

La medición de la adicionalidad generada por los Sistemas de Garantía de Crédito.

Horacio Molina Sánchez
Pablo Pombo González
Jesús N. Ramírez Sobrino

1. Introducción

Una de las políticas públicas que está teniendo una amplia proliferación son los sistemas de garantía de crédito. Estas instituciones se dedican a aportar garantías a los empresarios (persona físicas o jurídicas), o a los particulares, que pueden tener capacidad de devolución pero que carecen de garantías suficientes y de calidad para obtener la financiación. Estos programas también se destinan a mejorar las condiciones en las que estas unidades accederían al crédito. El primer caso se denomina *adicionalidad financiera extensiva*, pues permite el acceso a un crédito que, sin la garantía, tienen restringido. El segundo caso se denomina *adicionalidad financiera intensiva* y permite mejorar el tipo de interés o el plazo.

Cuando el diagnóstico que efectúan las autoridades encargadas de promocionar el desarrollo económico determina la existencia de un fallo estructural en el flujo de crédito en un sector o hacia cierto tipo de entidades, uno de los instrumentos de política pública es el desarrollo de sistemas de garantía. Estas instituciones pueden abordarse exclusivamente por el Estado o en alianza con agentes privados, como es el caso español (sociedades de garantía recíprocas junto con una compañía de reafianzamiento con capital público). La finalidad última de esta política es generar un mayor desarrollo económico que se encuentra limitado por una falla en el mercado de crédito. Los impactos económicos pretendidos oscilan desde la bancarización de unidades empresariales que están operando en canales informales, una mayor facturación, una mayor creación de empleo, un mayor nivel de exportaciones o un mayor desarrollo tecnológico. En estos diagnósticos sobre el mercado de crédito, las agencias gubernamentales colaboran con las autoridades bancarias.

Los sistemas de garantía son entidades que han de ser reconocidas como instituciones solventes por el sistema financiero, que confía en su garantía, y eso les obliga a integrarse en el sistema financiero, incorporar buenas prácticas en el manejo del riesgo de crédito y del riesgo operacional y establecer adecuados marcos de gobierno corporativo. Los principios operativos emitidos por el Banco Mundial en 2015 dedican un amplio espacio al gobierno de estas entidades, al control del riesgo y a establecer medidas que permitan una evaluación eficaz del desempeño del sistema considerando sus objetivos específicos. Estos objetivos trascienden la sostenibilidad financiera y exigen a estas instituciones la generación de alcance y de adicionalidad financiera, entre otros.

El establecimiento de un cuadro de medición adaptado a estas instituciones es un reto en la agenda. Actualmente, existe un repertorio de experiencias de evaluación, algunas muy consolidadas como las de Reino Unido, Canadá, EE.UU. o Chile; sin embargo, en el panorama mundial de sistemas queda trabajo por hacer. Recientemente, la Small Business Administration (2017) y el Banco Mundial (2017)¹ están tratando de dar pautas dirigidas a la evaluación de estas instituciones.

Todas estas experiencias tienen en común en que son retrospectivas, con un periodo amplio entre el periodo evaluado y el momento en que se efectúa el informe de evaluación y con una utilidad limitada como instrumentos de alineamiento del comportamiento de los órganos de gobierno y de gestión de estas instituciones para conseguir los resultados que se miden. Este breve artículo

¹ Actualmente, su documento es de consulta y se puede remitir a través de la dirección hasta el 29/09/2017: <https://consultations.worldbank.org/consultation/toolkit-impact-evaluation-public-credit-guarantee-schemes-smes>

apunta algunas ideas básicas para comprender la evaluación de un sistema de garantías y plantea el reto que, en nuestra opinión, queda sobre la mesa.

A continuación, fijamos los conceptos; en el epígrafe tercero realizamos un rápido comentario sobre los enfoques metodológicos; el cuarto se destina a definir la periodicidad de la información y finalizamos con unas conclusiones.

2.- Los conceptos específicos a medir por un sistema de garantía

La información periódica que se elabora por una entidad ha de permitir evaluar la consecución que persigue dicha institución. En el caso de los sistemas de garantía de crédito, los objetivos pueden variar según las necesidades del entorno económico en el que opera y de la disponibilidad de recursos.

El **cuadro de indicadores básico de un sistema de garantía** debe estar formado por:

- Los **estados financieros**: Elaborados bajo los criterios que estén en vigor para las entidades de crédito. Estos informan de la capacidad del sistema para atender sus compromisos.
- **Indicadores del alcance**: Estos informan sobre la difusión del sistema. Por ejemplo, se informa sobre el número de garantías otorgadas, el volumen de dichas garantías, el crédito movilizado. Estos mismos parámetros pueden obtenerse con valores del ejercicio o el existente en cartera al cierre del ejercicio. Asimismo, estas medidas pueden ponderarse por el PIB, el número de empresas, etc.
- **La adicionalidad financiera extensiva**: Es el volumen de crédito que se ha concedido gracias a la existencia del sistema de garantía de crédito. La adicionalidad financiera extensiva informa en qué medida el sistema de garantía **está resolviendo la restricción al crédito**. Este volumen de crédito puede referirse a operaciones de empresarios que acceden por primera vez o a operaciones de empresarios que pueden acceder a operaciones de mayor volumen o financiaciones específicas (por ejemplo, el empresario que acude al sistema lo hace porque obtiene financiación bancaria para financiar el capital circulante pero no la obtiene para financiar inversiones).
- **La adicionalidad financiera intensiva**: Es la mejora en las condiciones de financiación como consecuencia de la garantía concedida por el sistema de garantía de crédito. Por ejemplo, la reducción en tipos de interés o en plazos de la financiación.
- **La adicionalidad económica**: Es el efecto en las variables económicas de la empresa avalada como consecuencia del apoyo recibido del sistema de garantía. Estas variables económicas son las que interesan al gestor de la política pública. Entre ellas suelen destacar: los ingresos de explotación o el número de empleados, cuando el objetivo es el crecimiento de las empresas, la inversión cuando lo que se pretende es consolidar los procesos de producción, la exportación cuando se pretende la internacionalización de sus mercados o las inversiones en investigación y desarrollo si se pretende fomentar el desarrollo tecnológico.
- **El impacto macroeconómico**: Estos análisis presentan en qué medida la actividad del sistema de garantía de crédito redundaría en la economía de un territorio, más allá de las empresas beneficiarias. Es decir, como impacta en la recaudación de impuestos, en menores gastos sociales como desempleo, etc.

Los dos primeros tipos de informaciones son los que habitualmente elaboran los sistemas. Sin embargo, estos indicadores son superficiales para evaluar la idoneidad de la política de garantía. Es preciso conocer si realmente los recursos destinados están movilizando crédito o, por el

contrario, están siendo utilizados por la banca para mejorar la calidad de sus carteras. Este riesgo se acrecienta cuando el modelo de distribución de la garantía se fundamenta en acuerdos con entidades de crédito para que, bajo ciertos criterios de elegibilidad y parámetros de solvencia en la gestión de los recursos asignados, asignen las garantías a créditos concretos o a carteras garantizadas. Frente a este modelo, otros sistemas invierten en el desarrollo de capacidades de análisis de crédito y son ellas las que deciden por lo que pueden, si desarrollan los instrumentos, mitigar este riesgo de asignación ineficaz.

Ante la insuficiencia de los dos primeros criterios, existe un interés creciente por desarrollar herramientas que permitan evaluar los cuatro restantes. Los análisis de adicionalidad se han enfocado generalmente como evaluaciones de impacto de forma genérica sin diferenciarlas. Las evaluaciones de impacto, en las empresas beneficiarias, construyen un grupo de empresas similar a las atendidas por el sistema pero que no han recibido la garantía (grupo contrafactual) y entonces observan la evolución antes y después de la concesión de la garantía.

Así, obtienen información sobre cuánto más endeudadas se encuentran las empresas atendidas que las que no lo son (adicionalidad financiera extensiva); cuánto menor tipo de interés soportan (adicionalidad financiera intensiva); cuántas más ventas, empleos, inversiones en equipos, exportaciones, etc (adicionalidad económica).

Figura 1. Cadena de impactos en un sistema de garantía de crédito



Fuente: Elaboración propia

La figura 1 muestra la relación de impactos concatenados de un sistema de garantía de crédito. Si un sistema no genera crédito adicional, no debería considerarse un impacto económico adicional, pues las empresas presentan características similares a otras empresas que disponen de financiación. Por tanto, **la condición básica para generar impacto es que la entidad de garantía genere adicionalidad financiera**. Esto coincide precisamente con la misión y razón de ser del sistema de garantía que es facilitar a las empresas el acceso a la financiación. Ésta, a su vez, da lugar a unos impactos que no se habrían producido sin la presencia del sistema. Finalmente, este mayor crecimiento redunda en toda la economía y permite evaluar si la decisión pública de apoyar el sistema genera mayores beneficios sociales que costes al sector público.

Una característica común de estos conceptos es que miden el impacto en la empresa, pero no miden la actividad desplegada. Es decir, ¿cuántos créditos concedidos (o volumen de

crédito) han sido adicionales?. Este concepto ha sido desarrollado en algunos estudios cualitativos (Boocock y Shariff, 1996) y cuantitativos (Riding *et al*, 2007 y Seens y Song, 2015); en éstos lo han denominado incrementalidad. La **incrementalidad** es un parámetro que puede ser estimado por la entidad y que informa sobre sus operaciones por lo que puede ser controlado por los gestores y se les puede pedir cuentas. La incrementalidad se maneja por decisiones estratégicas cuando se decide atender a unos colectivos que presentan una restricción en el crédito y por decisiones operativas, cuando se decide qué créditos son garantizados y cuáles no. El impacto económico depende de la calidad de las decisiones estratégicas al determinar que esos colectivos excluidos presentan tasas relevantes de crecimiento potencial si recibiesen la financiación.

3.- Metodologías para su medición

La medición de impacto puede fundamentarse en **técnicas cualitativas o cuantitativas**. Las primeras tratan de evaluar a través de la opinión de los stakeholders el rol desempeñado por el sistema. A través de entrevistas, focus group o cuestionarios se puede obtener una información valiosa sobre la eficacia del sistema y sobre medidas para mejorar su funcionamiento y, como consecuencia, su eficacia y eficiencia futuras. Frente a ellas, se sitúan las técnicas cuantitativas que permiten cuantificar los impactos, con técnicas que ofrecen resultados razonables, y evaluar la consecución de objetivos y ganar en comparabilidad. Las técnicas cuantitativas que se emplean con mayor frecuencia son las evaluaciones de impacto. La combinación de ambas tipologías permite efectuar evaluaciones completas.

La evaluación de impacto pretende comparar dos grupos, el que recibió la garantía y otros contrafactual que no recibió la garantía y que reflejaría el comportamiento de las empresas garantizadas si no lo hubiesen sido. De esta manera, se aísla el efecto de otras variables que pueden influir en la medida de impacto. La situación ideal es que ambos grupos fuesen asignados aleatoriamente. La diferencia entre los resultados en ambos grupos daría como resultado el impacto de la garantía. Sin embargo, la elección de las empresas garantizadas no es aleatoria por lo que ha de procederse a un diseño cuasiexperimental. **El documento de consulta que ha emitido el Banco Mundial (2017) muestra entre las técnicas recomendables y, por orden de preferencia en cuanto a su uso, las siguientes:**

- **El diseño de regresión discontinua.** Esta técnica determina un punto de corte utilizado por el sistema. En torno a este punto, en una banda estrecha, unas empresas han recibido la garantía y otras no. Ambos grupos de empresas deben ser las que presentan un mayor grado de similitud. Por otra parte, siempre y cuando la empresa beneficiaria de la garantía no pueda manipular estar a un lado del punto de corte, el diseño se aproxima a uno aleatorio. Las diferencias en la variable de impacto entre las empresas que reciben la garantía y las que no sería el impacto de la política. Como debilidad, hemos de apuntar que difícilmente se pueden considerar los resultados extrapolables a otras empresas más alejadas de esa banda.
- **Las técnicas de apareamiento de datos.** Estas técnicas tratan de determinar, para cada empresa tratada, otra empresa no tratada que sea similar antes de la concesión de la garantía: la similitud se establece a variables observables. Esta técnica se sofisticada si se genera un índice que permita sintéticamente evaluar el grado de similitud (*Propensity Score Matching*). El impacto se mide por la media de diferencias en la variable observada (financiación, ventas, empleos,...) de cada empresa garantizada con su par.
- **Diferencias en diferencias.** Esta técnica reproduce un grupo de control que se ha de probar que tiene un comportamiento similar al de las empresas garantizadas. Posteriormente, se mide la diferencia en las empresas garantizadas antes y después del tratamiento. Este mismo cálculo se efectúa para las empresas de control. Estas son las

primeras diferencias. A continuación, se restan ambas diferencias (en las garantizadas y en las de control) y se obtiene la segunda diferencia.

La generalización en la evaluación de impacto supone un reto para los órganos de gestión y de gobierno de estas instituciones, pues deben contemplar en sus decisiones estratégicas y en sus decisiones operativas conseguir niveles de desempeño en cuanto a adicionalidad razonables en función de las expectativas.

3.1.- La gestión de la adicionalidad financiera

En este punto, es donde consideramos que **el concepto de incrementalidad es el indicador clave para gestionar la adicionalidad financiera**. La incrementalidad ha sido medida en varios estudios en Canadá en un proceso en dos etapas. Primero, se simula mediante una encuesta a empresarios, las características de los empresarios que recibirían financiación de los que no. Posteriormente, se muestrea la cartera del sistema y se le aplica este modelo para determinar en qué medida los empresarios avalados no habrían recibido financiación. Este porcentaje es la incrementalidad del sistema.

Este enfoque de medición de la adicionalidad financiera, al que denominan incrementalidad, aborda la medición desde la actividad de la institución y podría ser incorporada a la gestión. **Bajo este enfoque, entre las herramientas de ayuda a la decisión de concesión de una garantía, además de la evaluación del riesgo de crédito, se puede evaluar la probabilidad de ser adicional**. Parece razonable pensar que **se puede establecer una relación entre el grado de incrementalidad y la adicionalidad financiera extensiva**.

La adicionalidad financiera depende, por un lado, de la identificación adecuada de la falla de mercado y la conveniencia de mitigarla con el suministro de garantías, pero por otro, de una adecuada gestión en las decisiones de concesión de garantía concretas. Si la asignación de la garantía viene determinada por un convenio entre el sistema y las entidades de crédito participantes, se deben establecer mecanismos para evaluar el grado de adicionalidad financiera. Si la asignación la realiza el sistema de garantía, se ha de dotar de un sistema que le permita evaluar cómo actúa las entidades de crédito para por respaldar a los empresarios viables pero que no consiguen el nivel de financiación que requieren.

La adicionalidad económica sólo puede ser gestionada a través de un adecuado diseño de los programas de garantía, identificando colectivos que no acceden a la financiación y, si accediesen, tendrían crecimientos relevantes. **La evaluación ayuda a determinar la calidad del diseño estratégico de los programas**.

4.- Periodicidad en la medición

La periodicidad de los informes financieros y de medidas sobre el alcance se obtienen anualmente o incluso en periodos intermedios para efectuar un adecuado seguimiento de la solvencia y, por ende, de la sostenibilidad financiera del sistema.

Las evaluaciones de impacto requieren horizontes temporales de evaluación por periodos superiores al año. Por un lado, se requiere información financiera de las empresas atendidas, y de las del grupo contrafactual, en los ejercicios posteriores al que se concedió la garantía. El número de periodos posteriores al que se está evaluando depende del decalaje entre la concesión de la garantía y el impacto en la actividad de la empresa. Por ejemplo, se concede la garantía en el ejercicio n para financiar inversión, que alcanza su pleno desarrollo tres ejercicios después ($n+3$) y, consecuentemente, el efecto en los ingresos tendrá lugar en ese periodo $n+3$.

Por otra parte, el desarrollo de programas tiene lugar en el plan estratégico que se suele formular por periodos de 3 a 5 años. Por ese motivo, **la evaluación de dichas decisiones estratégicas**

requiere el análisis de impacto en la financiación (adicionalidad financiera) como en las variables económicas (adicionalidad económica).

Por último, **si el sistema desarrolla sistemas para evaluar la incrementalidad, ésta puede ser medida con la misma periodicidad que los estados financieros o los parámetros de alcance (anualmente o en periodos intermedios).**

5.- Conclusiones

La evaluación del desempeño de una entidad trata de preparar información relevante sobre la consecución de los objetivos que tiene la institución. En el ámbito de las instituciones de garantía se han desarrollado indicadores financieros, como otras entidades, e indicadores de actividad desarrollada (alcance); sin embargo, estas mediciones no aportan información relevante sobre la adicionalidad financiera y el impacto económico derivado de dicha superación de la restricción crediticia. La evaluación ha de tener en cuenta la cadena de generación de impactos. **La adicionalidad financiera ha de generar adicionalidad económica y, ésta a su vez, impactos en la economía del territorio. Por otra parte, la adicionalidad financiera sin alcance genera un impacto escaso y la adicionalidad o el alcance sin garantizar la sostenibilidad financiera pueden hacer inviable la política financiera a largo plazo.**

Si la adicionalidad financiera ocupa un lugar relevante en el panel de objetivos de un sistema de garantía, la modelización del comportamiento de las entidades de crédito se antoja como imprescindible. En este punto, las autoridades bancarias disponen de la información o de la capacidad efectiva de obtenerla para modelizar cuándo una operación es probable que se conceda y cuándo no va a ser atendida.

La evaluación de la adicionalidad financiera y económica está en el centro de la agenda de las agencias que promueven este tipo de instituciones, como piedra angular de un análisis sólido de este instrumento de apoyo a la pequeña y mediana empresa. El empleo de metodologías cualitativas y cuantitativas presenta ventajas complementarias. El reto sin embargo reside en cómo conseguir que estas metodologías de evaluación puedan servir de orientación a la gestión de una manera oportuna. En este ámbito, **el desarrollo de herramientas de gestión que faciliten medir la incrementalidad de las operaciones es la vía para producir mejoras en la cada vez más profesionalizada gestión de estas actividades financieras.**

Referencias

Banco Mundial. 2015. *Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SME*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/576961468197998372/pdf/101769-REVISED-ENGLISH-Principles-CGS-for-SMEs.pdf>

Banco Mundial. 2017. Task Force for the Development of a Toolkit for Impact Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for SMEs. Consultative Document. Disponible en: <http://foroiberoamericano.redegarantias.com/documentos/publicaciones/toolkit.pdf>

Boocock y Sharaff, Mn. N. 1996. Loan guarantee schemes for SMEs - the experience in Malaysia. *Small Enterprise Development*, 7 (2), pp. 25-36.

Riding, A., Madill, J. y Haines, G. 2007. *Incrementality of SME Loan Guarantees*. *Small Business Economics*, 29: 47-61.

Seens, D. y Song, M. 2015. *Requantifying the Rate of Incrementality for the Canada Small Business Financing Program*. Small Business Branch Research and Analysis Directorate. Disponible en:

Small Business Administration. 2017. Building Smarter Data for Evaluating Business Assistance Programs. A Guide for practitioners. Disponible en: https://www.sba.gov/sites/default/files/aboutsbaarticle/Building_Smarter_Data1.pdf