

Saavedra, M.; Bustamante, S. (2013). El problema de financiamiento de la PYME y el sistema nacional de garantías en Colombia. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 62, 69-88.

El problema de financiamiento de la PYME y el sistema nacional de garantías en Colombia

María Luisa Saavedra García

Profesora Universidad Nacional Autónoma de México
(México D.F., México).

Contadora Pública de la Universidad de San Martín de Porres (Lima, Perú).
Especialista en Finanzas, Maestra en Finanzas y Doctora en Administración de la
Universidad Nacional Autónoma de México (México D.F., México).
maluisasaavedra@yahoo.com

Sara Cristina Bustamante Osorio

Estudiante Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia).
Pasante Tecnológico de Monterrey (Toluca, México) y
Universidad Nacional Autónoma de México (México D.F., México)
sarabte07@hotmail.com

El problema de financiamiento de la PYME y el sistema nacional de garantías en Colombia

Resumen: *El problema de financiamiento de la Pyme ha sido señalado como prioritario por los estudiosos de la materia y por los organismos internacionales. El objetivo de este trabajo es mostrar cómo ha operado el sistema de garantías para el otorgamiento de financiamiento a la Pyme en el contexto colombiano. El principal hallazgo de este trabajo es que a pesar de que este sistema en Colombia ha tenido una evolución favorable, aún falta mucho por hacer, dado que solamente ha alcanzado al 17% de las empresas de este sector.*

Palabras clave: *Sistema de garantías, Pyme, Financiamiento.*

The SMEs' Funding Problem and the National Guarantee System in Colombia

Abstract: *the SMEs' funding problem has been identified as a priority by scholars in the field and by international agencies. The purpose of this paper is to show how the guarantee system has operated to grant funding to the SMEs in the Colombian context. The main finding of this study is that although this system in Colombia has had a favorable evolution, there is still a lot to be done since it has only reached 17% of the companies in this sector.*

Keywords: *guarantee system, SMEs, funding.*

Le problème du financement des PME et le système national de garantie en Colombie

Résumé: *Les experts et les organismes internationaux ont qualifié de prioritaire le problème concernant le financement des PME. Le but de ce travail est donc de montrer comment le système de garantie a fonctionné pour l'assignation de ressources aux PME dans le contexte colombien. La principale conclusion tirée de cette analyse est que, malgré l'évolution favorable de ce système, il reste beaucoup à faire dans ce domaine, étant donné qu'à présent seulement 17% des entreprises du secteur ont été couvertes.*

Mots-clés: *système de garanti, PME, financement.*

El problema de financiamiento de la PYME y el sistema nacional de garantías en Colombia

María Luisa Saavedra García y Sara Cristina Bustamante Osorio

Primera versión recibida en abril de 2013 - Versión final aceptada en junio de 2013

I. Introducción

La problemática de la Pyme¹ es muy diversa y existen numerosos estudios al respecto (Álvarez, 2003; Argüelles, 2005; Armenta, 2003; Castellanos, 2006; Camisón, 1997; Dussel, 2001; Dussel, 2004; Kauffman, 2001; Morales, 2002; Naciones Unidas, 2002; OECD, 2002 y 2005; Ozuna, 2002; Palomo, 2005; Secretaría de Economía, 2003; Vergara, 2005; Welsh, 1991; Zevallos, 2003).

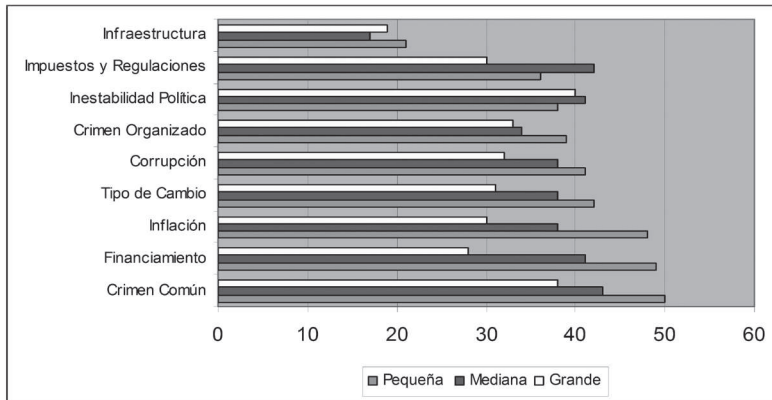
Sin embargo, Barquero (2003) ha señalado que los dos principales problemas de las Pymes son su estructura financiera y la escasez de capital de trabajo, así como la carencia de recursos humanos altamente capacitados.

La importancia que reviste el estudiar la problemática del financiamiento de las Pymes se pone de manifiesto en los resultados de un estudio realizado por el BID en Latinoamérica, mismo que concluyó que para las Pequeñas Empresas el segundo obstáculo más importante que limita su crecimiento es la falta de financiamiento (BID, 2002). A continuación presentamos la Gráfica 1, donde se muestran estos obstáculos.

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio acerca de la evolución del sistema de garantías en Colombia, y determinar el impacto que el mismo ha tenido como palanca de apoyo para el financiamiento de la Pyme.

1 Para efectos de este trabajo se denominará Pyme a la micro, pequeña y mediana empresa.

Gráfica 1. Obstáculos para el desarrollo de las PYMES en Latinoamérica



Fuente: BID (2002).

II. La Pyme en Colombia

En Colombia, según la Ley para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Ley 590, las Pymes se clasifican así:

- Microempresa: Personal no superior a 10 trabajadores. Activos totales inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes
- Pequeña Empresa: Personal entre 11 y 50 trabajadores. Activos totales mayores a 501 y menores a 5.001 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Mediana: Personal entre 51 y 200 trabajadores. Activos totales entre 5.001 y 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En cuanto a la distribución por tamaño, como se puede observar en el Cuadro 1, las microempresas representan el 92.60% de todo el tejido empresarial colombiano, la pequeña empresa representa el 3.2% y la mediana empresa el 0.50%, haciendo en conjunto un total de 96.40% del total de las empresas en Colombia, de allí su importancia.

Cuadro 1. Distribución empresarial

Tamaño de Empresa	No. de Establecimientos	Participación
Microempresas	1,336,051	92,60%
Pequeñas	46,200	3.20%
Medianas	7,477	0.50%
Subtotal Pymes	1,389,698	96.40%
Grandes	1,844	0.10%
No Informa	50,575	3.50%
Total	1,422,117	100%

Fuente: DANE (2005).

Así también, la importancia de la Pyme en Colombia se basa en que aporta al año 2012, el 37.7% del Producto Interno Bruto.

III. El problema de financiamiento de la Pyme

El problema de financiamiento de la Pyme se traduce en la falta de acceso a fuentes de financiamiento, y en la teoría financiera esto se puede explicar con la teoría de racionamiento del crédito y la teoría de jerarquía de preferencias, mismas que desarrollamos a continuación.

Teoría del racionamiento del crédito: este problema afecta su estructura de capital y el costo del financiamiento. Se genera información asimétrica por falta de información de Pymes. Como medida de protección, los acreedores interrumpen el crédito, dando lugar al racionamiento de crédito, y como consecuencia las Pymes no disponen de financiamiento bancario en la cantidad y costo requerido (Stiglitz & Weiss, 1981; Hernández & Martínez, 2007; Menéndez, 2001; y Esquivel & Hernández, 2007).

La presencia del racionamiento de crédito a Pymes significa que el mercado no es capaz de financiar proyectos de inversión de empresas, micro, pequeñas y medianas con similar capacidad de pago o de reembolso a otras de mayor tamaño, aunque las primeras ofrezcan mayores tasas de interés por el crédito.

Teoría de la jerarquía de preferencias (pecking order theory): Desarrollado por Myers y Majluf, sostiene que existe un orden descendente de preferencia de fondos desde los menos costosos: fondos propios, deuda con garantía, deuda sin garantía y acciones.

También se asume que los proveedores ofrecen descuentos por pronto pago y que no aceptarlos convierte el crédito comercial en una fuente más cara que los préstamos bancarios (Stewart & Majluf 1984; Hernández & Martínez, 2001; Suárez, 1998; y Otero, Fernández, Vivel & Reyes, 2007). Por lo que esta teoría indica que el empresario siempre será renuente a financiarme por medio de la banca.

Así también, las causas por las cuales las Pymes no recurren al crédito bancario son:

- Altas tasas de interés
- Falta de garantías
- Trámites burocráticos
- Disponibilidad de recursos propios

Por lo que las fuentes de financiamiento frecuente de las Pymes, son:

- Proveedores
- Tarjetas de crédito

De otro lado, los problemas a los que puede enfrentarse la entidad de crédito cuando un empresario solicita un préstamo, principalmente son (Listerri, 2007; Rojas, 2006; De la Torre, Martínez & Schmukler, 2010):

- Percepción de riesgo
- Información asimétrica
- Los gastos de evaluación y seguimiento
- La falta de recursos propios del pequeño empresario
- Las garantías tomadas no son efectivas

Por otra parte, los obstáculos a los que se enfrenta el empresario son (Lecuona, 2008; Rojas 2006):

- Montos limitados
- Altas tasas de interés
- Solo tienen acceso a créditos de corto plazo
- Escasa capacidad de negociación
- Estrechos parámetros de clasificación de riesgo
- Se pide que informen y detallen las garantías que aportan o pueden aportar.
- Esto es consecuencia de que el sistema financiero a nivel global es el sector más regulado y más supervisado, y se sujeta a las reglas del acuerdo de Basilea.
- Estas reglas exigen que las garantías estén bien calificadas y ponderadas.
- La garantía se convierte así en un criterio de selección.

La razón de todo esto se debe a las reglas internacionales incorporadas en el acuerdo de Basilea, las cuales perjudican en mayor grado a las Pymes, dado que estas suelen carecer de garantías calificadas y ponderadas.

De acuerdo con las reglas de Basilea, si las entidades financieras otorgan crédito a las Pymes, se les exigen mayores requerimientos de capital y provisiones, situación que no es conveniente para los bancos, al tener que mantener capital inmovilizado.

La exigencia de garantías por parte de los prestamistas bancarios entonces, excluye del mercado a aquellos empresarios con proyectos rentables, pero que no disponen de la garantía adecuada.

Así pues, el problema de acceso al crédito de las Pymes, se debe fundamentalmente a la escasez de garantías. Por lo que los Sistemas de Garantías Recíprocas contribuyen de manera eficaz a solventar la problemática financiera de las pequeñas empresas. El papel que desarrollan posibilita el acceso al crédito en mejores condiciones de plazo y tipos de interés.

IV. El papel de los sistemas de garantías

Los sistemas de garantías son un instrumento de política industrial y económica, que:

- Resuelven en parte imperfecciones del mercado de carácter estructural.
- Mejoran las condiciones en tasa de interés y plazo.
- Permiten tener una cartera con garantías bien calificadas y ponderadas.

El objetivo final de los sistemas de garantías es el de favorecer el acceso de las Pymes al financiamiento, mediante un canal institucionalizado, transparente y no discriminatorio que las integre en el circuito financiero formal.

Con garantías, las empresas Pyme se convierten en un mercado atractivo para el sector financiero.

V. Sistema Nacional de Garantías en Colombia

El Sistema Nacional de Garantías en Colombia está conformado por el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y los Fondos Regionales de Garantías (FRG's) para todos los sectores de la economía, a excepción del agropecuario, que es atendido por el Fondo Agropecuario de Garantías. El otorgamiento de garantías especializadas como parte de la política pública se centraliza en el Fondo Nacional de Garantías.

VI. Evolución histórica del Fondo Nacional de Garantías

El Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) es la entidad, vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la cual el Gobierno Nacional busca facilitar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas (Pymes), mediante el otorgamiento de garantías.

Adicionalmente, el FNG respalda préstamos destinados a financiar la adquisición de viviendas de interés social y el pago de matrículas en instituciones de educación superior.

El Fondo Nacional de Garantías S.A. fue constituido mediante Escritura Pública No. 130, otorgada el 16 de Febrero de 1982 en la Notaría 32 del Círculo de Bogotá, con aportes del Instituto de Fomento Industrial (IFI), la Corporación Financiera de Desarrollo y las diferentes seccionales de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (Acopi).

Inició operaciones en el mes de junio del mismo año, garantizando las solicitudes de crédito para la pequeña y mediana industria manufacturera. Posteriormente, amplió sus servicios a todos los sectores económicos que generan divisas para el país, con la participación del Fondo de Promociones de Exportación PROEXPO, hoy Banco de Comercio Exterior.

Desde 1992 se empezó a respaldar otros sectores económicos, y actualmente garantiza créditos otorgados para actividades económicas tales como comercio o servicios, además de la industria.

En sus inicios otorgó únicamente certificados de garantía individuales con cobertura equivalente al 80% del valor del crédito sin incluir intereses.

VI.1. 1995-1999: Reorientación del Fondo

En 1995, se reestructuró el FNG S.A. reformando integralmente el reglamento de garantías y modificando su estructura organizacional, dentro del

marco de su objeto social y en desarrollo de su misión básica consistente en el apoyo a la Pyme. Esta reestructuración comprendió la fijación de objetivos generales orientados a procurar la permanencia de la Entidad en el largo plazo.

A partir de ese año se conforma todo el Sistema Nacional de Garantías (SNG, S.A.) impulsado por los nuevos cambios del FNG, que se centraban en el crecimiento de la entidad, involucrando como estrategias la descentralización de los servicios², la automatización de las garantías³, y supervisión y control.

A su vez, el FNG pasaba a ser la entidad de reafianzamiento⁴, además de mantener su operatividad propia en garantías.

VI.2. 1999-2004: Consolidación del FNG

El 20 de abril de 1999, con la expedición del Decreto 686, se confirmó el carácter de admisibilidad de las garantías expedidas por el Fondo. Esto representó importantes beneficios para las entidades financieras usuarias de las mismas, al tener que constituir menores provisiones sobre los créditos garantizados por el FNG.

En el segundo semestre del año 2000 se tomó la decisión de desmontar el esquema de reafianzamiento con los FRG, en consideración a que las coberturas emitidas por estos no contaban con el carácter de garantía admisible, además de que los mismos contaban con bajos patrimonios.

Estos elementos no permitían que las entidades financieras utilizaran las garantías expedidas por los FRG's de manera masiva, lo cual conllevó dificultades financieras para los mismos, hasta el punto que dos de ellos entraron en proceso de liquidación.

Esta decisión llevó al desmonte del esquema de afianzamiento de primer piso de los FRG's con reafianzamiento de segundo piso del FNG, pasando los nueve FRG's restantes a convertirse en agentes comerciales del FNG, quien asumió directamente la operación total de afianzamiento de primer piso.

En esta misma época se profundizó el esquema de automatización de las garantías, realizando importantes incrementos de los montos máximos de este tipo de operaciones, y ampliando su cobertura hasta el 60% para operaciones destinadas a financiar inversiones fijas o capitalización empresarial.

2 Se fomentó en las regiones la conformación de once Fondos Regionales de Garantías (FRG) con la participación de accionistas del sector privado local, del FNG y entidades públicas, como alcaldías y gobernaciones.

3 Esta automatización implicó la eliminación de evaluaciones previas que realizaba el FNG sobre toda solicitud de garantía que le fuera presentada, lo cual a su vez fue posible gracias a la implementación del mecanismo de las *Garantías Automáticas*. En la misma vigencia se establecieron las denominadas *Garantías Institucionales*.

4 Las sociedades de reafianzamiento son sociedades financieras cuyo objeto social es el reaval de las operaciones de garantía realizadas por las sociedades de garantía.

En diciembre de 2000, de acuerdo con lo establecido en la Ley 550 de 1999, se realizó la capitalización más importante en la historia de la entidad por valor de COP \$100.000 millones (USD 48 millones), lo cual motivó a las entidades financieras a solicitar al FNG que cubriera directamente los riesgos que venían asumiendo los FRG's.

En enero de 2003 con la expedición de la Ley 795, se incorporó al FNG S.A. en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sometiéndolo a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) de Colombia a partir de enero de 2004.

VI.3. 2004-2007

El 1º de enero del 2005 entra en operación la plataforma tecnológica basada en SAP, la cual le ha permitido al FNG hacer más eficientes y seguros sus procesos operativos y disponer de mayor cantidad y calidad de información para la gestión del negocio.

Un año después, entra en funcionamiento el portal de Internet, a través del cual se realiza la mayor parte de las operaciones entre el FNG y los intermediarios financieros.

Hoy en día, se han eliminado los certificados en papel y las garantías del FNG son registros electrónicos.

El FNG recibió una inyección de recursos por COP \$33 mil millones, con el fin de fortalecer la capacidad de apalancamiento de créditos nuevos a nivel nacional. Esta capitalización se hizo con recursos entregados por Bancóldex, y con la reinversión de las utilidades que genera el FNG, con lo que la entidad podrá garantizar nuevos créditos por 600 mil millones de pesos.

VI.4. 2007-2010

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

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

La siniestralidad se mantiene en rangos tolerables, pero se duplicó entre 2007 y 2009, coincidiendo con los efectos de la crisis en Colombia en el año 2009 (5,7%).

VI.5. Marco Normativo del FNG

A continuación se mostrará la evolución histórica del marco normativo del Fondo de Nacional de Garantías de Colombia.

- Decreto 3788 del 29 de diciembre de 1981: “Por el cual se autoriza al Instituto de Fomento Industrial y a la Corporación Financiera Popular para participar en la constitución del Fondo Nacional de Garantías”.
- Decreto 0769 del 15 de marzo de 1983: “Por el cual se modifica el Decreto 3788 del 29 de diciembre de 1981” (Amplía y modifica el objeto social del Fondo Nacional de Garantías - Varía las condiciones de los usuarios de los servicios de la Entidad).
- Decreto 0897 del 25 de marzo de 1983: “Por el cual se concede una autorización al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, y se adiciona el Decreto 3788 de 1981”.
- Decreto 1155 del 18 de mayo de 1984: “Por el cual se concede una autorización al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO” (Incrementa la participación de PROEXPO en el capital social del Fondo Nacional de Garantías S.A.).
- Decreto 1202 del 15 de junio de 1994: “Por medio del cual se aprueba la reforma, compilación y actualización de los estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A.”.
- Decreto 2751 del 19 de diciembre de 1994: “Por el cual se aprueba una reforma parcial a los estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A.”.
- Decreto 1963 del 8 de noviembre de 1995: “Por el cual se aprueba una reforma parcial a los estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A.”.
- Decreto 1784 del 11 de julio de 1997: “Por el cual se aprueban unas adiciones y reformas parciales a los estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A.”.
- Decreto 1217 del 30 de junio de 1998: “Por el cual se aprueban unas reformas parciales a los estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A.”.
- Decreto 1498 del 3 de agosto de 1998: “Por el cual se aprueba una adición a los estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A.” (Amplía el Objeto Social del FNG).
- Ley 795 de enero 14 de 2003 Capítulo III: “Sometiendo al FNG a la supervisión de la Superintendencia Bancaria y a las reglas prudenciales sobre margen de solvencia, patrimonio técnico, constitución de reservas técnicas y demás normas que determine el Gobierno Nacional a partir del 1º de enero de 2004”.
- Decreto 1324 del 28 de abril de 2005: “Por el cual se establece la relación mínima de solvencia, patrimonio técnico y reservas técnicas del Fondo Nacional de Garantías S. A.”.

Como podemos ver el marco normativo del FNG, ha ido sufriendo modificaciones de acuerdo con las necesidades de la operación del fondo.

VII. Caracterización del Fondo Nacional de Garantías en Colombia

El FNG es una sociedad anónima de economía mixta, vinculada al Ministerio de Industria y Turismo. Su composición accionaria está dada por:

La Nación - 89,00%

Bancóldex - 10,09%

Otros - 0,10%

Representante Legal: Juan Carlos Durán Echeverri (Presidente)

NIT/RUT: 8604022722

Nivel: Descentralizado

Orden: Nacional

Naturaleza Jurídica: Empresa Industrial y Comercial del Estado

Sector: Comercio, Industria y Turismo

Clasificación orgánica: Rama Ejecutiva

Cuadro 2. Caracterización del FNG

Característica	Colombia
Tipología del Sistema Nacional de Garantías	Fondo de Garantías
Personalidad Jurídica	Sociedad Anónima de Economía Mixta
Año de Constitución	1981
Ámbito	Nacional
Administración y Representación Legal	Juan Carlos Durán Echeverri (Presidente)
Recursos	Públicos y privados
Tipología principal de Garantías	Financieras de corto plazo y de redescuento
Modalidad de concesión de la garantía	Individual y automática
Volumen de créditos garantizados 2011 (importe en pesos colombianos)	7 billones 390 mil 325 millones
Número de operaciones en 2011	496.230

Fuente: Presidencia de la República de Colombia.

Como podemos ver en el Cuadro 2, Colombia trabaja con un Fondo de Garantías que cuenta con recursos públicos y privados, aunque la participación pública es mayoritaria. Los productos con los que opera este fondo pueden verse a detalle en el Anexo 1.

VIII. Operación del Sistema Nacional de Garantías a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG)

El FNG busca facilitar el acceso a las operaciones activas de crédito, a personas naturales y jurídicas que cuenten con proyectos viables y que presenten insuficiencia de garantías a juicio de los intermediarios financieros.

Adicionalmente, respalda préstamos destinados a la adquisición de vivienda de interés social y el pago de matrícula en instituciones de educación superior.

Para acceder a la garantía del FNG, la empresa o persona interesada debe acudir al intermediario financiero ante el cual vaya a solicitar el crédito, donde se le brindará la información requerida y se atenderán todos los trámites relacionados con la garantía. Para información adicional, se puede acudir al FNG o a los Fondos Regionales de Garantías.

Cubrimiento: El FNG respalda operaciones entre un 20% y un 70%

Sectores: Comercio, agroindustria, servicios, transporte, salud, industria, artes escénicas y vivienda de interés social.

Rubros financiables: Se pueden solicitar garantías para créditos vinculados con: capital de trabajo, inversiones fijas o capitalización, operaciones de leasing, cupos rotativos de crédito, créditos de Bancóldex⁵ y de Colciencias⁶, y créditos para creación de empresas.

Beneficiarios:

- Empresas con activos totales inferiores a 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Empresas que desarrollen cualquier actividad económica, excepto el sector agropecuario.

Destino de los Créditos:

- Capital de Trabajo
- Capitalización Empresarial
- Inversión en Activos Fijos
- Todo tipo de necesidades de recursos financieros que requieran las Pymes

Beneficios

- Para el intermediario financiero
- Reducción del riesgo, al compartirlo con el FNG.
- Es la garantía más líquida del mercado.
- Es una garantía idónea.
- Permite ampliar la colocación de recursos a Pymes.
- Posibilidad de atender a empresas con respaldo patrimonial bajo.
- Las garantías se ajustan a las diferentes líneas de crédito.
- Cobertura a nivel nacional a través de los FRG's.

Para el empresario

- Incremento sustancial de las posibilidades de acceso al crédito.
- Los trámites para obtener la garantía son menores que la constitución de cualquier otra garantía idónea.

5 Banco de desarrollo empresarial y comercio exterior de Colombia.

6 Es el departamento administrativo de Ciencia, tecnología e innovación.

- Se puede garantizar una amplia gama de operaciones con recursos propios o de redescuento.

El Fondo solo otorga garantías para empresas con activos inferiores a 30.000 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV) (8,3 millones de dólares aproximadamente), es decir, para el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas según la definición de la Ley 905 de 2004.

En el proceso de expedición de garantías por parte del FNG, los esquemas utilizados operan bajo las modalidades denominadas Automática e Individual, como muestra a continuación:

Cuadro 3. Clases de Garantías

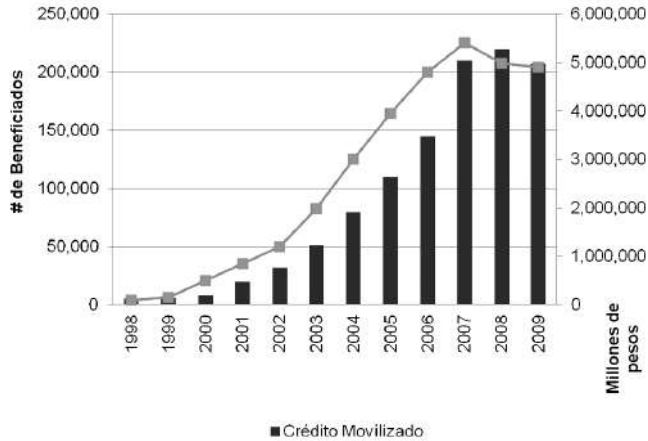
Automática	Individual
<p>La modalidad denominada Automática es aquella en la cual se garantizan las operaciones sin necesidad de realizar evaluaciones y aprobaciones previas de las coberturas de riesgo por parte del FNG, siempre que las mismas se ajusten a las condiciones previstas en cada producto y que el acreedor cumpla con los procedimientos establecidos en el anexo operativo.</p> <p>El acreedor para realizar el desembolso del crédito u operación de leasing, debe cumplir estrictamente con lo establecido en los procedimientos descritos en los capítulos “Solicitud Previa de Operaciones” y “Aprobación de Garantías”, del anexo operativo, lo cual da inicio a la vigencia de las coberturas.</p>	<p>La modalidad Individual es aquella en la cual se requiere de la aprobación del FNG previo al perfeccionamiento de cada una de las operaciones a garantizar, debido a que por el monto de las solicitudes supera los límites de las Automáticas o el producto por su naturaleza requiere evaluación.</p>

VIII. Análisis de la evolución del Fondo Nacional de Garantías en Colombia

La evolución del Fondo Nacional de Garantías en Colombia, como se puede observar en la Gráfica 2, ha sido creciente desde el año 1998 hasta 2008, mostrando una reducción en 2009, como resultado de la crisis financiera internacional. El nivel máximo de crédito lo alcanza en el año 2007, rebasando los 5 millones de pesos, y el nivel máximo de beneficiarios es alcanzado en el 2008, cuando llega a 240,000 aproximadamente.

Es necesario aclarar que, en promedio, el fondo otorga como garantía el 50% del valor de los créditos. El porcentaje garantizado de los créditos fluctúa entre 50% y 60% con los siguientes criterios: las garantías con recursos de Bancóldex llegan hasta 50%, y los créditos para capital e inversiones fijas hasta 60%. La capacidad máxima de garantías del fondo está limitada por su solvencia regulatoria de 11%, lo cual le permite apalancar hasta nueve veces su patrimonio técnico.

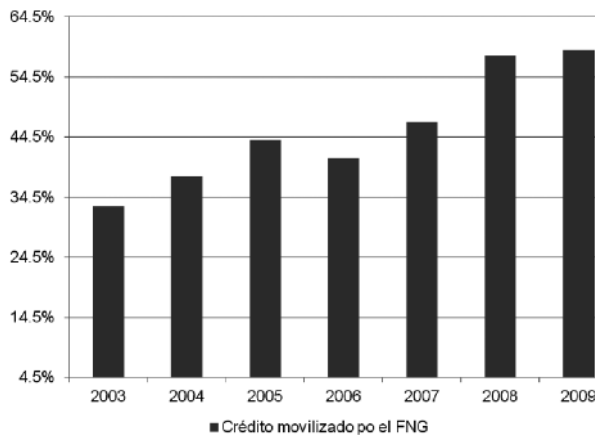
Gráfica 2. FNG: Evolución de recursos movilizados y número de beneficiarios, período 1990-2009



Fuente: Ferraro (2011).

Para dimensionar la participación de las garantías del FNG en el sistema financiero, en la Gráfica 3 se muestra la estimación de la participación del crédito garantizado vigente por este organismo como proporción de la cartera de intermediarios financieros especializados en Pymes. Vemos que esta participación llega a alcanzar un máximo de 59% de los recursos desembolsados a las Pymes, lo cual demuestra la relevancia de este instrumento para este sector empresarial.

Gráfica 3. Participación de las garantías vigentes otorgadas por el FNG como proporción del crédito comercial de las entidades financieras especializadas en PYMES, período 2003-2009 (En porcentajes)



Fuente: Ferraro (2011)

De acuerdo con un estudio de evaluación de impacto de este instrumento (Arraíz, 2011, citado en Zuleta, 2011), mismo que se realizó utilizando datos a nivel de firma, con el fin de evaluar el desempeño de las empresas que fueron beneficiarias de garantías del FNG, y datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) sobre comercio exterior y del Fondo Nacional de Garantías. Se hizo un seguimiento de dos variables críticas: el crecimiento en la producción y en el empleo. Para medir el impacto, se aplicó una metodología de captación de las diferencias en relación a esas variables de un grupo de beneficiarios y otro panel compuesto por no beneficiarios.

Los resultados principales del estudio arrojan un impacto positivo. Las empresas tienen un crecimiento en producción superior en 5,8% respecto a las empresas no beneficiarias de las garantías. En cuanto al empleo, la diferencia es de 4,6% entre las firmas beneficiarias y las no beneficiarias (Zuleta, 2011).

Sin embargo, considerando que el total de Pymes en Colombia es de 1.389.698 establecimientos, y que el apoyo de financiamiento a través del fondo de garantías lo han recibido solamente 240,000 beneficiarios, es decir, solo el 17% de las empresas de este sector, podemos ver que aún falta mucho por hacer al respecto.

IX. Conclusiones

En Colombia, el acceso de la Pyme a productos financieros ha mejorado significativamente en los últimos años. El FNG de Colombia ha tenido resultados positivos en términos de alcance, orientación hacia las Pyme, impacto en la reducción de costos, coordinación con Bancóldex para ofrecer líneas de crédito garantizadas e introducción de mejoras organizacionales. La provisión de recursos es razonable para las empresas medianas, y en menor medida para las pequeñas, y es de destacar que esta provisión de recursos no se vio afectada por la crisis internacional del 2007-2008.

La disposición de los recursos y de los elementos necesarios para la puesta en marcha, continuo funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Garantías a través del Fondo Nacional de Garantías en Colombia, como política pública para promover el acceso al crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas, ha permitido un importante posicionamiento de las garantías de crédito orientadas a este segmento empresarial y, por ende, un importante respaldo a su desarrollo en el país.

El FNG ha propiciado que los intermediarios del sector privado estén especializando áreas de operación para la atención a las Pymes, con productos más sofisticados, el desarrollo de productos y estructuras de atención financiera enfocadas a atender las necesidades de las Pymes y a considerarlas como un segmento de importancia en su mercado y en su portafolio de servicios.

Esta visión considera a las Pymes como empresas con potencialidad de crecimiento y de transformación en una gran empresa, y esto se refleja tanto en el crecimiento del valor y número de operaciones como en la cantidad de beneficiarios.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos realizados, el alcance de este programa de garantías resulta limitado al beneficiar tan solo al 17% de las empresas, lo que implica un gran reto a enfrentar por parte de quienes tienen en sus manos las políticas públicas de apoyo a la Pyme en Colombia.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, M. (2003). Competencias centrales y ventaja competitiva, su concepto y su aplicabilidad, *Revista Contaduría y Administración* (209), 5-22.
- Arguelles, L. (2005). ¿Por qué las Pymes mexicanas presentan problemas para obtener créditos? *Revista Alta Dirección, Economía y Negocios*. Universidad del Mayab, 1-13.
- Armenta, G. (2003). *El financiamiento público a las pequeñas y medianas empresas en México*. Tesis de maestría, UNAM, México D.F.
- Barquero, I. (2003). *El estado y la Competitividad de la Micro pequeña y mediana empresa*, colección cuadernos de desarrollo humano sostenible 21/ Honduras: Programa de las Naciones Unidas.
- BID (2002). *Acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento*. Washington D.C.
- Camisón, C. (1997). *La competitividad de la PYME industrial española: estrategia y competencias distintivas*. Civitas, Madrid.
- Castellanos, C. (2006, 1 de septiembre). Ganan las Pymes en el sexenio de Fox. *El Economista*, México. Disponible en <http://Pymes.economista.com.mx> (10 de enero de 2007).
- DANE (2005). *Encuesta nacional de microestablecimientos de comercio, servicios e industria*. Consultada en www.dane.gov.co.
- De la Torre, A. & Martínez, M. & Schmukler, S. (2010). Bank involvement with SMEs: Beyond relationship lending. *Journal of Banking & Finance, Elsevier*, 34(9), 2280-2293, September.
- Decreto número 3788 de 1981. Constitución del fondo nacional de garantías. Colombia: Ministerio de desarrollo económico.
- Dussel, E. (2004). Pequeñas y medianas empresa en México; condiciones de relevancia en la economía y retos de política. *Revista: Economía UNAM*, 1(2), 64-84.
- Dussel, E. (2001). *Claroscuro Integración de las pequeñas y medianas empresas en México*. México: Ed. Jus.S.A. de C.V.
- Esquivel, H. y Hernández, U. (2007). Crecimiento económico, información asimétrica en mercados financieros y microcréditos. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6 (23) 773-805.
- Ferraro, C. (2011). *Eliminando Barreras: El financiamiento a las Pymes en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Hernández, G. y Martínez, P. (2007). Effect the Number Banking Relationships on Credit Availability: Evidence from Panel Data Spanish Small Firms. *Small Business Economics*, (28), 37-53.
- Kauffman, S. (2001). El desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas: Un reto

- para la Economía Mexicana”. México: Universidad Veracruzana, IIESCA. *Revista Ciencia Administrativa*, No. 2001-1.
- Lecuona, R. (2008). Financiamiento a las Pymes en México: Experiencia reciente. *Revista Economía UNAM*, 6(17) 70-91.
- Listerri, J. J. (2007). *Alternativas de sistemas de garantías de crédito para las MIPYMES*. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Menéndez S. (2001). *Endeudamiento de Pymes vs grandes empresas, IX Foro de Finanzas*.
- Morales, R. (2002, 26 de agosto). Sólo 10% de las nuevas PYMES con posibilidades de éxito. *El Economista*, México.
- Stewart, M. & Majluf, N. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics* 13(2): 187–221.
- Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2002). *El Mejoramiento de la Competitividad de las Pymes Mediante el aumento de la Capacidad Productiva*. GE.02-52675 /Dic 2002.
- OECD (2002). *Small and Medium Enterprise Outlook*. París: Organización para la cooperación y el desarrollo económico.
- OECD (2005). *SME Entrepreneurship*. Outlook Paris: OECD, Publications.
- Otero, L., Fernández, S., Vivel, M. y Reyes, S. (2007). Aproximación empírica a los problemas financieros de la Pyme industrial gallega. *Revista Galega de Economía*, 16 (2).
- Ozuna, T. (2002). La importancia del plan de negocio para pequeñas y medianas empresas. En Barragán y Pagán (compiladores), *Administración de las pequeñas y medianas empresas. Retos y problemas ante la nueva economía global* (pp. 36-52). México: Trillas
- Palomo, M. (2005). Los procesos de gestión y la problemática de las Pymes. México: *Revista Ingenierías*, 8 (28).
- Rojas, L. (2006). *Acceso a los Servicios Bancarios en América Latina: Obstáculos y Recomendaciones*. Center for Global Development.
- Secretaría de Economía (2003). *Observatorio Pyme México, Primer Reporte de Resultados 2002*. México: Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI), Secretaría de Economía. México.
- Stiglitz, J.E., Weiss, A. (1981), “Credit rationing in markets with imperfect information”, *American Economic Review*, vol. 71, pp. 393-410.
- Suárez, C. (1998). Implicaciones de la información asimétrica en la financiación de las empresas. *Documento de trabajo*, Fundación empresa pública.
- Vergara, S. (2005). *Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina*. Lima: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y empresarial. Washington, BID.
- Welsh, J. and White J. (1991). A small business is not big business is not a big business. USA: *Harvard Business Review*, 59(4) 18-32.
- Zevallos, E. (2003). Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina. *Revista CEPAL* (73) 53-70.
- Zuleta, L. (2011). Política pública e instrumentos de financiamiento a las Pymes en Colombia. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.

Anexo 1. Productos Fondo Nacional de Garantías

Garantías automáticas		
Modalidad	Beneficiarios y sectores económicos	Condiciones
Capital de trabajo	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$ 245 MM Garantía: \$ 122.5 MM Coberturas permitidas: >0% y <=10% >10% y <=20% >20% y <=30% >30% y <=40% >40% y <=50%
Inversión fija y capitalización empresarial	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$ 490 MM Garantía: \$ 245 MM Coberturas permitidas: >0% y <=10% >10% y <=20% >20% y <=30% >30% y <=40% >40% y <=50% >50% y <=60%
Entes territoriales microcrédito	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las microempresas, con nivel de activos no superior a 500 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: Hasta 25 SMMLV Cobertura: El 70%
Entes territoriales PYMES	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos superior a 500 y hasta 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$ 50 MM Cobertura: El 70%
Cámara de comercio pequeña empresa	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las pequeñas empresas, con activos totales superiores a 500 y hasta 5.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$100 MM Cobertura: El 70% Tasa de interés máxima: DTF+10 T.A. Plazo en meses y amortización: Hasta 36 - mes vencido

Garantías automáticas		
Modalidad	Beneficiarios y sectores económicos	Condiciones
Cámara de comercio mediana empresa	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las medianas empresas, con activos totales superiores a 5.000 y hasta 30.000 SMMLV, que pertenezcan a todos los sectores económicos, a excepción del agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$200 MM Cobertura: El 70% del valor del crédito Tasa de interés máxima: DTF+8 T.A. Plazo en meses y amortización: Hasta 36 - mes vencido
Cámara de comercio creación de empresa	Creadores de empresas (personas naturales y jurídicas) referenciados por la Cámara de Comercio que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$50 MM Cobertura: El 70% del valor del crédito Tasa de interés máxima: DTF+10 T.A. Plazo en meses y amortización: Hasta 60 - mes vencido
Leasing	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$ 490 MM Garantía: \$ 294 MM Cobertura: >0% y <= 10% >10% y <=20% >20% y <=30% >30% y <=40% >40% y <=50% >50% y <=60%
Bancóldex línea Bogotá microempresa	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las microempresas, con nivel de activos no superior a 500 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$ 20 MM Garantía: \$ 10 MM Cobertura: El 50% Plazo y tasa: DTF+8% E.A. <= 24 meses
Bancóldex línea Bogotá pequeña empresa	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las pequeñas empresas, con nivel de activos superior a 500 y hasta 5.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: \$ 100 MM Garantía: \$ 50 MM Cobertura: El 50% Plazo y tasa: DTF+5.7% E.A. <= 36 meses

Garantías automáticas		
Modalidad	Beneficiarios y sectores económicos	Condiciones
Bancóldex mercado nacional	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario y los socios, accionistas o aportantes, cuando los recursos del crédito se destinen a la creación, capitalización o adquisición de las mencionadas empresas.	Monto máximo de crédito: \$ 490 MM Garantía: \$ 245 MM Cobertura: Hasta el 50%
Bancóldex comercio exterior 50%	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: USD \$ 200.000 Garantía: US \$ 100.0000 Cobertura: Hasta el 50%
Bancóldex comercio exterior 70%	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario.	Monto máximo de crédito: USD \$ 285.714 Garantía: US \$ 100.0000 Cobertura: Hasta el 70%
Ley 550/1999	Personas naturales y jurídicas que pertenezcan al segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con nivel de activos no superior a 30.000 SMMLV, de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario, que negocien acuerdos de reestructuración, acogiendo a la Ley 550/99	Monto máximo de crédito: \$490 MM Reestructuración: 50% de los pasivos Cobertura: El 60% de recursos frescos