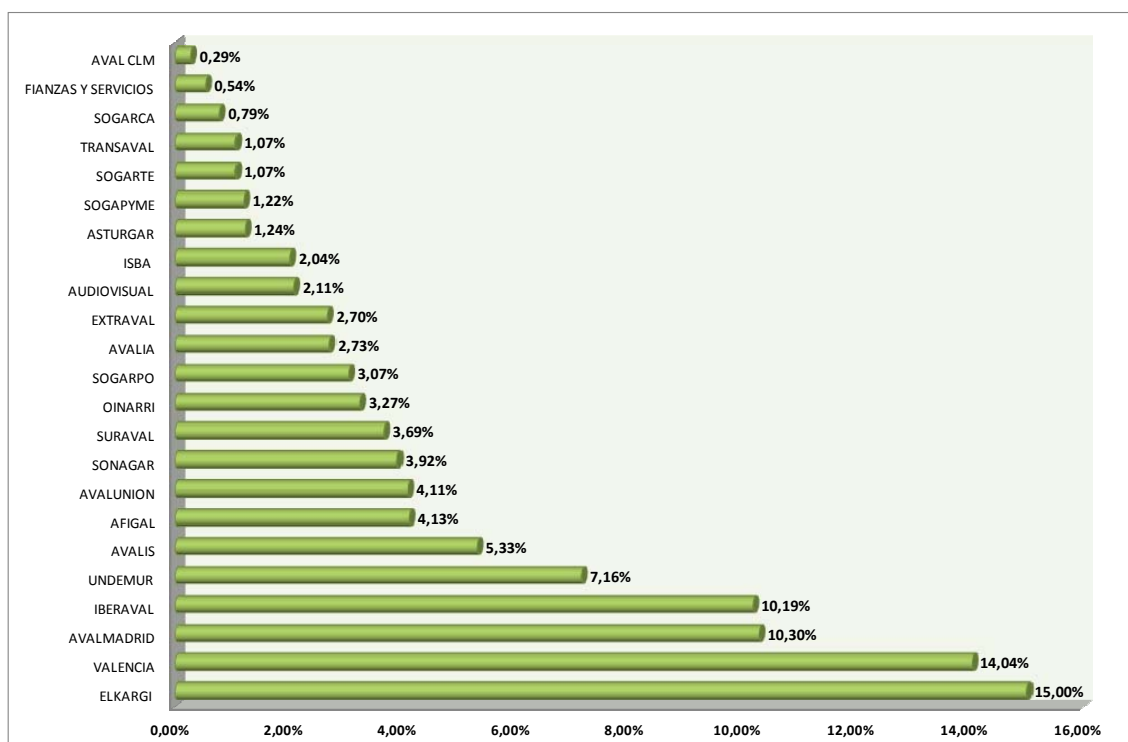


Fuente: elaboración propia

Tres sociedades, SGRC VALENCIANA, ELKARGI y AVALMADRID concentran el cincuenta por ciento del capital social desembolsado del sector. Lo que señala la concentración de recursos propios en pocas SGR aun a sabiendas de que los recursos propios y por ende la solvencia de las SGR deberían de tener en cuenta además del capital social desembolsado, el fondo de provisiones técnicas y las reservas.

Si consideramos como fondos propios de las sociedades de garantía recíproca el capital social desembolsado y el fondo de provisiones técnicas, los datos para el sector en 2010, último año disponible con datos de los fondos de provisiones técnicas, los resultados son los siguientes:

Gráfico 118. Fondos propios en las SGR en proporción al total del sistema, año 2010



Fuente: elaboración propia

Nuevamente se aprecia la concentración de los fondos propios en las cuatro mayores sociedades, la SGRC VALENCIANA, ELKARGI, IBERAVAL y AVALMADRID que concentran prácticamente el 50% de los fondos propios del sistema de garantías español.

Se puede afirmar que mientras unas sociedades, concentran la mayor parte de la actividad del sector, la mayoría no ha desarrollado la totalidad de su potencial de crecimiento.

El mayor o menor grado de desarrollo de las sociedades de garantía recíproca depende de cuatro factores fundamentales que determinan su evolución:

- ▣ **Factores objetivos.** Fundamentalmente la estructura económica y empresarial sobre la que desarrollan su actividad avalista. La composición sectorial de las empresas del territorio de actuación determinan la mayor o menor vulnerabilidad frente a la crisis de las empresas avaladas, tasas de morosidad, naturaleza de las operaciones avaladas, volumen de operaciones realizables etc.
- ▣ **Gestión de las SGR.** La naturaleza de la gestión influye en el desarrollo de las sociedades en un doble sentido, en cuanto que

marca los objetivos empresariales, más o menos conservadores, más orientados a un tipo de operaciones etc. Y en cuanto a que las tasas de morosidad y falencia depende de los criterios aplicados a la hora de la selección del riesgo y del nivel de independencia de la gestión frente a las presiones que pueda recibir de los socios protectores.

- ▣ **Implicación de las Comunidades Autónomas.** Las sociedades de garantía recíproca pese a que sean entidades financieras, y por lo tanto gestionadas y controladas como tales, son instrumentos de política económica por lo que su consideración como tales por quien gestiona la política económica en la Comunidad Autónoma determina el nivel de desarrollo de la SGR. La Comunidad Autónoma, aumentando la solvencia de las sociedades y por tanto su capacidad de crecimiento, abaratando el coste del aval, haciéndolas competitivas y facilitando el acceso al crédito de las Pyme avaladas, es el elemento fundamental que determina el crecimiento de las SGR.
- ▣ **Solvencia de las SGR.** Debido a la necesidad de provisionar las operaciones de aval, los recursos propios de las SGR, capital, fondo de provisiones técnicas y reservas y provisiones son el factor limitativo del crecimiento de las sociedades de garantía. El crecimiento de las SGR como entidades financieras solo puede sostenerse aumentando los recursos propios mediante el apoyo de las Comunidades Autónomas o reduciendo el riesgo mediante el reafianzamiento ya sea por el Gobierno central mediante el reafianzamiento de CERSA o por las Comunidades Autónomas mediante el reafianzamiento de la Comunidad.

4.5.4. Eficacia y eficiencia de las sociedades de garantía recíproca

La eficacia del sistema español de garantía recíproca queda evidenciada por sus 110.238 empresas beneficiadas por los avales de las sociedades de garantía recíproca a lo largo de su historia, y los 24.801 millones de euros de créditos a las Pyme avalados por las Sociedades. Esta eficacia es mayor si se tiene en cuenta que las operaciones de las SGR se dirigen a avalar operaciones de Pyme que tienen dificultades para utilizar los canales ordinarios de la banca por su falta de garantías debido a su pequeño tamaño o por ser de reciente creación.

Son más eficientes las aportaciones de las administraciones públicas al sistema de garantía que las ayudas directas a la financiación de Pyme: al aumentar los fondos propios de las SGR se crea un efecto multiplicador en la financiación de la Pyme en función de las exigencias de solvencia que soportan las Sociedades. En consecuencia, cada euro aportado al capital de una SGR permite financiar 12,5 euros de créditos avalados para la Pyme. El efecto es muy superior si la aportación pública se realiza a CERSA, ya que el

reafianzamiento se limita a reavaluar un porcentaje de las operaciones de las SGR, por lo que cada euro aportado a CERSA multiplica hasta 37 veces el crédito avalado para las SGR a las Pyme.

4.5.5. Percepción de las empresas y de las SGR sobre las causas que explican las diferencias de desarrollo de las sociedades.

El desarrollo desigual de las sociedades de garantía recíproca y su consideración como instrumentos importantes en la política de financiación de la Pyme a los que convendría potenciar, aconseja analizar cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema de garantías.

Para ello se ha planteado una doble investigación cualitativa, por una parte se ha realizado una encuesta enviada a la totalidad de las Sociedades en las que se recaba su opinión sobre la posibilidad de mejorar y potenciar su actividad avalista.

Con el fin de matizar las opiniones obtenidas mediante la encuesta, probablemente muy formalizadas dado su carácter oficial, se realizaron entrevistas en profundidad a la totalidad de los responsables de las sociedades de garantía recíproca, para analizar las particularidades de funcionamiento de las SGR y la financiación de la Pyme regional, en el caso de las sociedades de ámbito territorial.

Los resultados obtenidos para cada una de las técnicas cualitativas utilizadas han sido los siguientes:

▣ Opiniones de los responsables de las sociedades de garantía recíproca obtenidas a través de un cuestionario enviado a todas las sociedades y a CESGAR.

Para un mejor conocimiento del sector y de la opinión que tienen sus responsables sobre el funcionamiento de las SGR y la financiación de la Pyme, se elaboró un cuestionario⁶⁹ remitido a todas las sociedades de garantía recíproca y a la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR) para su cumplimentación.

En contestación al cuestionario se recibieron respuestas de veinte SGR y de CESGAR.

⁶⁹ Ver cuestionario en el anexo 3 “Sociedades de Garantía Recíproca”.

Tabla 26. Cumplimentación de encuestas para la evaluación por las SGR y CESGAR⁷⁰

ISBA SGR	ELKARGI SGR	SONAGAR SGR
SGR COMUNITAT VALENCIANA	SOGARCA	IBERAVAL SGR
AVALMADRID SGR	SOGARPO SGR	SOGARTE SGR
UNDEMUR SGR	TRANSAVAL SGR	ASTURGAR SGR
AFIGAL SGR	AVALIA ARAGON SGR	AVALUNION SGR
SURAVAL SGR	SOGAPYME SGR	FIANZAS Y SERVICIOS FINANCIEROS SGR
EXTRAVAL SGR	OINARRI SGR	AVALIS SGR
AUDIOVISUAL SGR	AVAL CASTILLA-LA MANCHA SGR	CESGAR

Fuente: elaboración propia.

Como consecuencia de las respuestas recibidas, se pueden destacar las siguientes conclusiones y propuestas referidas a las cuestiones planteadas:

1. **Factores que han contribuido positivamente al desarrollo de las SGR.** Desde el punto de vista normativo, tanto la Ley 1/1994, como el resto de circulares y Decretos posteriores, han permitido configurar a las SGR como entidades financieras plenamente reconocidas, mostrando una imagen de profesionalidad y solvencia que ha contribuido al crecimiento de su actividad. Otro aspecto fundamental para su desarrollo y consolidación ha sido, la calificación y ponderación del aval y del reaval, que las han hecho financieramente más atractivas y competitivas.

La actuación de CERSA, a pesar de las limitaciones del reafianzamiento, ha dado cobertura efectiva al crecimiento de las SGR. También han sido significativas las aportaciones del IMPI inicialmente, y posteriormente de las Comunidades Autónomas, al capital y a los fondos de provisiones técnicas, que junto con alguna iniciativa a nivel nacional como la iniciativa Pyme, han contribuido al crecimiento y consolidación del sistema.

Ha sido significativa la actuación de las CCAA a través de programas subvencionados o ayudas directas a las Pyme financiadas con la garantía de la SGR.

⁷⁰ En blanco figuran las SGR que no han contestado al cuestionario.

La mejora a lo largo del tiempo y la profesionalización de la gestión de las SGR, ha contribuido de manera notable a su consolidación como entidades financieras de pleno derecho.

Por último, las SGR, se han visto muy afectadas por los diferentes ciclos económicos, creciendo de manera muy significativa en ciclos alcistas, y viéndose muy afectadas, como sucede en la actualidad, por situaciones de crisis y restricción del crédito, que afectan muy especialmente al sector de Pyme al que se dirigen.

2. **Factores que han contribuido negativamente al desarrollo de las SGR.** Casi por unanimidad, el sector reclama la desaparición de las limitaciones del reafianzamiento mediante una mayor capitalización de CERSA, que permita una ampliación de su cobertura, y que evite el riesgo de la aplicación de penalizaciones. En varias Comunidades Autónomas, se han establecido políticas de apoyo (reafianzamiento, líneas de financiación especiales, etc.) que pueden provocar que algunas SGR tengan mayores posibilidades de actuación que otras.

La crisis económica, ha tenido un impacto muy significativo en el volumen de actividad de las SGR, lo que las hace especialmente vulnerables ante el cambio del ciclo económico.

A pesar de que a lo largo del tiempo ha mejorado sustancialmente la relación con las Entidades de Crédito, todavía queda bastante camino por recorrer en la colaboración mutua, de manera que las entidades de crédito reconozcan el papel que las SGR puedan jugar.

Por último se echa en falta una mayor labor de promoción y difusión de las SGR, que a pesar de los avances que se han producido, todavía no son suficientemente conocidas.

3. **Evolución de las SGR a lo largo del tiempo.** A pesar de la gran disparidad en su actuación, dependiendo del ámbito geográfico en el que operan, se puede resumir de manera conjunta la evolución general del sector. Un periodo de intenso crecimiento de su actividad y del número de socios y una última etapa (2009-2011) de crisis, en la que su actividad y problemática, se ha resentido por las crisis económica. Igualmente se ha ido incrementando paulatinamente la relación y colaboración entre SGR y Comunidad Autónoma.
4. **Factores que han contribuido a la evolución diferenciada de algunas SGR.** Los principales factores que han contribuido a una evolución diferenciada de cada SGR han sido:

- Las características propias del tejido empresarial de su zona de actuación a nivel de Comunidad Autónoma.
- El diferente apoyo institucional recibido de cada Comunidad Autónoma, tanto a nivel de aportación de recursos, como de cobertura de riesgos, de líneas especiales de apoyo o de difusión de su actividad.

5. **Papel jugado por la Administración Central y Autonómica en la evolución de las SGR.** La Administración, Central y Autonómica, ha apoyado el desarrollo de las SGR mediante:

- A nivel Central, ha resultado crucial, el reaval prestado por CERSA, compañía de capital mayoritariamente público. El reaval ha supuesto fundamentalmente una minoración de las necesidades de recursos propios y una disminución del riesgo asumido por las SGR, dando cobertura a sus operaciones, en un porcentaje variable según el tipo de las mismas, lo que les ha posibilitado incrementar su volumen de actividad.

Igualmente la Administración Central, ha desarrollado una intensa actividad legislativa, que ha permitido consolidar el carácter de entidad financiera de las SGR.

- A nivel Autonómico, algunas Comunidades Autónomas, han desarrollado sistemas de reafianzamiento autonómico, paralelos y complementarios a CERSA, que han potenciado el papel de la SGR de su ámbito de actuación. En otros casos se han establecido fondos de provisiones técnicas específicos que han aumentado los recursos propios de las SGR y han permitido la expansión de su volumen de avales. Igualmente se han establecido líneas especiales de financiación de la Pyme lo que ha abaratado los costes del aval de la SGR y ha facilitado su crecimiento.

Tanto a nivel estatal como autonómico, la Administración, ha fomentado el conocimiento de las SGR, con líneas de difusión específicas, o estableciendo su presencia de forma muy significativa en las políticas de apoyo a las Pyme de las Comunidades Autónomas.

En un futuro próximo, parece crucial el reforzamiento del papel del reafianzamiento, que permita una mayor dotación de recursos a CERSA a nivel nacional, o el crecimiento de las líneas específicas de reafianzamiento autonómico, que aumente el potencial de crecimiento de las SGR.

Hay que seguir insistiendo, en la necesidad de dotar planes de capitalización y aportación de provisiones técnicas a las SGR para permitir su crecimiento. En el mismo sentido, resultaría útil el desarrollo de líneas específicas de financiación a las Pyme, canalizadas a través de las SGR, que redujeran el coste de financiación y el coste de aval.

6. **Papel del ICO en relación con las SGR.** La primera línea de relación del ICO con las SGR, se canaliza a través de CERSA, de la que el ICO es accionista, por lo que su actuación de apoyo al sistema de SGR se produce a través del reaval prestado por esta compañía.

En cuanto a la relación operativa, existe una coincidencia generalizada en la gran utilidad que se hubiera podido conseguir si esta se hubiera materializado en acuerdos ICO – SGR. Hay que esperar hasta el año 2008 - 2009, con la creación de la línea ICO - Emprendedores, y al 2010 con la creación de la línea específica ICO - SGR, para que esta relación directa se hiciera realidad. Desde el sector se contempla con gran esperanza una relación sinérgica con el ICO, siendo necesaria una mayor flexibilización en las condiciones del contrato (adaptación de importes mínimos, tamaño de las empresas, ámbito de actuación autonómico, etc.) y una mejora de las condiciones del mismo, (en algunos casos los tipos de interés establecidos son más elevados y los plazos de financiación más cortos que los que ya tienen establecidos las SGR, de manera autónoma con las entidades de crédito colaboradoras).

7. **Papel del reafianzamiento de CERSA en el desarrollo de las SGR.** Existe consenso en el sector, en que a pesar del crecimiento notable de la actividad de las SGR a lo largo de los años, su papel en la financiación de las Pyme de nuestro país, es todavía bastante escaso, lo que resulta especialmente llamativo en un contexto de crisis como el actual.

CERSA, se creó para permitir la expansión del sector, disminuir el coste del aval y aumentar la solvencia de las SGR. La Administración del Estado, ha venido apoyando este sistema, que ha sido clave, para el desarrollo de la actividad de las SGR. No obstante el crecimiento de los riesgos y la situación de crisis económica, aconsejan incrementar notablemente los recursos de CERSA, para dotar de mayor solvencia a las SGR, sin necesidad de incrementar de manera reseñable las limitaciones al reafianzamiento o el coste del reaval.

Sería conveniente explorar por lo tanto una mayor dotación de recursos a CERSA, una revisión de los porcentajes del reaval y del límite de las operaciones, una ampliación del reaval a toda la operativa de las SGR y un posible incremento de la ponderación del reaval, a efectos del cálculo de recursos propios mínimos de las SGR.

8. **Relevancia de las SGR en la financiación de la Pyme.** Para aumentar el papel de las SGR en la financiación de las Pyme parece necesario:

- Potenciar el reafianzamiento nacional y autonómico.
- Crear líneas específicas dirigidas a la financiación de Pyme, canalizadas por las SGR, y que mejoren sustancialmente los tipos de interés y plazos, así como el resto de condiciones de la financiación. En estas líneas especiales, deben jugar un destacado papel las Entidades de Crédito, así como el ICO.
- Incrementar los fondos de provisiones técnicas, con aportaciones suficientes y planificadas, que refuercen la solvencia de las SGR.
- Actuación decidida en cuanto a la difusión institucional de las SGR, especialmente a través de Organismos Públicos, Asociaciones Empresariales o Cámaras de Comercio.

9. **Papel de las entidades financieras en su relación con las SGR.**

A lo largo de los años las entidades financieras han ido incrementando su confianza en las SGR, han firmado numerosos convenios de colaboración, y se han implicado en estos convenios la mayoría de las Entidades de Crédito. Otra vía de colaboración se ha desarrollado gracias al cada vez mayor número de entidades de crédito que participan en el capital de las SGR.

Para las entidades de crédito existen importantes ventajas en la colaboración con las SGR, que van desde menores costes internos en la captación y estudio de las operaciones de crédito ya analizadas por las SGR, hasta los menores requerimientos de provisiones, y una ponderación del 20% que reduce sustancialmente su consumo de recursos propios.

No obstante y a pesar de la mejoría constante, todavía existe cierto nivel de desconocimiento de estas ventajas, y un cierto nivel de endurecimiento, en esta etapa de crisis económica, de las condiciones de concesión de financiación con el aval de la SGR.

Por este motivo, sería recomendable la creación de líneas específicas canalizadas por las SGR, e impulsadas por los diferentes organismos de apoyo: ICO, CCAA, etc.

Por otra parte, un mayor aporte de recursos a través del reaval de CERSA o de fondos de provisiones técnicas específicos, haría aún más atractivo el aval de las SGR ante las Entidades de Crédito.

Por su parte el ICO, en sus líneas de mediación, ha olvidado completamente el posible papel de colaboración de las SGR y las ventajas que aportan sus avales.

10. Sobre la instrumentación de Fondos de Provisiones específicos par líneas de actuación concretas. Existe un apoyo muy mayoritario en el sector a la creación de fondos de provisiones o de apoyos específicos para líneas de actuación concreta: emprendedores, internacionalización, I+D+I, etc., de acuerdo al tejido empresarial específico de cada SGR y a las falencias que pueden ser esperadas.

11. Sobre la posibilidad de ampliación de las líneas tradicionales de actuación de las SGR. El sector opina de manera mayoritaria que las líneas de actuación tradicionales de las SGR, han demostrado su eficacia a lo largo de estos años, y que deben ser por lo tanto, su actividad prioritaria y fundamental.

No obstante parecen convenientes otras líneas de actuación, siempre de manera complementaria, con una especial mención al papel de asesoramiento a sus socios partícipes.

12. ¿Son suficientes las vías tradicionales de ingresos de las SGR? En una situación económica de normalidad, las vías de ingresos tradicionales de las SGR han cubierto razonablemente sus costes de explotación. Debido a la situación de crisis económica, y a los importantes incrementos de morosidad y las correspondientes dotaciones de provisiones, este equilibrio se hace difícilmente sostenible, por lo que resulta especialmente urgente la creación de apoyos específicos vía reaval u otros, que permitan que el equilibrio de las cuentas de las SGR se mantenga a lo largo del tiempo.

13. ¿Sería conveniente implementar a través de las SGR líneas de actuación específica de naturaleza sectorial? Al igual en las líneas de actuación concretas, desde el sector se opina mayoritariamente, que la instrumentación de apoyos específicos sectoriales podrían ser interesantes, siempre que se establecieran las

correspondientes ayudas y fondos de provisiones específicos, de acuerdo a la naturaleza de la actuación sectorial.

14. ¿Qué medidas de la Unión Europea podrían potenciar el papel de las SGR? CESGAR ostenta la vicepresidencia de la Asociación Europea de Caución Mutua, que se constituyó en el año 1992, con el objetivo de consolidar y desarrollar el papel de las SGR como instrumento esencial para potenciar y apoyar a las Pyme. Esta Asociación ha participado activamente en la elaboración de la Directiva de la Comisión Europea de aplicación de las normativas conocidas como Basilea II y Basilea III. Asimismo ha participado en los acuerdos con el Fondo Europeo de Inversiones y, en la colaboración con la Comisión Europea para asegurar la participación de los sistemas de garantía en los diferentes programas comunitarios de financiación de Pyme.

Resulta claro que las medidas que pueden implementarse, pasan tanto por una participación constante en las nuevas iniciativas desarrolladas por la Unión Europea, como por la obtención de un mayor volumen de fondos (FEI, BEI, etc.), que puedan ser canalizados directamente a las SGR, o a CERSA, para que ésta a su vez incremente el papel del reafianzamiento.

15. Ventajas que las SGR pueden aportar a las Pyme en la actual situación de crisis económica generalizada. Las principales ventajas de actuación presente y futura de las SGR, pueden quedar resumidas en los siguientes aspectos:

- Acceso al crédito de la Pyme, especialmente en momentos como los actuales de fuerte restricción del mismo.
- Mejora del acceso a la financiación de las Pyme, en condiciones de plazo y tipo de interés, especialmente en condiciones de insuficiencia de garantías, a través de los convenios que las SGR negocian con las Entidades de Crédito.
- Incremento de la capacidad de financiación de las Pyme, así como una mayor diversificación en el crédito de las mismas.
- Análisis y evaluación experta, sobre la viabilidad de proyectos empresariales, proporcionando alternativas financieras, y un asesoramiento especializado en las diferentes líneas de financiación.

16. **¿Considera necesario modificar la actual Ley de SGR?** En términos generales, se considera positiva la actual regulación de las SGR. No obstante, se plantean diferentes propuestas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Modificar el artículo relativo a la tributación por Impuesto de Sociedades, estableciendo la máxima reducción posible, teniendo en cuenta el objeto de las SGR.
- Concesión a los socios partícipes de SGR, la exención en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados.
- Reducción del 50% de los honorarios por arancel de notarios y registradores.
- Establecimiento de un régimen especial de deducciones por desembolso en la suscripción de participaciones sociales de la SGR y aumento de capital social.

17. **¿Debería modificarse la regulación del reafianzamiento en la actual Ley de SGR?** Se destacan fundamentalmente dos cuestiones:

- Establecer contratos de reafianzamiento más adaptados al volumen de actividad y falencia de cada SGR.
- Sería conveniente que la Ley especificara que el reafianzamiento debe ser gratuito, para cumplir su misión de facilitar la disminución del coste del aval para las Pyme socios de la SGR (artículo 11 de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca).

▣ **Opiniones de los responsables de las sociedades de garantía recíproca entrevistados sobre el desarrollo del sistema español de garantías recíprocas.**

Dentro del proceso de evaluación se han visitado todas las SGR. En las entrevistas realizadas por el equipo evaluador se exploraron aspectos relacionados con la actividad de las Sociedades, las ayudas de las Comunidades Autónomas, el sistema de reafianzamiento, el acceso a la financiación de las Pyme y las relaciones de las SGR con la banca. Asimismo, se ha solicitado información sobre el ICO y sus productos financieros especialmente, el facilitador financiero, las líneas mediación y la línea ICO – SGR.

Tabla 27. SGR y CESGAR entrevistadas para la evaluación

ISBA SGR	ELKARGI SGR	SONAGAR SGR
SGR COMUNITAT VALENCIANA	SOGARCA	IBERAVAL SGR
AVALMADRID SGR	SOGARPO SGR	SOGARTE SGR
UNDEMUR SGR	TRANSAVAL SGR	ASTURGAR SGR
AFIGAL SGR	AVALIA ARAGON SGR	AVALUNION SGR
SURAVAL SGR	SOGAPYME SGR	FIANZAS Y SERVICIOS FINANCIEROS SGR
EXTRAVAL SGR	OINARRI SGR	AVALIS SGR
AUDIOVISUAL SGR	AVAL CASTILLA-LA MANCHA SGR	CESGAR

Fuente: elaboración propia

Las opiniones de los responsables de las sociedades de garantía recíproca obtenidas mediante entrevistas en profundidad son las siguientes⁷¹:

Sobre las SGR

- *"Siendo importante el papel de las SGR en la financiación de las Pyme, hay que tener en cuenta que existe una gran disparidad entre su tamaño y sus líneas principales de actividad por lo que es difícil obtener conclusiones genéricas sobre el sector".*
- *"Las SGR tienen planes contables propios, aunque no son los suficientemente rígidos como para permitir una comparación homogénea entre las Sociedades".*
- *"La mayoría de las SGR trabajan para las pequeñas empresas".*
- *"El éxito de una SGR es el resultado de la combinación de dos factores: fondos propios que le permitan provisionar el crecimiento de riesgo y gestión que les permita captar operaciones con baja morosidad por un adecuado análisis de riesgos".*
- *"El crecimiento de las SGR deriva del impulso del Gobierno de la Comunidad Autónoma".*
- *"La circular del Banco de España de 2009 endureció mucho la provisión de cobertura del riesgo".*
- *"Creen que el modelo SGR que se creó en 1994 está agotado y es necesaria una reforma legal y financiera".*
- *"Las SGR son todavía un instrumento de política económica a descubrir".*

⁷¹ Se ha intentado recoger literalmente las opiniones de los entrevistados, sin que el equipo evaluador haga ningún juicio de valor sobre las mismas.

Sobre el reafianzamiento

- "El reafianzamiento de CERSA es fundamental para las SGR al permitirles liberar recursos para provisionar nuevas operaciones".
- "Casi todas las SGR tienen reafianzamiento de CERSA y algunas además el reafianzamiento del Gobierno de su Comunidad Autónoma".
- "CERSA reafianza porcentajes más altos en determinados tipos de operaciones, como por ejemplo, en emprendedores".
- "CERSA no reafianza operaciones con el sector agrícola y ganadero que es muy importante para algunas Comunidades Autónomas".
- "Si CERSA se integrara en el ICO a efectos de ponderación las necesidades de capital se reducirían al 20%".
- "CERSA aplica su ratio Q. La tasa Q se ha disparado en los últimos años porque aumentan las provisiones debido a la crisis económica, incrementándose los fallidos y disminuyendo el riesgo formalizado igualmente por la crisis".
- "La tasa Q tiene un efecto perverso puesto que en el caso de que se supere el límite del 6% la SGR es penalizada y debe de pagar a CERSA. Teniendo en cuenta que la tasa Q debe de ser $Q = \frac{\text{incremento provisiones en año} + \text{incremento fallidos año}}{\text{Riesgo amortizado en el año}} < 6$ las SGR desarrollan políticas que buscan incrementar el número de avales ya que las garantías hipotecarias reducen la cuantía de las provisiones necesarias, la consecuencia es que se dan avales a quien ya tiene garantías. Igualmente para reducir el valor de la tasa Q se aumenta el numerador del cociente, amortizando el riesgo para lo que las Sociedades conceden más avales a corto plazo. Como consecuencia la tasa Q perjudica a las Sociedades que dan créditos sin garantía hipotecaria o créditos a largo plazo lo que va en contra de la filosofía de las SGR".
- "CERSA ve reducida su capacidad de reafianzamiento por la limitación de sus recursos propios lo que le impide provisionar más riesgos como le demandan las SGR".
- "Al otorgar el reafianzamiento público una sociedad anónima se ve obligada a provisionar por lo que tiene una gran cantidad de recursos ociosos. Lo ideal sería, que con limitaciones, fueran los presupuestos del Estado los que cubrieran los fallidos. Podrían establecerse limitaciones respecto a la cantidad destinada a cubrir los fallidos y en cuanto al límite de los fallidos cubiertos a una SGR".
- "El desarrollo del sistema de garantías recíprocas exige el reforzamiento y capitalización de CERSA".
- "Las SGR consideran que debido a la crisis económica es necesario crear un sistema de reafianzamiento del Estado más eficaz que el actual".
- "En el Consejo de CERSA solo hay un representante de las SGR".

Ayudas de la Comunidad Autónoma a las SGR

- *"Algunas Comunidades han contado con líneas propias de financiación que han funcionado bien".*
- *"Las CCAA apoyan a las SGR realizando aportaciones a fondo perdido al fondo de provisiones técnicas o capitalizándolas".*
- *"La crisis ha creado auténticos problemas financieros en las SGR que, o bien no cobran ayudas devengadas o les limitan las ayudas de la CCAA, e incluso éstas desaparecen. Las ayudas de las CCAA son vitales para el crecimiento de las SGR".*
- *"En alguna Comunidad existe una línea de apoyo al circulante mediante unas fianzas establecidas por la Comunidad Autónoma en la SGR y que se reintegran cuando finaliza el riesgo".*

Relaciones de las SGR con la banca.

- *"Las sociedades solo trabajan con bancos con los que tienen convenio".*
- *"Las sociedades establecen un convenio marco al que se acogen las entidades de crédito que lo desean".*
- *"El coste de las operaciones es menor en las operaciones acogidas a convenio banco SGR, mayor en las operaciones ICO y mucho mayor en las operaciones realizadas directamente entre la empresa y la banca".*

Sobre la Ley de SGR.

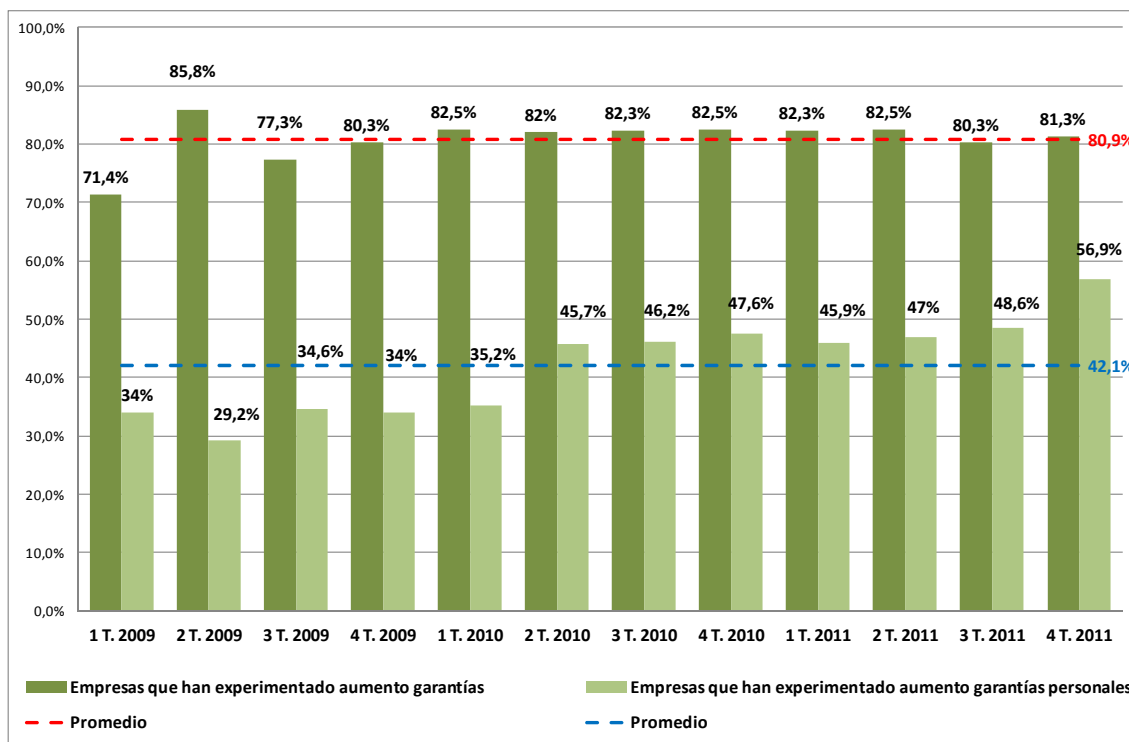
- *"No es muy lógico que el auditor deba de ser determinado por el grupo promotor, antes de que se constituya la sociedad".*

▣ Opinión de las empresas sobre la eficacia y eficiencia de las sociedades de garantía recíproca

La resistencia de las entidades financieras a la asunción de riesgo se puede detectar por la petición de avales y garantías que solicitan a la Pyme y sobre todo por la petición de garantías personales. Los resultados medidos en porcentajes de empresas que han percibido incrementos en la petición de avales y garantías y en avales personales son los siguientes⁷².

⁷² Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados febrero, segunda oleada. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados febrero, tercera oleada. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados marzo. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados abril. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados mayo. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados junio. Consejo

Gráfico 119. Empresas que han experimentado un aumento en las garantías y avales exigidos



Fuente: elaboración propia

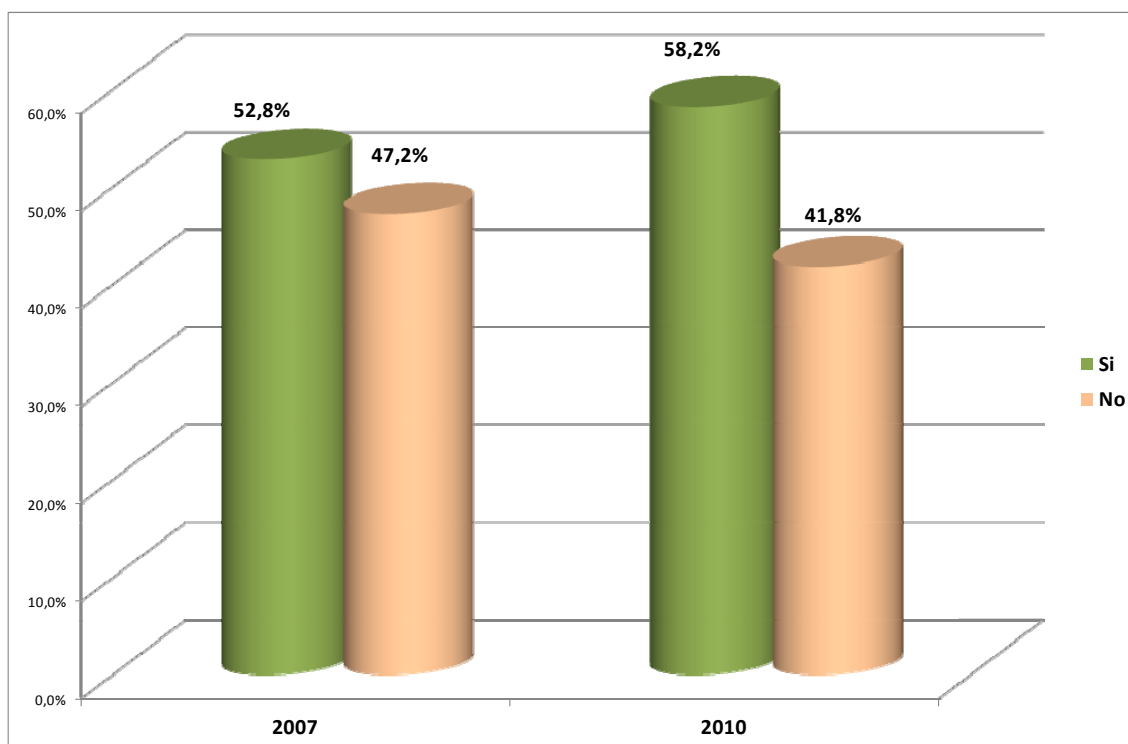
La percepción de que aumenta la petición de garantías y avales exigidos por las entidades financieras a la Pyme que solicita financiación se mantiene durante el periodo, con la excepción del primer trimestre de 2009, entre el 77 y 85% de las empresas, con una media del 80,88% en el conjunto del periodo. Es muy significativo que a partir del segundo trimestre de 2010 aumente la exigencia de garantías personales, para alcanzar su máximo en el cuarto trimestre de 2011, con un 56,9% de las empresas y con un promedio para el periodo del 41,08%.

Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados septiembre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados diciembre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados primer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados segundo trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados tercer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados cuarto trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados primer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados segundo trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados tercer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados cuarto trimestre. Cámaras de Comercio: www.camaras.org

La crisis ha influido en el aumento de la petición de avales y garantías a la Pyme por las entidades de crédito⁷³.

Necesidades de presentar avales para las empresas que obtienen préstamos financieros.

Gráfico 120. Necesidad de presentar avales por las empresas que obtuvieron financiación



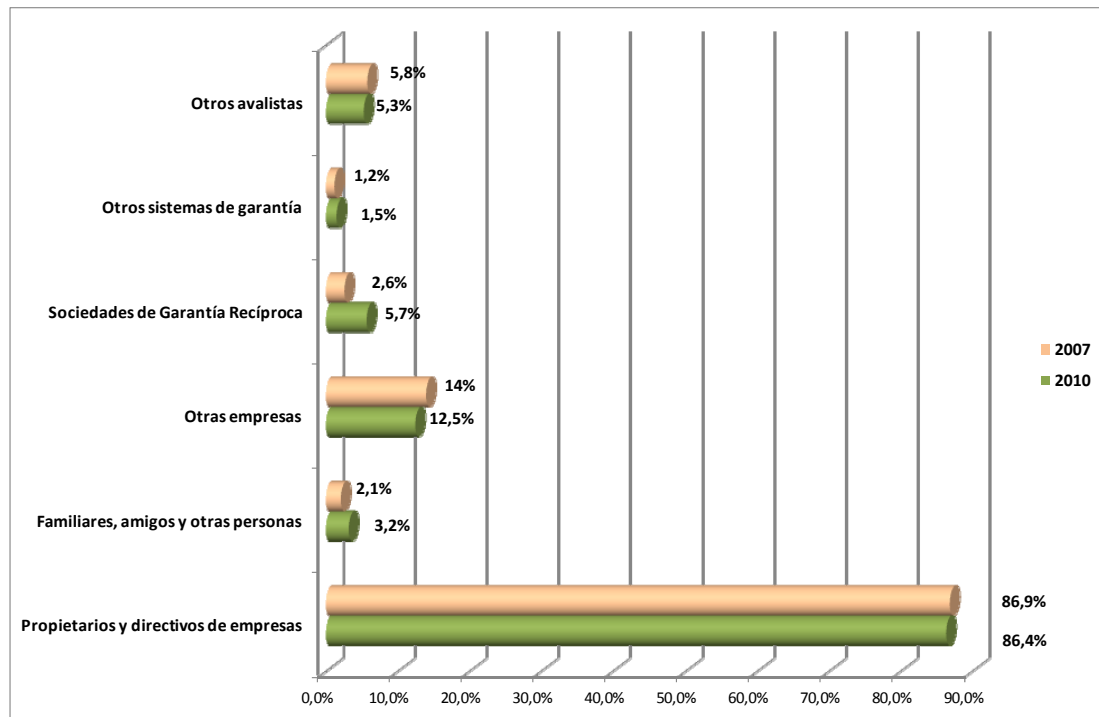
Fuente: elaboración propia

La crisis se manifiesta en las exigencias de avales para la formalización de las operaciones de financiación mediante préstamos. Aunque la estructura empresarial española, predominantemente de Pyme, hace que los financiadores mediante préstamos pidan con frecuencia la formalización de avales que cubran las escasez de recursos propios de la Pyme, entre 2007 y 2010 las exigencias de avales pasan del 52,8% al 58,2%, un aumento sustancial y que evidencia la incidencia de la crisis en la financiación de la empresa española.

⁷³ Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011) Encuesta sobre Acceso a Financiación de las Empresas (EAF), año 2010. www.ine.es

Fuentes que proporcionan los avales

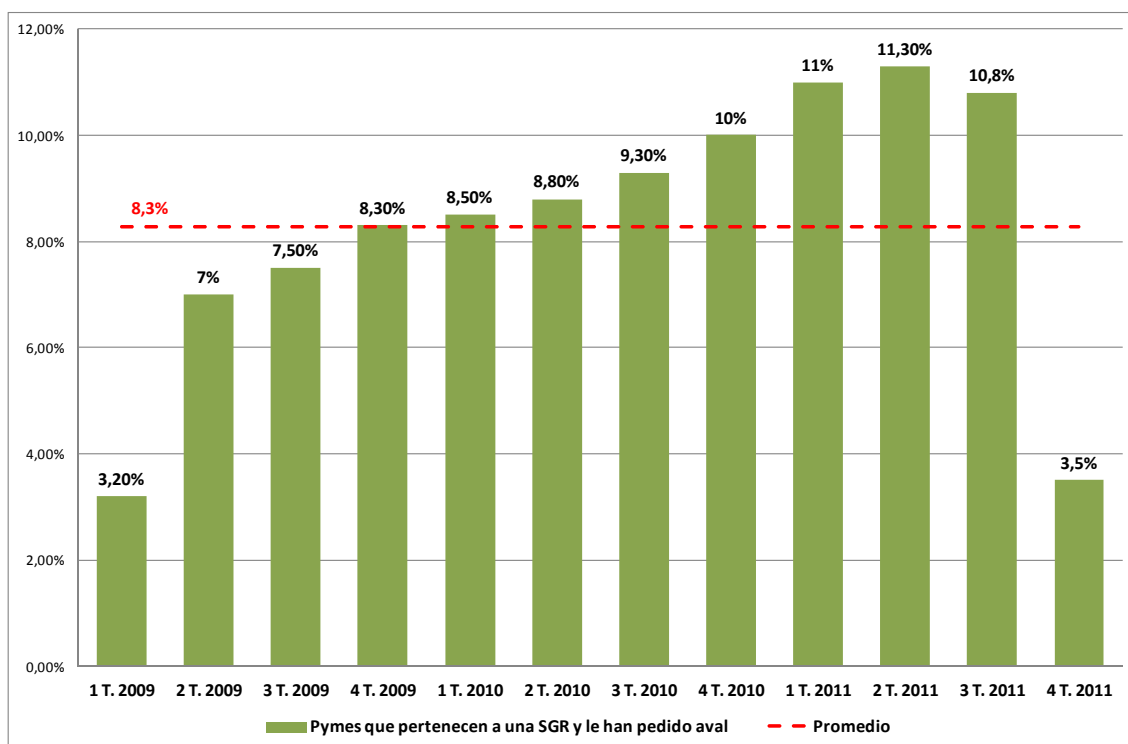
Gráfico 121. Fuentes que proporcionan los avales que precisan las empresas que obtuvieron financiación



Fuente: elaboración propia

Si analizamos quién avala a las empresas españolas es de destacar como tradicionalmente es el propietario quien con su patrimonio personal avala las operaciones de crédito. Por otra parte las sociedades de garantía recíproca aumentan su participación, como avalistas de la Pyme al doble, aunque su incidencia todavía es limitada y no ha alcanzado su potencial de crecimiento, pues sólo se acude a un aval de las SGR en un 6% de los casos.

Gráfico 122. Empresas que solicitaron financiación durante el trimestre anterior que pertenecían a una SGR y que les pidieron un aval⁷⁴.



Fuente: elaboración propia

Conforme la crisis se va endureciendo el recurso al aval de la sociedad de garantía recíproca va aumentando pasando del 3,20 de las empresas solicitantes en el primer trimestre del año 2009 al 11,30% en el segundo

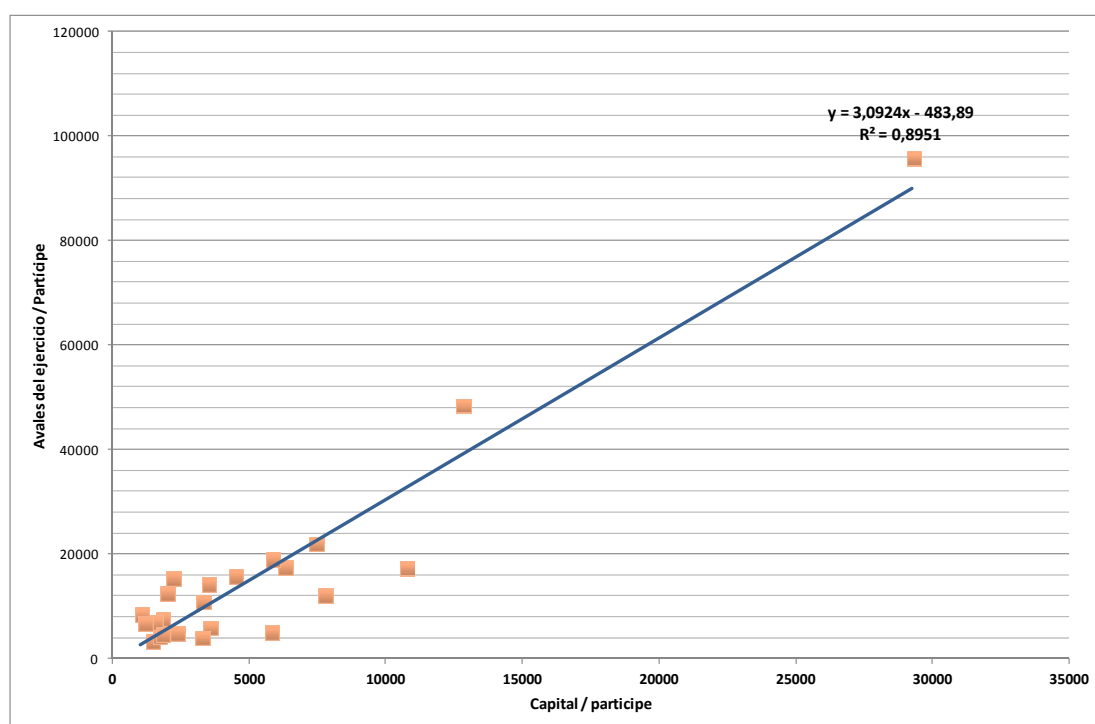
⁷⁴ Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados febrero, segunda oleada. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados febrero, tercera oleada. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados marzo. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados abril. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados mayo. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados junio. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados septiembre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2009) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados diciembre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados primer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados segundo trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados tercer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2010) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados cuarto trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados primer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados segundo trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados tercer trimestre. Consejo Superior Cámaras de Comercio. (2011) Encuesta sobre el acceso de las Pyme a la financiación ajena. Resultados cuarto trimestre. Cámaras de Comercio: www.camaras.org

trimestre de 2011 para caer espectacularmente el último trimestre del año 2011 al 3,5% al haberse reducido tanto la actividad de las Sociedades como la actividad crediticia de la banca.

4.5.6. La solvencia como factor limitativo del desarrollo de las sociedades de garantía recíproca.

Si relacionamos los avales formalizados en el ejercicio 2011 con los fondos propios de las sociedades de garantía recíproca entendidos como el capital desembolsado más los fondos de provisiones técnicas, obtenemos una distribución como la representada en el grafico que se ajusta a una recta de regresión $y=3,026x - 2E+07$ con un coeficiente de determinación $R^2 = 0,8994$.

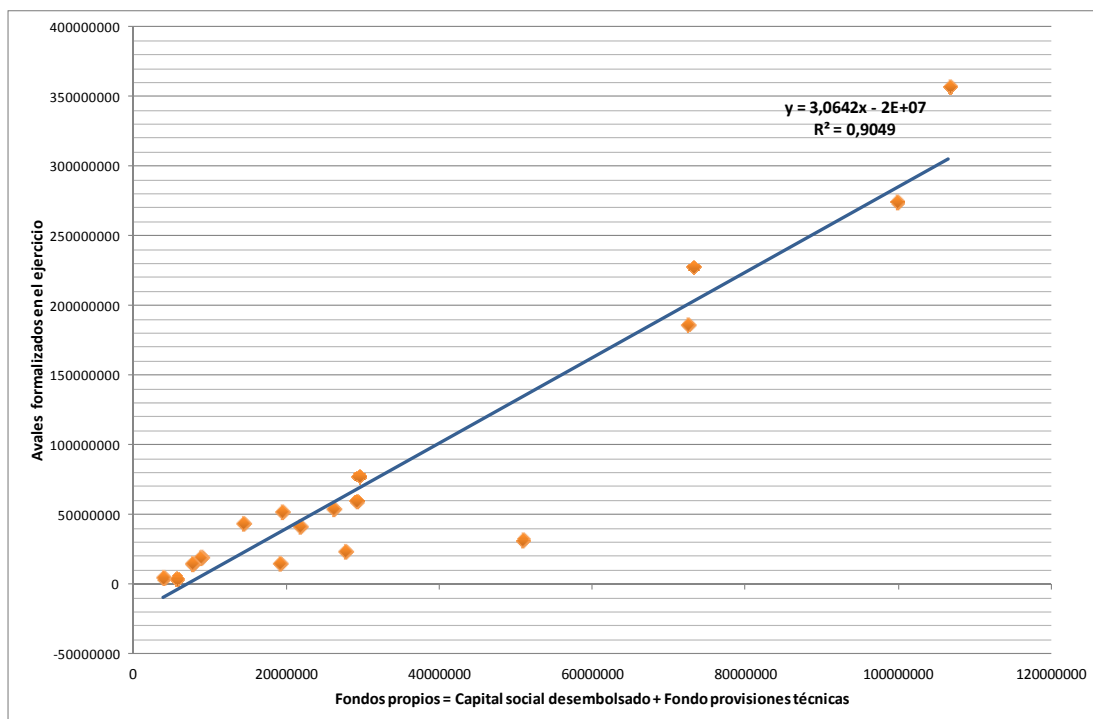
Gráfico 123. Relación entre los avales formalizados en el ejercicio y los fondos propios en las SGR durante el año 2011



Fuente: elaboración propia

Si corregimos la serie eliminando las cuatro sociedades de garantía recíproca con mayor desarrollo, la nueva serie nos dará un grafico que se ajusta a una recta de regresión $y=3,0642x + 2E+07$ con un coeficiente de determinación $R^2 = 0,9049$, todavía mayor.

Gráfico 124. Relación entre los avales formalizados en el ejercicio y los fondos propios en diecinueve SGR, durante el año 2011



Fuente: elaboración propia

Lo que demuestra que el volumen de avales formalizados en el ejercicio, entre otros factores, se ve fuertemente influido por los fondos propios de la sociedad siendo la consecuencia la solvencia de la sociedad un factor limitativo de la capacidad de crecimiento de las sociedades de garantía recíproca. La fondos propios de la sociedad no solo contemplan el capital desembolsado sino también el fondo de provisiones técnicas, dependiendo de la Comunidad Autónoma la utilización de una u otra partida contable para capitalizar las sociedades y apoyar su desarrollo.

Si para explicar los avales en el ejercicio realizamos una regresión múltiple para todas las SGR con dos variables explicativas, el número de socios partícipes y los fondos propios en el año 2011 obtenemos la siguiente ecuación: $\text{Avaless formalizados en el ejercicio} = -17.807.374,73 + 1.029,74 \text{ socios partícipes} + 2,90 \text{ recursos propios (Cap. Desemb + Fpt)}$ con un coeficiente de determinación de 0,890. Lo que supone que un incremento en el capital desembolsado de un euro supone en años sucesivos incrementos de 2,90 euros en el volumen de avales formalizados. De ahí la importancia que para el desarrollo de las sociedades de garantía recíproca tiene la implicación de las CCAA incrementando sus recursos propios vía capital o vía fondo de provisiones técnicas.

Una alternativa a la necesidad de incrementar los fondos propios de las Sociedades para mantener su coeficiente de solvencia es la reducción de la necesidad de provisiones mediante el reafianzamiento. El reafianzamiento supone una reducción del riesgo que asume la SGR y por tanto de los requerimientos de solvencia exigidos por el Banco de España. Cuando se habla de reafianzamiento se entiende tanto el reafianzamiento de las Comunidades Autónomas como el del Estado a través de CERSA.

La Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de garantía recíproca establece el reafianzamiento de las Sociedades por el Estado mediante la Compañía Española de Reafianzamiento Sociedad Anónima, CERSA. Pese al evidente efecto que el reafianzamiento ha producido en las Sociedades permitiendo su desarrollo, al asumir parte de su riesgo, y disminuyendo sus necesidades de provisiones, la actual situación de crisis que ha aumentado la morosidad de las Sociedades supone que CERSA se haya convertido en un freno para las SGR.

CERSA contragarantiza entre un 50% y un 75% del riesgo asumido por la SGR con la Pyme y cobra por el riesgo reavalado en función de la morosidad de las sociedades de acuerdo con la tasa Q. Como se ha indicado, a consecuencia de la crisis la tasa Q ha aumentado pasando de representar un valor inferior al 3% en el periodo 2000-2007, al 9,90 en 2011. El aumento de las provisiones y de los fallidos y la disminución del riesgo formalizado explican este crecimiento de la tasa Q, encareciendo el coste del reaval y disminuyendo el volumen de operaciones reavaladas puesto que en el caso de que se supere el límite del 6% la SGR debe de pagar a CERSA una penalización.

Por otra parte la necesidad de disminuir la tasa Q tiene un efecto perverso ya que las SGR desarrollan políticas que las hacen apartarse de sus objetivos fundacionales, dan avales a quien tiene garantías y no a los que las necesitan y aumentan el riesgo amortizado para lo que conceden avales a corto plazo.

En resumen, una mayor dotación de recursos a CERSA, una revisión de los porcentajes del reaval y del límite de las operaciones, una ampliación del reaval a toda la operativa de las SGR y un posible incremento de la ponderación del reaval, a efectos del cálculo de recursos propios mínimos de las SGR, serían medidas que fomentarían el crecimiento y desarrollo de las Sociedades.

Si tenemos en cuenta que para otorgar el reafianzamiento del Estado una sociedad anónima se ve obligada a provisionar, con lo que tiene una gran cantidad de recursos ociosos, podría plantearse como alternativa lo que ya hacen algunas Comunidades Autónomas, el reafianzamiento directo vía partidas presupuestarias al efecto que no hay que provisionar. Lo ideal sería que con limitaciones, fueran los presupuestos del Estado los que cubrieran los fallidos reafianzados de las SGR. Las limitaciones al sistema de

reafianzamiento presupuestario deberían ser las relativas a la cantidad destinada a cubrir los fallidos y al límite de los fallidos cubiertos a una SGR.

Varias CCAA complementan el reafianzamiento del Estado a través de CERSA mediante el reafianzamiento complementario de la Comunidad Autónoma. Este reafianzamiento suele tener dos modalidades a través de un reafianzamiento de un Instituto de Finanzas de la Comunidad o mediante el reafianzamiento directo de la Comunidad a través de sus presupuestos. El reafianzamiento directo de la Comunidad, el aumento de capital de las sociedades de garantía recíproca y las subvenciones al Fondo de Provisiones Técnicas son tres instrumentos en las manos de las CCAA para aumentar la solvencia de las SGR y posibilitar el aumento de su cifra de avales.

Parece necesaria una acción coordinada entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas que respetando la autonomía de ambas Administraciones coordine sus políticas de financiación de la Pyme y aumente su eficacia y eficiencia.

El modelo de negocio se desarrolla en un continuo con dos extremos, la sociedad de garantía recíproca gestionada con estrictos criterios financieros de solvencia, liquidez y riesgo, que preserva la independencia de sus órganos de dirección y que consecuentemente recibe pocas ayudas de la Comunidad Autónoma en la que actúa. Este modelo supone:

- Pocos avales en relación al número de Pyme existentes en el territorio.
- Operaciones de tamaño medio.
- Baja morosidad.
- Garantías suficientes por el riesgo avalado etc.

Por el contrario en el otro extremo del modelo están las sociedades que se consideran instrumentos de política económica de sus Comunidades y se dedican intensamente a facilitar la financiación de la Pyme regional. En este modelo:

- Las sociedades, tienen una importante penetración en el tejido empresarial de la Comunidad,
- Los avales se dirigen a sectores o a fases en la vida de las empresas de alto riesgo, como su creación.
- Las contragarantías son importantes o inexistentes según al sector al que se dirijan.
- Las sociedades dependen de la Comunidad donde se hayan situadas, de la que obtienen los fondos propios necesarios para poder crecer con solvencia y de las ayudas a la Pyme que hacen atractivos sus avales.

Por lo general responden a este modelo las sociedades más grandes del sector.

En el fondo la elección de un modelo u otro es una decisión política que depende del gobierno de la Comunidad Autónoma que generalmente es propietario del capital, aunque, naturalmente, también influye la opinión de los equipos directivos y del Consejo de Administración de las sociedades. La orientación hacia uno u otro modelo de SGR en muchas ocasiones depende más de los planteamientos ideológicos de los decisores y de sus disponibilidades presupuestarias que del partido político que gobierne la Comunidad, pues hay modelos de negocio de todo tipo en el espectro político actual de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia habría que señalar que la diferencia de desarrollo de las sociedades de garantía recíproca como causa última se explica por el modelo de negocio adoptado por la sociedad.

4.6. POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE FINANCIACIÓN DE LA PYME⁷⁵

Introducción

La financiación de la Pyme no es solo función del Instituto de Crédito Oficial. En el mercado financiero, aportando financiación directa a la Pyme o facilitando su acceso a las entidades financieras, existen una serie de instituciones que se interrelacionan con el Instituto de Crédito Oficial. Entre ellas se encuentran las instituciones crediticias privadas, bancos y cajas de ahorro, las sociedades de garantía recíproca, el Banco Europeo de Inversiones y sobre todo las Comunidades Autónomas mediante sus agencias financieras, sus acuerdos con las instituciones de crédito y sus medidas específicas de financiación de la Pyme.

Se puede hablar de un sistema español de financiación de la Pyme que actúa de una forma interrelacionada y cuyo comportamiento, eficacia y eficiencia es el resultado de las actividades interdependientes de sus miembros.

Para conocer las sinergias en el sistema crediticio español en la primera fase de la evaluación, efectuada en 2010, se realizaron veinticinco entrevistas⁷⁶ en profundidad a representantes de organizaciones implicadas en el sistema de financiación de la Pyme y en concreto a cuatro

⁷⁵ Ver Anexo 4: "Líneas de Financiación de las Comunidades Autónomas".

⁷⁶ Ver primera fase de la evaluación www.aeval.es

responsables de políticas de financiación de las Pyme en las CC.AA. de **Madrid, Castilla y León, Valencia y el País Vasco**.

En la primera fase se constató que dentro del sistema de apoyo financiero a la Pyme las CCAA realizan un importante papel porque instrumentan un amplio paquete de medidas financieras que de alguna forma compiten o complementan a las del Instituto de Crédito Oficial.

Segunda fase de la evaluación

En esta segunda fase de la evaluación (2011 – 2012) se extiende el estudio de los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme al resto de las Comunidades Autónomas con la excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Con este análisis la evaluación pretende responder a las siguientes preguntas:

- ¿Son homogéneas las políticas autonómicas de financiación de la Pyme?
- ¿Cuáles son sus elementos diferenciadores?
- ¿Pueden definirse tipologías de políticas autonómicas de financiación de la pyme?

Para responder a estas preguntas se ha utilizado una doble metodología. Por una parte se ha diseñado un mapa de los programas de financiación a la Pyme de las Comunidades Autónomas mediante la base de ayudas que recopila la DGPYME. Con fecha 2011, se detallan las ayudas de naturaleza financiera a las empresas realizadas en todas las Comunidades Autónomas, excepto Ceuta y Melilla. Por otra parte dicha información ha sido contrastada y completada con entrevistas individualizadas con los principales gestores de las políticas de financiación de la Pyme en los gobiernos autonómicos.

Los resultados obtenidos se recogen en un cuadro en el que se especifica Comunidad Autónoma, Consejería, Organismo y líneas de financiación aplicada en la Comunidad⁷⁷.

En total se han contabilizado 132 medidas que se distribuyen entre las distintas Comunidades Autónomas de la siguiente forma:

⁷⁷ Ver Anexo 4 “Líneas de financiación de las Comunidades Autónomas”.

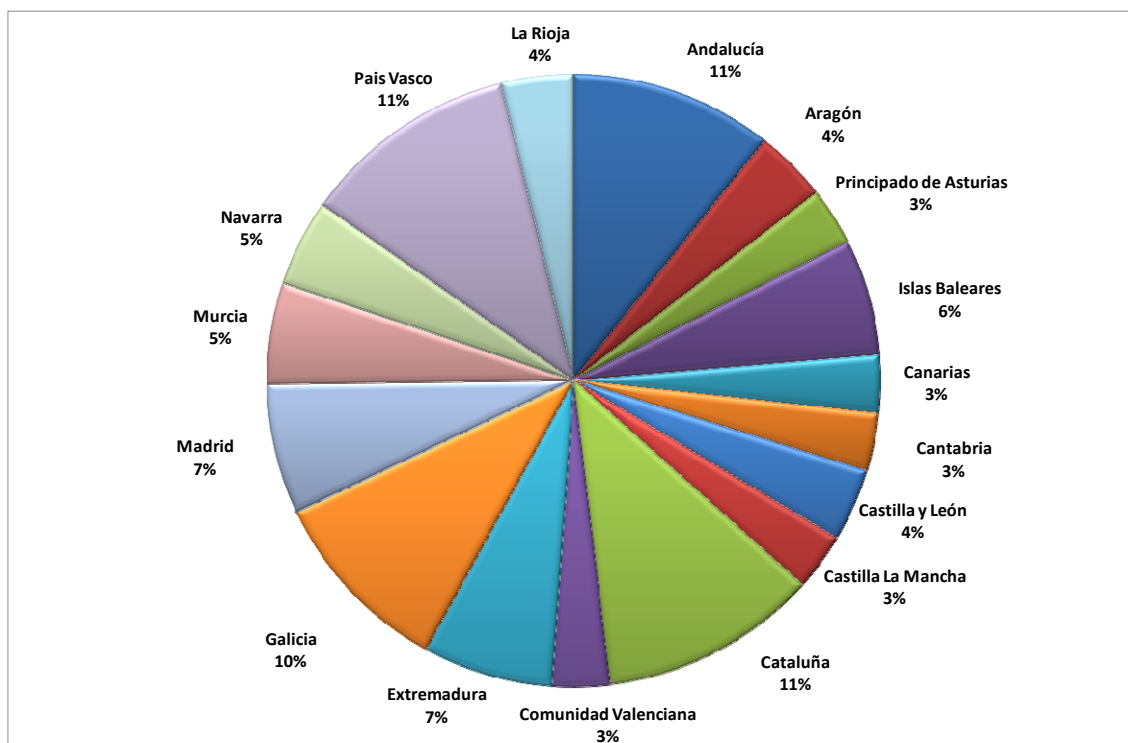
Tabla 28. Medidas de financiación de Pyme en cada Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Medidas
Andalucía	14
Aragón	6
Asturias	4
Canarias	4
Cantabria	4
Castilla y León	5
Castilla-La Mancha	4
Cataluña	15
Comunidad Valenciana	4
Extremadura	9
Galicia	13
Islas Baleares	8
La Rioja	5
Madrid	9
Murcia	8
Navarra	6
Pais Vasco	15
TOTAL	132

Fuente: Instituto de Crédito Oficial (ICO)

La media es de 7,70 medidas por Comunidad con una desviación estándar de 4,12 y un coeficiente de variación del 55,5%. En porcentaje las medidas por Comunidad se distribuyen de la siguiente forma:

Gráfico 125. Peso de cada Comunidad Autónoma en las medidas de financiación de la Pyme existentes en España



Fuente: elaboración propia

De los datos anteriores no cabe obtener otra conclusión que la **no homogeneidad de los sistemas de financiación de la Pyme de las Comunidades**, pues la mayor o menor bondad de un sistema de financiación no depende del número de medidas que lo desarrollan sino de la eficacia, eficiencia e impacto del conjunto de los programas considerados.

Para caracterizar los diferentes sistemas de políticas de financiación de la Pyme en las Comunidades Autónomas se han elegido cuatro tipos de indicadores:

- **Instituciones.** Se definen los diferentes sistemas según el tipo de instituciones implicadas en la implementación de las políticas de financiación de las Pyme. Se han clasificado las instituciones en cinco categorías:
 - o **Administración directa de las CCAA** a partir de direcciones generales y organismos integrantes de las Consejerías competentes.
 - o **Agencias financieras y de desarrollo de las CCAA**, las Agencias financieras suelen llamarse institutos de finanzas. Las agencias de desarrollo son organismos especializados en el

desarrollo de la Pyme. La diferencia entre unos y otros suele estribar en que los institutos de finanzas gestionan además de las políticas de financiación de la Pyme las finanzas de la Comunidad Autónoma.

- o **Empresas públicas de las CCAA, financieras o de desarrollo.** Son empresas especializadas en el capital riesgo que además pueden conceder préstamos participativos y en algunos casos préstamos directos. Suelen provenir de las antiguas sociedades de desarrollo industrial (SODIS), del antiguo INI, o ser de nueva creación por la Comunidad Autónoma correspondiente.
- o **Otras instituciones públicas** de ámbito más reducido que la Comunidad Autónoma como pueden ser las Diputaciones Vascas.
- o **Otras instituciones privadas colaboradoras de la CCAA.** Como ejemplo puede citarse a instituciones financieras como la Caixa en el caso de los microcréditos y sus programas de colaboración con alguna Comunidad.
- **Beneficiarios.** A quien están dirigidos los diferentes programas y medidas contempladas en la política de financiación de la Pyme de la Comunidad. Se distingue entre **Pyme** en general e independientemente de su tamaño; **Autónomos**; **Economía social**; **Emprendedores** o creadores de empresas y **Pyme avaladas por las sociedades de garantía recíproca** que pueden recibir determinados apoyos de la Comunidad Autónoma.
- **Actividades financiables.** Recoge las actividades más significativas de la empresa que son objeto de apoyo por parte del programa analizado. Se contempla, la **inversión**; las **actividades propias de un determinado sector económico**; las **políticas empresariales especializadas**; la **liquidez y el circulante**, la **creación y puesta en marcha de nuevas empresas**; las **empresas en dificultades** y las **novaciones de préstamos**.
- **Instrumentos financieros.** En concreto se han tenido en cuenta los **préstamos directos** que son aquellos concedidos directamente por la institución que gestiona el programa y en los que esta asume el riesgo de la operación; **los préstamos de instituciones de crédito colaboradoras** de la CCAA. independientemente del riesgo que asuman; los **prestatos de otras entidades colaboradoras de la CCAA**, que no son instituciones de crédito; las **bonificaciones y subvenciones de tipos de interés** o en su caso de determinados

costes de la operación de crédito, los **préstamos cofinanciados con el Banco Europeo de Inversiones**; los **préstamos participativos**; el **otorgamiento de garantías** realizado por la propia Comunidad o una de sus instituciones integrantes, los **anticipos reintegrables**; los **prestamos avalados por una SGR** y las **subvenciones al coste del aval de una SGR**.

En base a estos indicadores y a partir de los perfiles de los programas de financiación a la Pyme se ha evaluado la posible heterogeneidad de los sistemas institucionales de implementación de las políticas autonómicas de financiación a la Pyme.

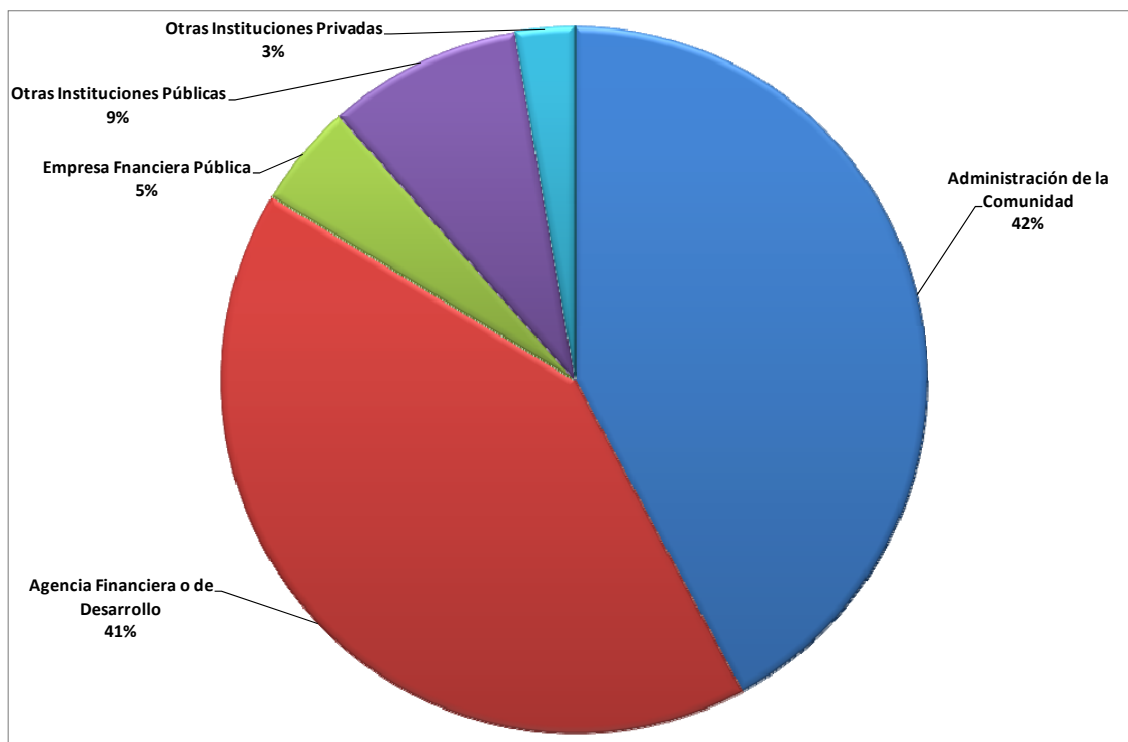
Conviene señalar las limitaciones del trabajo de análisis realizado en cuanto a la fiabilidad de los datos utilizados para la evaluación. Las principales limitaciones son las siguientes:

- Al no ser el objetivo principal de la evaluación las políticas de financiación de la Pyme en las Comunidades Autónomas las fuentes utilizadas han sido secundarias, las bases de datos de la Dirección General de Pyme del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Las fuentes primarias de la base de datos de ayudas de la DGPYME son las medidas publicadas en los boletines oficiales de las Comunidades Autónomas luego las medidas no publicadas en boletín no se consideran a efectos del estudio⁷⁸.
- El año base ha sido 2011, año en el que se produjeron cambios de gobierno importantes en las Comunidades Autónomas por lo que la situación reflejada en el análisis con toda seguridad ha variado a día de hoy.
- La fiabilidad de los indicadores utilizados es relativa pues al basarse en fuentes secundarias ha habido que interpretar las mismas ya que la información suministrada por dichas fuentes no es homogénea y en muchos casos es insuficientes.

No obstante y pese a los posibles errores de interpretación y las lagunas de información existentes, se considera que la información utilizada es suficiente, relevante y adecuada para responder a las preguntas de evaluación planteadas.

⁷⁸ Por esta razón no se han considerado las actividades de capital riesgo porque al ser incompleta la información obtenida podían distorsionarse las conclusiones de la evaluación al no recogerse todas las actividades de capital riesgo en los boletines de las Comunidades.

Gráfico 126. Instituciones que implementan las políticas autonómicas de financiación de la Pyme

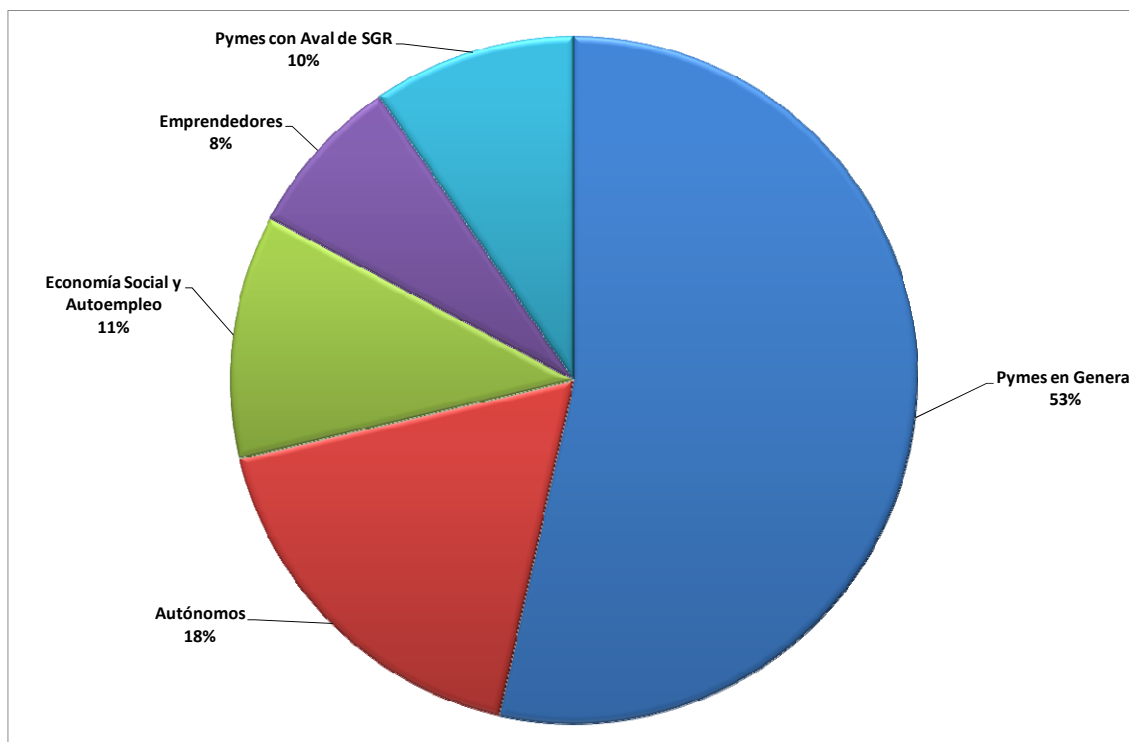


Fuente: elaboración propia

Las medidas que conforman las políticas de financiación de la Pyme de las Comunidades Autónomas están gestionadas fundamentalmente por órganos de la Administración Central Regional, Consejerías, 42% de los casos. El modelo alternativo es la implementación de las políticas por organismos especializados, Institutos de Desarrollo o Institutos de Finanzas, el 41% de los casos. Además un 9% de los programas de financiación de la Pyme los implementan otras instituciones públicas, un 5% lo hacen empresas financieras públicas y un 3% otras instituciones privadas.

Desarrollan programas de financiación de las Pyme un total de veinte consejerías de quince CCAA. Nueve institutos de desarrollo y cuatro institutos de finanzas desarrollan programas de financiación de la Pyme en un total de doce Comunidades. En cuatro Comunidades actúan cuatro sociedades públicas de desarrollo. Además en el País Vasco con un sistema financiero de apoyo a la Pyme muy desarrollado, intervienen no solo empresas financieras públicas sino también diputaciones forales e incluso instituciones privadas.

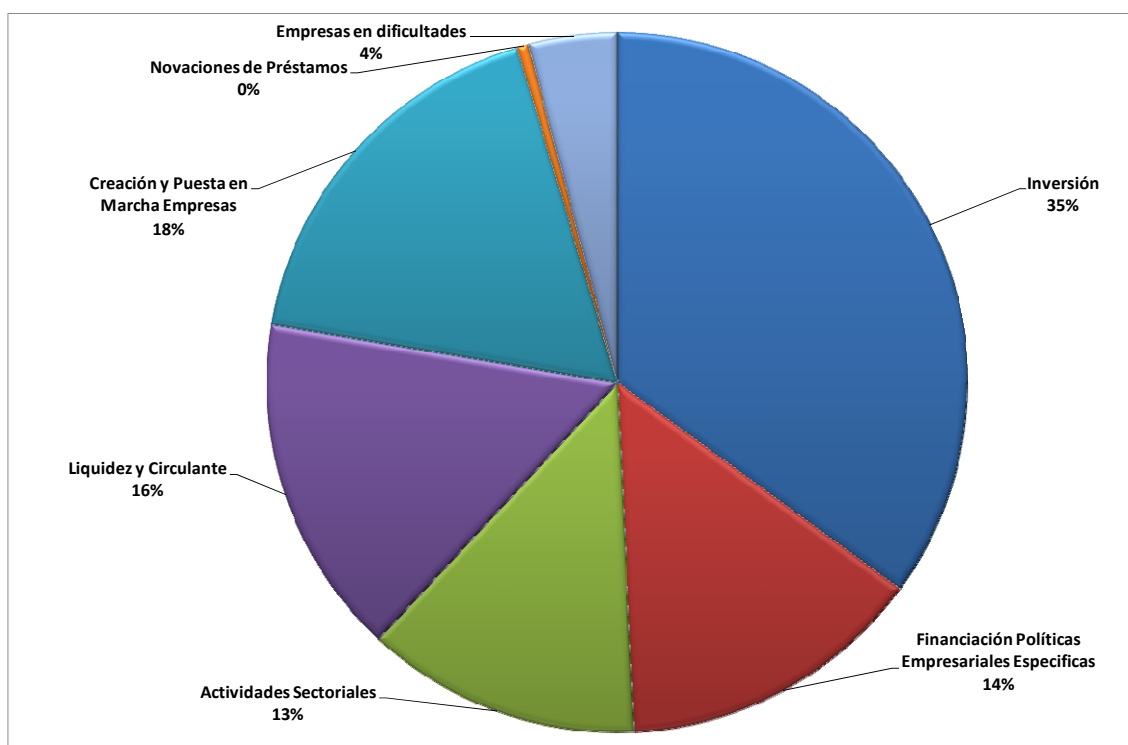
Gráfico 127. Beneficiarios de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme



Fuente: elaboración propia

La mayoría de las medidas tienen como destinatarios a las Pyme de cualquier tamaño e independientemente de su forma jurídica, el 53% de las medidas. Los autónomos, el 18% de las medidas, el fomento de la economía social y el autoempleo, el 11%, la Pyme con aval de SGR, el 10% y los emprendedores, el 8%, son otros de los colectivos apoyados por las políticas de fomento de la financiación de la Pyme de las Comunidades Autónomas.

Gráfico 128. Actividades financiadas por las políticas autonómicas de financiación de la Pyme

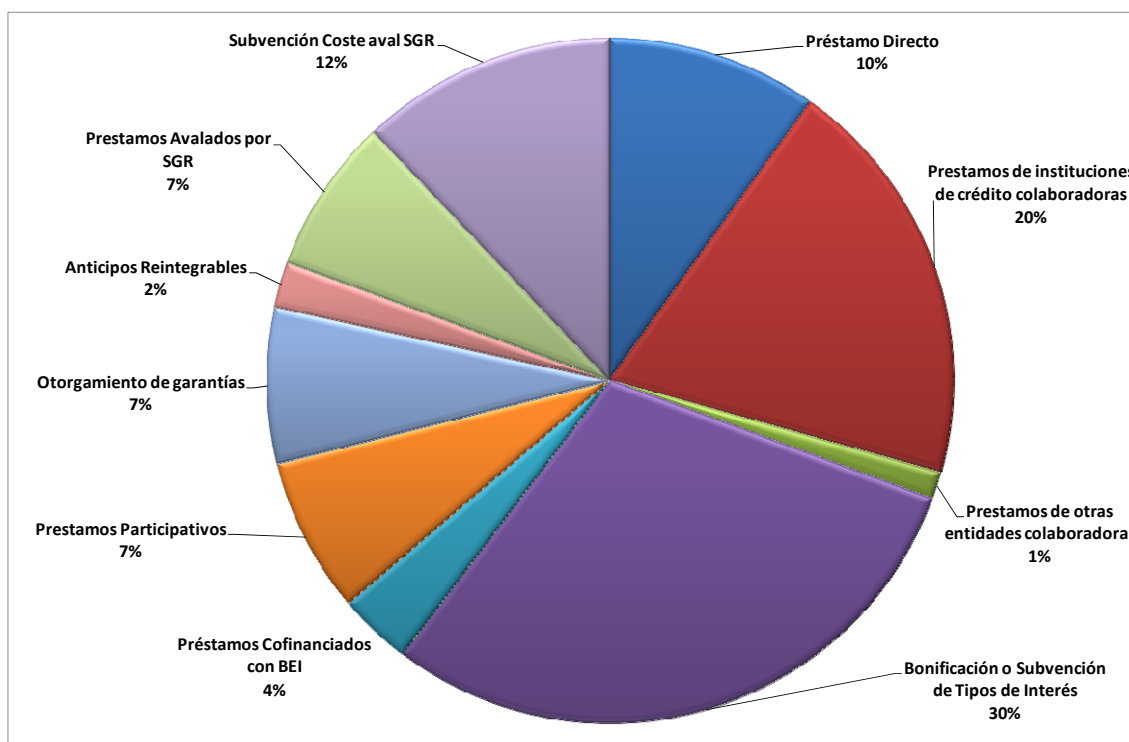


Fuente: elaboración propia

Fundamentalmente la actividad financiable por las políticas de financiación de la Pyme, el 80% de las medidas, es la inversión en cualquiera de sus modalidades: la inversión en general, 35% de las medidas, la inversión de las empresas de un determinado sector, el 13%, las inversiones en determinadas actividades de la empresa, desarrollo tecnológico, internacionalización, nuevas tecnologías, etc. el 14% y las inversiones necesarias para la creación y puesta en marcha de empresas, el 18% de las medidas.

Asimismo, hay medidas probablemente creadas a raíz de la crisis, destinadas a financiar la liquidez y el circulante, el 16%, la novación de préstamos, una medida, o el apoyo a empresas en dificultades, el 4%. Parece evidente que las políticas autonómicas de financiación de la Pyme no han reaccionado con demasiada agilidad a los efectos de la crisis que han situado a la liquidez y la financiación del circulante como las necesidades prioritarias de las Pyme españolas en la actualidad.

Gráfico 129. Instrumentos utilizados por las políticas autonómicas de financiación de la Pyme

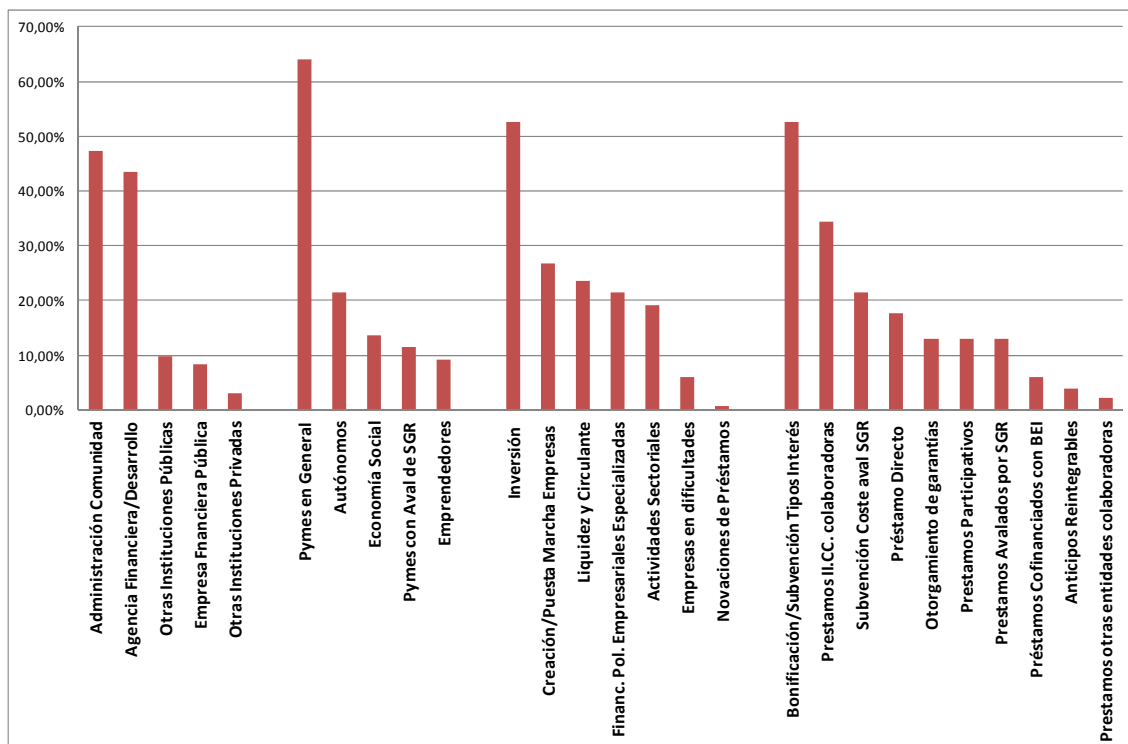


Fuente: elaboración propia

En cuanto al tipo de instrumento financiero utilizado, la mayoría de las medidas, el 69%, se caracterizan por la no asunción de riesgo directo por la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, la bonificación de tipos de interés, el 30% de las medidas, los préstamos de las entidades de crédito colaboradoras, el 20%, la subvención del coste del aval, el 12% o los préstamos avalados por la SGR, el 7%. En menor medida se contemplan los programas en los que la CCAA asume riesgo, los préstamos directos, 10%, los anticipos reintegrables, 2%, el otorgamiento de garantías, 7%, los préstamos participativos, 7%, los préstamos cofinanciados con el BEI, 4% y el 1% los préstamos de otras entidades colaboradoras.

Los préstamos del ICO pueden competir con las medidas de financiación de la Pyme de las CCAA, tanto si se trata de préstamos directos de las instituciones de crédito colaboradoras de las Comunidades, los de las entidades colaboradoras, o los cofinanciados por el BEI. Igualmente, los créditos del ICO pueden ser colaboradores eficaces de las políticas de financiación de Pyme de las CCAA. De hecho, alguna Comunidad entre las analizadas, no discrimina el origen de los préstamos que subvenciona aplicando sus bonificaciones a los préstamos de las líneas de mediación del ICO.

Gráfico 130. Perfil medio nacional de los políticas autonómicas de financiación de la Pyme



Fuente: elaboración propia

Con el fin de constatar las diferencias de los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme, se ha calculado el perfil medio nacional de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme que nos servirá de parámetro para realizar las comparaciones entre sistemas y resaltar las particularidades de cada uno de ellos.

4.6.1. Institucionalización de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme

La disparidad de sistemas institucionales de implementación de las políticas de financiación de la Pyme en las diferentes Comunidades Autónomas se pone en evidencia en los esquemas que recogen el perfil de estas políticas⁷⁹.

En la evaluación no se ha tenido en cuenta criterios que midan la eficacia y eficiencia de los diferentes modelos institucionales, limitándose a constatar la falta de homogeneidad de los diferentes sistemas sin entrar a valorar su eficacia, eficiencia e impacto.

⁷⁹ Ver Anexo 5: "Líneas de financiación de las Comunidades Autónomas".

Una evaluación de este tipo hubiera requerido la colaboración activa de los responsables de las diferentes CCAA y supera los objetivos de la presente evaluación. La importancia de los sistemas de financiación de la Pyme en las CCAA y el riesgo de compartimentación del mercado aconsejarían plantearse una nueva evaluación específica sobre la eficacia, eficiencia e impacto de los sistemas autonómicos de financiación a la Pyme.

De la información recopilada se evidencia la heterogeneidad de los perfiles y las diferencias en los entramados institucionales utilizados para implementar las políticas de financiación de la Pyme en las distintas Comunidades. Si bien algunos sistemas presentan elementos en común, no existen coincidencias significativas por lo que puede concluirse afirmando que las políticas de financiación de la Pyme en las CCAA no son homogéneas.

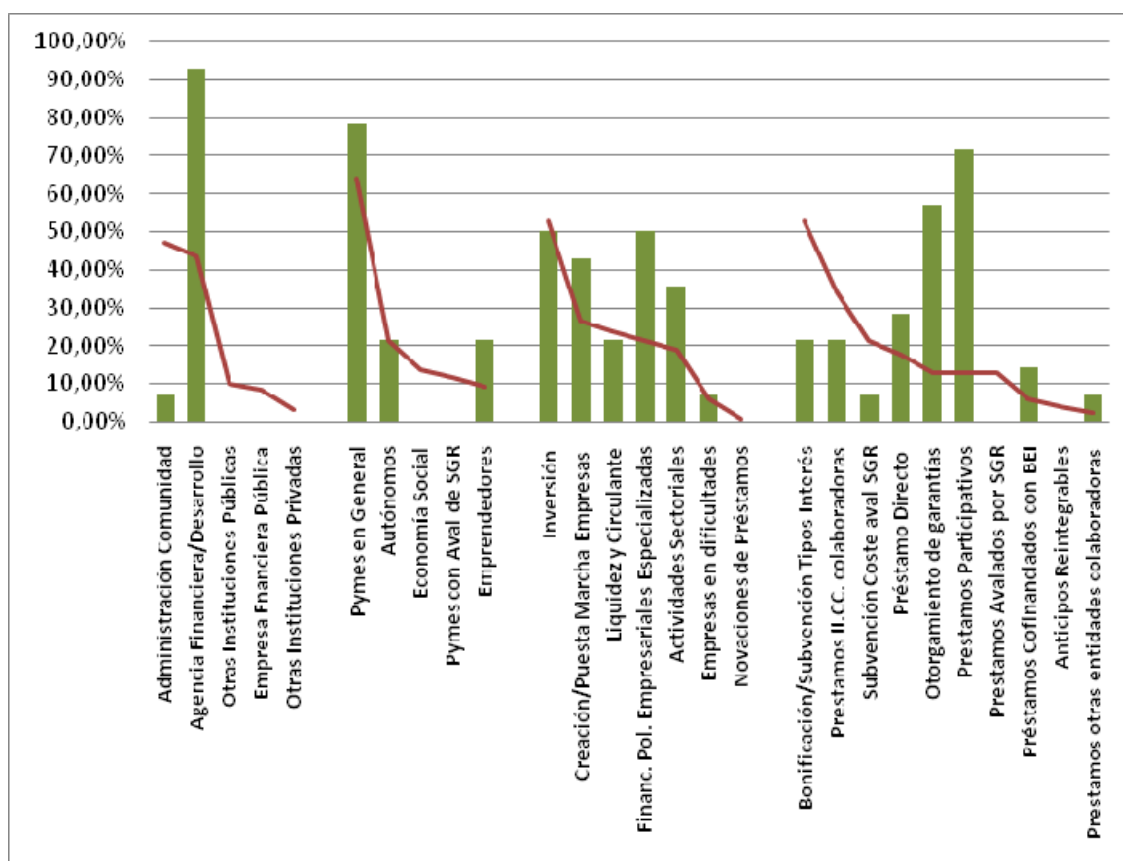
4.6.2. Perfil de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme

Se ha calculado el perfil de la media por Comunidad Autónoma de cada uno de los indicadores considerados para definir una política de financiación de la Pyme y se ha procedido a compararlos con el perfil de la media nacional. Los resultados son los obtenidos en los siguientes gráficos donde con una línea roja se señala el perfil medio nacional para cada indicador y con una barra verde el valor alcanzado para cada indicador en la Comunidad Autónoma considerada.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

Comunidad Autónoma de Andalucía:

Gráfico 131. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Andalucía



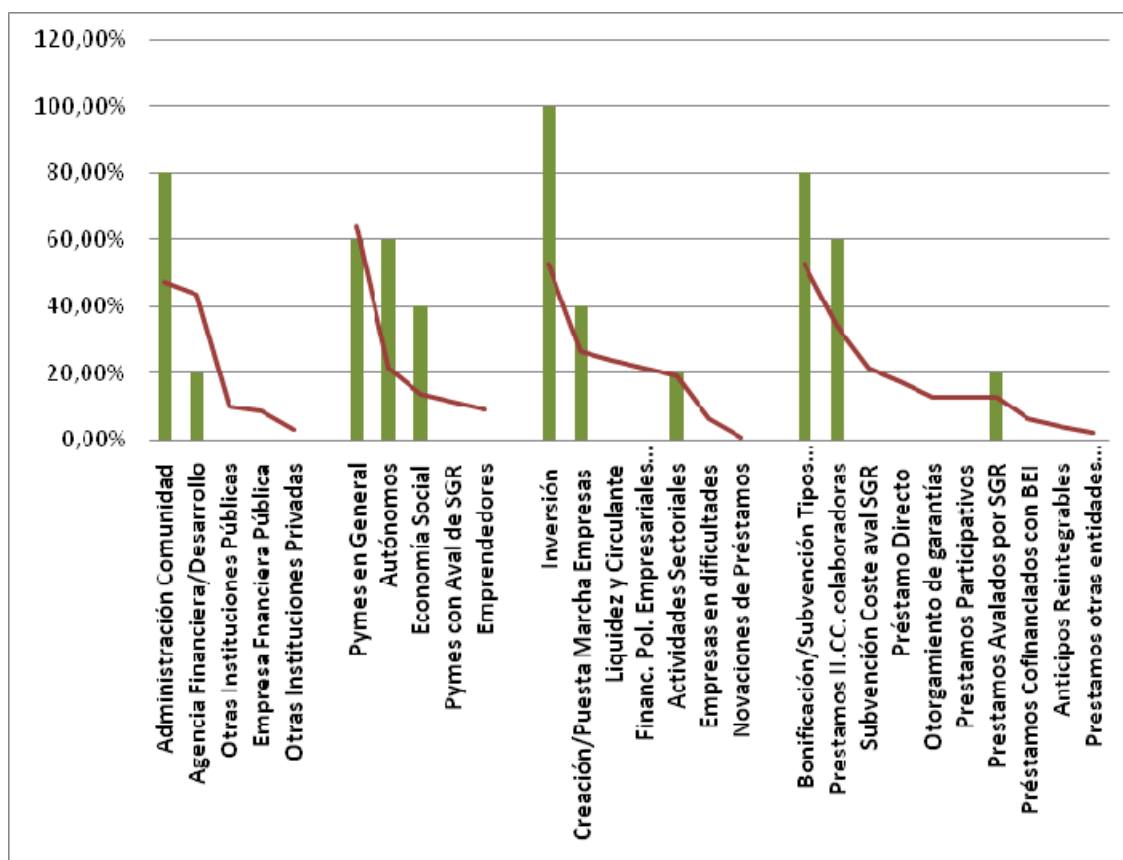
Fuente: elaboración propia

Las políticas de financiación a la Pyme en Andalucía se centran en la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA que está realizando un gran esfuerzo en la labor de apoyo al empresariado andaluz, gestionando la concesión de incentivos a las empresas y la gestión de proyectos y programas de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. La nueva convocatoria 2012-2013, da continuidad a la mayor parte de los contenidos de los programas anteriores de financiación.

En el gráfico se evidencian las disparidades del modelo andaluz de financiación de la Pyme respecto a la media nacional especialmente en cuanto a los instrumentos utilizados destacando el menor uso de los préstamos de entidades de crédito y las bonificaciones de tipos de interés y el mayor uso del otorgamiento de garantías y de los préstamos participativos.

Comunidad Autónoma de Aragón:

Gráfico 132. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Aragón

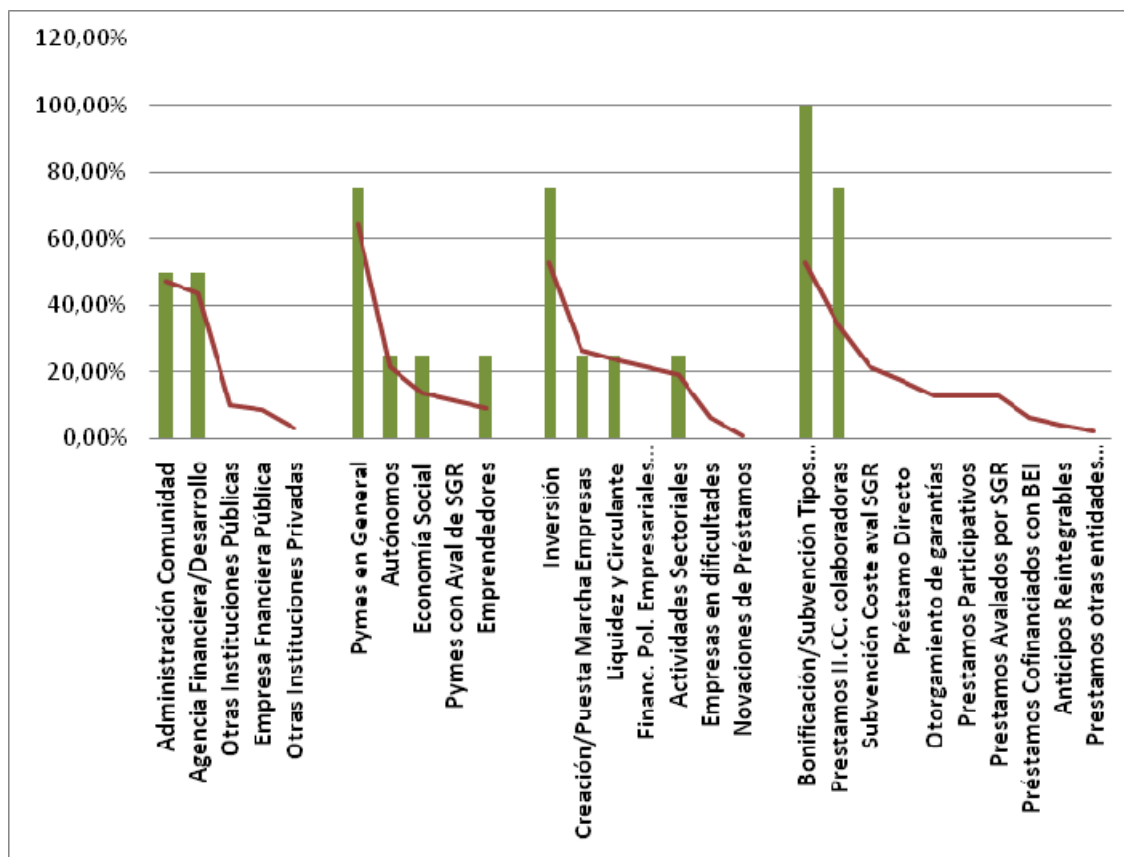


Fuente: elaboración propia

La implementación de las políticas de financiación de la Pyme en Aragón se caracteriza porque se realizan fundamentalmente desde las Consejerías de la propia Comunidad. En cuanto al perfil de las políticas destaca la falta de programas de financiación de la liquidez y del circulante y su concentración en la financiación de las inversiones. En cuanto a los instrumentos destacan las bonificaciones y subvenciones de tipos, los créditos de instituciones de crédito colaboradoras y los préstamos avalados por las SGR.

Comunidad autónoma de Asturias:

Gráfico 133. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Asturias

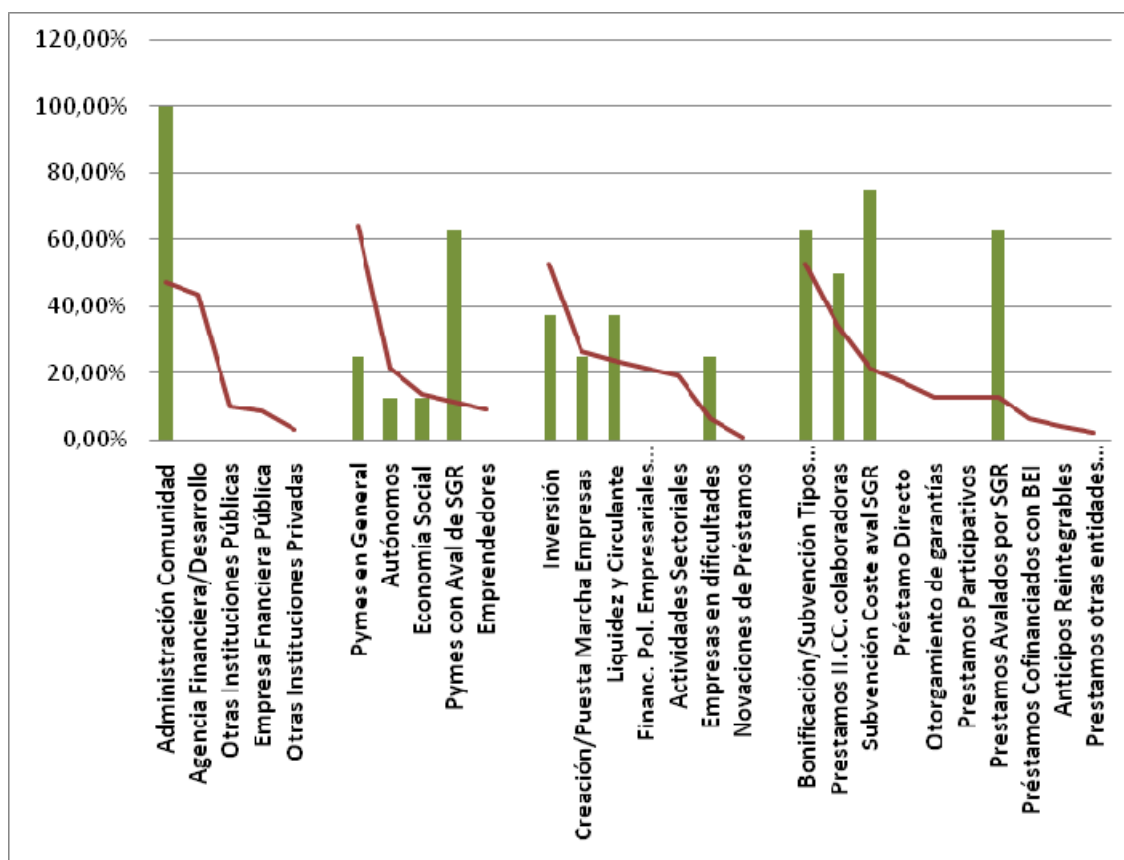


Fuente: elaboración propia

En el gráfico se evidencia que las políticas de financiación a la Pyme en Asturias se implementan tanto directamente desde las Consejerías de la Comunidad como desde el Instituto de Desarrollo Económico (IDEPA). Los instrumentos utilizados son exclusivamente las bonificaciones de tipos de interés y los préstamos de las instituciones de créditos colaboradoras de la Comunidad. Una característica específica de esta Comunidad es la gestión de los fondos mineros no recogidos en los perfiles.

Comunidad Autónoma de Baleares:

Gráfico 134. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Baleares

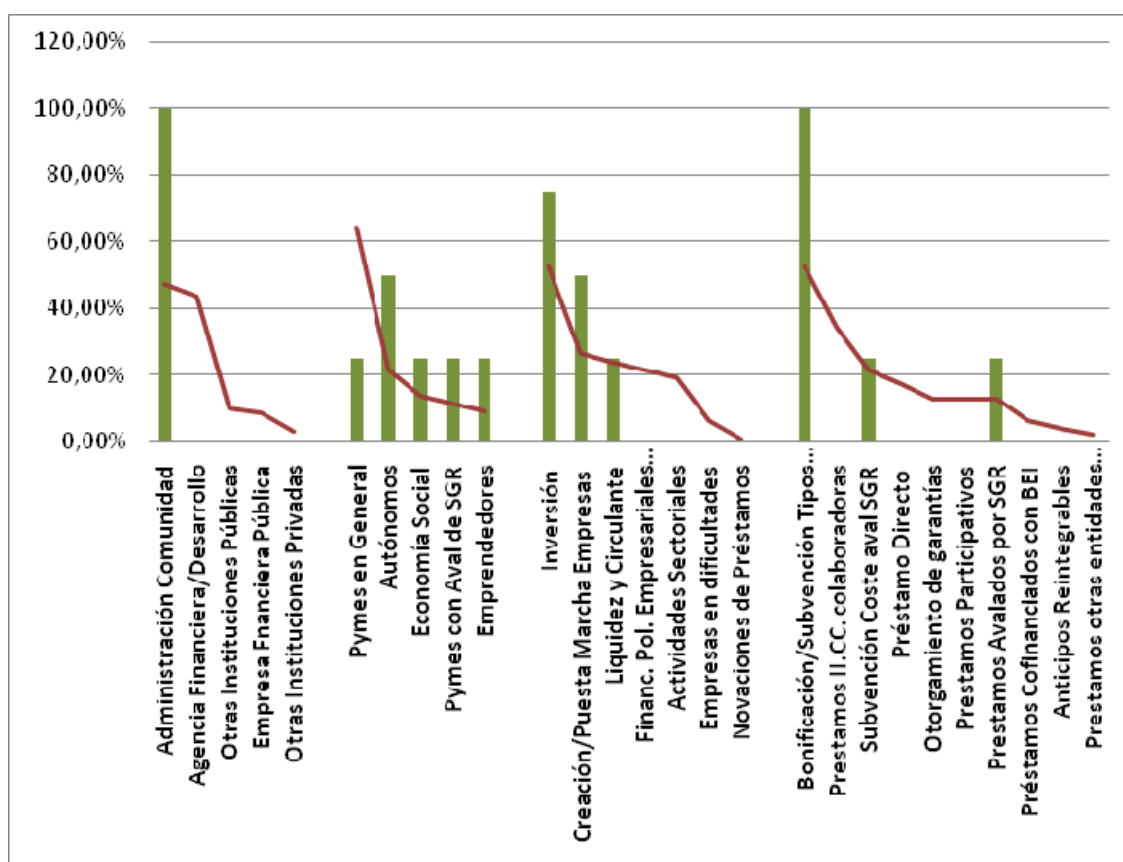


Fuente: elaboración propia

En Baleares la gestión de los programas de financiación a la Pyme se realiza exclusivamente por las Consejerías competentes. Como característica diferenciadora destaca la importancia de los apoyos a la sociedad de garantía recíproca que se convierte en un instrumento de política económica al plantearse la Comunidad programas cuyo destinatario son las Pyme avaladas por la SGR. Los instrumentos utilizados son los préstamos avalados por la SGR y las subvenciones al coste del aval. Estas políticas se consolidan mediante el Decreto Ley de apoyo a los emprendedores y a la micro, pequeña y media empresa de las Islas Baleares, publicado en el BOIB de 30 de agosto de 2011.

Comunidad Autónoma de Canarias:

Gráfico 135. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Canarias

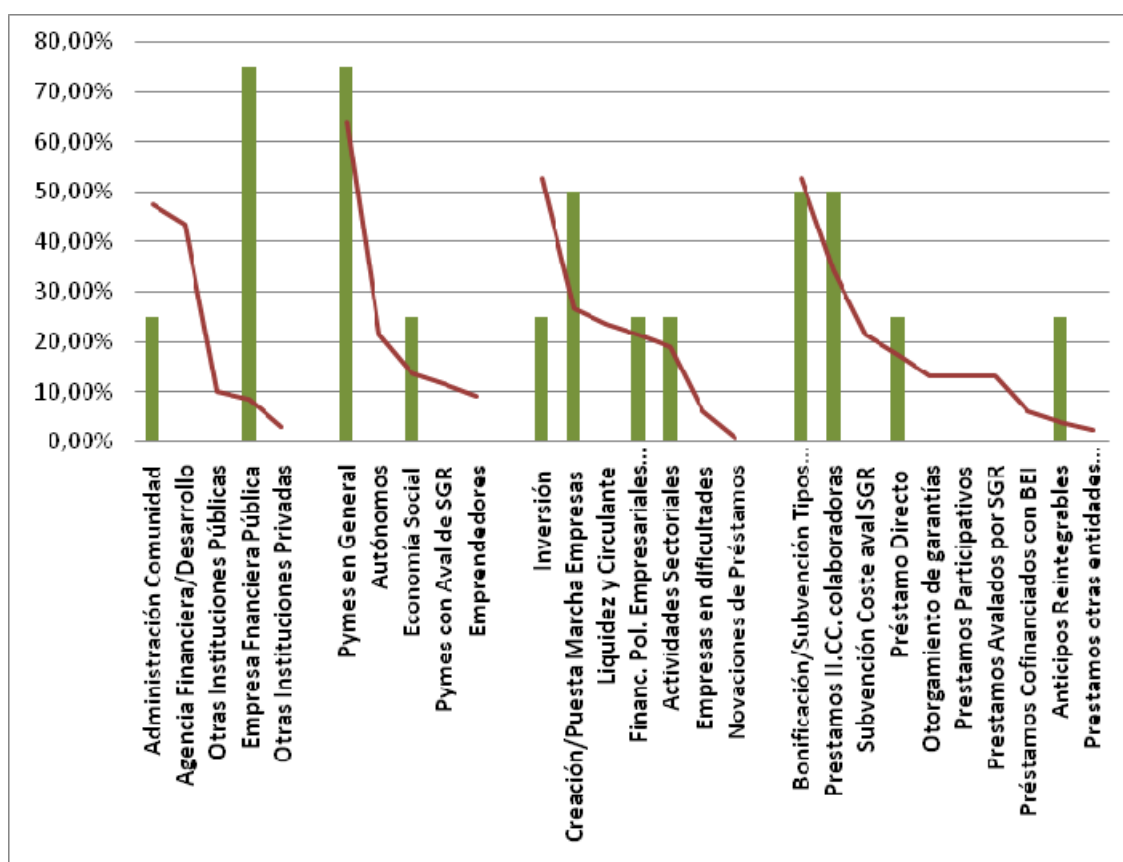


Fuente: elaboración propia

La gestión de los programas de financiación a la Pyme en Canarias se realiza a través de las Consejerías competentes. Está prevista la utilización de la Empresa SODECAN (Sociedad de Desarrollo de Canarias) como instrumento para implementar estas políticas. En cuanto a los instrumentos utilizados destaca el uso casi exclusivo de la bonificación y subvención del tipo de interés y los apoyos a la SGR.

Comunidad Autónoma de Cantabria:

Gráfico 136. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Cantabria



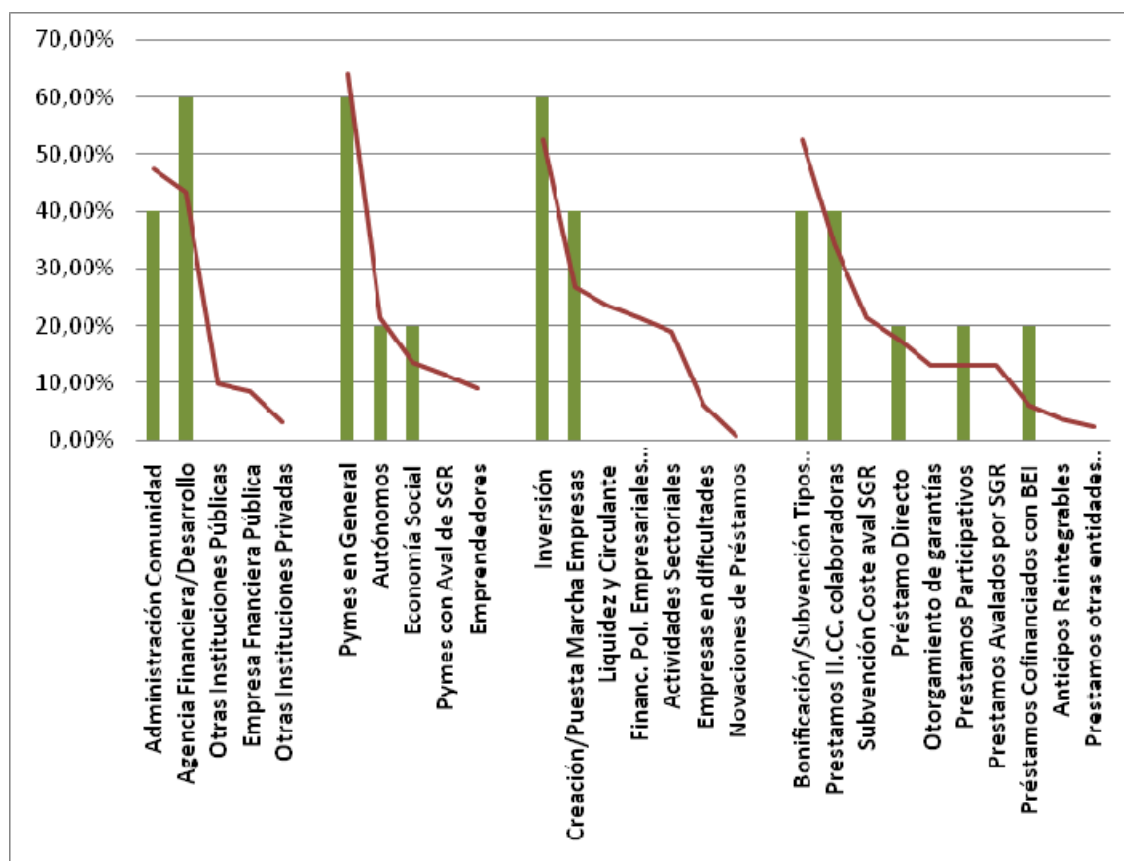
Fuente: elaboración propia

Hasta la fecha de cierre de esta evaluación los programas de financiación a la Pyme en Cantabria se implementaban a través de las Consejerías de la Comunidad y en concreto por la Empresa Pública SODERCAN. En estos momentos (marzo de 2012) se estaba planteando que sea el Instituto de Finanzas de Cantabria (ICAF) el que gestione estas políticas.

Destaca la inexistencia de apoyo a la financiación de la liquidez y al circulante y el que los instrumentos fundamentales de financiación sean los préstamos de las entidades de crédito colaboradoras, las bonificaciones y subvenciones de tipos de interés y en menor medida los préstamos directos.

Comunidad Autónoma de Castilla y León:

Gráfico 137. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Castilla y León

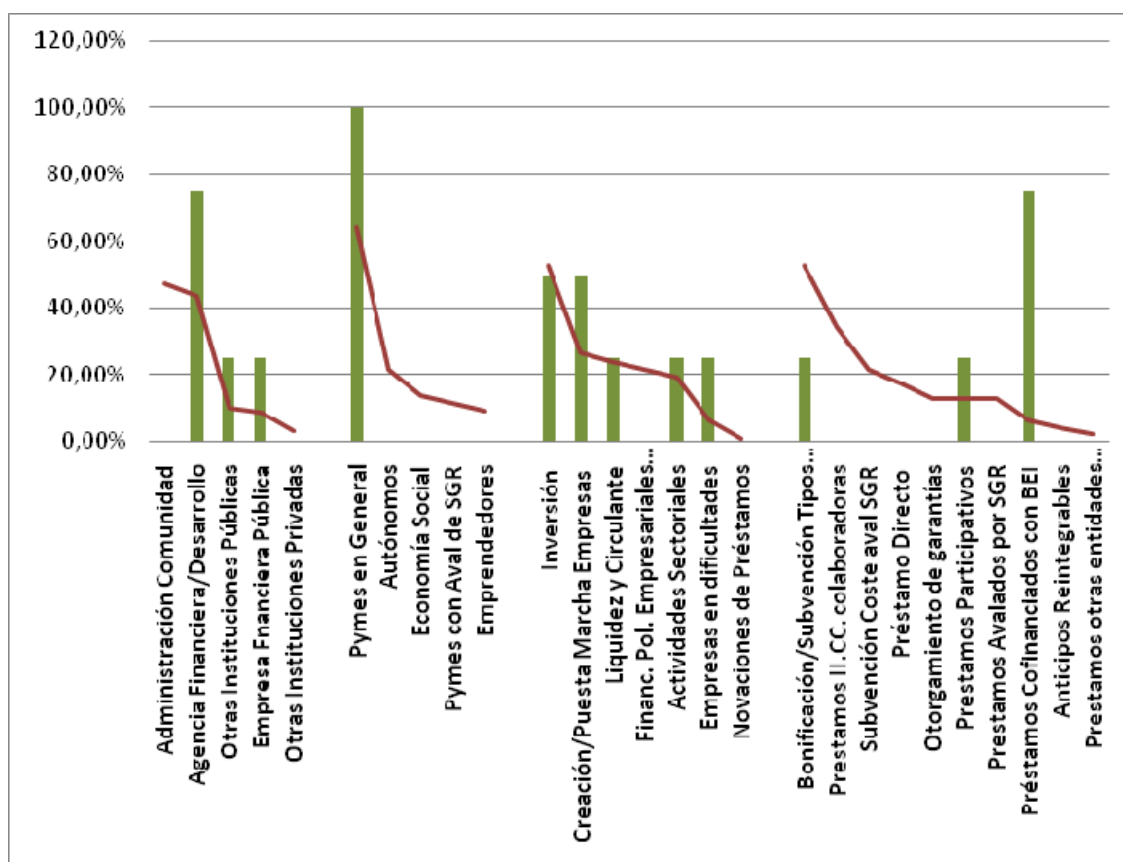


Fuente: elaboración propia

La implementación de las políticas de financiación de la Pyme en Castilla y León se realiza fundamentalmente a través de la Agencia de Desarrollo (ADE), aunque las políticas de apoyo a la economía social se implementan por las Consejerías competentes. Destaca la utilización de los préstamos de las instituciones de crédito colaboradoras, las bonificaciones y subvención de tipos de interés y los créditos cofinanciados con el BEI, aunque por lo general los perfiles son relativamente similares a los de la media nacional.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha:

Gráfico 138. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Castilla-La Mancha



Fuente: elaboración propia

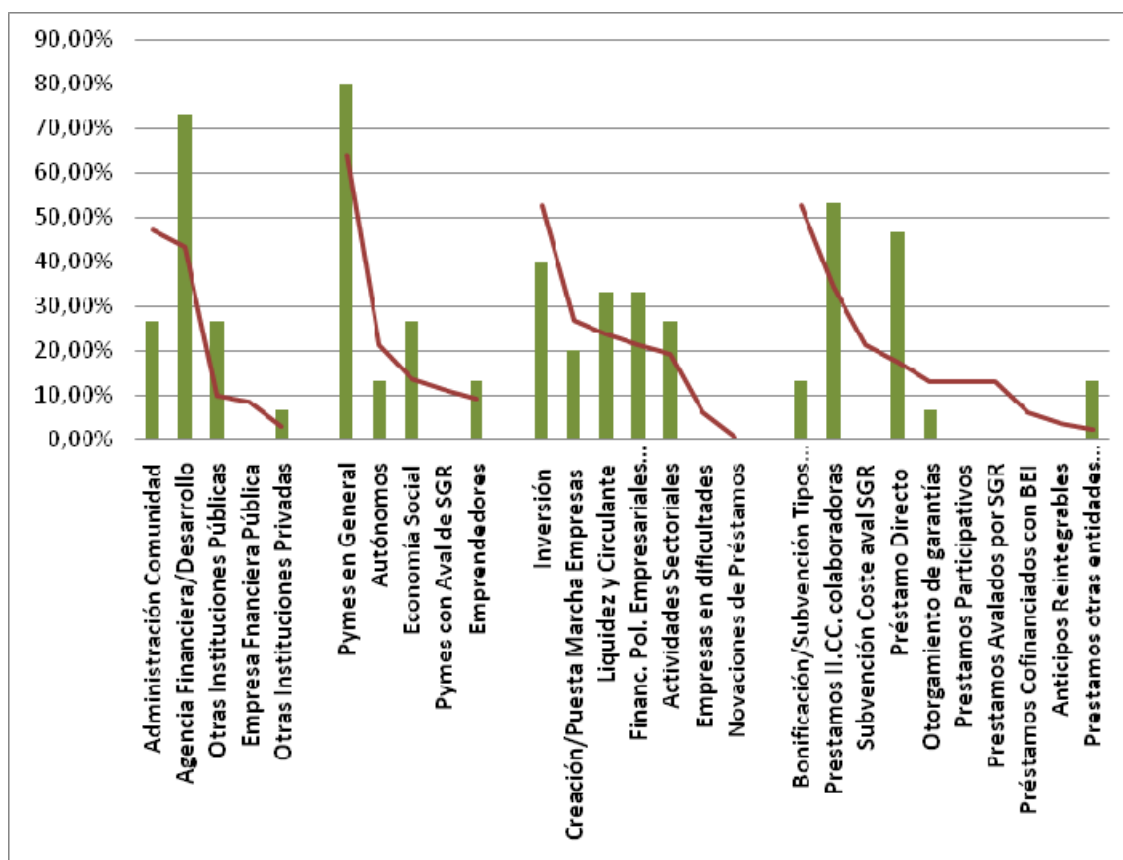
En Castilla-La Mancha se produce una especialización institucional en cuanto a la implementación de las políticas de financiación de la Pyme, las inversiones en capital las realiza la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla la Mancha, S.A. (SODICAMAN), la financiación de la inversión se realiza a través del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha (ICMF) y las subvenciones se conceden por las Consejerías competentes.

Destaca la importancia que tienen los préstamos cofinanciados por el BEI y el hecho de que los programas no discriminen entre tipo de empresas dirigiéndose básicamente a Pyme en general.

En el momento de realizar la entrevista, la Comunidad se estaba replanteando la política de financiación a la Pyme.

Comunidad Autónoma de Cataluña:

Gráfico 139. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Cataluña

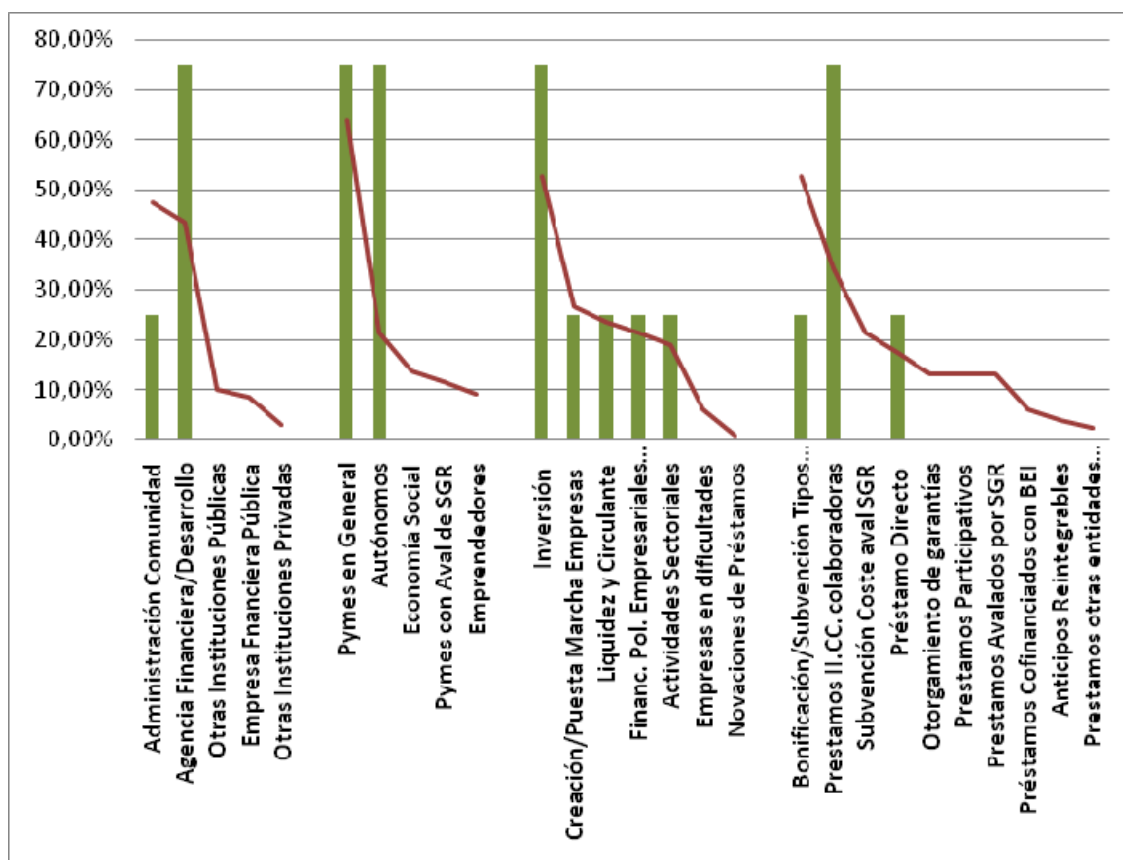


Fuente: elaboración propia

En Cataluña la política de financiación de la Pyme cubre un amplio repertorio de beneficiarios y de actividades financiables. Institucionalmente utiliza a las Consejerías competentes y a instituciones especializadas como ACCIÓ, la Sociedad de Capital Riesgo AVANÇA y el Instituto Catalán de Finanzas. En cuanto a instrumentos utilizados destacan los préstamos directos y los préstamos de las entidades colaboradoras y de las instituciones de crédito.

Comunidad Autónoma de Valencia:

Gráfico 140. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de la Comunidad Valenciana

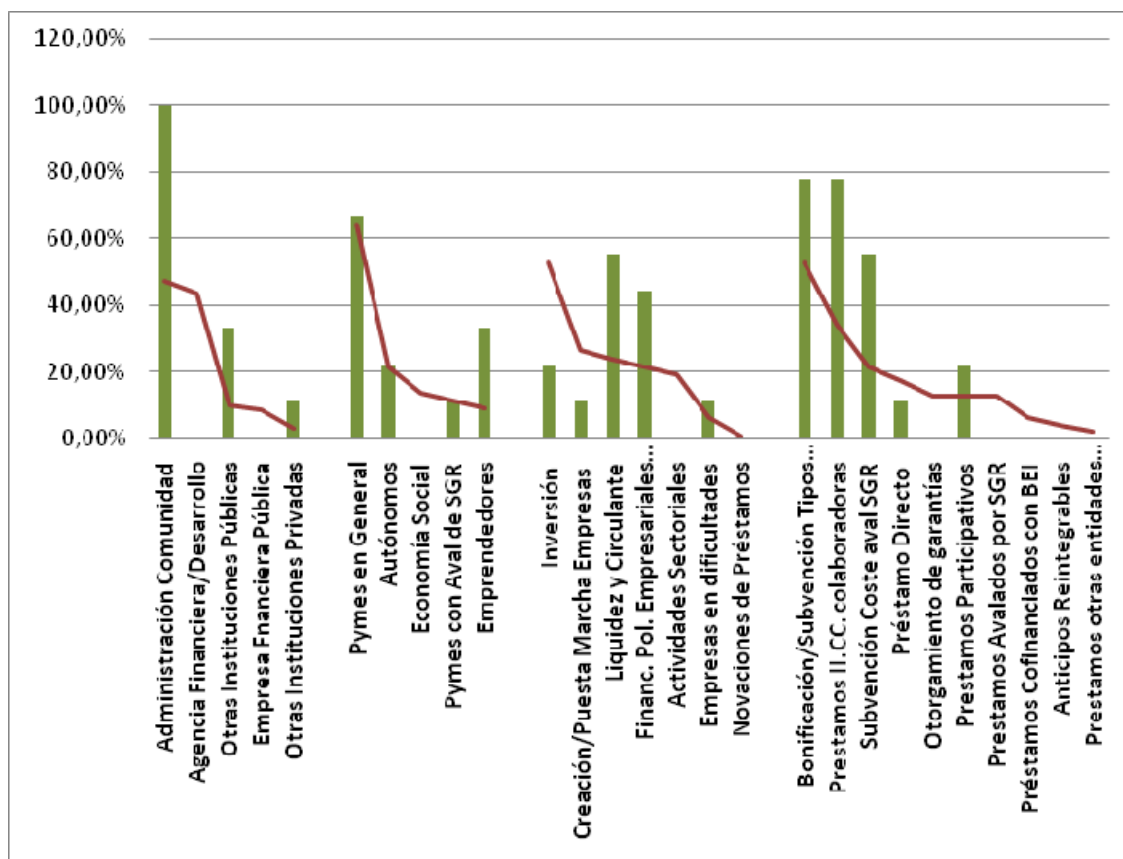


Fuente: elaboración propia

En la Comunidad Valenciana las políticas de financiación de la Pyme se realizan a través del Instituto Valenciano de Finanzas (IVAF) y las políticas especializadas las implementan las Consejerías competentes. Básicamente los instrumentos utilizados son los préstamos de las instituciones de crédito colaboradoras, los préstamos directos y las subvenciones o bonificación de tipos de interés.

Comunidad Autónoma de Extremadura:

Gráfico 141. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Extremadura

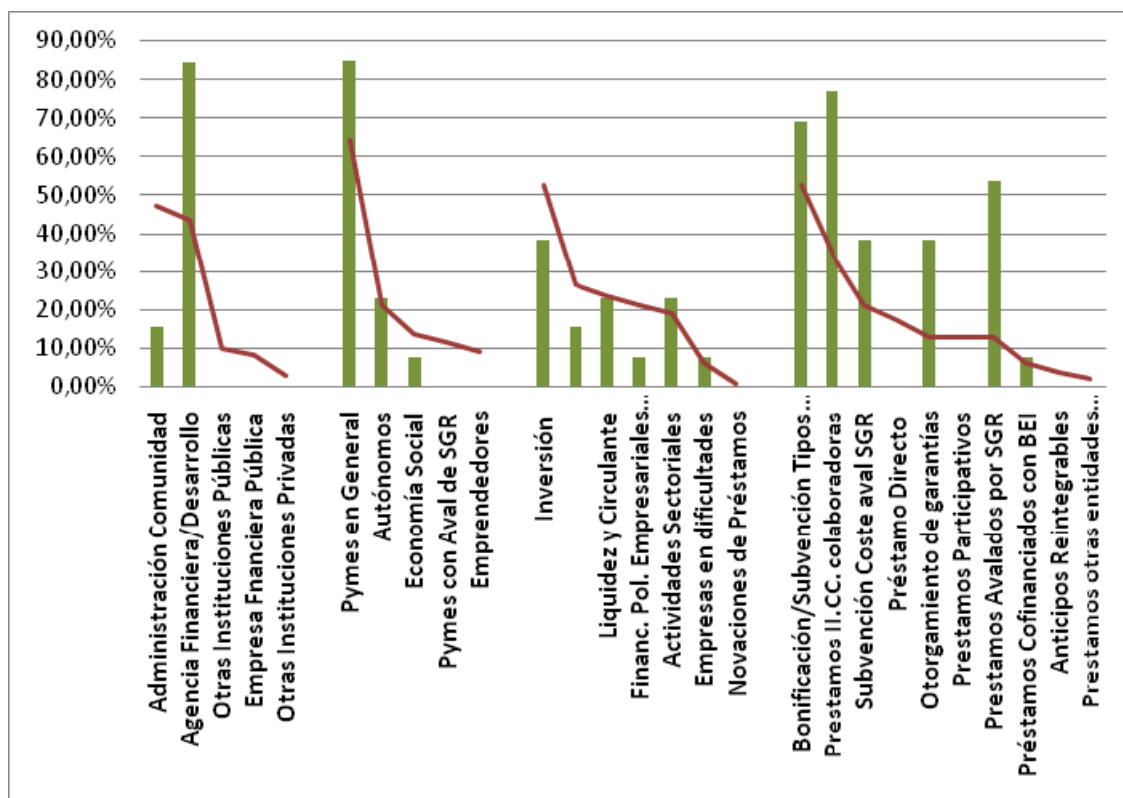


Fuente: elaboración propia

En Extremadura las políticas de financiación de la Pyme se realizan a través de las Consejerías competentes y el grupo de Empresas Públicas “Grupo Extremadura Avante”. Destaca la política de apoyo a los emprendedores, a la liquidez y el circulante y a las empresas en dificultades; en cuanto a instrumentos de política financiera está en proyecto la utilización de los préstamos reembolsables de los fondos Jeremy en detrimento de las ayudas directas.

Comunidad Autónoma de Galicia:

Gráfico 142. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Galicia

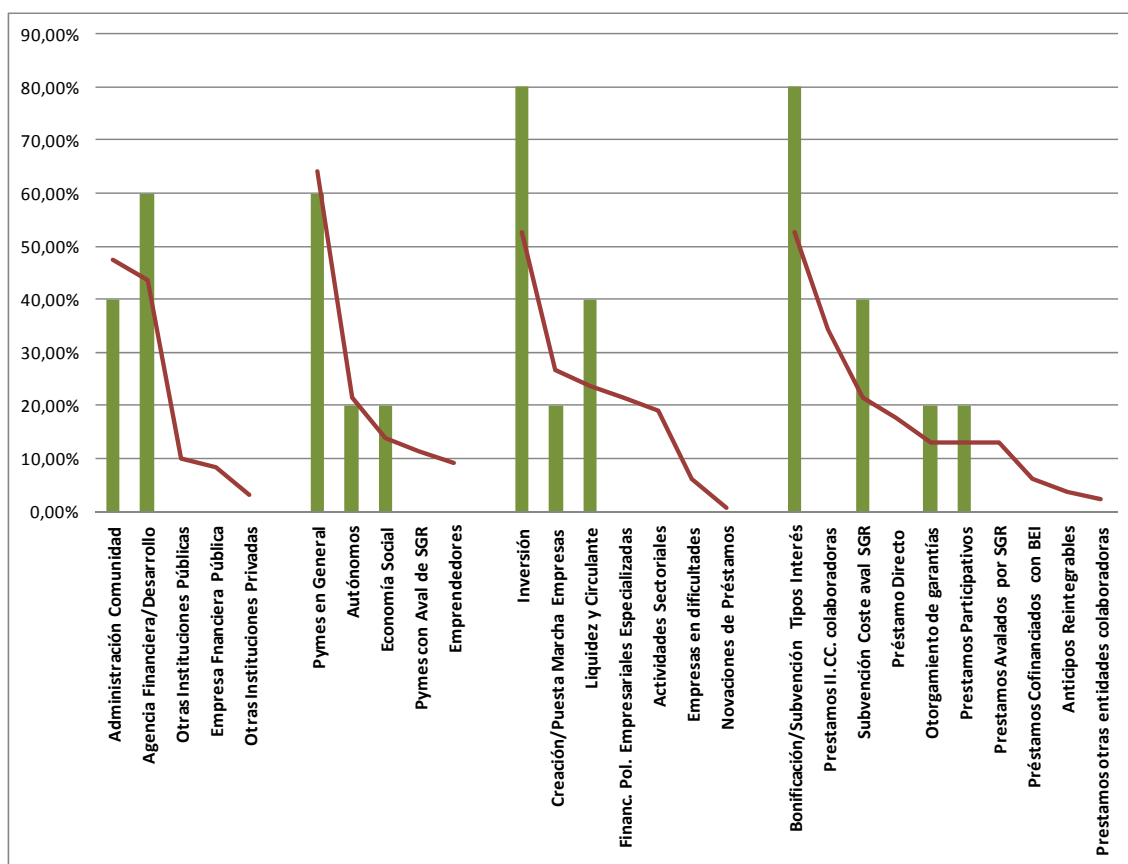


Fuente: elaboración propia

En Galicia las políticas de financiación de la Pyme se realizan fundamentalmente a través del Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE), excepto los programas de fomento de la economía social y autónomos que se llevan a cabo por la Consejería competente. En su conjunto los beneficiarios y las actividades financiables siguen los perfiles de la media nacional. En cuanto a instrumentos destacan los préstamos avalados por las SGR, las subvenciones al coste del aval y el otorgamiento de garantías directas.

Comunidad Autónoma de La Rioja:

Gráfico 143. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de La Rioja

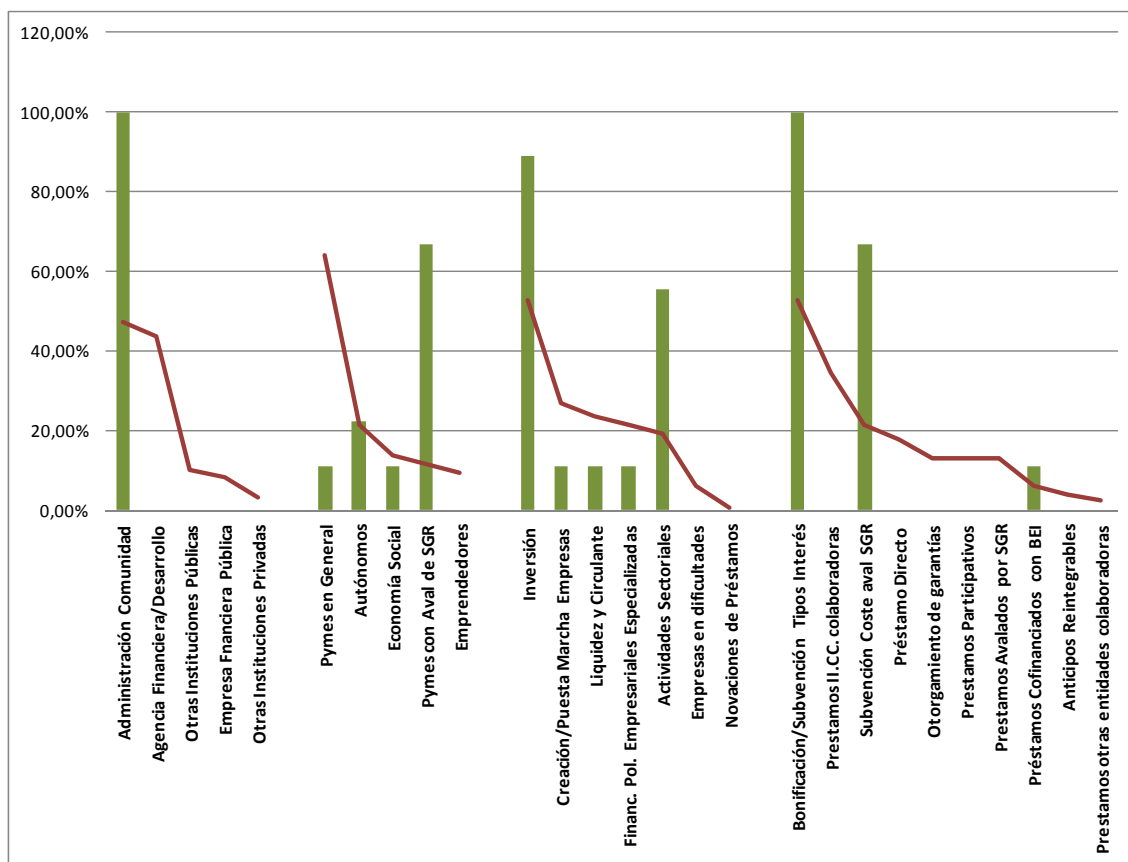


Fuente: elaboración propia

En La Rioja las políticas de financiación de la Pyme se realizan fundamentalmente a través de la Agencia de Desarrollo Económica (ADER), excepto los programas de financiación de la economía social y autónomos que los implementa la Consejería competente. Destacan los programas de emprendedores y de puesta en marcha de nuevas empresas y el uso como instrumento de las bonificaciones y subvenciones de los tipos de interés.

Comunidad Autónoma de Madrid:

Gráfico 144. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Madrid

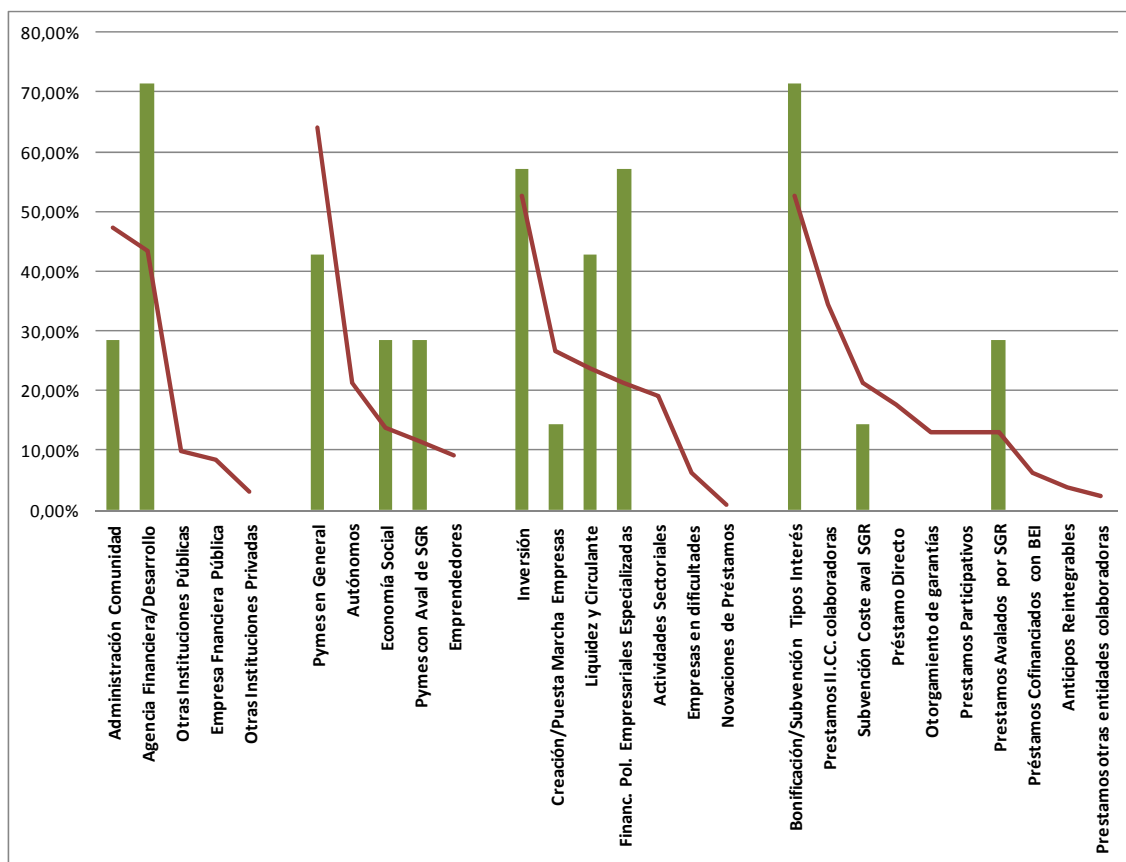


Fuente: elaboración propia

En la Comunidad de Madrid las políticas de financiación de la Pyme se implementan por la Consejería de Economía y Hacienda y por la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración en el caso de la economía social y autoempleo. Destaca la política de apoyo a la inversión y a sectores concretos como, industria, hostelería, innovación, etc. y como instrumentos financieros se utilizan fundamentalmente las bonificaciones y subvenciones de los tipos de interés.

Comunidad Autónoma de Murcia:

Gráfico 145. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Murcia

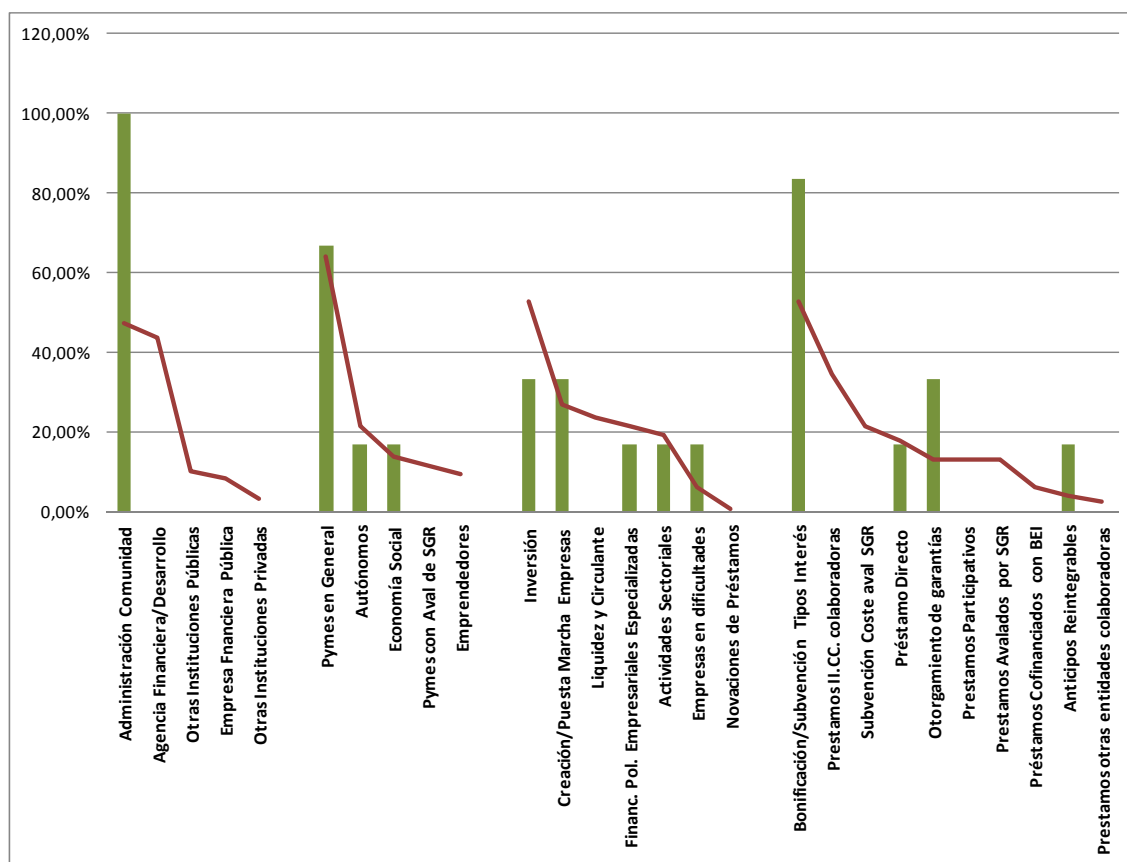


Fuente: elaboración propia

En la Región de Murcia las políticas de financiación de la Pyme se realizan fundamentalmente a través del Instituto de Fomento (INFO) dependiente de la Consejería de Universidades, Empresa e Innovación, y por el Instituto de Crédito y Finanzas (ICREF) dependiente del Departamento de Economía y Hacienda. Las actividades financiadas son similares a las de la media nacional, aunque es de señalar la ausencia de políticas de apoyo a emprendedores y autónomos aunque pueden considerarse incluidos en la de Pyme en general. Destaca el apoyo a las Pyme pertenecientes a determinados sectores con programas de financiación exclusivos. Los instrumentos financieros son fundamentalmente las bonificaciones y subvenciones al tipo de interés y los préstamos avalados por la SGR.

Comunidad Autónoma de Navarra:

Gráfico 146. Perfil de los programas de financiación de la Pyme de Navarra

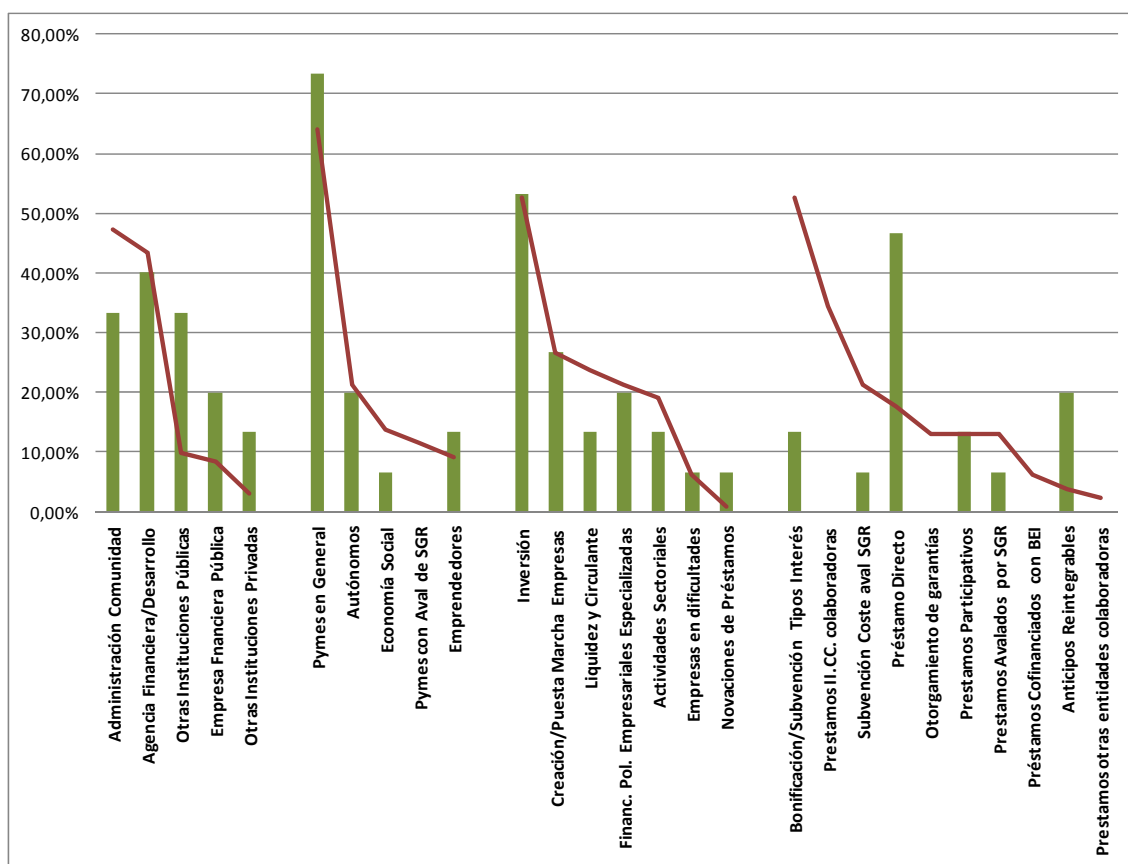


Fuente: elaboración propia

En Navarra las políticas de financiación de la Pyme se realizan a través de la Consejería correspondiente aunque está previsto implementarlas a través de la Empresa Pública Sociedad de Desarrollo de Navarra (SODENA). Destacan como actividades financiables las necesidades de liquidez y circulante de las Pyme y como instrumentos financieros se utilizan fundamentalmente las bonificaciones y subvenciones al tipo de interés y el otorgamiento de avales directos.

Comunidad Autónoma del País Vasco:

Gráfico 147. Perfil de los programas de financiación de la Pyme del País Vasco



Fuente: elaboración propia

Las políticas de financiación de la Pyme en el País Vasco cubren prácticamente toda la gama de programas de financiación de la Pyme y se caracterizan por el número de entidades implicadas en su implementación, Consejerías, Diputaciones, Sociedades, etc., y por cubrir todo el abanico de posibilidades de actividades financiables. En cuanto a los instrumentos financieros, como particularidad destacan los préstamos directos y la utilización de los anticipos reintegrables.

En resumen, en los gráficos anteriores se pone en evidencia las disparidades existentes entre los perfiles de las diferentes políticas autonómicas de financiación de la Pyme y la media nacional. Lo que evidencia la falta de homogeneidad de dichos sistemas en todo el territorio nacional y permite inferir la existencia de una compartimentación del mercado en cuanto a los apoyos financieros de las Comunidades Autónomas a las Pyme.

4.6.3. Tipología de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme según los perfiles de ayudas

Interesa conocer si existe una tipología que permita clasificar y agrupar los distintos sistemas autonómicos de políticas de financiación de la Pyme. Para conseguirlo se utiliza un análisis de clúster que se basa en la suma total de los cuadrados de las desviaciones entre cada punto (individuo) y la media del clúster en el que éste se integra. Se han utilizado como variables las que conforman los perfiles de las políticas de las Comunidades: instituciones que implementan las políticas; beneficiarios de las mismas; actividades financiables e instrumentos financieros utilizados.

A partir de los resultados del análisis de clúster se selecciona la opción de dos conglomerados con características similares en los sistemas de financiación de la Pyme de las Comunidades que lo conforman. Los conglomerados o tipos de políticas autonómicas de financiación de la Pyme son los siguientes:

- **Tipo A** seguido por las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra
- **Tipo B** seguido por Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco.

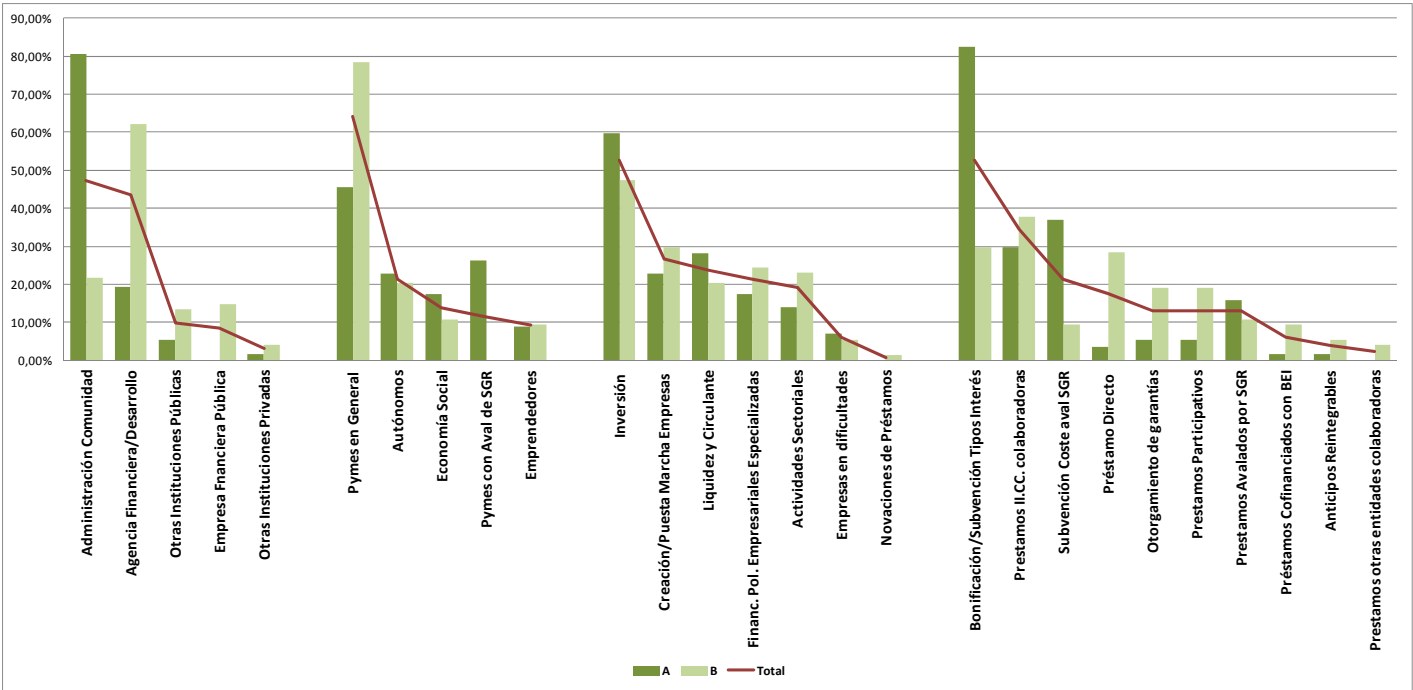
Tabla 29. Grupos generados a partir de la aplicación del análisis de clúster

CCAA	Tipos	
	A	B
Aragón	X	
Asturias	X	
Baleares	X	
Canarias	X	
Extremadura	X	
La Rioja	X	
Madrid	X	
Murcia	X	
Navarra	X	
Andalucía		X
Cantabria		X
Castilla y León		X
Castilla-La Mancha		X
Cataluña		X
Comunidad Valenciana		X
Galicia		X
País Vasco		X

Fuente: elaboración propia

Los perfiles obtenidos para cada uno de los dos conglomerados son los siguientes:

Gráfico 148. Perfil de cada uno de los dos tipos de políticas de financiación de la Pyme aplicadas por las Comunidades Autónomas



Fuente: elaboración propia

El perfil de los dos grupos identificados se describe en la tabla siguiente. Dentro de cada uno de los cuatro bloques (Quien gestiona, Quien es el beneficiario, Destino de la ayuda y Vehículo utilizado para instrumentar las ayudas) se han ordenado de forma decreciente las modalidades según el perfil medio total.

Tabla 30. Agrupación de Instituciones de Comunidades Autónomas

INSTITUCIONES	Grupos		Total
	A	B	
Administración Comunidad	80,70%	21,62%	47,33%
Agencia Financiera / Desarrollo	19,30%	62,16%	43,51%
Otras Instituciones Públicas	5,26%	13,51%	9,92%
Empresa Financiera Pública	0,00%	14,86%	8,40%
Otras Instituciones Privadas	1,75%	4,05%	3,05%
BENEFICIARIOS			
Pyme en General	45,61%	78,38%	64,12%
Autónomos	22,81%	20,27%	21,37%
Economía Social	17,54%	10,81%	13,74%
Pyme con Aval de SGR	26,32%	0,00%	11,45%
Emprendedores	8,77%	9,46%	9,16%
ACTIVIDADES FINANCIABLES			
Inversión	59,65%	47,30%	52,67%
Creación / Puesta Marcha Empresas	22,81%	29,73%	26,72%
Liquidez y Circulante	28,07%	20,27%	23,66%
Financ. Pol. Empresariales Especializadas	17,54%	24,32%	21,37%
Actividades Sectoriales	14,04%	22,97%	19,08%
Empresas en dificultades	7,02%	5,41%	6,11%
Novaciones de Préstamos	0,00%	1,35%	0,76%
INSTRUMENTOS			
Bonificación / Subvención Tipos Interés	82,46%	29,73%	52,67%
Prestamos II.CC. colaboradoras	29,82%	37,84%	34,35%
Subvención Coste aval SGR	36,84%	9,46%	21,37%
Préstamo Directo	3,51%	28,38%	17,56%
Otorgamiento de garantías	5,26%	18,92%	12,98%
Prestamos Participativos	5,26%	18,92%	12,98%
Prestamos Avalados por SGR	15,79%	10,81%	12,98%
Préstamos Cofinanciados con BEI	1,75%	9,46%	6,11%
Anticipos Reintegrables	1,75%	5,41%	3,82%
Prestamos otras entidades colaboradoras	0,00%	4,05%	2,29%

Fuente: elaboración propia

Podríamos caracterizar los dos modelos de perfil por tres características que los definen y que aunque no son exactas para todas las Comunidades incluidas en cada tipo sí que marcan una tendencia general. Las características son las siguientes:

- **Centralización de las decisiones en las Consejerías competentes o en organismos autónomos especializados.** Mientras que en los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme de tipo A predominan los programas implementados directamente por las Consejerías que son competentes sobre los mismos, en las de tipo B la implementación está encomendada a organismos especializados que gozan de una mayor autonomía.
- **Políticas generales o políticas especializadas según el receptor de las mismas.** Mientras que en los sistemas de tipo A las políticas son generales, apoyo a la inversión o a la financiación de la liquidez de la Pyme en las de tipo B existen más programas que están especializados tanto en los beneficiarios a los que se dirigen como en el objetivo del programa o el instrumento utilizado.
- **Asunción o no asunción de riesgo por la institución que implementa la política.** En los sistemas de financiación a la Pyme de tipo A se opta por medidas que no implican la asunción de riesgo para la institución otorgante de las ayudas como la bonificación de tipos de interés, los préstamos de las instituciones de crédito colaboradoras que asumen el riesgo de las operaciones y también la decisión de asumirlo. Por el contrario en las políticas de tipo B predomina la utilización de instrumentos en las que la institución asume los riesgos de mora y falencia, aunque sin embargo, tiene la autonomía para decidir a quién le concede su ayuda financiera.

Los elementos clasificadores de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme en resumen serán los siguientes:

Tabla 31. Clasificación de las políticas autonómicas de financiación

Tipo A	Tipo B
Centralización implementación	Descentralización implementación
Políticas generales	Políticas específicas
Prima subvención de costes	Prima asunción de riesgos

Fuente elaboración propia

Como se decía anteriormente no se puede, sin realizar una nueva evaluación con este objetivo concreto, conocer qué tipo de sistema es más eficaz y eficiente. Lo único que la evaluación permite afirmar es que en España existen dentro de una heterogeneidad de las políticas autonómicas de financiación de la Pyme, dos tipos de sistemas claramente definidos.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis realizado por el equipo evaluador pueden obtenerse las siguientes conclusiones para los diferentes aspectos contemplados en la evaluación

▣ **Sobre la efectos de la crisis económica en la financiación de la Pyme.**

Los efectos de la crisis sobre la economía real son inevitables y diversos y se dejan sentir con fuerza sobre familias y empresas, especialmente sobre aquellas de menor tamaño. La caída de la demanda, la reducción del consumo provoca que muchas de ellas experimenten problemas para financiar el circulante o acometer inversiones, lo que incide en sus perspectivas de negocio, forzando en muchos casos a reducciones de plantilla o incluso a la desaparición de la empresa, con el consiguiente empeoramiento de la economía real.

Detrás de estas dificultades para las empresas se encuentra, entre otros factores, el freno de la actividad crediticia desencadenado por la crisis. Son muchas las empresas que han solicitado financiación y no la han conseguido o que, en caso de obtenerla, han visto como se endurecían las condiciones del crédito o su cuantía.

Las entidades de crédito han llegado a esta situación por la acumulación de una pluralidad de factores, entre los que destacan las dificultades que ellas mismas experimentan para financiarse, atender los pagos de su propio endeudamiento, provisionar sus riesgo, el efecto expulsión generado por las grandes emisiones de deuda soberana y la mayor aversión al riesgo impuesta por la crisis lo que favorece una mayor cautela en el estudio de las operaciones.

Con el fin de mejorar la situación de las entidades financieras y conseguir que el crédito vuelva a fluir hacia el tejido productivo de la economía se han llevado a cabo diversas actuaciones entre las que destacan las inyecciones de liquidez del Banco Central Europeo, la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB, o la transmisión de confianza a los mercados internacionales mediante políticas fiscales contractivas.

En consonancia con las actuaciones que en materia de apoyo al acceso a la financiación han desarrollado organismos como la Comisión Europea o el Banco Europeo de Inversiones, el Gobierno de España amplió entre 2009 y 2011 la oferta financiera del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Para ello se aprobaron en 2009 nuevas líneas de mediación y en 2010 se creó el producto ICO Directo, un nuevo instrumento mediante el que el ICO puede

conceder directamente la financiación a Pyme y autónomos asumiendo el cien por cien del riesgo de la operación.

Aunque el refuerzo del papel del ICO es una medida necesaria y positiva para las empresas, debe verse como una actuación paliativa y transitoria que deberá estar acompañada en todo momento de las medidas regulatorias adecuadas que garanticen el correcto funcionamiento del sistema financiero y su futura estabilidad.

Sin embargo, el contexto financiero y económico en el mes de diciembre de 2011 es francamente poco halagüeño. La restricción crediticia actual proviene de la confluencia de una situación de crisis de deuda soberana y de crisis o emergencia bancaria. Todo ello en una coyuntura en la que los mercados mayoristas de financiación están cerrados y el mercado interbancario prácticamente inoperante. Agravado por un contexto de absoluta falta de confianza, tanto sobre el propio sistema bancario, como sobre la capacidad de recuperación de las economías para retomar la senda del crecimiento y sobre la capacidad de rápida respuesta por parte de las instituciones nacionales, europeas o supranacionales.

RECOMENDACIONES

Es necesario seguir con los programas públicos de apoyo a la financiación de la Pyme continuando, potenciando y mejorando las correctas actuaciones del Instituto de Crédito Oficial.

▣ Sobre las líneas de mediación de financiación de la Pyme del ICO

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo puede afirmarse que las líneas de mediación del ICO destinadas a la financiación de la Pyme cumplen los objetivos para los que fueron establecidas pese al impacto negativo que ha tenido la actual crisis financiera que ha afectado a la cobertura de las líneas destinadas a la financiación de inversiones. Por el contrario la financiación del circulante mediante la Línea ICO – liquidez ha cumplido las previsiones establecidas formalizándose prácticamente la totalidad de la disponibilidad de la línea y atendiendo a una de las necesidades financieras prioritarias de la Pyme española.

La eficacia y eficiencia de las líneas viene determinada por dos consideraciones cualitativas:

- Las empresas que reciben los créditos de mediación del ICO son empresas que si no fuera por estas líneas no recibirían financiación o al contrario son empresas que en todo caso obtendrían financiación para sus proyectos de inversión.

- Las empresas que reciben los créditos de mediación del ICO obtienen unas condiciones crediticias más favorables que las que obtendrían por otros medios o por el contrario las características de los créditos son similares a las existentes en el mercado.

Para contestar a estas y a otras preguntas la evaluación había planteado una encuesta a la Pyme que permitiera determinar, quien era el decisor del acogimiento a las líneas ICO y si existían contrapartidas bancarias que elevaran los costes de los créditos de mediación del ICO a los niveles existentes en el mercado. La no realización de la encuesta por razones presupuestarias, impide confirmar con evidencias estadísticas las informaciones obtenidas a través de entrevista a lo largo de la evaluación pero no impide hacer una serie de consideraciones que ponen en cuestión la eficacia y la eficiencia de las líneas.

El primer elemento esencial de la eficacia y eficiencia de las líneas de mediación es la figura del “decisor”, es decir, quién toma la decisión de conceder un crédito de mediación a una Pyme. Evidentemente el decisor es el que asume el riesgo del crédito, la banca privada que administra las líneas de mediación y quién decide si se concede o no el crédito de acuerdo con sus baremos de asunción de riesgo.

El segundo elemento esencial es el “prescriptor” entendido como el que toma la decisión de dirigir a la Pyme a la obtención de un crédito de mediación. Muchas Pyme como consecuencia de las campañas de publicidad del ICO se dirigen a su banco pidiendo líneas de mediación, sin embargo, como su objetivo fundamental es obtener crédito independientemente de quién lo conceda e incluso al margen de su coste suelen aceptar cualquier sugerencia del banco al respecto. En este sentido el papel de prescriptor lo asume la banca que dirige a la Pyme a sus propias líneas o a las del ICO dependiendo de sus intereses comerciales y sus objetivos de negocio.

En definitiva es el interés de la banca por la utilización del fondeo del ICO el que determina el éxito de las líneas de mediación del Instituto.

En principio se producirán dos situaciones que determinaran el uso o no uso de las líneas del ICO:

- En ausencia de liquidez por parte de la banca el fondeo del ICO beneficiará a los bancos que obtendrán liquidez suficiente para la concesión de créditos a la Pyme. Cuestión diferente es si esta liquidez suplementaria se utiliza para financiar a empresas que solicitan esta financiación o por el contrario se utiliza para financiar a empresas clientes tradicionales del banco por sin ello agotar las disponibilidades crediticias de la banca.

- Por el contrario si la banca tiene liquidez excedentaria, el interés por usar las líneas de mediación del ICO dependerá de su coste para la banca o de la posibilidad de utilizar estas líneas para beneficiar a algunos clientes frente a otros posibles petitionarios de crédito o para captar nuevos clientes que aporten líneas de negocio a la institución.

Teniendo en cuenta el aumento de coste de los créditos del ICO debido a sus dificultades para financiarse en los mercados monetarios, la utilización de los créditos del ICO por la banca dependerá también de otros factores como:

- o La posibilidad, en la línea ICO – Liquidez, de trasladar riesgo propio al ICO mediante la concesión de estos créditos a empresas clientes del banco que estén en dificultades financieras⁸⁰.
- o El incremento de los costes de las líneas ICO para la Pyme y el consiguiente incremento de beneficios para la banca mediante las denominadas contrapartidas que aumentan el coste de las líneas y entre las que se encuentran, depósitos obligatorios, contratación de servicios financieros, etc.⁸¹
- o La necesidad de los directores de sucursales bancarias de cumplir los objetivos comerciales asignados a las diferentes sucursales entre las que se encuentran como es lógico, alcanzar diferentes niveles de objetivos en líneas de crédito distintas a las del ICO y objetivos comerciales de captar empresas clientes de otras instituciones bancarias mediante las líneas ICO.

En todo caso el elemento esencial para juzgar la eficacia y eficiencia de estas líneas es *“quien asume el riesgo de las operaciones”*. Al ser la banca la que asume este riesgo es ella quien decide quien se acoge a la línea y siempre concederá los créditos con las condiciones de riesgo aplicadas en sus operaciones habituales. Por lo tanto en todo caso estas líneas no facilitarán el acceso a la financiación a aquellas empresas que en condiciones normales no accederían al crédito, sino simplemente y en el mejor de los casos permitiría el acceso al crédito a las empresas que no lo hacen por insuficiencia de liquidez de la banca. Luego su consideración como instrumento de política económica que facilita el acceso de la Pyme al crédito es muy relativa.

⁸⁰ Con posterioridad al cierre de la evaluación el ICO tras un proceso interno de evaluación de la Línea ICO – Liquidez solicitó al Consejo de Ministros la modificación de la citada línea en los siguientes aspectos: a) Cancelación del tramo con riesgo compartido al 50% entre ICO y entidades financieras. b) Supresión de los créditos con plazos de 3, 5 y 7 años. c) Apertura de un nuevo plazo de 2 años en las modalidades sin carencia/1 año de carencia.

⁸¹ Con posterioridad al cierre de la evaluación el ICO consciente del encarecimiento de la captación de fondos está estudiando líneas alternativas de financiación como la aplicación de fondos FEDER.

RECOMENDACIONES

Como se indicaba en la evaluación del año 2010 "la línea ICO – Liquidez debería de prorrogarse mientras persistan las necesidades financieras de la Pyme, aumentar su cuantía cuando esta se agote y arbitrar los medios necesarios para equilibrar la cuenta de resultados del Instituto cuando el mayor riesgo de este tipo de operaciones recaiga sobre el mismo".

Sería necesario buscar procedimientos para que los mayores costes de captación de fondos por el Instituto no repercutieran en las líneas de mediación reduciendo sus diferenciales con otras líneas de crédito existentes en el mercado.

Sería conveniente arbitrar los procedimientos necesarios para que la Pyme con proyectos de inversión viables y que no accede a la financiación lo haga a través de las líneas de crédito de mediación del ICO.

Parece necesario conocer de forma fehaciente mediante encuesta las modalidades de acceso de la Pyme a la financiación, saber quién es el "prescriptor", las causas del rechazo de la financiación que solicitan y los auténticos costes de la misma cuando esta se obtiene a través de las líneas de financiación del ICO.

■ Sobre el ICO - Directo

El ICO - Directo ha sido un intento frustrado para superar las limitaciones que tienen las líneas de mediación. Al asumir el riesgo de las operaciones de crédito directamente el ICO, éste se convierte en el "*decisor*" y en el "*prescriptor*" de la línea, dándose la posibilidad de permitir el acceso al crédito de empresas que por sus niveles de riesgo no podrían acceder a la financiación bancaria. Pero como se ha visto los resultados de la línea ha sido muy limitados y esto por varias razones:

- Los criterios de asunción de riesgo han sido muy restrictivos al estar obligado el Instituto a mantener un equilibrio financiero.
- El procedimiento, la evaluación directa del riesgo mediante métodos informáticos, disminuye la fiabilidad de las evaluaciones de riesgo. Como consecuencia y por un elemental principio de prudencia se rechazan un elevado número de operaciones que podrían ser viables.
- No se ha dotado al Instituto de los instrumentos necesarios y posibles para crear una autentica red territorial sobre la base de, por ejemplo, las Cajas de Ahorro nacionalizadas, lo que hubiera roto posiblemente el estatus competitivo en el sector financiero, pero hubiera elevado notablemente la fiabilidad de las evaluaciones de riesgo del Instituto.

- La aplicación “estricto sensu” de criterios financieros en la evaluación de riesgo y las prevenciones a la ruptura del estatus bancario en un momento de crisis y de transición política ha sido otra de las posibles causas del relativo fracaso del ICO – Directo.

RECOMENDACIONES

Como se indicaba en la evaluación de 2010 “Si el ICO va a seguir financiando a la Pyme e independientemente del riesgo que asuma, precisa de canales de comunicación con las pequeñas empresas que le permitan captar información sobre sus necesidades y problemas”. “Tanto el ICO – Asesoramiento como el facilitador financiero, son actividades con las que el ICO incurre en costes y por tanto repercuten en su cuenta de resultados pero también son actividades imprescindibles para mantener el contacto directo del Instituto con la Pyme...”

El ICO - Directo tiene carácter temporal por lo que sería conveniente plantearse su continuidad teniendo en cuenta su repercusión en la cuenta de resultados del ICO debido a la posible morosidad de sus operaciones y a lo limitado de su incidencia en la financiación de la Pyme⁸².

■ Sobre las sociedades de garantía recíproca

El modelo de negocio, la implicación de las Comunidades Autónomas y la solvencia de las sociedades están relacionados entre sí. El modelo de negocio adoptado por una SGR supone elegir entre una gestión con criterios estrictamente financieros o gestionar la Sociedad como un instrumento de política económica de la Comunidad Autónoma, lo que a su vez determina el mayor o menor apoyo de ésta. El apoyo público es siempre necesario dado la falta de afán de lucro de las sociedades y su práctica imposibilidad de generar los recursos propios imprescindibles para sostener su crecimiento.

En definitiva dos son los elementos claves que determinan el desarrollo de las sociedades de garantía recíproca, la estructura económica sobre la que actúan y el apoyo de las Comunidades Autónomas que permite el incremento de la solvencia que las Sociedades necesitan para crecer. La solvencia de las sociedades puede aumentar, ya sea mediante la aportación de los recursos propios que por sí mismas no pueden generar, o mediante el reafianzamiento estatal o autonómico.

⁸² Una vez terminada esta evaluación y antes de publicarse con fecha 19 de abril de 2012 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos decidió instruir al ICO para que cancelara el “Programa de Financiación Directa a PYME y Autónomos”

Del análisis del sistema español de sociedades de garantía recíproca se desprenden las siguientes conclusiones:

- Las veintitrés SGR españolas tienen diferentes niveles de desarrollo, concentrándose la actividad del sector en las cinco más grandes.
- El desarrollo de las SGR depende de dos factores, los fondos propios en poder de la sociedad que le permiten cumplir los ratios de solvencia que señala el Banco de España y el modelo de negocio que adopte la sociedad:
 - o Los fondos propios permiten sustentar el crecimiento de actividad de las sociedades de garantía recíproca al permitirles cumplir las reglas de solvencia establecidas por el Banco de España. Las sociedades son incapaces, dada su función social, de generar los fondos propios necesarios para sustentar con solvencia su crecimiento por lo que necesitan una institución u organización pública que les provean de los fondos propios de los que carecen o que reduzcan el riesgo que tienen que provisionar. Los fondos propios pueden ser aportados por dos vías, aportaciones de capital o aportaciones al fondo de provisiones técnicas. A su vez el riesgo que debe de provisionar la sociedad puede reducirse mediante el reafianzamiento de su riesgo bien sea a través del reafianzamiento nacional de CERSA o mediante el reafianzamiento autonómico. Con el reafianzamiento se reduce el riesgo a provisionar y por tanto los fondos propios necesarios para la SGR. Sin instituciones que doten de fondos propios a las sociedades o que reduzcan su riesgo mediante el reafianzamiento es imposible el crecimiento de las sociedades.
 - o El segundo factor que determina el crecimiento de las sociedades es el modelo de negocio que éstas adopten. En sus extremos caben dos modelos, la sociedad que se convierte en un instrumento de política económica para mejorar la financiación de la Pyme por lo que liga su actividad a la de la Comunidad Autónoma correspondiente que le aporta fondos propios y que mejora las condiciones de los avales y de la financiación de las Pyme avaladas. O un modelo estrictamente financiero que reduce el riesgo asumido y el volumen de operaciones aplicando una estricta ortodoxia financiera para lo que mantiene una cierta independencia de su Comunidad Autónoma procurando no ser considerada y utilizada como instrumento de política económica para la financiación de la Pyme. Entre estos dos modelos extremos caben múltiples combinaciones.

- o El modelo de negocio adoptado por la sociedad depende de múltiples factores entre los que se pueden destacar: la estructura económica y empresarial de la zona donde se actúa que determina el tamaño del mercado y sus características; la profesionalidad y el concepto que del papel de la SGR en las políticas de financiación tiene el equipo directivo que gestiona la sociedad; la Comunidad Autónoma del ámbito de actuación de la Sociedad que decide su grado de implicación en la SGR; el Consejo de Administración de la sociedad que determina las líneas estratégicas de desarrollo de la SGR. El modelo de negocio adoptado por la SGR es el resultado de la suma de influencias de estas cuatro variables, Comunidad Autónoma, equipo directivo, Consejo de Administración y estructura económica del territorio sobre el que actúa.

Las sociedades de garantía recíproca como todas las entidades financieras se encuentran profundamente afectadas por la crisis económica lo que afecta intensamente a su viabilidad y a su desarrollo futuro. Tres son los elementos de riesgo que actualmente afectan a las sociedades:

- Los efectos de la crisis en el riesgo asumido por las sociedades. La crisis afecta al riesgo avalado por las sociedades al aumentar las dificultades de las empresas para hacer frente a sus riesgos crediticios lo que aumenta tanto el número de fallidos de las sociedades como sobre todo, aumenta la morosidad de la cartera de avales, lo que reduce la efectividad del reaval de CERSA y aumenta la necesidad de provisión de las sociedades.
- A esta mayor necesidad de provisiones se une la crisis financiera de las Comunidades Autónomas y las políticas públicas de austeridad que reducen la capacidad de aportar fondos propios a las sociedades al mismo tiempo que disminuye la capacidad de CERSA y de las Comunidades Autónomas para fortalecer el sistema de reafianzamiento.
- Finalmente hay que considerar que la crisis por la que están pasando de forma grave alguna de las mayores sociedades de garantía recíproca introduce un factor de riesgo, desconfianza e incertidumbre en el sector que perjudica a todas las sociedades.

A la vista del diagnóstico realizado pueden plantearse las siguientes **recomendaciones** para consolidar el sistema español de sociedades de garantía recíproca:

RECOMENDACIONES

La legislación actual en principio no plantea ningún riesgo ni limitación para las sociedades por lo que no parece, en principio, necesario modificarla.

Si que parece urgente la consolidación y reforzamiento del sistema de reafianzamiento en cuanto que puede contribuir de manera sustancial a reducir el riesgo que las sociedades deben de provisionar. Para ello caben dos posibilidades, la capitalización de CERSA o el reaval directo del Estado vía Presupuestos Generales del Estado.

Parece necesario un pacto Estado - Comunidades Autónomas que establezca un modelo de colaboración que permita la consolidación de las sociedades de garantía recíproca dada su eficacia como instrumento para la mejora de la financiación de las Pyme.

Probablemente sea necesario plantearse un proceso de fusiones que reduzca el número de sociedades de garantía recíproca, que aumente su solvencia y que incremente el mercado objetivo sobre el que pueden actuar. Este proceso teóricamente conveniente debería de superar un doble obstáculo, el ámbito territorial de actuación de las SGR, cada una de las Comunidades Autónomas, y las estructuras de poder dentro de cada una de las Sociedades. Un proceso de fusiones obligaría a la desaparición de sociedades, a la actuación de cada sociedad en varias Comunidades Autónomas y a la fusión de sus Consejos de Administración y equipos directivos.

■ Sobre las políticas autonómicas de financiación de la Pyme

En conjunto puede afirmarse respecto a los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme:

- Que son heterogéneos, existiendo prácticamente un sistema diferente por cada Comunidad Autónoma.
- Que las diferencias entre las Comunidades al margen de consideraciones de eficacia, eficiencia e impacto vienen determinadas por las instituciones que aplican las políticas, los beneficiarios de las mismas, las actividades financiadas y los instrumentos utilizados. La

existencia de diferentes modelos de políticas de financiación de la Pyme contribuye a la segmentación del mercado y a la discriminación entre empresas de acuerdo con la Comunidad Autónoma donde esté instalada.

- Se evidencia la existencia de dos tipos de sistemas de financiación de la Pyme en los que la adscripción de una CCAA a uno u otro tipo viene determinada y caracterizada por la mayor o menor centralidad burocrática de los mismos, la mayor o menor especialización de las políticas en los colectivos beneficiarios y el mayor énfasis en la reducción de costes para las empresas o en la asunción de riesgos por las Comunidades Autónomas.
- Parece necesaria la realización de una evaluación más profunda sobre los sistemas de financiación de la Pyme para medir la eficacia, eficiencia e impacto de los mismos así como para evaluar su posible contribución a la compartimentación del mercado.

RECOMENDACIONES

La evaluación ha constatado la heterogeneidad de los sistemas autonómicos de financiación de la Pyme y el previsible riesgo de compartimentación del mercado. En principio parece necesaria una política que aumente la eficacia y eficiencia de los sistemas mediante el benchmarking lo que no significa su homogeneización dada la variedad de estructuras empresariales de las diferentes Comunidades. En consecuencia parece necesaria una profundización en la evaluación de los diferentes sistemas teniendo en cuenta los criterios de eficacia, eficiencia, impacto e identificación de mejores prácticas para plantear en base a dicho estudio una posible redefinición de los diferentes sistemas autonómicos de financiación de la Pyme.



www.aeval.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS