

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia

Luis Alberto Zuleta J.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia

Luis Alberto Zuleta J.



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Luis Alberto Zuleta, consultor de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de la Cuenta para el Desarrollo.

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.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4197

LC/L.4263

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01064

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia	11
A. Introducción	11
B. Algunos rasgos del mercado de financiamiento de las empresas en Colombia	11
1. Dinamismo de la cartera	11
2. Entidades que participan en el mercado de financiamiento de las pymes.....	12
3. Cartera de bancos especializados en pymes	14
C. El concepto de inclusión financiera en las pymes.....	15
D. Indicadores de inclusión financiera de las pymes	16
1. Indicadores de acceso.....	16
2. Indicadores de fuentes y usos de los recursos de financiamiento	24
3. Indicadores de calidad.....	27
4. Comparación de los indicadores de Colombia con los indicadores internacionales del Banco Mundial.....	28
D. Inclusión financiera de las pymes y desarrollo productivo	29
E. Conclusiones del capítulo	31
1. Conclusiones sobre indicadores de acceso.....	31
2. Comparación empresas con crédito y sin crédito.....	31
II. Los bancos de desarrollo en Colombia y sus políticas para las pymes	33
A. Introducción	33
B. Los bancos de desarrollo en Colombia	34
C. Bancóldex.....	34
1. Estrategias recientes de Bancóldex	35
2. Principales tendencias de la participación de las pymes en los productos de Bancóldex en los últimos años	38
3. INNpulsas	42
4. Fondos de capital privado	45

D.	Colciencias	45
1.	Estrategias y productos	45
2.	Relación con Bancóldex.....	46
E.	Finagro	47
1.	Estrategias y productos	47
2.	Evaluación sobre el alcance del crédito agropecuario para productores y empresas de tamaño pequeño y mediano	48
F.	Conclusiones sobre los bancos de desarrollo	48
III.	Complementariedad entre la banca privada, los bancos de desarrollo nacionales y los bancos de desarrollo subregionales para impulsar la inclusión financiera de las pymes.....	51
A.	Introducción	51
B.	Oferta de productos de crédito por parte de la banca privada a las pymes.....	51
1.	Evolución de la cartera del sector financiero por especialización.....	51
2.	Tipo de productos de crédito ofrecidos y condiciones financieras.....	53
3.	Diseño de las líneas de crédito y su relación con las necesidades de las pymes	53
4.	Cartera de leasing.....	54
5.	Cartera de factoring.....	55
C.	Educación financiera para las pymes	57
D.	Percepción de los bancos privados sobre las líneas de crédito de los bancos de desarrollo para la inclusión de las pymes	57
E.	Otros instrumentos financieros que facilitan la inclusión financiera de las pymes en los cuales participan los bancos privados: fondo nacional de garantías (FNG)	58
1.	Tamaño de las operaciones	58
2.	Modalidades de operación.....	60
3.	Principales intermediarios financieros	61
4.	Garantías por región y sector	61
5.	Siniestralidad.....	62
6.	Gestión de riesgo.....	62
7.	Impacto del Fondo Nacional de Garantías (FNG)	63
F.	Percepción de los bancos privados sobre el Fondo Nacional de Garantías y las garantías agropecuarias.....	63
1.	Fondo Nacional de Garantías (FNG)	63
2.	Fondo de Garantías Agropecuarias	63
G.	Complementariedad entre los bancos de desarrollo colombianos y la banca de desarrollo subregional	63
1.	Banco Mundial.....	63
2.	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).....	64
3.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	66
H.	Conclusiones del capítulo	66
1.	Bancos privados y bancos de desarrollo nacional.....	66
2.	Bancos de desarrollo subregional.....	67
IV.	Conclusiones y recomendaciones	69
A.	Introducción	69
B.	Percepción general sobre los instrumentos diseñados en torno a la banca de desarrollo para mejorar la inclusión financiera de las pymes.....	69
C.	El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia.....	70
1.	Percepción general sobre la inclusión financiera de las pymes.....	70
2.	Conclusiones particulares sobre instrumentos específicos.....	71
3.	Conclusiones sobre indicadores de acceso.....	71
D.	Los bancos de desarrollo en Colombia y sus políticas para las pymes	72

E.	Complementariedad entre los bancos de desarrollo, la banca privada y los bancos de desarrollo subregional para el desarrollo de instrumentos financieros.....	73
1.	Bancos de desarrollo nacional y bancos privados	73
2.	Bancos de desarrollo subregional.....	73
F.	Recomendaciones sobre estrategia e instrumentos para profundizar la inclusión financiera de las pymes.....	73
1.	Bases para establecer una estrategia	73
2.	Tipología sobre el nivel de acceso de las pymes a los recursos financieros	74
Bibliografía		75
Anexos		77
	Anexo 1 Entrevistas, contactos telefónicos y virtuales que apoyaron la elaboración del documento.....	78
	Anexo 2 Inclusión financiera de las pymes y desarrollo productivo.....	79
Serie Financiamiento para el desarrollo: números publicados		81

Cuadros

Cuadro 1	Ranking de participación del desarrollo del sistema financiero colombiano en indicadores del Foro Económico Mundial para un conjunto de 148 países.....	12
Cuadro 2	Número de puntos de acceso (PDA) y crecimiento anual, 2010-2014.....	23
Cuadro 3	Número de puntos de acceso por cada 1.000 km ² , 2010-2014	24
Cuadro 4	Cuadro resumen de los efectos sobre ventas de las empresas de los tres sectores con crédito y sin crédito (II 2015 - I 2016).....	30
Cuadro 5	Número de beneficiarios diez programas iNNpulsa.....	43
Cuadro 6	Metas Plan de Desarrollo 2014-2018 para pymes innovadoras.....	46
Cuadro 7	Tasas de interés por modalidad de cartera.....	53
Cuadro 8	FNG: crecimiento de los desembolsos y del número de operaciones.....	59
Cuadro 9	FNG: relación entre valor de los desembolsos y valor de las garantías.....	59

Gráficos

Gráfico 1	Evolución de la profundización financiera (Cartera total/PIB).....	12
Gráfico 2	Número de instituciones bancarias, 1995-2014.....	13
Gráfico 3	participación de la cartera total de los bancos con cartera pyme en el total de la cartera bancaria.....	14
Gráfico 4	Número de empresas con algún producto en establecimientos de crédito.....	17
Gráfico 5	Número de empresas con productos de depósito.....	18
Gráfico 6	Número de empresas con productos de crédito	19
Gráfico 7	¿Solicitó crédito con el sistema financiero?	20
Gráfico 8	Industria. No solicitó crédito al sistema financiero porque:	20
Gráfico 9	Comercio. No solicitó crédito al sistema financiero porque:.....	21
Gráfico 10	Servicio. No solicitó crédito al sistema financiero porque:	21
Gráfico 11	Distribución de firmas con dependencia financiera	22
Gráfico 12	Evolución del número total de puntos de acceso (PDA): 2010-2014.....	23
Gráfico 13	¿Le fue aprobado el crédito solicitado?.....	24
Gráfico 14	Comercio: ¿Accedió a otra fuente diferente al crédito para satisfacer sus requerimientos de financiación?.....	25
Gráfico 15	Industria: ¿Accedió a otra fuente diferente al crédito para satisfacer sus requerimientos de financiación?.....	25
Gráfico 16	Servicios: ¿Accedió a otra fuente diferente al crédito para satisfacer sus requerimientos de financiación?.....	26
Gráfico 17	Evolución de la participación de las fuentes de financiamiento de las pymes (2010 -2014)	26
Gráfico 18	¿Se ajustó el monto del crédito aprobado al que usted había solicitado?	27

Gráfico 19	¿Considera que esta tasa de interés fue apropiada?	28
Gráfico 20	Sector industrial. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: ventas	30
Gráfico 21	Bancóldex: desembolsos de recursos a intermediarios financieros para crédito empresarial según tamaño de empresa	39
Gráfico 22	Bancóldex: desembolsos de recursos a intermediarios financieros para crédito empresarial según uso	39
Gráfico 23	Bancóldex: desembolsos de recursos a intermediarios financieros para crédito empresarial según plazo	40
Gráfico 24	Bancóldex: operaciones de crédito según tamaño de empresas	41
Gráfico 25	Bancóldex: participación de los desembolsos de crédito de Bancóldex para créditos a las pymes	41
Gráfico 26	Distribución de beneficiarios según área de trabajo de iNNpulsa y nivel de desarrollo del ecosistema de emprendimiento	44
Gráfico 27	Créditos otorgados por Finagro según el tamaño del beneficiario (2010-2015).....	48
Gráfico 28	Evolución de la cartera real por tipo de crédito (1995-2015).....	52
Gráfico 29	Evolución de la participación de la cartera real por tipo de crédito (1995-2015).....	52
Gráfico 30	Cartera de leasing de los bancos y compañías de financiamiento.	55
Gráfico 31	Dinámica del factoring sin recurso y descuentos. Saldo real y crecimiento real anual	56
Gráfico 32	Saldo agregado del factoring sin recurso y descuentos como proporción de la cartera neta de provisiones de los establecimientos de crédito	56
Gráfico 33	Créditos otorgados con garantía del FNG: valor y número de operaciones	59
Gráfico 34	Garantías vigentes FNG	60
Gráfico 35	Movilización del crédito por intermediario financiero	61
Gráfico 36	Evolución de la siniestralidad del FNG entre 2010 y 2015	62
Gráfico A.1	Sector industrial. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: márgenes	79
Gráfico A.2	Inversión en maquinaria y equipo. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: inversión en maquinaria y equipo	79
Gráfico A.3	Sector comercio y servicios. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: ventas sector comercio	80
Gráfico A.4	Ventas sector servicios. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas	80
 Diagramas		
Diagrama 1	Comparación del nivel de solicitudes de crédito por parte de las pymes entre Colombia y 120 países	29
Diagrama 2	Evolución de los programas y estrategias de Bancóldex (2008-2015).....	38
Diagrama 3	Programas de iNNpulsa evaluados por Fedesarrollo.....	42
Diagrama 4	Matriz DOFA diez instrumentos de iNNpulsa	44

Resumen

En Colombia la inclusión financiera de las pymes parece estar por encima de la media internacional que estima el Banco Mundial en lo que se refiere, tanto a las empresas que no solicitan crédito, como a las que lo solicitan. Aunque tienen una menor exclusión involuntaria, el porcentaje de las que afirman no necesitar crédito es casi el mismo de la media internacional, lo cual puede estar íntimamente ligado con el tema de educación financiera.

El principal banco de desarrollo, Bancóldex ha venido segmentado sus clientes de manera que se focaliza a partir de las empresas exportadoras hasta incluir grandes empresas multilatinas. Este enfoque conduce a que solo el 50% de los recursos se dedica a las pymes. La principal innovación de Bancóldex en los últimos años es la creación de iNNpalsa como instrumento especializado para promover emprendimientos innovadores. Con respecto a Finagro, puede mencionarse que los recursos de redescuento hacen énfasis en pequeños y medianos agricultores individuales, pero tienen una tendencia de concentrar más recursos en las empresas más grandes que en las pymes. El Fondo Nacional de Garantías impulsa una estrategia de productos de garantía por segmento de empresas atendiendo las necesidades de las mismas.

Los instrumentos públicos utilizados por las pymes y los bancos privados han permitido reducir asimetrías de información, de manera que los servicios a las pymes que acuden a los productos financieros se vuelvan recurrentes.

Es importante impulsar una estrategia que diferencie aquellas empresas que ya tienen suficiente acceso al crédito de manera recurrente, de aquellas empresas que tienen acceso ocasional y de las que no lo tienen. Esta diferenciación es consistente con la necesidad de obtener mejor información.

Introducción

La literatura tradicional sobre acceso de las empresas de menor tamaño a servicios financieros fue inspirada principalmente en el trabajo de Stiglitz y Weiss¹ que hizo gran énfasis en el bajo acceso de estas empresas debido a asimetrías de información como falla principal de mercado entre los oferentes y demandantes de crédito. Esta visión fue complementada con otros trabajos que argumentaron como obstáculos principales la falta de garantías o colaterales para los créditos, las elevadas tasas de interés y los costos de agencia involucrados en el trámite del crédito². El análisis parte de contrastar el financiamiento de la gran empresa con el de la pequeña y mediana, incluyendo el acceso al mercado de capitales y los efectos del entorno macroeconómico.

La literatura más reciente tuvo un nuevo hito con los trabajos del Banco Mundial sobre inclusión financiera de las pymes, en los cuales se hace una diferenciación trascendental entre exclusión involuntaria en el acceso al crédito (que corresponde a los factores ya mencionados) y exclusión voluntaria de los empresarios de este segmento de empresas por considerar que no requieren crédito, con lo cual se hace énfasis en aspectos de demanda³. De otro lado, en esta literatura se hace énfasis también en la relación entre el acceso al crédito y el desarrollo productivo de las empresas como un factor crucial del crecimiento de las mismas.

Entre estos dos saltos de la literatura es conveniente considerar que los países han tenido también etapas diferentes según su modelo de desarrollo productivo entre instrumentos que buscan hacer frente a las fallas de mercado que apoyan el mercado mismo, y los instrumentos más tradicionales, como los de tasas de crédito subsidiadas que no van en la dirección del mercado.

En el caso colombiano, la tendencia general desde los años 90 ha consistido en diseñar instrumentos que se mueven con el mercado⁴. Este rasgo de la política es aplicable fundamentalmente a las pymes urbanas, pero no a los mercados agrícolas.

¹ Stiglitz J. y Weiss A.: "Credit rationing in markets with imperfect information". The American Economic Review (1981).

² Berger, A. N. and Udell G. F. (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, August.

³ World Bank: "Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion for firms (chapter 3)". (2014).

⁴ C. Ferraro: "El Financiamiento de las Pyme en América Latina". Cepal (2011).

En este contexto general, este trabajo sobre inclusión financiera de las pymes en Colombia busca desarrollar los siguientes objetivos principales:

- Procurar establecer una evaluación global sobre el estado actual de la inclusión financiera de las pymes (2016) a través de indicadores que midan los tres elementos principales que la literatura citada del Banco Mundial ha identificado: acceso, uso y calidad de los servicios financieros disponibles a las pymes. Este es el contenido del Capítulo I de este trabajo.
- Describir y analizar los instrumentos y los procesos que los bancos de desarrollo colombiano están impulsado para promover la inclusión financiera de las pymes. Estos Bancos son principalmente Bancóldex y Finagro para los sectores industrial, comercial y servicios, en el primer caso y para el sector agropecuario en el segundo. Este tema se desarrolla en el Capítulo II.
- Evaluar la complementariedad entre los bancos de desarrollo colombianos y la banca comercial privada para propiciar una mayor inclusión financiera de las pymes, tanto a través de instrumentos diseñados por el sector público como el Fondo Nacional de Garantías, así como a través de las estrategias y productos de los mismos bancos privados. Otro objetivo asociado al anterior consiste en evaluar la complementariedad entre los bancos colombianos de desarrollo y la banca multilateral que opera en la región, también en la dirección de mejorar la inclusión financiera de las pymes. Los principales bancos de desarrollo subregional que operan en Colombia son el Banco Mundial, la CAF y el BID. Estos aspectos se tratan en el Capítulo III.
- Finalmente, se busca establecer recomendaciones de política que fortalezcan la capacidad de los bancos de desarrollo para mejorar la inclusión financiera de las pymes. Este es el contenido del Capítulo IV.

Cada uno de los objetivos señalados será desarrollado en un capítulo diferente de este documento, lo cual constituye la agenda del contenido del trabajo.

Este documento ha sido elaborado con la colaboración profesional de Luz Karine Ardila y contó con el apoyo de muchas fuentes públicas y privadas que son mencionadas en el Anexo 1 de este documento. La responsabilidad final es del consultor.

Es importante expresar un reconocimiento especial a ANIF por facilitar la base de datos de la Gran Encuesta Pymes para realizar algunos de los ejercicios de este trabajo.

I. El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia

A. Introducción

Este capítulo busca desarrollar una evaluación global sobre el estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia. Inicialmente se hacen unos planteamientos sobre el mercado de financiamiento de las empresas en Colombia y se revisa brevemente el concepto de inclusión financiera (IF).

El contenido central del capítulo consta de dos partes: en la primera se muestra el resultado de los principales indicadores sobre el tema proveniente de diversas fuentes disponibles para llegar a una primera conclusión general. En la segunda parte se buscará establecer una relación entre las empresas con acceso al crédito y el mayor desarrollo productivo.

B. Algunos rasgos del mercado de financiamiento de las empresas en Colombia

1. Dinamismo de la cartera

En el *ranking* de indicadores del Foro Económico Mundial del Banco Mundial, el único indicador en el que aparece una excelente posición para el sistema financiero colombiano entre 148 países es el de la solidez de las entidades bancarias nacionales, aspecto fundamental en cualquier sistema financiero. Como puede observarse en el cuadro 1, Colombia ocupa la posición No.25. En cambio, aparecen posiciones mucho más distantes en otros aspectos del sistema financiero, incluido el acceso a servicios financieros, identificando los conceptos de asequibilidad y disponibilidad de servicios financieros. La disponibilidad de servicios tiene un nivel medio.

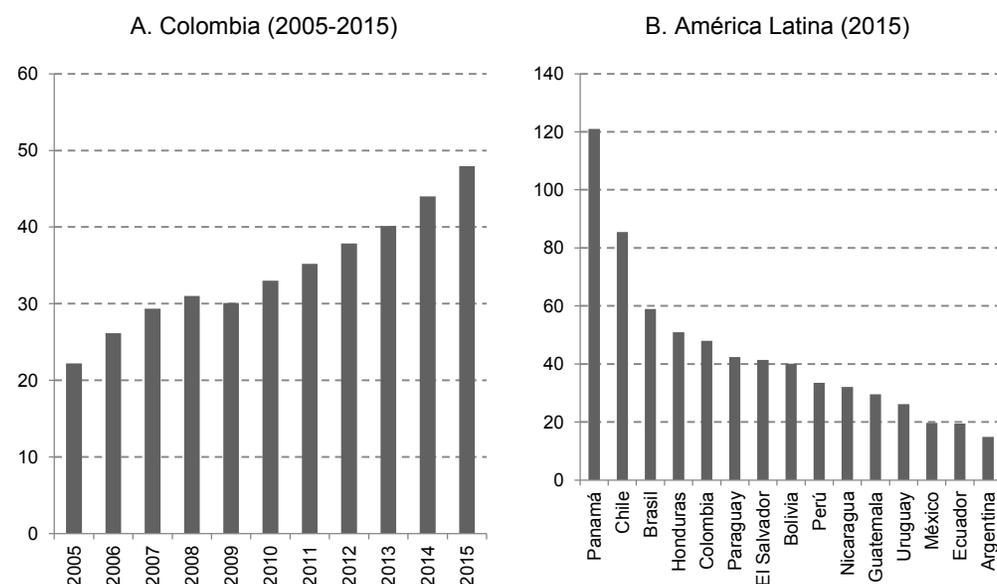
Sin embargo, la profundización financiera en Colombia, medida como la relación entre la cartera crediticia y el PIB ha venido creciendo de manera dinámica en los últimos años hasta alcanzar un nivel del 43.9%, (véase el gráfico 1). Este porcentaje era del 17% en el 2004 y presenta un rezago frente a otros países de América Latina como Brasil y Chile.

Cuadro 1
Ranking de participación del desarrollo del sistema financiero colombiano en indicadores del Foro Económico Mundial para un conjunto de 148 países

Indicadores	Ranking (Índice del 1 al 148)
Disponibilidad de servicios financieros	51
Asequibilidad de los servicios financieros	114
Facilidad para obtener financiación a través de mercado de valores local	73
Facilidad de acceso a préstamos bancarios para empresas (sin necesidad de aportar garantías)	77
Disponibilidad de capital de riesgo	70
Solidez de las entidades bancarias nacionales	25
Índice de protección legal de prestamistas y prestatarios (0=baja,10=alta)	7

Fuente: Foro Económico Mundial (2016).

Gráfico 1
Evolución de la profundización financiera (Cartera total/PIB)
(En porcentajes)



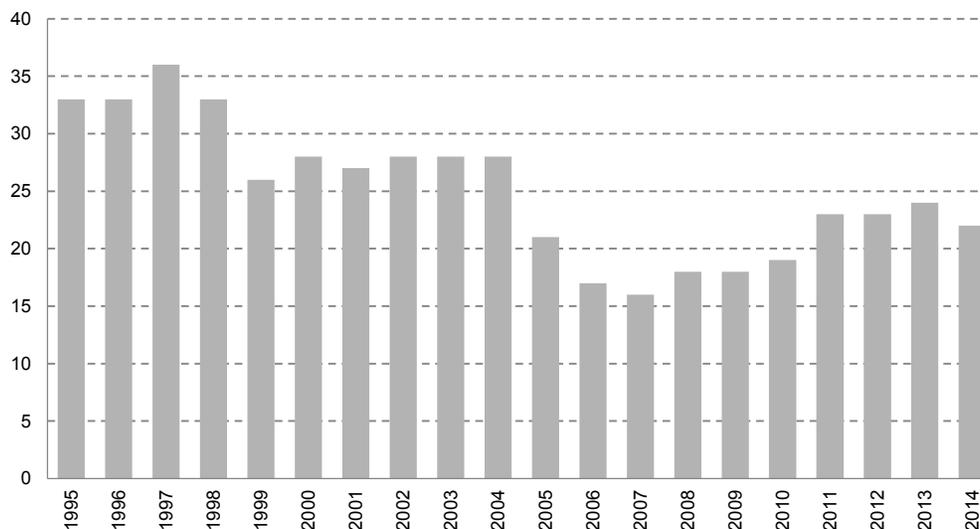
Fuente: Elaborado con base en datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, DANE y Felaban.

2. Entidades que participan en el mercado de financiamiento de las pymes

El mercado de financiamiento de las pymes en Colombia está integrado principalmente por entidades formales vigiladas por la Superintendencia Financiera: bancos comerciales, compañías de financiamiento y cooperativas financieras.

Los bancos comerciales captan depósitos y colocan los recursos a diferentes plazos, participan en el mercado cambiario y pueden realizar operaciones de leasing y de factoring. El número de bancos se había reducido en la década 1995-2005 y creció nuevamente en la última década (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Número de instituciones bancarias, 1995-2014
(En número de instituciones bancarias)



Fuente: Elaborado por Fedesarrollo con base en información de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

La reducción de entidades bancarias se debió principalmente a procesos de fusiones y adquisiciones y el crecimiento a la entrada de nuevas entidades, principalmente en el ámbito microfinanciero y de pequeña empresa.

Las compañías de financiamiento solo pueden captar a plazos y otorgan créditos para sectores como el comercio, el transporte y los bienes de consumo durable. Hoy son 17 en total y se redujeron notablemente por la Reforma Financiera de 2009 que permitió a los bancos comerciales prestar directamente operaciones de leasing, con lo cual los bancos absorbieron un buen número de estas entidades.

También participan en el mercado cooperativas financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera (5 en total) y cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria (332 entidades, algunas de las cuales no son cooperativas de ahorro y crédito).

Debido a que algunas organizaciones no gubernamentales (ONG's) que otorgaban crédito a las microempresas y a las pequeñas empresas, particularmente los Bancos de la Mujer establecidos en Colombia y algunos de los cuales se fusionaron para conformar un banco, este tipo de organizaciones no gubernamentales se dedica a servicios principalmente de asesoría, pero algunas de ellas siguen todavía otorgando crédito. Se han identificado 18 ONG's con estas características.

Como se verá más adelante, tanto las entidades de este mercado vinculadas a la Superintendencia Financiera, como las de las entidades cooperativas, como algunas ONGs participan en el crédito de redescuento de Bancóldex que es el banco de desarrollo colombiano para las pymes no agropecuarias.

En Colombia el único banco de primer piso de propiedad pública es el Banco Agrario que se dedica a intermediar recursos al sector rural, incluyendo agricultores y ganaderos pequeños, medianos y grandes y redescuenta recursos de Finagro que es un banco de redescuento público especializado en el sector agropecuario.

3. Cartera de bancos especializados en pymes

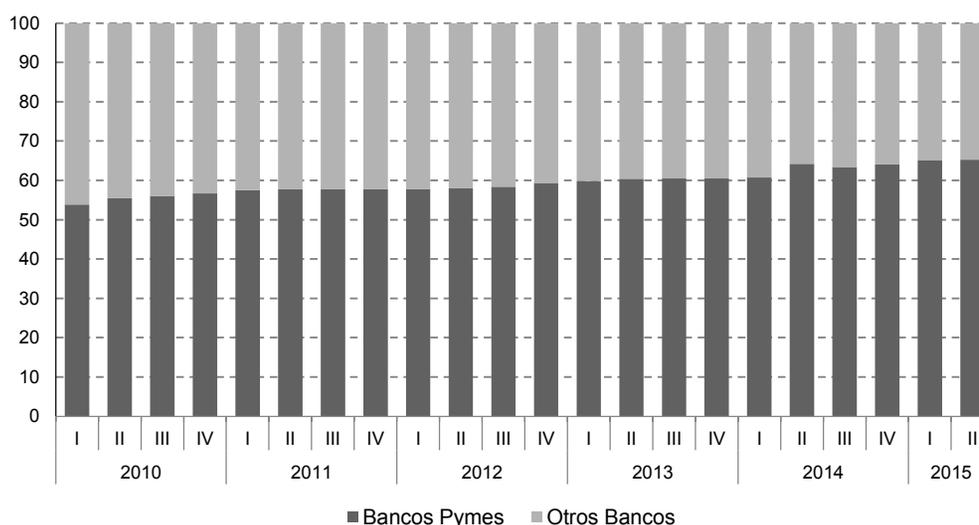
Es importante advertir que no está disponible una base de datos con carácter público que permita identificar con precisión dentro de la cartera bancaria total, la porción que corresponde al financiamiento de las pymes. Por esta razón, los datos que se presentan a continuación son meramente ilustrativos.

También es importante recordar que el Departamento Nacional de Estadística no elabora una encuesta especializada con información cuantitativa sobre las empresas pymes que permita precisar el número de pymes y evaluar y comparar su desempeño con otros países⁵.

Para dar una idea aproximada de la importancia de las entidades bancarias que otorgan crédito a las pymes dentro de la cartera total bancaria, se agrega la cartera de los siguientes bancos que son importantes tanto en las garantías del Fondo Nacional de Garantías, como en el redescuento de créditos pyme con Bancóldex: Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Davivienda, BBVA, Bancamía, Corpbanca, WWB y Banco Caja Social.

La cartera total de bancos que otorgan créditos a pymes es significativa en el conjunto del sistema bancario (véase el gráfico 3) y alcanza el 65% en 2015, a partir de cerca del 54% en 2010.

Gráfico 3
Participación de la cartera total de los bancos con cartera pyme en el total de la cartera bancaria
(En porcentajes)



Fuente: Estimado por la consultoría con base en cifras de la Superintendencia Financiera.

El gráfico anterior significa que los bancos que otorgan crédito a las pymes tienen una participación importante en el total de la cartera del sistema bancario⁶.

⁵ Este tema fue desarrollado con algún detalle en: L.A. Zuleta: "Políticas e Instituciones de Apoyo a las Pymes en Colombia". Editor Carlos Ferraro (2011).

⁶ No fue posible obtener información financiera que permita desagregar en los estados financieros de los bancos la cartera por tamaño de deudor empresarial.

C. El concepto de inclusión financiera en las pymes

El concepto de Inclusión Financiera (IF) es utilizado en Colombia de manera generalizada para el mercado de las personas naturales. Se han realizado estudios recientes sobre el estado de la inclusión en este contexto, liderados inicialmente por el Banco de la República⁷. Los estudios internacionales sobre el tema también han hecho énfasis en este mercado. En este contexto, se da gran importancia a la posibilidad de que grupos sociales vulnerables e individuos obtengan el acceso al sistema financiero formal⁸.

La OECD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) define la IF como un proceso de promoción del acceso oportuno y adecuado a un rango de productos y servicios financieros regulados y a la ampliación del uso por parte de todos los segmentos de la sociedad a través de la implementación de enfoques existentes innovadores y adaptados, incluyendo la sensibilización y educación financiera que promueva el bienestar financiero, así como la inclusión social y económica⁹.

El reporte de desarrollo financiero global del Banco Mundial del 2014 define la inclusión financiera como “la proporción de individuos y firmas” que utiliza servicios financieros. Esta perspectiva tiene muchas dimensiones según la variedad de servicios financieros posibles que se incorporen al análisis, la cual se puede determinar de manera diferente para individuos y para las firmas.

En el mismo informe se hace una diferenciación entre la exclusión voluntaria del acceso a servicios financieros, de la exclusión involuntaria. También se hace énfasis en la importancia de diferenciar entre el acceso y el uso a los servicios financieros, así como la calidad de los mismos¹⁰. Todos estos conceptos serán tenidos en consideración en este capítulo.

Aunque existen diversos productos financieros cuyo acceso debe evaluarse para personas naturales y para las firmas, el producto base de referencia es el crédito bancario, bien sea bajo la modalidad de libre destinación o bajo líneas especialmente diseñadas para las empresas. El diseño adecuado de estas líneas es de interés particular en este análisis, por ejemplo al considerar si existe o no el contacto directo de la entidad financiera para identificar las necesidades de las firmas y las características de los distintos planes de negocio. Estos aspectos serán considerados en capítulos posteriores que relacionan el papel de la banca pública y el de la banca privada. También se deben considerar las posibles sinergias de los bancos con otras entidades afines o del grupo de empresas que lo integran para configurar un portafolio integral de servicios financieros.

En la primera parte de este capítulo se presentará un inventario de los indicadores que cuantifican los aspectos principales de la inclusión financiera de las pymes en el país. Para el efecto, se utilizarán las principales fuentes de información disponibles en Colombia. En la segunda parte se realizará un esfuerzo de asociación de estos resultados con la estructura productiva de las pymes.

⁷ Banco de la República: “Informe Especial de Estabilidad Financiera: Inclusión Financiera (marzo 2014). Ver también Cano C. et al: “Acceso a Servicios Financieros en Colombia”. Borradores de Economía. Banco de la República. (julio 2013).

⁸ M. Sarma: “Index of Financial Inclusion”. Discussion Papers in Economics (Nov 2010). Centre for International and Development. School of International Studies. Jawaharlal Nehru University India.

⁹ OECD: “Financial Literacy and Inclusion” (2013).

¹⁰ Global Financial Development Report 2014: “Financial Inclusion”. The World Bank www.worldbank.org , página 15.

D. Indicadores de inclusión financiera de las pymes

En los últimos años se han venido produciendo estadísticas de forma sistemática sobre el financiamiento de las pymes que permiten conformar un cuadro de identificación del acceso de las pymes a los servicios financieros y detectar algunas de las restricciones estructurales.

Las principales fuentes de estadísticas disponibles que permiten hacer alguna diferenciación por tamaño de empresa son las siguientes:

- El Reporte Anual de Inclusión Financiera que preparan la Superintendencia Financiera de Colombia y la Banca de las Oportunidades desde 2011
- El Reporte Trimestral de Inclusión Financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Banca de las Oportunidades que se publica desde abril 2014
- Estudio de Demanda para Analizar la Inclusión Financiera en Colombia de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Banca de las Oportunidades, publicado en 2014
- La Encuesta semestral de ANIF sobre financiamiento de las pymes que se publica desde 2006, denominada Gran Encuesta Pyme
- La muestra de los estados financieros de las empresas que publica la Superintendencia de Sociedades de Colombia, que puede clasificarse por tamaños
- La información de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre estados financieros de las entidades de crédito

Todas estas fuentes serán utilizadas aplicando como criterio para la clasificación entre empresa pequeña y mediana el número de trabajadores y el valor de los activos según la ley 905 del año 2004¹¹

A continuación se presentan los principales indicadores de inclusión financiera que se han identificado.

1. Indicadores de acceso

a) Demanda

La Superintendencia Financiera de Colombia y la Banca de las Oportunidades en su Reporte Trimestral de Inclusión Financiera identifican el número de empresas y los productos financieros que éstas demandan desde el tercer trimestre de 2012. Desafortunadamente esta estadística no diferencia por tamaño de empresa.

Las empresas con algún producto en los establecimientos de crédito del sistema financiero han aumentado el 13.1% promedio anual entre 2012 y 2015 (véase el gráfico 4). En los años 2014 y 2015 se reporta la diferencia entre el total de cuentas abiertas por las empresas y las cuentas activas o vigentes.

El comportamiento de los productos de depósito y de crédito que demandan las empresas es creciente en todos los casos en el mismo período pero los números son diferentes según el tipo de producto (véanse los gráficos 5 y 6).

Mientras las cuentas de ahorro crecen al 15.2% anual en el subperíodo 2012-2015, las cuentas corrientes crecen al 11.3%. Se observa una preferencia por las cuentas remuneradas.

La demanda mirada por las cuentas activas está también a favor de las cuentas de ahorro, reflejando una posible racionalidad que utiliza cuentas que generan rendimiento financiero.

¹¹ Para el número de trabajadores se considera una empresa como mediana entre 51 y 200 trabajadores, pequeña entre 11 y 50 y microempresa menor a 10 trabajadores. En cuanto al valor de los activos, se considera una empresa mediana aquella con un valor de activos entre 5001 y 30.000 salarios mínimos vigentes (SMLV), se considera pequeña una empresa entre 501 y menos a 5.000 SMLV y microempresa menor a 500 SMLV. El SMLV vigente en Colombia es de \$689.455 pesos, que equivalen aproximadamente a 230 dólares a una tasa de cambio promedio de 3.000 pesos por dólar.

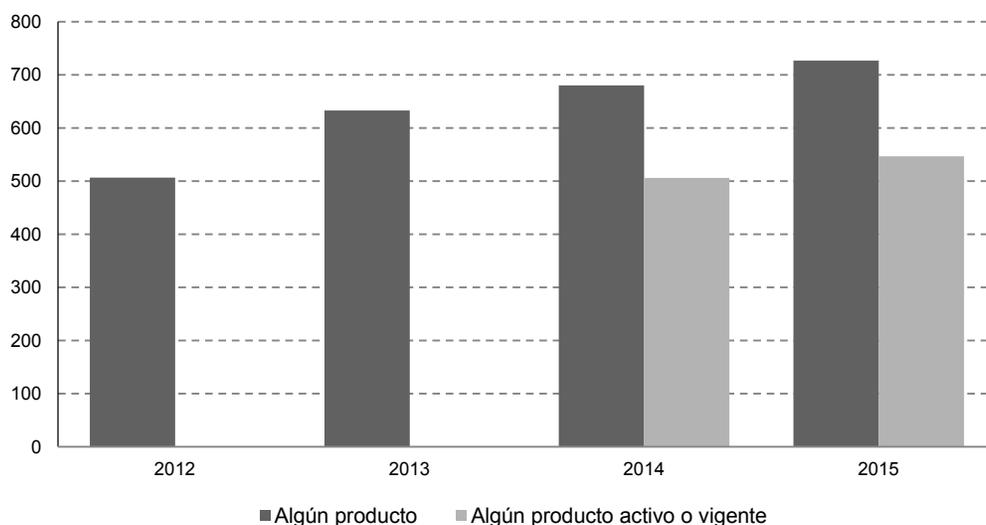
Según la base de datos “Enterprise Survey” del Banco Mundial para 2006 y 2010 para 120 países, cerca del 100% de las empresas grandes y medianas tenían cuenta corriente o de ahorros. En cambio el 94% de las empresas pequeñas tenían ambos tipos de cuentas en 2010.

Las empresas con crédito comercial en Colombia crecen al 7,2% promedio entre 2013 y 2015 y las que tienen tarjeta de crédito decrecen un poco reflejando también una baja preferencia por créditos de tasa más elevada¹².

Según la base de datos “Enterprise Survey” del Banco Mundial para 2006 y 2010, el 92% de las empresas grandes, el 64% de las empresas medianas y el 50% de las empresas pequeñas tenían créditos bancarios en 2010.

Los aspectos fundamentales del acceso al crédito por parte de las firmas se refieren tanto, a la verificación de que las empresas soliciten crédito al sistema financiero, como si una vez solicitado, el crédito es aprobado.

Gráfico 4
Número de empresas con algún producto en establecimientos de crédito
(En miles de empresas)

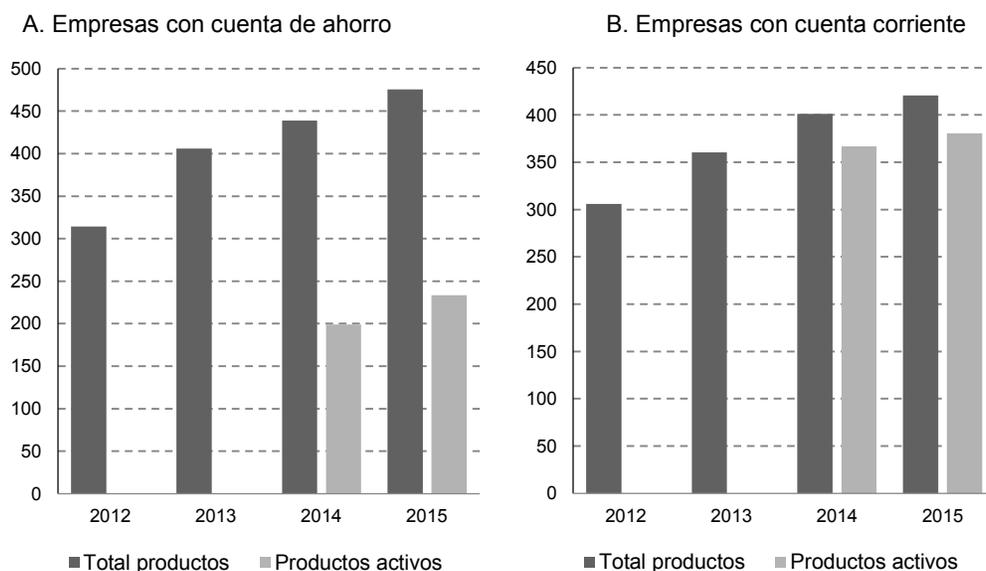


Tasas de Crecimiento	2012 (en porcentajes)	2013 (en porcentajes)	2014 (en porcentajes)	2015 (en porcentajes)
Algún producto	25	7,5	6,9	13,1
Algún producto activo o vigente			8,1	

Fuente: Asobancaria, Cifin, Banca de las Oportunidades y estimación de la consultoría.

¹² Las empresas que usan tarjeta de crédito corporativa, de acuerdo a la experiencia del consultor en este tema, las utilizan con frecuencia para financiar los viajes de sus funcionarios. Sin embargo, algunas empresas, particularmente las pequeñas las utilizan también para compras de insumos.

Gráfico 5
Número de empresas con productos de depósito
(En miles de empresas)



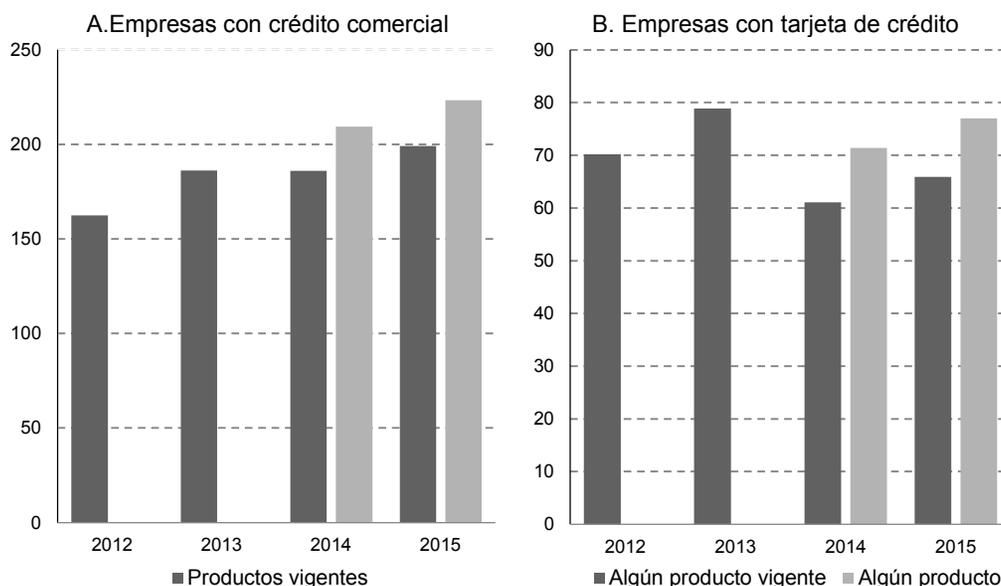
Empresas con cuenta de ahorro								
	2012	2013	2014	2015	2013 (en porcentajes)	2014 (en porcentajes)	2015 (en porcentajes)	Promedio 2013-2015 (en porcentajes)
Total productos	314,4	406,1	439,0	475,6	29,2	8,1	8,3	15,2
Productos activos			199,1	233,4			17,2	
Empresas con cuenta corriente								
	2012	2013	2014	2015	2013 (en porcentajes)	2014 (en porcentajes)	2015 (en porcentajes)	Promedio 2013-2015 (en porcentajes)
Total productos	306,0	360,4	401,2	420,5	17,8	11,3	4,8	11,3
Productos activos			366,9	380,8			3,7	

Fuente: Reporte Trimestral de Inclusión Financiera: Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades y estimación de la consultoría.

La Asociación de Instituciones Financieras (ANIF) viene publicando semestralmente desde 2006 una encuesta sobre la pequeña y la mediana empresa¹³ estadísticamente representativa, cuyos resultados permiten conocer las respuestas a varias de las preguntas usuales sobre inclusión financiera de firmas que deben responderse en este estudio. La encuesta diferencia las pymes en tres grandes sectores: industria, comercio y servicios y por la estructuración de la base de datos y las preguntas sectoriales, los resultados deben presentarse separadamente. Debe aclararse que esta encuesta no incluye microempresas, así que se refiere exclusivamente a las pymes.

¹³ La encuesta se denomina “Gran Encuesta Pyme” y es auspiciada principalmente por el Banco de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo y Bancóldex.

Gráfico 6
Número de empresas con productos de crédito
(En miles de empresas)



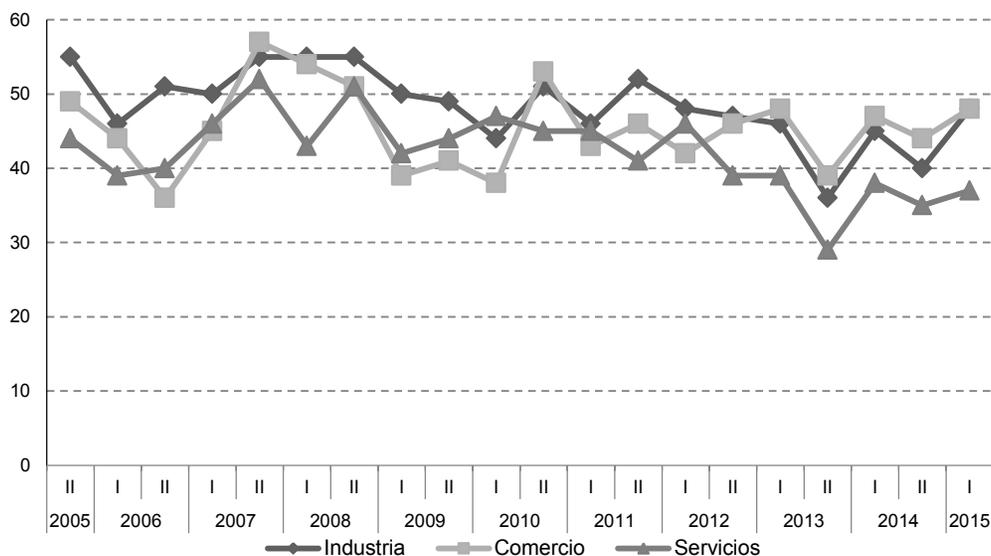
Empresas con crédito comercial								
	2012	2013	2014	2015	2013 (en porcentajes)	2014 (en porcentajes)	2015 (en porcentajes)	Promedio 2013-2015 (en porcentajes)
Productos vigentes	162,4	186,2	185,9	199,1	14,7	-0,2	7,1	7,2
Total productos			209,3	223,3			6,7	
Empresas con tarjeta de crédito								
	2012	2013	2014	2015	2013 (en porcentajes)	2014 (en porcentajes)	2015 (en porcentajes)	Promedio 2013-2015 (en porcentajes)
Algún producto vigente	70,2	78,9	61,1	65,9	12,4	-22,6	7,9	-0,8
Algún producto			71,4	77			7,8	

Fuente: Reporte Trimestral de Inclusión Financiera: Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades

A la pregunta de si las empresas solicitaron crédito al sistema financiero, el comportamiento de las empresas muestra un número de empresas en descenso en el subperíodo 2008-2009 que coincide con los efectos sobre la economía colombiana de la crisis internacional. A partir del año 2010 y hasta el 2015 el número de empresas que solicitan crédito se ubica entre 40% y el 50%. El número de empresas del sector servicios está por debajo de ese rango en ese subperíodo, (véase el gráfico 7). El promedio histórico de las empresas que solicitaron crédito en el período es respectivamente para cada sector de 48%, 45% y 42%.

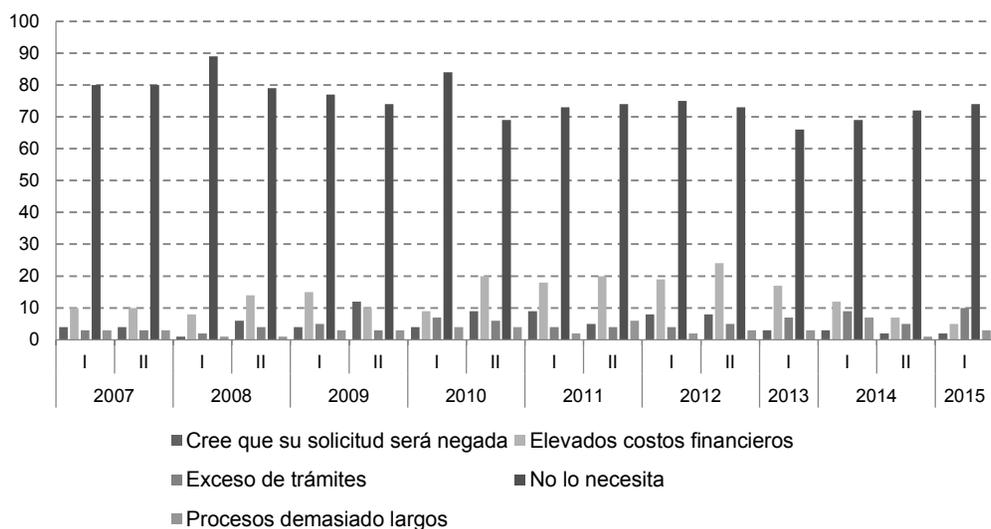
Una pregunta relevante subsiguiente es la de identificar las razones por las cuales el porcentaje restante de empresas no solicitó crédito (véanse los gráficos 8, 9 y 10). Cerca del 80% de las empresas que no solicitaron crédito en el período 2007-2015, afirman que no lo hicieron porque no lo necesitaron. El segundo factor para no solicitar crédito corresponde a los costos financieros. El tema de la complejidad y número de trámites para solicitar el crédito no parece ser un obstáculo importante. Hay una pequeña proporción de empresas que asume con anticipación que su solicitud será negada: 2%, 4% y 2% respectivamente.

Gráfico 7
¿Solicitó crédito con el sistema financiero?
 (En porcentaje, respuesta afirmativa)



Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015).

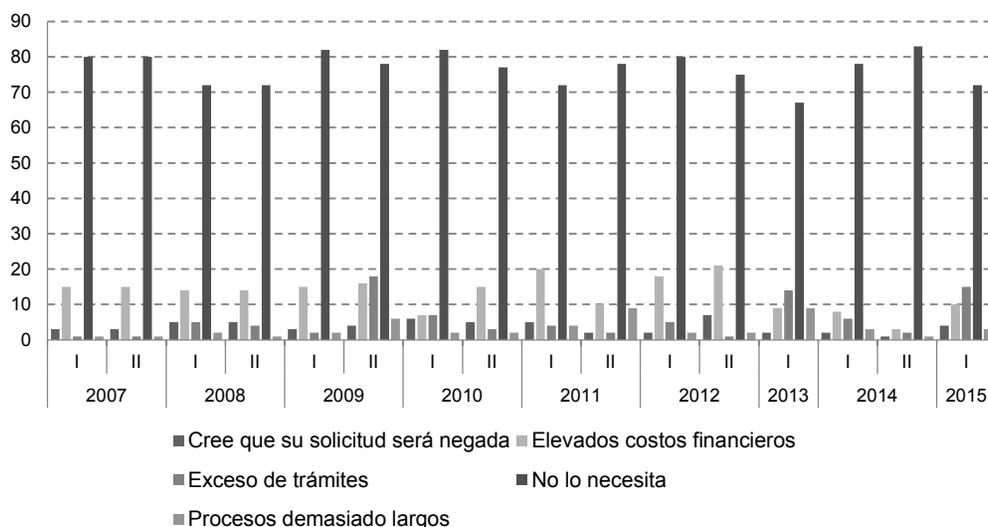
Gráfico 8
Industria. No solicitó crédito al sistema financiero porque:
 (En porcentajes)



Fuente: Gran Encuesta PYME-ANIF.

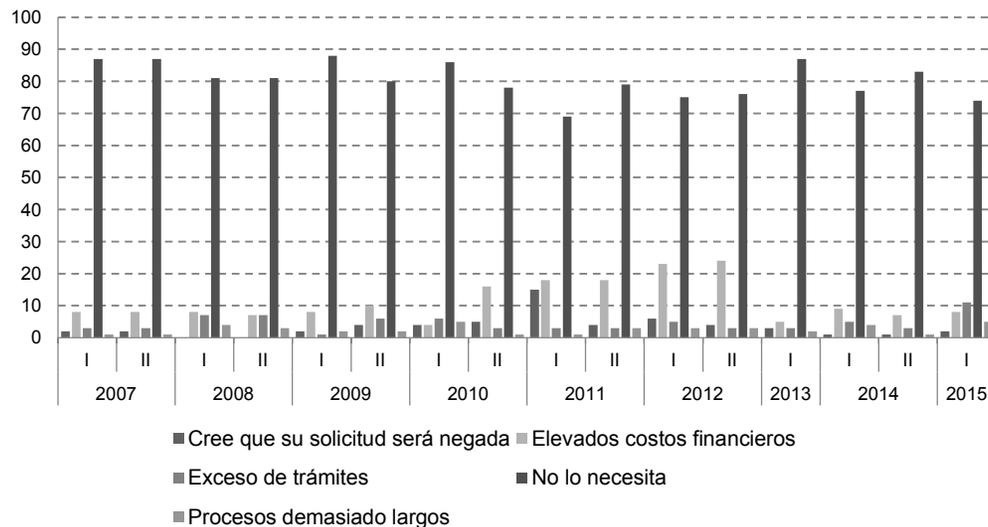
Es importante contrastar el alto nivel de respuestas de pymes que afirman que no necesitan crédito con el concepto de dependencia financiera que se explica a continuación.

Gráfico 9
Comercio. No solicitó crédito al sistema financiero porque:
(En porcentajes)



Fuente: Gran Encuesta PYME-ANIF.

Gráfico 10
Servicio. No solicitó crédito al sistema financiero porque:
(En porcentajes)



Fuente: Gran Encuesta PYME – ANIF.

El Banco de la República en uno de sus Reportes de Estabilidad Financiera¹⁴ calculó el indicador de Rajan y Zingales¹⁵, utilizado para firmas que requieren un flujo continuo de financiamiento externo para su operación. Este indicador calcula la proporción de las necesidades de recursos de inversión que

¹⁴ Banco de la República: “Reporte de Estabilidad Financiera”. Marzo 2016.

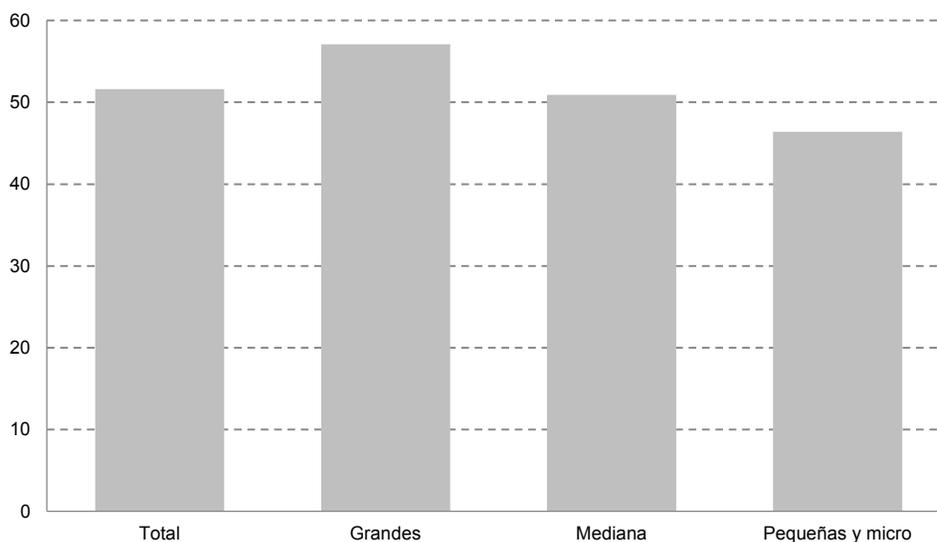
¹⁵ Rajan R. and Zingales L.: “Financial Dependence and Growth”. The American Economic Review, Vol. 88, No. 3 (Jun., 1998).

la firma no alcanza a cubrir con recursos de su flujo de efectivo neto, con respecto a las necesidades totales de inversión y capital de trabajo.

El cálculo se realiza con los balances de la Superintendencia de Sociedades por tamaño de empresa. El resultado para el año 2014 se muestra en el gráfico 11. Del total de firmas el 51% tiene dependencia financiera, mientras el 57,1% de las grandes firmas grandes tiene esta dependencia. Para las firmas medianas y pequeñas (incluyendo microempresas) los indicadores son: 50,9% y 46,4% respectivamente. Lo anterior, indica que las firmas de todo tamaño requieren para su operación de recursos de crédito, así esta dependencia sea menor para las pymes.

Es de gran trascendencia identificar las razones por las cuales se presenta un nivel de exclusión involuntaria de crédito dentro del cual muchas firmas consideran que no requieren crédito, aun con una dependencia financiera que puede ser elevada. Esta percepción podría estar altamente asociada con un bajo nivel de educación financiera, ya que las empresas no perciben la necesidad de financiamiento a pesar de su alta dependencia financiera y desconocen la importancia de algunos productos financieros para el desarrollo de su actividad, tales como el leasing y factoring, como se observará más adelante¹⁶.

Gráfico 11
Distribución de firmas con dependencia financiera
(En porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Sociedades; cálculos del Banco de la República.

b) Oferta

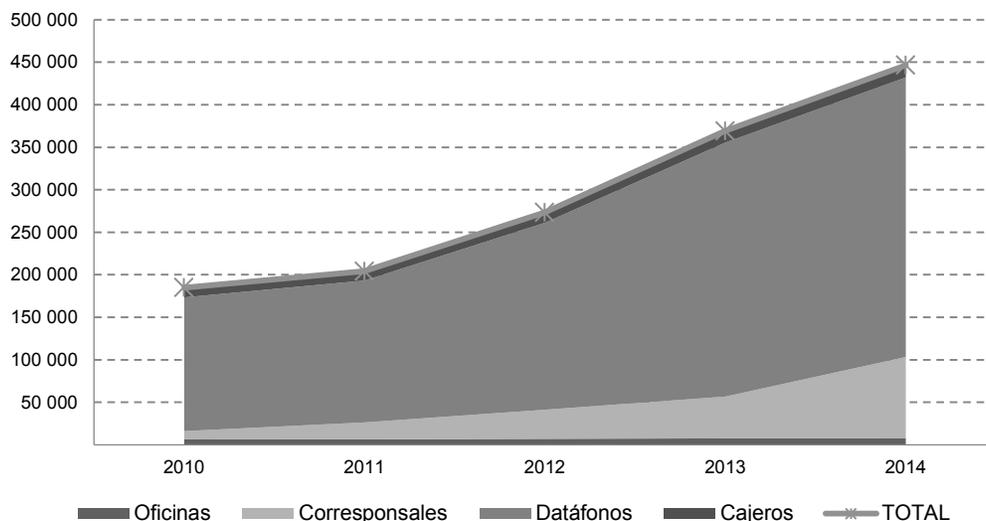
El Reporte Anual de Inclusión Financiera de la Superintendencia Financiera y Banca de las Oportunidades permite identificar el número de puntos de contacto que tienen las empresas con el sector financiero a través de oficinas, corresponsales bancarios¹⁷, cajeros electrónicos y datafonos en puntos de venta, así como la relación de estos puntos de contacto por km². Estos datos son indicadores de acceso comunes entre las empresas y las personas naturales.

El número de puntos de contacto con las entidades financieras ha crecido significativamente entre 2008 y 2013 (véase el gráfico 12).

¹⁶ Malagón J. et al: "El crédito empresarial y el ciclo económico en Colombia". Revista Coyuntura Pyme. Anif (Abril 2016).

¹⁷ Son establecimientos comerciales pequeños y medianos ubicados usualmente en sitios geográficos que no cuentan con una sucursal bancaria y que bajo contrato con un banco se prestan servicios de pago y acceso a efectivo mediante cambio de cheques. Estos establecimientos son principalmente supermercados, droguerías y otro tipo de establecimientos de comercio.

Gráfico 12
Evolución del número total de puntos de acceso (PDA): 2010-2014
 (En número de puntos de contacto)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Economía Solidaria y ONGs microcrediticias. Cálculos Banca de las Oportunidades.

Los principales puntos de contacto de las empresas para acceder a los productos de las entidades financieras son las oficinas bancarias, los corresponsales bancarios, datafonos en puntos de venta de los comercios y los cajeros electrónicos (véase el cuadro 2). El mayor crecimiento se registra en los corresponsales bancarios.

Cuadro 2
Número de puntos de acceso (PDA) y crecimiento anual, 2010-2014

Tipo de PDA	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
						<i>(en porcentajes)</i>			
Oficinas	6 438	6 488	7 096	7 602	7 590	1	9	7	0
Corresponsales	9 704	19 938	34 209	49 181	95 730	105	72	44	95
Datafonos	15 729	166 795	21 990	29 875	32 877	6	32	36	10
Cajeros	11 496	10 889	12 281	13 679	14 424	-5	13	11	5
TOTAL	184 929	204 110	273 493	369 213	446 518	10	34	35	21

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Economía Solidaria y ONGs microcrediticias. Cálculos Banca de las Oportunidades y consultoría.

El número de puntos de contacto por cada 1000 km² también ha venido creciendo (véase el cuadro 3).

La encuesta de Anif permite identificar también la tendencia en el número de pymes a las cuales se les aprobó el crédito solicitado (véase el gráfico 13).

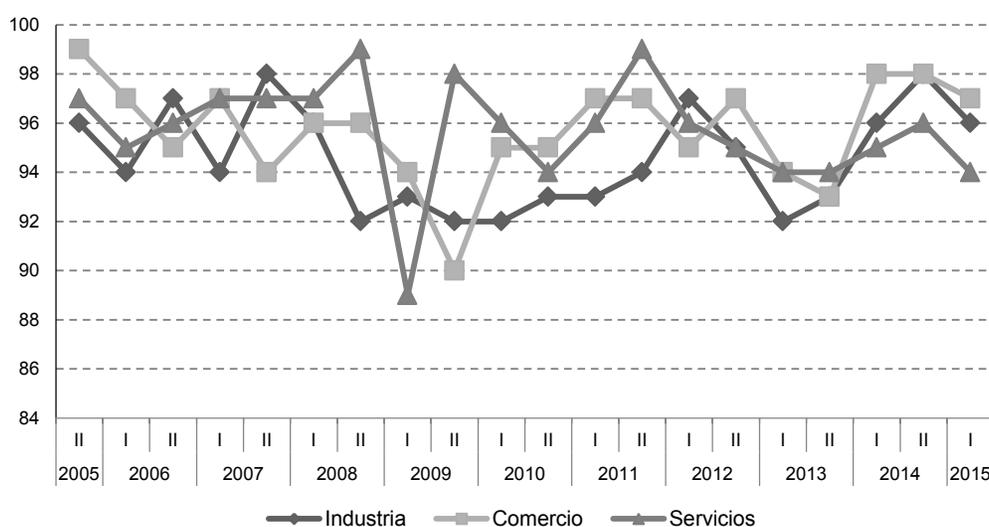
Las tasas de aprobación son elevadas históricamente para los tres sectores de la encuesta: 94%, 96% y 95% respectivamente. Según información de la Encuesta de Anif, entre el 10% en el sector servicios y el 13% en el sector industrial corresponde a créditos otorgados a las pymes a través de líneas de redescuento de Bancóldex y Finagro, a las cuales se hará referencia en otra sección e este trabajo.

Cuadro 3
Número de puntos de acceso por cada 1.000 KM², 2010-2014

Punto de acceso	2010	2011	2012	2013	2014
Oficinas	6.7	6.8	7.4	7.9	7.9
Corresponsales	10.1	20.8	35.7	51.3	99.8
Datáfonos	164	173.9	229.2	311.4	342.7
Cajeros	12	11.4	12.8	14.3	15
Total	192.8	212.9	285.1	384.9	465.4

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Economía Solidaria y ONGs microcrediticias. Cálculos Banca de las Oportunidades y consultoría.

Gráfico 13
¿Le fue aprobado el crédito solicitado?
(En porcentaje. Respuestas afirmativas)



Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015).

2. Indicadores de fuentes y usos de los recursos de financiamiento

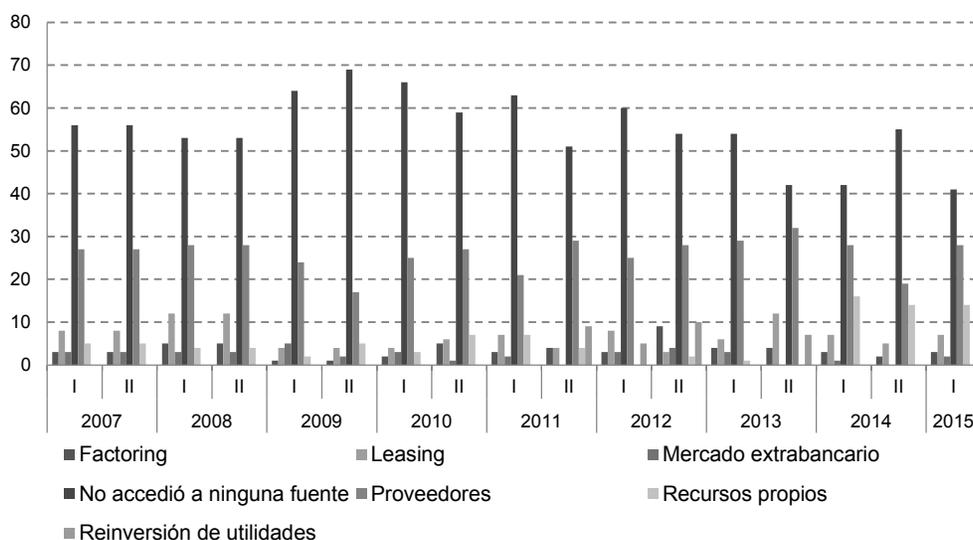
Al identificar otras fuentes de financiamiento distintas al crédito, las principales son las siguientes: recursos propios, crédito de proveedores, el uso del leasing y el factoring (véase el gráfico 14).

Las respuestas a la pregunta sobre fuentes de financiamiento reflejan que sigue siendo el crédito la principal fuente. Entre el sesenta y el setenta por ciento de las empresas manifiestan que no accedieron a ninguna otra fuente de financiamiento. La fuente subsiguiente es el crédito de proveedores. Es importante resaltar la baja utilización de los productos de factoring y leasing, que podría estar asociada a un bajo grado de conocimiento de estos productos.

Si se utiliza la muestra de empresas de la Superintendencia de Sociedades para revisar la composición de fuentes entre 2010 y 2015, las tendencias se observan en el gráfico 13. Debe advertirse que la Superintendencia de Sociedades cambió su plataforma de información en el año 2010 con el nombre de Sistema de Información y Reporte Empresarial (SIREM).

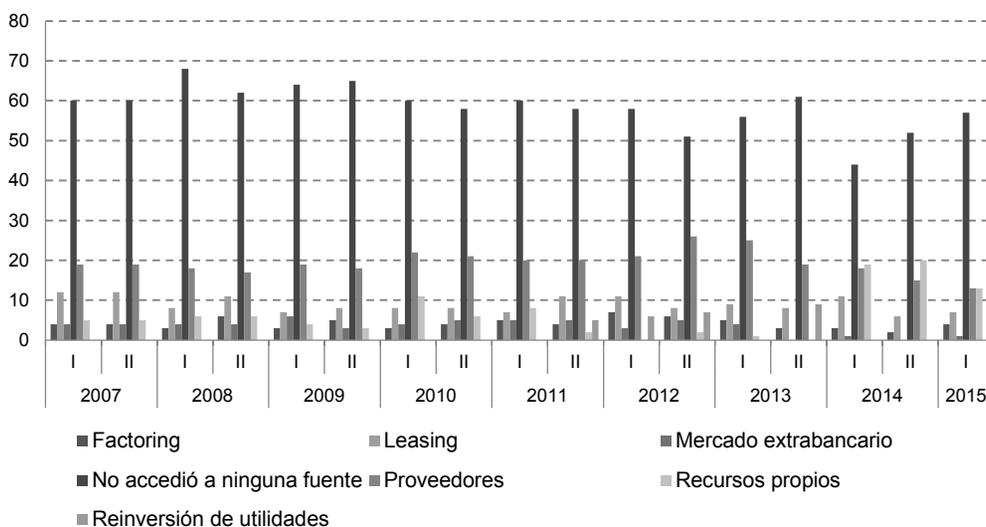
Además del crédito, el orden de importancia de las otras fuentes es seguido por los proveedores, los recursos propios y una participación marginal de bonos y acciones. En estas estadísticas los recursos propios parecen tener una participación promedio mayor que las de las de Gran Encuesta Pyme. Sin embargo, debe recordarse que la muestra de Supersociedades no es estadísticamente representativa.

Gráfico 14
Comercio: ¿Accedió a otra fuente diferente al crédito para satisfacer sus requerimientos de financiación?
(En porcentajes)



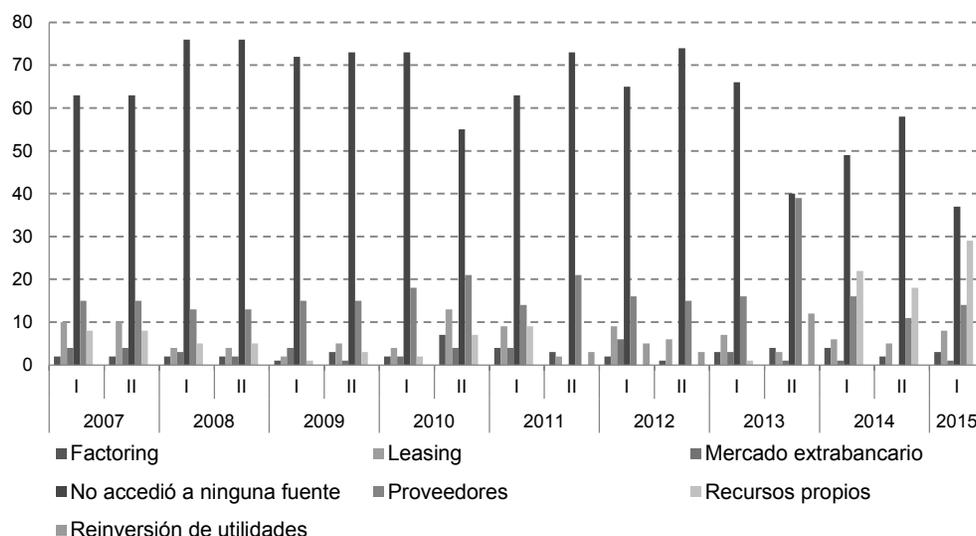
Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015).

Gráfico 15
Industria: ¿Accedió a otra fuente diferente al crédito para satisfacer sus requerimientos de financiación?
(En porcentajes)



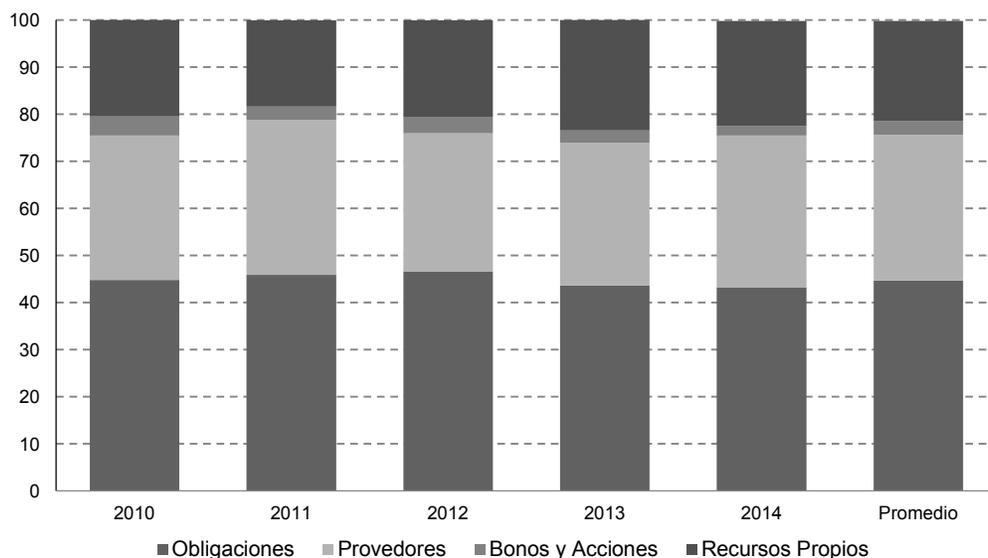
Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015).

Gráfico 16
Servicios: ¿Accedió a otra fuente diferente al crédito para satisfacer sus requerimientos de financiación?
(En porcentajes)



Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015).

Gráfico 17
Evolución de la participación de las fuentes de financiamiento de las pymes (2010-2014)
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado por la consultoría con cifras de la Superintendencia de Sociedades.

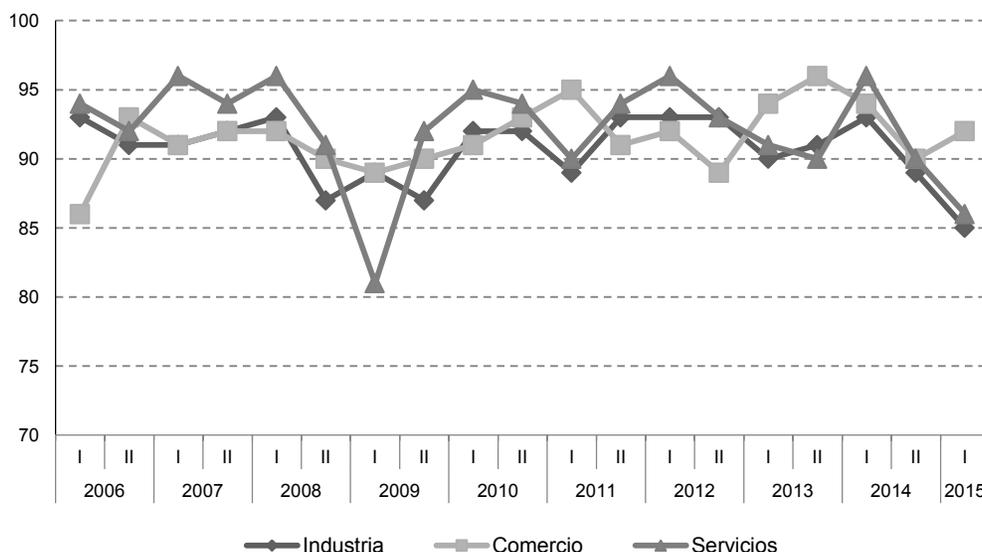
Según la Encuesta de Anif, los recursos de crédito utilizados por la pequeña y mediana empresa se destinaron principalmente según la última encuesta de Anif para capital de trabajo (63% en industria, 68% en comercio y 46% en servicios), para sustituir pasivos o mejorar condiciones financieras, para compra o arrendamiento de maquinaria y remodelaciones o adecuaciones.

3. Indicadores de calidad

Los indicadores de calidad se refieren a la satisfacción de las empresas como usuarias de crédito sobre las condiciones financieras en las cuales éste ha sido otorgado, según la misma encuesta de Anif. Estas condiciones se refieren principalmente al monto del crédito y a los niveles de las tasas de interés.

El promedio histórico de satisfacción con respecto al monto del crédito es muy elevado (cerca al 90%) (véase el gráfico 14). Esta respuesta refleja no solo un elevado nivel de los créditos aprobados, sino también de los montos recibidos con respecto a los solicitados, con la excepción del sector servicios durante la crisis de 2009.

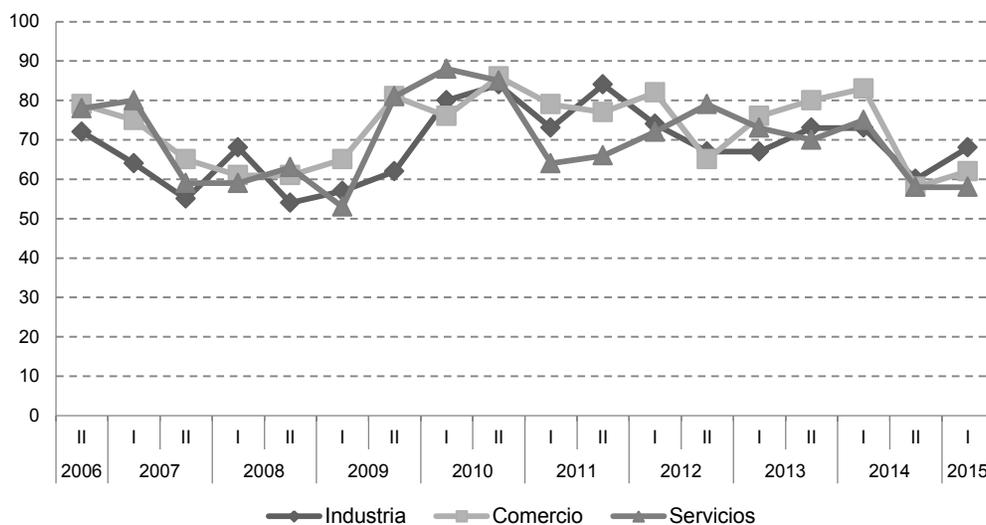
Gráfico 18
¿Se ajustó el monto del crédito aprobado al que usted había solicitado?
 (En porcentajes. Respuestas afirmativas)



Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015)

Sobre la tasa de interés, los niveles de satisfacción son superiores al 50%. Sin embargo esta satisfacción es decreciente, debido al incremento de tasas que se ha venido presentando desde 2014 como resultado de la política del Banco de la República para hacer frente a factores inflacionarios de corto plazo (véase el gráfico 15). Estas respuestas parecen ser consistentes con la preocupación de las empresas que no solicitaron crédito debido al nivel de los costos financieros.

Gráfico 19
¿Considera que esta tasa de interés fue apropiada?
 (En porcentajes. Respuestas afirmativas)



Fuente: Anif Gran Encuesta Pyme (2015)

4. Comparación de los indicadores de Colombia con los indicadores internacionales del Banco Mundial

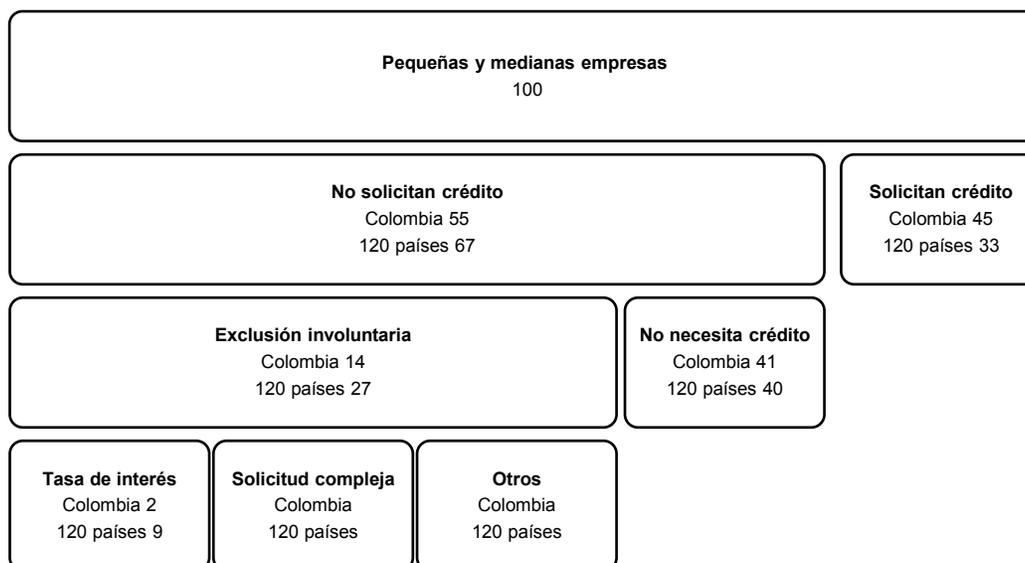
En el Reporte Financiero Global del 2014 del Banco Mundial¹⁸ se estiman los porcentajes promedios de la inclusión o exclusión voluntaria e involuntaria por parte de las pequeñas y medianas empresas de 120 países frente a la posibilidad de solicitar crédito.

El diagrama 1 muestra una comparación de los promedios estimados por el Banco Mundial para el período 2006-2012 con los promedios respectivos estimados para Colombia a partir de la Encuesta de Anif para el período 2008-2015.

En síntesis, Colombia se ve mejor ubicada en porcentaje de solicitud de crédito, exclusión involuntaria y factores de exclusión como niveles de tasa de interés y complejidad de la solicitud. Lo anterior pese a la baja ubicación de Colombia en el *ranking* mundial sobre acceso en Foro Económico Mundial. Estos resultados serán objeto de comentarios dentro de un contexto más amplio en el último capítulo.

¹⁸ World Bank: "Global Financial Development Report" (2014). Financial Inclusion for Firms (Capítulo 3).

Diagrama 1
Comparación del nivel de solicitudes de crédito por parte de las pymes entre Colombia y 120 países
(En porcentajes)



Fuente: Para Colombia: Encuesta ANIF (2008-2015). Para 120 países: Encuesta Banco Mundial (2006-2012).

D. Inclusión financiera de las pymes y desarrollo productivo

Un trabajo publicado en el 2015 sobre los determinantes del acceso al crédito de las pymes en el país utilizando un modelo probabilístico con características internas y externas de las firmas utilizó la base de datos de la encuesta del Banco Mundial (85.000 empresas) para el período 2006-2010, encuentra que el tamaño de las empresas y su capacidad tecnológica son las variables más críticas para acceder al financiamiento, debido a que estos factores generan ventajas competitivas frente a los mercados financieros¹⁹.

De manera inversa, en esta sección se tratará de evaluar si el acceso al crédito por parte de las pymes está de alguna manera relacionada con el desarrollo productivo.

La consultoría desarrolló el ejercicio de cruzar con base en la información de la Gran Encuesta Pyme de Anif la relación entre las empresas que tomaron o no tomaron crédito en el período de la encuesta y algunas de las variables productivas con el fin de explorar si el crédito es importante en el desarrollo productivo. Estos cruces fueron objeto del test Wilcoxon, Mann y Whitney con el objeto de verificar si la hipótesis nula de que las series de las empresas con crédito y sin crédito son independientes y sus distribuciones son iguales.

Este test es una prueba comúnmente usada para comparar la distribución de dos muestras independientes que no cumplen con el supuesto de normalidad. La hipótesis nula de la prueba consiste en considerar las dos distribuciones de probabilidad como iguales ($F_1(\theta) = F_2(\theta)$), mientras que la alternativa es que son distintas. La prueba de una cola, revelará qué distribución está concentrada hacia la derecha o la izquierda.

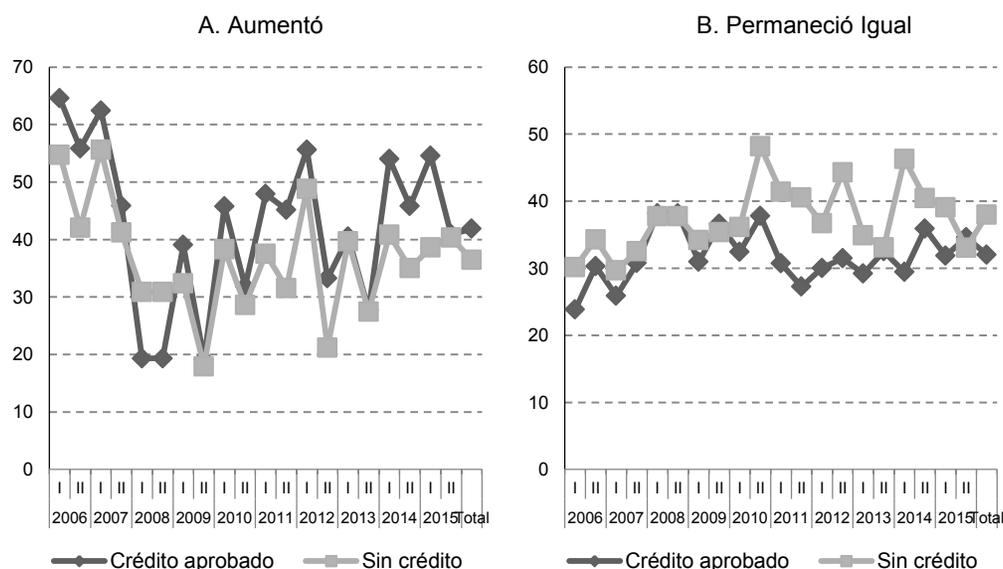
Según los resultados de esta prueba, la distribución de los cambios en las ventas de las empresas que tienen un crédito aprobado y las que no lo tienen es distinta a un nivel de significancia del 1%, independientemente del sector económico. Al realizar la prueba de una cola se evidencia que las empresas que no tienen crédito tienen mayor probabilidad a que sus ventas permanezcan iguales. Las mismas afirmaciones son producidas para los márgenes, la producción y la inversión en maquinaria y equipo.

¹⁹ Botello H.: "Determinantes del Acceso al Crédito de las Pymes en Colombia". Ensayos de Economía No.46 (Enero- Junio de 2015).

El gráfico 16 ilustra cómo las empresas del sector industrial que tienen crédito tienden a aumentar más sus ventas, que las empresas que no tienen crédito. En el Anexo 2 se presentan los gráficos correspondientes a márgenes e inversión en maquinaria y equipo para el sector industrial, que presentan resultados similares.

Los resultados para las ventas del sector comercio y del sector servicios de las empresas con crédito y sin crédito también se presentan en el Anexo 2 y son similares a las del sector industrial en el sentido de que las empresas con crédito tienden a tener mayor crecimiento en ventas que las empresas sin crédito.

Gráfico 20
Sector Industrial. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: ventas
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de la Gran Encuesta Pymes.

Los resultados agregados para ventas de los tres sectores se presentan porcentualmente en el cuadro 4. Se corrobora que las empresas con crédito pueden tener mejores resultados productivos.

Cuadro 4
Cuadro resumen de los efectos sobre ventas de las empresas de los tres sectores con crédito y sin crédito (II 2015 - I 2016)
(En porcentajes)

Sector	Con crédito aprobado			Sin crédito aprobado		
	Aumenta	Permanece igual	Disminuye	Aumenta	Permanece igual	Disminuye
Industria	41,9	32,0	26,1	36,5	38,0	25,6
Comercio	42,3	30,9	26,8	34,3	38,9	26,8
Servicio	46,4	33,6	20,0	40,4	39,9	9,7

Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de la Gran Encuesta Pymes.

E. Conclusiones del capítulo

1. Conclusiones sobre indicadores de acceso

La oferta de productos financieros reflejada en el número de empresas con al menos un producto financiero crece en promedio durante el período 2010-2014 un 13,1%.

El crecimiento promedio de las empresas con cuenta de ahorro es mayor que el de las empresas con cuenta corriente (15,2% vs 11,3%).

Del lado de la demanda, como es natural, se registran cambios en las solicitudes de crédito siguiendo el ciclo económico y los créditos aprobados son del orden del 95% de los créditos solicitados, registrando un indicador de calidad muy alto. El indicador de autoselección para no solicitar crédito (“no solicitan crédito”) es inferior al registrado para la muestra de países que estudia el Banco Mundial.

El crédito sigue siendo la principal fuente de financiamiento de las pymes, seguido del crédito de proveedores, leasing y factoring.

La exclusión involuntaria de empresas que no solicitan crédito porque perciben que no lo necesitan parece estar muy ligado a la educación financiera de sus administradores y propietarios, a juzgar por las cifras de dependencia financiera que estima el Banco de la República. El bajo uso de los productos de leasing y factoring también puede estar ligado con problemas de educación financiera.

Los principales problemas identificados para no acceder al crédito son en su orden los siguientes: los niveles de tasas de interés y la complejidad de la documentación requerida.

2. Comparación empresas con crédito y sin crédito

Las empresas que tienen crédito tienden a tener un mayor crecimiento en ventas, márgenes e inversión en maquinaria y equipo que aquellas que no tienen crédito.

II. Los bancos de desarrollo en Colombia y sus políticas para las pymes

A. Introducción

Los bancos de desarrollo de América Latina tienen conformaciones y modos de operación diferentes. Sin embargo, tienen en común su carácter público y la misión de contribuir al financiamiento y el desarrollo del sector empresarial utilizando distintos instrumentos y modalidades a través de su historia, rompiendo fallas de mercado. De la misma manera, el rol de la banca pública en los países también tiene modalidades y alcance diferente.

Un trabajo reciente sobre el rol de la banca pública en el financiamiento de las pymes para Argentina y Brasil²⁰ concluye que “las pymes con mayor probabilidad de tener una línea de crédito en la banca pública se caracterizan por ser de mayor tamaño teniendo en cuenta el número de empleados”. Las cifras de este capítulo en lo que se refiere a los bancos de desarrollo parecen darle la razón a este estudio en el caso colombiano.

Usualmente en la evaluación de los instrumentos relacionados con los bancos de desarrollo es importante utilizar evaluaciones externas realizadas por entidades independientes. Desafortunadamente no ha existido en Colombia una política sistemática de realizar este tipo de evaluaciones para todos los instrumentos, de manera que solo se llevan a cabo de manera esporádica y en los últimos años no han sido públicas las evaluaciones que se hubiesen realizado. El único instrumento sobre el cual se encontró una evaluación externa es iNNpulsa cuyos resultados serán tenidos en consideración en este capítulo.

²⁰ Villar L. *et al.*: “El Rol de la Banca Pública en el Financiamiento a Pymes. Estudio comparativo para la Argentina y Brasil”. Revista Desarrollo y Sociedad No.76. Primer semestre de 2016.

B. Los bancos de desarrollo en Colombia

El sistema financiero colombiano está integrado por las entidades de crédito tradicionales: bancos comerciales, compañías de financiamiento, cooperativas financieras y otro tipo de entidades, tal como se explicó en el capítulo anterior.

Adicionalmente, el sistema cuenta con bancos de redescuento públicos de segundo piso con propósito de desarrollo sectorial. Los bancos de redescuento son los siguientes: La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) destinada a financiar obras de infraestructura física a nivel nacional, incluyendo alianzas público-privadas, la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), que financia proyectos de desarrollo de los departamentos, ciudades y municipios de Colombia, el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCÓLDEX), y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Debe advertirse que estos bancos de desarrollo en su origen histórico fueron creados principalmente para hacer frente a fallas de mercado relacionadas con falta de acceso al crédito por parte de empresas del sector respectivo, pero no fueron establecidas con propósitos explícitos de inclusión financiera con enfoque de oferta y de demanda. El énfasis usualmente ha sido de oferta.

Por su objeto social, tanto Bancóldex como Finagro, financian necesidades de las pymes de las áreas urbanas y rurales. Este capítulo se dedicará principalmente a Bancóldex y presentará algunos rasgos generales de Finagro. También se hará mención de las líneas de financiación de COLCIENCIAS que es un departamento administrativo cuya misión es el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en las empresas colombianas.

Bancóldex opera con el mecanismo de redescuento para otorgar créditos ordinarios y operaciones de leasing y factoring. Se creó en 1991 como sociedad de economía mixta en asocio con entidades de la banca multilateral y está vinculada al Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Por su parte, Finagro fue creado en 1990 con el objeto de financiar actividades de producción y comercialización del sector agropecuario. Esta entidad está vinculada al Ministerio de Agricultura y solo financia proyectos productivos (capital de trabajo y/o inversión a través de redescuento con las entidades financieras).

Colciencias se creó en 1967 y se convirtió en Departamento Administrativo en 2009. Es parte importante del sistema nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En resumen, todos los instrumentos mencionados en esta sección fueron establecidos principalmente para atender fallas de mercado que requieren ser removidas canalizando una oferta suficiente de recursos a sectores específicos y al sistema de innovación.

C. Bancóldex

Bancóldex ha evolucionado en el tiempo en lo que se refiere a su objetivo principal. Inicialmente (1967) fue un Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) que buscaba eliminar fallas relacionadas con información de mercado para los exportadores. En 1991 se dividió en un banco de comercio exterior para todo tipo de exportadores: Bancoldex, y una agencia de promoción: Proexport (hoy Procolombia).

Al iniciar el siglo XXI Bancóldex tenía un enfoque de crédito para mipymes y hoy es un banco con un objetivo más amplio como se explica más adelante.

Dados estos cambios en el tiempo, los resultados esperados con el desarrollo del instrumento también han cambiado, particularmente con relación al mercado objetivo. No puede afirmarse que se trata de un instrumento que se diseñó principalmente para impulsar la inclusión financiera de las pymes, aunque cumple funciones en esta dirección. La principal diferencia con la concepción actual de inclusión financiera consiste en que el enfoque es principalmente de oferta y no de promoción de la demanda.

1. Estrategias recientes de Bancóldex²¹

En la actualidad Bancóldex sigue siendo una banca de redescuento de segundo piso con una cartera del orden de 6 billones de pesos, que equivale aproximadamente al 3% de la cartera comercial del sistema financiero.

La diferencia entre Bancóldex y los bancos comerciales consiste en su carácter de banco de segundo piso, ya que la mayor parte de sus colocaciones son de redescuento. Su cartera está distribuida en aproximadamente 40 entidades de crédito y 75 orientadoras de crédito (ONG's, entre otras). Entre las instituciones con participaciones destacadas están Bancamía, Banco Caja Social, Banco de Bogotá, Bancolombia, Mundo mujer y WWB S.A. Su misión consiste en ser cercano a la empresa y responder a sus necesidades.

Las fuentes de información de empresas que utiliza Bancóldex para construir la base de datos sobre posibles demandantes de recursos provienen de la DIAN, el DANE, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y bancos multilaterales. La base de datos resultante de Bancóldex incluye 18.000 establecimientos.

En los últimos años Bancóldex se ha concentrado en buscar un mejor acompañamiento a las empresas, focalizando su actividad a través de las estrategias que se describen a continuación.

a) Período 2003-2010

El objetivo central de Bancóldex como banca de desarrollo consistió en propiciar la competitividad de los sectores productivos.

En este período se evoluciona de un énfasis de Bancóldex en la financiación de empresas exportadoras y de apoyo a las microempresas hacia el desarrollo de macroproyectos, sin abandonar los servicios preexistentes.

i) *Macroproyectos*

Bancóldex ha venido buscando un sistema de organización interna que le permita adecuar su operación a una banca de desarrollo integral.

En esta dirección, durante este período se desarrollaron 3 macroproyectos cuyos productos se fueron vinculando posteriormente al área bancaria en el período subsiguiente.

Estos macroproyectos son los siguientes:

- Banca de las Oportunidades

Esta entidad fue creada en el año 2006. Busca promover el acceso al crédito y los servicios financieros de familias de menores ingresos, microempresas, pequeñas y medianas empresas y emprendedores. Se trata de un fondo cuenta que diseña e impulsa programas como los corresponsales no bancarios, la cuenta de ahorro de bajo monto y la banca móvil, entre otros.

- Programas de Transformación Productiva

Buscan generar un ambiente macroeconómico propicio y generar un clima de negocios adecuado para desarrollar proyectos empresariales en sectores promisorios “de clase mundial”: autopartes, industria gráfica, energía eléctrica, textiles – confecciones, diseño y moda, servicios de tecnologías de información, cosméticos y servicios de salud.

Algunos de estos programas son industriales y otros agroindustriales. Estos últimos se han desarrollado en coordinación con el Ministerio de Agricultura en subsectores tales como el hortofrutícola, cárnico y palma de aceite, entre otros.

²¹ Información suministrada por Bancóldex en entrevista con el consultor. Ver también: Bancóldex: “El Banco de los Emprendedores que se atreven a crecer: productos y servicios de apoyo al sector empresarial colombiano”. Abril 2015.

- INNPulsa

Es importante anotar que iNNpulsa se crea en 2012 con los recursos del antiguo Fondo Fomypyme y mantiene un enfoque de inversión, pero con orientación hacia empresas innovadoras.

Una evaluación más detallada de iNNpulsa se presenta más adelante como instrumento novedoso de inclusión financiera en el caso colombiano.

Es preciso observar que estos macroproyectos no han tenido como tales un enfoque específico para pequeña y mediana empresa. El más afín a este segmento es el de la Banca de las Oportunidades, entidad que hace mayor énfasis en las microempresas.

ii) Desarrollo institucional

Otro aspecto de la política en este período es el énfasis en el desarrollo institucional, particularmente en las regiones.

En este contexto se ha buscado el apoyo y coordinación para la información y desarrollo de productos de Bancóldex por parte de los gremios sectoriales, las cámaras de comercio, los consejos regionales de competitividad y las autoridades regionales.

b) Período 2010-2016

En este período se desarrolla una estrategia denominada de “escalamiento empresarial” o de segmentación.

Ante todo se busca identificar empresas con ánimo y potencial de crecimiento de todos los sectores y tamaños, excluyendo las microempresas no exportadoras. Como indicador básico para esta identificación se utiliza el crecimiento en ventas de un período reciente.

Para cada segmento o plataforma de empresas se busca identificar sus necesidades de crédito, de capital de trabajo, de activos fijos y otras necesidades, utilizando un enfoque de cuantificación de la demanda potencial.

La segmentación clasifica a las empresas en 7 categorías de la siguiente manera:

- Empresas multilatinas

Se trata de un grupo de aproximadamente 250 empresas cuya estrategia principal es la expansión internacional.

- Empresas exportadoras

Se identifican las empresas que han exportado alguna vez (aproximadamente 2500 empresas). Este segmento incluye las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

- Empresas que atienden el mercado nacional (Escalamiento empresarial)

Se trata de empresas de todos los tamaños (aproximadamente 18.000) que no tienen contacto con el exterior y cuyos productos se distribuyen en el país y tienen la intención de expandirse nacionalmente.

- Empresas con potencial de crecimiento extraordinario

Se trata de empresas predominantemente pequeñas que constituyen un semillero de base de tecnológica, o “*start ups*” dedicadas a la innovación en temas tecnológicos. No atienden un mercado masivo, pero tienen un potencial de crecimiento elevado. Es la base para apoyar el emprendimiento a través del financiamiento. Las empresas pertenecientes a este segmento son seleccionadas a partir de su alto crecimiento en ventas, clasificado en dos categorías así: entre 5-10% anual y más del 10%. En este segmento hay cerca de 2500 empresas que han exportado alguna vez, según registro DIAN de 6000 empresas.

- Inclusión financiera para la inserción productiva

Las empresas de este segmento no están incluidas en los segmentos anteriores y predominan las empresas pequeñas.

Para atender estas empresas se ha desarrollado una estrategia de ampliación de coberturas en las regiones que tiene los siguientes componentes:

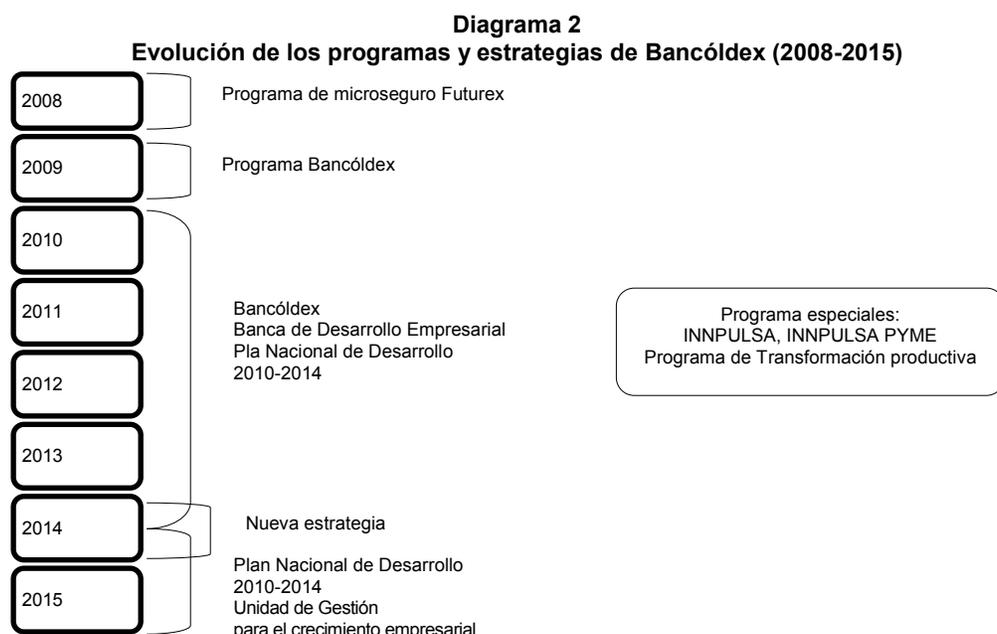
- Diferenciación de la red de intermediarios, ampliando el sistema tradicional de los bancos e intermediarios de crédito no bancarios (aproximadamente 40 entidades) a otro tipo de entidades orientadoras de crédito (75) tales como cooperativas financieras y ONGs. Esta red es superior en número a la red tradicional de entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera
 - Diseño de productos especiales para el segmento, tanto productos de captación como de colocación. Es conveniente destacar el otorgamiento de garantías a los intermediarios de este segmento para la emisión de bonos. También existen productos de leasing, factoring y microseguros para este segmento
 - Desarrollo de conocimiento y cursos con apoyo de las universidades dirigidos a profesionales de los intermediarios de crédito
 - Fortalecimiento institucional al sector cooperativo
- Inversión en fondos de capital privado y apoyo a gestores de fondos

Bancóldex Capital se dotó originalmente con 100 millones de dólares de recursos como “Fondo de Fondos” para promover e impulsar fondos de capital privado en diferentes sectores. En su mayoría está compuesto por empresas grandes (cerca del 90%). Se interactúa en gran medida con fondos de capital privado y se hace acompañamiento a las inversiones.
 - Gerencia de ecosistemas dinámicos
 - Se impulsó el proyecto DatlasColombia.com dirigida a los empresarios tratando de responder a la pregunta de cómo diversificar la producción evitando la dispersión de esfuerzos y la minimización de fracasos con el objeto de caracterizar las ventajas competitivas de las regiones. Este proyecto se nutre con la articulación de información de gremios sectoriales, clusters regionales, cámaras de comercio, entre otras
 - Se desarrolla otro atlas de complejidad empresarial de competencias
 - Se dictan cursos de formación empresarial a través de e.learning

Un resumen de la historia reciente de Bancóldex con sus etapas características es la siguiente línea de tiempo (véase el diagrama 2).

En síntesis, Bancóldex ha dado un viraje en los últimos años como banca de desarrollo hacia la focalización de sus productos por segmentos: arrancando por las microempresas exportadoras hasta las multilatinas (segmento en el que compite con la banca privada). El segmento de las pymes tiene programas especiales, como se ha visto.

Como puede observarse a partir de esta evolución de Bancoldex, se trata de un banco multipropósito que no tiene una focalización exclusiva dirigida a la inclusión financiera de las pymes. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda ofrecer productos para este segmento de empresas pero carece de un enfoque de promoción de la demanda propio de algunos bancos de desarrollo.



Fuente: Información Bancóldex

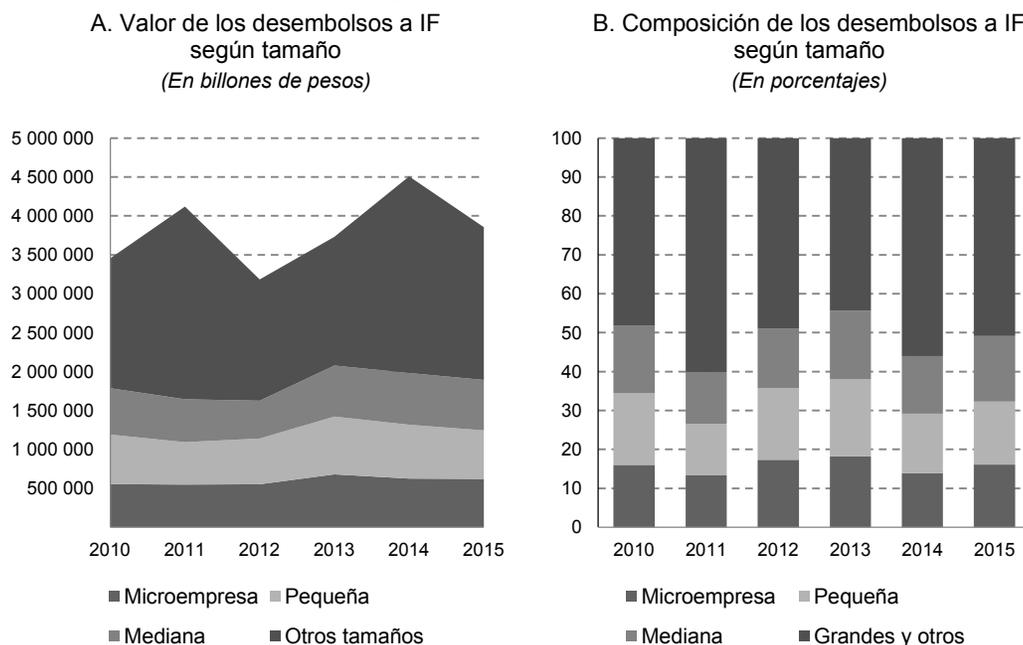
2. Principales tendencias de la participación de las pymes en los productos de Bancóldex en los últimos años

Como se explicó antes, Bancóldex tiene una diversidad de productos segmentados para distintos mercados empresariales. Las cifras que corresponden a microempresa, pequeña y media empresa siguen la clasificación establecida por la ley en Colombia. Para simplificar, en las gráficas siguientes se establece una sola categoría para las empresas grandes individuales, grupos empresariales y multilatinas como “otros tamaños”.

La participación de las pequeñas y medianas empresas en la totalidad de desembolsos de Bancóldex en el período 2010-2015 y el valor correspondiente se muestran en la gráfica 21. Se observa una participación de las empresas correspondientes a los segmentos que cubren las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de alrededor del 50% de los recursos. Sin embargo, esta participación de las mipymes ha sido decreciente en los últimos tres años. El complemento corresponde a las empresas grandes y otros relacionados. También es importante recordar que gran parte de estos recursos se entrega a través de redescuento con intermediarios financieros y utilizando la garantía del Fondo Nacional de Garantías.

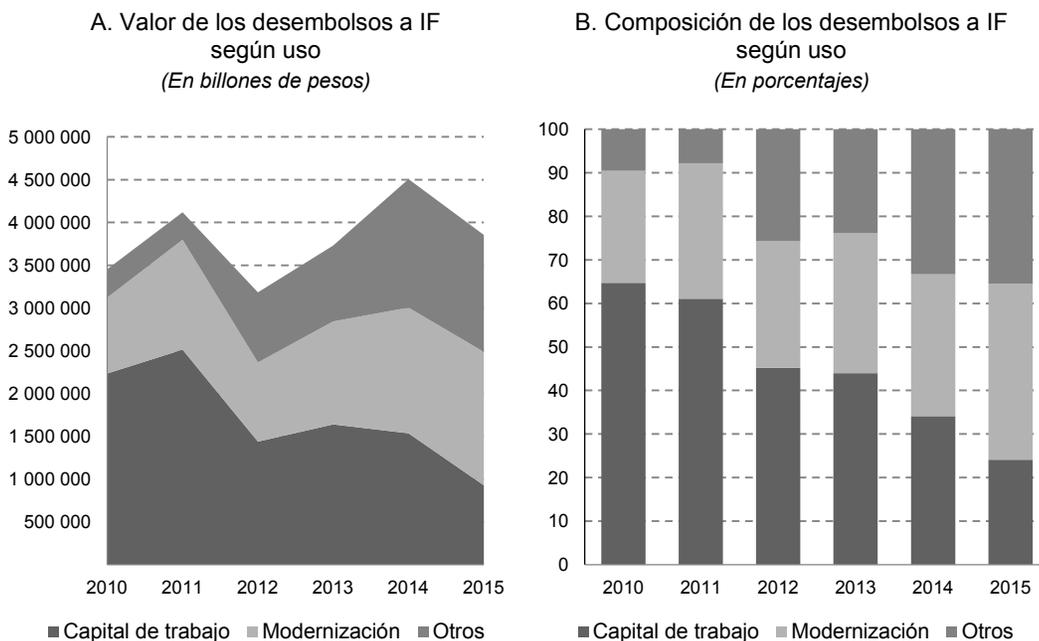
Los recursos transferidos a las empresas a través de los intermediarios financieros han tenido un cambio importante en el uso, al reducirse la participación del capital de trabajo del 64,7% en 2010 al 24,1% en 2015. Por el contrario, los recursos dirigidos a proyectos de modernización pasan de 25,7% a 40,4%. Estos proyectos incluyen remodelaciones y nuevos proyectos. El rubro de otros incluye la reposición de activos existentes y otro tipo de inversiones (véase el gráfico 22).

Gráfico 21
Bancóldex: desembolsos de recursos a intermediarios financieros para crédito empresarial según tamaño de empresa



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de Bancóldex.

Gráfico 22
Bancóldex: desembolsos de recursos a intermediarios financieros para crédito empresarial según uso



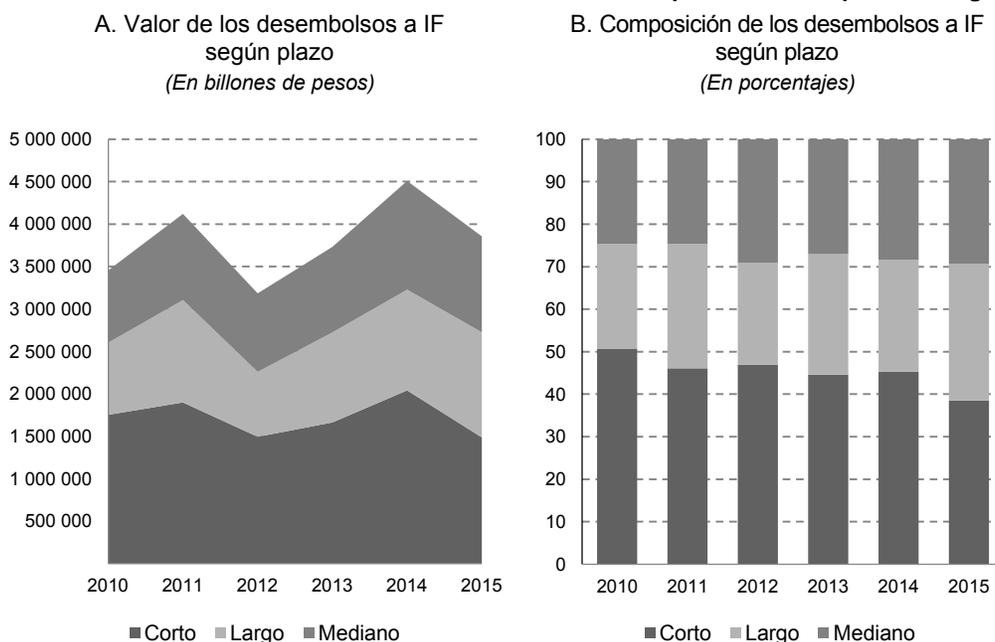
Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de Bancóldex.

Usualmente los plazos para la pequeña y mediana empresa para las pymes son de corto plazo hasta un año, de mediano plazo entre 1 y 3 años y de largo plazo mayores a tres años. Sin embargo, la duración de los créditos depende también del diseño de productos de los intermediarios financieros y su ajuste al redescuento de Bancóldex.

En el perfil de plazo de las pymes que utilizan líneas de crédito de Bancóldex a través de intermediarios financieros, predomina el corto plazo, aunque su participación ha bajado del 50,7% en 2010 al 38,6% en 2015. Los créditos de mediano plazo han pasado del 24,6% al 32,1% en el mismo período y los de largo plazo de 24,9% al 29,3%. Lo anterior significa que las pymes han sustituido créditos con recursos de Bancóldex de corto por mediano y largo plazo en el período (véase el gráfico 23).

Gráfico 23

Bancóldex: desembolsos de recursos a intermediarios financieros para crédito empresarial según plazo

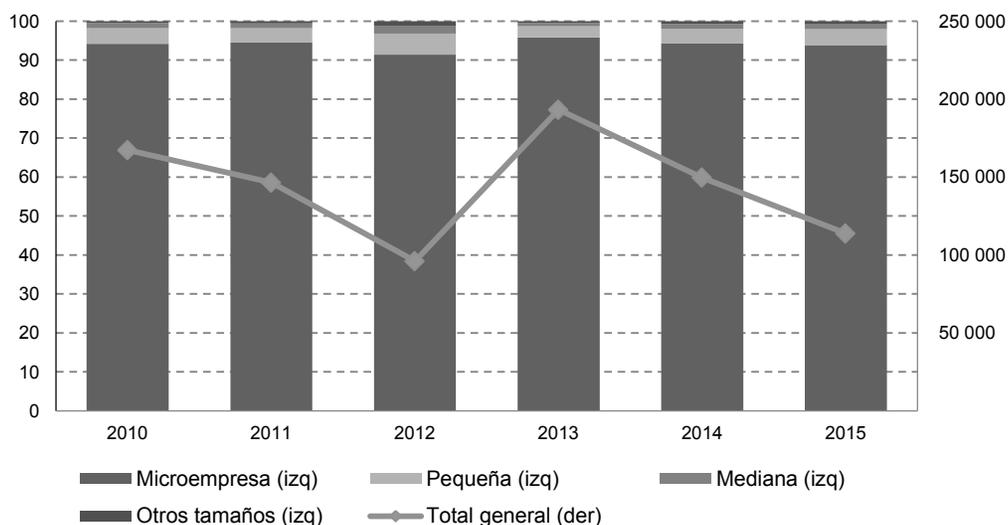


Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de Bancóldex.

Si se examina el número de operaciones de los créditos por tamaño de empresas, la participación del número de operaciones es consistente con la magnitud de empresas correspondientes a cada rango de tamaño, siendo el mayor el de las microempresas seguido de las pymes y de las empresas de otros tamaños (véase el gráfico 24). La línea sigue el curso del número total de operaciones.

Es interesante observar cómo el crecimiento de la cartera total de los bancos que otorgan crédito a las pymes ha sido superior al de la cartera de Bancóldex para este tipo de entidades. En efecto, la cartera de Bancóldex dirigida a a pymes como proporción de la cartera total de los bancos pymes se reduce del 30% al 15% entre 2010 y 2015 (véase el gráfico 25).

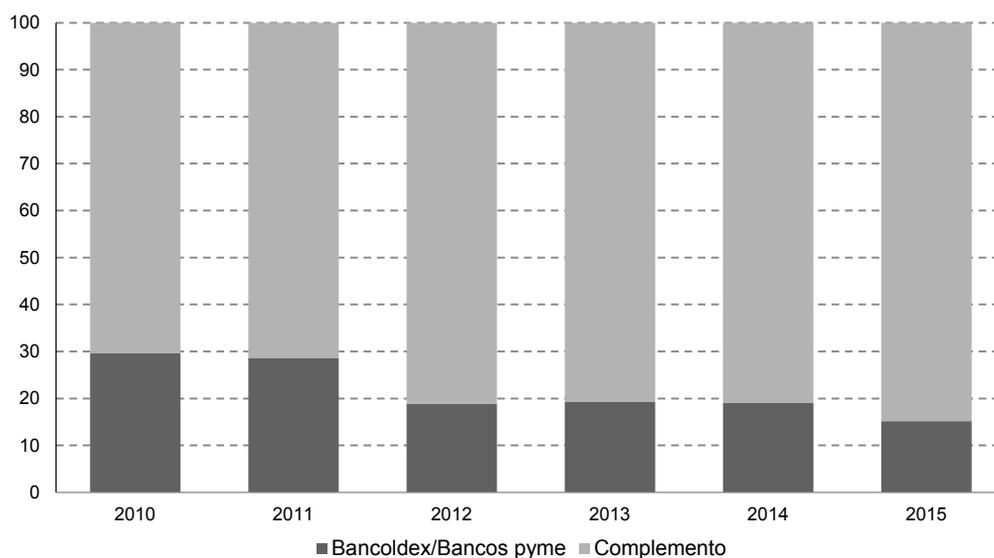
Gráfico 24
Bancóldex: operaciones de crédito según tamaño de empresas
(En porcentajes y en total de operaciones)



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de Bancóldex.

Lo anterior refleja como resultado un menor énfasis en la inclusión financiera de las pymes por parte de Bancóldex.

Gráfico 25
Bancóldex: participación de los desembolsos de crédito de Bancóldex para créditos a las PYMES
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de Bancóldex y Superintendencia financiera.

3. INNpulsa²²

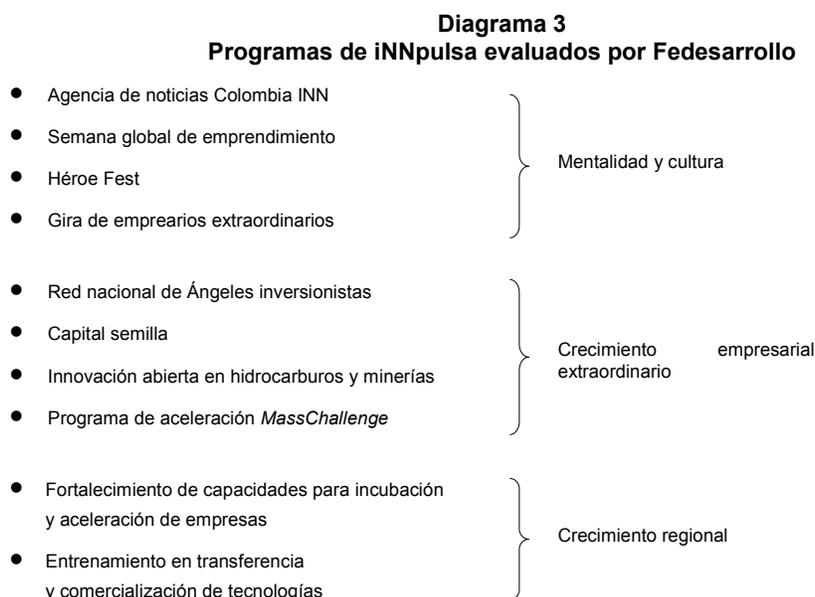
INNpulsa es una Unidad de Desarrollo e Innovación creada dentro de Bancóldex como parte de la estrategia gubernamental para promover la innovación y el emprendimiento en Colombia. Se creó en 2012 con el objeto de impulsar el crecimiento empresarial apoyando el sector productivo mediante la promoción del proceso de innovación.

Su objetivo específico consiste en que los empresarios y emprendedores innovadores alcancen su máximo potencial a través de un programa de acceso a recursos según sus necesidades.

INNpulsa se viene desarrollando a través de tres líneas estratégicas: desarrollar instrumentos para promover la cultura de innovación, fortalecimiento de los agentes regionales que apoyen el emprendimiento y la innovación en el país y promover ideas de negocio con alto potencial de crecimiento rentable y sostenible.

El instrumento consiste en la entrega a la empresa seleccionada de un bono redimible o “voucher” para acceder así a servicios especializados prestados por una entidad habilitada por el programa²³.

En la evaluación citada de Fedesarrollo se analizan diez instrumentos vinculados a las tres líneas estratégicas. Los instrumentos que se evaluaron son los siguientes (véase el diagrama 3).



Fuente: Fedesarrollo (2015).

²² Esta sección se basa principalmente en una evaluación que realizó Fedesarrollo sobre este instrumento en el año 2015: F. Estupiñan (Coordinador): “Análisis y documentación de los resultados de 10 instrumentos de INNpulsa Colombia”. Fedesarrollo (septiembre 2015).

²³ “Ideas nuevas y frescas” Revista Emprendedor – Dinero (Junio 2016).

El primer resultado evaluado es el número de beneficiarios de los diez programas entre 2012 y 2014 (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Número de beneficiarios diez programas iNNpulsa

Programa	Beneficiarios	
	Número	Porcentaje
Colombia INN	52	1
Semana Global de Emprendimiento	1 352	28
Héroes Fest	1 928	39
Gira de Empresarios Extraordinarios	1 307	27
Mentalidad y Cultura	4 642	95
Capital Semilla	50	1
Programa de Innovación Abierta en Hidrocarburos y Minería	96	2
MassChallenge	50	1
Crecimiento Empresarial Extraordinario	196	4
Fortalecimiento de Capacidades para Incubación y Aceleración de Empresas	28	1
Entrenamiento en Transferencia y Comercialización de Tecnologías	27	1
Crecimiento Regional	55	1
Total	4 893	100

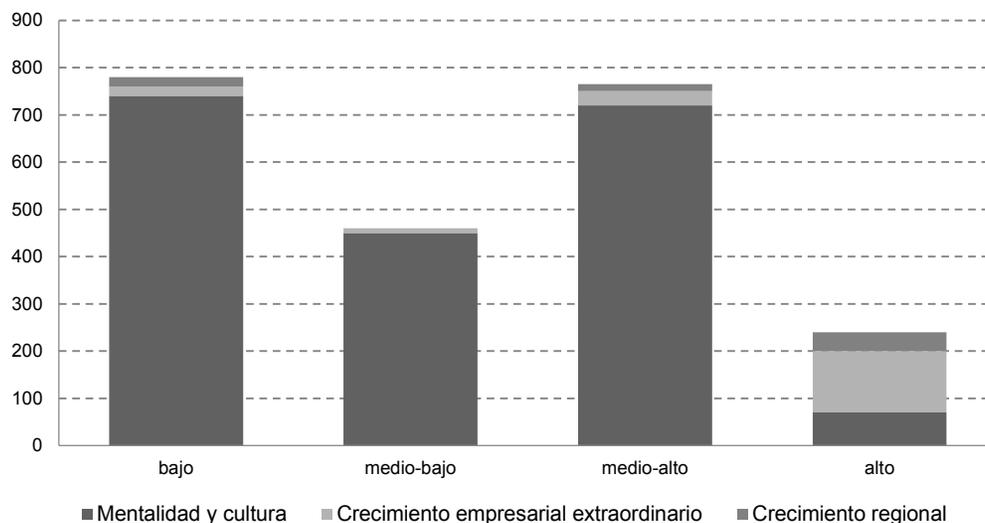
Fuente: iNNpulsa. Listado de beneficiarios por programa 2012-2014. Tomado de Fedesarrollo (2015).

Como puede apreciarse en el cuadro, la mayor parte de los beneficiarios son participantes en los programas de Mentalidad y Cultura que corresponden a un conjunto amplio de perfiles, que van desde usuarios de redes sociales hasta funcionarios públicos, de empresas, de gremios, estudiantes y docentes. Los programas de crecimiento empresarial extraordinario trabajan sobre todo con emprendedores que esperan crecimiento acelerado y que se encuentran en etapa temprana y también con fundaciones e inversionistas que apoyan a emprendedores con recursos y apoyo profesional. Por su parte, los beneficiarios de los programas de crecimiento regional provienen de los principales municipios del país.

Es importante entender que los efectos de los programas adelantados por iNNpulsa se consolidarán en el mediano y largo plazo y que la evaluación de Fedesarrollo se realiza en una etapa inicial del instrumento y tiene por objeto reorientar algunas de las deficiencias iniciales que el instrumento pueda tener. Por otra parte el nivel de los beneficiarios es bastante desigual, lo cual dificulta la obtención pronta de resultados generalizados, tal como lo refleja la dispersión del número de beneficiarios por nivel de desarrollo (véase el gráfico 26).

La matriz DOFA elaborada por Fedesarrollo muestra claramente las bondades del programa, pero también su grado incipiente y la necesidad de hacer frente a las oportunidades y debilidades identificadas (véase el diagrama 4).

Gráfico 26
Distribución de beneficiarios según área de trabajo de iNNpulsa y nivel de desarrollo del ecosistema de emprendimiento
(En número de beneficiarios)



Fuente: Fedesarrollo (2015).

Diagrama 4
Matriz DOFA diez instrumentos de iNNpulsa



Fuente: Fedesarrollo (2015).

La evaluación de Fedesarrollo plantea las siguientes recomendaciones principales para reforzar el instrumento: consolidar la presencia de iNNpulsa en las regiones, focalizar las actividades según el nivel de desarrollo de los emprendimientos en cada entorno local, simplificar los requisitos para las convocatorias, diseñar procesos de seguimiento más detallados a los programas y beneficiarios, coordinar con instrumentos de otras entidades del Estado y del sector privado, ofrecer el portafolio de servicios de Bancóldex a sus usuarios y “fortalecer su rol como articulador del ecosistema nacional de emprendimiento”.

4. Fondos de capital privado

Bancóldex ha liderado la creación de fondos de capital privado como alternativa de financiamiento de nuevas empresas y proyectos. Para el efecto creó un fondo de fondos con el fin de aportar capital a distintos fondos de capital privado.

Los sectores en los que fondos de capital privado que tienen recursos de Bancóldex han venido invirtiendo, son los siguientes: infraestructura, agroindustria, empresas innovadoras de tecnología, sector forestal y de energía principalmente.

Bancóldex publica anualmente un catálogo de los fondos de capital privado que tienen recursos invertidos provenientes de este banco de desarrollo.

La dinámica de los fondos de capital ha permitido la creación de una Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado desde 2012 que promueve este instrumento de inversión y congrega a gestores profesionales afiliados de estos fondos. Los miembros principales de esta asociación son bancos de desarrollo, fondos de fondos, bancas de inversión, sociedades administradoras de fondos, gremios de servicios y firmas legales.

Una de las dificultades del instrumento para el caso de las pymes consiste en que la mayor parte de los nuevos fondos se crean para sectores en los cuales se requiere un tamaño significativo para que los proyectos puedan acometerse, como es el caso de la infraestructura y de las telecomunicaciones. Esto hace que los recursos limitados de este instrumento se destinen con mayor prioridad a este tipo de proyectos que a los de las pymes.

Por otra parte, como ya se explicó, iNNpulsa tiene como uno de sus programas consolidar una red nacional de Angeles Inversionistas con el fin de hacer frente a las necesidades de financiación de los emprendimientos innovadores en etapas tempranas de desarrollo. Esta red se conformó incorporando fundaciones de empresas privadas y universidades que buscan este propósito. A través de esta red se han cerrado ya algunas inversiones en empresas innovadoras a través de una convocatoria que ofrece mediante subasta recursos que mitiguen el riesgo del inversionista.

INNpulsa también cuenta con un programa de capital semilla para emprendimientos dinámicos en etapas tempranas.

D. Colciencias²⁴

1. Estrategias y productos

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estableció como una de las estrategias de desarrollo productivo el apoyo a empresas innovadoras, utilizando, tanto los instrumentos de Bancóldex, como los de Colciencias. El cuadro 6 muestra las metas para empresas innovadoras que se espera cubrir con instrumentos de estas entidades, identificando también el segmento de las pymes.

Siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, Colciencias concibe la innovación *“como un proceso continuo, sustentado en una metodología que genere conocimiento, el aprovechamiento de nuevas tecnologías, o la generación de oportunidades de innovación”*.

²⁴ Para esta sección se entrevistó una funcionaria de Colciencias del área de ciencia y tecnología y se utilizó su página web: <http://www.colciencias.gov.co/>.

Cuadro 6
Metas Plan de Desarrollo 2014-2018 para pymes innovadoras

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas Innovadoras	1 983	2 700
Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Pequeñas y Medianas Empresas Beneficiadas del Programa de Extensión Tecnológicas	160	451
Iniciativas Apoyadas por iNNpulsa para la innovación y el emprendimiento dinámico	267	300
Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas que crecen por encima de la rentabilidad de su sector	960	1 500
Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Inversión en Fondos de Capital de Riesgo (COP en millones de pesos)	88 343	126 343

Fuente: Plan de Desarrollo 2014-2018.

En esta dirección la entidad diseñó una estrategia de relación con las empresas denominada “Pactos por la Innovación”, adelantada desde 2015. La estrategia combina instrumentos de formación y asesoría, de gestión de la innovación y algunos instrumentos de financiamiento.

Es importante destacar la existencia de incentivos tributarios para empresas que acometan proyectos de innovación previamente diseñados y aprobados, así como la financiación hasta del 80% de los gastos en los que incurre una empresa correspondiente a la aprobación de una patente. Estos instrumentos son utilizados por empresas de distinto tamaño, incluidas las pymes.

El principal canal de relacionamiento de Colciencias con las empresas son las convocatorias públicas. A modo de ejemplo, se citan las siguientes convocatorias en curso:

- Registro de proyectos de empresas altamente innovadoras, con un cupo individual hasta de 5.000 millones de pesos, equivalentes aproximadamente a 1.650.000 dólares
- Deducciones tributarias por inversiones en ciencia tecnología e innovación, con un cupo individual de hasta 75.000 millones equivalentes a 25 millones de dólares para la vigencia fiscal 2016
- Convocatoria para el descubrimiento de negocios a través de Apps.co, en la cual los emprendedores reciben acompañamiento de entidades aliadas en esta etapa de emprendimiento

Para el desarrollo de los proyectos de Colciencias, la entidad cuenta con presupuesto propio proveniente del Presupuesto Nacional y de crédito de entidades multilaterales. Algunos proyectos también son financiados con recursos de la Ley de Regalías Minero-energéticas.

2. Relación con Bancóldex

Colciencias hace parte del consejo asesor de iNNpulsa y por este medio se busca coordinar las políticas y estrategias de innovación, que incluye el segmento de pymes.

E. Finagro

1. Estrategias y productos

Como Finagro es principalmente un banco de redescuento, utiliza la red de intermediarios financieros para asignar sus recursos. El solicitante de crédito (persona natural o empresa) debe presentar al intermediario financiero un proyecto de inversión cuya viabilidad debe ser demostrada desde el punto de vista técnico, financiero y ambiental, con el respectivo cronograma y el tipo de producto que se cultivaría. El proyecto es evaluado por el intermediario financiero y luego enviado a Finagro para su estudio.

Usualmente estas solicitudes de crédito son elaborados por profesionales especializados con costo para el usuario.

Finagro se financia principalmente a través de inversiones forzosas de los bancos en títulos emitidos por la entidad a tasas inferiores a las del mercado. Si el banco respectivo otorga crédito agropecuario, las inversiones forzosas se sustituyen por inversiones sustitutivas de encaje que tiene una tasa superior a la de los títulos de inversión forzosa.

Las líneas de crédito cubren pequeños, medianos y grandes agricultores y/o empresas de diferente tamaño. Así las cosas, las líneas de crédito de Finagro constituyen también un instrumento de acceso al crédito para las pymes rurales.

En el caso de este sector el principal intermediario financiero que redescuenta los recursos de Finagro es el Banco Agrario, que es una entidad de propiedad pública que realiza una visita directa al proyecto productivo y le hace seguimiento durante la vía del crédito. El Banco Agrario redescuenta aproximadamente el 50% de los recursos de Finagro y estos recursos corresponden al 80% de la cartera del Banco.

Las personas y empresas que solicitan crédito a través del Banco Agrario y no cuentan con una garantía, pueden utilizar el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) creado en el año 2000, financiado con utilidades de Finagro y administrado por esta entidad. Este Fondo respalda hasta el 80% del crédito de los pequeños productores y el Banco exige el 100% de garantías sobre el monto del crédito. Sin embargo, es preciso advertir que el FAG no tiene el alcance y desarrollo que ha logrado el Fondo Nacional de Garantías cuyas características se explicarán en el siguiente capítulo.

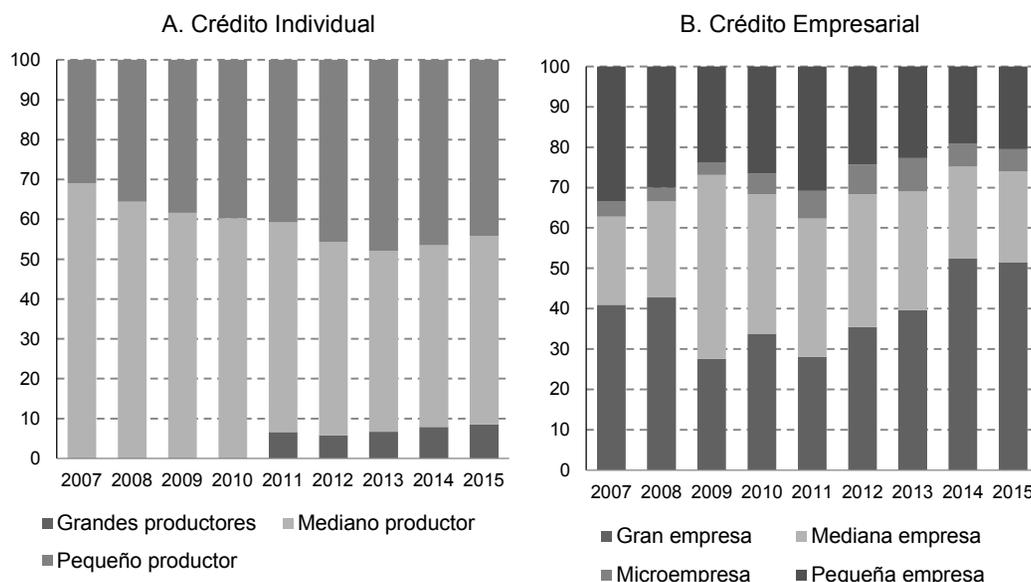
De manera similar a Bancoldex, es importante enfatizar que Finagro se diseñó como un instrumento de acceso, más desde el lado de la oferta, que de la demanda.

Dentro de los productos de Finagro hay que destacar el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) que consiste en la devolución al empresario de hasta el 40% del valor del saldo de capital de un crédito agropecuario otorgado para financiar un proyecto de inversión con crédito redescotado por un intermediario financiero a través de Finagro, previa evaluación del proyecto.

También existe el Desarrollo Rural con Equidad (DRE), que es un programa de líneas especiales de crédito redescotados con Finagro a tasas inferiores a las del mercado para pequeños y medianos agricultores y para pequeños y medianos asociados en proyectos productivos.

De todas maneras, es importante comentar que Finagro entrega recursos en forma significativa a los productores individuales pequeños y medianos, a los grupos de crédito asociativo integrados por pequeños y medianos agricultores y a la pequeña y mediana empresa agropecuaria, tal como se puede apreciar para el período 2010–2015 en el gráfico 27. Mientras que los créditos individuales se concentran principalmente en los pequeños y medianos productores, los créditos empresariales tienden a incrementar la participación de los grandes.

Gráfico 27
Créditos otorgados por Finagro según el tamaño del beneficiario (2010-2015)
 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de Finagro

2. Evaluación sobre el alcance del crédito agropecuario para productores y empresas de tamaño pequeño y mediano

En el año 2014 el Departamento Nacional de Planeación llevó a cabo una evaluación sobre las características y alcance del crédito agropecuario en Colombia, teniendo en mente el mayor acceso al crédito²⁵.

Dentro de la evaluación se propone que Finagro busque nuevas fuentes de financiamiento, basado hoy principalmente en inversiones forzosas de las entidades financieras y tome un papel más activo como banca de desarrollo enfocado en la creación de productos y líneas de crédito que estimulen mucho más el desarrollo productivo y la innovación. También se hace énfasis en crear una institucionalidad fuerte para cimentar el seguro agropecuario y la gestión de riesgos en el sector y también se propone que administre un fondo de capital de riesgo para proyectos de infraestructura y comercialización en el sector agropecuario.

F. Conclusiones sobre los bancos de desarrollo

Es importante resaltar que no existen evaluaciones externas sistemáticas sobre los instrumentos estudiados en este capítulo y la existencia de estas evaluaciones surge como una prioridad importante, particularmente complementando la evaluación con una percepción de inclusión financiera de las pymes para realizar los ajustes que sean pertinentes.

Colombia cuenta con dos bancos de desarrollo especializados para los sectores económicos que tienen productos financieros de redescuento y que contribuyen a la inclusión financiera de las pymes en Colombia desde el lado de la oferta principalmente: Bancóldex y Finagro.

Sin embargo, contrasta el nivel de desarrollo de productos que ha logrado Bancóldex para las pymes urbanas, en comparación con Finagro para las pymes rurales.

Bancóldex en los últimos años ha segmentado sus clientes de manera que se focaliza a partir de las empresas exportadoras hasta incluir grandes empresas multilaterales. Este enfoque ha permitido

²⁵ Departamento Nacional de Planeación: "Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Propuesta de Reforma". (Agosto 2014).

profundizar los productos dedicados a la microempresa y a las pymes, pero su alcance cubre en promedio el 50% de los recursos, lo cual permite plantear la pregunta de si en términos de focalización de los instrumentos públicos que buscan remover fallas de mercado, Bancóldex debería ofrecer financiaciones que compiten con la banca privada. Por otra parte, se observa que las pymes vienen utilizando recursos de Bancóldex, más para modernización y proyectos de inversión que para capital de trabajo, lo cual es una buena señal para un banco de desarrollo.

La principal innovación de Bancóldex en los últimos años es la creación de iNNpulsa como instrumento especializado para promover emprendimientos innovadores. Una evaluación independiente de este instrumento por parte de Fedesarrollo llega a la conclusión de que el diseño original y la puesta en marcha de iNNpulsa va bien encaminada, pero debe acometer una serie de cambios que le permitan consolidarse y garantizar un impacto efectivo.

Bancóldex también continúa con su programa de impulso a la creación y fortalecimiento de fondos de capital privado en asocio con empresas privadas, fundaciones y universidades, que ha sido importante en su organización, pero que requiere una dimensión mayor. Una de las dificultades del instrumento para el caso de las pymes consiste en que la mayor parte de los nuevos fondos se crean para sectores en los cuales se requiere un tamaño significativo para que los proyectos puedan acometerse, como es el caso de la infraestructura y de las telecomunicaciones. Esto hace que los recursos limitados de este instrumento se destinen con mayor prioridad a este tipo de proyectos que a los de las pymes.

Otro de los instrumentos disponibles para inclusión financiera de las pymes son los recursos de financiamiento y los incentivos fiscales de Colciencias que siguen muy descoordinados de la acción de Bancóldex. La única coordinación que se pudo identificar en la consultoría entre ambas entidades es la participación de Colciencias en un consejo de iNNpulsa.

Con respecto a Finagro puede mencionarse que los recursos de redescuento hacen énfasis en pequeños y medianos agricultores individuales, pero tienen una tendencia de concentrar más recursos en las empresas más grandes que en las pymes.

En lo que se refiere a productos de Finagro y a las líneas de garantía del FNG, la experiencia de Bancóldex podría transmitir muchas enseñanzas para el desarrollo de la inclusión financiera de las pymes agropecuarias.

III. Complementariedad entre la banca privada, los bancos de desarrollo nacionales y los bancos de desarrollo subregionales para impulsar la inclusión financiera de las pymes

A. Introducción

Este capítulo busca identificar cuáles son los instrumentos y estrategias de complementariedad entre los bancos privados, los bancos públicos de desarrollo en Colombia, y los bancos de desarrollo subregional para la inclusión financiera de las pymes.

B. Oferta de productos de crédito por parte de la banca privada a las pymes

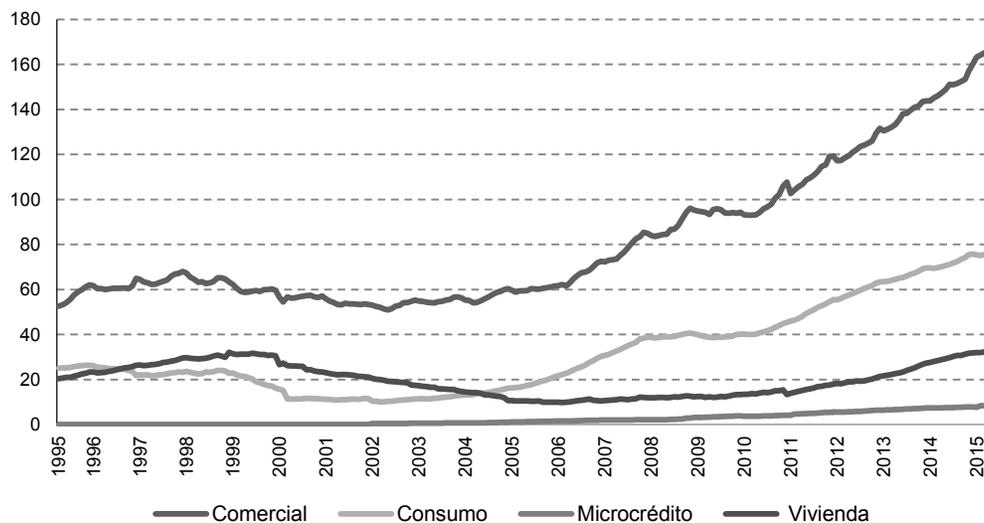
1. Evolución de la cartera del sector financiero por especialización

La Superintendencia Financiera clasifica la cartera bancaria en cuatro grandes grupos: cartera comercial para financiamiento de las empresas grandes medianas y pequeñas, microcrédito (cuyas estadísticas aparecen a partir del año 2001), cartera de consumo y cartera de vivienda.

La evolución de estos tipos de cartera entre 1995 y 2015 en pesos constantes y su participación porcentual se muestran en los gráficos 28 y 29.

Se observa crecimiento real en todo tipo de cartera después de la crisis internacional de 2008 y no se aprecian cambios significativos en la participación por tipo de cartera después de dicha crisis.

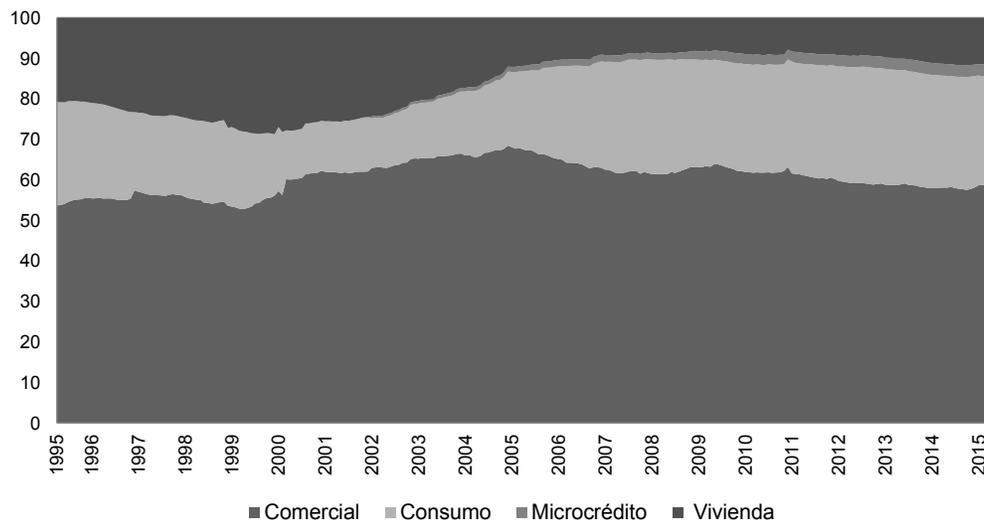
Gráfico 28
Evolución de la cartera real por tipo de crédito (1995-2015)^a
(En millones de pesos de 2008)



Fuentes: Elaborado con base en cifra de Superintendencia Financiera.

^a Deflactado con el IPC.

Gráfico 29
Evolución de la participación de la cartera real por tipo de crédito (1995-2015)^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en cifra de Superintendencia Financiera.

^a Deflactado con el IPC.

2. Tipo de productos de crédito ofrecidos y condiciones financieras

Los productos de crédito ofrecidos a las pymes son el crédito ordinario, preferencial o corporativo y el crédito de tesorería. Los dos primeros son utilizados, tanto para capital de trabajo, como para requerimientos de inversión. En el crédito ordinario la tasa de interés es publicada diariamente por los bancos. En el crédito preferencial el cliente puede pactar una tasa con el banco y el crédito de tesorería se da a plazos inferiores a 30 días a tasas de mercado y está dirigido a necesidades de tesorería.

Las tasas de interés usualmente son publicadas por la Superintendencia Financiera como tasas efectivas anuales ponderadas por el volumen del crédito respectivo.

Las tasas ponderadas promedio por modalidad de crédito entre 2014 y 2016 se muestran en el cuadro 7 tomado de Asobancaria.

Cuadro 7
Tasas de interés por modalidad de cartera
(En porcentajes)

	Comercio	Consumo	Microcrédito	Vivienda	Repo
Junio-14	8,1	17,5	24,8	11,0	4,0
Junio-15	9,1	17,5	34,9	10,9	4,5
Sep-201	9,2	16,9	34,7	10,7	4,5
Junio-16	13,1	19,2	37,4	12,7	7,5

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos Asobancaria.

Como se indicó antes, el Banco de la República ha venido incrementando su tasa de referencia con propósitos antiinflationarios, lo cual ha incrementado la tasa de interés de distintas modalidades incluyendo la comercial que afecta a las pymes. En el curso del año las tasas reales de ahorro han sido negativas por incremento coyuntural de precios.

Los plazos de los créditos para necesidades de capital de trabajo de las pymes son normalmente entre 1 y 3 años. Usualmente los plazos para inversión son entre 3 y 5 años. Sobresale la baja frecuencia de otorgamiento de créditos a plazos para proyectos de larga maduración entre 5 y 7 años²⁶.

3. Diseño de las líneas de crédito y su relación con las necesidades de las pymes

Históricamente los productos de crédito para las pymes se han atendido con un paquete estándar de productos. La especialización de la relación entre los administradores bancarios y las pymes es un fenómeno más reciente que implica visitas de los bancos e interacción con los propietarios de las empresas²⁷.

Adicionalmente, es importante diferenciar las posibilidades de los bancos grandes con respecto a los de menor tamaño para el diseño de productos dirigidos a las pymes.

²⁶ Esta información resulta de entrevistas realizadas para esta consultoría.

²⁷ C. Stephanou, Camila Rodríguez: "Bank Financing to Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs) in Colombia". The World Bank. Policy Research Working Paper 4481 (2008).

- Bancos privados de mayor tamaño:
 - Los bancos privados de mayor tamaño tienen la capacidad de segmentar según el tamaño de las empresas y según el sector económico, para evaluar las necesidades específicas de la empresa y su capacidad de endeudamiento

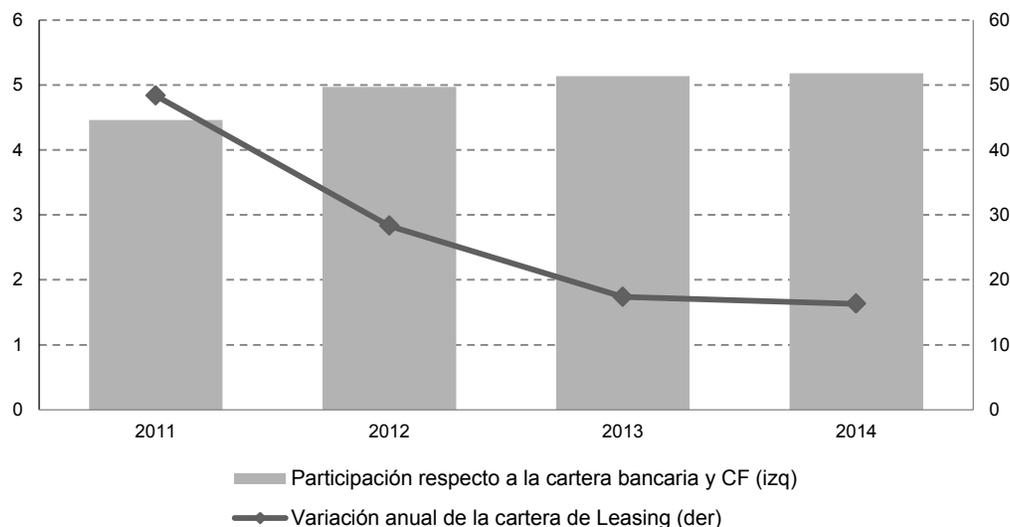
Los productos se diseñan teniendo en cuenta el objetivo perseguido por el cliente, así:

 - Financiación según se requiera capital de trabajo, inversión en activos fijos u otras necesidades
 - Transaccionalidad: en el caso del comercio vs la industria el objetivo es incrementar ventas o administrar un flotante para pago de impuestos
 - Gestión de riesgos, por ejemplo, en el caso de las coberturas para exportadores e importadores
 - Inversión de excedentes a través de fiducia
 - El uso de leasing y factoring de acuerdo a las necesidades de la empresa
 - Más recientemente viene desarrollándose una estrategia de banca corporativa pymes que incluye productos como los seguros y la banca de inversión para proyectos superiores a un monto predefinido (por ejemplo 300 mil dólares). Esta estrategia usualmente se apoya en vincular empresas de los grupos económicos a los que pertenecen los bancos que proveen otros servicios diferentes al crédito, vgr.seguros
 - Para los próximos años el reto consiste en profundizar esta estrategia aumentando la cobertura de la cartera pymes
 - Las pequeñas empresas de nueva tecnología se evalúan de manera diferente al resto de pymes, teniendo en cuenta el estudio de mercado que realizan y su plan de negocios
 - La celeridad en la innovación financiera en la banca de pagos transaccional y en la banca móvil es un instrumento que ofrece grandes posibilidades para acercar mucho más las firmas medianas y pequeñas al sistema financiero debido a la presencia física de los minidatáfonos en establecimientos industriales, comerciales y de servicios, así como el desarrollo de las aplicaciones de banca móvil, negocio a negocio y negocio a persona para proveedores y otro tipo de grupo de interés de las empresas
- Bancos privados medianos
 - Tienen una estrategia de incentivar los clientes recurrentes a través de cupos preaprobados y las facilidades en tiempo para la aprobación de nuevos créditos

4. Cartera de leasing

La cartera relacionada con leasing se toma de la información agregada de la Superintendencia Financiera para los bancos y compañías de financiamiento que realizan este tipo de operaciones (gráfico 30). La totalidad de esta cartera, que no pudo ser discriminada por tamaño de empresa demandante del crédito ha evolucionado positivamente como participación de la cartera total de leasing de bancos y compañías de financiamiento, pasando del 3.7% en 2010 a 5.2% en 2014. No obstante, el crecimiento porcentual de la cartera anual de leasing es decreciente.

Gráfico 30
Cartera de leasing de los bancos y compañías de financiamiento
 (En porcentajes)



Fuente: Estimado por la consultoría con base en cifras de la Superintendencia Financiera.

Sin embargo, se advirtió en el capítulo I de este documento que las operaciones de leasing no constituyen una fuente importante de financiamiento de las pymes según la Gran Encuesta Pyme de Anif y muy probablemente ello se deba al bajo nivel de conocimiento del producto por parte de los empresarios y de asesoría de las entidades financieras.

La Asociación Bancaria de Colombia considera los productos de leasing y factoring como productos de gran potencial para el financiamiento de pymes en el caso de Colombia y consideran la necesidad de impulsar la educación financiera a las empresas sobre el uso de estos productos²⁸.

5. Cartera de factoring

Las operaciones de factoring en Colombia según el Decreto 2669 de 2012 se realizan bajo dos modalidades: con recurso y sin recurso. En la primera modalidad la entidad responsable del factoring no asume el riesgo de cobrar las obligaciones que el proveedor transfiere en la factura y el responsable es el que cede la factura. En el factoring sin recurso el responsable de la operación de factoring asume la cobranza de la cartera. Esta operación de factoring puede ir acompañada de asesoría al proveedor para la administración y cobro de los créditos.

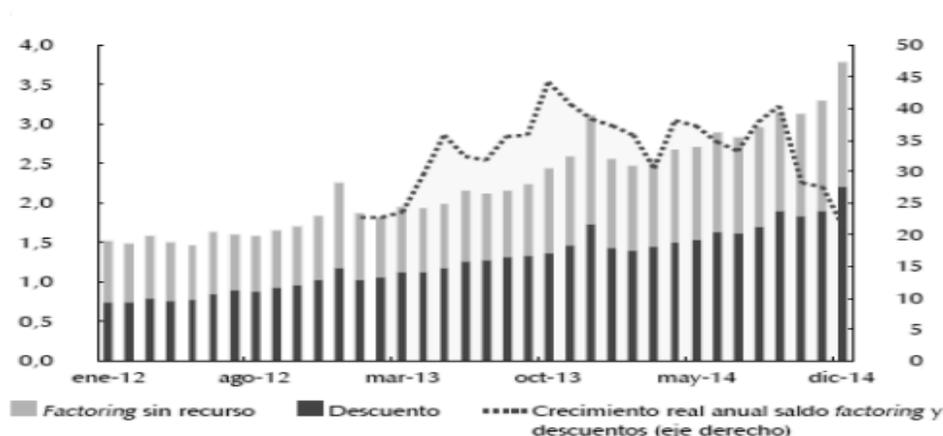
La Superintendencia Financiera publica información del factoring sin recurso a partir de 2012 y hasta diciembre del 2014 (gráfico 31). El factoring creció a una tasa anual de 21,2% en el 2014 frente al 38% en el promedio del período. La gráfica también presenta el porcentaje y el valor de los descuentos de la factura.

Según el Banco de la República²⁹, el saldo del factoring sin recurso y descuentos representa aproximadamente el 0,84% de la cartera total de los establecimientos de crédito para el período 2012-2014, que aún es una participación muy pequeña. En el año 2014 este porcentaje representó el 1,2% (véase el gráfico 32).

²⁸ “Factoring y leasing: dos importantes herramientas para la financiación de las pymes”. Semana Económica (Agosto 8 de 2016). Asociación Bancaria de Colombia.

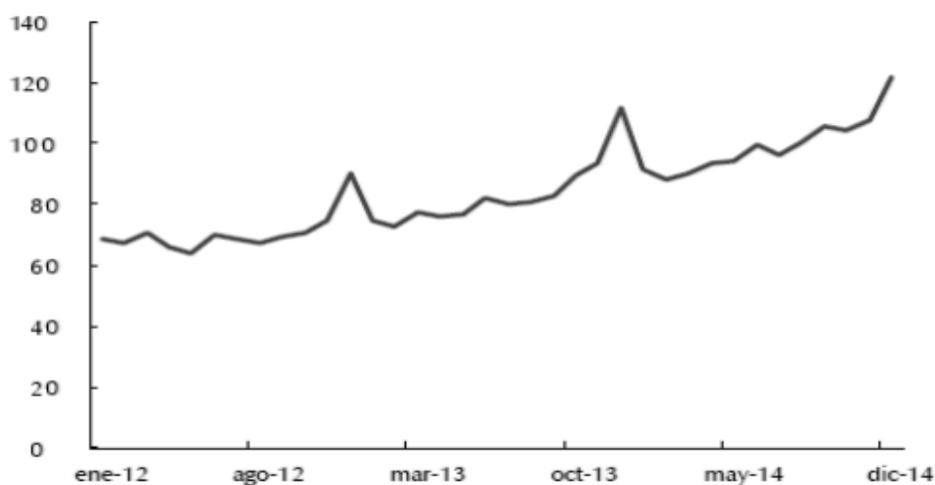
²⁹ Banco de la República: Reporte de Estabilidad Financiera (septiembre de 2015).

Gráfico 31
Dinámica del factoring sin recurso y descuentos. Saldo real y crecimiento real anual
(En billones de pesos de diciembre 2014 y en porcentajes)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y banco de la República: Informe de Estabilidad Financiera (septiembre 2015).

Gráfico 32
Saldo agregado del factoring sin recurso y descuentos como proporción de la cartera neta de provisiones de los establecimientos de crédito
(En porcentajes)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y banco de la República: Informe de Estabilidad Financiera (septiembre 2015).

En el caso del factoring puede hacerse un comentario similar al del leasing con respecto a la inclusión financiera de las pymes: este tipo de operaciones no constituye una fuente importante de financiamiento de este tipo de empresas y su desconocimiento puede ser muy alto en este segmento.

C. Educación financiera para las pymes

La educación financiera para las pymes es una actividad que debería ser público-privada. La educación financiera de las entidades públicas se concentra principalmente en las personas naturales. Algunos bancos privados participan en actividades de educación financiera para las pymes.

La estrategia de educación financiera para las pymes consiste en transferencia de conocimiento a los empresarios en eventos presenciales liderados por personal experto en distintas áreas, profesionales de universidades y apoyo de Procolombia³⁰.

También se da un fuerte apoyo de las cámaras de comercio para la identificación de necesidades regionales de las empresas.

Temas frecuentes en estos eventos de capacitación son el manejo de riesgos, la seguridad, los estatutos aduaneros, los mercados de importación y exportación, temas sectoriales, etc.

Es fundamental orientar también la educación financiera hacia el uso de un portafolio amplio de productos financieros por parte de las pymes de acuerdo a sus necesidades.

D. Percepción de los bancos privados sobre las líneas de crédito de los bancos de desarrollo para la inclusión de las pymes³¹

De manera sucinta, la percepción de bancos privados sobre las líneas y operaciones de los bancos de desarrollo colombianos es la siguiente:

- Líneas de crédito de Bancóldex
 - Las líneas de crédito de Bancóldex son muy apropiadas para las pymes, particularmente cuando están combinadas con el Fondo Nacional de Garantías (FNG)
 - Los apoyos de iNNpulsa han sido demorados en su diseño inicial, pero también son útiles para empresas que se inician y que son innovadoras
 - Las líneas ordinarias de Bancóldex tienen un alto costo de captación en comparación con los costos de captación de los bancos privados
 - Las líneas de Bancóldex que se destinan a Multilatinas y empresas grandes de alto potencial no parecen tener un foco adecuado para un banco de desarrollo público
- Líneas de crédito de Finagro
 - Las líneas de redescuento con subsidio para pequeños y medianos agricultores son muy atractivas para este segmento, incluyen el ICR, el DRE, entre otros
 - La cartera de crédito de las pymes agropecuarias se ha venido creciendo con la utilización de las líneas mencionadas
 - También se utiliza la cartera sustitutiva de crédito agropecuario.

³⁰ ProColombia es una entidad cuya misión es promover el Turismo, la Inversión Extranjera en Colombia, las Exportaciones no minero-energéticas y la imagen del país en el exterior. Esta entidad se denominaba anteriormente Bancóldex.

³¹ Esta sección se basa en entrevistas a bancos privados y a gremios del sector.

E. Otros instrumentos financieros que facilitan la inclusión financiera de las pymes en los cuales participan los bancos privados: fondo nacional de garantías (FNG)³²

El principal instrumento complementario con los bancos de desarrollo en el caso colombiano es el Fondo Nacional de Garantías, al cual se le dedica a continuación una explicación más detallada sobre su funcionamiento reciente.

Este Fondo se creó en 1981 como sociedad de economía mixta y está vinculado al Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

Las empresas que requieren crédito y que no tienen colateral suficiente para garantizar su crédito frente al establecimiento financiero, pueden acudir al Fondo para comprar una garantía que sustituya el colateral comercial usual, con un bajo costo y con una cobertura del crédito que en promedio es del 50% y que puede llegar hasta el 70%. Por supuesto, un Fondo de Garantías que opere eficientemente constituye un excelente instrumento de acceso al crédito para las pymes: permite eliminar la falta de acceso a garantías para el otorgamiento de crédito. En este sentido complementa la oferta de recursos de Bancóldex y de los bancos privados.

1. Tamaño de las operaciones

En el gráfico 25 se observa el crecimiento de los desembolsos de crédito con garantía del FNG durante el período 2010-2015, que en promedio fue de 14,5% y el número de operaciones de 2,3%. El número de operaciones y el cambio porcentual de los desembolsos se desaceleran a partir del año 2013, lo cual coincide con el aumento de las tarifas de la garantía, especialmente para microcréditos (gráfico 33).

Con respecto al valor del crédito garantizado, que en el año 2015 fue cerca de 12 billones de pesos, esta cifra representa el 5,3% del total de la cartera comercial y cerca de dos veces la cartera de Bancóldex.

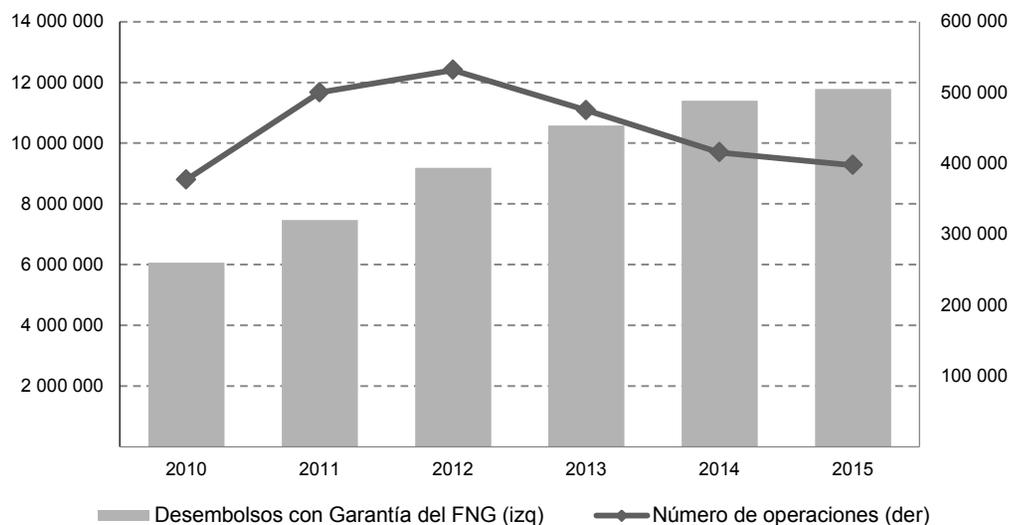
El crecimiento promedio anual de los desembolsos de crédito con respaldo de la garantía del FNG fue del 14.5% anual entre 2011 y 2015 y el del número de operaciones del 2.3%. Estas se desaceleraron a partir del 2012 (véase el cuadro 8).

Por su parte, la evolución del valor de las garantías vigentes se presenta en el gráfico 33. En el año 2015, el valor de las garantías fue cerca de 6 billones de pesos, que corresponde aproximadamente al 50% del valor de los créditos desembolsados con garantía del Fondo. El promedio de garantía para el período se muestra en el gráfico 34.

La relación entre el valor de los desembolsos y de las garantías es de dos veces.

³² La información de esta sección proviene del Informe de Gestión del 2015 del Fondo Nacional de Garantías, la página web de la entidad y una entrevista con el Presidente del Fondo y funcionarios del mismo.

Gráfico 33
Créditos otorgados con garantía del FNG: valor y número de operaciones
(En pesos y en número de operaciones)



Fuente: FNG

Cuadro 8
FNG: Crecimiento de los desembolsos y del número de operaciones
(En porcentajes)

Año	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio anual
Cambio porcentual anual de los desembolsos	23,2	23,1	15,2	7,7	3,4	14,5
Cambio porcentual anual del número de operaciones	32,7	6,3	-10,7	-12,5	-4,3	2,3

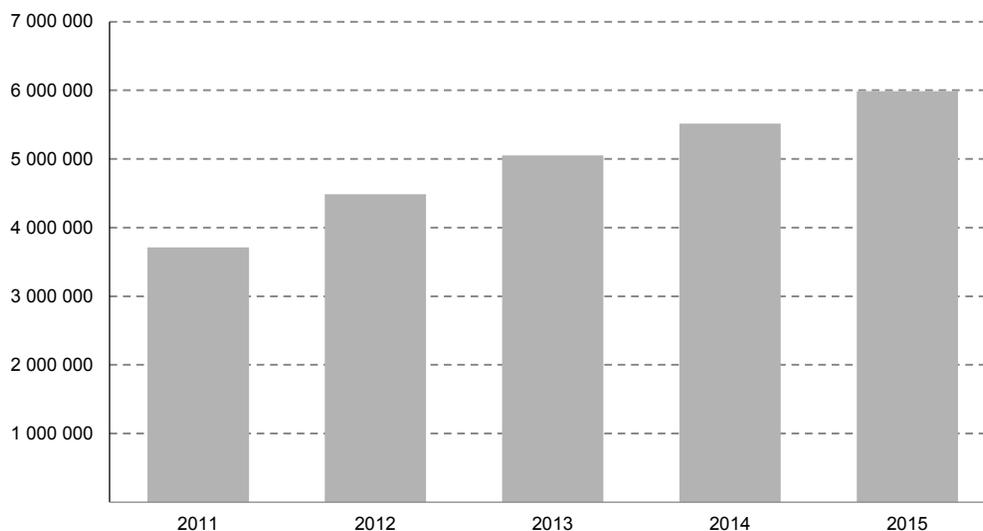
Fuente: Elaborado con base en cifras del FNG.

Cuadro 9
FNG: Relación entre valor de los desembolsos y valor de las garantías

Año	2011	2012	2013	2014	2015
Desembolsos/Garantías	2,0	2,0	2,1	2,1	2,0

Fuente: Elaborado con base en cifras del FNG.

Gráfico 34
Garantías vigentes FNG
 (En pesos)



Fuente: FNG

2. Modalidades de operación

La garantía ordinaria requiere una solicitud especial para cada crédito que inicialmente realiza el intermediario financiero, el cual traslada su solicitud al FNG. Cuando se trata de empresas con probado cumplimiento, se otorgan créditos garantizados utilizando cupos rotativos globales, “que como su nombre lo indica se asocia a un cupo asignado a un empresario para ser utilizado en cualquier momento, diferente a los productos ordinarios en los que se hace un desembolso puntual”³³. Este producto se introdujo en el año 2015.

El FNG ofrece garantías para adquisición de vivienda, pero las líneas de garantía más importantes son la de garantía empresarial para las microempresas, pequeñas y medianas empresas con los siguientes productos: Garantía Empresarial Multipropósito destinada a créditos para capital de trabajo o inversión, Microcrédito, Leasing, Cupos Rotativos Globales y Pyme Preferente. Estos productos han sido diseñados para atender las opciones de financiación que los intermediarios financieros le ofrecen a sus clientes pymes y microempresas. La Garantía Empresarial Multipropósito representa el 79% de la línea de garantía empresarial.

El producto Pyme Preferente busca “incentivar y fidelizar a las pequeñas y medianas empresas que por su excelente comportamiento de pago tienen un resultado en riesgo sobresaliente respecto del universo de pymes garantizadas a través del producto de Garantía Empresarial Multipropósito”. La evaluación de riesgo preferente para estas empresas permite al Fondo una evaluación con su riesgo específico, independientemente del intermediario financiero que intermedie los recursos y puede acceder a un monto de crédito superior al que se ofrece en los productos tradicionales.

El objetivo principal del FNG en el diseño de sus productos para pymes es la sostenibilidad de las empresas en el tiempo y asegurar un mayor potencial de crecimiento. Al mismo tiempo, el diseño de los productos se acerca cada vez más a los requerimientos de la demanda de las pymes.

Las empresas preferentes que presentan ocasionalmente dificultades son sometidas a una hoja de ruta especial que les permita fortalecer las debilidades que presente.

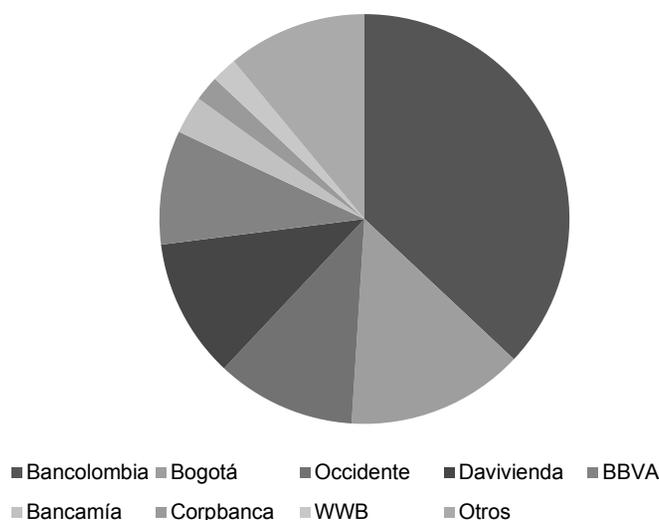
³³ FNG: Ibid 2015, pág. 8.

La comisión promedio de garantías es del 2.8% y la más baja para pymes seleccionadas con menor riesgo es de 1.5%.

3. Principales intermediarios financieros

Un total de 59 establecimientos de crédito, cooperativas y ONG's intermedian los recursos con garantías del FNG. Cinco bancos concentran el 82% del total de los desembolsos: Bancolombia, Banco de Bogotá, Davivienda, Banco de Occidente y BBVA. Le siguen Bancamía, Corpbanca, WWB y Banco Caja Social entre otros (Gráfico 35).

Gráfico 35
Movilización del crédito por intermediario financiero
(En porcentajes)



Fuente: FNG.

4. Garantías por región y sector

El crédito garantizado se distribuye por regiones reflejando la participación de las mismas en la actividad económica nacional.

Por su parte, la distribución por sectores económicos se concentra principalmente en el sector comercio, industria manufacturera y servicios de distinta naturaleza, coincidiendo con la clasificación que hace Anif por sectores en la citada Gran Encuesta Pyme.

5. Siniestralidad

Según la norma legal que rige la operación el FNG (Decreto 2555 de 2010), el Fondo debe mantener un nivel de solvencia del 11% entre patrimonio técnico y activos ponderados por riesgo. Esta relación fue del 13.42% en el año 2015. Este indicador ha estado por encima del 13% en los últimos años.

Este nivel de solvencia se ha mantenido, a pesar de los cambios en la siniestralidad del Fondo, medidas como la relación entre las garantías pagadas durante el año y el saldo de las garantías vigentes al inicio de cada año. El gráfico 36 muestra la trayectoria de la siniestralidad del Fondo entre 2006 y 2015. El incremento de la siniestralidad fue notable en la coyuntura de la crisis internacional, pero tuvo una reducción significativa en los años 2010 y 2011. A partir de ahí es cercana a la cartera bancaria vencida agregada. La siniestralidad en 2015 fue de 4,75%. Como referencia, la cartera vencida del sistema financiero colombiano según cifras de la Superintendencia Financiera fue de 2.91% en ese año y la de microcrédito de 6.47%.

Gráfico 36
Evolución de la siniestralidad del FNG entre 2010 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: FNG.

La siniestralidad del crédito de las pymes ha venido afectada desde el 2014 por la influencia en la economía colombiana del comportamiento del precio del petróleo, con sus efectos sobre el sector minero-energético, la tasa de cambio y la inflación acelerada por el Fenómeno del Niño y presión internacional.

6. Gestión de riesgo

Los instrumentos principales del FNG para gestionar el riesgo son los siguientes: la definición de cupos de garantía para cada entidad financiera, la asignación de niveles de comisiones de las garantías según la evaluación de riesgo de la entidad y la asignación de un tope máximo de exposición del riesgo del Fondo con las firmas. Todas las solicitudes que cumplan estos requisitos son atendidas.

7. Impacto del Fondo Nacional de Garantías (FNG)

Un estudio del 2014 evaluó el impacto del aval que otorga el FNG sobre el flujo de créditos de las pymes para el período 2003-2010 utilizando un modelo de mínimos cuadrados dinámicos³⁴. Según el estudio, el papel del FNG para mejorar el acceso al crédito de las pymes tiene significancia estadística y una relación inelástica, ya que un incremento del 1% en la garantía, moviliza 0,061% la cartera hacia las pymes. El punto central del trabajo consiste en identificar que “las pymes son visualizadas como establecimientos confiables para el crédito”, reduciendo las asimetrías de información. El FNG estima que aproximadamente el 20% de la cartera pyme bancaria tiene garantía de la entidad.

F. Percepción de los bancos privados sobre el Fondo Nacional de Garantías y las garantías agropecuarias³⁵

1. Fondo Nacional de Garantías (FNG)

Es un verdadero instrumento de acceso al crédito:

- Desde el punto de vista del demandante del crédito es un instrumento ágil que requiere poca documentación y se aprueba rápidamente. El régimen de cupos rotativos lo agiliza mucho más
- Desde el punto de vista del banco privado también es muy ágil, incluyendo los casos en los que el cliente no paga, debido a que el proceso de reclamación de los recursos también es muy ágil
- La combinación de la garantía con los créditos que tienen subsidio para el beneficiario del crédito hacen más atractivo el crédito y rentables las operaciones para los bancos

2. Fondo de Garantías Agropecuarias

En el caso de este Fondo ocurre lo contrario del FNG, tanto para el cliente, como para el Banco. Ello debido a que los procesos de trámites son muy lentos, lo cual lo hace más costoso.

G. Complementariedad entre los bancos de desarrollo colombianos y la banca de desarrollo subregional

1. Banco Mundial³⁶

Según información del Banco Mundial al consultor, la entidad no tiene ninguna operación o convenio con Bancóldex o Finagro.

La estrategia del Banco Mundial en Colombia está concentrada en tres ejes principales:

- Fomentar el desarrollo territorial equilibrado, fortaleciendo la administración pública en el diseño y ejecución de proyectos de inversión, haciendo énfasis en el crecimiento sostenible y las relaciones entre las políticas urbanas y rurales
- Mejorar la inclusión social y la movilidad a través de una mejor prestación de servicios públicos, especialmente agua, saneamiento básico, salud y educación

³⁴ Castillo J. y Girón L.: “Cuantificación de la importancia del Fondo Nacional de Garantías en la movilización de créditos a las pymes”. Estudios Gerenciales No.30 (2014).

³⁵ Información basada en entrevistas.

³⁶ La información se basa en una entrevista del Director del Banco para Colombia y México al periódico Portafolio: “Los tres ejes de la estrategia del Banco Mundial en Colombia” viernes 13 de mayo de 2016.

- Apoyo a la sostenibilidad fiscal y la productividad para contrarrestar la caída de ingresos fiscales producida por la reducción de los precios del petróleo.

Al mismo tiempo, se busca impulsar proyectos públicos que mejoren la productividad, tales como servicios de infraestructura, desarrollo de ciudades competitivas y proyectos que ayuden a la construcción de la paz.

Como puede apreciarse, este enfoque es bien diferente de un enfoque de inclusión financiera de las pymes a través del apoyo a los bancos de desarrollo del país.

2. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)³⁷

a) Cooperación con Bancoldex

Existe una amplia relación entre la CAF y Bancoldex que se remonta a más de 10 años y que se ha concentrado en el apoyo a estudios específicos requeridos por la entidad y/o programas para su propio desarrollo. Los proyectos tienen dos modalidades: unos van dirigidos al apoyo financiero de la entidad y otros al diseño de instrumentos no financieros.

i) Proyectos de desarrollo financiero de Bancoldex

Dado que Bancoldex es una entidad financiera de carácter público que se financia principalmente a través de líneas de crédito de banca multilateral y apoyo del Presupuesto Nacional a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, este apoyo es restringido. El apoyo anual del presupuesto es del orden del 70.000 millones de pesos por año (aproximadamente 23 millones de dólares).

La dificultad de fondeo de esta entidad consiste en que el costo de los recursos es normalmente superior al de la captación de la banca comercial. Pese a ser un banco de desarrollo, está sometido al régimen privado de impuestos y eventualmente hace aportes patrimoniales al Estado.

En este contexto, la CAF ha apoyado a Bancoldex bajo las siguientes tres modalidades:

ii) Línea para capital de trabajo de Bancoldex

Desde hace cerca de cinco años la CAF ha mantenido una línea de crédito “revolvente” de 200 millones de dólares y denominada en esa moneda. El objetivo de la línea es servir como instrumento de liquidez de la entidad, la cual hace una utilización promedia anual de 50 millones de dólares con este propósito.

La línea es utilizada principalmente para operaciones de comercio exterior, redescuento de los clientes y apoyo a la cobertura natural de las empresas.

La línea en dólares sirve a Bancoldex como una de sus fuentes de fondeo dentro de su estructura de balance y le sirve para hacer una mezcla de monedas y plazos.

iii) Consultoría sobre la estrategia financiera de Bancoldex

Hace cerca de cuatro años que la CAF apoyó una consultoría a Bancoldex para rediseñar una estrategia financiera que le permita a la institución convertirse de un banco de redescuento simple en una Agencia de Desarrollo para el apoyo a los exportadores colombianos y a las pymes en particular.

Esta estrategia permitió ampliar los productos financieros ofrecidos a las empresas, incorporando productos como leasing, factoring y fondos de capital y asociar estas líneas de productos con las necesidades de las empresas relacionadas con sectores de clase mundial.

iv) Revisión de la estrategia de Bancoldex en el año 2012

La CAF financió nuevamente una consultoría que revisó la estrategia en marcha y diseñó la segmentación de mercados que hace parte hoy de la estrategia comercial y financiera de Bancoldex con énfasis en las empresas con alto potencial de crecimiento.

Desde el punto de vista financiero, Bancoldex se propuso convertir a la entidad también en una banca de primer piso utilizando para su apalancamiento recursos de la banca multilateral. Este ha sido un

³⁷ Esta parte se fundamenta en una entrevista a un funcionario de la entidad responsable del tema en Colombia.

propósito de la entidad que no se ha cristalizado y que no cuenta con consenso en el gobierno, ni apoyo hasta el momento de los bancos multilaterales.

Así las cosas, solo la primera parte de la estrategia, se ha puesto en marcha.

v) *Apoyo de la CAF para el establecimiento de una industria de fondos de capital privado*

Desde hace cerca de 10 años la CAF apoyó un estudio para Bancoldex que evaluó la viabilidad de establecer un Fondo de Fondos de Capital.

Este Fondo se estableció con 100 millones de dólares para invertir en fondos de capital privado de distintos sectores y con el aporte de otros inversionistas. Este esfuerzo inicial ha venido madurando la creación de muchos fondos pequeños, varios de los cuales han sido impulsados por el mismo Bancoldex.

Hoy la industria de fondos de capital privado cuenta con un gremio que coordina actividades y Bancoldex ofrece apoyo en la formación y especialización de parte de su equipo para ser gestor de fondos.

Aunque este es un sector cuyo desarrollo requiere de largo aliento y los fondos son todavía pequeños en términos internacionales, esta industria incipiente se viene consolidando gradualmente.

vi) *Apoyo al diseño de la ley de factoring*

La CAF apoyó los estudios de base para el cambio regulatorio que se dio con la ley 1231 de 2008.

En la actualidad se viene explorando la posibilidad de impulsar la factura electrónica.

b) Proyectos de desarrollo financiero del Fondo Nacional de Garantías

Desde hacer cerca de 7 años, la CAF viene apoyando al FNG bajo las siguientes modalidades:

- Inicialmente se organizó un financiamiento que permitía asumir el primer tramo de pérdidas hasta por un valor de 10 millones de dólares. Se trataba de un esquema de absorción directa de pérdidas con un costo financiero elevado para el Fondo
- Luego se diseñó un esquema de retrogarantías hasta por 100 millones de dólares para la absorción de un segundo tramo de pérdidas y permitiendo al Fondo una liberación de patrimonio con mayor capacidad de garantías
- La liberación de patrimonio se obtuvo finalmente a través de capitalización directa del gobierno

c) Cooperación con Finagro

Dado que Finagro es un banco de redescuento tradicional, el apoyo de la CAF ha consistido en colaborar en el diseño de los instrumentos requeridos para convertir a la institución en una agencia Nacional de Desarrollo para el sector agropecuario dotado de múltiples productos para la atención de las necesidades de las empresas, además del crédito, tales como seguros, garantías, fondo de microempresas y un fondo de fondos de capital.

En esta dirección se han realizado los siguientes proyectos:

- Apoyo a un estudio sobre el financiamiento de largo plazo del sector agropecuario en Colombia que sirva de derrotero para suplir las necesidades del sector rural
- Apoyo en la creación de la Vicepresidencia de riesgos dentro de Finagro
- Apoyo de un estudio para el desarrollo de seguro agropecuario que considere al mismo tiempo el desarrollo del agro y de la oferta ambiental
- Diseño de un sistema de información para la entidad que incluye la información sobre riesgos en el sector agropecuario
- Evaluación del crédito asociativo otorgado por Finagro.

3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ³⁸

a) Cooperación con Bancóldex

i) *Proyectos de desarrollo financiero*

- Bancoldex tiene una línea de crédito con el BID de 60 millones de dólares cuyo objetivo es el acceso a financiamiento de las pymes
- El BID ha venido financiando la estructuración de un apoyo a través de Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para la creación de fondos de capital

Entre otros ha venido participando en fondos sobre eficiencia energética.

ii) *Proyectos no financieros*

El principal instrumento de apoyo no financiero es el FOMIN que a través de un convenio de cooperación técnica con Bancóldex facilita el desarrollo de la industria de fondos de capital. El objetivo principal es contribuir al crecimiento de las pymes con mayor acceso a capital emprendedor en 4 componentes:

- Fortalecimiento de la capacidad de gestores locales
- Fortalecimiento de la capacidad de inversionistas institucionales locales
- Establecimiento de contactos entre pymes dinámicas y los aportantes de capital emprendedor
- Promoción de la inversión de capital emprendedor a través de Fondos de capital privado
- Apoyo a la elaboración de documentos técnicos para la elaboración de fondos de capital, particularmente en lo referente su estructuración y gobernabilidad

b) Cooperación con otras entidades vinculadas a las pymes

- Financiación de la estructuración de un programa de Angeles Inversionistas por 15 millones de dólares. Entre los operadores del programa para la administración de recursos se puede mencionar la Fundación Bavaria en Bogotá, Capitalia en Medellín y progresivamente se ha venido extendiendo a Cali, Bucaramanga y Barranquilla
- Apoyo al financiamiento de microempresarios a través del Banco de la Mujer de Popayán y de Bancamía con una línea de crédito de 30 millones de dólares
- Apoyo a la financiación de la Gran Encuesta Pyme de Anif

c) Proyectos de cooperación en proceso de diseño

- Cooperación con Confecámaras para identificar emprendimientos con alto potencial de crecimiento que puedan ser financiados a partir de 2017
- Cooperación con iNNpulsa para identificar con detalle el ecosistema de emprendimiento

Programa de impulso a la productividad de las pymes.

H. Conclusiones del capítulo

1. Bancos privados y bancos de desarrollo nacional

Los instrumentos públicos utilizados por las pymes y los bancos privados han permitido reducir asimetrías de información, de manera que los servicios a las pymes que acuden a los productos financieros se vuelvan recurrentes.

En el caso de los bancos grandes se ha venido incrementando el portafolio de servicios cruzados a las pymes incluyendo fuentes de financiamiento diferentes a las tradicionales.

³⁸ Esta parte se fundamenta en una entrevista a un funcionario de la entidad responsable del tema en Colombia.

Existe un contraste muy fuerte entre los instrumentos diseñados en torno a Bancóldex y Fondo Nacional de Garantías en cuanto al impacto sobre la inclusión a las pymes y los instrumentos diseñados en torno a Finagro y al Fondo de Garantías Agropecuarias. Los primeros tienen mayor impacto en opinión de los bancos.

La educación financiera es un instrumento muy importante para promover el uso de fuentes de financiamiento diferentes al crédito tradicional como el leasing, el factoring y los fondos de capital privado.

2. Bancos de desarrollo subregional

Las relaciones entre los bancos subregionales y los bancos nacionales de desarrollo se dan sobre todo con aportes de capital, promoción de proyectos específicos y apoyo a la industria de fondos de capital de riesgo.

Aunque los proyectos de apoyo a Bancoldex, Finagro y FNG contribuyen a mejorar el acceso al financiamiento de las pymes, los proyectos no son diseñados explícitamente como parte de una estrategia de inclusión financiera a las pymes.

Uno de los nuevos proyectos que sería importante diseñar como parte del apoyo de los bancos de desarrollo subregional es la educación financiera de las pymes con respecto al portafolio posible de instrumentos financieros disponibles.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Introducción

En este capítulo se recogen las conclusiones principales del análisis del documento para cada uno de sus componentes y se sugieren algunas recomendaciones de política.

B. Percepción general sobre los instrumentos diseñados en torno a la banca de desarrollo para mejorar la inclusión financiera de las pymes

- Ante todo debe hacerse énfasis en el bajo grado de disponibilidad de información cuantitativa en el país sobre el universo de pymes, lo cual es crucial para diseñar cualquier estrategia de desarrollo de las mismas.
- Al estudiar el conjunto de instrumentos diseñados por la banca de desarrollo para mejorar la inclusión financiera, se echa de menos la existencia de evaluaciones periódicas realizadas por entidades independientes que permitan evaluar el impacto de dichos instrumentos y si los objetivos esperados se están cumpliendo.
- Hasta el momento, al revisar los objetivos últimos de los instrumentos diseñados para el desarrollo de la inclusión financiera de las pymes, es importante hacer énfasis en que su estructuración se ha referido al acceso vía oferta principalmente y por esa vía responder a fallas de mercado. Pero se ha hecho poco énfasis en los instrumentos de promoción de la demanda para estimular el uso de los instrumentos.
- Sobresale la precariedad de actividades relacionadas con educación financiera, particularmente a las pequeñas empresas para la utilización eficiente de los productos disponibles en el mercado.

Los comentarios que se presentan a continuación tienen el propósito de identificar propuestas e instrumentos que la banca de desarrollo pueda utilizar para mejorar la inclusión financiera de las pymes, tanto para aumentar el acceso, como para mejorar los instrumentos existentes para quienes ya tienen acceso.

C. El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia

1. Percepción general sobre la inclusión financiera de las pymes

En primer lugar, es conveniente señalar que la tradición del diseño de instrumentos de apoyo a las pymes en Colombia, particularmente para las pymes urbanas, se ha fundamentado durante varias décadas en condiciones de mercado y aunque se han diseñado muchos instrumentos, unos más exitosos que otros, la mayoría ha ido en la dirección de buscar la manera efectiva de erradicar fallas de mercado. A diferencia del sector agropecuario, los instrumentos para pymes urbanas usualmente son de mercado y han buscado remover obstáculos para inclusión financiera de las pymes que van principalmente por el lado de acceso al crédito y a garantías.

Dado que la estrategia de desarrollo de las pymes en Colombia también ha ido asociada al desarrollo productivo, las empresas que tienen acceso al crédito según los resultados del documento parecen presentar un mejor resultado sobre algunas de las variables de desarrollo productivo, tales como crecimiento en ventas, mejoras en márgenes, inversión en maquinaria y equipo en comparación con las empresas sin acceso al crédito.

La coyuntura internacional y colombiana con la nueva fase del ciclo de “*commodities*”, particularmente del petróleo, es muy exigente sobre el reto de diversificar la oferta productiva y se vuelve promisoría vía acceso al crédito.

En Colombia la inclusión financiera de las pymes medida por el acceso parece estar por encima de la media internacional que estima el Banco Mundial en lo que se refiere, tanto a las empresas que no solicitan crédito, como a las que solicitan crédito. Por su parte, tienen una menor exclusión involuntaria, pero el porcentaje de las que afirman no necesitar crédito es casi el mismo de la media internacional, lo cual puede estar íntimamente ligado con el tema de educación financiera.

Así las cosas, las empresas que dicen no necesitar crédito pueden no tener suficiente educación financiera sobre la importancia del crédito para inversión y capital de trabajo, como parte de la estrategia de desarrollo productivo de la empresa.

Los puntos de contacto de las pymes con el sector financiero han venido creciendo, lo mismo que las cuentas de depósito y crédito, medidas por número de cuentas, ya que la medición de cuentas activas no tiene todavía una serie que permita una apreciación clara. Cerca del 95% de las empresas que solicitan crédito se les aprueba y se aprueba la cantidad solicitada (entre 91% y 92%).

Dentro de las fuentes de financiamiento diferentes al crédito tradicional aparece una baja demanda por productos de leasing y factoring y se le asigna un porcentaje muy apreciable a los proveedores y a los recursos propios. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que si se suma a la exclusión involuntaria una porción importante de los que afirman no necesitar crédito por falta de información calificada, quedaría un porcentaje que podría ser significativo sin atender.

Otro elemento muy importante del análisis de este documento es la mayor participación de la banca privada en la financiación de las pymes cuando se utilizan recursos principalmente del Fondo Nacional de Garantías, en ocasiones apalancando los créditos con redescuento de Bancóldex. Todo parece indicar que la solicitud recurrente de crédito por un segmento creciente de pymes con garantía del FNG constituye un instrumento potente para reducir asimetrías de información en el sentido de Stiglitz. De todas maneras, es preciso comentar que este no es el caso del crédito rural debido al bajo desarrollo del Fondo Agropecuario de Garantías.

Dentro de los instrumentos nuevos recientes es importante destacar la creación de iNNpulsas dentro de Bancóldex como un instrumento que puede ser muy potente para el financiamiento de los emprendimientos innovadores con productos e instituciones adecuadas. Es preciso afirmar que el

instrumento es muy reciente y que requiere consolidar su solidez con recomendaciones específicas que ha sugerido Fedesarrollo.

2. Conclusiones particulares sobre instrumentos específicos

La segmentación del mercado que ha formulado en los últimos años Bancóldex a partir de las microempresas exportadoras, permite asignar recursos de manera más eficiente y focalizada. Sin embargo, no es clara la inclusión en su estrategia de las empresas más grandes y de las multilatinas con potencial de crecimiento que tienen acceso fácilmente a la banca privada. Lo anterior le resta foco a una estrategia de inclusión financiera de las pymes. De hecho, Bancóldex ha venido reduciendo la cobertura de cartera dirigida a las pymes.

De otro lado, es importante resaltar la labor de Bancóldex en la creación de iNNpula, en la continuidad de objetivos y programas con la Banca de las Oportunidades y el fortalecimiento que ha logrado de los fondos de capital privado.

Otro elemento que aparece no suficientemente coordinado es la asignación de recursos por parte de Bancóldex sin coordinación con Colciencias. No parece suficiente la participación conjunta en un consejo asesor.

Por su parte, el Fondo Nacional de Garantías puede profundizar su estrategia de diseñar productos de garantía por segmento de empresas atendiendo las necesidades de las mismas.

Todo parece indicar que los instrumentos existentes, con un reforzamiento adecuado para llegar a necesidades específicas de las empresas pymes es un muy buen punto de partida para unas primeras rondas de crédito que reduzcan fallas de mercado y que permitan rotar hacia la oferta de los bancos privados que utilizan los instrumentos públicos. Esto permitiría que en rondas posteriores las pymes recurrentes sean clientes permanentes del sector privado y que los instrumentos de la política pública se concentren en pymes que inician su experiencia crediticia.

Lo anterior requiere de la construcción integral de una muy buena base de datos que podría ser apoyada por el DANE y de la cooperación público-privada y Banca Multilateral en programas y proyectos muy específicos de educación financiera dirigida a las pymes.

En lo que se refiere al sector agropecuario, parece pertinente una revisión de la operación y recursos del Fondo Agropecuario de Garantías y de la relación entre Finagro y la banca privada para atender a las pymes rurales.

3. Conclusiones sobre indicadores de acceso

La oferta de productos financieros reflejada en el número de empresas con al menos un producto financiero crece en promedio durante el período 2010-2014 un 13.1%.

El crecimiento promedio de las empresas con cuenta de ahorro es mayor que el de las empresas con cuenta corriente (15.2% vs 11.3%).

Del lado de la demanda, como es natural, se registran cambios en las solicitudes de crédito siguiendo el ciclo económico y los créditos aprobados son muy cercanos al 100% de los créditos solicitados, registrando un indicador de calidad muy alto. El indicador de autoselección para no solicitar crédito es inferior al registrado para la muestra de países que estudia el Banco Mundial.

El crédito sigue siendo la principal fuente de financiamiento de las pymes, seguido del crédito de proveedores, leasing y factoring.

La exclusión involuntaria de empresas que no solicitan crédito porque perciben que no lo necesitan parece estar muy ligado a la educación financiera de sus administradores y propietarios, a juzgar por las cifras de dependencia financiera que estima el Banco de la República. El bajo uso de los productos de leasing y factoring también puede estar ligado con problemas de educación financiera.

Los principales problemas identificados para no acceder al crédito son en su orden los siguientes: los niveles de tasas de interés y la complejidad de la documentación requerida.

D. Los bancos de desarrollo en Colombia y sus políticas para las pymes

Colombia cuenta con dos bancos de desarrollo especializados para los sectores económicos que tienen productos financieros de redescuento que contribuyen a la inclusión financiera de las pymes en Colombia: Bancóldex y Finagro.

Sin embargo, contrasta el nivel de desarrollo de productos que ha logrado Bancóldex para las pymes urbanas, en comparación con Finagro para las pymes rurales.

Bancóldex en los últimos años ha segmentado sus clientes de manera que se focaliza a partir de las empresas exportadoras hasta incluir grandes empresas multilatinas. Este enfoque ha permitido profundizar los productos dedicados a la microempresa y a las pymes, pero su alcance cubre en promedio el 50% de los recursos, lo cual permite plantear la pregunta de si en términos de focalización de los instrumentos públicos que buscan remover fallas de mercado, Bancóldex debería ofrecer financiamientos que compiten con la banca privada. Por otra parte, se observa que las pymes vienen utilizando recursos de Bancóldex, más para modernización y proyectos de inversión que para capital de trabajo, lo cual es una buena señal para un banco de desarrollo.

La principal innovación de Bancóldex en los últimos años es la creación de iNNpulsa como instrumento especializado para promover emprendimientos innovadores. Una evaluación independiente de este instrumento por parte de Fedesarrollo llega a la conclusión de que el diseño original y la puesta en marcha de iNNpulsa va bien encaminada, pero debe acometer una serie de cambios que le permitan consolidarse y garantizar un impacto efectivo.

Bancóldex también continúa con su programa de impulso a la creación y fortalecimiento de fondos de capital privado en asociación con empresas privadas, fundaciones y universidades, que ha sido importante en su organización, pero que requiere una dimensión mayor. Una de las dificultades del instrumento para el caso de las pymes consiste en que la mayor parte de los nuevos fondos se crean para sectores en los cuales se requiere un tamaño significativo para que los proyectos puedan acometerse, como es el caso de la infraestructura y de las telecomunicaciones. Esto hace que los recursos limitados de este instrumento se destinen con mayor prioridad a este tipo de proyectos que a los de las pymes.

Otro de los instrumentos disponibles para inclusión financiera de las pymes son los recursos de financiamiento y los incentivos fiscales de Colciencias que siguen muy descoordinados de la acción de Bancóldex. La única coordinación que se pudo identificar en la consultoría entre ambas entidades es la participación de Colciencias en un consejo de iNNpulsa.

Con respecto a Finagro puede mencionarse que los recursos de redescuento hacen énfasis en pequeños y medianos agricultores individuales, pero tienen una tendencia de concentrar más recursos en las empresas más grandes que en las pymes.

En lo que se refiere a productos de Finagro y a las líneas de garantía del FNG, la experiencia de Bancóldex podría transmitir muchas enseñanzas para el desarrollo de la inclusión financiera de las pymes agropecuarias.

E. Complementariedad entre los bancos de desarrollo, la banca privada y los bancos de desarrollo subregional para el desarrollo de instrumentos financieros

1. Bancos de desarrollo nacional y bancos privados

Los instrumentos públicos utilizados por las pymes y los bancos privados han permitido reducir asimetrías de información, de manera que los servicios a las pymes que acuden a los productos financieros se vuelvan recurrentes.

En el caso de los bancos grandes se ha venido incrementando el portafolio de servicios cruzados a las pymes incluyendo fuentes de financiamiento diferentes a las tradicionales.

Existe un contraste muy fuerte entre los instrumentos diseñados en torno a Bancóldex y Fondo Nacional de Garantías en cuanto al impacto sobre la inclusión a las pymes y los instrumentos diseñados entorno a Finagro y al Fondo de Garantías Agropecuarias. Los primeros tienen mayor impacto en opinión de los bancos.

La educación financiera es un instrumento muy importante para promover el uso de fuentes de financiamiento diferentes al crédito tradicional como el leasing, el factoring y los fondos de capital privado.

2. Bancos de desarrollo subregional

Las relaciones entre los bancos subregionales y los bancos nacionales de desarrollo se dan sobre todo con aportes de capital, promoción de proyectos específicos y apoyo a la industria de fondos de capital de riesgo.

F. Recomendaciones sobre estrategia e instrumentos para profundizar la inclusión financiera de las pymes

1. Bases para establecer una estrategia

- Se requiere que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) produzca información cuantitativa sobre las pymes en Colombia de manera que su pueda identificar el número de empresas por segmento y evaluar y comparar su desempeño con otros países
- También es fundamental contar con evaluaciones externas de impacto sistemáticas sobre los instrumentos existentes en Colombia relacionados con la inclusión financiera de las pymes
- Los nuevos instrumentos que se diseñen no deberían estar orientados exclusivamente a la eliminación de fallas de mercado vía oferta, sino también al conocimiento y promoción de la demanda con detalle suficiente sobre las necesidades diferentes de las empresas
- La educación financiera de las pymes debería tener un carácter público privado que permita multiplicar su efecto.

2. Tipología sobre el nivel de acceso de las pymes a los recursos financieros

Es importante diferenciar aquellas empresas que ya tienen suficiente acceso al crédito y a otros productos financieros de manera recurrente, de aquellas empresas que tienen acceso ocasional y de las que no lo tienen. Esta diferenciación es consistente con las necesidades expresadas de obtener mejor información disponible y debe servir para segmentar los programas de educación financiera de las pymes y los instrumentos y productos financieros.

- Empresas con suficiente acceso al crédito. Estas empresas son y pueden ser atendidas por la banca privada y la necesidad principal se refiere a la sofisticación de los servicios financieros de acuerdo al tamaño y necesidades de la empresa. Estas empresas pueden seguir acudiendo a la garantía de FNG cuando lo requiera
- Empresas con acceso incipiente. Para lograr mayor efectividad en el suministro de crédito y recursos financieros es importante mejorar los instrumentos públicos disponibles de la manera que ya se ha indicado y que son principalmente los siguientes:
 - Parece conveniente revisar la financiación de Bancóldex dirigida a segmentos que puede atender la banca comercial privada
 - Es importante estar atentos a la puesta en marcha de las recomendaciones de Fedesarrollo sobre la consolidación de iNNpulsa
 - Los fondos de capital privado que se establezcan con apoyo público deberían tener un dimensionamiento de proyectos adecuados a los tamaños de las pymes
 - Es importante impulsar una mayor coordinación entre Colciencias y Bancóldex en lo que se refiere a la política de inclusión de las pymes
 - Es importante una mayor coordinación de políticas entre Bancóldex y Finagro en lo que se refiere a financiamiento de agroindustrias
 - La orientación reciente del Fondo Nacional de Garantías hacia colaterales más adecuados a las características de distintos segmentos de pymes debe ser reforzada
 - La experiencia exitosa del Fondo Nacional de Garantías puede transmitirse al Fondo de Garantías Agropecuarias
 - El diseño de programas detallados de educación financiera para productos como leasing y factoring parece necesario para el desarrollo de los mismos
 - La educación financiera podría ser diferencial para empresas con créditos recurrentes de la cadena Bancóldex - Fondo Nacional de Garantías, con respecto a aquellas empresas que apenas inician su experiencia crediticia
 - La relación estrecha entre disponibilidad de créditos y desarrollo productivo muestra también la conveniencia de profundizar en productos especializados para empresas innovadoras
- Empresas que expresan que no requieren crédito pero que efectivamente podrían requerirlo
 - El principal instrumento consiste en impulsar programas especiales de educación financiera dirigida a la conveniencia de utilizar diferentes productos financieros según necesidades específicas
- Coyuntura especial para Colombia en el sector agrícola con el desarrollo de proyectos de paz. Estos proyectos requieren mejorar el diseño de Finagro y del Fondo Agropecuario de Garantías para adecuarlo a necesidades diferenciales de los productores y mayor educación financiera en lo que se refiere a evaluación de proyectos y necesidades de crédito.

Bibliografía

- Asociación Bancaria de Colombia: “Factoring y leasing: dos importantes herramientas para la financiación de las pymes”. *Semana Económica* (Agosto 8 de 2016).
- Banco de la República: “Reporte de Estabilidad Financiera”. Marzo 2016.
- Banco de la República: Reporte de Estabilidad Financiera (septiembre de 2015).
- Banco de la República: “Informe Especial de Estabilidad Financiera: Inclusión Financiera (marzo 2014).
- Bancóldex: “El Banco de los Emprendedores que se atreven a crecer: productos y servicios de apoyo al sector empresarial colombiano”. Abril 2015.
- Berger, A. N. and Udell G. F. (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, August.
- Botello H.: “Determinantes del Acceso al Crédito de las Pymes en Colombia”. *Ensayos de Economía No.46* (Enero- Junio de 2015).
- Cano C. et al: “Acceso a Servicios Financieros en Colombia”. *Borradores de Economía*. Banco de la República. (julio 2013).
- C. Ferraro: “El Financiamiento de las Pyme en América Latina”. Cepal (2011).
- Global Financial Development Report 2014: “Financial Inclusion”. The World Bank , página 15.
- F. Estupiñan (Coordinador): “Análisis y documentación de los resultados de 10 instrumentos de iNNpulsa Colombia”. Fedesarrollo (septiembre 2015).
- “Ideas nuevas y frescas” *Revista Emprendedor – Dinero* (Junio 2016).
- Departamento Nacional de Planeación: “Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Propuesta de Reforma”. (Agosto 2014).
- “Factoring y leasing: dos importantes herramientas para la financiación de las pymes”. *Semana Económica* (Agosto 8 de 2016). Asociación Bancaria de Colombia.
- Castillo J. y Girón L.: “Cuantificación de la importancia del Fondo Nacional de Garantías en lo movilización de créditos a las pymes”. *Estudios Gerenciales No.30* (2014).
- Malagón J. et al: “El crédito empresarial y el ciclo económico en Colombia”. *Revista Coyuntura Pyme*. Anif (Abril 2016).
- OECD: “Financial Literacy and Inclusion” (2013).
- Portafolio: “Los tres ejes de la estrategia del Banco Mundial en Colombia” (13 de mayo de 2016).
- Rajan R. and Zingales L.: “Financial Dependence and Growth”. *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 3 (Jun., 1998).

- M. Sarma: "Index of Financial Inclusion". Discussion Papers in Economics (Nov 2010). Centre for International and Development. School of International Studies. Jawaharlal Nehru University India.
- C. Stephanou, Camila Rodriguez: "Bank Financing to Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs) in Colombia". The World Bank. Policy Research Working Paper 4481.
- Stiglitz J. y Weiss A.: "Credit rationing in markets with imperfect information". The American Economic Review (2008).
- Villar L. et al: "El Rol de la Banca Pública en el Financiamiento a Pymes. Estudio comparativo para la Argentina y Brasil". Revista Desarrollo y Sociedad No.76. Primer semestre de 2016.
- World Bank: "Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion for firms (chapter 3)". (2014).
- World Bank: "Global Financial Development Report" (2014). Financial Inclusion for Firms (Capítulo 3).
- L.A. Zuleta: "Políticas e Instituciones de Apoyo a las Pymes en Colombia". Editor Carlos Ferraro (2011). <http://www.colciencias.gov.co/>.

Anexos

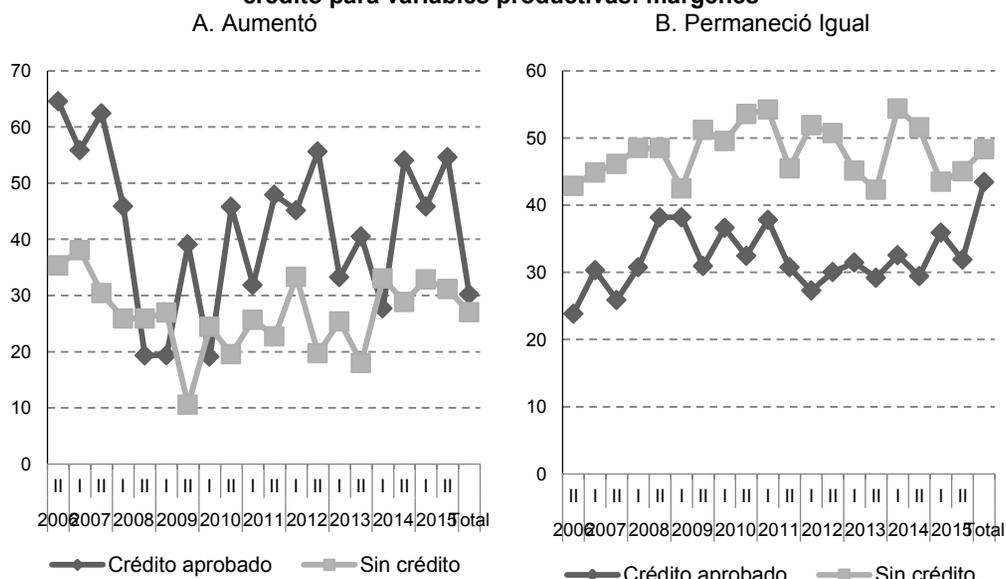
Anexo 1

Entrevistas, contactos telefónicos y virtuales que apoyaron la elaboración del documento

1. Asociación Bancaria de Colombia
2. Asociación de Instituciones Financieras – ANIF
3. Banca de las Oportunidades
4. Bancóldex
5. Bancolombia
6. Banco Agrario
7. Banco de Desarrollo de América Latina - CAF
8. Banco de la República
9. Banco Interamericano de Desarrollo – BID
10. Banco Caja Social
11. Banco Mundial
12. CEPAL Colombia
13. Colciencias
14. Confecámaras
15. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
16. Fedesarrollo
17. Finagro
18. Fondo Nacional de Garantías
19. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
20. Ministerio de Comercio Industria y Turismo

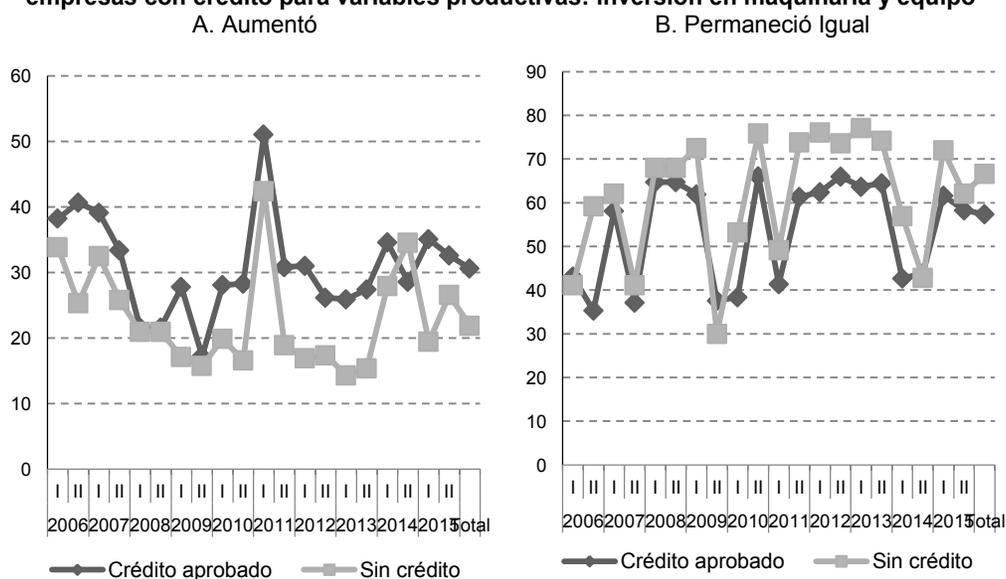
Anexo 2 Inclusión financiera de las pymes y desarrollo productivo

Gráfico A.1
Sector industrial. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: márgenes



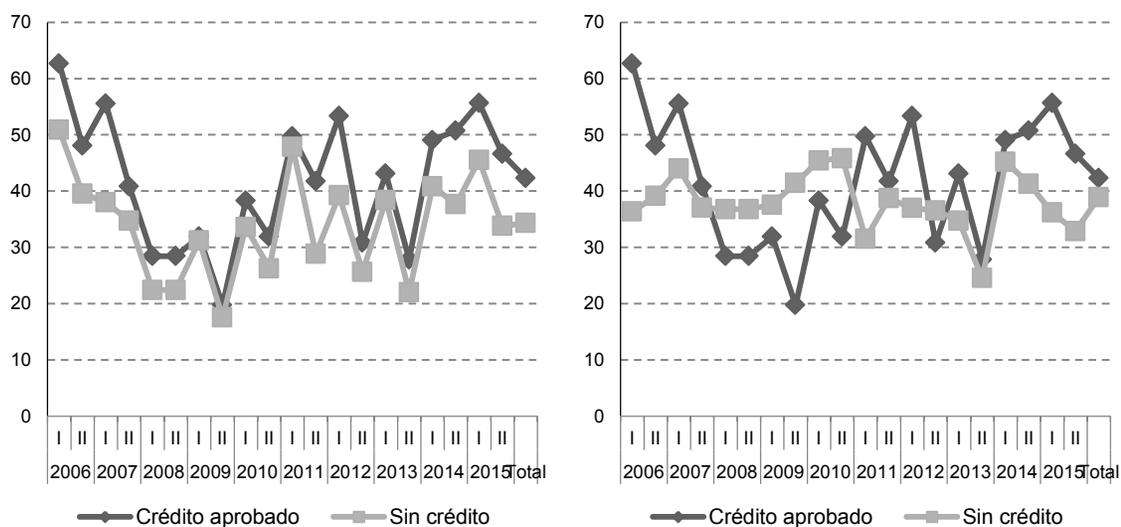
Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de la Gran Encuesta Pymes.

Gráfico A.2
Inversión en maquinaria y equipo. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: inversión en maquinaria y equipo



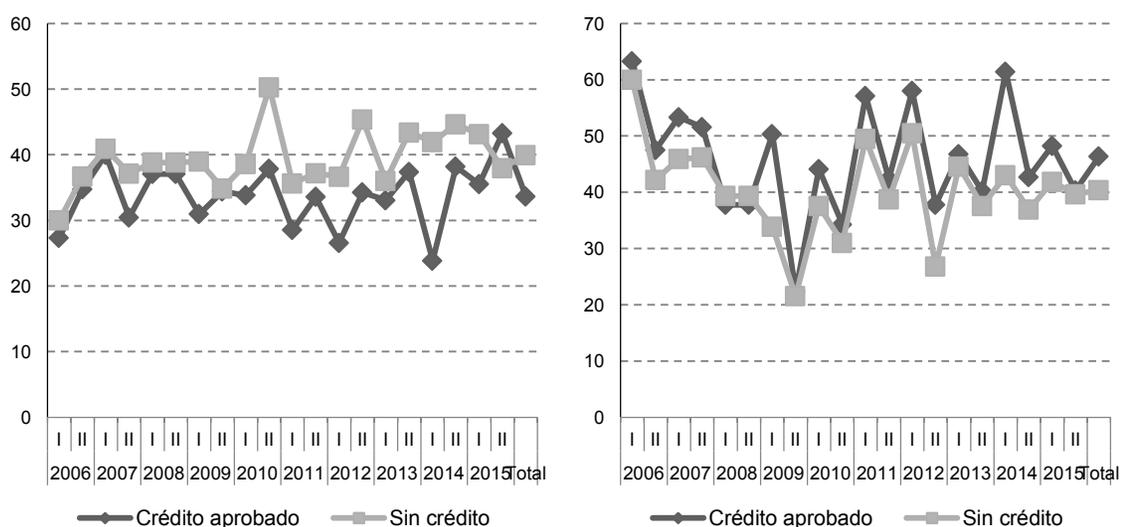
Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de la Gran Encuesta Pymes.

Gráfico A.3
Sector comercio y servicios. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas: ventas sector comercio
 A. Aumentó B. Permaneció Igual



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de la Gran Encuesta Pymes.

Gráfico A.4
Ventas sector servicios. Relación entre los crecimientos de las empresas sin crédito y las empresas con crédito para variables productivas
 A. Aumentó B. Permaneció Igual



Fuente: Elaborado por la consultoría con base en cifras de la Gran Encuesta Pymes.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Financiamiento para el Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 262. Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia (LC/L.4263), 2016.
- 261. Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo. El caso de las pymes en México (LC/L.4249), 2016.
- 260. Inclusión financiera de las pymes en el Ecuador (LC/L.4247), 2016.
- 259. Financiamiento de la infraestructura para la integración regional. Alternativas para América del Sur, Georgina Cipoletta Tomassian (LC/L.4128), 2015.
- 258. Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país (LC/L.4118), 2015.
- 257. El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.4115), 2015.
- 256. Roles y desafíos actuales de la banca de desarrollo multilateral y regional (LC/L.3959), 2015.
- 255. Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina (LC/L.3966), 2015.
- 254. Fuentes de financiamiento para el cambio climático (LC/L.3910), 2014.
- 253. Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las PYME: Colombia, Costa Rica y México (LC/L.3891), 2014.
- 252. “Diagnóstico del desarrollo” en países de renta media a partir de las brechas estructurales: El caso de América Latina y el Caribe (LC/L.3888), 2014.
- 251. El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.3761), 2014.
- 250. Latin America and the middle-income trap (LC/L.3854), 2014.
- 249. Right to health in Latin America: beyond universalization (LC/L.3647), 2013.
- 248. El sistema financiero en América Latina y el Caribe: una caracterización (LC/L.3746), 2013.
- 247. Comercio exterior, cadenas globales de producción y financiamiento: conceptos y relevancia para América Latina y el Caribe (LC/L.3745), 2013.
- 246. Macroeconomics for Development in Latin America and the Caribbean: Some new considerations on counter cyclicity (LC/L.3744), 2013.
- 245. Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina: ALADI, SML y SUCRE (LC/L.3692), 2013.
- 244. A regional reserve fund for Latin America (LC/L.3703), 2013.
- 243. Weak expansions: A distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean (LC/L.3656), 2013.
- 242. Dos décadas de cambios en la equidad en el sistema de salud colombiano: 1990-2010 (LC/L.3512), 2012.
- 241. Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (LC/L.3507), 2012.
- 240. Reforma al sistema de pensiones chileno (LC/L.3422), 2011.

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

262

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org