

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

**75**

**EL FACTOR INSTITUCIONAL EN REFORMAS A LAS POLÍTICAS DE  
CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO: LA  
EXPERIENCIA COLOMBIANA RECIENTE**

Luis Alberto Zuleta J.

**PROYECTO INTERDIVISIONAL CEPAL  
“INSTITUCIONES Y MERCADOS”  
(Financiado por GTZ)**

**LC/L. 1163**  
**Enero 1999**

Este documento fue preparado por el Sr. Luis Alberto Zuleta J., consultor del proyecto interdivisional "Instituciones Y Mercados" de la CEPAL (financiado por GTZ). El autor agradece los comentarios de Günther Held en la realización de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<i><b>Página</b></i>
RESUMEN .....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
I. LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO EN COLOMBIA: ANTEDECENTES Y EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL.....	9
1. Introducción .....	9
2. Importancia de las PYMES en la Economía Colombiana .....	9
3. Antecedentes Institucionales sobre la Política de Financiamiento de la Empresa de Menor Tamaño .....	11
4. Problemas de las Pequeñas y Medianas Empresas para tener acceso al Crédito .....	15
II. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO EN LA DÉCADA DEL 90 .....	17
1. Introducción .....	17
2. El Entorno del Sector Financiero Colombiano en la Década del 90 .....	17
3. Las Líneas de Redescuento del IFI .....	23
4. Fondo Nacional de Garantías (FNG).....	34
5. Otros Instrumentos de Política .....	46
a) Créditos de COLCIENCIAS para innovación.....	46
b) Fondo de Capital de Riesgo para empresas innovadoras.....	48
6. El Leasing como alternativa de Financiamiento de las Empresas de Menor Tamaño.....	48
III. BALANCE GLOBAL DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO.....	49
1. Principales Conclusiones de la Evaluación de los Instrumentos .....	49
2. Principales Recomendaciones .....	52

## RESUMEN

Este trabajo analiza la experiencia de política económica de Colombia con el acceso al financiamiento de las empresas de menor tamaño en la década del noventa, con particular referencia al componente institucional de esa política.

A partir de la evolución institucional del sector en décadas previas y de un diagnóstico reciente acerca de los problemas de financiamiento de las empresas de menor tamaño, se examinan los principales instrumentos de política que se han puesto en marcha en la presente década: el Instituto de Fomento Industrial y el Fondo Nacional de Garantías. El examen de estas instituciones y del mercado de crédito de las empresas de menor tamaño conduce a importantes recomendaciones de política en los siguientes aspectos: financiamiento y líneas de redescuento del Instituto de Fomento Industrial; sostenibilidad financiera del Fondo Nacional de Garantías, importancia de conceder subsidios a los costos de transacción, y desarrollo de instrumentos financieros alternativos al crédito tales como el leasing.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo central del estudio consiste en evaluar las políticas e instrumentos desarrollados en Colombia para el financiamiento de la empresa de menor tamaño durante la década del 90, haciendo énfasis en el factor institucional.

El contenido de este documento está organizado de la siguientes manera.

En el capítulo I se presentan los antecedentes y la evolución institucional relacionada con el desarrollo del financiamiento a la empresa de menor tamaño antes de la década del 90, así como el diagnóstico de los problemas principales del financiamiento de las PYMES (pequeñas y medianas empresas) derivado de una encuesta reciente.

En el capítulo II se presenta una evaluación de la evolución reciente de los principales instrumentos de política pública sobre financiamiento de la empresa de menor tamaño.

Finalmente, en el capítulo III se incluye una evaluación general de los logros obtenidos hasta el momento, de los retos más importantes hacia el próximo futuro y unas recomendaciones específicas de política. Para el desarrollo del trabajo se han efectuado entrevistas directas con las principales instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema, como fuente de información directa.

Es necesario precisar desde el comienzo que este trabajo por definición de los términos de referencia excluye las empresas de menor tamaño relacionadas con el sector agrícola.

## **I. LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO EN COLOMBIA: ANTEDECENTES Y EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL**

### **1. Introducción**

En este capítulo se desarrollarán los rasgos principales de la política de financiamiento de la empresa de menor tamaño, haciendo mención a las normas legales y evolución institucional, particularmente desde la década del 80, después de ilustrar el papel de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la economía colombiana.

### **2. Importancia de las PYMES en la Economía Colombiana**

La información estadística disponible en Colombia sobre las empresas de menor tamaño se basa en dos fuentes principales:

- i) La Encuesta Anual Manufacturera del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que incluye a la pequeña, mediana y gran empresa, pero desafortunadamente no incluye a la microempresa.
- ii) Las estadísticas de las Cámaras de Comercio sobre constitución de sociedades para todos los sectores económicos, que tienen representatividad para todo tamaño de empresa, incluyendo a la microempresa. Esta fuente tiene menor riqueza de información que la anterior.

La pequeña y mediana empresa en Colombia se clasifica en esta categoría tradicionalmente utilizando dos criterios complementarios: el personal empleado y el valor de los activos de la empresa. Las estadísticas disponibles no tienen en cuenta otro tipo de criterios de desarrollo empresarial, tales como el desarrollo tecnológico, la calidad de la gestión y el mercado <sup>1/</sup>.

Siguiendo el criterio de personal empleado las empresas se clasifican así: las microempresas son aquellas empresas con menos de 10 trabajadores, las pequeñas empresas tienen entre 11 y 49 trabajadores, las medianas empresas entre 50 y 199 trabajadores y las empresas grandes tienen más de 200 trabajadores.

Utilizando la información del DANE para empresas manufactureras, entre 1985 y 1990 las pequeñas y medianas empresas representaron el 71.7% del total de empresas de la industria manufacturera y las grandes el 21.5%. Entre 1991 y 1995 (última información disponible) esas participaciones fueron del 69.6% y 22.9% respectivamente (ver cuadro No.1.1).

### **CUADRO No.1.1 PARTICIPACIÓN EN EL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS**

---

<sup>1/</sup> Estos criterios son destacados en el estudio de J. Lanusse et al.: "Financiamiento de las Unidades Económicas de Pequeña Escala en Ecuador". CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No.31 (septiembre 1995).

## SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA

<b>Año</b>	<b>Pequeña</b>	<b>Mediana</b>	<b>Grande</b>	<b>TOTAL</b>
1985	70.9%	22.0%	7.1%	100.0%
1987	71.2%	21.7%	7.1%	100.0%
1988	72.1%	21.2%	6.6%	100.0%
1990	72.0%	21.3%	6.7%	100.0%
<b>Prom. 85-90</b>	<b>71.7%</b>	<b>21.5%</b>	<b>6.8%</b>	<b>100.0%</b>
1991	70.7%	22.2%	7.1%	100.0%
1992	70.7%	22.1%	7.2%	100.0%
1993	68.6%	23.6%	7.7%	100.0%
1994	68.1%	23.9%	8.0%	100.0%
1995	69.7%	22.8%	7.5%	100.0%
<b>Prom. 91-95</b>	<b>69.6%</b>	<b>22.9%</b>	<b>7.5%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: EAM-DANE. Cálculos del autor.

Pequeña empresa: Entre 10 y 49 trabajadores.

Mediana empresa: Entre 50 y 199 trabajadores.

Gran empresa: Más de 200 empleados.

Si se utilizan las estadísticas de las Cámaras de Comercio para todos los sectores económicos (e incluyendo a la microempresa), la pequeña y mediana empresa representó el 12.5% de las empresas en 1995, mientras las microempresas representan el 85.4% (ver cuadro No.1.2). Por sector económico, las PYMES manufactureras representan el 18% del total de PYMES en el mismo año, las del sector comercio el 36% y las de servicios el 35%.

Con respecto al empleo generado por las empresas industriales, la participación de los trabajadores de la pequeña y mediana empresa en el total de empleo de la industria manufacturera (sin incluir la microempresa) se mantiene en el 50% en promedio en el período 1985-1990 (29% para la mediana y 21% para la pequeña), según cifras de la encuesta anual manufacturera del DANE. Sin embargo, en el período post-apertura 1990-1995 la gran empresa registró crecimientos un poco mayores en el empleo que las PYMES (ver cuadro Anexo No.A.1). Desafortunadamente, no se cuenta con información de empleo para las microempresas. Sin embargo, según estudios recientes, mientras la microempresa mantiene niveles de baja calificación en el empleo <sup>2/</sup>, las PYMES han mejorado el nivel de calificación después de la apertura <sup>3/</sup>.

La tasa de crecimiento del valor agregado aumentó en el período 1990-1995 para la mediana y gran empresa, pero se mantuvo estable para la pequeña. Sin embargo, la tasa de crecimiento del valor de la producción cayó en el mismo período 1990-1995 tanto para la mediana, como para la pequeña empresa (ver cuadros Anexos Nos.A.2 y A.3). Por otra parte, el valor agregado por trabajador como indicador de productividad creció para todo tamaño de empresas en la década del 90, pero a mayores tasas según el tamaño de

<sup>2/</sup> M. Cabal: "Evaluación de los Programas de Apoyo a la Microempresa: 1997-1998". Departamento Nacional de Planeación, Fundación Corona y Corporación para el Desarrollo de la Microempresa.

<sup>3/</sup> Fedesarrollo: "Situación Actual y Perspectivas de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia". (Nov. 1996)

empresas: mientras más grande el tamaño de la empresa, mayor fue el crecimiento de su productividad.

En resumen, la pequeña y mediana empresa en Colombia es importante en cuanto al número de empresas que cubre y el empleo que genera. No obstante, las PYMES han sido muy vulnerables a las fluctuaciones del ciclo económico y a la mayor exposición a la competencia internacional en el período post-apertura. Estos hechos conducen a la necesidad de diseñar políticas adecuadas que permitan un mayor desarrollo de este tamaño de empresas en un modelo económico de mayor inserción en la economía mundial. Para ello se requiere reforzar su posición en los mercados domésticos e internacionales con instrumentos de política y desarrollo institucional consistentes con el modelo de apertura económica. La política y el marco institucional del financiamiento -tema central de este trabajo- es uno de los elementos básicos de esta política.

### 3. Antecedentes Institucionales sobre la Política de Financiamiento de la Empresa de Menor Tamaño

Si se hace una recopilación de antecedentes relacionados con el financiamiento de las PYMES y la microempresa durante la década del 70 y el 80, puede encontrarse como característica central que se trata de medidas aisladas y no de una política integral de los sucesivos gobiernos. Los principales elementos institucionales y de política que pueden encontrarse en ese período son los siguientes.

**CUADRO No.1.2  
CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS POR TAMAÑO**

	<b>NÚMERO DE EMPRESAS</b>	<b>PARTICIPACIÓN %</b>
MICROEMPRESAS (Activos hasta \$60 millones)	347.919	85.4
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (Activos mayores a \$60 millones y no mayores a \$1.500 millones)	50.976	12.5
GRAN EMPRESA (Activos superiores a \$1.500 millones)	8.34	2.1
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	407.235	100

Fuente: Confecámaras.

a) Corporación Financiera Popular (CFP)

El primer antecedente que puede mencionarse es la creación en 1967 de la Corporación Financiera Popular (CFP) con recursos de capital aportados por el estado nacional. Esta entidad se creó como corporación financiera.

Las corporaciones financieras se empezaron a constituir en Colombia en 1957 con el objetivo de asignar recursos de crédito y de inversión de mediano y largo plazo a los sectores industrial, agroindustrial y minero. Son entidades que prestan servicios de primer piso sin ser entidades bancarias por no ofrecer cuenta corriente.

En particular, la CFP captaba recursos del público a través de certificados de ahorro a término para colocarlos en pequeñas y medianas empresas, principalmente del sector industrial. Esta corporación tuvo épocas de deterioro ostensible en la calidad de su cartera, imputable a dos factores principales: se trataba de una entidad pública con influencia política en su administración durante varios períodos de su existencia y estaba muy ligada a las garantías que otorgaba el Fondo Nacional de Garantías en su primera etapa, lo cual la inducía a no evaluar suficientemente el riesgo crediticio.

Al iniciar la década del 90 la CFP recibió aportes de capital de inversionistas privados y de la Corporación Interamericana de Inversiones del BID, manteniendo su objeto principal y buscando que la administración de la entidad se desempeñará con un criterio de mayor eficiencia. Sin embargo, los vicios arraigados de años atrás no se corrigieron y la mala calidad de la cartera persistió.

Hace aproximadamente 2 años la CFP fue privatizada completamente. Su nombre fue cambiado por el de Corporación Financiera de Desarrollo o Corfidesarrollo, pero esto tampoco resolvió sus problemas. Desde 1997 sus activos y pasivos hacen parte de un banco cooperativo (Uconal) que ha sido objeto de severos problemas de solvencia a raíz de la crisis cooperativa reciente y que fue intervenido por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en el presente año con el propósito de marchitarlo.

A diciembre de 1997 Corfidesarrollo tenía una cartera de 12 millones de dólares (de un total de activos de 38 millones) y unas pérdidas registradas de cerca de 17 millones de dólares.

De acuerdo con la información disponible, concebir al IFI como un banco de segundo piso, tal como se explicará en el próximo capítulo, no tiene que ver con la experiencia desafortunada de Corfidesarrollo, sino más bien con los fondos financieros del Banco de la República, que se comentan a continuación.

b) Crédito de Fomento del Banco de la República<sup>4/</sup>

En las décadas del 70 y el 80 predominó en Colombia la tesis de que la banca central no tenía el propósito exclusivo de asignar liquidez al sistema bancario, sino también el de impulsar mecanismos de asignación de recursos dirigidos al desarrollo económico. Bajo esta filosofía se crearon los siguientes fondos financieros en el Banco de la República: Fondo Financiero Agropecuario, Fondo Financiero Industrial, Fondo de Inversiones Privadas y Fondo de Capitalización Empresarial.

---

<sup>4/</sup> Para una evaluación de este tema se pueden consultar los siguientes documentos:

- L.A. Zuleta J.: "Estructura del crédito para proyectos de inversión en Colombia". En: "Sistema Financiero y Asignación de Recursos. Experiencias Latinoamericanas y del Caribe". C. Massad y G. Held. CEPAL (1990).
- Banco de la República de Colombia: "El Crédito de Fomento y la Banca Central". Notas Editoriales. Revista del Banco de la República (Nov. 1988).
- Banco de la República de Colombia: "La Nueva Política de Crédito Industrial". Notas Editoriales. Revista del Banco de la República (Julio 1989).

Estos fondos se alimentaban principalmente con recursos provenientes de inversiones forzosas del sistema financiero y administraban líneas de redescuento que los intermediarios financieros colocaban a tasas inferiores a las del mercado.

En 1978 se creó dentro del Fondo Financiero Industrial una línea de crédito destinada al financiamiento de capital de trabajo y de activos fijos para las PYMES. Esta línea se colocaba a tasas inferiores con respecto a las otras líneas de fomento.

Hacia finales de la década del 80 los avances más significativos que habían tenido estas líneas de fomento consistían principalmente en los siguientes elementos:

- i) La introducción de tasas de interés variables dependiendo del costo de captación de los depósitos a término.
- ii) La flexibilización de plazos conforme a los flujos de caja de los proyectos.
- iii) La posibilidad de capitalizar intereses para proyectos con retornos diferidos.
- iv) La introducción de un sistema de redescuento automático en el Banco de la República consistente en que una vez evaluada la solicitud de crédito por el intermediario financiero, se realiza la operación de redescuento en el Banco de la República y se desembolsa con celeridad el crédito, (este sistema se aplicaba a créditos de menor cuantía).
- v) Se simplificaron los trámites administrativos para el desembolso de recursos.

A raíz de las reformas estructurales introducidas en la década del 90 en Colombia, el Banco de la República se convirtió en un banco independiente del gobierno (Constitución Política de Colombia, 1991). En este contexto, los fondos financieros administrados por el Banco de la República fueron trasladados a otras entidades del gobierno.

En 1990 se había trasladado el Fondo Financiero Agropecuario a Finagro a su creación. Finagro es un banco de segundo piso especializado en crédito agrícola. En 1992 se trasladaron al Instituto de Fomento Industrial (IFI) los demás fondos financieros del Banco de la República, incluido el Fondo Financiero Industrial que seguía financiando a la pequeña y mediana empresa.

El hecho anterior fue determinante para el diseño de nuevas políticas en materia de financiamiento de la pequeña y mediana empresa e indujo a la creación de las líneas PROPYME y FINURBANO en el IFI, que serán objeto de mayor detalle en este estudio en una sección posterior. Igualmente el gobierno que se inició en 1994 incluyó dentro de las estrategias de su plan de desarrollo la generación de empleo a través de disponibilidad de crédito para empresas de menor tamaño.

c) Ley 78 de 1988

Esta ley es la primera norma explícita sobre la pequeña, mediana empresa y microempresa. Propone una definición de tamaño de empresa relacionada con el número de empleados, en los términos definidos al iniciar este capítulo.

Esta ley crea dos organismos especializados de apoyo:

- i) El **Consejo Asesor de Política para la Pequeña y Mediana Industria** como órgano encargado de la ejecución de políticas para la PYME, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico. Este Consejo sólo empezó a operar en los dos últimos años.
- ii) La **División de Pequeña y Mediana Industria** del Ministerio de Desarrollo, que se encarga de realizar estudios sobre el tema.

Desde el punto de vista del financiamiento la Ley 78 determinaba lo siguiente:

- i) Autorizaba a la Corporación Financiera Popular para realizar operaciones de leasing. En la práctica esta facultad no fue ejercida <sup>5</sup>/.
- ii) Obligaba el IFI a destinar el 7% de recursos de crédito a la Corporación Financiera Popular. En la actualidad el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) exige al IFI destinar 7% de sus recursos de crédito al financiamiento de la PYME.

d) Desarrollo institucional reciente relacionado con la empresa de menor tamaño

El desarrollo institucional reciente relacionado con la micro, pequeña y mediana empresa separa el tratamiento que se da a la microempresa, del correspondiente a las PYMES.

- Para la **microempresa** se habían elaborado varios Planes Nacionales para el Desarrollo de la Microempresa impulsados por el Departamento Nacional de Planeación. El primero de esos planes fue formulado en 1984 y el último en 1991 para el período 1991-1994.

El financiamiento a la microempresa se hacía principalmente mediante la canalización de líneas del BID a través de intermediarios financieros, con el apoyo de fundaciones u organizaciones no gubernamentales ONGS (cerca de 20), que tenían como misión principal la asesoría a los microempresarios. Como estas ONGS recibían comisión por asesoría sobre los montos de crédito desembolsado, se incurrió en un factor de riesgo moral y la calidad de la cartera se deterioró. Entre 1988 y 1993 se colocaron aproximadamente 16 millones de dólares. En este proceso de otorgamiento de crédito participaban también 3 fondos de garantías (ver capítulo II) <sup>6</sup>/. Hoy los recursos del BID se canalizan a través del IFI.

Adicionalmente, en 1994 se creó la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa con el fin de concertar, coordinar y apoyar la prestación de servicios a los microempresarios en las áreas de producción, comercialización, organización, gestión e información por parte de las ONGS y el gobierno. Como objetivo central se busca mayor productividad y competitividad. El financiamiento de la microempresa se deja al IFI y al Fondo Nacional de Garantías.

- Para las **PYMES** se han creado en esta década una serie de instituciones con la misión de prestar servicios de asesoría en materia tecnológica (Centros de Desarrollo Tecnológico), de productividad (Centros de Productividad), asesoría en gestión empresarial (Centros de Desarrollo Empresarial) con el apoyo financiero del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), que es una institución pública, de algunas entidades privadas e internacionales. El tema del financiamiento de las PYMES se deja al IFI y al Fondo Nacional de Garantías, de la misma manera que en el caso de las microempresas. Es importante destacar que la estructura institucional existente para llevar a cabo una estrategia de apoyo a las empresas de menor tamaño ha sido resultado de una evolución institucional que superpone estructuras, más que de una definición global, integral y coordinada de las distintas instancias del estado que tienen que ver con la definición de una política para este tipo de empresas.

---

<sup>5</sup> / El tema del desarrollo de las compañías de leasing y su participación en el financiamiento de las PYMES se desarrolla posteriormente

<sup>6</sup> / L.A. Zuleta J.: "Esquemas de Garantías para los Microempresarios". BID-DNP (septiembre 1993).

#### 4. Problemas de las Pequeñas y Medianas Empresas para tener acceso al Crédito

En 1996 Fedesarrollo realizó una encuesta sobre el tema de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (sin incluir a las microempresas), cuyos principales resultados se mantienen vigentes según sondeos del autor de este trabajo con intermediarios financieros. La encuesta iba dirigida a las empresas y a los intermediarios financieros <sup>7/</sup>.

##### a) Problemas desde el punto de vista de las empresas

- i) Para las pequeñas y medianas empresas encuestadas el problema más importante, después del bajo nivel de demanda <sup>8/</sup>, son las altas tasas de interés. El acceso al crédito se clasificó en octavo lugar. Posiblemente, esta respuesta habría sido diferente si se hubiese incluido a las microempresas en la encuesta. En efecto, en encuestas especializadas llevadas a cabo por Econometría para la evaluación de las líneas del IFI sobre la disponibilidad de crédito para la microempresas este factor es muy importante para éstas.
- ii) La principal fuente de financiamiento de las PYMES es el sector financiero (39% del financiamiento total para el promedio de empresas). La segunda en importancia son los recursos propios que se perciben menos costosos que el crédito del sector financiero. El tercer lugar en la estructura de financiamiento corresponde a los proveedores.  
Ninguna empresa encuestada se financia en el mercado de capitales y casi todas las empresas conocen la línea PROPYME del IFI (ver capítulo II).
- iii) Las empresas no manifiestan haber tenido graves problemas de rechazo, a sus solicitudes de crédito formal. La causa principal de rechazo, cuando éste se produce, obedece a la calificación de riesgo del sector al cual está vinculado la empresa por parte del intermediario financiero. En promedio el crédito está dirigido en un 60% a capital de trabajo para adquirir materias primas y 40% para inversión en maquinaria.

##### b) Problemas desde el punto de vista de los intermediarios financieros

- i) La totalidad de las entidades financieras calificó como muy elevados, tanto el riesgo asignado a las PYMES como el costo de administración de los créditos.
- ii) De los intermediarios entrevistados el 37% destina entre el 1 y 10% de su cartera a financiar a las PYMES, el 21% entre el 10 y el 20% y el 18% entre el 20 y el 30%. Sólo el 13% destina más del 50%.
- iii) Con respecto al origen de los recursos de los créditos a las PYMES (recursos propios o recursos con la línea PROPYME), el 84% de los créditos se realiza con recursos propios de los intermediarios financieros.
- iv) Con respecto al sector económico al cual va dirigido el crédito, en promedio se destina el 38% a empresas del sector manufacturero, el 21% a las del sector comercio, 19% al sector transporte, 5% al turismo y 1% a la minería.
- v) Para evaluar el riesgo de las pequeñas y medianas empresas el 36% de las entidades consulta estudios de riesgo sectorial elaborados por entidades externas, el 31% elabora estudios propios y el 20% evalúa la información directa de la empresa.

---

<sup>7/</sup> Fedesarrollo (Nov. 1996).

<sup>8/</sup> La Economía Colombiana ha tenido en los últimos años una situación de desaceleración del crecimiento y aún fases recesivas.

- vi) El 38% de los intermediarios opina que las tasas de redescuento de las líneas del IFI son desfavorables. Sin embargo, los plazos y períodos de gracia son favorables.

Como resultado general de la encuesta puede advertirse que las PYMES enfrentan problemas de acceso al financiamiento, principalmente por el nivel de las tasas de interés, la ausencia de financiamiento a través del mercado de capitales y el elevado nivel de percepción de riesgo por parte de los intermediarios financieros. Los microempresarios, en cambio, si pueden estar en una situación de mayor dificultad de acceso al crédito.

Los problemas detectados para las PYMES han sido más agudos en las coyunturas de iliquidez del sistema financiero en las cuales el acceso a los recursos provenientes de dicho sistema se hace más difícil. En estas coyunturas si es más atractivo acudir al crédito de redescuento por parte de las entidades financieras. Las características del crédito de redescuento se describen en el capítulo II.

## **II. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO EN LA DÉCADA DEL 90**

### **1. Introducción**

En este capítulo se presenta la evolución de las instituciones y de la política de financiamiento de las empresas de menor tamaño en la década del 90, haciendo una evaluación de los principales instrumentos de política utilizados. Esta política está ligada principalmente a dos instituciones públicas: el Instituto de Fomento Industrial (IFI) y el Fondo Nacional de Garantías (FNG).

El capítulo se inicia con una síntesis del entorno del sector financiero colombiano que enfrentan las empresas de menor tamaño.

### **2. El Entorno del Sector Financiero Colombiano en la Década del 90**

La evolución del sector financiero colombiano en la década del 90, a partir de la Ley 45 de 1990 que introduce importantes elementos de liberación del sector financiero, puede caracterizarse de manera sucinta de la siguiente manera <sup>9/</sup>:

- i) Las entidades oficializadas por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) durante la crisis de la primera parte de la década del 80 fueron privatizadas. Igualmente algunas de las entidades financieras oficiales fueron también privatizadas.
- ii) Como resultado del proceso de liberación financiera se han producido cambios importantes en la composición del patrimonio de las entidades financieras, a través de la entrada de bancos extranjeros al país por compra de entidades existentes, a través de fusiones, absorciones y liquidaciones de entidades financieras. En el cuadro No.2.1 se ilustra la reducción en el número de entidades financieras a partir de 1995.
- iii) Pese a los anteriores procesos, los niveles de tasas de interés y de margen de intermediación bancaria siguen siendo altos para los estándares internacionales (ver Gráficos Nos.2.1 a 2.3). Los gráficos No.2.1 y 2.2 muestran la evolución de las tasas y márgenes trimestrales desde 1990. Las tasas reales son ex post. Es importante resaltar que los márgenes de intermediación en Colombia son de los más altos en el mundo. Pese a que se ha introducido mayor competencia en el mercado en los últimos años a través de la entrada de bancos extranjeros, los márgenes no han bajado. Como hipótesis para explicar la no reducción de márgenes en un entorno de mayor competencia, puede plantearse la existencia de grandes diferencias de comportamiento entre las entidades en cuanto a su eficiencia. Las entidades más eficientes, que podrían reducir sus márgenes, no se

---

<sup>9</sup> / Para un detalle mayor sobre este tema puede consultarse: L.A. Zuleta J.: "Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros en Colombia". CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo No.66. (Sept. 1997).

**CUADRO No.2.1**  
**NUMERO DE ENTIDADES DEL SECTOR FINANCIERO**  
**VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA**

(Número de entidades)

Tipo de Entidad	Dic. 1995 (1)	Ago. 1998 (2)	Diferencia (2)-(1)
Bancos	32	34	2
Corporaciones Financieras	25	17	-8
Corporaciones de Ahorro y Vivienda a/	10	8	-2
Compañías de Financiamiento Comercial	31	29	-2
Compañías de Financiamiento Comercial Especializadas en Leasing	43	26	-17
Entidades Cooperativas b/	n.d.	47	n.d.
<b>TOTAL c/</b>	<b>140</b>	<b>113</b>	<b>-27</b>

Fuente: Superintendencia Bancaria.

Notas:

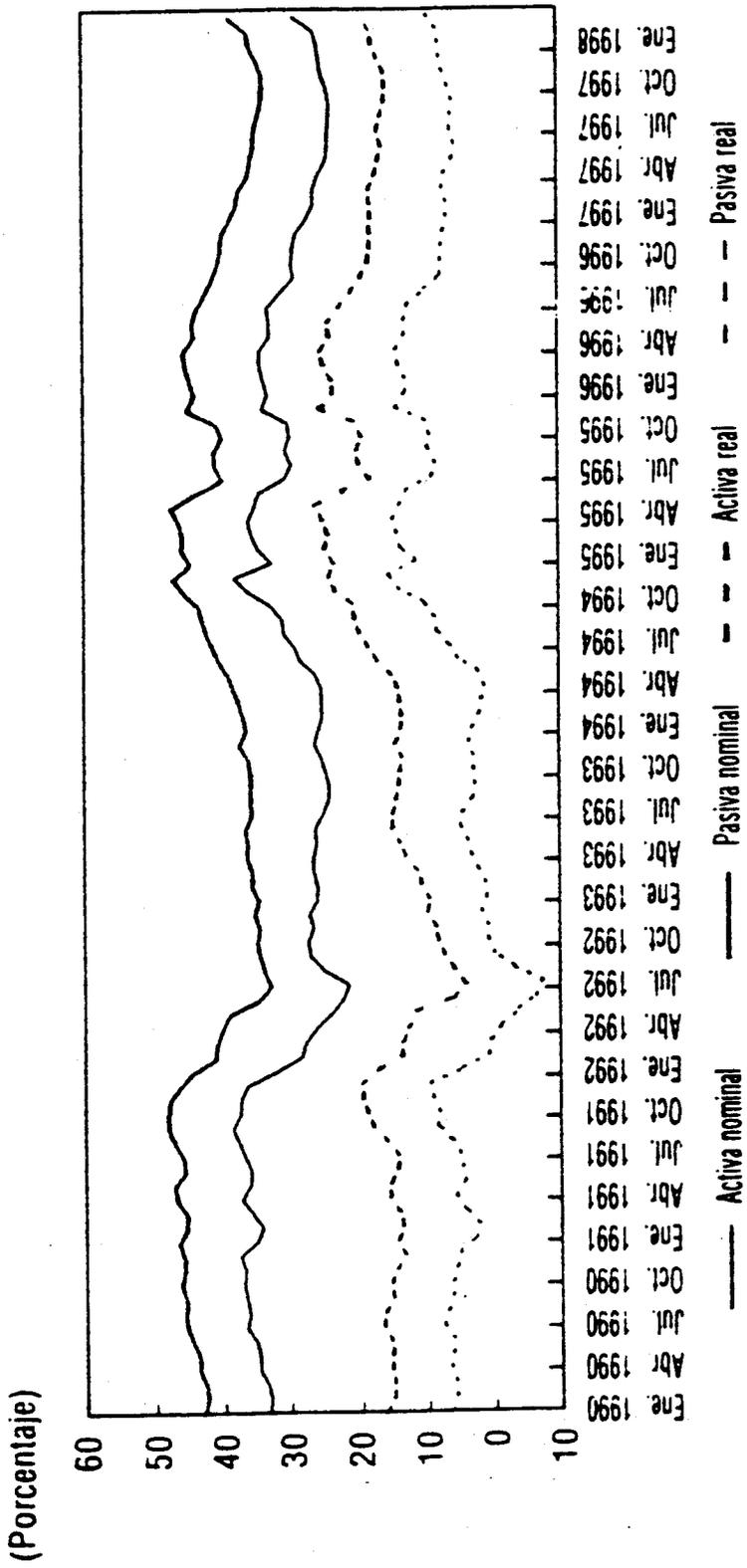
a/ Incluye el BCH

b/ Incluye cooperativas financieras y organismos cooperativos de grado superior.

c/ Sin contar el sector cooperativo dado que las cooperativas financieras solo están sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria a partir de 1997.

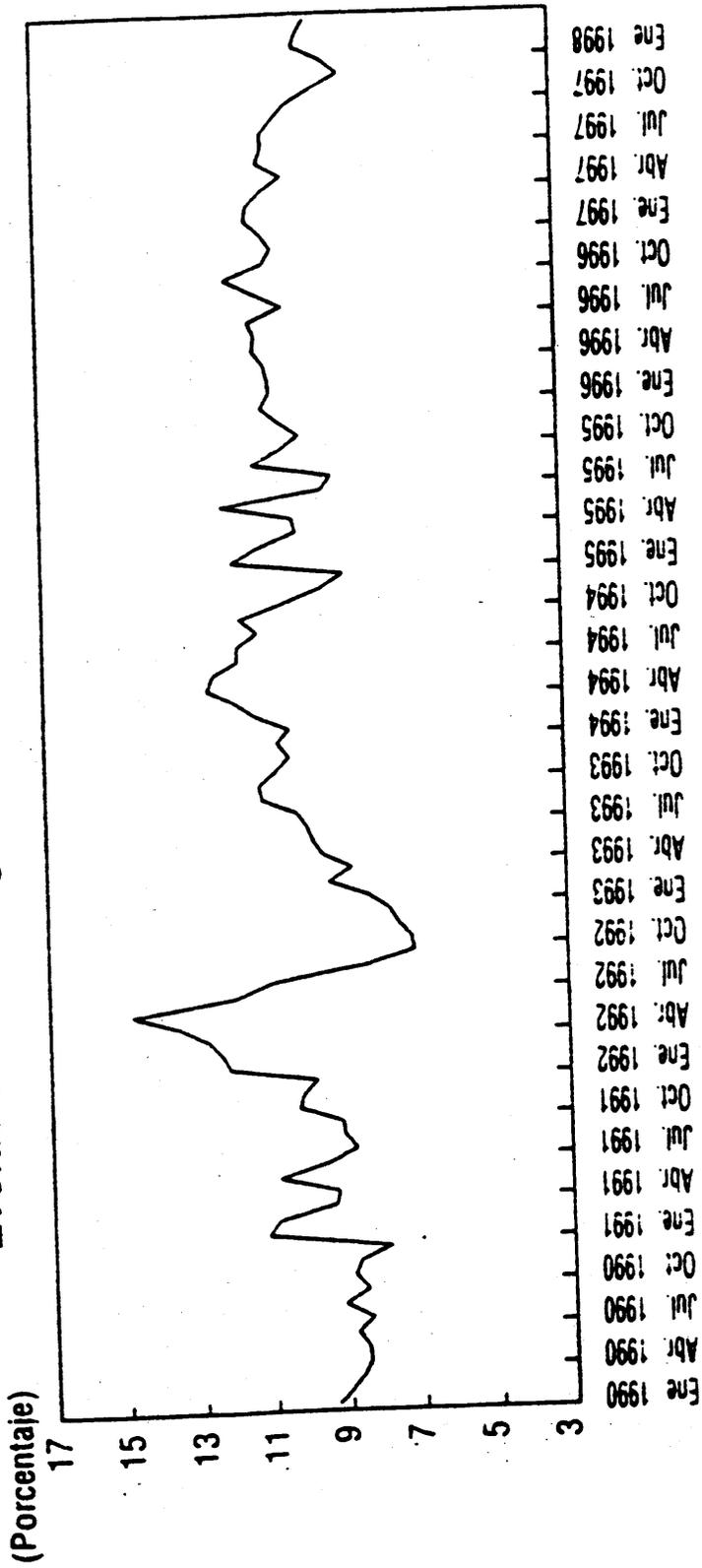
GRAFICO No.2.1

# Tasas de interés activas y pasivas en el sistema financiero



FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA

**GRAFICO No.2.2.  
Evolución del margen de intermediación bancaria**

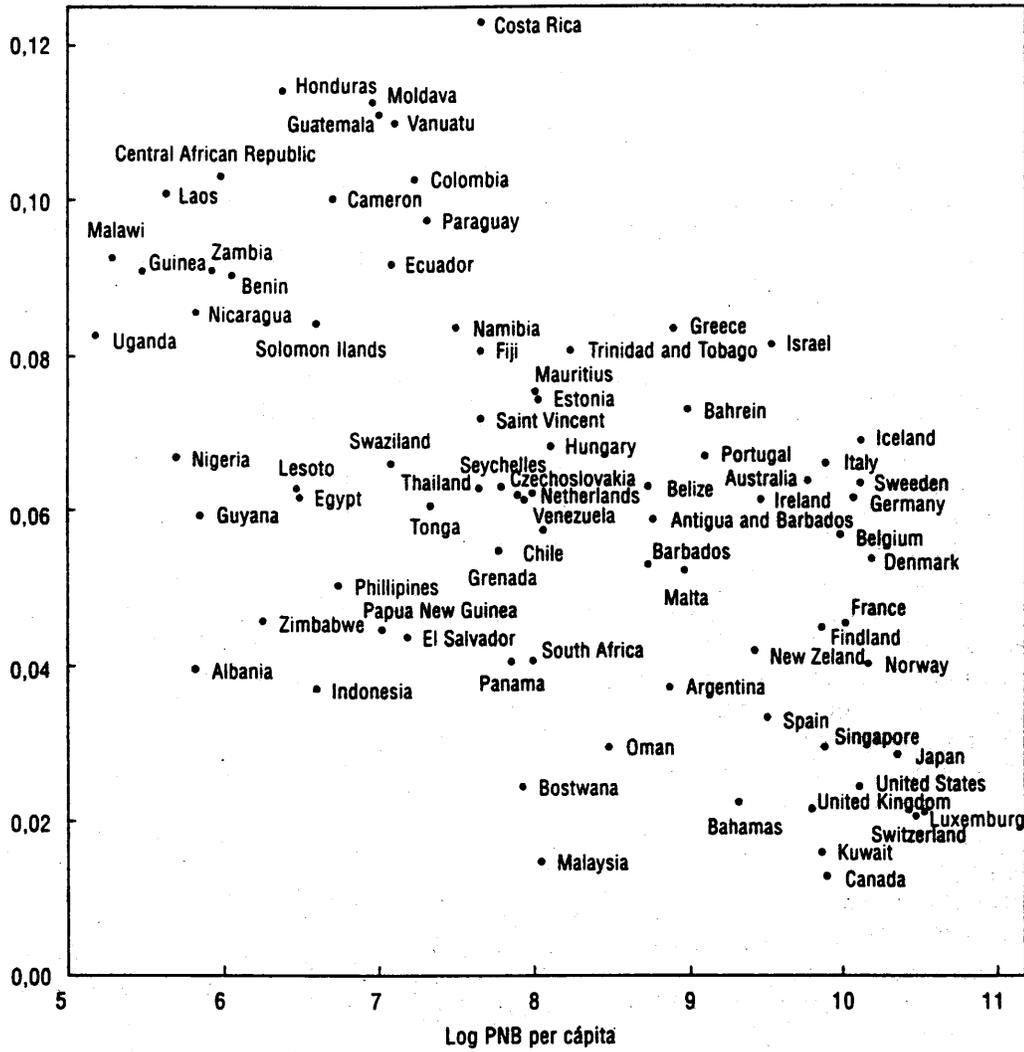


FUENTE: BANCO DE LA REPUBLICA

Gráfico 2.3.

Margen financiero y log PNB per cápita en 79 países

(Margen financiero)



Fuente: Estadísticas financieras Internacionales del FMI e Informe sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

ven presionadas a reducir por esa vía utilidades si muchas de las instituciones tienen aún un elevado grado de ineficiencia. Por otro lado, la existencia de depósitos sobre el endeudamiento externo de corto plazo, exigidos por el Banco de la República, impide una mayor competencia de los recursos externos, que podría contribuir a reducir el margen entre las tasas de colocación y captación.

Vale la pena comentar también que en Colombia opera en la práctica un sistema de tasas preferenciales de interés con márgenes diferentes. Las corporaciones grandes con poder de negociación frente a los bancos obtienen tasas inferiores con respecto a las empresas de menor tamaño.

- iv) El entorno macroeconómico de los dos últimos años se ha caracterizado por severos déficits fiscal y de cuenta corriente, con presión fuerte sobre la banda cambiaria. Como resultado, el Banco Central ha permitido la elevación de las tasas de interés, con restricción fuerte en la liquidez en algunas coyunturas.
- v) La recesión de la economía registrada durante el último trimestre de 1996 y el primero de 1997 y la desaceleración económica reciente han conducido a una oleada de concordatos y de deterioro en la calidad de la cartera del sistema financiero (ver Cuadro No.2.2) <sup>10/</sup>. Desaparecen del mercado empresas de todos los tamaños. Todo ello ocurre después de un boom de consumo entre 1993 y 1995. En el cuadro No.2.2 se presenta la evolución de la calidad de la cartera, definida como la relación entre cartera vencida y cartera bruta para el crédito comercial otorgado por el sistema bancario (que es el más aproximado a los créditos a empresas), de consumo e hipotecario desde 1996. Aunque la cartera comercial muestra un mejor comportamiento que la cartera de consumo e hipotecaria, refleja un deterioro desde 1997.

El deterioro patrimonial ha sido más fuerte en el grupo de compañías de financiamiento comercial (CFC) especializadas o no en leasing. En particular, la cartera vencida como proporción de la cartera total para este tipo de compañías es la más alta del sistema financiero privado a agosto de 1998: 7.3% para los bancos privados, 5.7% para corporaciones financieras, 9.7% para corporaciones de ahorro y vivienda, 13.6% para las CFC no especializadas y 18% para las especializadas en leasing.

A partir del primer semestre de este año se han registrado quiebras importantes en el sector de cooperativas financieras, que solamente a partir de junio de este año empezó a ser vigilado por la Superintendencia Bancaria. Este sector no ha sido manejado con profesionalismo en Colombia y tampoco había venido siendo objeto de una supervisión adecuada por parte de las autoridades.

Este entorno someramente mencionado ilustra algunas de las razones por las cuales las entidades financieras conciben la pequeña y la mediana empresa como de alto riesgo. Sin embargo, algunas de las entidades también empiezan a concebirlas como una oportunidad de mercado que no está suficientemente explorada en un entorno de mayor competencia.

A continuación se presenta la evolución de los principales instrumentos disponibles en Colombia dirigidos al financiamiento de la empresa de menor tamaño.

---

<sup>10/</sup> Desafortunadamente no existen estadísticas que permitan diferenciar la cartera bancaria por tamaño de empresa.

## CUADRO No. 2.2

### EVOLUCIÓN DE LA CARTERA VENCIDA Y DE LA CALIDAD DE LA CARTERA DEL SISTEMA BANCARIO

(Porcentajes)

	1996	1997	Jul.-97	Jun.-98
CARTERA VENCIDA(%)	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Comercial	51.20%	44.70%	51.60%	47.80%
Consumo	47.30%	44.70%	46.20%	42.20%
Hipotecaria	1.50%	10.60%	2.20%	10.00%
CARTERA VENCIDA/CARTERA BRUTA	5.90%	5.00%	6.10%	6.90%
Comercial	4.20%	3.40%	4.40%	5.10%
Consumo	10.40%	9.20%	10.40%	11.60%
Hipotecaria	5.90%	5.80%	8.50%	6.30%

Fuente: Cálculos con cifras de las Superbancaria.

### 3. Las Líneas de Redescuento del IFI

El Instituto de Fomento Industrial IFI fue creado en 1940 con el objetivo de promover la creación de nuevas empresas bajo un concepto típico de “banco de desarrollo” y de un esquema de participación directa del estado en el desarrollo industrial. El IFI es una corporación financiera especial, ya que tiene funciones de banca de primer piso para la empresa grande dentro de la concepción tradicional de participación del estado en el desarrollo industrial y de banca de segundo piso para canalizar líneas de crédito a través de intermediarios financieros a las empresas de menor tamaño.

Dentro de las actividades de primer piso el IFI había sido importante inversionista de empresas en varios sectores económicos y ha venido en un proceso gradual de desinversión. Sin embargo, ha seguido participando de todas maneras en el salvamento de empresas grandes, que por razones de orden social o político el estado busca apoyar a través del crédito. En sentido estricto, dentro de una concepción de creación de empresas en un entorno competitivo, esta función del IFI debería ser redundante como ya ha ocurrido en el Banco de la República, que también operaba como “banco de desarrollo” con cupos especiales, lo cual fue objeto de severas críticas desde la década del 70 <sup>11/</sup>.

<sup>11/</sup> L. Currie: “La Política Monetaria y el Nivel de Precios”. Revista de Planeación y Desarrollo (Abril-Junio 1973).

Así las cosas, las actuales funciones del IFI tienen directamente que ver con un estado que no renuncia a la función de “banca de desarrollo”, y que radicaba en el Banco Central a través de los fondos financieros, como ya se comentó. Por otra parte, una directriz esencial del Plan de Desarrollo del gobierno que se inició en 1994 consistía en convertir al IFI en el principal instrumento de irrigación de crédito para generación de empleo en empresas de menor tamaño a través de líneas de redescuento. Aparentemente el nuevo gobierno que se inicia mantendrá una política activa con respecto a estas líneas de redescuento, particularmente para la PYME.

En este contexto, en el IFI han venido operando a partir de 1994 dos líneas de redescuento dirigidas a empresas de menor tamaño: la línea PROPYME para pequeña y mediana empresa y la línea FINURBANO dirigida a la microempresa. El desempeño de estas líneas, puede caracterizarse de la siguiente manera:

a) Fuentes de recursos

La línea de crédito PROPYME surge a partir de la entrega de los saldos de cartera vigente del Fondo Financiero Industrial (FFI) por parte del Banco de la República al Instituto de Fomento Industrial (IFI). El IFI se hizo cargo, tanto de los activos, como de los pasivos del FFI, sin que se garantizase de por sí un crecimiento en las colocaciones de crédito.

Aunque la administración del IFI entre 1992 y 1993 intentó desarrollar un programa crediticio para pequeñas y medianas empresas, el alcance de los recursos no fue significativo. El plan de desarrollo del gobierno anterior asignó un presupuesto para los cuatro años (1994 - 1998) de 600.000 millones de pesos, equivalentes a 725 millones de dólares de 1994.

Originalmente estaba concebido que habría recursos provenientes del presupuesto nacional para estas líneas de redescuento. Sin embargo, ésto no ocurrió debido a los problemas de déficit fiscal del gobierno central en los últimos años. En este contexto, las fuentes de recursos de crédito del IFI para sus operaciones, tanto de primero como de segundo piso dependen fundamentalmente de captación directa del público a través de certificados de depósito a término (CDTs) con vencimiento predominantemente a 3 meses. Como sustituto de esta fuente de captación, el IFI no logró tampoco suficiente acceso a crédito externo, que podría haber sido una vía para reducir el costo de sus recursos. El IFI también se financia a través de emisiones de bonos, pero los montos que ha podido colocar no son significativos para sus necesidades.

El IFI otorga crédito directo sólo a empresas clasificadas como grandes con activos superiores a 2.600 millones de pesos (aproximadamente 2 millones de dólares) a diciembre 31 de 1997 <sup>12/</sup>. Para las empresas con activos inferiores se utilizan las líneas de redescuento. La línea FINURBANO cubre empresas con menos de 10 trabajadores y menos de 100 millones de activos (77.000 dólares aproximadamente). La línea PROPYME cubre empresas entre 11 y 199 trabajadores y activos entre 100 y 2.600 millones.

b) Cifras agregadas de la líneas PROPYME y FINURBANO

Entre agosto de 1994 y julio de 1998 las siguientes son las principales cifras agregadas de ambas líneas:

- i) Empresas beneficiadas: 6.921 empresas pequeñas y medianas (14% de las PYMES registradas en las Cámaras de Comercio) y 69.726 microempresas (20% de las microempresas registradas en Cámaras de Comercio).

---

<sup>12/</sup> Para las equivalencias en dólares se utiliza una tasa de cambio promedio de 1400 pesos por dólar.

- ii) Desembolsos totales: 517 millones de dólares para PYMES (equivalentes al 71% del presupuesto total de la línea en los 4 años) y 138 millones de dólares para microempresas.
- iii) Crédito promedio por empresa: 75.000 dólares para PYMES y 2.000 dólares para microempresas.
- iv) Entidades financieras participantes: 92 para las PYMES y 113 para las microempresas (incluyendo entidades financieras, cooperativas y ONGS).

La evolución de los desembolsos por año en dólares se presenta en el cuadro No.2.3.

c) Sectores a los que van dirigidas las líneas

Inicialmente las líneas se concibieron para empresas de menor tamaño con actividades en cualquier sector económico diferente del agrícola, pero incluyendo la agroindustria. La razón para esta exclusión es la existencia en Colombia de otro banco de segundo piso especializado en crédito agrícola denominado Finagro, tal como se mencionó en el capítulo I.

En los últimos cuatro años hubo cambios de política de parte del IFI, al diseñar porciones de la línea con tasas diferenciales para los sectores del turismo, transporte, carbón y salud. Sin embargo, estas diferencias se eliminaron recientemente, retornando a la concepción original.

CUADRO No.2.3

PROGRAMA PARA MICROEMPRESAS, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y GRAN EMPRESA

(Valor del total de desembolsos expresados en su equivalente en US \$ Millones)

PROGRAMA	DESEMBOLSOS											
	1994 (Agosto - Diciembre)		1995 (Enero a Diciembre)		1996 (Enero a Diciembre)		1997 (Enero a Diciembre)		1998 (Enero a Julio)		TOTAL	
	Monto	No. Empresas	Monto	No. Empresas	Monto *	No. Empresas	Monto *	No. Empresas	Monto *	No. Empresas	Monto *	No. Empresas
PEQUEÑA Y MEDIANA	41	645	133	1,924	145	1,684	130	1,670	68	998	517	6,921
MICROEMPRESAS	3	3,295	41	23,104	39	14,185	40	23,444	15	5,698	138	69,726
Sub Total	44	3,940	175	25,028	183	15,869	170	25,114	83	6,696	655	76,647
GRAN EMPRESA			12	31	85	254	177	629	82	376	356	1,290
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>3,940</b>	<b>187</b>	<b>25,059</b>	<b>268</b>	<b>16,123</b>	<b>347</b>	<b>25,743</b>	<b>166</b>	<b>7,072</b>	<b>1,011</b>	<b>77,937</b>

Fuente: IFI

Se ha dado una discusión en los últimos dos años en Colombia sobre la posibilidad de fusionar los bancos de redescuento existentes en Colombia, que se han especializado por sectores, así: IFI (sector industrial), Finagro (sector agrícola), Bancoldex (exportaciones), Findeter (entidades territoriales), Fen (sector mineroenergético). De la evolución de esta discusión dependerá también el futuro de la asignación de crédito para las empresas de menor tamaño <sup>13/</sup>.

Los recursos de la línea PROPYME se han asignado por sector económico, así: 32% para industria, 30% para servicios, 22% para comercio, 10% para transporte y el resto para turismo y minería. Los recursos de FINURBANO por sector económico han sido asignados así: 41% al comercio, 27% a manufacturas, 20% a servicios y el resto a transporte y minería (ver cuadro No.2.4).

Es importante destacar que haber abierto las líneas a empresas de menor tamaño de distintos sectores económicos es un logro con respecto a la situación anterior, que concentraba los recursos principalmente en la industria.

d) Cobertura geográfica

Los desembolsos de la línea PROPYME se han concentrado en las regiones en las cuales se ubica principalmente la actividad industrial del país: Santa Fe de Bogotá (41%), Antioquía (11%), Valle (9%), Santander (7%) y Atlántico (4%), para una participación de estas regiones del 72% del total de desembolsos. La línea FINURBANO se distribuye así: 34% Santa Fe de Bogotá, 13% en el Valle, 7% en Tolima, 7% en Antioquía, 6% en Atlántico y 5% en Santander (para un total de 72% para estas regiones). Ver cuadro No.2.5.

e) Intermediarios financieros que redescuentan las líneas PROPYME y FINURBANO

Las líneas pueden ser redescontadas por bancos comerciales, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, organismos cooperativos de grado superior y cooperativas de ahorro y crédito. En el Caso de FINURBANO participan también ONGS.

El máximo de crédito que puede ser redescontado por el IFI con una entidad financiera corresponde al 10% del patrimonio técnico de la entidad. El redescuento es automático.

La participación de los intermediarios financieros que utilizan las líneas PROPYME y FINURBANO para otorgar crédito a las pequeñas y medianas empresas se presenta en el cuadro No.2.6.

Es importante destacar que al iniciar la operación de la línea los bancos más grandes tuvieron una alta utilización en el caso de PROPYME, pero con la mayor competencia en el sector financiero producida por los procesos de fusiones y de entrada de bancos extranjeros al país, la utilización de las líneas se ha desplazado a bancos de mediano tamaño, que han venido dando importancia dentro de sus estrategias de mercadeo al segmento de las PYMES, tales como el Banco Caja Social y los bancos y entidades cooperativas. Sin embargo, todo tamaño de bancos utiliza la línea en coyunturas de iliquidez.

#### CUADRO No.2.4

#### LÍNEAS PROPYME Y FINURBANO

<sup>13/</sup> Ver: Asociación Bancaria de Colombia: "Una Agenda para el Sector Financiero" (Julio 1998).

## DESEMBOLSOS POR SECTOR ECONÓMICO

(Agosto 1994- Julio 1998)  
(%)

SECTOR	PROPYME	FINURBANO
MANUFACTURA	32.31	26.72
SERVICIOS	29.55	19.60
COMERCIO	21.74	40.76
TRANSPORTE	9.67	12.80
TURISMO	5.18	-
MINERÍA	1.55	0.23
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: IFI

CUADRO No.2.5

LÍNEAS DE REDESCUENTO PROPYME Y FINURBANO  
 DESEMBOLSOS POR SECTOR GEOGRÁFICO  
 (Agosto 1994 - Julio 1998)  
 Porcentaje sobre el total

SECTOR	DESEMBOLSOS	
	PROPYME	FINURBANO
SANTA FE DE BOGOTÁ	40.85	33.70
ANTIOQUÍA	11.24	6.69
VALLE	9.49	13.21
ATLÁNTICO	3.84	6.32
SANTANDER	7.06	4.75
CALDAS	3.48	0.81
RISARALDA	3.87	1.00
TOLIMA	2.92	7.36
META	1.80	1.90
HUILA	1.89	3.43
BOYACÁ	2.24	2.07
BOLIVAR	2.83	2.49
NORTE DE SANTANDER	1.92	0.81
CUNDINAMARCA	1.64	2.19
CAUCA	0.49	2.11
NARIÑO	0.66	1.44
QUINDIO	0.97	0.73
MAGDALENA	0.34	0.34
CORDOBA	0.58	1.33
ARAUCA	0.04	0.02
CAQUETA	0.20	2.41
PUTUMAYO	0.03	0.17
CASANARE	0.26	0.34
CESAR	0.78	2.32
SUCRE	0.32	0.02
GUAJIRA	0.12	1.23
GUAVIARE	0.09	0.00
SAN ANDRES	0.06	0.77
AMAZONAS	0.04	0.00
CHOCO	0.00	0.02
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

**CUADRO No.2.6**

**DESEMBOLSOS POR INTERMEDIARIO FINANCIERO DE LA LÍNEA  
PROPYME Y FINURBANO  
(AGOSTO 1994 - JULIO 1998)  
Porcentajes del total**

<b>ENTIDAD FINANCIERA</b>	<b>PROPYME</b>	<b>ENTIDAD COOPERATIVA O BANCO COOPERATIVO</b>	<b>FINURBANO</b>
COOPDESARROLLO	11.28	X	3.13
BANCO UCONAL	3.88	X	0.31
B.C.H.	1.26		0.04
BANCOOP	5.47	X	2.92
LEASING COLVALORES	1.79		0.00
BBV-BANCO GANADERO	7.93		3.41
CORFITRANSPORTE	1.36		0.32
CUPOCRÉDITO	2.50	X	7.46
CORFICALDAS	2.25		0.27
COOPCENTRAL	1.73	X	1.03
FUNDACIÓN FES	1.50		0.11
CORFIOCCIDENTE	2.75		0.07
BANCO CAJA SOCIAL	3.37		4.79
BANCO POPULAR	2.39		1.06
BANCO DEL ESTADO	6.68		1.90
CORFISANTANDER	2.83		0.04
BANCAFÉ	4.49		1.37
BANCO DE BOGOTÁ	1.85		0.09
BANCO DE OCCIDENTE	1.12		0.07
BANCO DE COLOMBIA	3.96		0.38
BANCO SANTANDER	3.09		0.29
BIC	2.03		0.21
CORFIDESARROLLO	2.35		0.56
FINAMERICA	0.0		16.4
FUNDACIÓN COMPARTIR	0.0		4.85
FUNDACIÓN W.W.B	0.0		2.28
FUNDACIÓN MARIO SANTODOMINGO	0.0		10.47
EMPRENDER	0.0		2.86
<b>Sub total</b>	<b>73.86</b>		<b>66.69</b>

Fuente: IFI

Por otra parte, hay una participación importante de ONGs en la colocación de recursos a los microempresarios.

En opinión de algunos intermediarios consultados, existe una tendencia a asignar los recursos del IFI a las empresas de mayor tamaño dentro del segmento de las PYMES con créditos de mayor volumen y así reducir costos de transacción.

Según el IFI, los recursos disponibles han atendido toda la demanda de los intermediarios financieros en los cuatro años de existencia de la línea. Pese a que el costo de la mezcla de captación de estos intermediarios puede ser inferior a la del IFI al incorporar la cuenta corriente en el caso de los bancos, las razones principales que pueden hacer atractiva la línea PROPYME son las siguientes:

- i) Los plazos promedios de colocación pueden alcanzar 5 años y medio cuando en el sistema financiero colombiano predomina un plazo de 1 año. Esto es muy importante para el financiamiento de proyectos de inversión de las PYMES y microempresas, que es el propósito principal de las líneas. Usualmente las entidades financieras colombianas, con excepción de las corporaciones de ahorro y vivienda, que colocan a plazos superiores a 15 años, prefieren colocar recursos a plazos cortos, dada su estructura de captaciones, que es de muy corto plazo.
- ii) Las entidades financieras que utilizan recursos de la línea no tienen el costo administrativo de captación y su responsabilidad principal se concentra en la evaluación de riesgo crediticio, que es del intermediario en su integridad.
- iii) Los riesgos de tasa de interés y de plazos ("gaps") para los créditos colocados con recursos de las líneas de redescuento corresponden al IFI y no al intermediario financiero.
- iv) Los encajes exigidos por el Banco de la República y el pago de primas del seguro de depósito exigido por el Fondo de Garantías sobre los recursos de las líneas, también corresponden al IFI.

La tasa de redescuento que carga el IFI al intermediario financiero tiene como base el costo promedio de captación para los intermediarios financieros de los certificados de depósitos a término o CDTs (esta tasa es denominada en Colombia DTF), más unos puntos de spread, según la liquidez del mercado. En la actualidad este spread es de 5.42% para los créditos de la línea PROPYME con plazos hasta 3 años (más 0.20% por cada año adicional) y para créditos de la línea FINURBANO intermediadas por entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Este margen es de 6.16% para las entidades no vigiladas por esa Superintendencia.

Algunos intermediarios financieros consideran que la tasa de redescuento no es suficientemente atractiva, particularmente en coyunturas de liquidez en el mercado. Esta tasa se debe comparar con los márgenes de intermediación que se presentaron en el gráfico No.2.2.

La tasa de interés de los créditos a los usuarios es definida por los intermediarios financieros. Puede afirmarse que los créditos con recursos del IFI no son subastados en forma competitiva. En realidad las entidades financieras acceden a esos recursos según su interés por participar en este segmento de mercado y sus necesidades de liquidez.

Dentro del entorno de competencia reciente en el sistema financiero, algunas entidades grandes esperan lanzar productos de crédito específicos para las PYMES con sus propios recursos, pero el plazo máximo hasta ahora previsto es de 3 años.

f) Costos de transacción

El criterio del IFI consiste en que la colocación de la línea se debe hacer conforme a la estrategia comercial de cada entidad financiera que coloque recursos de PROPYME.

Existía la tradición de que la colocación de las líneas de crédito anteriores del Banco de la República exigían costos de diligenciamiento de estudios previos del proyecto y elaboración de formularios de solicitud usualmente complejos. Esto depende hoy de las exigencias de las entidades financieras, pero no existe un sistema generalizado de apoyo a las PYMES en cuanto a la asesoría a las empresas para la elaboración de este tipo de estudios. No se dispone de estadísticas sobre el costo para los usuarios de acceder a los recursos.

De todas maneras, es pertinente recordar que la preparación de una solicitud de crédito destinado a inversión es usualmente más compleja que la de los créditos de consumo. Sin embargo, el costo de su elaboración debe minimizarse.

En el caso de las microempresas si existe la asesoría a los empresarios por parte de las ONGS, que casi siempre recuperan esos costos explícita o implícitamente a través de comisiones por estudios de crédito, o de la tasa de interés.

g) Cobertura de las líneas con respecto al universo de PYMES y Microempresas

Por razones de clasificación, desafortunadamente no existen en Colombia buenas estadísticas que permitan diferenciar la cartera destinada a consumo, de la cartera destinada a capital de trabajo o inversión de las empresas. Ello en razón de que el crédito de consumo se clasifica por monto (créditos inferiores a 60 millones de pesos, equivalentes a 42.800 dólares).

Sin embargo, si se efectúa el ejercicio de estimar los recursos colocados por las líneas PROPYME y FINURBANO con respecto a la variación de la cartera comercial del sistema bancario en los 4 años de existencia de las líneas, su participación es del 9%.

h) Calidad de la cartera

Desafortunadamente el IFI no lleva registros de la calidad de la cartera otorgada con recursos de sus líneas ya que el riesgo es asumido por los intermediarios financieros. Sin embargo la calidad de cartera del sistema financiero se ha venido deteriorando en los últimos años, tal como se explicó atrás.

i) Evaluación del impacto de la líneas

El IFI contrata una evaluación periódica independiente con la firma Econometría <sup>14/</sup> sobre del impacto de la línea en cuanto a generación de empleo, impulso de exportaciones y ventas, basada en una metodología diseñada por Fedesarrollo <sup>15/</sup>.

En el último informe de evaluación se pueden apreciar los siguientes resultados:

- **Empleo**

El empleo total de las firmas beneficiarias creció en un promedio anual de 10.64%, equivalente a 44.816 nuevos empleos.

---

<sup>14</sup> / "Evaluación y Seguimiento del Programa PROPYME y FINURBANO y de los intermediarios financieros". Econometría – Quinto Informe (Junio 1998).

<sup>15</sup> / L. A. Zuleta J. – D. Ramírez G.: "Propuesta Metodológica para la Evaluación de las Líneas de Crédito del IFI: PROPYME y FINURBANO". Fedesarrollo (Mayo 1995).

Los sectores con mayor crecimiento en el empleo dentro del programa de crédito son la industria manufacturera (41% del empleo total generado por sector económico), comercio (25%), restaurantes, hoteles y servicios (18,5%).

Por sector geográfico la región que más participa es Bogotá (40%).

- **Exportaciones**

Las PYMES beneficiarias no tienen un perfil exportador. Sin embargo, durante 1997 las empresas mostraron una menor tendencia de producir para exportar. Las empresas exportadoras representan el 11.6% del universo de empresas beneficiadas con recursos de redescuento del IFI.

- **Ventas**

El 66% de los usuarios de crédito opina que éste incrementó su capacidad de ventas.

- j) Principales conclusiones sobre las líneas de redescuento del IFI

La introducción de las líneas de redescuento del IFI amerita una reflexión de conjunto con respecto a los logros y limitaciones de este instrumento, en relación a las necesidades financieras de las empresas de menor tamaño.

Sin duda alguna los logros más importantes se refieren a la disponibilidad más amplia de recursos para las empresas de este tamaño en todos los sectores económicos y el proporcionar crédito (principalmente para inversión) a plazos más largos que los disponibles en el mercado.

Sin embargo, los siguientes hechos reflejan que los recursos del IFI no son en la práctica objeto de competencia por parte de los intermediarios financieros, ni constituyen un incentivo especial para su uso:

- El costo es elevado en comparación con el costo de captación de las entidades bancarias que captan recursos sin costo financiero a través de cuenta corriente.
- Existe un sesgo hacia otorgar créditos a las empresas de mayor tamaño de este segmento de mercado para reducir costos de transacción.
- La mayor demanda por los recursos se presenta en coyunturas de iliquidez.

Es importante resaltar que los intermediarios financieros no tienen ningún estímulo explícito para adecuar sus plataformas bancarias a este tipo de empresas, dado el costo de transacción más elevado involucrado en la información y el tamaño unitario de los créditos.

Desde el punto de vista de la demanda, las PYMES y microempresas constituyen un mayor riesgo objetivo para los intermediarios financieros, dadas las fallas en información y su grado de informalidad. Este elemento no es corregido a través de la banca de segundo piso.

En este contexto, sería necesario que el IFI busque reducir el nivel de costos financieros haciendo más barata su mezcla de captación de recursos e introduzca algún elemento de competencia por los mismos, diseñando por ejemplo algún subsidio a los costos de transacción de los intermediarios financieros. Finalmente, es fundamental que el rediseño de estas líneas logre efectivamente beneficiar a los usuarios del crédito y no a los intermediarios financieros, de manera que las empresas de menor tamaño tengan acceso al crédito a tasas menores y a mayores plazos.

Surge así como vacío principal de la política la inexistencia de incentivos a la reducción de los costos de transacción de oferta y demanda para este tipo de créditos.

Por otra parte, la existencia de un Fondo de Garantías que busca propiciar condiciones más favorables de acceso al crédito para empresas de menor tamaño, debe considerarse en este rediseño.

#### **4. Fondo Nacional de Garantías (FNG)**

Al iniciar la década del 90 existían en Colombia tres Fondos de Garantías para respaldar créditos de la pequeña y mediana empresa: dos fondos privados (Fundescol y Fomentar) y un fondo público también muy pequeño (Fondo Nacional de Garantías)<sup>16/</sup>. Sin embargo, este último ha tenido un importante desarrollo en los últimos años.

Como puede apreciarse en el gráfico No.2.4 y cuadro No.2.7 el Fondo Nacional de Garantías tiene un desempeño muy dinámico a partir de 1994. En efecto, las empresas beneficiarias pasaron de 6.000 en el período 1982-1994 a 40.200 en el período 1994 - 1997. El valor garantizado pasó de 22.000 millones de pesos (30.8 millones dólares) a 79.000 millones (56.4 millones de dólares).

Tal desempeño obedece a las políticas que a continuación se describen.

##### a) Capitalización del FNG

El Fondo Nacional de Garantías fue capitalizado por el Gobierno Nacional a través del presupuesto del Ministerio de Desarrollo, mediante una ley que la autorizó, quedando el Gobierno Nacional con una participación del 60% sobre un capital total de 34.000 millones de pesos en 1998 (24 millones de dólares) y con una participación reducida del IFI del 23% y de Bandoldex del 16%, que eran antes los socios mayoritarios. El sector privado participa tan solo con el 1%.

##### b) Reforma al reglamento de garantías

En el período anterior a 1993 el FNG avalaba hasta el 80% del monto de los créditos, no tenía una participación activa en la evaluación del riesgo y las entidades financieras no tomaban parte activa en los procesos litigiosos. Todo ello constituía un incentivo al riesgo moral y se traducía en un grado muy elevado de siniestralidad. Por otra parte, el riesgo de crédito estaba concentrado en una proporción muy alta en la Corporación Financiera Popular, después Corporación Financiera de Desarrollo, entidad que desapareció, tal como se comentó.

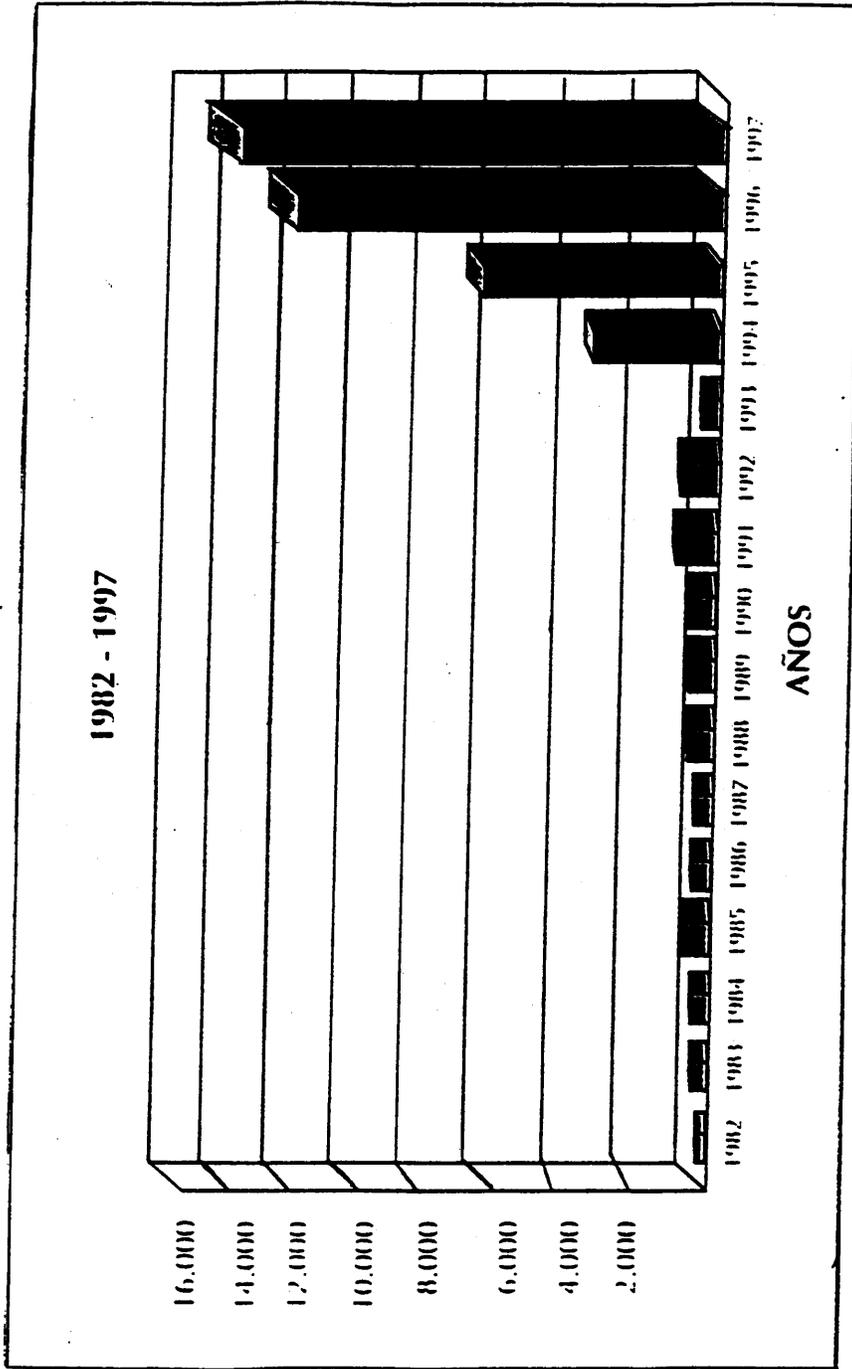
---

<sup>16/</sup> Sobre la historia de estos Fondos pueden citarse los siguientes documentos: Estructuras Financieras: "Diagnóstico Fondo Nacional de Garantías". (Febrero 1993).

- L.A. Zuleta J.: "Estudio de Factibilidad de un Fondo de Garantías para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa". Fundación Social (Agosto 1993).

GRAFICO No.2.4

VALOR DE LAS GARANTIAS  
FONDO NACIONAL DE GARANTIAS  
Millones de pesos



Fuente: F.N.G.

## CUADRO No.2.7

### FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS CREDITOS Y EMPRESAS GARANTIZADAS (Porcentajes)

	1982 a Agosto 1994	Agosto 1994 Dic. 1997	Total
EMPRESAS BENEFICIADAS	15%	85%	100%
VALOR CRÉDITOS	26%	74%	100%
VALOR GARANTÍAS	29%	71%	100%

Fuente: FNG.

Para evitar todos estos problemas se adoptaron las siguientes políticas de garantías:

- i) Para las garantías globales automáticas a las institucionales se adoptó un máximo de garantías del 50%.
- ii) En el caso de la cartera de dudoso recaudo, la entidad financiera debe tomar la iniciativa en el proceso litigioso y enviar copia al FNG de la demanda respectiva contra el deudor y los avalistas, con el atractivo para la entidad financiera de que incorpora capital e intereses.
- iii) Se define un período límite de 120 días para iniciar el proceso de litigio, contados a partir de la fecha de exigibilidad del capital, o de los intereses de crédito.
- iv) Se establece un sistema de comisiones diferenciales según el porcentaje de crédito garantizado y según el grado de riesgo, evaluado por los funcionarios del Fondo, evitando de todas maneras los riesgos en cuantías y condiciones considerables. El mayor riesgo corresponde a los siguientes criterios básicos: alto nivel de endeudamiento, deficiente experiencia crediticia, elevada cuantía del crédito, respaldo individual y no institucional de la garantía.
- v) El FNG otorga garantías hasta por un valor equivalente a 7 veces su patrimonio (esta restricción no existía antes).

c) Servicios

Además del otorgamiento de garantías, el FNG está en capacidad de asesorar empresas (sobre el proceso de gestión del crédito) que solicitan garantías para montos de créditos superiores a 10 millones de pesos (7.000 dólares) y cobra una comisión del 1% sobre el valor del crédito.

d) Segmento de mercado

Antes de 1993 el FNG otorgaba crédito a todo tamaño de empresas incluida la gran empresa <sup>17/</sup>. Como nueva política se definió que el FNG se concentraría en microempresa y pequeña y mediana empresa, excluyendo la empresa grande.

La utilización de los créditos puede dirigirse a capital de trabajo, activos fijos, capitalización o reestructuración de pasivos. Se respaldan créditos de todos los sectores económicos, exceptuando el agropecuario.

e) Fondos regionales

El Fondo tenía hace poco sólo oficinas en Bogotá. Con el fin de evitar costos administrativos y multiplicar la capacidad de garantizar los créditos a las empresas de su mercado objetivo, el FNG optó por una política de impulsar la creación de fondos regionales de garantías. En éstos, el Fondo Nacional es accionista en un 20%, con participación en la sociedad por parte de entidades públicas (gobernaciones y alcaldías) en un 29% y privadas (51%) de la región respectiva. Como resultado, se han creado 11 fondos regionales. El FNG asume el 66% de cualquier pérdida de los fondos regionales en calidad de retrogarantía o reaseguro y les otorga asistencia técnica. Los fondos regionales prestan los mismos servicios del FNG y pueden afianzar créditos hasta veintiún veces su patrimonio.

En el cuadro No.2.8 se aprecian las cifras del crédito garantizado por los fondos regionales a julio de 1998, con respecto a las garantías otorgadas por el FNG.

Cuando un fondo de garantías regional emite una garantía, esta recibe a su vez un reaseguro o una retrogarantía por parte del Fondo Nacional de Garantías por el 40% del valor total garantizado.

f) Tipos de garantía

Las garantías que otorga el FNG y los fondos regionales respaldan créditos otorgados por los intermediarios financieros con recursos propios, o con recursos de redescuento del IFI o de Bancoldex.

---

<sup>17/</sup> / Las definiciones de micro, pequeña, mediana y gran empresa son las mismas del IFI.

**CUADRO No.2.8**  
**SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS**  
**(1997 - JULIO DE 1998)**

Millones de pesos

FONDO	CAPITAL PAGADO	INICIO DE OPERACIONES	RESULTADOS 1997		RESULTADOS 1998	
			NÚMERO EMPRESAS	VALOR CRÉDITO	NÚMERO EMPRESAS	VALOR CRÉDITO
CESAR	278	1-Agosto-96	132	553	92	334
ORIENTE	213	1-Agosto-96	15	212	5	108
NARIÑO	258	1-Mayo-96	217	959	155	721
NORTE DE SANTANDER	258	1-Julio-97	14	118	19	178
COSTA ATLÁNTICA	479	1-Abril-97	1,715	3,872	426	1,574
TOLIMA	351	1-Julio-97	123	351	608	1,529
HUILA	235	1-Julio-97	149	1,096	154	1,564
VALLE	401	1-Julio-97	1	3	224	1,123
ANTIOQUÍA	359	10-Julio-97	36	905	61	661
SANTANDER	483	24-October-97	4	128	28	638
CAFÉ	517	1er Trimestre- 98	-	-	-	-
<b>SUB-TOTAL</b>			<b>2,406</b>	<b>8,197</b>	<b>1,772</b>	<b>8,431</b>
F.N.G.	20,253	1-Junio-82	12,081	41,134	2,911	19,788
<b>TOTAL</b>			<b>14,487</b>	<b>49,331</b>	<b>4,683</b>	<b>28,219</b>

Fuente: F.N.G.

El FNG ha diversificado el otorgamiento de garantías de manera que la garantía individual tradicional otorgada a una persona natural o jurídica se ha reducido en la composición de garantías otorgadas así: del 84% en 1994 al 10% en 1997, con respecto a otros tipos de garantías.

Las garantías que hoy otorga el FNG son las siguientes (ver cuadro No.2.9):

- **Garantías individuales**

Se utiliza para microempresas y PYMES que no cumplan los requisitos exigidos para la garantía global. Se tramitan usualmente en un plazo de 8 a 10 días. Según la evaluación del crédito pueden avalar entre el 50 y el 70% del total del crédito.

El FNG cuenta con un departamento de análisis de crédito, con un jefe y 5 analistas y revisa las evaluaciones de los intermediarios financieros.

La comisión que el FNG cobra en este caso es variable según el porcentaje del crédito garantizado, así:

- ◆ Hasta el 40% del crédito, el 1.2% de comisión.
- ◆ Del 41% al 50%, el 1.75%
- ◆ Del 51% al 60%, el 2.22%
- ◆ Del 61% al 70%, el 2.8%

- **Garantía global automática:**

La garantía se otorga automáticamente (sin consultar al FNG) con el estudio del intermediario financiero, para créditos cuyo monto es inferior a 34 millones de pesos (24.000 dólares), que cumplan las siguientes condiciones:

- ◆ Empresas con bajo endeudamiento.
- ◆ Excelente experiencia crediticia anterior.

Las garantías automáticas se otorgan en paquete a un intermediario financiero a través de convenios específicos y asignación de cupos para cada intermediario financiero, pero la garantía máxima en este caso es del 50%.

El FNG cobra una comisión del 1.5% sobre el saldo del capital de los créditos para este tipo de garantías.

- **Garantías para créditos superiores a 34 millones de pesos** (garantía global semiautomática).

En este caso el FNG evalúa completamente el crédito y se compromete a dar una respuesta en un plazo de 10 días. Si no hay respuesta en esa fecha el crédito se da por aprobado. El máximo garantizado es el 50% del crédito.

La comisión en este caso es del 1.75%.

- **Garantías institucionales**

En este caso las garantías se otorgan, no al beneficiario del crédito, sino a la institución que lo otorga. Esta es la garantía que se utiliza para los créditos a cooperativas y ONGS que irrigen créditos a las empresas pequeñas.

Las garantías institucionales se otorgan hasta un máximo del 50% del crédito garantizado y la comisión es del 1%.

- **Convenios especiales**

El FNG otorga garantías automáticas para las entidades con las cuales tiene convenios especiales: líneas de redescuento del IFI y Bancoldex y convenio especial con Colciencias.

## CUADRO No.2.9

### CRÉDITOS MOVILIZADOS POR TIPO DE GARANTÍA (1997) (Millones de pesos)

	NÚMERO EMPRESAS	VALOR CRÉDITO	VALOR GARANTÍA
INDIVIDUAL	70	4.407.00	2.721.09
INSTITUCIONAL	3,566	15.174.19	7.527.00
GLOBAL	8,445	21.911.60	9.220.78
RETROGARANTÍA	2,406	8.196.79	2.815.72
<b>TOTAL</b>	<b>14,487</b>	<b>49.330.00</b>	<b>22.285.00</b>

Fuente: F.N.G.

- **Retrogarantías**

Son las garantías o reaseguro que otorga el FNG a los fondos regionales. El FNG asume el 66% de las pérdidas de estos fondos.

- g) Beneficios de los servicios del FNG

- Comparte el riesgo con los intermediarios financieros y se convierte en su aliado para la recuperación de cartera.
    - Opera en todo el país.
    - Complementa las garantías que los empresarios no pueden otorgar en 100%
    - Sus servicios se ajustan a las líneas de crédito existentes en el mercado financiero.
    - Contribuye a irrigar crédito a un número creciente de PYMES y microempresas.

- h) Siniestralidad

En los dos últimos años la siniestralidad del FNG se había venido reduciendo (ver cuadro No.2.10). En el cuadro No.2.11 se muestra el porcentaje de siniestralidad para la totalidad del Fondo y para cada tipo de garantía acumuladas a diciembre de 1997. El siniestro de Corposol es el más grande y por esa razón se explicita en el cuadro.

El resultado operacional ha sido negativo, aunque con una tendencia hacia el decrecimiento de las pérdidas. Estas pérdidas se absorben a través de una parte del rendimiento financiero del portafolio del fondo. Sin embargo, parece razonable que el FNG eleve los niveles de comisiones ante la siniestralidad que registra.

Para 1998 se espera un incremento de la siniestralidad en virtud de la crisis generalizada de las entidades cooperativas ya mencionada. Del crédito garantizado a julio de 1998, la exposición con las cooperativas es de 7.000 millones de pesos (5 millones de dólares). Dado que estas entidades representan mayor riesgo, deberían tener un mayor nivel de comisiones de garantía.

- i) Participación de los intermediarios financieros

Los intermediarios financieros se obligan a informar mensualmente al FNG sobre el estado de cuenta de cada una de las obligaciones garantizadas y permitir al Fondo a realizar visitas de inspección para tener acceso a los documentos relacionados con las garantías.

Tradicionalmente el uso de garantías del FNG se ha concentrado en entidades bancarias cuya estrategia comercial se basaba en las PYMES, tales como el Banco Caja Social y los bancos cooperativos. En el cuadro No.2.12 se presenta la participación por entidades financieras de las garantías otorgadas por el FNG en el primer semestre de 1998.

Ante la baja respuesta de las entidades bancarias, el FNG optó por trabajar también con entidades cooperativas y ONGS, lo cual representó un deterioro en su siniestralidad, tal como se comentó.

Sin embargo, es importante destacar que un número importante de bancos grandes colombianos están diseñando productos para las PYMES con aval del FNG. De ahí que las posibilidades futuras de crecimiento puedan ser importantes.

#### CUADRO No.2.10

#### GARANTÍAS VIGENTES, PAGADAS Y RECUPERADAS (Millones de pesos)

	VIGENTES	PAGADAS	RECUPERADAS	SINIESTRALIDAD NETA
1994	10,737	481	246	2.2%
1995	13,754	1,321	446	6.4%
1996	25,530	2,780	938	7.2%
1997	36,198	2,253	785	4.1%

Fuente: F.N.G.

**CUADRO No.2.11**

**SINIESTRALIDAD ACUMULADA POR TIPO DE GARANTÍA (1)  
(Millones de \$)**

TIPO DE GARANTÍA	FECHA INICIO	EMPRESAS BENEFICIAS -DAS	VALOR CRÉDITO \$	VALOR GARANTÍAS \$	% GARANTÍAS	PAGO		VALOR RECUPERADO \$	SINIESTRALIDAD	
						No. EMPRESAS	VALOR \$		BRUTA	NETA
INDIVIDUAL	1982	5,277	62,372	37,706	60.5%	1,076	6,106	2,205	16.2%	10.3%
INSTITUCIONAL (2)	1994	50	46,857	23,302	49.7%	3	2,717	0	11.7%	11.7%
INSTITUCIONAL (3)	1994	49	41,821	20,784	49.7%	2	396	0	1.9%	1.9%
GLOBAL	1995	10,479	25.6	13,251	50.0%	24	49	0	0.4%	0.4%
RETROGARANTIA	1996	2,567	9,152	3,213	35.1%	2	0.2	0	0.0%	0.0%
CONVENIO IFI	1996	121	8,228	2,286	27.8%	1	10	0	0.4%	0.4%
<b>PROMEDIO SINIESTRALIDAD</b>									<b>11.1%</b>	<b>8.4%</b>
<b>PROMEDIO SINIESTRALIDAD SIN CORPOSOL</b>									<b>8.5%</b>	<b>5.6%</b>

Fuente: F.N.G.

(1) Datos acumulados a Diciembre 31 de 1997.

(2) En garantía institucional se tuvo en cuenta número de instituciones beneficiarias y no empresas.

(3) Excluyendo el siniestro de Coporsol por valor de \$2.322 millones.

CUADRO No. 2.12.

**SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS  
INFORME DE ACTIVIDADES  
GARANTÍAS OTORGADAS POR ENTIDADES DE CRÉDITO**

ENERO - JULIO 1998

No.	ENTIDAD DE CRÉDITO	EMPRESAS BENEFICIADAS	VALOR CRÉDITO	VALOR GARANTÍA	% TOTAL CRÉDITO
<b>BANCOS</b>					
1	BANCO COOPDESARROLLO	666	7,899	2,727	28.0
2	BANCO CAJA SOCIAL	167	2,579	1,290	9.1
3	BANCAFE	31	824	348	2.9
4	CAJA AGRARIA	167	776	361	2.8
5	BANCOOP	19	706	282	2.5
6	BANCO SANTANDER	7	453	256	1.6
7	BANCO DE BOGOTA	23	284	124	1.0
8	BANCO TEQUENDAMA	3	280	138	1.0
9	BANCO DEL PACIFICO	21	252	119	0.9
10	BANCO GANADERO	3	243	165	0.9
11	BANCO UCONAL	1	165	50	0.6
12	BANCO EXTEBANDEX DE COLOMBIA	1	160	80	0.6
13	BANCO SUDAMERIS	5	128	42	0.5
14	BANCO CENTRAL HIPOTECARIO	9	49	31	0.2
15	BANCO INDUSTRIAL COLOMBIANO	1	30	10	0.1
16	BANCO NACIONAL DEL COMERCIO	2	30	9	0.1
17	BANCO DEL ESTADO	2	16	7	0.1
18	BANCO DE COLOMBIA	1	15	5	0.1
19	BANCO ANGLO COLOMBIANO	1	6	3	0.0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>1,130</b>	<b>14,894</b>	<b>6,048</b>	<b>52.78</b>
<b>CORPORACIONES FINANCIERAS</b>					
1	CORFISANTANDER	3	150	91	0.5
2	CORFIOCCIDENTE	1	30	10	0.1
3	INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL	1	25	13	0.1
4	COFRINANSA	2	20	9	0.1
5	CORP. FINANCIERA DEL TRANSPORTE	1	15	8	0.1
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>8</b>	<b>240</b>	<b>130</b>	<b>0.85</b>

CUADRO No. 2.12.

**SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS  
INFORME DE ACTIVIDADES  
GARANTÍAS OTORGADAS POR ENTIDADES DE CRÉDITO**

ENERO - JULIO 1998

No.	ENTIDAD DE CRÉDITO	EMPRESAS BENEFICIADAS	VALOR CRÉDITO	VALOR GARANTÍA	% TOTAL CRÉDITO
	<b>CIAS. DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL</b>				
1	FINAMERICA	344	3,636	2,389	12.9
2	LEASING DE OCCIDENTE	9	338	168	1.2
3	FINANCIERA COMPARTIR	39	155	78	0.6
4	FINANSA	1	125	63	0.4
5	INDUFINANCIERA	1	100	70	0.4
6	FINSOCIAL	2	65	40	0.2
7	FINANCIERA DANN	1	60	42	0.2
8	CREDINVER	1	50	17	0.2
9	LEASING GRANCOLOMBIANO	1	35	17	0.1
10	INVERSORA	1	15	11	0.1
11	CREDIFINALCO	1	8	3	0.0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>401</b>	<b>2,896</b>	<b>2,896</b>	<b>16.3</b>
	<b>COOPERATIVAS</b>				
1	CUPOCREDITO	157	634	270	2.2
2	COOPERADORES	60	394	197	1.4
3	EMPRENDER	1074	316	130	1.1
4	COOPCENTRAL	3	188	57	0.7
5	COOPERAMOS	9	82	29	0.3
6	COOPERTIVE	12	40	17	0.1
7	COPIANTIOQUIA	7	38	13	0.1
8	COOMULTRASAN	2	37	10	0.1
9	SOLIDARIOS	3	24	11	0.1
10	CONSTRUYECOOP	2	0	11	0.1
11	COOPERATIVA INCOMEX	2	20	9	0.1
12	COFIANDINA	3	19	7	0.1
13	COFINAL	1	15	5	0.1
14	CREDISOCIAL	1	8	4	0.0
15	CAVAL	1	6	3	0.0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>367</b>	<b>1,842</b>	<b>772</b>	<b>6.53</b>

CUADRO No. 2.12.

SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS  
 INFORME DE ACTIVIDADES  
 GARANTÍAS OTORGADAS POR ENTIDADES DE CRÉDITO

ENERO - JULIO 1998

No.	ENTIDAD DE CRÉDITO	EMPRESAS BENEFICIADAS	VALOR CRÉDITO	VALOR GARANTÍA	% TOTAL CRÉDITO
<b>ONG'S Y OTROS</b>					
1	FUNDACION MARIO STO. DGO.	874	967	479	3.4
2	ACTUAR TOLIMA	459	706	234	2.5
3	ACTUAR BOLIVAR	175	346	115	1.2
4	CONTACTAR	114	324	113	1.1
5	ACTUAR ATLÁNTICO	82	282	93	1.0
6	FUNDAEMPRESA	23	212	70	0.8
7	CORP. EL MINUTO DE DIOS	35	176	76	0.6
8	CORP. ACCION POR EL QUINDIO	121	172	86	0.6
9	FUNDESAP	48	152	50	0.5
10	MICROEMPRESAS DE ANTIOQUIA	20	148	49	0.5
11	FUNDECOR	8	90	30	0.3
12	FUNDACION FES	2	88	31	0.3
13	FUNDAUNIBAN	2	5	1	0.0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>1,963</b>	<b>3,668</b>	<b>1,429</b>	<b>13.00</b>
<b>CON RECURSOS IFI</b>					
1	FUNDACION MUNDO MUJER	194	627	314	2.2
2	CUPOCREDITO	87	530	265	1.9
3	COOPCAFAM	117	351	176	1.2
4	COPROCENVA	100	300	150	1.1
5	COFINCAFE	58	250	125	0.9
6	CORP. MUNUTO DE DIOS	30	192	96	0.7
7	CAVAL	60	182	80	0.6
8	ACTUAR ANTIQUIA	52	156	78	0.6
9	COOCECAN	34	100	50	0.4
10	COOACTUAR	26	78	33	0.3
11	CONFENALCO ANTIOQUIA	25	76	38	0.3
12	ACTUAR RISARALDA	20	60	30	0.2
13	CORFUMUJER	1	50	17	0.2
14	CORP. MUNDIAL DE LA MUJER COLOM.	8	25	13	0.1
15	CREAR COOPERATIVA	2	9	5	0.0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>814</b>	<b>2,986</b>	<b>12,744</b>	<b>10.58</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>4,683</b>	<b>28,218</b>	<b>12,744</b>	<b>100</b>

Fuente: F.N.G.

j) Cobertura geográfica

La distribución geográfica de las garantías otorgadas por el FNG a diciembre de 1997 se presenta en el cuadro No.2.13. El 51% corresponde a Santa Fe de Bogotá y al Departamento del Atlántico.

k) Problemas existentes

- La legislación colombiana es muy inflexible en cuanto a la exigencia a los deudores para hacer efectivas las garantías y requiere algunas modificaciones. Por otra parte, los procesos judiciales son muy lentos. Sin embargo, éste puede ser un factor positivo en el sentido de que un fondo de garantías ofrece garantías líquidas vs. las garantías tradicionales del sistema financiero.
- El FNG está vigilado por la Superintendencia de Sociedades y no hace parte del estatuto orgánico del sistema financiero colombiano. Como este hecho ha despertado cierta desconfianza de parte de algunas organizaciones bancarias para operar con el FNG, la vigilancia de esta entidad por parte de la Superintendencia Bancaria podría mejorar la posición del FNG frente a los bancos. Sin embargo, otra alternativa podría consistir en exigir al FNG una evaluación periódica por parte de una firma calificadora de riesgo.

l) Principales conclusiones sobre el desempeño del FNG

En términos generales puede afirmarse que la experiencia de los últimos años con el FNG ha sido positiva, ya que ha reorientado su actividad hacia un otorgamiento de garantías dentro de un contexto de menor “riesgo moral” y ha mejorado la cobertura nacional y regional. En particular, el acceso de los microempresarios al FNG es un logro que merece destacarse.

Sin embargo, es importante garantizar la sostenibilidad financiera del FNG a largo plazo y vale la pena evaluar si los niveles actuales de comisiones son los más adecuados para hacer frente a los niveles registrados de siniestralidad, así estos sean decrecientes. En esa dirección, el Fondo está evaluando en este momento la posibilidad de aumentar los niveles de las comisiones. Adicionalmente, debería existir un sistema de comisiones diferenciales según el riesgo de las entidades financieras que ofrecen productos a sus clientes con aval del FNG.

## **5. Otros Instrumentos de Política**

a) Créditos de COLCIENCIAS para innovación

La línea IFI-Colciencias para desarrollo tecnológico financia proyectos por un plazo máximo de 10 años y hasta el 80% del valor de los mismos sin exceder 10.000 salarios mínimos (1.4 millones de dólares promedio). Cada proyecto es evaluado por Colciencias y la financiación se otorga a través de un intermediario financiero a la tasa de redescuento del IFI más 8 puntos en términos efectivos anuales.

Según la evaluación que efectúe COLCIENCIAS sobre el grado de innovación o desarrollo del respectivo proyecto, se reconoce un incentivo a la innovación tecnológica, que equivale aproximadamente a un porcentaje entre el 18 y 20% del crédito redescuento por el IFI.

**CUADRO No.2.13**

**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA  
GARANTÍAS OTORGADAS POR DEPARTAMENTO - DICIEMBRE DE 1997  
(Millones de \$)**

<b>No.</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>EMPRESAS BENEFICIA.</b>	<b>VALOR CRÉDITO</b>	<b>VALOR GARANTÍA</b>	<b>% TOTAL CRÉDITO</b>
1	ATLÁNTICO	7,391	14,215	6,473	28.8%
2	SANTA FE DE BOGOTÁ	845	11,323	5,146	23.0%
3	BOLÍVAR	2,500	3,358	1,655	6.8%
4	ANTIOQUÍA	670	3,068	1,341	6.2%
5	VALLE DEL CAUCA	534	2,405	1,177	4.9%
6	TOLIMA	682	2,243	1,050	4.5%
7	CUNDINAMARCA	182	2,122	1,017	4.3%
8	HUILA	253	1,688	579	3.4%
9	SANTANDER	213	1,472	627	3.0%
10	BOYACA	163	1,243	595	2.5%
11	NARIÑO	215	1,058	437	2.1%
12	RISARALDA	33	898	222	1.8%
13	CORDOBA	123	824	367	1.7%
14	META	159	650	265	1.3%
15	CESAR	139	564	229	1.1%
16	QUINDIO	115	528	264	1.1%
17	CAQUETA	65	402	169	0.8%
18	SAN ANDRÉS ISLAS	82	344	172	0.7%
19	CHOCO	1	250	175	0.5%
20	NORTE DE SANTANDER	42	208	94	0.4%
21	CAUCA	57	194	97	0.4%
22	GUAJIRA	7	108	54	0.2%
23	CALDAS	15	101	49	0.2%
24	MAGDALENA	1	64	32	0.1%
	<b>TOTAL</b>	<b>14,487</b>	<b>49,330</b>	<b>22,285</b>	<b>100%</b>

Fuente: F.N.G.

Este instrumento es utilizable por todo tamaño de empresas. A partir de 1994 Colciencias participó en la financiación de 1897 proyectos por un total 116.500 millones de pesos (83 millones de dólares).

Las empresas beneficiarias de los créditos de COLCIENCIAS formulan críticas a esta institución por su falta de capacidad operativa en lo que se refiere a la administración de sus instrumentos de política.

b) Fondo de Capital de Riesgo para empresas innovadoras

Está en proceso de constitución un Fondo de Capital de Riesgo para empresas innovadoras, que será constituido con un capital de 10 millones de dólares. Los principales aportantes son las incubadoras de empresas del país, el BID, Colciencias y algunas entidades privadas.

Este Fondo está dirigido a pequeñas empresas innovadoras que transfieran o adapten tecnologías externas. La inversión del Fondo en dichas empresas tendrá una duración entre 3 y 5 años y el tope máximo de aporte del Fondo en una empresa es de 500 millones de pesos (360.000 dólares).

Como puede observarse, esta es una experiencia en gestación que no puede ser aún objeto de evaluación. Sobre la experiencia de otros fondos de capital de riesgo en Colombia se amplía en el capítulo siguiente.

## **6. El Leasing como alternativa de Financiamiento de las Empresas de Menor Tamaño**

Dentro de la organización institucional del sector financiero colombiano existen desde 1993 las compañías de financiamiento comercial especializadas en leasing (CFCL), que otorgan crédito a todo tamaño de empresas con base en captaciones de CDTs y que además realizan operaciones de arrendamiento financiero.

El leasing había sido financiado por crédito bancario hasta 1993 y hasta 1995 las CFCL habían tenido un importante crecimiento apoyadas, tanto por una fase de auge en el ciclo económico, como por incentivos tributarios. Sin embargo, estas entidades han sido las más golpeadas del sistema financiero en los dos últimos años, tal como se comentó.

Pese a una reforma tributaria reciente, el leasing para empresas con activos inferiores a 7.000 millones de pesos (5 millones de dólares) sigue teniendo un importante incentivo tributario. Sin embargo, la utilización del instrumento no es suficientemente generalizada para el tamaño de empresas que pueda beneficiarse del incentivo, aparentemente por falta de conocimiento de los empresarios y falta de difusión por parte de las entidades financieras especializadas en el servicio de leasing atribuible al riesgo sectorial.

El mayor obstáculo a la utilización del leasing, pese a su condición de excelente garantía bancaria, es el costo efectivo resultante de los créditos en leasing. Las CFCL captan CDTs y tienen los mayores márgenes de intermediación en el mercado. De ahí resultan unas tasas de interés que no son atractivas para empresas pequeñas y en este contexto puede ser más barato acceder a una garantía del FNG para respaldar un crédito de otro tipo de entidad financiera.

### III. BALANCE GLOBAL DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO

#### 1. Principales Conclusiones de la Evaluación de los Instrumentos

En primer lugar, es importante destacar que la estructura institucional existente hoy en Colombia para impulsar el apoyo a las empresas de menor tamaño no ha sido resultado de una política integral en el área tecnológica, de formación de recursos humanos, de acceso a mercados, de financiamiento, etc. Por el contrario ella ha resultado de la superposición de instituciones y decisiones en el tiempo.

Ahora bien, es conveniente confrontar los instrumentos existentes en Colombia relacionados con el área de financiamiento de empresas de menor tamaño con los existentes en otros países y el grado de eficacia de los mismos. Estos instrumentos están muy ligados a la evolución de instituciones específicas, tal como se refleja en los capítulos anteriores.

Si se hace una revisión de los instrumentos que en la década de los 80 se recomendaban para el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en países desarrollados, los instrumentos principales recomendados eran los siguientes: participación en el mercado de valores, desarrollo de fondos de garantías especializados, e impulso a procesos de fusiones y absorciones <sup>18/</sup>. El único instrumento no generalizado en ese momento era la utilización de subsidios a los costos de transacción. Por supuesto, en estos países no se recomendaban los subsidios a las tasas de interés, que proliferaron en países en desarrollo <sup>19/</sup>. Por el contrario, los instrumentos iban dirigidos al mercado y al sector privado.

En el contexto de América latina los instrumentos que se vienen utilizando en esta década son los siguientes: subsidios de acceso al financiamiento dirigidos a las empresas, aportes de capital en fondos de capital de inversión, fondeo por parte de bancos públicos de segundo piso, instrumentos de cobertura de riesgo de crédito (seguros de crédito, fondos de garantía y grupos solidarios), infraestructura especializada de atención a las pequeñas y medianas empresas con bajos costos de transacción, e instrumentos de mercado tales como tarjeta de crédito, leasing, factoring, etc. <sup>20/</sup>.

De los listados anteriores de instrumentos se puede encontrar que los más desarrollados en los últimos años en Colombia son las líneas de redescuento del IFI y los avales del Fondo Nacional de Garantías. Aunque ambos instrumentos han tenido un crecimiento importante en su aplicación en los últimos cuatro años, no se trata de instrumentos que respondan a una política integral que parta de un diagnóstico de los problemas de financiamiento de las empresas de este tamaño.

Pese a que no se conocen todavía planteamientos precisos del nuevo gobierno sobre estos instrumentos, se conoce un mayor énfasis en la línea de redescuento para

---

<sup>18/</sup> M. Jarrett , M.Wright: "New Initiatives in the Financing of Smaller Firms". National Westminster Bank Quarterly Review. (August 1982).

<sup>19/</sup> M.J. Fry: "Money, Interest and Banking in Economic Development" The Johns Hopkins University Press. (1988).

<sup>20/</sup> Günther Held: "Políticas de Financiamiento de las Empresas de Menor Tamaño: Experiencias recientes en América Latina". Cepal. Serie Financiamiento del Desarrollo No.34 (Octubre de 1995).

pequeña y mediana empresa (sin eliminar la existencia de la línea de redescuento para microempresas), con el complemento de un fondo de modernización tecnológica para la Pyme y del Fondo Nacional de Garantías. Por otra parte, algunas tendencias del mercado también pueden dar algunos indicios sobre el futuro de estos instrumentos.

a) Las líneas de redescuento del IFI

En el caso de las líneas de redescuento del IFI, la realidad consiste en que las entidades financieras tienen el incentivo a utilizarlas principalmente en coyunturas de iliquidez del mercado financiero y ciertamente no han contribuido a desarrollar una tecnología crediticia a este tamaño de empresas. Por el contrario, muchas de las entidades que utilizan las líneas tienden a fomentar los créditos entre las empresas más grandes de este mercado objetivo.

Aunque el IFI ha realizado algunos esfuerzos para bajar el costo de captación de sus recursos a través de emisiones de bonos y algunas líneas de crédito internacional, su costo sigue siendo un enorme obstáculo para hacer atractivas estas líneas. Por otra parte, el IFI debe destinar parte importante de sus recursos a otorgar créditos a empresas grandes y a realizar operaciones de salvamento de empresas industriales.

Sería muy deseable que hacia el futuro el IFI concentrara su actividad en la atención a las empresas de menor tamaño sin desviar recursos hacia la empresa grande, y que al mismo tiempo lograra efectivamente reducir el costo de sus recursos con el fin de beneficiar más efectivamente a los usuarios de crédito de menor tamaño.

El hecho de que las entidades financieras que trabajan con las líneas de redescuento del IFI traten de concentrar sus operaciones en el segmento de mayor tamaño de las PYMES, indica la importancia de diseñar instrumentos complementarios que reduzcan las deficiencias de información y el costo de transacción de las entidades financieras.

La creciente competencia en el sector financiero colombiano está impulsando a las entidades financieras a buscar cada vez más nuevos mercados entre las empresas de menor tamaño. Aquí de nuevo el obstáculo principal consiste en el alto grado de informalidad de estas empresas en Colombia, que dificulta obtener información suficiente y veraz sobre la realidad de esas empresas, lo cual encarece el costo de transacción de los créditos.

Por último, la existencia del IFI ha quedado sujeta a interrogantes frente a recomendaciones que buscan fusionar los bancos de redescuento existentes en Colombia. En este contexto, no hay claridad sobre el futuro del IFI y de sus líneas de redescuento.

b) Fondo Nacional de Garantías

En primer lugar, es necesario destacar como un logro importante el acceso de los microempresarios a las garantías del FNG.

En segundo lugar, frente a escenarios de mayor participación del mercado privado en el financiamiento de las PYMES, la experiencia reciente del FNG resulta muy promisoría por su apoyo a los intermediarios financieros en la evaluación de los créditos y en el respaldo a las empresas con las garantías que ofrece, bajo reglas de juego que en principio minimizan el “riesgo moral”. Así las cosas, se presenta una oportunidad de desarrollo creciente para este instrumento en el futuro próximo dentro de las perspectivas que refleja el mercado.

Sin embargo, es preciso garantizar la sostenibilidad financiera de mediano plazo del FNG, que no registra aún equilibrio en sus finanzas, mediante unos niveles adecuados de comisiones y un sistema de comisiones diferenciales según el riesgo del intermediario financiero involucrado.

c) Instrumentos de mercado

Dado el contexto macroeconómico en el que se desenvuelven las PYMES en Colombia, la principal dificultad proviene del elevado nivel de tasas de interés y los niveles de márgenes de intermediación, que hacen poco competitivas las actividades económicas que se financien con crédito en proporciones importantes. Por su parte, las microempresas enfrentan dificultades de acceso al crédito.

De ahí la importancia de desarrollar instrumentos vinculados al mercado de capitales y a productos diferentes al crédito que permitan ampliar el portafolio de servicios financieros a las PYMES. Con respecto al leasing, se trata de un producto financiero, por ahora poco atractivo en Colombia, dado su alto costo financiero. El costo financiero de cualquier tarjeta de crédito es también muy elevado. Por otra parte, el descuento de cartera se da principalmente entre empresas de tamaño mediano y grande, ante el desconocimiento de este producto por parte de empresarios de menor tamaño.

En síntesis, se encuentra que los instrumentos disponibles son insuficientes, el papel del estado en alguna medida empieza a ser desplazado por el mercado, ya que los logros corresponden a una baja cobertura en cuanto al número de empresas que se benefician de los instrumentos existentes, con respecto al mercado potencial.

d) Fondos de capital de inversión

Con respecto a instrumentos relacionados con aportes patrimoniales a las pequeñas y medianas empresas a través de fondos de capital de inversión, el autor de este trabajo realizó una exhaustiva investigación sobre los principales obstáculos que ese tipo de instrumentos ha tenido en Colombia <sup>21</sup>.

Dichos obstáculos pueden condensarse de la siguiente manera:

- i) Las experiencias impulsadas en Colombia no han contado con recursos suficientes para desarrollar un tipo de fondo denominado en la literatura internacional sobre el tema "Hands on", es decir, con la posibilidad de asesoría directa en todos los campos que requiere la empresa por parte de los administradores del fondo de capital.
- ii) La cultura de la pequeña y mediana empresa en Colombia está estrechamente ligada a la propiedad y administración familiar de las organizaciones. Ello se traduce en una alta reticencia por parte de los propietarios para admitir inversiones de terceros en las empresas, así se trate de inversiones transitorias.
- iii) En Colombia no se ha desarrollado el mercado de capitales suficientemente y las normas que se aplicarían para empresas de menor tamaño que buscan incentivar la apertura a las bolsas de valores no han operado por no considerarse suficientemente atractivas por parte de los empresarios.
- iv) Una característica común a los países en los cuales el instrumento de los fondos de capital de riesgo ha sido exitoso consiste en que las tasas de tributación sobre ganancias de capital de largo plazo son muy atractivas. Este no es el caso de Colombia, en el cual la tasa de tributación es igual para todo tipo de empresas y para proyectos de riesgo y es del 35% (sin incluir impuestos frecuentes sobre la guerra o la paz, que elevan la tasa al 37.5%).

e) Subsidios a los costos de transacción

---

<sup>21</sup> / L.A. Zuleta J., L. Jaramillo G.: "Fondos de Capital de Riesgo: Sus Posibilidades y Perspectivas en Colombia". Estudio preparado para la Misión del Mercado de Capitales. (Diciembre 1995).

En Colombia es notable la ausencia de instrumentos de política relacionados con los costos de transacción del financiamiento, bien por parte de los empresarios en el diligenciamiento de solicitudes de crédito, o bien por parte de las entidades financieras que tienen un costo mayor de transacción al otorgar créditos de menor cuantía y de mayor riesgo para empresas medianas y pequeñas en comparación con los costos para las empresas grandes. Ello explica por que aún los recursos del IFI tienden a asignarse por parte de los intermediarios financieros a las empresas de mayor tamaño y no han contribuido a desarrollar una infraestructura crediticia en las entidades financieras especializada en atención a las PYMES. Hasta el momento los subsidios a los costos de transacción no han sido un tema de debate sobre políticas a las PYMES en Colombia.

Los pocos intermediarios financieros que han ajustado su infraestructura crediticia a este tamaño de empresas lo han llevado a cabo a través de asesores especializados en PYMES o microempresas, que visitan directamente la empresa y evalúan cuáles de los servicios disponibles pueden ser eficientemente utilizados por la empresa respectiva. Por supuesto, este enfoque es aplicado a un número muy limitado de empresas y supone unos costos de transacción muy elevados.

En Colombia existe una experiencia iniciada en 1997 por el IFI y ubicada en Santa Fe de Bogotá, relacionada con la prestación de servicios financieros conjuntos a la pequeña y mediana empresa (crédito, fiducia, seguros, garantías a los créditos, etc.). Hasta el momento la demanda de las empresas por este tipo de servicios es creciente, pero su autofinanciación no es aún clara.

## **2. Principales Recomendaciones**

Las principales recomendaciones de política que surgen del diagnóstico de este trabajo y de la evaluación de los instrumentos existentes, son las siguientes:

- i) En primer lugar, el mayor esfuerzo de la política debería ir dirigido a incentivar a los intermediarios financieros a otorgar mayores recursos de crédito a las empresas de menor tamaño.

Para ello se requieren instrumentos de política orientados a:

- El entorno del sector financiero que permita que, a través de una política macroeconómica efectiva, se reduzca más la tasa de inflación y con ello las tasas de interés.
  - La microeconomía del sector financiero buscando la reducción de márgenes de intermediación, al eliminar las distorsiones de precios que introducen las inversiones obligatorias e incentivando las economías de escala y alcance.
  - Reducir la informalidad del sector de la pequeña y micro empresa mejorando las estadísticas y los indicadores pertinentes y utilizando subsidios al costo de transacción de esas empresas para acceder al financiamiento. La existencia de subsidios transitorios que permitan el diseño y montaje de una infraestructura de administración crediticia adecuada a este tamaño de empresas incentivaría también a los intermediarios financieros a trabajar con las empresas de menor tamaño.
- ii) En segundo lugar, deberían reorientarse algunos de los elementos existentes de la política pública, así:
    - Las líneas de redescuento del IFI podrían ser más competitivas en el mercado si su costo de fondeo baja, con el fin de mejorar el margen de redescuento al intermediario financiero, pero asegurando que se beneficie efectivamente el usuario del crédito.

- El Fondo Nacional de Garantías podría impulsar negociaciones de paquetes de crédito con los intermediarios financieros dirigidos a las PYMES en condiciones similares a las que impulsan los llamados “intermediarios financieros” españoles <sup>22/</sup>.

Se trata de negociar la tasa con el intermediario financiero para paquetes grandes de crédito, cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- ◆ El FNG realiza exhaustivamente la evaluación del crédito
- ◆ Garantiza el 80% de los créditos individuales
- ◆ Ofrece la devolución del 50% de la comisión de garantía cuando el crédito se paga en condiciones normales.

Todas las otras condiciones del FNG se mantienen vigentes.

- iii) Se requiere en Colombia una instancia coordinadora de las políticas del sector público relacionadas con la PYME. Para ello se ha recomendado la creación de un Consejo para la Pequeña y Mediana Empresa, adscrito al Departamento Nacional de Planeación y similar al Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial existente en España <sup>23/</sup>.
- iv) Finalmente, en Colombia no se ha avanzado en el análisis de la situación específica de las pequeñas y medianas empresas vinculadas a “clusters regionales” competitivos, que garanticen un mayor potencial de crecimiento y desarrollo empresarial, de tal manera que puedan reducir la alta percepción de riesgo de este tamaño de empresas por parte de las entidades financieras.

El principal reto de la política y desarrollo institucional relacionados con el financiamiento de la empresa de menor tamaño hacia el futuro en Colombia consiste en impulsar un sistema integrado de crédito que armonice y rediseñe los instrumentos de apoyo del estado hacia el mayor acceso al crédito, e impulse una mayor consolidación de la tendencia del mercado en esta dirección.

---

<sup>22/</sup> / Un instrumento de este tipo está siendo diseñado por el Fondo Regional de Garantías de Antioquia.

<sup>23/</sup> / Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial: “Iniciativa PYMES de Desarrollo Industrial 1994–1999”. (Mayo 1994).

## **ANEXOS**

**CUADRO No. A.1****PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESA**

	<b>95</b>	<b>85-90</b>	<b>91-95</b>
GRANDE	50.7%	50.1%	51.0%
MEDIANA	30.5%	28.7%	30.0%
<b>TOTAL</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

**CUADRO No. A.2****TASA DE CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL POR TAMAÑO DE EMPRESA**

	<b>1995</b>	<b>1985-1990</b>	<b>1991-1995</b>
<b>I. TASA DE CRECIMIENTO</b>			
Grande	11.2%	3.2%	6.1%
Mediana	21.4%	3.5%	10.8%
Pequeña	-8.1%	8.4%	10.2%
<b>Total Industria</b>	<b>11.2%</b>	<b>3.4%</b>	<b>7.6%</b>
<b>II. PARTICIPACIÓN</b>			
Grande	63.1%	66.6%	64.3%
Mediana	26.4%	22.3%	24.6%
Pequeña	10.5%	11.0%	11.1%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos elaborados con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

CUADRO No. A.3

TASA DE CRECIMIENTO DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN  
POR TAMAÑO DE EMPRESA

	1995	1985-1990	1990-1995
Grande	7.2%	3.7%	4.8%
Mediana	12.4%	3.7%	6.4%
Pequeña	-4.2%	8.9%	4.4%
<b>Total Industria</b>	<b>7.0%</b>	<b>4.2%</b>	<b>5.1%</b>

Fuente: Cálculos elaborados con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

### Serie Financiamiento del Desarrollo \*

No.	Título
1	"Regulación y Supervisión de la Banca en la Experiencia de Liberalización Financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989.
2	"Ahorro e Inversión bajo Restricción Externa y Focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989.
3	"Los Determinantes del Ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990.
4	"Ahorro y Sistemas Financieros: Experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990.
5	"La Cooperación Regional en los campos Financiero y Monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990.
6	"Regulación del Sistema Financiero y Reforma del Sistema de Pasivos: Experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991.
7	"El Leasing como Instrumento para facilitar el Financiamiento de la Inversión en la Pequeña y Mediana Empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991.
8	"Regulación y Supervisión de la Banca e Instituciones Financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991.
9	"Sistemas de Pensiones de América Latina. Diagnóstico y Alternativas de Reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991.
10	"¿Existe aún una Crisis de Deuda Latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991.
11	"La Influencia de las Variables Financieras sobre las Exportaciones bajo un Regimen de Racionamiento de Crédito: Una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992.
12	"Las Monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992.
13	"Análisis Estadístico de los Determinantes del Ahorro en Países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993.
14	"Regulación, Supervisión y Desarrollo del Mercado de Valores" (LC/L.768), julio de 1993.
15	"Empresas de Menor Tamaño Relativo: Algunas Características del Caso Brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994.

---

\* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 16 "El Acceso de las Pequeñas y Medianas Empresas al Financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: Balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994.
- 17 "La Experiencia en el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994.
- 18 "Acceso a los Mercados Internacionales de Capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994.
- 19 "Fondos de Pensiones y Desarrollo del Mercado de Capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994.
- 20 "Situación y Perspectivas de Desarrollo del Mercado de Valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994.
- 21 "Integración de las Bolsas de Valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994.
- 22 "La Reanudación de las Corrientes Privadas de Capital hacia América Latina: El papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994.
- 23 "Movimientos de Capitales, Estrategia Exportadora y Estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994.
- 24 "Corrientes de Fondos Privados Europeos hacia América Latina: Hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994.
- 25 "El movimiento de Capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994.
- 26 "Repunte de los Flujos de Capital y el Desarrollo: Implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994.
- 27 "Flujos de Capital: El Caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994.
- 28 "El Financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994.
- 29 "Reforma a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995.
- 30 "Acumulación de Reservas Internacionales: Sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995.
- 31 "Financiamiento de las Unidades Económicas de Pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995.
- 32 "Acceso de la Pequeña y Microempresa al Sistema Financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995.
- 33 "Private International Capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995.
- 34 "Políticas de Financiamiento de las Empresas de Menor Tamaño: Experiencias

- recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995.
- 35 "Flujos Financieros Internacionales Privados de Capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995.
- 36 "Distribución del Ingreso, Asignación de Recursos y Shocks Macroeconómicos. Un Modelo de Equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996.
- 37 "Operación de Conglomerados Financieros en Chile: Una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996.
- 38 "Efectos de los Shocks Macroeconómicos y de las Políticas de Ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996.
- 39 "Nota sobre el Aumento del Ahorro Nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996.
- 40 "Flujos de Capital externo en América Latina y el Caribe: Experiencias y Políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997.
- 41 "Surgimiento y Desarrollo de los Grupos Financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997.
- 42 "Costa Rica: Una revisión de las Políticas de Vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), junio de 1997.
- 43 "Choques, Respostas de Política Económica e distribución de renda no Brasil" (LC/L.1005), junio de 1997.
- 44 "Distribución del Ingreso, shocks y políticas macroeconómicas" (LC/L.1006), mayo de 1997.
- 45 "Pension Reforms in Central and Eastern Europe: necessity, approaches and open questions" (LC/L.1007), abril de 1997.
- 46 "Financiamiento de la Vivienda de Estratos de Ingresos Medios y Bajos: La experiencia chilena" (LC/L.1008), mayo de 1997.
- 47 "La Reforma a la Seguridad Social en Salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada" (LC/L.1009), mayo de 1997.
- 48 "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of moving from unfunded to funded pensions" (LC/L.1012), junio de 1997.
- 49 "Eficiencia y Equidad en el Sistema de Salud chileno" (LC/L.1030), julio de 1997.
- 50 "La Competencia Manejada y Reformas para el sector Salud de Chile" (LC/L.1031), julio de 1997.
- 51 "Mecanismos de pago/contratación del Regimen Contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia" (LC/L.1032), julio de 1997.

- 52 "A Comparative study of health care policy in United States and Canada: what policymakers in Latin America might and might not learn from their neighbors to the North" (LC/L.1033), julio de 1997.
- 53 "Reforma al Sector Salud en Argentina" (LC/L.1035), julio de 1997.
- 54 "Hacia una Mayor Equidad en la Salud: El caso de Chile" (LC/L.1036), julio de 1997.
- 55 "El Financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia" (LC/L.1037), julio de 1997.
- 56 "Las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) en Chile" (LC/L.1038), julio de 1997.
- 57 "Gasto y Financiamiento en Salud en Argentina" (LC/L.1040), julio de 1997.
- 58 "Mujer y Salud" (LC/L.1041), julio de 1997.
- 59 "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina" (LC/L.1042), julio de 1997.
- 60 "Reformas al Financiamiento del Sistema de Salud en Argentina" (LC/L.1043), julio de 1997.
- 61 "Logros y Desafíos de la Financiación a la Vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia" (LC/L.1039), julio de 1997.
- 62 "Acesso ao Financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente" (LC/L.1044), julio de 1997.
- 63 "Acceso a la Vivienda y Subsidios directos a la demanda: Análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas" (LC/L.1045), julio de 1997.
- 64 "Crisis Financiera y Regulación de Multibancos en Venezuela" (LC/L.1046), julio de 1997.
- 65 "Reforma al Sistema Financiero y Regulación de Conglomerados Financieros en Argentina" (LC/L.1047), julio de 1997.
- 66 "Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros en Colombia" (LC/L.1049), agosto de 1997.
- 67 "Algunos Factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo" (LC/L.1055), agosto de 1997.
- 68 "Algunos factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo" (LC/L.1060), agosto de 1997.
- 69 "Algunos factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo" (LC/L.1067), septiembre de 1997.

- 70 "Un análisis descriptivo de la Distribución del Ingreso en México, 1984-1992" (LC/L.1068), septiembre de 1997.
- 71 "Un análisis descriptivo de factores que inciden en la Distribución del Ingreso en Brasil, 1979-1990" (LC/L.1077 y Corr.1), septiembre de 1997.
- 72 "Rasgos estilizados de la Distribución del Ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva" (LC/L.1084), diciembre de 1997.
- 73 "Perspectiva de Género en la Reforma de la Seguridad Social en Salud en Colombia" (LC/L.1108), mayo de 1998.
- 74 "Reformas a la Institucionalidad del Crédito y el Financiamiento a Empresas de Menor Tamaño: La experiencia chilena con sistemas de "segundo piso" 1990-1998". (LC/L.1156), noviembre de 1998.
- 75 "El Factor Institucional en Reformas a las Políticas de Crédito y Financiamiento de Empresas de Menor Tamaño: La experiencia colombiana reciente" (LC/L.1163), enero de 1999.