





# **Evaluación de las Líneas ICO-PYME SEGUNDA FASE**

## **Informe Ejecutivo**

## 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  
Informe Ejecutivo

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<sup>a</sup> 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>

## INDICE

<b><u>MANDATO DE LA EVALUACIÓN.....</u></b>	<b>6</b>
OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN .....	7
OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN.....	9
ANÁLISIS DEL CONTEXTO .....	10
LÍNEAS DE MEDIACIÓN PERIODO 2007 – 2011 DIRIGIDAS A LA FINANCIACIÓN DE LA PYME.....	11
NUEVAS LÍNEAS DE FINANCIACIÓN DEL ICO CONTRA LA CRISIS ECONÓMICA.....	13
METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....	15
CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN.....	16
<b><u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</u></b>	<b>18</b>

## Mandato de la evaluación

El Consejo de Ministros en su reunión de 4 de marzo de 2011<sup>1</sup> 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 ICO<sup>2</sup>.

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***".

---

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

<sup>2</sup> Ver el Programa Nacional de Reformas, (PNR) en la página [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)

## **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 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:
  - ICO – Directo 2010 – 2011.
  - ICO – SGR 2010 – 2011.
  - 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.

**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.

## **Objetivos, justificación y utilidad de la evaluación**

### **Objetivos:**

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. 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 por lo que han endurecido las condiciones de acceso al crédito de particulares y empresas.

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.

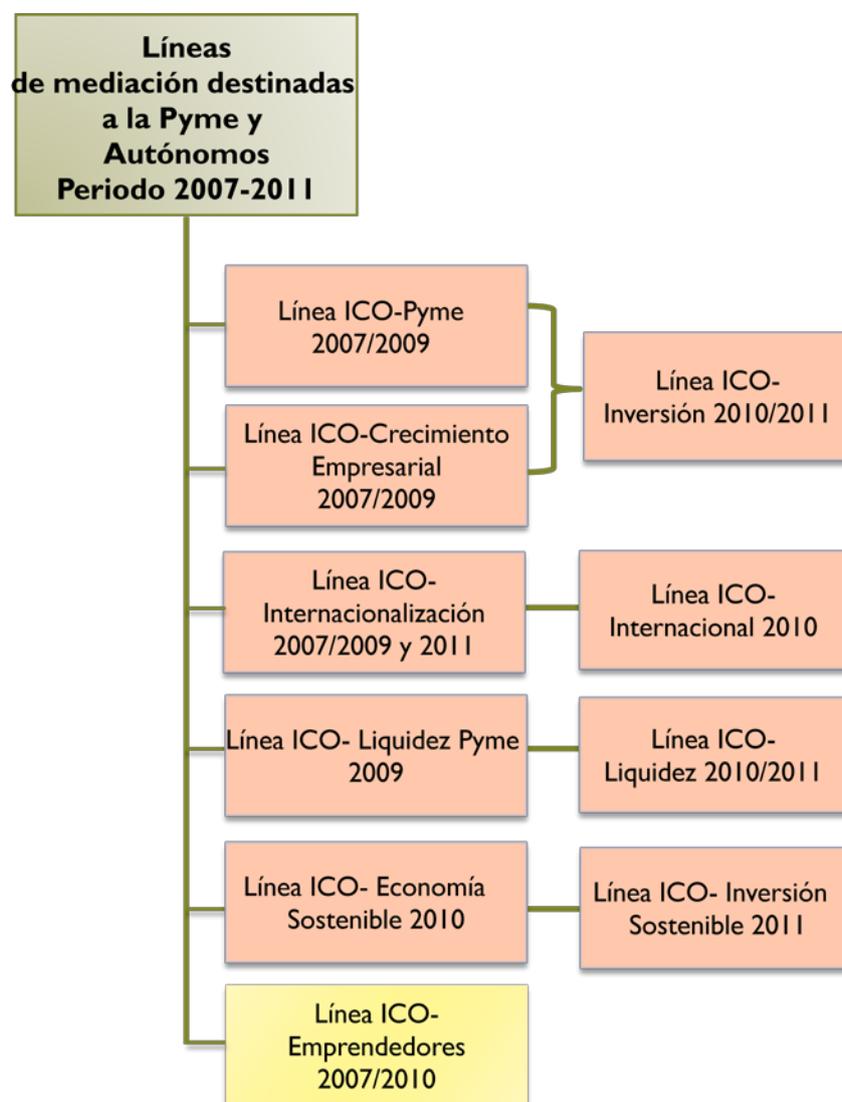
## ***Análisis del Contexto***

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.

***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. 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

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 pertenezca<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> 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.

## ***Nuevas Líneas de financiación del ICO contra la crisis económica***

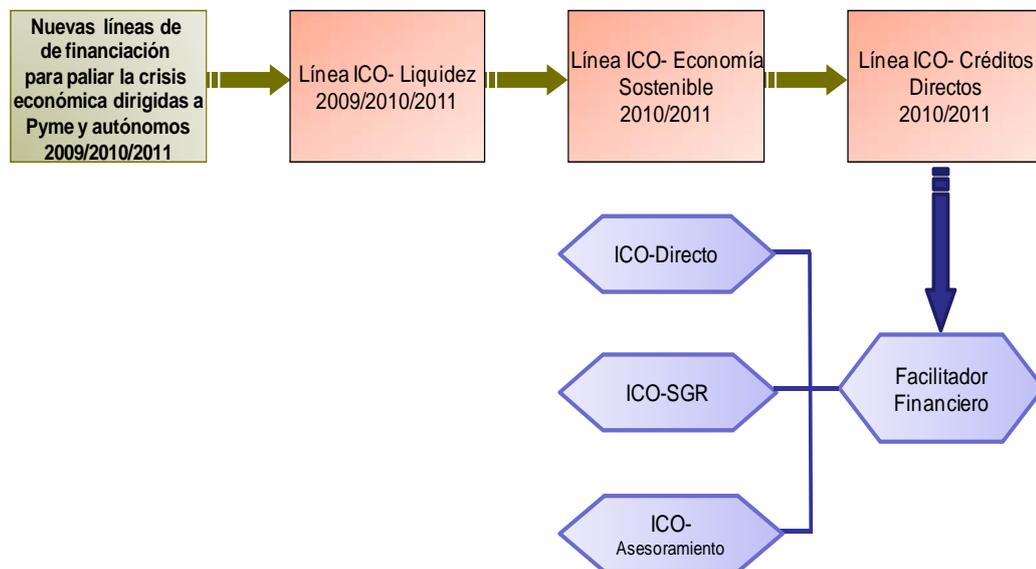
De acuerdo con las instrucciones del Gobierno y para combatir la crisis económica, el ICO estableció las siguientes medidas.

- **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 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

El Gobierno<sup>4</sup> 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 Instituto de Crédito Oficial a Pyme y autónomos que cuenten con proyectos viables y solventes.

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.

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.

<sup>4</sup> 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.

- **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 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.

## *Metodología de la evaluación<sup>5</sup>*

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).

---

<sup>5</sup> El equipo evaluador agradece el apoyo y colaboración para la realización de esta evaluación a todo el personal de la EAR que amablemente han prestado su apoyo sin el que esta evaluación no habría sido posible. Y en especial, agradece el trabajo realizado a los Directores de la Escuela, Juan Miguel Jiménez Ramírez y Sonsoles Garrido Polonio, así como a los Jefe de Servicio, Jesús Poderoso Godoy, María Díaz García y Cayetano Corral Torres, a la Coordinadora de Procesos, María Jesús Gálvez Morales, a Emilio Guerrero, de la Unidad de Informática de la Consejería y especialmente agradece la colaboración a Francisca Vega Manzano, Jefa del Servicio de Administración General que ha actuado como contacto entre el equipo evaluador y la EAR.

- **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.

## Contenidos de la 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?*
- *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)

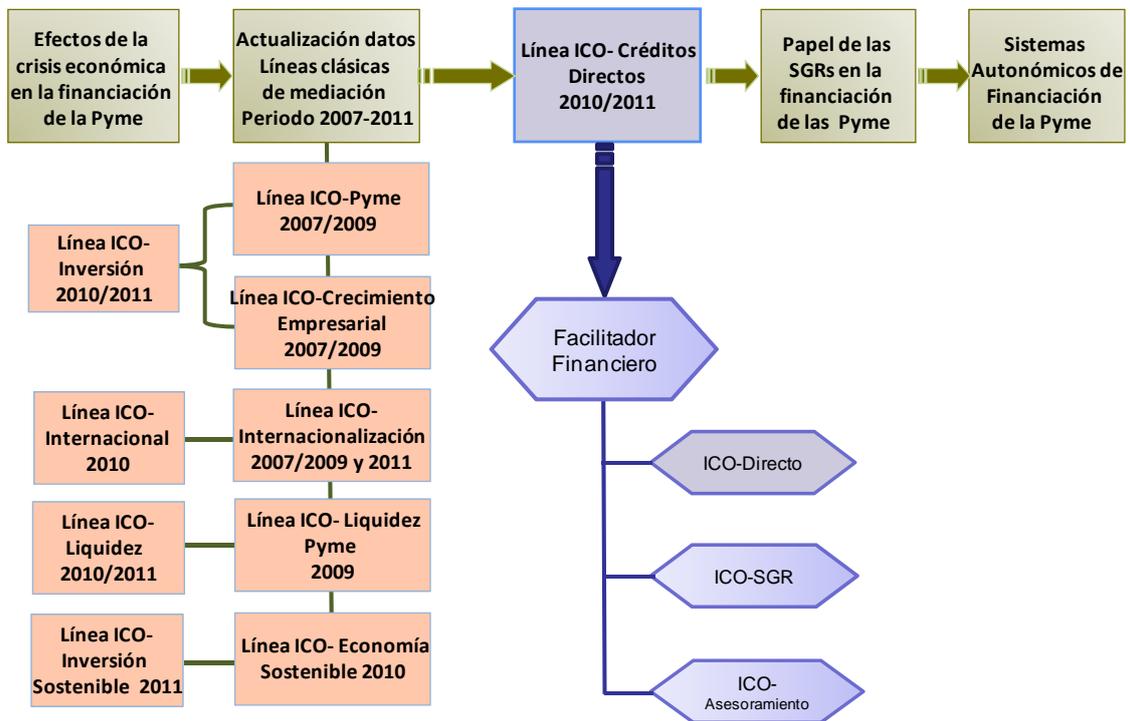
- *¿Existen diferencias en el nivel de desarrollo de las SGR?*
- *¿Cuáles son las causas de las diferencias existentes en las SGR?*
- *¿Cuál es la evolución previsible del sector?*

- ¿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

## 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 peticionarios 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:

- 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 financieras<sup>6</sup>.
- 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.<sup>7</sup>
- 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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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.

### **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 Pyme<sup>8</sup>.*

#### **▣ 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.

---

<sup>8</sup> 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”

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.

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:
- 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.
- 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.

- 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](http://www.aeval.es)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

 agencia  
de evaluación  
y calidad