

Política pública e instrumentos de financiamiento a las pymes en Colombia

Luis Alberto Zuleta J.



Este documento fue publicado gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del Programa de Cooperación CEPAL-AECID.
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
A. El sistema de crédito para las pymes en Colombia.....	9
1. Rasgos generales del sistema financiero colombiano.....	10
2. Evolución del sistema de financiamiento a las pymes.....	14
B. Política pública de financiamiento a las pymes	23
C. Principales instrumentos de política pública de financiamiento a pymes.....	25
1. BANCOLDEX	25
2. Fondo Nacional de Garantías (FNG)	30
3. Nuevos instrumentos	33
4. Banca de las Oportunidades.....	38
D. Panorama de los instrumentos y del funcionamiento del sistema	41
1. Módulo de financiamiento de la encuesta ANIF	41
2. Opiniones de los intermediarios privados	42
3. Panorama general.....	42
Bibliografía.....	45

Resumen

Este trabajo apunta a identificar la estrategia seguida para facilitar el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, en Colombia, así como las instituciones e instrumentos utilizados con ese propósito.

Para ello, en primer término, describe el sistema de crédito y los productos financieros destinados a ese tipo de empresas, y analiza las principales variables que afectan su acceso a financiamiento. Luego presenta el papel que cumplen las entidades públicas, tales como el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), el Fondo Nacional de Garantías y la Banca de las Oportunidades, así como los intermediarios privados, para concluir con un balance de las características de las instituciones involucradas en el financiamiento de las pymes y algunas recomendaciones de política.

Como se establece en el documento, las políticas de acceso al financiamiento en Colombia han girado desde la asignación de crédito con tasas subsidiadas, vigente en los años ochenta y noventa, hacia instrumentos que incorporan al sector privado y que hacen énfasis en los plazos y garantías, los cuales resultan característicos de la oferta actual.

La estructura institucional existente en el país permite distribuir recursos financieros a través de bancos comerciales, compañías de financiamiento y cooperativas financieras. La presencia cada vez más numerosa de entidades orientadas a la atención de pymes indica una mayor competencia en este segmento, lo que se complementa con una tendencia de largo plazo hacia la reducción de los márgenes financieros.

Los principales instrumentos públicos utilizados son el crédito de redescuento de BANCOLDEX, con la participación de las entidades financieras privadas que asumen el riesgo, y la cobertura provista para este efecto por el Fondo Nacional de Garantías. A ellos se agregan los programas de la Banca de las Oportunidades, destinados a lograr una mayor profundización financiera de la economía colombiana en distintas dimensiones, incluyendo empresas con menos acceso, regiones y personas naturales.

Lo anterior ha redundado en una mejor focalización en el acceso a recursos por parte de las pymes, que se refleja en el aumento del valor y número de operaciones, así como en la cantidad de beneficiarios. También los intermediarios privados están especializando áreas de operación para atender a empresas pequeñas y medianas, aunque se advierten disociados de las políticas públicas.

Con todos los avances que los distintos actores le reconocen, el sistema financiero colombiano continúa exhibiendo un bajo nivel de profundización financiera, un desarrollo limitado de instrumentos de evaluación de riesgo adecuados para las empresas de menor tamaño y una oferta todavía incipiente de productos distintos al crédito, como factoring y capital de riesgo.

El planteamiento de convertir a BANCOLDEX en una agencia de desarrollo, para atender a empresas de distinto tamaño con un amplio portafolio de servicios, es visto como una oportunidad de ampliar la oferta de productos y de coordinarlos mejor con los instrumentos no financieros dispuestos para el apoyo de las pequeñas y medianas empresas del país.

Introducción

El objetivo de este documento es analizar la estrategia general de las políticas públicas para mejorar el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas en Colombia.

Con ese propósito se hace una breve descripción del sistema de crédito y de los productos financieros destinados a las pymes y se exponen las tendencias de algunas de las variables que afectan el financiamiento a este tipo de agentes. Se identifican las principales estrategias para facilitar el acceso al crédito así como las instituciones que las ejecutan y los instrumentos utilizados.

Como parte de ellos se presenta el papel que cumplen el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), el Fondo Nacional de Garantías, la Banca de las Oportunidades y los intermediarios privados en proporcionar acceso al financiamiento a las pymes.

El trabajo concluye con un balance de las características de las instituciones involucradas en el financiamiento de las pymes y con algunas recomendaciones de política.

A. El sistema de crédito para las pymes en Colombia

La recesión que se inició en los países desarrollados a finales del año 2007 y durante el 2008 mostró sus efectos en los países latinoamericanos. Colombia no fue la excepción; en los años 2007 y 2008 registró un crecimiento real promedio del producto interno bruto (PIB) de 6,7% y 3,5% respectivamente; en 2009 éste fue de 1,5% y en 2010 fue de 4,3% según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Con estos antecedentes, los efectos de la crisis internacional sobre el acceso al financiamiento de las pymes resultaron transitorios, tal como se mostrará en este documento.

Las políticas de acceso al financiamiento en Colombia han buscado crecientemente lograr mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos involucrados. Con ese objetivo, el enfoque de la política ha cambiado desde la asignación de crédito subsidiado, en las décadas de los ochenta y noventa, hacia el desarrollo de instrumentos que garanticen el acceso en condiciones de eficiencia, incorporando también al sector privado. Es así como en las dos últimas décadas la asignación de crédito a las pymes se ha venido realizando sin tasas subsidiadas, pero haciendo énfasis en los plazos y en las garantías.

La literatura económica sobre acceso de las pymes a financiamiento justifica la intervención del Estado en el desarrollo de estas empresas por su potencial de crecimiento, ante la presencia de fallas de mercado e institucionales que las afectan. Estas fallas están ligadas a la estructura del mercado financiero respecto del diseño y facilitación del acceso de las pymes al crédito; por ejemplo, el uso de *credit scores*, garantiza un mejor acceso para las empresas grandes que para las de menor porte.

Además, la infraestructura que soporta el sistema financiero es muy importante para la atención de las pymes: las normas legales y el grado de información disponible tienen un efecto relevante para demostrar el desempeño de este tipo de empresas y con ello, permitirles acceder a financiamiento.

En este contexto, el diseño de evaluaciones de crédito especializadas, la adecuación de la regulación, el diseño de productos financieros sustitutos del crédito —tales como el *leasing* y el *factoring*— y la disponibilidad de garantías, contribuyen a mejorar el acceso.

Igualmente, un entorno de mayor competencia, de innovación y de mayor profundidad financiera también colabora a mejorar las condiciones de acceso (Beck y Knut, 2006).

de entre 25% y 33% en el período 1996-2009. Este nivel se redujo con la crisis financiera que afectó al país entre los años 1997 y 2000, y a partir de entonces, se ha estado recuperando gradualmente. Cuando se examina la serie histórica de la profundización financiera de la cartera total, según el Banco de la República (2011), se observa que los niveles actuales son similares a los registrados a finales de los años noventa. Adicionalmente, si se analiza la dinámica que ha venido presentando este indicador, se advierte que ésta también corresponde a una tendencia similar a la verificada en los años previos de la crisis de los noventa.

Sin embargo, este nivel es muy bajo frente al de países desarrollados e inclusive en relación al de algunos países en desarrollo, que superan el 100%. Esto significa que la disponibilidad de recursos del sistema financiero con respecto al PIB es baja.

A pesar de ello, la nueva estrategia de acceso a productos financieros para personas naturales y pymes impulsada por la Banca de las Oportunidades, que se verá más adelante, ha ido mejorando las condiciones de acceso.

Estructura del sistema financiero

Entre las reformas estructurales impulsadas en Colombia en la década de los noventa, se implementó una reforma financiera orientada a promover una estructura y operación del sistema financiero bajo reglas de mercado más que de intervención.

Mientras la reforma de principios de los noventa (ley 45 de 1990) definió una estructura de matriz y filiales para el sector, con el tiempo se han ido consolidando varios *holdings* de grupos financieros, junto a una tendencia paulatina al fortalecimiento de un esquema de multibanca, en el cual los principales servicios financieros se prestan bajo un mismo techo. En efecto, después de la reforma financiera de 2009 (ley 1328 y decretos complementarios) los bancos comerciales pueden hacer operaciones de crédito y de *leasing*, pero no de bolsa, ni actividades fiduciarias o de *factoring*. Estas operaciones deben realizarse por medio de filiales bancarias. Por su parte, la red bancaria también puede ser utilizada para la distribución de productos de seguros y se complementa con la existencia de intermediarios financieros no bancarios. En este entorno institucional se desenvuelve el financiamiento a las pymes.

En Colombia la tipología de entidades de crédito es la siguiente: bancos comerciales, compañías de financiamiento, corporaciones financieras y cooperativas financieras.

Los bancos comerciales captan recursos a la vista y a plazo que colocan en el corto y mediano término. También participan en operaciones del mercado cambiario y de *leasing* o arrendamiento financiero. Son cada vez más activos en la provisión de crédito a las pymes, tanto por medio de entidades especializadas como mediante los bancos masivos. Actualmente operan en el país 21 bancos supervisados por la Superintendencia Financiera (SF), de los cuales cinco se especializan en el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

Las compañías de financiamiento no pueden captar recursos a la vista, sino a plazos y se orientan al crédito para segmentos específicos, tales como comercio, transporte y bienes de consumo durable. Hay 25 compañías de financiamiento supervisadas por la SF, seis de ellas especializadas en pymes.

Las corporaciones financieras se especializan en crédito de mediano y largo plazo para proyectos productivos, principalmente de grandes empresas. En la actualidad solo funcionan dos de estas instituciones en el país.

Las cooperativas financieras tienen una modalidad de captación de recursos a través de sus cooperados y entregan crédito para consumo y necesidades de microempresas y pymes. Existen siete entidades de este tipo.

En Colombia la tipología de entidades financieras especializadas se ha simplificado; las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda se han transformado en bancos hipotecarios, diferenciándose muy poco de los bancos comerciales, mientras que las antiguas compañías de

financiamiento comercial, que se distinguían por su especialización en *leasing*, se han convertido en compañías de financiamiento.

Las entidades que otorgan crédito de primer piso a las pymes son los bancos comerciales, las compañías de financiamiento y las cooperativas financieras. Estas entidades son cada vez más activas en este segmento en condiciones de mercado.

La dinámica del sistema financiero en su relación con las pymes

En la década de los noventa, los problemas de asignación de crédito a las pymes se identificaron asociados a una mayor percepción de riesgo respecto de estas empresas y a un elevado costo de administración de los créditos de menor monto, según encuestas a los intermediarios financieros realizadas por FEDESARROLLO (Zuleta, 1996). Sin embargo, en encuestas más recientes (Meléndez y Perry, 2009) la percepción de riesgo no es el factor que condiciona el acceso, sino que éste resulta, principalmente, de la falta de información adecuada sobre las empresas. El riesgo se refleja en los niveles de la tasa de interés, claramente más altos para este segmento empresarial, como se ilustrará más adelante.

Hay dos elementos básicos de la dinámica del sistema financiero que explican estos cambios de percepción, relacionados con transformaciones que favorecen un mayor acceso de las pymes al sistema de crédito.

En primer lugar, los márgenes financieros del crédito comercial, que eran muy elevados en los años noventa, se han reducido frente a una mayor competencia. A finales de esos años estos márgenes —entendidos como la diferencia entre las tasas promedio de captación y colocación— oscilaban entre 9 y 10%, según los registros del Banco de la República; en la actualidad fluctúan entre 4 y 6%. De esta forma, el costo de acceso a los recursos en la década actual, se ofrece a tasas menores que en el decenio anterior.

En segundo lugar, el aumento en el número de participantes privados en el mercado de crédito a las pymes refleja una mejora en las condiciones de oferta y una mayor competencia.

Un hecho importante de los últimos cinco años es el aumento del número de entidades financieras que han entrado a competir en el segmento de créditos para pymes, tanto tradicionales como nuevas.

Entre los bancos de mercado masivo tradicional con crédito para pymes se destacan el Banco de Bogotá, Bancolombia, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Banco AV Villas, Banco de Occidente, Citibank y Banco Caja Social Colmena (BCSC); este último es un banco mediano, especializado en este tipo de crédito, que lleva 100 años operando en el segmento.

Algunas entidades especializadas en microcrédito y crédito para pymes, constituidas como organizaciones no gubernamentales (ONG) y compañías de financiamiento se han transformado en bancos de nicho para este segmento; es el caso de Bancamía, que proviene de la integración de los Bancos de la Mujer de Cali y de Bogotá. También hay que mencionar dos compañías de financiamiento: Finamérica S.A. y Giros y Finanzas. Mientras tanto, se encuentran en proceso de conversión en bancos la cooperativa Coomeva y el Banco de la Mujer de Popayán. Recientemente inició actividades el Banco Procredit Colombia. Por su parte, algunas cooperativas financieras también participan en la cartera de crédito a las pymes. Se ha anunciado la llegada al país del Banco Itaú de Brasil y de Multibank de Panamá; éste último es un intermediario financiero especializado en *factoring* y libranza (préstamos a empleados garantizados en la nómina pignorada parcialmente a través de la empresa y cambios internacionales).

Modelos de evaluación de riesgo

Colombia ha avanzado en la introducción de los estándares de Basilea II para evaluación de riesgo de crédito, de mercado y operativo.

En lo que se refiere al riesgo de crédito, existe una diferenciación en los modelos de crédito a personas naturales y a empresas. Sin embargo, los esquemas de *scoring* no distinguen por tamaño de empresa y además se basan en la recuperación de garantías. Para este efecto, la Asociación Bancaria de Colombia propone tener acceso a las bases de datos de los historiales de pago, tales como las de la seguridad social y de los servicios públicos (Cuéllar, 2011).

Cabe subrayar que, en el caso de las pymes, los créditos no se otorgan sobre la base del flujo de caja de los proyectos presentados, sino de los activos físicos y otras garantías que pueda ofrecer la empresa.

Productos y servicios de entidades financieras privadas

Productos financieros

En Colombia, desde hace varias décadas las pymes tienen acceso al crédito a través de esquemas de primer y segundo piso. Recientemente se ha desarrollado un mercado de productos novedosos para este segmento como el de arrendamiento financiero, *factoring* y fondos de capital privado.

El arrendamiento financiero o *leasing* es una forma de uso y/o adquisición de un bien, que hace posible su arrendamiento con pago de cánones periódicos y la opción de compra mediante un pago al finalizar el contrato.

El *factoring* permite la compra de facturas como forma de anticipo financiero, principalmente para que las pymes proveedoras de grandes empresas descuenten sus ventas a plazo.

Los fondos de capital privado o capital de riesgo colocan recursos de inversión en proyectos productivos de manera transitoria, influyendo en la administración y desarrollo de la empresa.

La prestación de servicios de crédito por parte de entidades de primer piso se realiza tanto en bancos de mercado masivo como en bancos y entidades financieras especializadas.

Seguros y garantías

En el último tiempo se ha iniciado una estrategia del gremio de los aseguradores y de algunas compañías de seguros, que consiste en impulsar microseguros para personas naturales y pymes.

Mercado de capitales

Existen severas limitaciones para la emisión de acciones y la participación de las pymes en el mercado de capitales, relacionadas con aspectos regulatorios y de trámites burocráticos (Salazar y Guerra, 2007).

Instituciones financieras de la política pública

BANCOLDEX

Las líneas de crédito de segundo piso para las pymes se concentran fundamentalmente en el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), que es una institución financiera pública dentro del estatuto financiero colombiano. Como parte del proceso de liquidación del Instituto de Fomento Industrial (IFI), las antiguas líneas de segundo piso especializadas en pymes que manejaba esta entidad fueron trasladadas a BANCOLDEX en 2003.

De una manera incipiente, BANCOLDEX está propiciando la oferta de otros productos financieros como el *leasing* y el *factoring*, además de incursionar en la promoción de fondos de capital privado para diversificar las modalidades de financiamiento.

Por su parte, el Fondo para el Financiamiento Agropecuario (FINAGRO) realiza operaciones de redescuento para empresas del sector.

Fondo Nacional de Garantías

El otorgamiento de garantías especializadas como parte de la política pública se centraliza en el Fondo Nacional de Garantías.

Interacciones entre sector público y privado

Aunque muchos de los servicios financieros dirigidos a las pymes son prestados por entidades financieras privadas, la principal interacción se da, por medio de BANCOLDEX, de la siguiente manera: la empresa solicita el crédito en una entidad financiera privada que usa recursos de redescuento de BANCOLDEX, evalúa la solicitud y corre el riesgo de crédito.

Adicionalmente, a través del intermediario financiero la empresa solicita el otorgamiento de la garantía del Fondo Nacional de Garantías.

De esta manera, se produce una interacción muy importante entre los instrumentos públicos y el intermediario privado, la cual favorece el acceso al crédito de las pymes.

2. Evolución del sistema de financiamiento a las pymes

Para establecer si el acceso al financiamiento de las pymes se ha fortalecido o, por el contrario, se ha debilitado, en esta sección se presenta la evolución de los recursos canalizados por el sistema financiero en los últimos quince años. Para ello se examinan las fuentes de financiamiento, el costo de los recursos y el nivel de endeudamiento de las empresas.

Fuentes de financiamiento

La información utilizada proviene de la base de datos de las empresas que reportan sus estados financieros a la Superintendencia de Sociedades (25.000 empresas de todos los tamaños en 2009). Se trata de empresas formales con su contabilidad organizada.

Sobre el número de empresas en Colombia y su distribución por tamaño, se puede presentar solo información aproximada, elaborada a partir de diferentes estadísticas del DANE.

CUADRO 1
NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑO

Empresas	Tamaño
Microempresas	1 180 000
Pequeñas empresas	36 674
Medianas empresas	6 112
Grandes empresas	1 222
Total	1 224 008

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE.

De manera que el universo aproximado de las pymes es cercano a los 43.000 establecimientos.

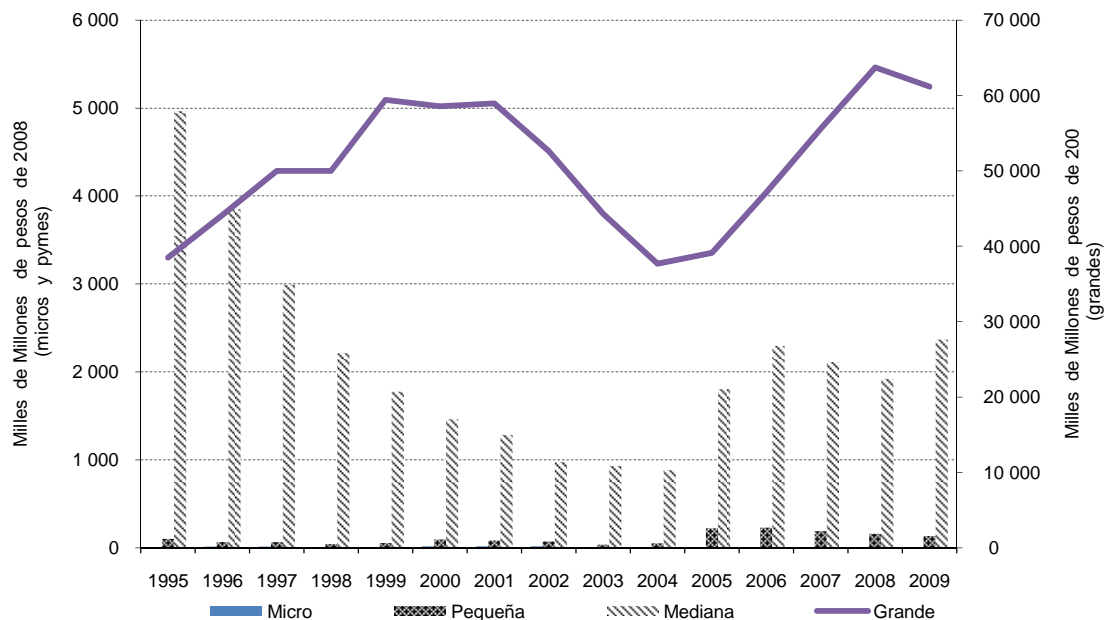
En los Gráficos 2a, 2b, 2c y 2d se muestra la evolución de las principales fuentes de financiamiento de las empresas, en pesos constantes, según su tamaño, a saber: crédito bancario, crédito de proveedores, reservas patrimoniales y mercado de capitales (emisión de acciones ordinarias, bonos obligatoriamente convertibles en acciones, bonos ordinarios y papeles comerciales principalmente).

Puede observarse la importante diferencia de disponibilidad de fuentes entre las empresas grandes y las MIPYME. Las primeras muestran un crecimiento permanente en su financiamiento a través de reservas patrimoniales y crédito de proveedores durante todo el período 1995-2009.

Por su parte, la utilización de diferentes fuentes por parte de las MIPYME está afectada por el ciclo económico de la siguiente manera: la crisis financiera en Colombia, en el período 1997-2000, llevó a una severa recesión que se reflejó en la disminución de recursos de crédito para todos los tamaños de empresas, hasta 2002-2003 y en la reducción del uso del crédito de proveedores y de reservas patrimoniales por parte de las empresas medianas. En cambio, a partir de 2003 se advierte una recuperación en la utilización del crédito y de financiamiento a través de reservas patrimoniales y crédito de proveedores por parte de las empresas grandes y medianas. En cambio, no se observa una recuperación significativa de las fuentes de financiamiento de las empresas pequeñas en los últimos años.

Debe destacarse la baja participación del mercado de capitales en las fuentes de financiamiento para las MIPYME.

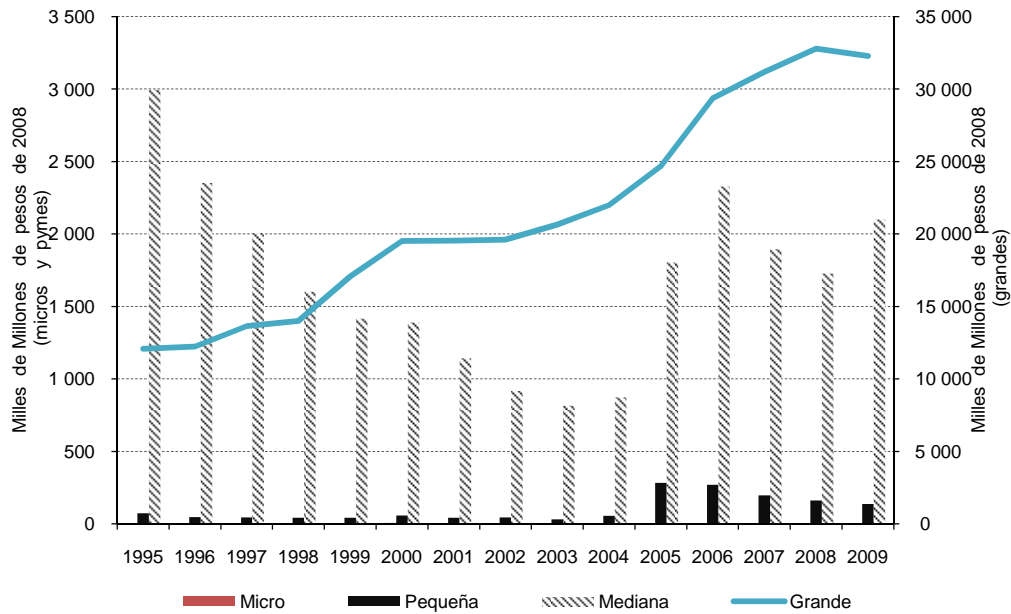
GRÁFICO 2A
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO A MIPYME Y EMPRESAS GRANDES A TRAVÉS DE CRÉDITO BANCARIO
(En miles de millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.

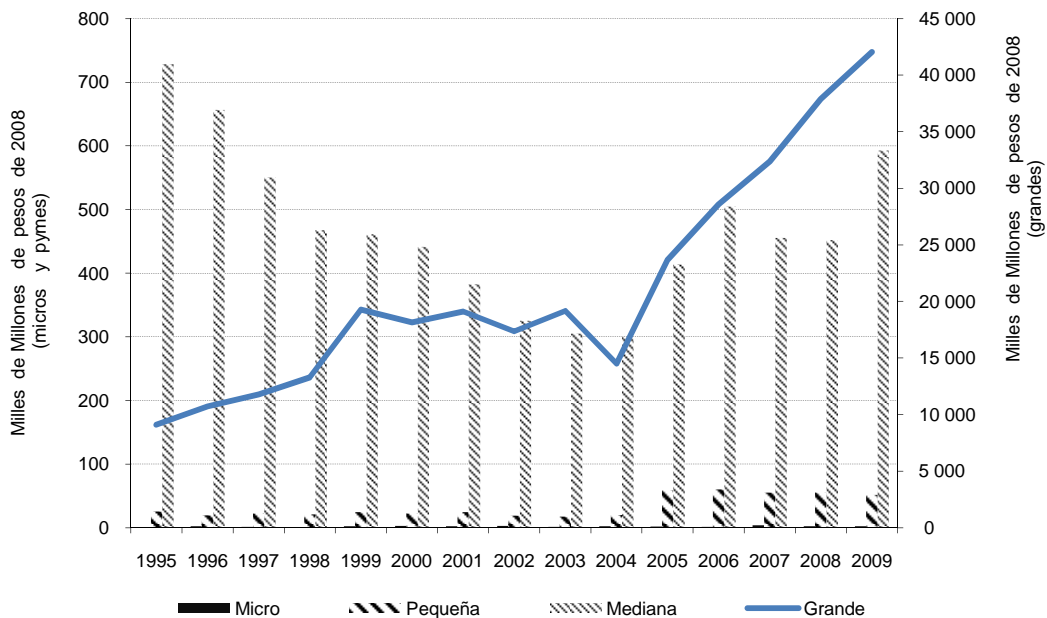
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

GRÁFICO 2B
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LAS MIPYME Y EMPRESAS
GRANDES A TRAVÉS DE CRÉDITO DE PROVEEDORES
(En miles de millones de pesos de 2008)



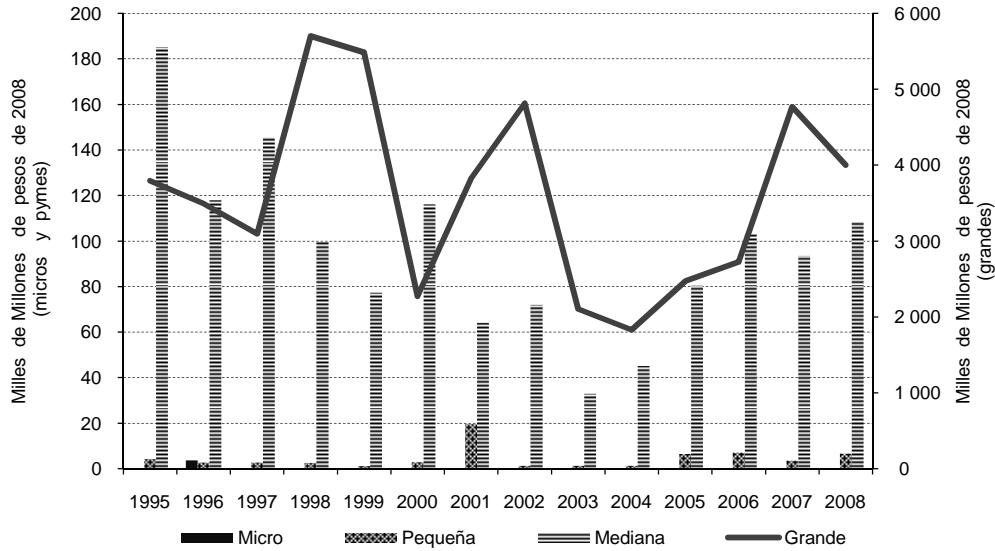
Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
 Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

GRÁFICO 2C
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO A MIPYME Y EMPRESAS
GRANDES A TRAVÉS DE RESERVAS PATRIMONIALES
(En miles de millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
 Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

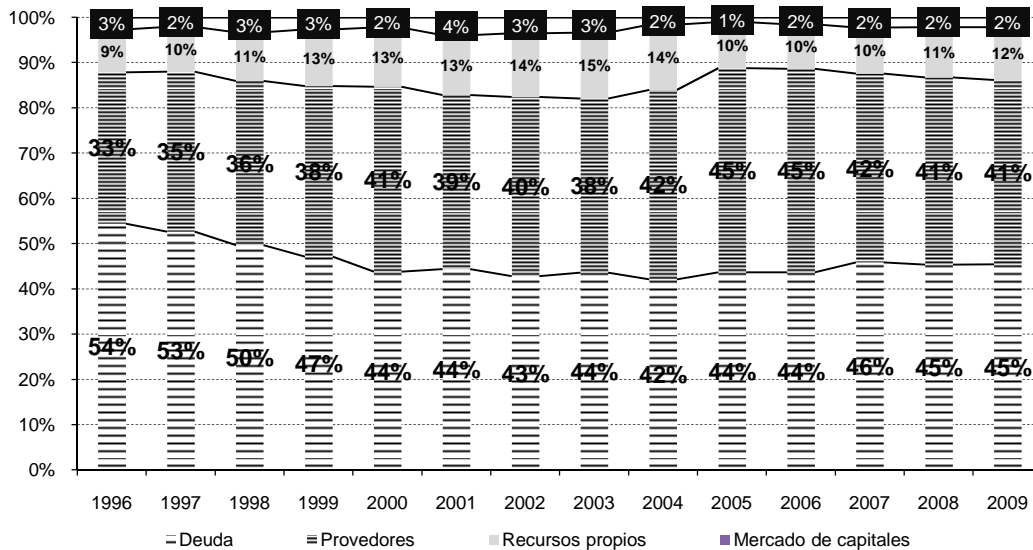
GRÁFICO 2D
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO A MIPYME Y EMPRESAS GRANDES A TRAVÉS DE MERCADO DE CAPITALES
(En miles de millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
 Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

En el gráfico 3 se muestra la evolución de la participación de las fuentes de financiamiento de las pymes entre 1996 y 2009.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS PYMES (1996-2009)
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
 Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

Al evaluar los cambios en la participación de las fuentes de financiamiento para las pymes en el lapso 1996-2009 se puede apreciar una tendencia a la reducción del endeudamiento cercana a 10% durante el período de la crisis, entre 1997 y 2000. A partir de ese año la participación del endeudamiento es relativamente estable y se sustituye algo de deuda por recursos propios y proveedores. El financiamiento a través del mercado de capitales es precario, como ya se mencionó.

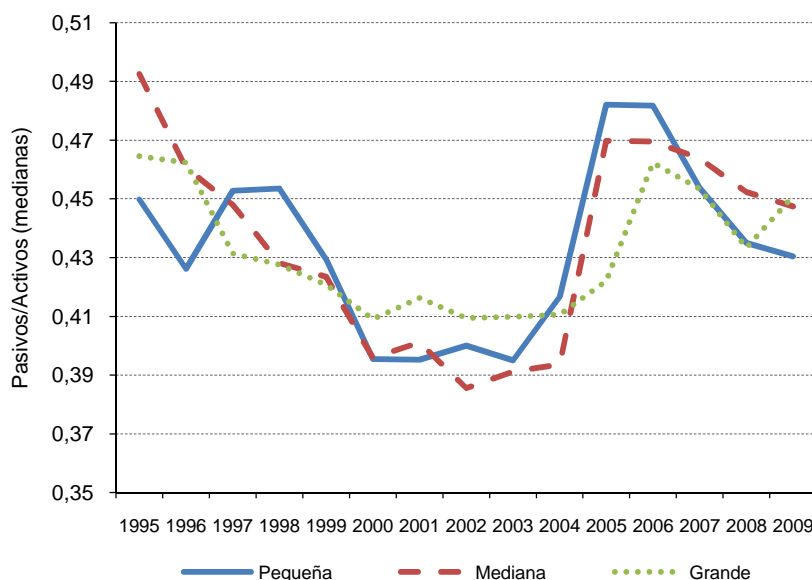
El crecimiento de la cartera bancaria de las empresas medianas desde 2002, registrado en los gráficos anteriores, simultáneo con una participación relativamente estable de la deuda en el total de financiamiento, parece estar indicando que no hay fuerte restricción de crédito para las empresas medianas formales en los últimos años. Las empresas pequeñas conservan su posición en el período. Este hecho se corrobora con la encuesta de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) sobre el tema, que se comentará más adelante.

Nivel de endeudamiento

La evolución de los niveles de endeudamiento de las empresas según tamaño, utilizando como indicadores el endeudamiento sobre activos y sobre patrimonio, se presenta en los gráficos 4 y 5. Estas cifras provienen de la Superintendencia de Sociedades.

Los niveles de endeudamiento difieren más por tamaño de empresa según los niveles patrimoniales que para los niveles de activos. Deben resaltarse dos procesos de reducción del endeudamiento: el de la década de los noventa, provocado por la crisis financiera que se presentó en Colombia entre 1997 y 2000, y la reducción que se produjo en los años 2006 y 2007, inducida por el Banco de la República a través de los incrementos en los encajes y otros instrumentos de política monetaria. Lo anterior permitió a las empresas llegar en mejor posición a la crisis de 2009.

GRÁFICO 4
ENDEUDAMIENTO DE LAS EMPRESAS: PASIVOS SOBRE ACTIVOS,
PERÍODO 1995-2009



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.

GRÁFICO 5
ENDEUDAMIENTO DE LAS EMPRESAS: PASIVOS SOBRE PATRIMONIO
PERÍODO 1995-2009



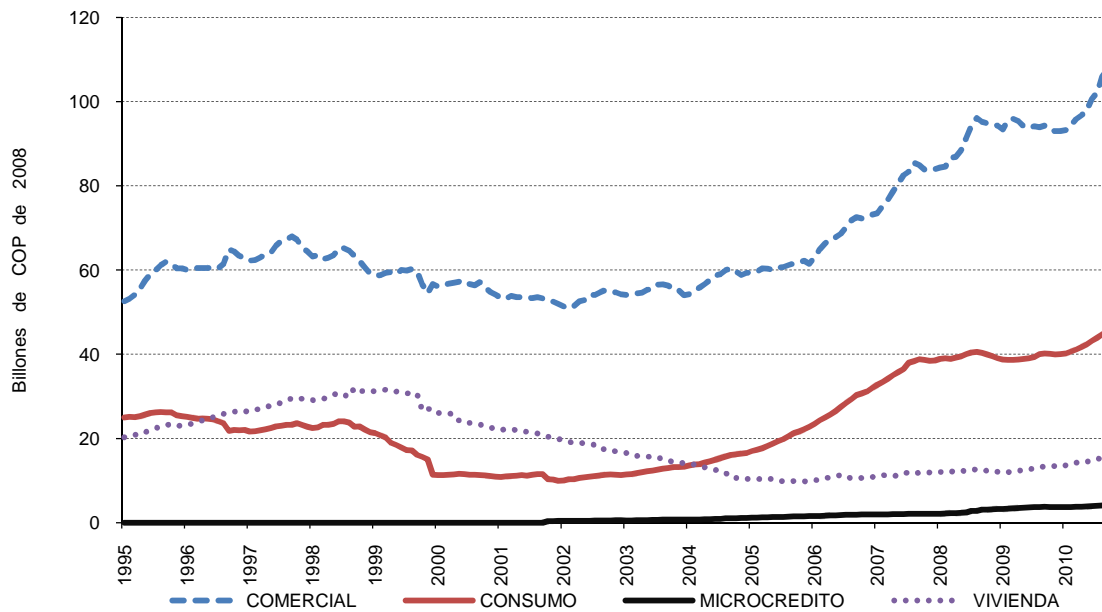
Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.

Cartera del sector financiero por especialización

En los Gráficos 6 y 7, elaborados con datos de la Superintendencia Financiera, se aprecia la evolución de la cartera total del sistema financiero en pesos corrientes según destino: cartera comercial para financiamiento de las empresas de distinto tamaño, con excepción del microcrédito; cartera de consumo y cartera de vivienda, en términos reales y su participación.

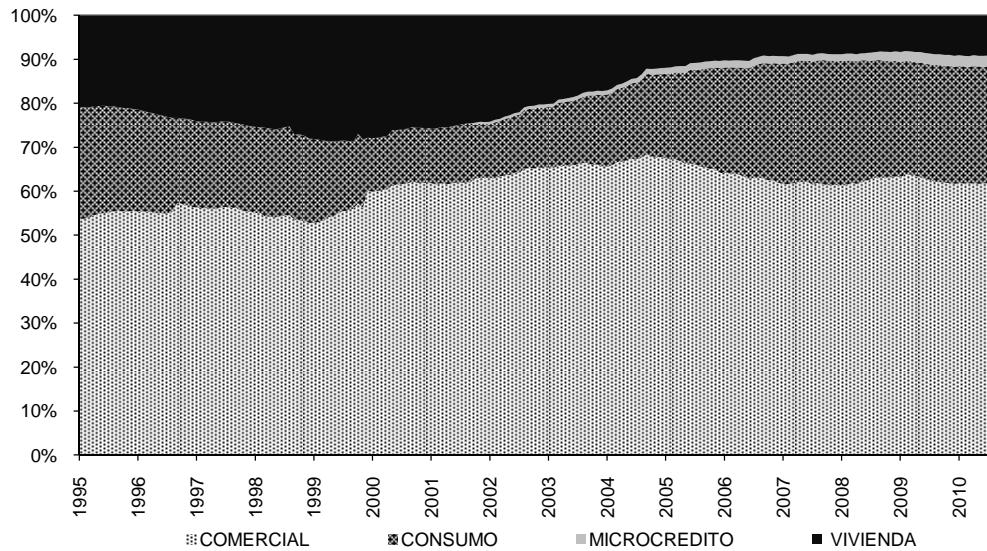
Es importante subrayar que en el país no se presentó una reducción del crédito bancario durante la coyuntura de la crisis internacional (2007-2009). El crédito de mayor dinamismo es el comercial dirigido a las empresas, seguido del crédito de consumo. Esto puede notarse con mayor claridad en las participaciones porcentuales, que muestran el mayor crecimiento del crédito comercial y el crédito de consumo, frente a una disminución de la participación del crédito de vivienda y un bajo crecimiento en la participación del crédito de microempresas, que se diferencia en las estadísticas desde el año 2001. A partir de estas cifras no es posible identificar la cartera de las pymes.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA REAL SEGÚN TIPO DE CRÉDITO, PERÍODO 1995-2010
(En miles de millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera.
 Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA CARTERA REAL
SEGÚN TIPO DE CRÉDITO, PERÍODO 1995-2010
(En porcentajes)



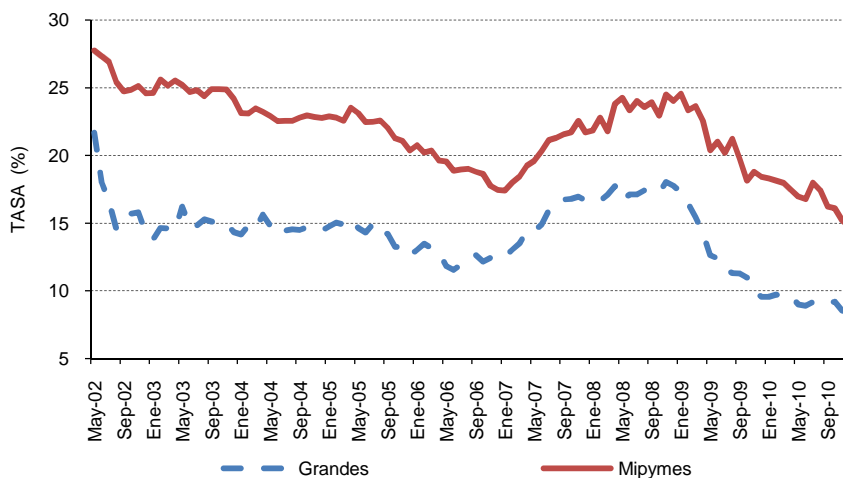
Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera.

Costo de los recursos

Haciendo una comparación entre las tasas de interés de las entidades financieras especializadas en pymes y aquellas con mayor énfasis en empresas grandes, se encuentran mayores niveles para las pymes (Gráfico 8).

La reducción de los niveles de tasas de los últimos años se ha visto impulsada por el descenso en la tasa de inflación y por la política monetaria.

GRÁFICO 8
TASAS DE INTERÉS DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPECIALIZADAS Y NO ESPECIALIZADAS EN PYMES, PERÍODO MAYO 2002-SEPTIEMBRE 2010



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera.

En síntesis, la evolución de la disponibilidad de fuentes de recursos y su utilización por parte de las pymes reflejan las siguientes tendencias:

- No se observa restricción de crédito para las empresas medianas y las pequeñas no deterioran su posición.
- No hay restricción de crédito bancario durante la crisis internacional.

B. Política pública de financiamiento a las pymes

En Colombia, la política pública de financiamiento a las pymes ha evolucionado en el tiempo, desde las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado. En esa época existían entidades públicas especializadas que buscaban orientar el crédito a este segmento de empresas con tasas subsidiadas, utilizando recursos de primer y de segundo piso. La principal fuente de financiación de los subsidios a las tasas eran las inversiones forzosas de las entidades financieras en títulos del gobierno a tasas por debajo de las del mercado. Los recursos obtenidos con estos títulos se destinaban a financiar los subsidios.

Para el primer piso estaba la Corporación Financiera Popular, que operó entre 1968 y 1988, y para el segundo piso, el Instituto de Fomento Industrial y el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO). En el Banco de la República (banco central colombiano) existían también unos fondos financieros dirigidos a la banca de segundo piso para todo tamaño de empresas, incluidas las pymes del sector agropecuario (Fondo Financiero Agropecuario) y del sector industrial (Fondo Financiero Industrial), que canalizaban recursos de redescuento al sector financiero.

Como ya se indicó, la apertura económica de los años noventa se tradujo en políticas con orientación de mercado; en este contexto el subsidio a las tasas de interés para las pymes fue desapareciendo gradualmente.

El análisis arrojaba que el acceso al financiamiento por parte de las pymes seguía siendo una restricción a su crecimiento, identificándose que el principal desafío era otorgar crédito a plazos superiores a los del mercado y ofrecer garantías aceptables a las entidades financieras. También se consideró necesario diversificar la oferta de productos financieros a las pymes, incluidos los fondos de capital.

Un diagnóstico sobre las pymes y la estrategia del actual gobierno que encabeza Juan Manuel Santos, lo entregó el presidente de BANCOLDEX (Rojas, 2011). Éste señala que debe diferenciarse a las empresas pequeñas de las medianas, puesto que las primeras son más vulnerables y han tenido menor cobertura de los instrumentos de política. Por su parte, el carácter familiar de las pymes hace más difícil su formalización, sobre todo en lo que tiene que ver con la capacidad gerencial y el gobierno corporativo. Sin embargo, por su tamaño estas empresas pueden ser receptivas frente al cambio.

Se hace énfasis también en la necesidad de acceso a nueva tecnología, la poca utilización de instrumentos de cobertura financiera, garantías insuficientes, altos requerimientos de capital fresco y bajo conocimiento de los instrumentos financieros que ofrece el mercado. Para hacer frente a esta situación, se propone focalizar los instrumentos disponibles según las necesidades de desarrollo de las distintas empresas. Se requiere, entonces, una agencia articuladora, que será el papel de BANCOLDEX.

Los principales instrumentos utilizados para orientar la política en esa dirección son el crédito de redescuento de BANCOLDEX, con la participación de las entidades financieras privadas que asumen el riesgo y del Fondo Nacional de Garantías que otorga las garantías, además de instrumentos de apoyo no financiero que no son objeto de análisis en este documento.

El cambio más importante en el enfoque de acceso a las personas y empresas es la creación de la Banca de las Oportunidades, como un fondo cuenta dedicado a impulsar programas con alcance nacional que permitan mejorar la profundización financiera de la economía colombiana en distintas dimensiones, incluyendo regiones, personas naturales y empresas con menor acceso. En poco tiempo esta estrategia ha permitido ampliar enormemente la cobertura geográfica de un país con más de mil municipios, a través de los corresponsales no bancarios, cuentas de ahorro de bajo monto y un programa de banca móvil en fase piloto. El detalle de este tema se desarrollará en otra sección.

C. Principales instrumentos de política pública de financiamiento a pymes

1. BANCOLDEX

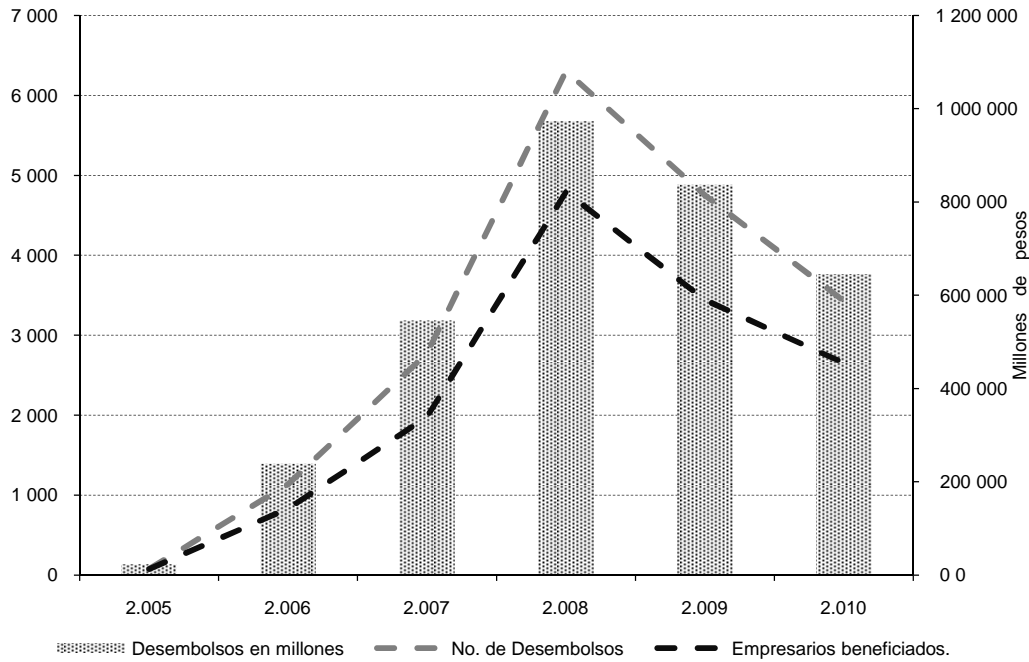
En 1967 se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) para resolver fallas de mercado relacionadas con información sobre el mercado externo, identificación de oportunidades de exportación y apertura de nuevos mercados. Otro de sus objetivos fue fomentar el acceso al crédito, inicialmente por medio de préstamos subsidiados con recursos administrados por el Banco de la República, obtenidos de una sobretasa de 1% a las importaciones.

En 1991 PROEXPO se dividió en dos entidades diferentes: un banco de exportaciones llamado BANCOLDEX y una agencia de promoción de exportaciones, PROEXPORT, financiadas con recursos presupuestales. En la actualidad BANCOLDEX es una sociedad de economía mixta (el estado es socio junto con entidades de la banca multilateral) vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

BANCOLDEX opera como un banco de segundo piso con el mecanismo de redescuento para el otorgamiento de crédito y celebración de operaciones de *leasing*. Ofrece sus servicios a exportadores de todos los tamaños, pero tiene una atención particular para las pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos, sean o no exportadoras.

En el caso de las pymes cuenta con dos cupos especiales: un “Mecanismo de Liquidez Contracíclico”, con un plazo de tres años, y “aProgresar”, que otorga recursos de crédito hasta 12 años y período de gracia de hasta de tres años para modernizar y ampliar la capacidad productiva. Esta última línea de crédito está destinada específicamente a la modernización de MIPYME y ha registrado un crecimiento significativo, tanto en lo que se refiere al valor de los desembolsos como al número de éstos y de empresarios beneficiados. Ello se aprecia en el Gráfico 9, que también recoge una desaceleración ocasionada por la reducción de la actividad económica del año 2009.

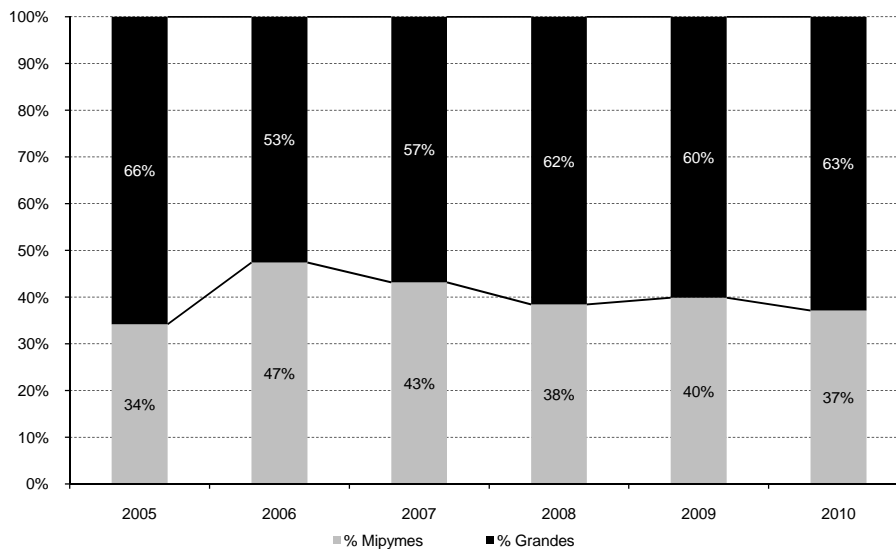
GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA APROGRESAR DE BANCOLDEX, PERÍODO 2005-2010



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX.

En la evolución de los desembolsos totales de BANCOLDEX también puede observarse que cerca de 40% de los recursos de crédito de la institución va dirigido a las empresas de menor tamaño (Gráfico 10).

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS DESEMBOLSOS DE CRÉDITO DE BANCOLDEX SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS, PERÍODO 2005-2010
(En porcentajes)

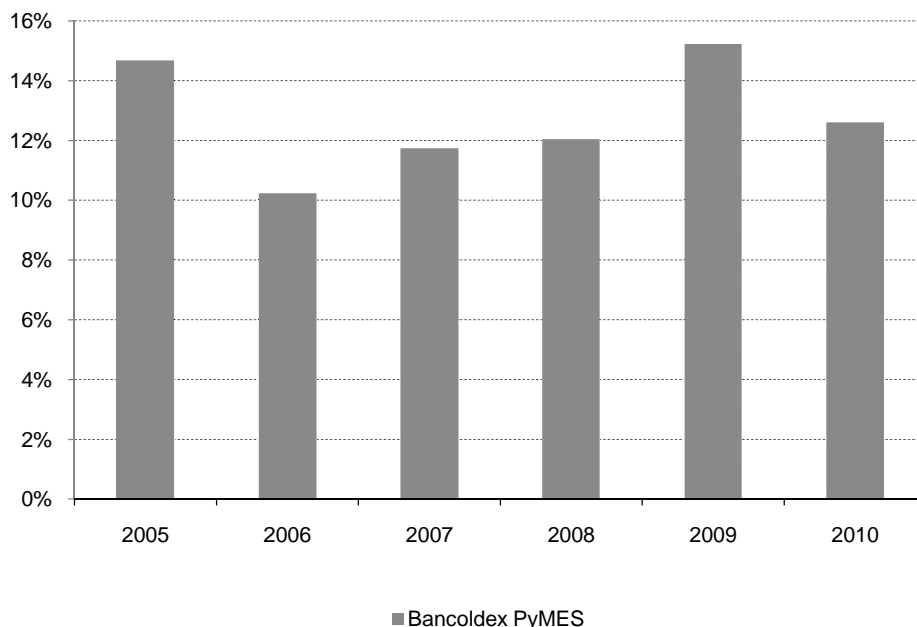


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera y BANCOLDEX.
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP) año base 2008.

Para dar una idea de la importancia de BANCOLDEX en el financiamiento a las pymes, se estimó la participación de su cartera como proporción de la cartera comercial de las entidades financieras que otorgan prioritariamente crédito a este tipo de empresas (Gráfico 11). Aunque el crédito de BANCOLDEX es de segundo piso y se redescuenta en entidades financieras privadas, el tamaño de su cartera como instrumento de política pública es un indicador relevante sobre la cartera total de pymes.

En el período 2005-2010 el crédito otorgado a las pymes con recursos de BANCOLDEX corresponde a un rango de entre 10 y 15% del total del crédito desembolsado a las pymes.

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA CARTERA MIPYME DE BANCOLDEX COMO
PROPORCIÓN DE LA CARTERA DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPECIALIZADAS,
PERÍODO 2005-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de Superintendencia Financiera y BANCOLDEX.

Los recursos colocados a través de BANCOLDEX son a tasas de mercado, sin subsidios. El objetivo central es garantizar el acceso. Una diferencia importante de sus productos para pymes con respecto al mercado financiero se refiere a los plazos otorgados. En la actualidad la institución ofrece sus líneas de redescuento a plazos normalmente más largos que los del mercado. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que, dado que BANCOLDEX opera como banco de segundo piso, el riesgo de crédito lo asumen las entidades financieras que desembolsan el crédito a las pymes.

Además de las operaciones de crédito, BANCOLDEX ha desarrollado productos especiales relacionados con el *leasing*, el *factoring* y fondos de capital, que se explicarán más adelante.

Para la atención de las pymes, BANCOLDEX cuenta con los llamados Centros Empresariales en cinco ciudades del país: Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, en los cuales se ofrecen los servicios financieros, pero también asesoría financiera, de mercadeo y jurídica, a través de

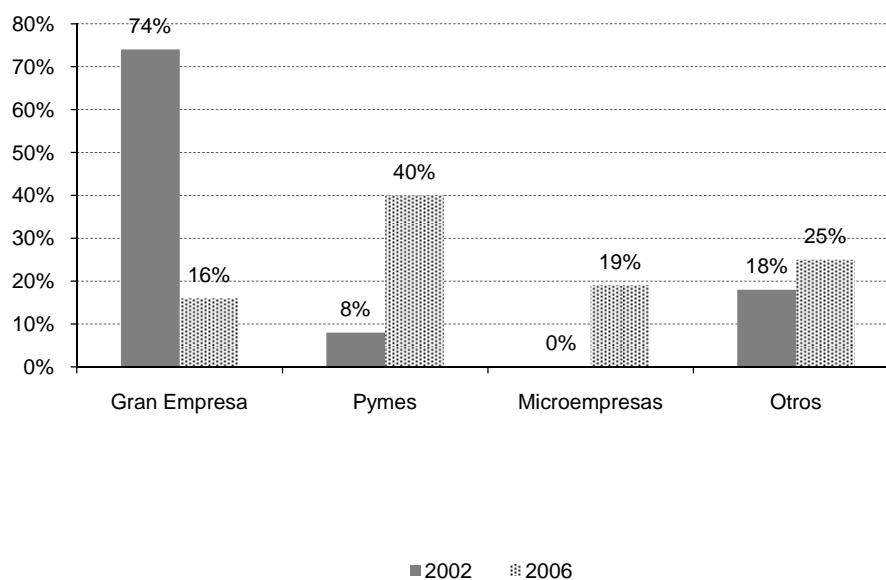
un consultorio empresarial y jurídico. En estos centros especializados las empresas pueden tramitar su crédito con las entidades financieras que ofrecen crédito con líneas de redescuento del banco.

BANCOLDEX opera también en coordinación con el Fondo Nacional de Garantías para el otorgamiento de garantías automáticas, que cubren 50% del monto del crédito, pero que no aplican para las operaciones de leasing. Para su expedición, las garantías automáticas no requieren un estudio adicional diferente al inicial del crédito efectuado por el intermediario financiero. Las garantías están vigentes para plazos superiores a 36 meses y montos máximos de 300.000 dólares.

La combinación de crédito de BANCOLDEX con garantía del Fondo Nacional de Garantías ha mostrado gran efectividad para las pymes, a juzgar por la evolución de la cartera asignada a este sector empresarial en los últimos años (Meléndez y Perry, 2009).

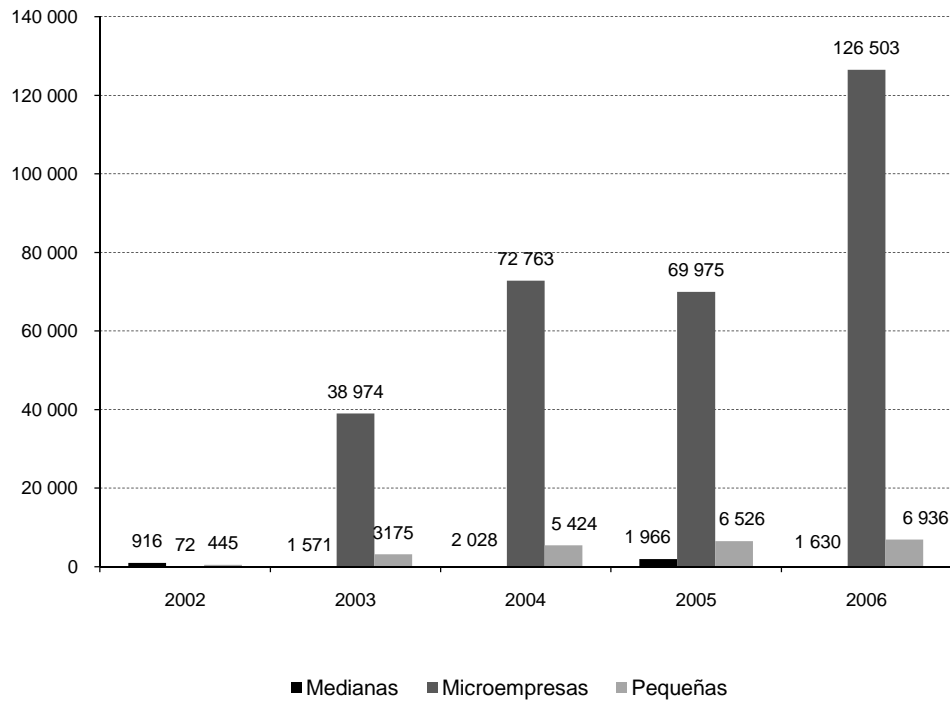
Las políticas de reorientación del crédito de BANCOLDEX hacia las pymes han mostrado sus resultados: entre 2002 y 2007 se eleva el número de operaciones desembolsadas a las MIPYME, se reducen los desembolsos de corto plazo, aumentando los de mediano y largo plazo, y se incrementa el número de municipios atendidos (Salazar y Guerra, 2007) (Gráficos 12a a 12d).

GRÁFICO 12A
EVOLUCIÓN DE CRÉDITOS BANCOLDEX: DESEMBOLSOS
POR TAMAÑO DE EMPRESAS, ENTRE 2002 Y 2006
(Porcentaje del total)



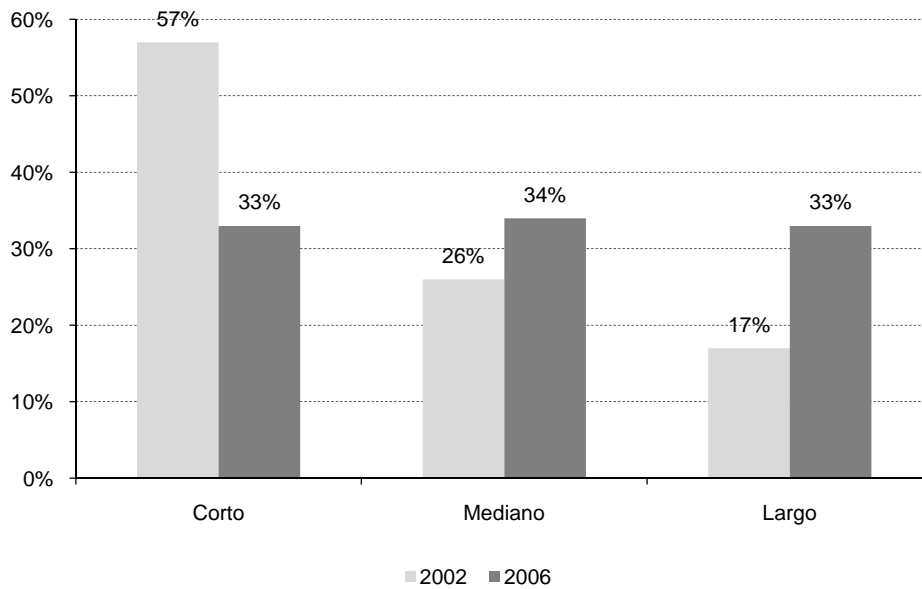
Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

GRÁFICO 12B
EVOLUCIÓN DE CRÉDITOS BANCOLDEX: NÚMERO DE OPERACIONES DESEMBOLSADAS A MIPYME. PERIODO 2002-2006



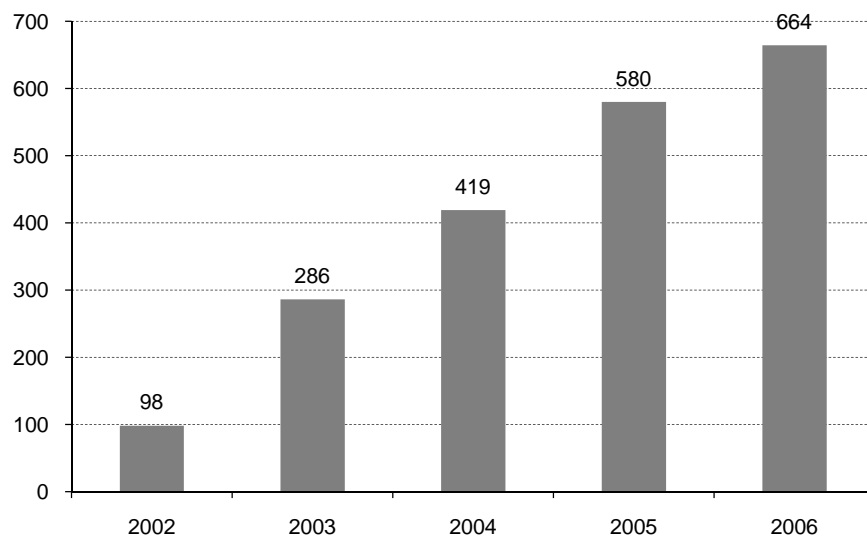
Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

GRÁFICO 12C
EVOLUCIÓN CRÉDITOS BANCOLDEX: DESEMBOLSOS POR PLAZOS, EN 2002 Y 2006



Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

GRÁFICO 12D
EVOLUCIÓN CRÉDITOS BANCOLDEX, COBERTURA REGIONAL: MUNICIPIOS
ATENDIDOS, PERÍODO 2002-2006



Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

La mencionada evaluación realizada por Salazar y Guerra, hace énfasis en la importancia de aumentar los plazos de los créditos para las pymes, que en el momento del estudio (2007), tenían un promedio de siete años. En el año 2009 ese plazo se extendió hasta 12 años.

El presidente de BANCOLDEX, en entrevista para la realización de este trabajo, explicó que la entidad persigue el propósito de convertirse en una “agencia de desarrollo”, de modo tal que eso le permita coordinar de una manera más eficaz los instrumentos de política existentes para las pymes.

El objetivo es tener a disposición de la entidad un portafolio de productos y servicios dirigidos a las pymes que considere en su aplicación la etapa específica en la que se encuentra determinada empresa y sus necesidades particulares, aplicando de manera más coordinada el esquema de fuentes de financiamiento según tamaño de las firmas, al cual se hizo referencia en el Gráfico 1, citando a Berger y Udell (1998), incluyendo no solo recursos de crédito, sino también de capital.

2. Fondo Nacional de Garantías (FNG)

El Fondo Nacional de Garantías es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Fue creado en 1981 con aportes del desaparecido Instituto de Fomento Industrial (IFI) y algunas seccionales de la Asociación Colombiana de Pequeños y Medianos Industriales (ACOPI). Su objeto principal consiste en facilitar el acceso al crédito para las MIPYME mediante el otorgamiento de garantías. El único sector que no cubre es el agropecuario, debido a que éste cuenta con el Fondo Agropecuario de Garantías.

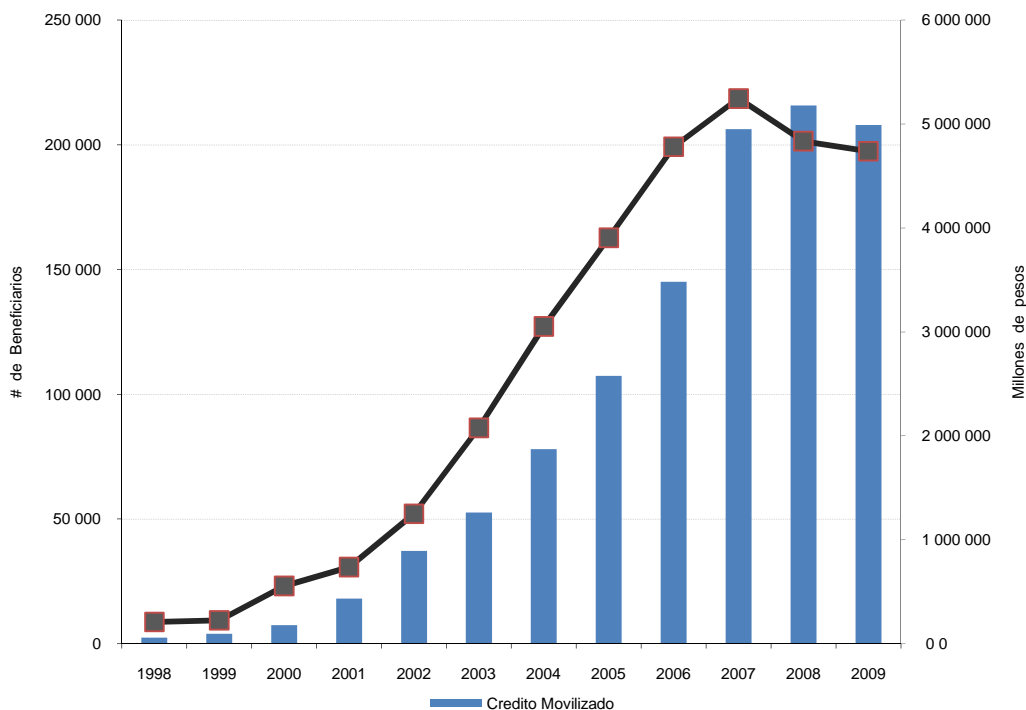
La solicitud de garantías se efectúa a través del intermediario financiero ante el cual la empresa pide el crédito. Se pueden solicitar garantías para créditos vinculados con: capital de trabajo,

inversiones fijas o capitalización, operaciones de *leasing*, cupos rotativos de crédito, créditos de BANCOLDEX y de Colciencias¹, y créditos para creación de empresas.

Las garantías son automáticas para las líneas empresariales especificadas en los reglamentos del Fondo o requieren evaluación individual para otro tipo de créditos. Las garantías automáticas no necesitan un nuevo estudio del crédito, adicional al que haga el intermediario financiero que otorgó el préstamo con recursos de redescuento de BANCOLDEX. El Fondo solo otorga garantías para empresas con activos inferiores a 30.000 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV) (8,3 millones de dólares aproximadamente); es decir para el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas según la definición de la ley 905 de 2004.

En su último informe de gestión (FNG, 2009), el Fondo Nacional de Garantías muestra la evolución de las principales variables en los últimos cinco años. En el Gráfico 13 se observa el crecimiento de los recursos movilizados entre 2005 y 2009, con una reducción en ese último año que refleja el efecto de la crisis. Para analizar estas cifras debe tenerse en cuenta que, en promedio, el Fondo otorga como garantía 50% del valor de los créditos. El porcentaje garantizado de créditos fluctúa entre 50% y 60% con los siguientes criterios: las garantías con recursos de BANCOLDEX llegan hasta 50% y los créditos para capital e inversiones fijas, hasta 60%. La capacidad máxima de garantías del Fondo está limitada por su solvencia regulatoria de 11%, lo cual le permite apalancar hasta nueve veces su patrimonio técnico. También se aprecia un comportamiento similar en el número de beneficiarios, que alcanzó un máximo superando los 200.000, en el año 2007.

GRÁFICO 13
FNG: EVOLUCIÓN DE RECURSOS MOVILIZADOS Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS,
PERÍODO 1998-2009

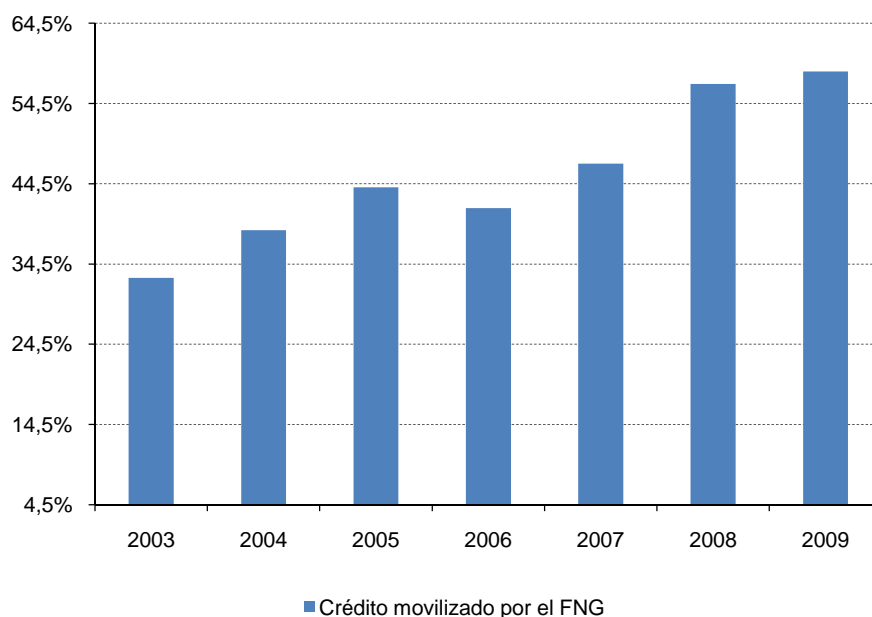


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

¹ Colciencias es el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Para dimensionar la participación de las garantías del FNG en el sistema financiero, se estima la participación del crédito garantizado vigente por este organismo como proporción de la cartera de los intermediarios financieros especializados en pymes (Gráfico 14). En el período 2003-2009 esta participación oscila entre 33% y 59% de los recursos desembolsados a las pymes, lo cual denota la relevancia de este instrumento para este tamaño de empresas.

GRÁFICO 14
PARTICIPACIÓN DE LAS GARANTÍAS VIGENTES OTORGADAS POR EL FNG COMO
PROPORCIÓN DEL CRÉDITO COMERCIAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS
ESPECIALIZADAS EN PYMES, PERÍODO 2003-2009
(En porcentajes)



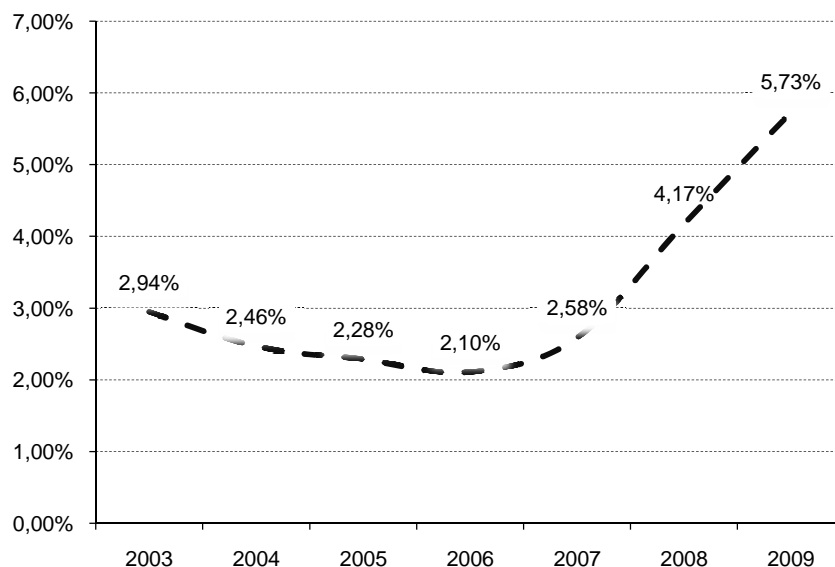
Fuente: Elaborado con base en cifras de Superintendencia Financiera y Fondo Nacional de Garantías (FNG).

El Fondo Nacional de Garantías, en su plan estratégico 2007-2010, se planteó como meta movilizar 16 billones de pesos para las MIPYME en ese período, equivalentes a cerca de 8,8 billones de dólares (FNG, 2009b). Esta meta estuvo cercana a su cumplimiento desde 2009, como sigue: 5 billones de pesos en 2007; 5,2 billones de pesos en 2008 y 5 billones de pesos en 2009.

La movilización del crédito del FNG por sector económico con cifras de 2009 es la siguiente: comercio 40%, servicios 20%, industria 16%, construcción 10%, transporte 6%, agroindustria 1% y otros sectores 7%.

La siniestralidad se mantiene en rangos tolerables, pero se duplicó entre 2007 y 2009, coincidiendo con los efectos de la crisis en Colombia en el año 2009 (5,7%). Como cifra de referencia, el promedio de siniestralidad de la cartera vencida del sistema financiero colombiano como proporción de la cartera vigente total en los últimos tres años, que es de 3,7%, según datos de la Superintendencia Financiera. La evolución de la siniestralidad del FNG se puede apreciar en el Gráfico 15.

GRÁFICO 15
EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS,
PERÍODO 2003-2009



Fuente: Fondo Nacional de Garantías (FNG).

La evaluación realizada por Salazar y Guerra (2007) destaca la evolución positiva del Fondo en lo que se refiere a garantizar crédito para las MIPYME y la diversificación del portafolio con la opción de una garantía para *leasing*.

Evaluación de impacto de FNG

En febrero de este año se presentó un estudio de evaluación de impacto de este instrumento (Arraíz, 2011), para el cual se utilizaron datos a nivel de firma, con el fin de evaluar el desempeño de las empresas que fueron beneficiarias de garantías del FNG en el período 1997-2007. También se usaron datos de la Dirección de Aduanas Nacionales (DIAN) sobre comercio exterior y del Fondo Nacional de Garantías.

Se hizo un seguimiento de dos variables críticas: el crecimiento en la producción y en el empleo. Para medir el impacto, se aplicó una metodología de captación de las diferencias en relación a esas variables de un grupo de beneficiarios y otro panel compuesto por no beneficiarios.

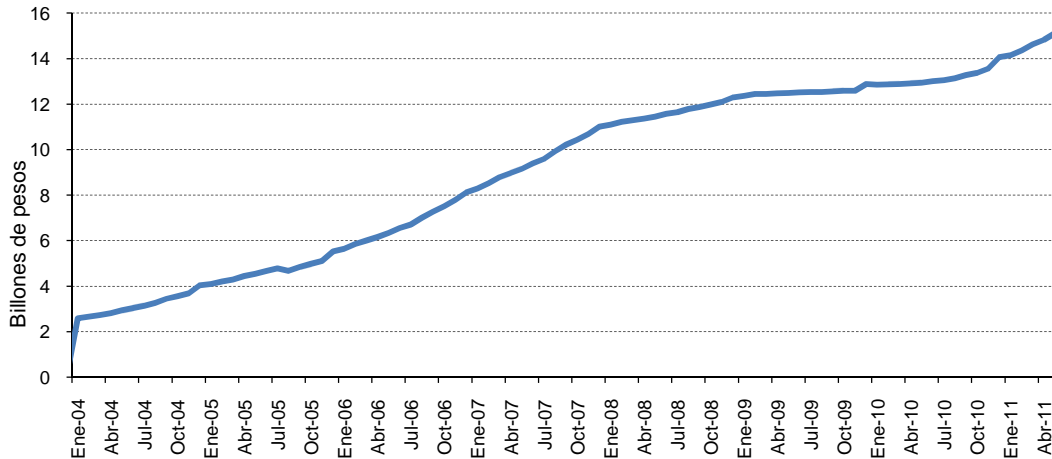
Los resultados principales del estudio arrojan un impacto positivo. Las firmas beneficiarias tienen un crecimiento en producción superior en 5,8% respecto a las firmas no beneficiarias de las garantías. En cuanto al empleo, la diferencia es de 4,6% entre las firmas beneficiarias y las no beneficiarias.

3. Nuevos instrumentos

Operaciones de *leasing*

A diciembre de 2010 el *leasing* representaba 9,78% del total de la cartera comercial del sistema financiero colombiano (Cuéllar, 2011) (Gráfico 16). Se trata de un producto que ha tenido gran dinamismo en los últimos años.

GRÁFICO 16
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE LEASING. PERÍODO ENERO 2004-SEPTIEMBRE 2010
(En billones de pesos)

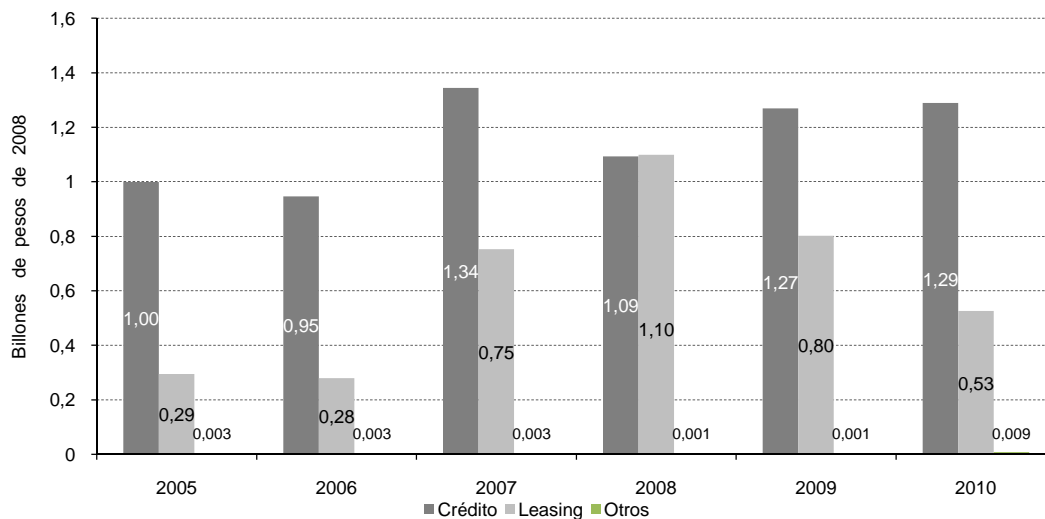


Fuente: Superintendencia Financiera – Datos para establecimientos de crédito. (COP\$ Millones).

El *leasing* en Colombia tiene como ventaja tributaria la exención de IVA para la maquinaria importada que se financie utilizando este producto financiero. Como se comentó, BANCOLDEX ha impulsado en los últimos años operaciones de arrendamiento financiero, complementando el crédito ordinario.

Su línea de *leasing*, una de las más dinámicas del banco, financia contratos de arrendamiento financiero sobre activos fijos muebles o inmuebles, tales como maquinaria, vehículos, equipos, terrenos, bodegas y locales. En el Gráfico 17 se aprecia la evolución real de la línea de *leasing* de BANCOLDEX en comparación con el crédito ordinario.

GRÁFICO 17
DESEMBOLOS REALES DE CRÉDITO Y LEASING, PERÍODO 2005-2010
(En billones de pesos de 2008)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX. Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

Las líneas de crédito de *leasing* se complementan con un nuevo producto (Durán, 2007) del Fondo Nacional de Garantías consistente en una garantía para las operaciones de *leasing*, focalizada en las MIPYME. Las operaciones sobre activos fijos inferiores a 500 millones de pesos (270.000 dólares aproximadamente) se realizan con garantía automática. Las operaciones sobre montos superiores requieren evaluación individual.

Esta garantía es de importancia para los activos que se adquieren a través de arrendamiento financiero y que presentan dificultad en su comercialización o cuando se requiere recuperar su valor.

Operaciones de factoring

La cartera de factoring representaba 0,42% de la cartera comercial a diciembre de 2010 (Cuéllar, 2011) (Gráfico 18). Pese a esta baja participación, se trata de un producto que también muestra gran dinamismo en el último tiempo.

GRÁFICO 18
CARTERA DE FACTORING, PERÍODO ENERO 2004-SEPTIEMBRE 2010
(En millones de pesos)



Fuente: Superintendencia Financiera – Datos para establecimientos de crédito. (COP\$ Millones).

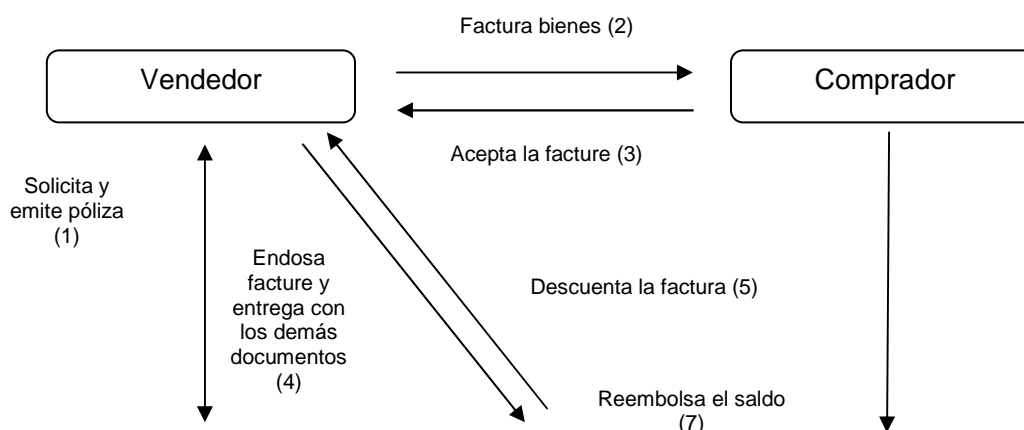
La ley 1231 de julio de 2008, por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro pequeño y mediano empresario, marca una base legal para la ampliación de las operaciones de aceptación de facturas de proveedores con empresas de distinto tamaño.

La operación de *factoring* consiste en traspasar una factura aceptada irrevocablemente por el comprador o beneficiario del servicio a un tercero denominado factor. El factor es la persona natural o jurídica que presta los servicios de compra de cartera descontada por una tasa establecida. La operación se puede efectuar con o sin recursos, dependiendo de que el factor comparta con la empresa el riesgo de no pago de la factura.

La ventaja para las pymes reside en obtener liquidez inmediata sobre las ventas realizadas a cierto plazo, mejorando así el flujo de caja operativo de la empresa y reduciendo su exposición al riesgo del no pago. También facilita ofrecer descuentos en las ventas, reducir la exposición al riesgo de crédito y los costos de administración de cartera.

Dado que en Colombia este negocio se lleva a cabo comercialmente con recurso, BANCOLDEX diseñó un producto financiero denominado Liquidex COP-USD. A través de éste, la empresa puede comprar a descuento y sin recurso hasta 80% de las facturas cambiarias de compraventa originadas en transacciones domésticas o internacionales, amparadas bajo la póliza de seguro de crédito emitida por dos compañías de seguros específicas predefinidas por BANCOLDEX. Una ilustración sobre el proceso seguido en este producto se presenta en el Gráfico 19.

GRÁFICO 19
PROCESO DE DESCUENTO DE FACTURAS DENTRO DE LA LÍNEA BANCOLDEX
LIQUIDEX PESOS-DÓLARES



Fuente: BANCOLDEX.

Uno de los obstáculos para el desarrollo de este tipo de operaciones es el alto grado de informalidad de las pymes en Colombia, que representa cerca de la mitad de la actividad económica del país.

Fondos de capital privado

Los fondos de capital privado constituyen un instrumento indirecto de capitalización de las empresas mediante recursos de dicho fondo y, por lo tanto, representan una alternativa de financiamiento de proyectos productivos de las pymes. Además de capital fresco, pueden ofrecer a estas empresas mejores herramientas de gobierno corporativo y gestión profesional.

En el caso colombiano, los fondos se deben constituir como carteras colectivas y no tienen restricciones de inversión en sectores o instrumentos específicos.

La norma que impulsa la creación de estos fondos es el decreto 2185 de 2007 sobre carteras colectivas, en el cual se definen las características de los fondos de capital privado. Entre otros aspectos se admite la participación en ellos de inversionistas extranjeros.

Entre 2009 y 2011 el valor de los fondos se ha incrementado significativamente.

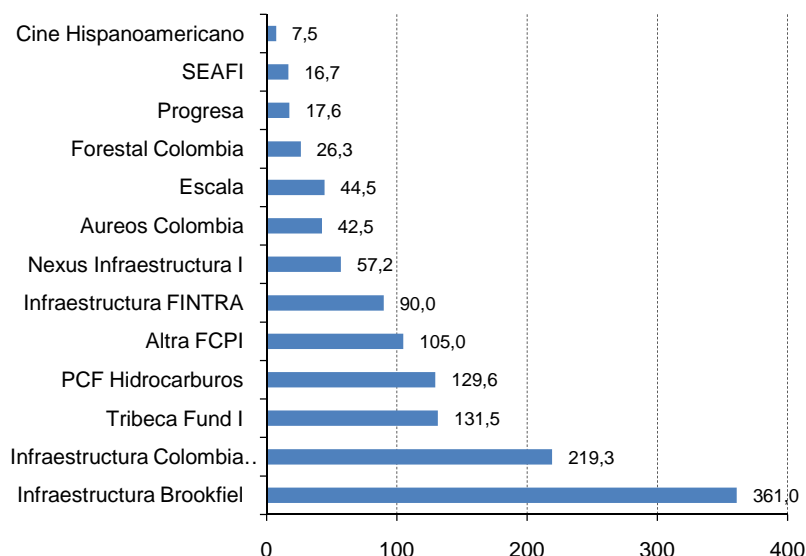
En marzo de 2011, Colombia recuperó el grado de inversión de las calificadoras de riesgo después de 12 años. Este hecho ha motivado el anuncio de varios fondos internacionales para invertir en el país, en empresas de tamaño mediano o grande con restricciones de recursos. Estos fondos esperan invertir en firmas del sector industrial, particularmente en los subsectores de alimentos, químicos, agroquímicos y servicios (Dinero, 2011).

Como se señaló, una de las estrategias del gobierno Santos relacionadas con el desarrollo de BANCOLDEX consiste en convertirlo en una agencia de desarrollo que permita proveer recursos a las pymes en sus distintos grados de evolución. En esa dirección, BANCOLDEX busca fortalecer el instrumento de fondos de capital de riesgo.

En efecto, como complemento de la estrategia del Fondo Emprender y del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) de financiar empresas emergentes con capital semilla –que han captado recursos por 28 millones de dólares–, BANCOLDEX ha estado impulsando la creación de fondos de capital de riesgo, denominados en Colombia “fondos de capital privados”, para pymes en proceso de crecimiento.

En el país existen 13 fondos de capital privado que cuentan con recursos por 1.249 millones de dólares (Montes, 2010). El reglamento de cada fondo define las políticas de inversión por sectores, tamaño de los fondos y otras características. Los fondos constituidos y su valor se resumen en el Gráfico 20.

GRÁFICO 20
FONDOS DE CAPITAL PRIVADO CONSTITUIDOS HASTA AGOSTO DE 2010



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX.

Este tipo de fondos se inserta dentro de lo que se clasifica en la literatura especializada como *hands on*; es decir, los fondos intervienen en la administración de las empresas buscando su mayor eficiencia y productividad, junto con garantizar también acceso a mercados (Dinero, 2010).

Otros productos

Las entrevistas realizadas con entidades privadas que hacen énfasis en los servicios a las pymes indican que en el futuro inmediato se presentará un mayor desarrollo de los siguientes productos especializados para este segmento de empresas:

- Manejo integral de tesorería
- Operaciones fiduciarias
- Operaciones de comercio exterior
- Cuentas electrónicas a través de internet

- Mesas de dinero especializadas para pymes
- Operaciones de cobertura cambiaria para este segmento de empresas

Así, es de esperar un mayor desarrollo financiero de las pymes con más capacidad de acceso a estos servicios en el futuro inmediato.

4. Banca de las Oportunidades

Diversos estudios sobre el sector financiero colombiano (De La Cruz y Stephanou, 2006) coincidieron en la importancia de tomar acciones de política tendientes a mejorar la profundización financiera, que ha venido registrando indicadores bajos, en comparación con otros países en desarrollo

En ese contexto, el gobierno colombiano creó en 2006 el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, con el objeto de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores, mediante convenio entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y BANCOLDEX, para la administración de un fondo cuenta destinado a este propósito.

Se adoptó el esquema de una organización pequeña que lleve adelante programas de apoyo y que no sea operadora directa. Como instrumentos se plantearon los corresponsales no bancarios, el impulso a una cuenta de ahorro de bajo monto, la reforma al régimen de garantías, el fortalecimiento de las centrales de riesgo y régimen de tasas de interés y comisiones de administración (DNP, 2006).

Siguiendo la experiencia brasileña, se promovió el esquema de corresponsales no bancarios con el fin de incentivar la presencia de servicios financieros en localidades sin sucursales bancarias, buscando un mayor acceso para personas naturales y MIPYME. La Banca de las Oportunidades impulsó el programa subsidiando algunos costos de transacción de manera transitoria y decreciente. Para la ejecución de sus programas, la red de la Banca de las Oportunidades está conformada por los bancos comerciales, las compañías de financiamiento, las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las cajas de compensación familiar.

Los objetivos de los programas de la Banca de las Oportunidades se han concentrado en la ampliación de la cobertura de los servicios financieros para personas naturales y MIPYME, el estímulo al ahorro y el acceso al crédito.

El Cuadro 2, elaborado de acuerdo a datos de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA, 2010), ilustra los importantes cambios ocurridos en el proceso de bancarización entre los años 2006 y 2010, identificando el número de personas y cobertura poblacional con al menos un producto bancario: la población cubierta por al menos un servicio financiero pasó de 47,1% a 60,2% en dicho período.

CUADRO 2
BANCARIZACIÓN EN COLOMBIA, ENTRE JULIO DE 2006 Y JUNIO DE 2010

Producto	Cédulas		Tarjetas de identidad		Total personas		Diferencia		Porcentaje población mayor de edad	
	jul-06	jun-10	jul-06	jun-10	jul-06	jun-10	Absoluta	Porcentual	Junio-06 ^a	Junio-10 ^b
Cuenta de ahorro	12 211 904	16 680 975	84 837	714 376	12 296 741	17 395 351	4 469 071	137%	44,7	56,5
Cuenta corriente	1 339 387	1 397 672	-	-	1 339 387	1 397 672	58 285	104%	4,9	4,7
Cartera total ^c	3 230 567	5 135 710	-	-	3 230 567	5 135 710	1 905 143	159%	11,8	17,4
Cartera comercial	290 284	430 431	-	-	290 284	430 431	140 147	148%	1,1	1,5
Cartera Consumo	2 335 215	3 705 262	-	-	2 335 215	3 705 262	1 370 047	159%	8,6	12,5
Cartera Vivienda	543 531	693 397	-	-	543 531	693 397	149 866	128%	2,0	2,3
Microcrédito	482 637	1 091 088	-	-	482 637	1 091 088	608 451	226%	1,8	3,7
Tarjeta de crédito	2 759 049	4 671 124	-	-	2 759 049	4 671 124	1 912 075	169%	10,1	15,8
Al menos un producto financiero	12 842 325	17 787 962	84 837	709 120	12 927 162	18 502 338	4 945 637	139%	47,1	60,2

Fuente: Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

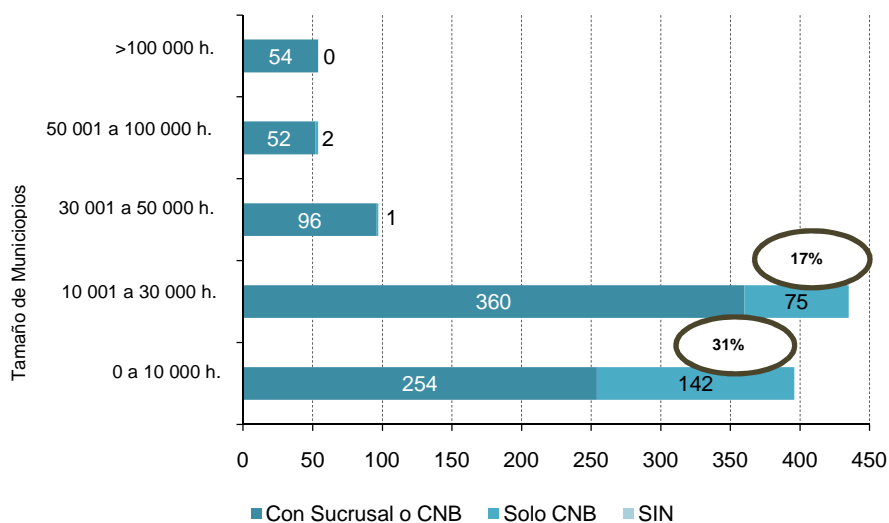
^a Porcentaje de la población mayor de 18 años a julio de 2006.

^b Porcentaje de la población mayor de 18 años a junio de 2010.

^c No incluye tarjetas de crédito.

De igual forma, la cobertura por municipios se ha ampliado notablemente gracias a la red de corresponsales no bancarios, con los efectos de acceso a servicios financieros que esta cobertura puede producir de parte de personas naturales y MIPYME. El Gráfico 21 ilustra que la estrategia de los corresponsales no bancarios deja muy pocos municipios sin cubrir.

GRÁFICO 21
COBERTURA DEL SECTOR FINANCIERO POR MUNICIPIOS: SUCURSALES BANCARIAS Y CORRESPONSALES NO BANCARIOS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO



Fuente: Banca de las Oportunidades.

Aunque en la red de corresponsales no bancarios el crédito es un producto en desarrollo, inicialmente el número de adultos bancarizados con microcrédito ha crecido considerablemente, llegando a más de 953.000 microempresarios en mayo de 2010 (ASOBANCARIA, 2010). La estrategia de largo plazo es transformar gradualmente en pymes a los microempresarios con potencial.

Entre 2009 y 2010 el número de corresponsales no bancarios pasó de 5.617 a 9.698. De estos, 2.569 se ubican en tiendas, 1.885 en droguerías, 1.700 en centros de comunicaciones y 1.339 en supermercados.

Adicionalmente, se han venido impulsando las cuentas de ahorro de bajo monto para avanzar en la bancarización para cuentas de menos de 1 millón de pesos (5.500 dólares aproximadamente). Según información de la Banca de las Oportunidades, en agosto de 2010 se habían abierto 2,7 millones de cuentas, de las cuales 84% estaban activas.

El próximo paso de la Banca de las Oportunidades consiste en ampliar los servicios financieros para personas naturales y MIPYME a través de la banca móvil (Zuleta, 2010).

En entrevista reciente a la Banca de las Oportunidades, ésta plantea con claridad que las estrategias y programas trazados se mantienen vigentes en el gobierno de Santos.

Al finalizar esta sección sobre instrumentos públicos de apoyo a las pymes, es preciso señalar que los instrumentos no públicos están focalizados en el apoyo a las microempresas por medio de organizaciones no gubernamentales. El papel de las entidades privadas en este segmento se desarrolla en condiciones de mercado, como ya se indicó.

Sobre los instrumentos financieros de apoyo a las pymes es pertinente comentar que la combinación del crédito de redescuento de BANCOLDEX, la participación de los intermediarios privados en otorgar este crédito y la asignación de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías resulta una conjunción potente de instrumentos para mejorar el acceso de las pymes a recursos financieros.

Por su parte, la labor de la Banca de las Oportunidades para lograr un mayor acceso a los servicios financieros también está mostrando ser un camino adecuado en esa dirección.

D. Panorama de los instrumentos y del funcionamiento del sistema

1. Módulo de financiamiento de la encuesta ANIF

Un primer elemento de verificación de la efectividad del acceso a los servicios financieros por parte de las pymes lo constituye la encuesta de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, en su módulo de financiamiento a los sectores comercio, servicio e industria, que se realiza desde el segundo semestre de 2006.

La última versión de la encuesta (ANIF, 2010) en lo referente a este módulo puede resumirse así:

- Desde el segundo semestre de 2006 se aprecia una tendencia creciente en el porcentaje de solicitudes de crédito a las entidades financieras por parte de las pymes de los tres sectores.
- Las tasas aplicadas a los créditos no muestran cambios significativos respecto a los niveles históricos. Sin embargo, la última tendencia ha sido al encarecimiento de la deuda.
- Entre 12 y 26% de los créditos otorgados a las pymes (por número de créditos) corresponde a líneas de redescuento, principalmente ofrecidas por BANCOLDEX.
- Los empresarios encuestados expresan su satisfacción con respecto al plazo y al monto de las obligaciones.
- Cerca de 70% de las empresas no accedió a fuentes de financiamiento distintas al crédito bancario.
- La proporción de empresas que no solicita créditos ante la eventualidad de que sean negados es baja.
- La principal razón para no solicitar crédito es el exceso de trámites.
- Cerca de 90% de las empresas se sienten satisfechas con el monto del crédito obtenido.
- El destino de los créditos es principalmente para capital de trabajo.

Esta encuesta refleja una sana combinación, en el caso colombiano, de la salud del sistema financiero en medio de la crisis y una provisión adecuada de crédito para las pymes.

2. Opiniones de los intermediarios privados

Los intermediarios privados consultados para este estudio coinciden en afirmar que en Colombia el acceso de las pymes a productos financieros ha mejorado significativamente en los últimos años. Sin embargo, participan de la idea de que los instrumentos de apoyo disponibles en el mercado son muy descoordinados y no siempre se focalizan adecuadamente según las necesidades de las empresas.

Es importante comentar que las entidades financieras más grandes no encuentran atractivo el fondeo de crédito para este segmento de empresas utilizando recursos de redescuento de BANCOLDEX por considerarlo más costoso que los recursos propios. Prefieren el redescuento de FINAGRO para créditos a empresas del sector agropecuario y estiman que el Fondo Nacional de Garantías presta un importante servicio para multiplicar el crédito a las pymes.

Finalmente, consideran que debe profundizarse en el diseño adecuado de los mecanismos para empresas innovadoras, haciendo más atractiva la participación de empresas de mayor tamaño dentro de este segmento, y de las universidades para el impulso de proyectos específicos, dado que se ha estado poniendo más aceto en las microempresas.

3. Panorama general

El sistema financiero colombiano se caracteriza por un bajo nivel de profundización financiera y un limitado desarrollo de instrumentos de evaluación de riesgo adecuados para las pymes.

La estructura institucional permite distribuir recursos financieros a través de bancos comerciales, compañías de financiamiento y cooperativas financieras. La presencia cada vez más numerosa de entidades que se dedican a distribuir recursos a las pymes indica una mayor competencia en este segmento, lo cual se complementa con una tendencia de largo plazo hacia la reducción de los márgenes financieros.

La provisión de recursos parece ser razonable para las empresas medianas y en menor medida, para las pequeñas. Esta provisión de recursos no se vio afectada por la crisis internacional reciente.

Como avance principal de la política de acceso a servicios financieros hay que resaltar la adaptación de las entidades privadas y los instrumentos públicos al acceso a través de crédito ordinario y *leasing*. Otras operaciones son aún precarias, principalmente el acceso al mercado de capitales y el *factoring*.

En particular, debe destacarse que a través de BANCOLDEX, el Fondo Nacional de Garantías y la Banca de las Oportunidades se ha logrado una mejor focalización en el acceso a recursos por parte de las pymes. Esto se refleja tanto en el crecimiento del valor y número de operaciones, como en la cantidad de beneficiarios. La estabilidad de la política de acceso, aun cuando los instrumentos hayan sido objeto de rediseño en el tiempo, empieza a mostrar sus resultados. Esto se manifiesta también en el bajo impacto de la crisis internacional sobre el financiamiento de las empresas en el caso colombiano.

Si bien la cobertura de la cartera de BANCOLDEX alcanza a 15% de la cartera total de las entidades financieras especializadas en pymes, es necesario subrayar la cobertura de todo el sistema y no solo de los instrumentos públicos de apoyo para hacer frente a las necesidades financieras de las pequeñas y medianas empresas. Por su parte, la cobertura del Fondo Nacional de Garantías ha llegado a 59%, que es una participación muy significativa.

De todas maneras, es preciso insistir en la necesidad de profundizar en los instrumentos financieros distintos al crédito, como los fondos de capital privado y el *factoring*.

Es de vital importancia que BANCOLDEX tenga éxito en convertirse en agencia de desarrollo, para atender a empresas de distinto tamaño con un portafolio amplio de productos y

servicios. Esto permitirá una coordinación adecuada entre los instrumentos financieros y los no financieros de apoyo a las pymes.

Los intermediarios del sector privado están también especializando áreas de operación para la atención a las pequeñas y medianas empresas, con productos más sofisticados, pero se trata de un proceso incipiente que ameritaría una evaluación específica y la identificación de posibles apoyos a los costos de transacción que se generan en la atención a este sector empresarial.

Colombia ha sido relativamente exitosa en la mejora en el acceso a los servicios financieros a través de nuevos instrumentos para el segmento de personas naturales y MIPYME a través de los programas de la Banca de las Oportunidades, principalmente los corresponsales no bancarios.

De acuerdo con lo anterior, las siguientes son las recomendaciones de política:

Profundizar la oferta de servicios financieros a las pymes diferentes al crédito por parte de BANCOLDEX, tales como el crecimiento de los fondos de capital privado, la promoción de inversionistas ángeles y un mayor desarrollo del *factoring*.

Buscar una mayor coordinación entre los instrumentos de apoyo financiero a las pymes y los instrumentos no financieros, de manera que el crédito y los servicios financieros sirvan como uno de los elementos importantes para aumentar la productividad, la competitividad y el emprendimiento.

Es importante que BANCOLDEX se convierta efectivamente en una agencia de desarrollo, que le permita ofrecer los distintos instrumentos de la política pública según las necesidades de las distintas empresas. Esto le posibilitaría también una mayor coordinación con las otras entidades del Estado que desarrollan instrumentos para las pymes y, al mismo tiempo, evitar la dispersión de recursos.

Otra manera de fortalecer a BANCOLDEX y garantizar mayor continuidad en las políticas consiste en incrementar la participación de la banca multilateral en las acciones de la entidad.

A juzgar por el resultado de las cifras, de las encuestas y las opiniones de los funcionarios de entidades financieras privadas entrevistados, los avances de Colombia en materia de financiamiento de las pymes son notables. Sin embargo, los nuevos desarrollos de las entidades financieras para atender a las pymes en temas financieros parecen muy disociados de las políticas públicas. Se requiere mayor información sobre estos servicios.

En ese contexto, se necesita que los sistemas de información privados existentes dirigidos a las pequeñas y medianas empresas se alimenten no solo con la información sobre los instrumentos públicos especializados, sino también sobre los nuevos desarrollos privados.

Bibliografía

- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) (2010), La Gran Encuesta Pyme, Informe de resultados. Con el apoyo del Banco de la República, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BANCOLDEX, primer semestre.
- ASOBANCARIA (Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia) (2010), “Inclusión financiera en nuestro país: avances y perspectivas”, Semana Económica, 2 de noviembre.
- Banco de la República (2011), Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo.
- Beck, Thorsten y Asli Demirguc-Kunt (2006), “Small and medium sized enterprises: Access to Finance a Growth Constraint”, Journal of Banking and Finance, febrero.
- Berger, Allen N. y Gregory F. Udell (1998), “The Economics of the Small Business Finance: The Roles of Private Equity and Debt Markets in the Financial Growth Cycle”, Journal of Banking Finance, special issue on the economics of the small business finance, agosto.
- Cuéllar, María Mercedes (2011), “Instrumentos financieros para la transformación productiva de las pymes”, Seminario ANIF, Banco Mundial y Bolsa de Valores de Colombia, marzo.
- Dinero (2011), “Negocios de los fondos”, 1 de abril.
- _____(2010), “Los fondos de capital privado: revolución en gestación”, 26 de noviembre.
- De La Cruz, Javier y Constantinos Stephanou (2006), El sistema financiero en Colombia: reformas futuras, Banco Mundial, mayo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2006), “La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social”, documento Conpes 3424.
- Durán, Juan Carlos (2007), “Nuevo producto de leasing del FNG y su potencial en Colombia”, en Banca para Pymes. Motor de crecimiento. Asociación Bancaria de Colombia y ACOPI.
- Fondo Nacional de Garantías (2009a), Informe de gestión 2009.
- _____(2009b), “Plan estratégico 2007-2010, Gerencia de Planeación y Riesgo.
- Meléndez, Marcela y Guillermo Perry (2009), “La política industrial en Colombia”, en F. Jaramillo (editor) Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?, Fedesarrollo-BID.
- Montes, Camilo (2010), Política Nacional para el Emprendimiento: Avances y retos de un Plan para la Transformación Productiva.
- Rojas, Santiago (2011), “Instrumentos financieros para la transformación productiva e internacionalización de las pymes”, Seminario ANIF, Banco Mundial y Bolsa de Valores de Colombia, marzo.

- Salazar, N y M. F. Guerra (2007), El acceso al financiamiento de las MIPYME en Colombia: el papel del Gobierno. USAID-Programa Midas, Fedesarrollo.
- Zuleta, Luis Alberto (2010), “Consultoría sobre un modelo transformacional de banca móvil para Colombia”. Informe final para la Banca de las Oportunidades.
- _____ (1997), “Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), serie Financiamiento del Desarrollo N° 66.
- _____ (1990), “Estructura del crédito para proyectos de inversión en Colombia”, en C. Massad y G. Held (editores) Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe. Cepa, Grupo Editor Latinoamericano.