



ESTUDIO DE
**BRECHAS DE
FINANCIAMIENTO**

PRODUCTIVO DE LAS MIPYMES
EN COLOMBIA Y EL ROL DE
LA BANCA PÚBLICA





ESTUDIO DE
**BRECHAS DE
FINANCIAMIENTO**

PRODUCTIVO DE LAS MIPYMES
EN COLOMBIA Y EL ROL DE
LA BANCA PÚBLICA





Banca de las oportunidades

Michael Bryan Newball
Jefe de análisis económico

Camilo Peña-Gómez
Ejecutivo de análisis económico

Natalia Morera
Profesional de análisis económico

Paula Natalia Márquez Riaño
Analista económico

Julian David Villamizar
Analista económico

Diseño y diagramación

Puntoaparte Editores



Banco Interamericano de Desarrollo

Ana Paola Gómez Acosta
Consultora

Juan Martínez Álvarez
**Especialista Senior
en Mercados Financieros**

Elisabeth Diaz Oviedo
**División de Conectividad,
Mercados y Finanzas**



CONTENIDO

1

RESUMEN EJECUTIVO

página 6

2

INTRODUCCIÓN

página 20

3

EL ECOSISTEMA MIPYME DE COLOMBIA

página 23

4

OFERTA Y DEMANDA DE CRÉDITO PARA MIPYMES

página 41

5

BARRERAS DE ACCESO AL CRÉDITO

página 66

6

POLÍTICA PÚBLICA DE APOYO Y FINANCIAMIENTO DE MIPYMES

página 82

7

ROL DE LA BANCA PÚBLICA

página 91

8

INSUMOS PARA LA SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA

página 117

9

RECOMENDACIONES

página 131

10

BIBLIOGRAFÍA

página 152





LISTA DE ABREVIATURAS

BDO	Banca de las oportunidades
CAV	Corporaciones de ahorro y vivienda
CoF	Corporación financiera
CFC	Compañía de financiamiento comercial
CF	Compañía de financiamiento
CIIU Rev. 4 A.C.	Clasificación industrial internacional uniforme revisión 4 adaptada para Colombia
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
Confecámaras	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CTel	Ciencia, tecnología e innovación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOSF	Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
Emprender	Fondo de Inversiones de capital de riesgo de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMR	Fondo de Microfinanzas Rurales
FNG	Fondo Nacional de Garantías
IBR	Indicador bancario de referencia
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IMF	Instituciones Microfinancieras
mipymes	Instituciones Microfinancieras
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAD	Programa de acompañamiento a deudores
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
pymes	Pequeñas y medianas empresas
RUT	Registro único tributario
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SES	Superintendencia de la Economía Solidaria
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
TDA	Títulos de inversión forzosa
URF	Unidad de Regulación Financiera
WITS	Solución Comercial Integrada Mundial

1 | RESUMEN EJECUTIVO

2

3

4

5

6

7

8

9

10



1

Este documento se suma a la literatura empírica sobre el acceso al financiamiento externo de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Colombia enfatizando la necesidad de tener en cuenta las diferencias que existen entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes) por parte de los responsables del diseño e implementación de políticas, así como de los reguladores y del sector privado. En este sentido, este documento se aleja de otros

estudios realizados en el país al describir a las microempresas y a las pymes como dos grupos separados que enfrentan obstáculos diferenciados en cuanto al acceso de crédito. Así mismo, analiza la oferta de crédito considerando no solamente a las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sino que también incluye el aporte que realizan otros actores como las cooperativas de ahorro y crédito y las Instituciones Microfinancieras (IMF).

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Las mipymes en Colombia

Las mipymes formales en Colombia representan 99,5 % del total de empresas del país. Estas no son un grupo monolítico. Frente a las microempresas, las pymes en su mayoría formales, se encuentran en etapa de madurez o consolidación, se organizan como personas jurídicas, presentan tasas más altas de supervivencia y productividad laboral, innovan y exportan más, tienen menor proporción de liderazgo femenino y generan menos empleo. Las mipymes representaron 99,5 % del total de empresas con registro mercantil entre 2013-2022, se ubicaron mayoritariamente en los sectores servicios y comercio (8 de cada 10) y se concentraron geográficamente en pocos departamentos (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander). Adicionalmente, en las pymes 3 de cada 10 empresas tuvieron representante legal femenino razón que aumentó a 4 de cada 10 en las microempresas. Las pymes y grandes empresas se registraron en su mayoría como personas jurídicas mientras que en las microempresas menos de un cuarto adoptó este tipo de organización (sin considerar las microempresas informales). Cerca de 4 de cada 10 microempresas se ubicaron en una fase temprana de desarrollo (entre cero y dos años de operación) y sólo 2 de cada 10 en etapa de consolidación (10 años o más) en tanto que más de tres cuartos de las pymes eran maduras o consolidadas (6 años o más). Un tercio de las microempresas sobrevivieron cinco años después

de ser creadas en tanto que lo logró casi el doble de esta proporción de las pequeñas empresas, 73,7 % de las medianas y 85,7 % de las grandes. Más de 80,0 % de las microempresas eran informales en el país, proporción que aumentó a más de 92,0 % en áreas rurales. Una de las causas de la informalidad son los altos costos que implican las obligaciones que deben cumplir los empresarios y que proporcionalmente, frente al valor de las ventas, suelen ser más elevadas para las empresas de menor tamaño.

Las mipymes son menos productivas que las grandes empresas e innovan y exportan poco, aunque su canasta exportadora es más diversificada sectorial y geográficamente. El 33,0 % de las ventas totales de los sectores industria, servicios y comercio fueron hechas por las mipymes (incluyendo las informales), grupo que también empleó 74,5 % del personal ocupado. La productividad laboral fue baja y se redujo con el tamaño de empresa, siendo la de las grandes 1,4 veces superior a la de las medianas, 2,1 veces la de las pequeñas y 11,3 veces la de las microempresas. Las pymes exhibieron bajos niveles de innovación empresarial. Menos del 1 % innovaron en sentido estricto entre 2017-2019, mientras que hasta 32,7 % de las medianas y 20,5 % de las pequeñas innovaron en sentido amplio en los sectores de industria y servicios. Entre las mayores dificultades que



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

enfrentaron para innovar estaban la escasez de recursos propios y las dificultades para acceder a financiamiento externo a la empresa. Finalmente, aunque las mipymes exportaron muy poco (8,0 % del total), exhibieron una canasta exportadora

más diversificada que la de las grandes empresas y originada desde un mayor número de regiones (más de 80 % de las exportaciones de las mipymes se hicieron desde 5 departamentos, frente a 71,0 % de las grandes que se concentraron en Bogotá).

Oferta de crédito para las mipymes

Entre los oferentes de crédito productivo, las entidades bancarias son las que más presencia física tienen a nivel regional. En más del 20% de los municipios del país no hay presencia de intermediarios financieros o no financieros formales por lo que las condiciones de cercanía geográfica a las oficinas de proveedores de crédito son difíciles e implican altos costos de transacción. En otro 34 % de los municipios las condiciones de competencia son nulas, lo cual impide beneficiarse de los impactos positivos que implica un mayor número de oferentes.

La principal fuente de financiación de las mipymes fue el crédito comercial, seguido de los sobregiros para las pymes y del microcrédito para las microempresas. Los principales productos de crédito disponibles para las mipymes fueron el crédito comercial (71,8 % del monto total), los sobregiros (17,2 %) el microcrédito (8,2 %) y las tarjetas de crédito (3,5 %). No obstante, para las microempresas, el microcrédito fue la segunda fuente en importancia, 99,1 % del monto desembolsado en esta modalidad se dirigió a estas empresas, frente a sólo el 10,4 % del crédito comercial. Así, el microcrédito siguió teniendo una participación modesta en el total de la financiación de la actividad productiva, a pesar de haber presentado una tendencia creciente durante los últimos 10 años. Los sobregiros y las tarjetas de crédito empresariales fueron fuentes de crédito utilizadas por las empresas para solucionar la falta de liquidez de corto plazo. Se evidenció que el sector productivo también accede a créditos de consumo, pero no existe suficiente información para conocer la magnitud y el uso de estos recursos.

Tanto el crédito comercial como el microcrédito fueron desembolsados principalmente por las entidades financieras; el primero se dirigió en mayor proporción a grandes empresas y personas jurídicas y el segundo a microempresas y personas naturales. En tanto que los bancos tradicionales siguen atendiendo empresas de mayor tamaño con crédito comercial, para las organizaciones de la economía solidaria fue más relevante la oferta de crédito de consumo (debido a las restricciones regulatorias sobre los asociados). Las entidades financieras desembolsaron cerca de cuatro quintos del monto total de microcrédito mientras que las organizaciones de la economía solidaria e IMFs el restante. Las IMFs han perdido participación en los últimos, posiblemente porque varias han cambiado su naturaleza a entidades bancarias o compañías de financiamiento. La mayoría de los microcréditos se dirigieron a microempresas (que en su mayoría son personas naturales) y una proporción muy baja a pequeñas empresas.

Los créditos comerciales se caracterizaron por ser de corto plazo y tener garantías, en mayor proporción a los microcréditos. Los empresarios utilizaron los créditos para financiar capital de trabajo más que inversión. 7 de cada 10 créditos comerciales tuvieron garantía, aunque en mayor proporción para las pymes personas jurídicas que para las microempresas de cualquier tipo de organización. Además, las micro y pequeñas empresas hicieron mayor uso de garantías de instituciones oficiales como el FNG y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Por su parte, la mitad de los microcréditos se desembolsaron sin garantía y la mitad de los que tuvieron garantía accedieron a las ofrecidas



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

por instituciones oficiales. El crédito comercial fue mayoritariamente de corto plazo (un año o menos) para las grandes empresas y pymes, mientras que las microempresas accedieron a plazos más extensos. Así mismo, dos tercios del microcrédito tuvieron plazo entre 1 y 3 años. Los plazos cortos de los créditos sugieren que estos se utilizan para financiar capital de trabajo, lo cual es corroborado por el 72,3 % las mipymes encuestadas por ANIF que utilizaron los recursos prestados para compra de insumos y materia prima, mano de obra y otros gastos operativos y de funcionamiento.

Las tasas de interés del crédito productivo fueron más altas para los sobregiros, seguidas de las del microcrédito, tarjetas de crédito empresariales y crédito comercial; las micro y pequeñas empresas pagaron tasas de interés más altas por el crédito comercial mientras que las personas naturales lo hicieron por el comercial y el microcrédito. La tasa de interés efectiva anual promedio ponderada de los créditos comerciales otorgados por los establecimientos bancarios se ubicó en el rango de 6 %

a 13 % entre 2012 y 2022 siendo menor que la de las compañías de financiamiento, cooperativas financieras y organizaciones de la economía solidaria. El costo del crédito comercial fue superior para las pequeñas y microempresas frente a las grandes y al menos dos puntos porcentuales mayor cuando el deudor era una persona natural en comparación con las personas jurídicas. Las tasas del microcrédito estuvieron entre 20 % y 40 %, siempre por debajo de la tasa de usura, y fueron superiores para las personas naturales frente a las jurídicas. Las menores tasas fueron ofrecidas por las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito. La tasa de interés para las mipymes entre julio de 2022 y junio de 2023 fue cercana a 40,0 % en los sobregiros y casi la mitad (19,0 %) en las tarjetas de crédito. Finalmente, la tasa de interés activa promedio del país entre 2012-2022 fue de 12,1 %, por debajo de la de Brasil (37,6 %), Argentina (33,7 %), Paraguay (17,0 %), República Dominicana (13,1 %), similar a la de Uruguay (12,6 %) y superior a la de Bolivia (8,7 %), Panamá (7,0 %), México (5,8 %) y Estados Unidos (3,8 %)(FMI, 2024).

Demanda observada de crédito por parte de las mipymes

Mientras la solicitud de créditos disminuyó en las pymes, aumentó en las microempresas; sin embargo, para las dos la tasa de aprobación se redujo coincidiendo con las mayores exigencias para otorgar créditos impuestas por los intermediarios financieros. El porcentaje de pymes que solicitaron crédito a intermediarios financieros se redujo de 54,3 % en 2005 a 33,2 % en 2021. Al contrario, esta proporción en las microempresas tanto formales como informales casi se dobló de 14,3 % en 2017 a 26,0 % en 2021. Aun así, la tasa de aprobación de los créditos para las mipymes tuvo una tendencia decreciente entre 2011-2021. Este comportamiento ha coincidido con el del indicador de

cambio en las exigencias para el otorgamiento de nuevos créditos del Banco de la República que para las carteras comercial y microcrédito se ubicó, en promedio entre 2014 -2023, en niveles de mayores restricciones. Los establecimientos bancarios han justificado las mayores exigencias en el deterioro de sus posiciones de balance, la menor tolerancia al riesgo y una perspectiva económica menos favorable o incierta. Aunque la satisfacción de las mipymes con las condiciones de plazo y tasas de interés de los créditos ha disminuido, las microempresas indicaron reconocer que éstas fueron más favorables con los oferentes financieros o no financieros formales en comparación con los informales.



1

Brecha de financiamiento

2

3

4

5

6

7

8

9

10

La brecha de financiamiento de las mipymes entre 2018 y 2022 equivalió a 7,6 % del PIB y 122 % de la oferta observada de crédito comercial y microcrédito. La demanda potencial de crédito de las mipymes en Colombia ascendió a \$122,49 billones de pesos lo que equivalió a 13,8 % del PIB. Al comparar este valor con la oferta de crédito comercial y de microcrédito dirigida a este segmento se encontró un exceso de demanda de \$67,89

billones que representaron en promedio 7,6 % del PIB y 122,6 % de la oferta observada. Este resultado implica que aún hay un camino por recorrer para ampliar el acceso de las empresas al crédito y que, si la demanda de crédito fuera igual a la demanda potencial, la oferta de crédito tendría que incrementarse en más del 100% para solventar las necesidades de las mipymes.

Barreras de acceso al crédito

BARRERAS ORIGINADAS EN LA DEMANDA

La principal barrera por la cual las mipymes no solicitan crédito al sistema financiero es por no necesitarlo. Sin embargo, no es posible concluir si esta autoexclusión está justificada en la falta de necesidad real por recursos externos o en el desconocimiento de la necesidad o de las oportunidades de expansión o crecimiento que se tendrían y que se podrían apalancar con el crédito. Otros aspectos que desincentivan la solicitud de crédito son los trámites y procesos largos que exigen información que los empresarios no tienen organizada y los altos costos financieros.

La siguiente barrera más relevante que impide a las empresas acceder a crédito es su falta de capacidad de pago. Las ganancias y el crecimiento de la empresa varían a través de su ciclo de vida y con las capacidades gerenciales, por lo que, en Colombia, en donde las micro y pequeñas empresas están en alta proporción en etapas tempranas de desarrollo, experimentan alta volatilidad de sus márgenes operativos y tienen débil capacidad de gestión de inventarios y de flujo de efectivo, en especial en el sector agropecuario, esta barrera incide de forma

importante en el acceso al crédito. Por ello, casi un tercio de las entidades financieras identificaron la falta de capacidad de pago de las mipymes como la primera y más importante barrera que les impide otorgarles crédito mientras que un alto número de empresas percibieron que se les negaba el crédito por su insuficiente flujo de caja o ingresos, por estar reportados en las centrales de riesgo y tener altos niveles de endeudamiento.

La desactualización o insuficiencia de la información financiera de los solicitantes, que algunas veces obedece a la informalidad, también se ubica entre los principales factores que impiden el acceso al crédito. La falta de capacidades financieras y gerenciales de las empresas genera que estas no cuenten con información contable organizada. Además, las asimetrías de información se exacerban en sectores o áreas geográficas con altos niveles de informalidad como el agropecuario o rural, en sectores en donde se requiere conocimiento adicional de metodologías especializadas como valoración de intangibles para industrias creativas, en etapas tempranas de desarrollo en donde las empresas no tienen historial crediticio o forma de demostrar experiencia en su actividad o en proyectos innovadores o con alto contenido



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

técnico o tecnológico donde no es posible mostrar prototipos o modelos de negocio probados. Si bien los intermediarios financieros están adoptando estrategias para obtener información relevante e incluirla en modelos alternativos de evaluación del riesgo, esto se está adoptando de forma lenta y cautelosa porque alimentarlos implica altos costos de acceso a información dada la preferencia por el uso del efectivo, la baja interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor y la consecuente no disponibilidad de registro de las transacciones de las empresas. La informalidad, que en Colombia es más prevalente en las microempresas, obstaculiza principalmente el acceso al crédito comercial, puesto que para éste con frecuencia se exige el registro mercantil o el registro único tributario además de los estados financieros. Para acceder al microcrédito, por el contrario, la informalidad no se identificó como una barrera de forma generalizada.

Los intermediarios financieros han flexibilizado la exigencia de garantías y las utilizan para mitigar el riesgo. Aunque más de un cuarto de las mipymes considera que la falta de garantías fue la razón para que el crédito les fuera negado, las entidades financieras indicaron exigir las cada vez menos como requisito y en cambio utilizarlas para mejorar el puntaje de la evaluación de riesgo de la empresa. Adicionalmente, aunque los micronegocios identificaron la falta de garantías como una barrera, los oferentes de microcrédito indicaron que no exigen garantías, en general. Si bien la información disponible lleva a concluir que las mipymes tienen dificultades de acceso al crédito al no contar con garantías suficientes, la variabilidad de los resultados indica que esta no es una de las principales barreras y que con las intervenciones que se han llevado a cabo por parte de la banca de desarrollo y el surgimiento de nuevos competidores y de productos más simplificados, esta barrera se ha flexibilizado.

BARRERAS ORIGINADAS EN LA OFERTA

Desde la oferta hay barreras de tipo regulatorio que afectan a los intermediarios, en particular a

las organizaciones de la economía solidaria. Se resaltan aspectos regulatorios y de supervisión, como la restricción que hasta 2020 existía para que las cooperativas de ahorro y crédito asociaran personas jurídicas. Aunque esto se subsanó por ley, no ha sido reglamentado. Además, los requisitos regulatorios resultan exigentes para segmentos de cooperativas regionales pequeñas y la debilidad de la supervisión que ejerce la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) genera desconfianza en los usuarios del sector cooperativo limitando el desarrollo del sector. La regulación también puede ser un factor que impide que los intermediarios financieros adopten ágilmente nuevos modelos de evaluación de riesgo que incluyan variables alternativas. Finalmente, los cambios constantes de la regulación generan incertidumbre y desincentivan la planeación y las inversiones de mediano y largo plazo, así como el diseño de nuevos productos.

Los intermediarios, en particular las organizaciones de la economía solidaria y las IMF enfrentan dificultades de acceso a fuentes de fondeo suficientes. Estas entidades no captan recursos del público, y aunque pueden recurrir a bancos de segundo piso, multilaterales y privados, el fondeo suele ser costoso y en algunos casos inexistente para intermediarios ubicados en zonas muy apartadas en donde los financiadores no tienen incentivos para invertir. La banca de desarrollo es una alternativa, pero los intermediarios han encontrado barreras para obtener cupos con Finagro y Bancóldex debido a que no alcanzan a cumplir los requisitos habilitantes exigidos. Además, carecen de herramientas tecnológicas y de analítica de datos sofisticadas que incrementan los costos operativos y limitan el cumplimiento de requisitos de los financiadores.

Se percibe falta de pertinencia entre los productos ofrecidos por la banca tradicional y las necesidades de las mipymes. La banca tradicional, que es la principal proveedora de crédito en el país, sigue focalizada en empresas formales medianas y grandes. Por ello, se percibe por parte de los usuarios que los productos que esta ofrece no consideran las características de plazo, monto y tasas, reque-



1

ridos por las pequeñas y microempresas. Si bien las cooperativas y microfinancieras se enfocan más en

este nicho, no siempre cuentan con los recursos suficientes para atender la demanda.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Política pública de apoyo y financiamiento de las mipymes en Colombia

La política de apoyo a las mipymes es transversal y se enfoca en la mejora de la competitividad y la innovación, ciencia y tecnología. La política e institucionalidad de apoyo a las mipymes en Colombia pasó de ser exclusiva para estos segmentos a enmarcarse, a partir de 2020, en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Así, los planes de desarrollo y CONPES de los últimos 24 años han planteado estrategias y acciones transversales o sectoriales en dos pilares, Competitividad y Productividad; y Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), que no consideran el tamaño empresarial como una condición diferenciadora de las intervenciones propuestas.

No existe una institucionalidad especializada y política pública de financiamiento empresarial. Los instrumentos de política pública para el financiamiento de las mipymes son principalmente el crédito de redescuento y las garantías crediticias. El esquema institucional público de fomento empresarial encargado de facilitar el acceso al crédito a las mipymes en el país durante este siglo quedó en manos de tres entidades (Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y Fondo Nacional de Garantías (FNG) que continuaron utilizando como principales instrumentos de intervención el redescuento y las garantías a pesar de que ellos no hubiesen sido concebidos originalmente para atender a las microempresas. Por ello la gran mayoría de recomendaciones de política sobre financiamiento empresarial de las últimas dos décadas se enmarcaron en la creación de nuevas líneas de

redescuento o de garantías y reflejan la ausencia una institucionalidad especializada y de una política pública de financiamiento para las mipymes que considere y plantee estrategias para la diversidad que existe en este grupo de empresas en términos, por ejemplo, de antigüedad, crecimiento, estructura de propiedad y sector industrial.

En los últimos años se han diseñado e implementado varias estrategias y ajustes orientados a facilitar el acceso de las personas y las empresas de menor tamaño a los servicios financieros. Se creó el programa Banca de las Oportunidades, se diversificó la oferta de servicios financieros y no financieros de Bancóldex, se consolidó y capitalizó el FNG, se formuló e implementó la estrategia de fortalecimiento del sistema financiero ajustado a la dinámica de transformación digital y tecnológica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se creó el Grupo Bicentenario y se creó el programa CREO, entre otras.

El avance de la regulación que se ha adoptado en los últimos años en materia de disponibilidad y uso de la información es fundamental para superar las barreras de acceso de las mipymes al crédito. La crisis de finales de los noventa generó que las normas emitidas en la primera década del presente siglo se dirigieran a fortalecer los mecanismos de regulación y vigilancia para recuperar la confianza de la sociedad en el sistema financiero. Esto dejó poco espacio para iniciativas regulatorias encaminadas a facilitar el acceso a crédito por parte de las empresas. En los últimos años los avances en materia



1

de disponibilidad y uso de la información a través del open finance y open data son fundamentales para aprovechar al máximo la información de los

clientes y así abordar las barreras generadas por las asimetrías de información para el acceso al crédito.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Rol de la banca pública

Desde inicios de este siglo las entidades del grupo Bicentenario encargadas de facilitar el acceso al crédito a las empresas en el país son:

BANCÓLDEX

La mitad del monto desembolsado por Bancóldex se ha dirigido a mipymes, principalmente a través de entidades financieras y 7 líneas de crédito de redescuento, otorgando condiciones de tasa de interés y plazo más favorables que las del mercado. Esta entidad desembolsó un promedio anual de 150.529 créditos entre 2015 y 2022 y cerca de \$4,1 billones de 2015, lo que equivale a 0,5 % del PIB y a 3,3 % del valor total desembolsado por todos los oferentes en promedio entre 2018 y 2022. Tanto el número como el monto de los desembolsos se incrementaron entre 2015 y 2022 y más de la mitad de este último se dirigió a mipymes. Además, las empresas atendidas se concentraron en siete departamentos con mayor actividad económica. Entre 2015 y 2022 Bancóldex ofreció 255 líneas de crédito entre especiales y tradicionales, 9 de ellas concentraron más de dos tercios del valor desembolsado y las otras 246, que son especiales, esporádicas o de corta duración, representaron en promedio el restante 30,0 %, lo que evidenció una proliferación de líneas. Bancóldex canalizó sus recursos principalmente a través de entidades bancarias vigiladas, mientras que las instituciones orientadas a microcrédito (IMF, cooperativas con actividad de ahorro y/o crédito, fundaciones financieras, cajas de compensación y fondos de empleados) participaron con 11,2 % del valor promedio. Las condiciones de los créditos de las líneas de Bancóldex para pymes y grandes empresas fueron, en promedio, mejores en términos de plazo y tasa, que las establecidas por las instituciones financieras para el crédito comercial, mientras que

para las microempresas las tasas fueron superiores a las del crédito comercial pero inferiores a las del microcrédito.

Bancóldex contribuye a superar barreras de acceso a financiamiento que enfrentan las mipymes ofreciendo condiciones favorables de los créditos, atendiendo sectores tradicionalmente excluidos y fondeando intermediarios no financieros formales. El Banco ofreció condiciones más favorables que las existentes en el mercado, y diseñó y ofreció productos específicos que no se encontraban disponibles para segmentos o sectores que suelen sufrir más barreras como las áreas de sostenibilidad ambiental, innovación o industrias creativas. Además, brindó fondeo más económico a cooperativas de ahorro y crédito o IMF que tienen mayor capilaridad y alcance en empresas de menor tamaño y áreas remotas. Se identificaron oportunidades de mejora en reducir la atomización de las líneas de crédito y en revisar y adaptar los requisitos y procesos de aprobación de cupos de los intermediarios más pequeños y los de desembolso y seguimiento para todos los intermediarios.

FINAGRO

Finagro atendió principalmente pequeños productores, aunque en valor la mayoría del monto desembolsado se dirigió a grandes y medianos, concentrados en seis departamentos del país. Esta entidad desembolsó en promedio 372.258 créditos por un monto anual de \$13,0 billones de 2015, valor que representó 1,5 % del PIB anual entre 2012-2022 y 12,9 % del monto total colocado por entidades financieras, cooperativas e IMF entre 2018-2022. Esta última proporción cae a 3,8 % si sólo se consideran los desembolsos de productos Finagro hechos a



1

pequeños y medianos productores. Tanto el valor como el número de crédito se incrementaron en los últimos 10 años y más de la mitad del total se concentraron en seis departamentos incluyendo Bogotá. En número, 4 de cada 5 créditos fueron para pequeños productores, mientras que, en valor, esta proporción fue de sólo 16,0 %. Tres cuartos de los créditos fueron de redescuento que equivalieron en valor a sólo el 26,3 % del monto desembolsado, el 72,7 % correspondió a cartera sustitutiva.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Los costos de los créditos de fomento de Finagro fueron superiores a los de la oferta total de crédito comercial; se ha evidenciado que, dado el riesgo del sector, los límites a las tasas de interés han generado racionamiento. Si bien las tasas de interés límite para los productores agropecuarios de los créditos de fomento de Finagro se encontraron por encima de las tasas promedio ponderadas de los créditos comerciales desembolsados por las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), también tuvieron un margen de más de 13 puntos porcentuales con la tasa de usura correspondiente. Debido a los altos costos de colocación de estos créditos por los riesgos más altos asociados al sector, se encontró que el límite de la tasa de interés ha generado racionamiento del crédito para los productores rurales. Por otro lado, Finagro, a través de las Líneas Especiales de Crédito, ofreció una alternativa de líneas de crédito de redescuento con subsidio a la tasa de interés a favor de los beneficiarios, que implicó que por cada peso de subsidio dado por el gobierno nacional se apalancaran en promedio 10,3 pesos de crédito.

A través del FAG se han garantizado créditos de fomento agropecuario de pequeños productores con altas tasas de cobertura y menores comisiones que las de las garantías del microcrédito agropecuario. El FAG expidió en promedio, entre 2012 y 2022, 264.255 certificados de garantías por \$1,8 billones, respaldando créditos por \$2,4 billones, con una tendencia creciente en dicho periodo. En promedio, el 97,0% de las garantías expedidas se dirigieron a pequeños productores, para quienes se estableció una cobertura de 80% y comisión de 1,5 %. Estas

últimas condiciones fueron menos favorables para el microcrédito rural agropecuario para el cual la cobertura fue de 50% y la comisión de 2,5 %.

Finagro canalizó sus recursos a través de intermediarios financieros vigilados por la SFC principalmente puesto que aquellos vigilados por la SES requerían autorización de la Junta Directiva para obtener la aprobación del cupo. Para acceder al cupo de Finagro el intermediario financiero debía obtener la calificación en el análisis de riesgo que se hace de la entidad y demostrar que está en la capacidad de implementar la “metodología de crédito agropecuario” para que pueda llevar a cabo una evaluación técnica y financiera del proyecto productivo que se busca financiar mediante los recursos de redescuento. Esto implica que los intermediarios debían contar con asesores comerciales especializados en temas agropecuarios. Más de 98,0 % de los créditos de fomento de Finagro se desembolsaron a través de entidades bancarias, principalmente del Banco Agrario. Las IMF podrían acceder a fondeo de Finagro solamente a través del Fondo de Microfinanzas Rurales, que inició operaciones en 2016 y a la fecha sólo ha aprobado recursos para 5 de estas.

Finagro contribuyó a superar barreras de acceso al financiamiento de productores agropecuarios. En primera instancia, a través de su enfoque sectorial y la exigencia de la implementación de la metodología de crédito agropecuario que garantiza que el proveedor de crédito conozca y contemple las particularidades de los proyectos productivos, de los costos y precios y la necesidad de plazos alineados con el proceso productivo. En segunda instancia, por medio de los límites a las tasas de interés o los productos con tasas subsidiadas que se dirigen a pequeños productores contribuyendo a abordar la barrera de autoexclusión por los costos de los créditos. Y, por último, mediante el fondeo de cooperativas de ahorro y crédito y, en menor medida, de IMF.

Se identificaron oportunidades de mejora en la operación de Finagro. Las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito indicaron que las exigencias que



1

deben cumplir sobre los indicadores para ser habilitados en Finagro son muy altas y se convierten en una barrera al acceso al fondeo. Además, los intermediarios que operan con Finagro manifestaron que los procesos de gestión asociados a la obtención de recursos de fondeo, el estudio de las solicitudes de crédito y el otorgamiento y aprobación del crédito no se encuentran estandarizados y hay cambios continuos en la documentación que se debe pedir a los clientes.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS

El FNG incrementó su participación en el otorgamiento de garantías a microempresas, principalmente a través de entidades bancarias, lo cual estuvo acompañado por el incremento constante de la comisión. El volumen de créditos desembolsados con garantía del FNG se incrementó en términos reales en 0,6 %, pasando de \$9,8 billones en 2012 a \$10,4 billones en 2022 y 6 de cada 10 fueron asignados en Bogotá, Antioquia y valle del cauca. El valor de la comisión se incrementó anualmente 9,2 % en promedio, partiendo de 2,3 % en 2012 y alcanzando 5,5 % en 2022. La tasa de cobertura se mantuvo estable alrededor del 50,0 %, excepto en la pandemia. Las microempresas fueron beneficiarias del 70,1% del total de créditos garantizados por el FNG, en promedio entre 2012-2022, mientras que las pymes del 28,4 %, lo cual evidenció que las garantías ganaron un amplio espacio en el microcrédito y viabilizaron su originación. Aunque el FNG brindó cupos a entidades vigiladas por la SFC, por la SES y no vigiladas, tanto el valor movilizado como el número de garantías muestra una fuerte concentración en 13 entidades bancarias que fueron responsables por el 92,5 % del valor y 90,8 % del total de créditos garantizados entre 2012 y 2022.

Durante la pandemia, y gracias a la capitalización que recibió el Fondo y la implementación del programa Unidos por Colombia, el FNG desarrolló un rol contra cíclico al proveer garantías para que las empresas obtuvieran recursos que les permitieran cubrir los gastos de nómina y los costos de producción y de esta manera mantener su continuidad.

Si bien el FNG contribuyó a reducir barreras de acceso al crédito de las mipymes, se identificaron oportunidades de mejora en cuanto a las condiciones de la comisión y los procedimientos y trámites de aprobación de cupo. El FNG contribuyó a superar las siguientes barreras de acceso:

i) La ausencia de garantías en aquellos casos en los cuales el intermediario financiero exige un colateral al usuario y éste no lo tiene y; ii) mejorar la calificación de los clientes cuando éstos no cuentan con la información suficiente de sus ingresos o no pueden demostrar con suficiente robustez su capacidad de pago. Para maximizar estos efectos positivos del FNG, es necesario reducir el valor de la comisión de las garantías e incrementar su cobertura. La comisión desincentiva a los clientes de hacer uso de las garantías y a los intermediarios de usar el cupo aprobado por el Fondo. Al respecto el FNG ha identificado las características del esquema que generaban incrementos en la comisión para trabajarlo con los intermediarios y llegar a acuerdos de reducción de la tarifa y la diversificación del riesgo. Otra oportunidad de mejora para el FNG se encuentra en los procedimientos y requisitos de aprobación del cupo de los intermediarios que no contemplan las diferencias entre el tipo y fase de desarrollo de éstos y de los trámites y tiempos para la formalización de las garantías, que en algunos casos incluye la demostración de un proceso jurídico.



1

Insumos para la selectividad estratégica: **Análisis de prospectiva**

2

3

4

5

6

7

8

9

10

En los sectores de alimentos y productos farmacéuticos las mipymes tienen altas posibilidades de ampliar el comercio; este y otros sectores seleccionados con el análisis de prospectiva podrían ser priorizados en la política pública de financiación empresarial para impulsar su desarrollo y, consecuentemente, su impacto en el crecimiento del país. La proporción de productos con altas posibilidades de ampliación del comercio se incrementó con el tamaño empresarial. Mientras del total de productos de las microempresas seleccionados para el análisis, 65,7 % tuvieron altas posibilidades en al menos una economía, en las grandes empresas esta proporción fue de 87,0 %. Los subsectores Elaboración de productos alimenticios y Fabricación de sustancias y productos químicos,

entre otros, tuvieron comportamientos favorables en cuanto a número de empresas, producción, empleo y dinámica de comercio exterior y fueron clasificados en la categoría de altas posibilidades de acceso a mercados externos para las mipymes. Los productos identificados con altas posibilidades de comercio para las mipymes se enmarcan en las prioridades del Gobierno nacional manifestadas tanto en el PND como en la política de reindustrialización. Se encuentran múltiples productos pertenecientes al sector agropecuario, como son el café, banano, flores, frutas, papa, hortalizas, tabaco y alimentos procesados que se encadenan con el sector primario, como aceite de palma, confitería, carnes procesadas y otros, en los cuales es posible potenciar modelos de bionegocios e innovar.

Principales propuestas para fortalecer la política pública de acceso a financiamiento de las mipymes

1

INSTITUCIONALIDAD, INTEGRALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EMPRESARIAL Y DE FOMENTO DE LAS MIPYMES:

- Formular una política integral exclusiva para abordar las dificultades de acceso a financiamiento empresarial en la que se consideren las diferencias entre microempresas y pymes. La construcción de esta política debería estar sustentada en una evaluación que muestre en

qué forma las estrategias, programas e instrumentos propuestos en las últimas dos décadas están dando respuesta a las barreras de acceso a financiamiento que enfrentan las mipymes.

- Definir la institucionalidad, al interior del MHCP y/o del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que sea responsable de diseñar, formular, coordinar la implementación, monitorear y evaluar la política pública de financiación empresarial. Esta institucionalidad debería identificar las necesidades y dificultades del sector empresarial en materia de financiamiento y plantear estrategias que se encaminen a superarlas.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

2

PRESENCIALIDAD, FOCALIZACIÓN Y ADECUACIÓN DE PRODUCTOS:

- Continuar con los esfuerzos del gobierno nacional, a través de BDO, para que los bancos especializados en microfinanzas, las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones microfinancieras tengan incentivos para ampliar la oferta de crédito de manera presencial en los municipios de menor tamaño del país en donde esta es aún inexistente.
- Evaluar la especialización de los recursos canalizados por Bancóldex y el FNG por tamaño o por sector según las barreras de acceso que más los impactan. En el segmento pyme, por ejemplo, se recomienda explorar el desarrollo de productos focalizados en temáticas relacionadas con emprendimientos basados en conocimiento y tecnología y proyectos de sostenibilidad ambiental. Para la definición de sectores, se recomienda cruzar la información de aquellos sectores en los que las mipymes tienen mayores oportunidades de crecimiento según los hallazgos del **Capítulo 8.2** con aquellos que enfrentan más barreras de acceso al crédito por sus características.
- Se recomienda que el FNG amplíe a todos los intermediarios financieros la aplicabilidad de la estrategia que ha implementado hasta ahora bilateralmente, para eliminar la inercia creciente de la tarifa de la comisión, mediante la diversificación del riesgo, y así brinde la oportunidad a todos los empresarios de acceder a crédito con garantías menos costosas. Con este propósito, el FNG también podría introducir un sistema de subastas de garantías que incentive la competencia entre los intermediarios financieros y redunde en menores comisiones.
- Diseñar productos estándar en Finagro, Bancóldex y el FNG a los cuales los departamentos, municipios o las entidades del gobierno nacional puedan sumarse para reducir los costos asociados a la multiplicidad de líneas específicas.

3

SIMPLIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS DE LA BANCA DE DESARROLLO:

- Reestructurar los modelos de evaluación del riesgo de los intermediarios por parte de la banca de desarrollo, considerando las características diferenciales de las IMF, de las cooperativas de ahorro y crédito y de las Fintechs, con el fin de establecer requisitos acordes con el tamaño y la complejidad de los productos de crédito ofrecidos por estas entidades de tal forma que se mejoren las posibilidades de acceso de las más pequeñas o que sirven áreas remotas.
- Homogenizar tanto como sea posible los requisitos, herramientas, indicadores o procedimientos que puedan ser comunes en los modelos de evaluación de Bancóldex, Finagro y FNG y que se busque la interoperabilidad de las plataformas o herramientas tecnológicas utilizadas, de tal forma que si un intermediario solicita por ejemplo cupo en Finagro, parte del proceso, de la información que debe preparar y suministrar o de los resultados puedan ser consultados por las otras dos entidades cuando el intermediario se acerque a ellas.
- Evaluar si los aplicativos y la información solicitada sobre los créditos otorgados, en particular entre Bancóldex y FNG, pero también con Finagro, pueden estandarizarse y ser interoperables, de tal forma que se racionalice el número de reportes que se deben hacer o que la información básica sólo deba registrarse una vez. Así mismo, en el caso del FNG, se podría explorar la posibilidad de establecer un sistema de garantías de portafolio por intermediario financiero en lugar del esquema actual de garantías individuales, lo cual también contribuiría a la mayor eficiencia en la operación del Fondo y la reducción de los costos de transacción de los intermediarios.



1

- Acompañar a las IMF y a las cooperativas de ahorro y crédito en la adopción de tecnologías de la información que les permitan proveer mejores servicios y contar con la información solicitada por la banca de desarrollo.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

4

FORTALECIMIENTO TÉCNICO DE LOS INTERMEDIARIOS MICROFINANCIEROS Y ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA:

- Se recomienda al programa BDO en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, priorizar los municipios con poca o nula competencia de oferentes de crédito para continuar con las estrategias de conectividad y brindar formación en habilidades digitales para la población y de los emprendedores y empresarios.
- Evaluar la posibilidad de generar herramientas informáticas estándar y libres que puedan ser utilizadas por los intermediarios que lo requieran acompañadas de capacitaciones virtuales, que permitan reducir los costos de diseño de herramientas para realizar sus operaciones, como segunda etapa del proyecto de BDO de apropiación de servicios digitales del sector cooperativo.

5

REDUCCIÓN DE BRECHAS DE CONOCIMIENTO Y ANÁLISIS DE LAS BARRERAS DE ACCESO A FINANCIAMIENTO:

- Revisar, actualizar y elaborar estudios sobre las barreras que enfrentan las empresas para acceder al crédito con el fin de que las estrategias, programas e instrumentos de la banca de desarrollo se dirijan a superar una falla de mercado

claramente identificada y garantizar que sus intervenciones son costo-efectivas. Estudiar si la autoexclusión como principal barrera de acceso al crédito está justificada en la no necesidad real de las empresas por recursos externos o en el desconocimiento de la necesidad o de las oportunidades de expansión o crecimiento que se tendrían y que se podrían apalancar con el crédito.

- Identificar la prevalencia de la ausencia de las garantías como barrera de acceso y los mercados, segmentos o sectores en donde las garantías son el factor determinante para la aprobación del crédito, de tal forma que se concluya en qué circunstancias las garantías deben ser ofrecidas de forma permanente y en donde su impacto es maximizado como un instrumento contra cíclico.

6

ASPECTOS REGULATORIOS Y DE SUPERVISIÓN:

- Continuar avanzando en la implementación de la Hoja de Ruta del Sector Solidario de Ahorro y Crédito de tal forma que las organizaciones de la economía solidaria puedan asociar personas jurídicas sin ambigüedades regulatorias y tengan incentivos para diseñar y ofrecer productos financieros adaptados a la actividad productiva.
- Modificar la regulación de las organizaciones de la economía solidaria en función de su tamaño contemplando los diferentes grados de consolidación y desarrollo estableciendo regulaciones más exigentes a las más grandes junto a un proceso de fortalecimiento técnico de la Superintendencia de Economía Solidaria.
- Avanzar rápidamente en la reglamentación del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 sobre open data para que los intermediarios financieros puedan mejorar sus modelos de calificación de riesgo y reducir los costos de búsqueda de información.
- Garantizar el cumplimiento de las fases establecidas en la Resolución 6 de 2023 sobre la



1

interoperabilidad de los sistemas de pagos de bajo valor para promover el uso de pagos electrónicos por parte del comercio y de las mipymes y optimizar la disponibilidad de la información para mejorar el acceso al crédito

2

3

4

5

6

7

8

9

10

- Incentivar el diseño y desarrollo de modelos alternativos de evaluación de riesgo por parte de los intermediarios mediante la revisión y flexibilización de la regulación de gestión del riesgo emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria. El diseño del marco regulatorio podría nutrirse del desarrollo de pilotos o de Sandbox regulatorios que permitan testear soluciones basadas en datos alternativos.

7

DISPONIBILIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN:

- Diseñar el Sistema de Información de las Mipymes y la metodología para que éste pueda ser alimentado y actualizado periódicamente, a partir de las diferentes operaciones estadísticas y del Directorio Estadístico Empresarial.
- Adoptar las medidas necesarias para producir, procesar, consolidar y publicar, de forma periódica y con desagregación por tamaño empresarial, tipo de organización, descripción de condiciones del crédito, y otros, la información sobre los desembolsos de crédito comercial y de microcrédito hechos por todos los oferentes de crédito productivo, incluyendo entidades financieras, organizaciones solidarias e IMFs, de tal forma que cualquier interesado pueda tener acceso.
- Procesar y publicar la información sobre los créditos desembolsados por Bancóldex y las garantías emitidas por el FNG desagregándola en diferentes aspectos como, por ejemplo, monto, número de créditos desembolsados o garantizados, tasas de interés aplicadas, valores de comisiones y coberturas, tamaño empresarial y área geográfica.



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

2 | INTRODUCCIÓN



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA FINANCIERO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO HA SIDO AMPLIAMENTE RECONOCIDA POR LA TEORÍA DEL DESARROLLO ECONÓMICO. SE CONSIDERA QUE PAÍSES CON SISTEMAS FINANCIEROS MEJOR DESARROLLADOS POSEEN TASAS DE CRECIMIENTO ALTAS A TRAVÉS DEL TIEMPO LO QUE TIENE EFECTOS POSITIVOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA (JUNG, 1986; DE GREGORIO Y GUIDOTTI, 1992; Y LEVINE, 2005).

Además, puesto que el sistema financiero facilita las transacciones y fomenta el ahorro y su inversión en proyectos de alto valor, crea incentivos para la inversión en investigación e innovación, contribuye a reducir los costos de transacción y las asimetrías de información y da lugar a mercados más eficientes (Banco Mundial, 1989; Thirlwall, 1999).

El acceso a financiación por parte de las empresas ha sido visto igualmente como un factor que contribuye a mejorar su desempeño productivo. A partir de investigaciones que utilizan datos detallados a nivel de empresa e información de encuestas, se ha concluido que el acceso a financiación favorece la entrada de nuevas empresas, la tasa de crecimiento, la productividad y la innovación (Banco Mundial, 2008). En este sentido, algunas investigaciones realizadas con datos de Encuestas de Empresas (Beck et al. 2005 y Ayyagari et al. 2006) muestran que un acceso restringido o bajo al sistema financiero es la variable que más afecta la tasa de crecimiento de estas. Así mismo, el estudio de la relación entre un sistema financiero profundo o desarrollado y crecimiento económico ha mostrado que las empresas de menor tamaño suelen beneficiarse en mayor medida del desarrollo financiero. Por ejemplo, Beck et al. (2008) encuentran que un sistema financiero desarrollado impulsa en mayor medida el crecimiento de las industrias que están compuestas por pequeñas empresas más que las industrias compuestas por grandes empresas, lo que implica que las políticas que reducen las barreras de información y los altos costos asociados con el acceso al

sistema financiero ejercen un impacto positivo en las empresas de menor tamaño.

En la construcción de las agendas de política pública y de investigación, la inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) ha sido un área importante de atención dada su relevancia económica en términos del número de empresas y de generación de empleo. Un aspecto clave que se ha observado en algunos estudios en esta área es que las políticas y programas dirigidos a reducir las restricciones de financiamiento deben tener en cuenta las diferencias que existen entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes). Barajas et al. (2020), por ejemplo, indican que un alto porcentaje de las microempresas tienen negocios basados en el autoempleo y la informalidad y suelen ser el resultado de la falta de alternativas de empleo en el sector formal mientras que las pymes se caracterizan por generar empleo y suelen tener objetivos de crecimiento de mediano o largo plazo. Estas diferencias implican distintas necesidades y formas de financiación como que las microempresas a menudo necesiten préstamos relativamente pequeños los cuales son proporcionados por instituciones microfinancieras en tanto que las pymes requieran créditos de mayor valor los cuales son financiados por la banca comercial o por medio de capital de riesgo (Banco Mundial, 2014).

Con base en la anterior premisa, la División de Conectividad, Mercados y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado este estudio el cual se suma a la literatura empírica



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

sobre el acceso al financiamiento externo de las mipymes en Colombia mostrando que las pymes poseen mejores tasas de supervivencia, productividad laboral, innovación y participación en las exportaciones que las microempresas, pero tienen participaciones en el valor agregado similares a las de las micro; que la banca privada tradicional ofrece productos que no consideran las características de plazo, monto y tasas requeridos por las pequeñas y microempresas; que la necesidad de crédito ha sido registrada como la principal barrera de acceso pero sin ahondar en su naturaleza, seguida de las asimetrías de información y baja capacidad de pago de las empresas; que las organizaciones de la economía solidaria y las instituciones microfinancieras (IMF), que tienen mayor capilaridad y alcance en empresas de menor tamaño y áreas remotas, requieren de mayor apoyo financiero y técnico de parte de la banca pública; y que las políticas y programas públicos necesitan incluir el tamaño empresarial como una condición diferenciadora de las intervenciones propuestas.

En este sentido, este documento suma a la literatura empírica sobre el acceso al financiamiento externo de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Colombia y se aleja de otros estudios realizados en el país, al describir a las microempresas y a las pymes como dos grupos separados que enfrentan obstáculos diferenciados en cuanto al acceso de crédito y, al analizar la oferta de crédito productivo de manera integral considerando no solamente a las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sino también incluyendo el aporte que realizan otros actores como las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones Microfinancieras (IMF). Resultado del análisis, esta nota técnica hace una serie de propuestas a los hacedores de políticas, así como a los reguladores y al sector privado para que se consideren las diferencias que tienen las micro y las pymes con el fin de ayudarles a satisfacer sus necesidades de financiamiento.



1

2

4

5

6

7

8

9

10

3

EL ECOSISTEMA MIPYME DE COLOMBIA

3.1 Número y distribución sectorial y por tipo de organización jurídica de las mipymes

3.2 Edad y supervivencia de las mipymes

3.3 Informalidad y costos de la formalidad en las mipymes

3.3 Producción y ventas de las mipymes

3.3 Ocupados, valor agregado y productividad laboral de las mipymes

3.3 Comercio exterior de las mipymes

3.3 Distribución por sexo del representante legal de las mipymes

3.3 Innovación en las mipymes

3.3 Resumen con las principales variables



1

2

3

4

5

6

7

8

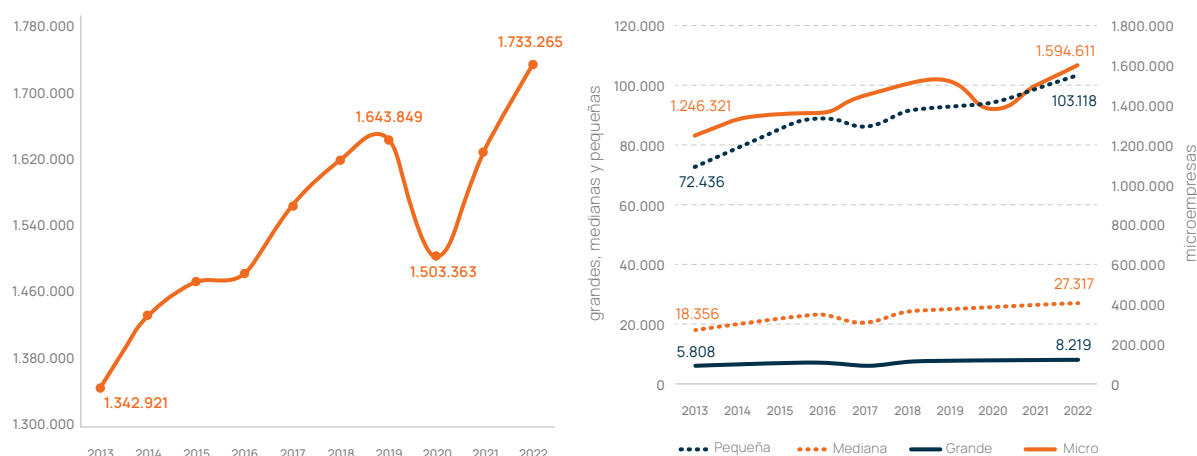
9

10

Para caracterizar a las mipymes no existe una única fuente que permita describirlas de forma homogénea¹. Por ello, es necesario hacer uso de operaciones estadísticas que no fueron diseñadas de forma conjunta, que no tienen el mismo propósito, que no fueron producidas para el mismo periodo de tiempo o que no tienen el mismo alcance sectorial. Como resultado, para algunas

características no es posible hacer desagregaciones o agregaciones para presentar variables con total cobertura o para caracterizar las diferencias según tamaños. Así, cuando sea posible se presentarán resultados de forma conjunta para las mipymes y en otras ocasiones los análisis serán diferenciados para las pymes y las microempresas o agregados para el total de la economía².

3.1 Número y distribución sectorial y por tipo de organización jurídica de las mipymes



Gráfica 1 Acervo de empresas por año, total y por tamaño, 2013-2022. Fuente: Confecámaras -RUES. Elaboración propia.

En promedio entre 2013-2022, el 99,5 % de las empresas registradas en las cámaras de comercio son mipymes y las microempresas tienen la mayor participación con 92,3 %. El número total de empresas ha crecido constantemente, tendencia que se refleja en todos los grupos por tamaño de

empresas, con una mayor tasa de crecimiento en las grandes (3,9 %), medianas (4,5 %) y pequeñas (4,0 %), en comparación con las microempresas (2,8 %)(Gráfica 1). La distribución de las empresas por tamaño no tuvo una variación significativa durante el periodo analizado.

1. En 2021 el DANE realizó un conteo de unidades económicas como etapa preparatoria para la realización del Censo Económico. Se identificaron 2.548.896 unidades económicas, 55,2 % de comercio, 40,1 % de servicios, 4,2 % de industria y 0,3 % y 0,2 % de transporte y construcción respectivamente. El objetivo del ejercicio no permite desagregarlas por tamaño de empresa ni profundizar en sus principales variables.

2. Las principales fuentes que serán utilizadas para caracterizar las Mipymes serán el Registro Único Empresarial y Social (RUES) que administra Confecámaras, las Encuestas Anuales de Industria (EAM), de Comercio (EAC) y de Servicios (EAS), las Encuestas de Ciencia, Tecnología e Innovación (EDIT) de industria, comercio y servicios, la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) y las Estadísticas de Importaciones y Exportaciones que realiza el DANE con información de la DIAN.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Según la división político – administrativa, Bogotá concentra un cuarto de las mipymes y en comparación con el promedio nacional cuenta con una menor proporción de micro (87,0 %) y mayor proporción de los otros tres tamaños: pequeñas (9,5 %), medianas (2,6 %) y grandes (0,9 %). Conjuntamente, Antioquia (12,7 %), Valle del Cauca (8,7 %), Cundinamarca (6,6 %) y Santander (5,7 %) albergan un tercio de las mipymes, mientras que once departamentos (San Andrés y Providencia,

La Guajira, Chocó, Arauca, Vichada, Guainía, Guaviare, Caquetá, Vaupés, Putumayo, Amazonas) concentran cada uno menos de 0.9 % de las mipymes y en suma menos del 5,0 % del total. En este último grupo prevalecen las microempresas (96,2 % en promedio) y hay menor presencia de pequeñas (3,3 % en promedio), medianas (0,4 % en promedio) y grandes empresas (0,1 % en promedio) (Ilustración 1).

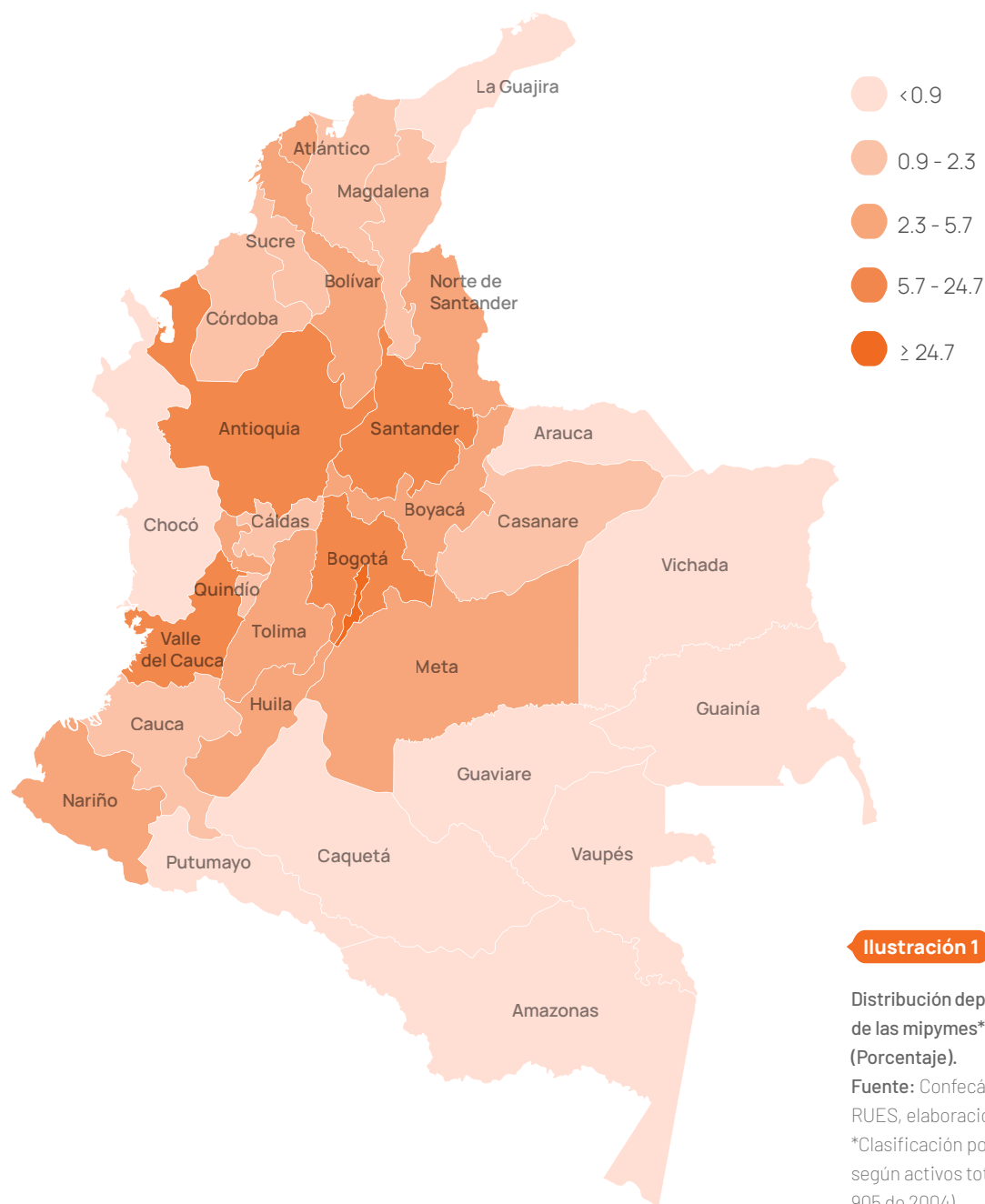


Ilustración 1

Distribución departamental de las mipymes*, 2022 (Porcentaje).

Fuente: Confecámaras – RUES, elaboración propia.

*Clasificación por tamaño según activos totales (Ley 905 de 2004).



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Entre 2013 y 2022 los sectores de servicios y comercio agruparon en promedio el 80,6 % de las empresas, el sector industrial agrupó el 11,8 % y los sectores Agropecuario, Minas y Canteras y Construcción reunieron el 7,4 %. En estos últimos tres sectores el porcentaje de microempresas fue menor al 82,0 % y en el sector Comercio este

tamaño de empresa alcanzó el mayor porcentaje con 95,4 % (**Tabla 1**). A nivel de subsectores únicamente Extracción de petróleo crudo y gas natural mostró una baja participación promedio de las mipymes con respecto al patrón nacional (63,9 %); el resto de los 88 subsectores tuvo una participación mayor al 91,0 %.

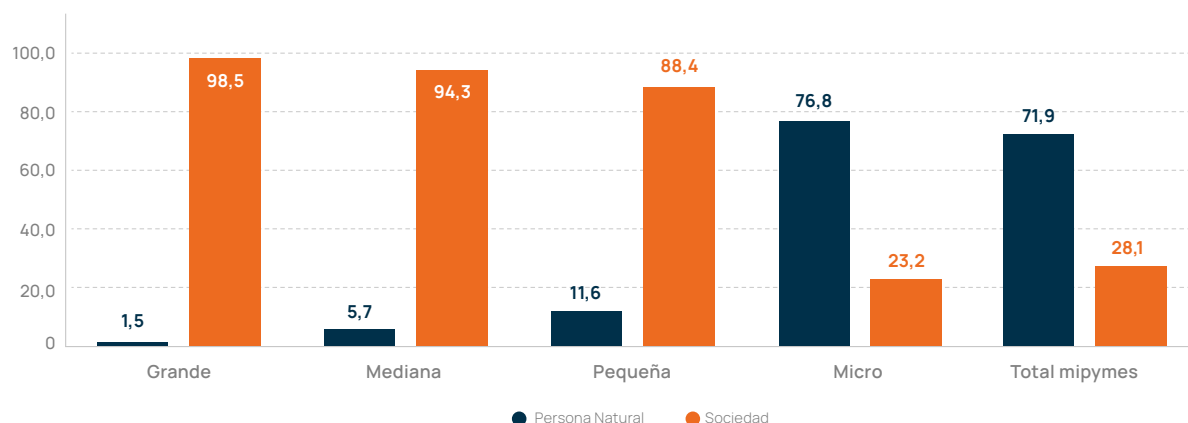
Sector	Grande		Mediana		Pequeña		Microempresa		Mipymes		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Agropecuario	393	1,3	1.590	5,3	4.131	13,9	23.646	79,5	29.367	98,7	29.760
Minas y Canteras	237	3,1	350	4,7	885	13,5	5.686	78,7	6.922	96,7	7.159
Industria	1.336	0,7	2.919	1,7	11.127	6,1	166.985	91,5	181.031	99,3	182.367
Construcción	890	1,2	2.951	3,9	9.636	13,1	64.341	81,8	76.927	98,9	77.817
Comercio	1.222	0,2	5.025	0,8	22.865	3,6	600.246	95,4	628.137	99,8	629.358
Servicios	3.052	0,5	10.373	1,8	40.411	6,9	560.366	90,7	611.150	99,5	614.201
No determinado	3		16		34		1.249		1.300		1.303
Total	7.312		23.224		89.089		1.422.520		1.534.833		1.541.965

Tabla 1

Número de empresas promedio por sector y tamaño empresarial*, 2013-2022.

Fuente: Confecámaras - RUES, elaboración propia. *Clasificación por tamaño según activos totales (Ley 905 de 2004).

Las pymes y la gran empresa se registraron mayoritariamente como personas jurídicas en tanto que en las microempresas menos de un cuarto adoptó este tipo de organización (**Gráfica 2**).

**Gráfica 2**

Proporción promedio de empresas según su organización jurídica y tamaño empresarial*, 2013-2022

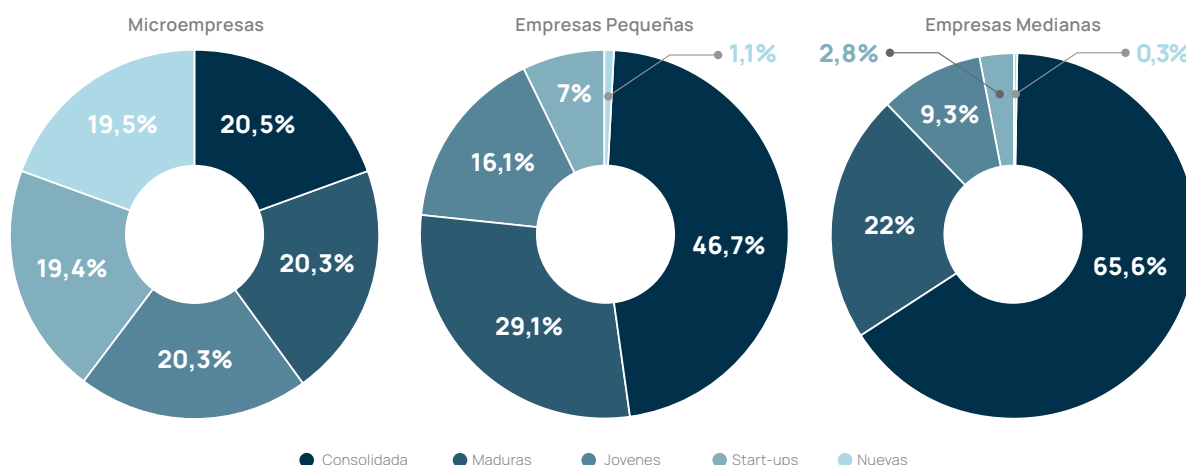
Fuente: Confecámaras - RUES, elaboración propia. *Clasificación por tamaño según activos totales (Ley 905 de 2004).



3.2 Edad y supervivencia de las mipymes

De acuerdo con los cinco rangos de edad definidos por Confecámaras las mipymes se distribuyeron de forma relativamente uniforme en cada uno de ellos: Consolidadas (22,8%); Jóvenes (19,9 %), Maduras (20,9%), Start-ups (18,1 %) y Nuevas (18,4 %). No obstante, hubo diferencias importantes entre las empresas según su tamaño ya que las microempresas se encontraron, en su mayoría, en una fase temprana de desarrollo, cerca de 4 de cada 10

tenía entre cero y dos años de operación y sólo 2 de cada 10 estaban en etapa de consolidación. Lo contrario sucedió con las pymes, en las cuales una minoría estaba en etapas tempranas de desarrollo, mientras que más de tres cuartos habían operado por 6 años o más (Gráfica 3). Las grandes empresas estaban en su mayoría en la etapa de madurez (18,0 %) o consolidadas (73,1 %).

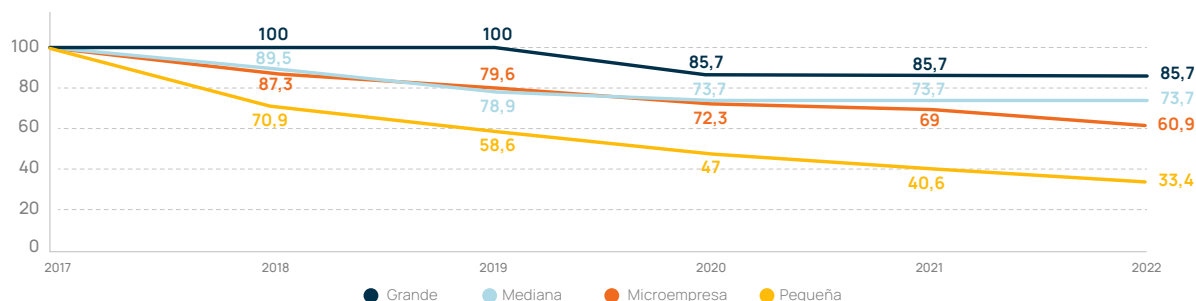


Gráfica 3 Distribución de las mipymes según intervalos de edad (%), 2022

Fuente: Confecámaras-RUES. Elaboración propia. *Clasificación por tamaño según activos totales (Ley 905 de 2004). La clasificación por edad corresponde a Consolidadas: Mas de 10 años de operación; Maduras: entre 6 a 10 años; Jóvenes: entre 3 a 5 años; Start-Ups: 1 a 2 años; Nuevas: Menos de 1 año.

La tasa de supervivencia a cinco años se incrementó con el tamaño de empresa inicial, ya que de los emprendimientos que iniciaron en 2017 como microempresas, sólo un tercio sobrevivió en 2022

en tanto que casi el doble de esta proporción de las pequeñas empresas siguió operando después de cinco años, mientras que de las medianas lo logró el 73,7 % y de las grandes el 85,7 % (Gráfica 4).



Gráfica 4 Tasa (%) de supervivencia a 5 años, según tamaño empresarial, cohorte 2017

Fuente: Confecámaras-RUES. *Clasificación por tamaño según activos totales (Ley 905 de 2004).



1

2

3

4

5

6

7

8

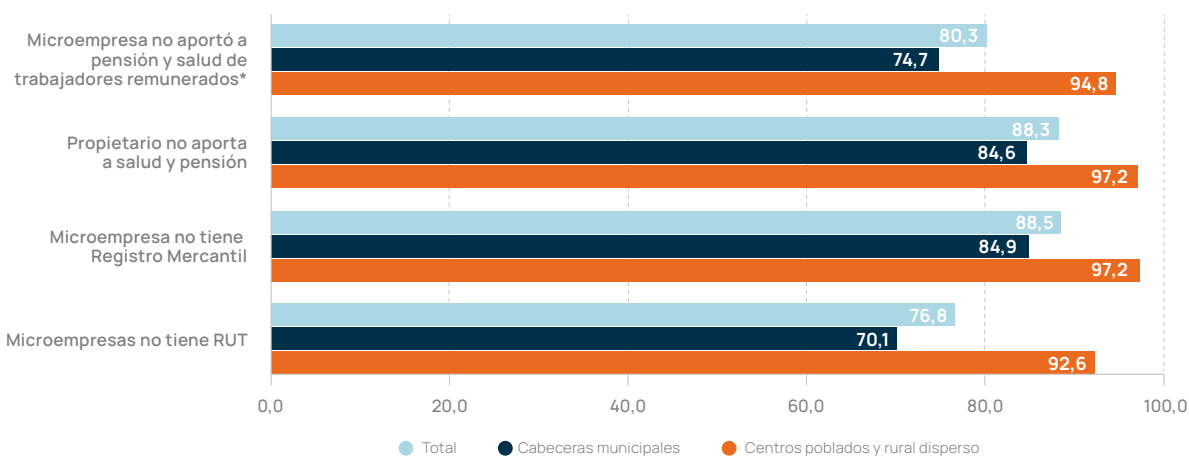
9

10

3.3 Informalidad y costos de la formalidad en las mipymes³

Aunque no se dispone de información sobre el grado de formalidad de las pymes, la encuesta EMICRON permite una aproximación al grado de formalidad de las microempresas. Los datos muestran que el nivel de informalidad es alto en todas las regulaciones obligatorias analizadas. Del total de micronegocios encuestados entre 2019-2022, en promedio, 88,5 % no se registraron en una cámara de comercio, mientras que 76,8 %

no se registraron ante la DIAN. 88,3 % no hicieron aportes de seguridad social para el propietario y 80,3 % no los hicieron para los trabajadores. Por ubicación geográfica los niveles de informalidad fueron significativamente más altos en el área rural en donde el 97,2 % no estaban registrados en las cámaras de comercio y no hicieron aportes de salud y pensión para el propietario (**Gráfica 5**).



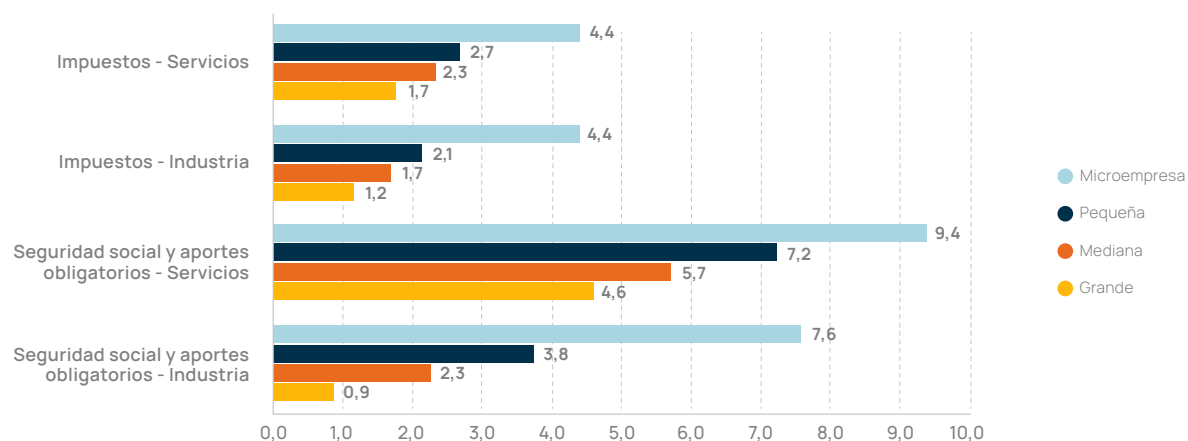
Gráfica 5 Porcentaje de microempresas que incumple con obligaciones requeridas para operar (% promedio 2019-2022)

Fuente: DANE-EMICRON. Elaboración propia. *Se consideran micronegocios que tienen trabajadores remunerados, (en promedio entre 2019-2022, 19,7 % del total).

Según el DNP (2019), una de las causas de la informalidad son los altos costos que implican las obligaciones que deben cumplir los empresarios, y que suelen ser más elevadas para las empresas de menor tamaño. En efecto, el valor total de los aportes sobre la nómina (SENA, ICBF y Cajas de Compensación y salud, ARP y pensión) del personal ocupado como porcentaje de los ingresos por ventas se redujo con el aumento del tamaño de empresa. Mien-

tras las micro formales y las pequeñas empresas del sector servicios dedicaron 9,4 % y 7,2 % del valor de sus ventas para cubrir estos aportes, en promedio entre 2013-2020, en las medianas y grandes esta proporción fue de 5,7 % y 4,6 %, respectivamente. Las diferencias fueron aún más marcadas en el sector industrial en donde el porcentaje cayó de 7,6 % de las microempresas a 3,8 % en las pequeñas empresas y a 0,9 % en las grandes (**Gráfica 6**).

3. Esta sección se elaboró con la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE que brinda información sobre la informalidad de las microempresas según el cumplimiento de la normatividad. No existe una fuente sobre el grado de informalidad de las pymes.



Gráfica 6 Participación de los pagos por aportes sobre la nómina e impuestos en los ingresos por ventas, por sector y tamaño empresarial (% promedio 2013-2020)

Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC. Elaboración propia a partir de los microdatos.

Para abordar esta y otras problemáticas asociadas a la informalidad, el gobierno nacional expidió en 2019 el documento CONPES 3956 “Política Nacional de Formalización” que plantea estrategias para mejorar la relación costo-beneficio de

la formalidad, reduciendo la carga regulatoria de entrada y operación en los mercados y materializando los beneficios de la formalización como son el acceso a servicios empresariales incluyendo el acceso a financiamiento (DNP, 2019)

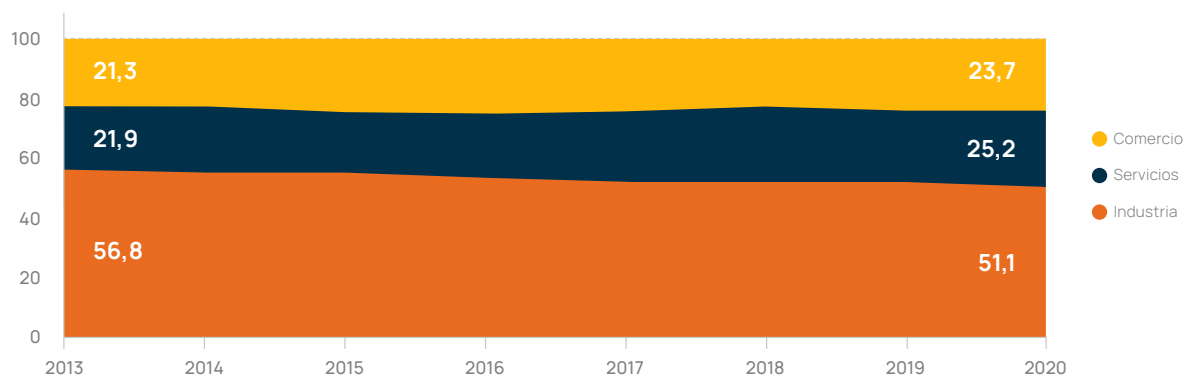
3.4 Producción y ventas de las mipymes⁴

La producción bruta de las pymes de los sectores industria, comercio y servicios, ascendió, en 2020 a \$98,5 billones de pesos, lo que equivalió a 9,9 % del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que la producción bruta de las grandes empresas fue de \$400,0 billones representando 40,1 % del PIB. Del total de la producción bruta de las pymes, las medianas empresas aportaron el 77,0 % mientras que las pequeñas el 23,0 % restante. Por sectores, en 2020 la producción bruta industrial concentró el 51,1 % del total de la producción de las pymes, mientras que servicios representó un cuarto del total y comercio 23,7 %. Esta distribución ha presentado variaciones entre 2013 y 2020, evidencian-

do la pérdida de participación de la industria frente a los otros dos sectores (**Gráfica 7**).

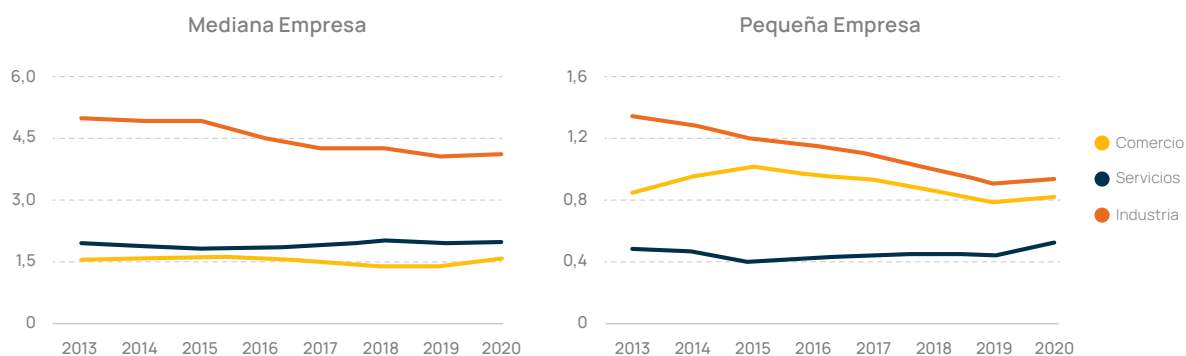
También se evidenciaron diferencias entre las pequeñas y las medianas empresas respecto al enfoque sectorial de la producción. El sector industrial fue el que mayor participación tuvo en los dos tamaños empresariales entre 2013-2020, con mayor importancia en las medianas empresas (56,7 % en promedio) frente a las pequeñas (45,0 % en promedio). En contraste, el segundo sector más importante en las medianas fue el de servicios (24,2 % en promedio) mientras que en las pequeñas este lugar lo ocupó el sector comercio con una participación promedio de 36,4 % (**Gráfica 8**).

4. Como se mencionó al inicio de esta sección la ausencia de una única fuente de información nos obliga, por un lado, a utilizar las encuestas anuales del DANE (EAM, EAS y EAC) para describir la evolución de la producción y las ventas de las pymes y, por otro, a utilizar la EMICRON para delinear la evolución de las ventas de las microempresas. Es de resaltar que en esta última el dominio total nacional no incluye los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada y los datos son expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2018.



Gráfica 7 Distribución porcentual de la producción bruta de las Pymes por sector 2013-2020

Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC. Elaboración propia a partir de los microdatos.

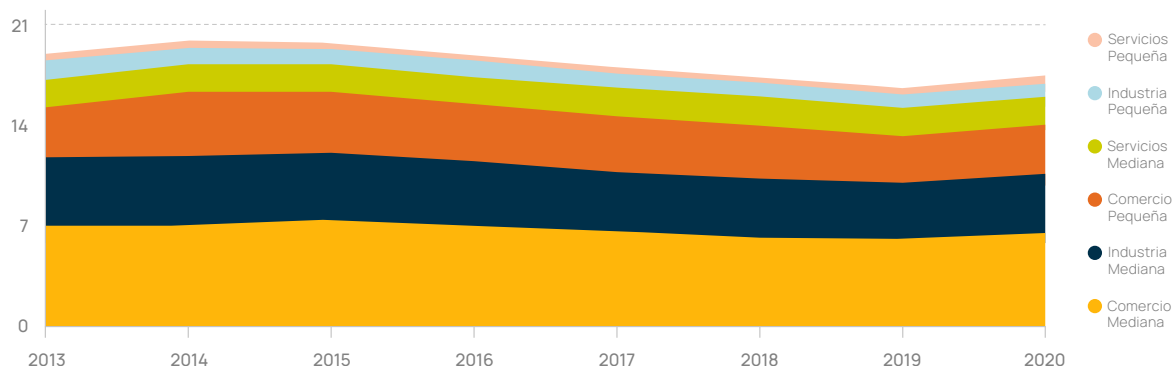


Gráfica 8 Producción bruta de las pequeñas y medianas empresas como porcentaje del PIB, por sector (2013-2020)

Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC. Elaboración propia a partir de los microdatos.

Las ventas totales de los sectores industria, servicios y comercio de todas las empresas ascendieron a \$848,1 billones de pesos en el año 2020, lo que representó el 85,0% del PIB. De las ventas totales, 67,0% correspondieron a las grandes empresas, 14,9% a las medianas, 5,8% a las pequeñas y 12,4%

a las microempresas. Las ventas de las pymes en los tres sectores analizados representaron, en promedio entre 2013-2020, 18,5% del PIB y mostraron un comportamiento decreciente que se acentuó en el año 2019 (**Gráfica 9**).



Gráfica 9 Ventas de las pymes como porcentaje del PIB por tamaño y sector económico, 2013-2020. Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC y Cuentas Nacionales. Elaboración propia a partir de los microdatos de las encuestas anuales.



1

2

3

4

5

6

7

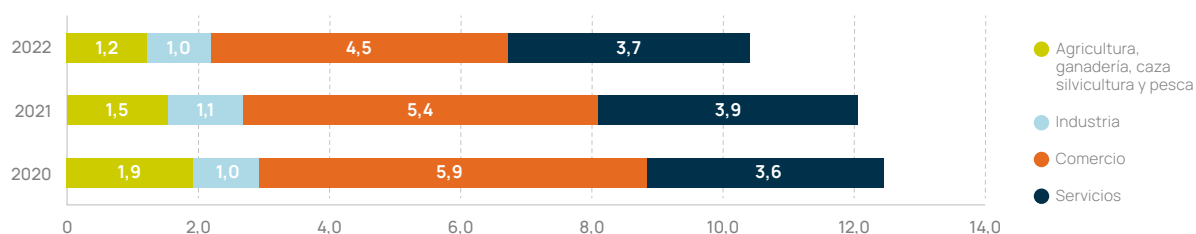
8

9

10

Las microempresas pertenecientes a los sectores agropecuario, industrial, servicios y comercio, por su parte, obtuvieron ingresos (ventas) de \$151,6 billones en 2022. Las ventas totales de las microempresas en dichos sectores representaron, en promedio entre 2020-2022, 11,6% del PIB, de dicha proporción, cerca de la mitad (45,5%) fue

producida por el sector comercio, mientras que 32,1% correspondió a servicios, el 13,4% al sector agropecuario y el 9,0% a la industria. De esta forma, en las microempresas, en comparación con las pymes, el sector industrial fue menos significativo, mientras que sus actividades se concentraron en el comercio y los servicios (**Gráfica 10**).

**Gráfica 10**

Ventas de las microempresas como porcentaje del PIB, por sector económico (2020-2022).

Fuente: DANE-EMICRON. Elaboración propia.

3.5 Ocupados, valor agregado y productividad laboral de las mipymes

En 2020 las empresas de los sectores industria, comercio y servicios emplearon 8.790.640 personas, 62,4 % fueron ocupados en las microempresas, 3,9 % en las pequeñas empresas, 7,9 % en las medianas y 25,8 % en las grandes. Las pymes emplearon 1.040.703 personas las cuales se distribuyeron de la siguiente forma: 32,7 % en el sector industrial, 40,1 % en servicios y 27,2% en comercio. En estos tres sectores las medianas empresas generaron cerca de dos tercios (67,1 %) del empleo de las pymes y 3,7 % del empleo total del país, mientras que las pequeñas registraron el restante 32,9 % y 1,8 % del total de ocupados. De la misma forma que con la producción, en el empleo se observó una reducción de la participación del empleo industrial en los dos tamaños de empresa, en beneficio del empleo del sector servicios en las empresas medianas y de servicios y comercio en las empresas pequeñas (**Tabla 2**).

El valor agregado de las pymes en 2020 fue de \$49,3 billones de pesos, de los cuales 80,3 % fueron generados por las medianas empresas y 19,6 % por las pequeñas. Al compararlo con el total nacional, entre 2013 y 2020, el valor agregado de este grupo de empresas equivalió en promedio a 5,9 %: 4,4 % las medianas y 1,5 % las pequeñas. Se evidencia que este indicador perdió dos puntos porcentuales en las medianas empresas, explicado principalmente por el sector industrial. Por otro lado, el valor agregado de las pequeñas frente al nacional mostró un comportamiento decreciente desde 2016, pasando de 1,6 % en ese año a 1,1 % en 2020. Esta reducción obedeció al menor valor generado en el sector industrial, y en 2020, a que el valor agregado del sector servicios fue negativo (-0,03 %), lo cual puede deberse al efecto de la pandemia del Covid-19 (**Gráfica 11**).

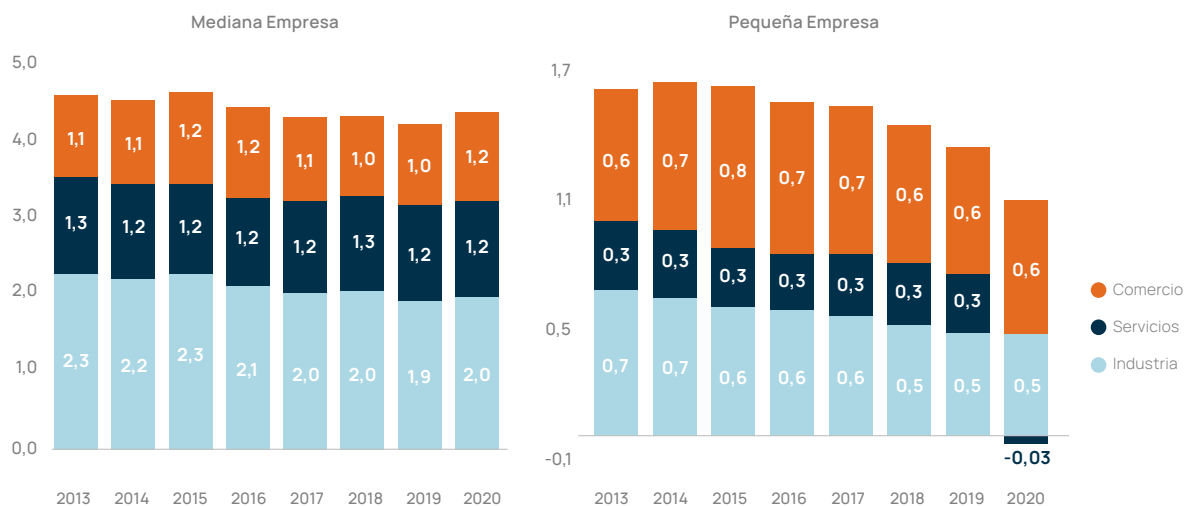


Tamaño	Sector	Variable	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mediana	Industria	Número	250.106	263.007	258.877	256.190	251.215	255.118	249.287	227.886
		% Total Mediana	36,4	36,8	36,2	35,5	34,5	34,8	34,7	32,6
	Servicios	Número	288.971	293.528	290.170	295.922	313.004	317.841	310.886	315.784
		% Total Mediana	42,0	41,0	40,5	41,1	42,9	43,4	43,3	45,2
	Comercio	Número	148.395	159.082	166.582	168.766	164.925	159.417	157.997	154.595
		% Total Mediana	21,6	22,2	23,3	23,4	22,6	21,8	22,0	22,1
	Total	Número	687.472	715.617	715.629	720.878	729.144	732.376	718.170	698.265
		% Total Pyme	66,6	65,3	66,5	66,7	66,3	67,4	68,3	67,1
		% Total ocupados	3,4	3,5	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,7
Pequeña	Industria	Número	136.860	135.931	130.764	129.889	130.741	123.595	117.752	112.185
		% Total Mediana	39,8	35,8	36,3	36,1	35,3	34,9	35,3	32,8
	Servicios	Número	94.723	92.920	84.630	86.731	93.221	89.767	84.929	101.816
		% Total Mediana	27,5	24,5	23,5	24,1	25,2	25,3	25,4	29,7
	Comercio	Número	112.419	150.933	145.130	143.213	146.404	141.270	131.141	128.437
		% Total Mediana	32,7	39,7	40,3	39,8	39,5	39,8	39,3	37,5
	Total	Número	344.002	379.784	360.524	359.833	370.366	354.632	333.822	342.438
		% Total Pyme	33,4	34,7	33,5	33,3	33,7	32,6	31,7	32,9
		% Total ocupados	1,7	1,9	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,8
Total Pymes			1.031.474	1.095.401	1.076.153	1.080.711	1.099.510	1.087.008	1.051.992	1.040.703

Tabla 2

Número de personas ocupadas por las pymes, por tamaño y sector, 2013-2020

Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC. Elaboración propia a partir de los microdatos.



Gráfica 11

Valor agregado de las pymes como porcentaje del Valor Agregado Bruto nacional, según tamaño y sector económico (2013-2020).

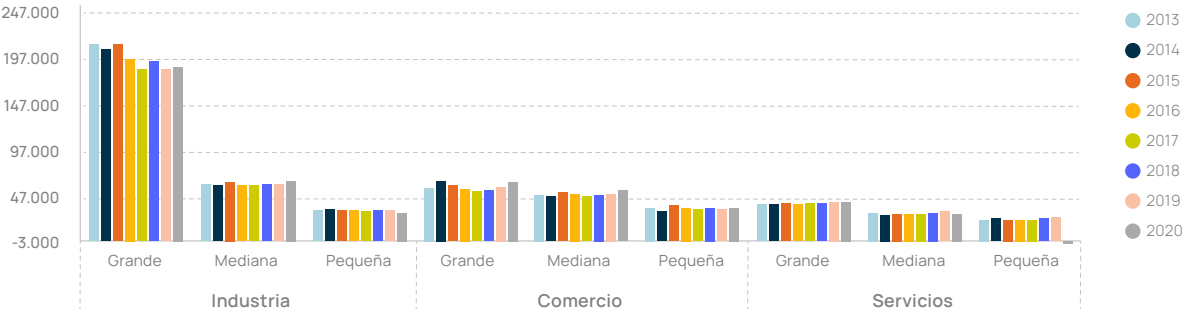
Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC y Cuentas Nacionales. Elaboración propia a partir de los microdatos.



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

La relación entre valor agregado y personal ocupado (productividad laboral) fue mayor para las medianas que para las pequeñas empresas durante todo el período de análisis. En los dos tamaños empresariales, la productividad laboral del sector industrial fue superior, seguido del sector comercio y el sector servicios. Durante el periodo en estudio la productividad ha variado levemente sin presentar una tendencia definida creciente o decreciente en ningún sector. La productividad

laboral de las medianas empresas industriales casi dobló (1,9 veces) la de las pequeñas y en los sectores servicios y comercio fue mayor 1,3 y 1,4 veces, respectivamente⁵ (Gráfica 12). Es de resaltar que la productividad laboral de las grandes empresas es mayor a las de los demás tamaños para los tres sectores entre 2013-2020, presentando el valor promedio más alto en el sector industria (\$198.866 miles de pesos de 2015) seguido por comercio (\$59.093) y servicios (\$41.079).



Gráfica 12 Productividad laboral de las pymes y grandes empresas por sector económico y tamaño de empresa 2013-2020 (Miles de pesos de 2015) Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC. Elaboración propia a partir de los microdatos.

Según la EMICRON las microempresas ocuparon 7,3 millones de personas entre 2020 y 2022, presentando una caída importante en 2022. Cerca de cuatro quintos del total de microempresas eran unipersonales, mientras que sólo 3,1 % ocuparon a 4 o más personas. El número de personas ocupadas por las microempresas varió muy levemente

entre sectores, exhibiendo el mayor valor el sector agropecuario (1,48 personas) seguido de industria (1,40 personas) comercio (1,32 personas) y servicios (1,26 personas). Además, las microempresas generaron más de 38 % del empleo total en 2020-2021, mientras que esta proporción cayó a 31,3 % en 2022 (Tabla 3).

Sector	2020		2021		2021	
	Número	% Total Microempresas	Número	% Total Microempresas	Número	% Total Microempresas
Agropecuario	1.828.924	25,0	1.891.808	24,4	1.678.624	24,4
Industria	781.983	10,7	799.859	10,3	764.185	11,1
Comercio	1.941.168	26,5	2.141.850	27,6	1.737.924	25,2
Servicios	2.761.549	37,8	2.935.715	37,8	2.705.020	39,3
Total Microempresas	7.313.625		7.769.233		6.885.752	
% del Total Ocupados	38,4		38,1		31,3	

Tabla 3 Valor agregado de las microempresas como porcentaje del Valor Agregado Bruto nacional, según sector económico (2020-2022) Fuente: DANE-EAM, EAS y EAC. Elaboración propia a partir de los microdatos.

5. Para este cálculo no se tomó en cuenta el dato de 2020, debido a la fuerte caída que presentó generada por la pandemia.

1

2

3

4

5

6

7

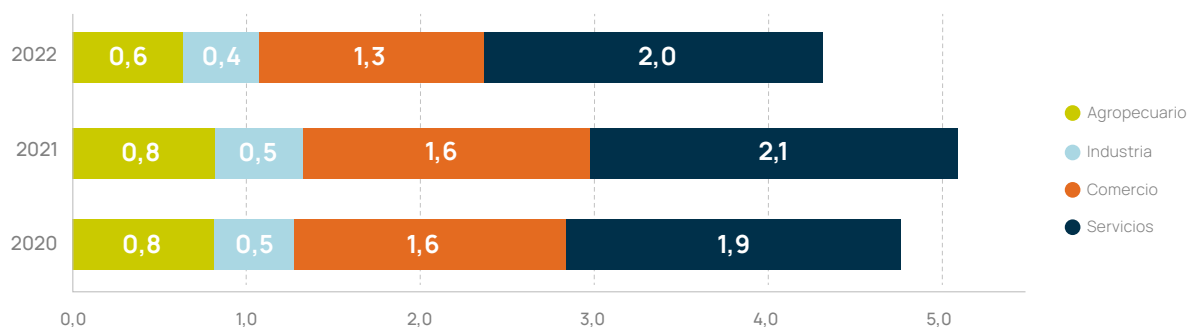
8

9

10

El valor agregado de las microempresas de los sectores agropecuario, industria, comercio y servicios en 2022 fue de \$56,6 billones de pesos que equivalieron a 4,3% del valor agregado bruto nacional. Si no se considera el sector agropecuario, esta

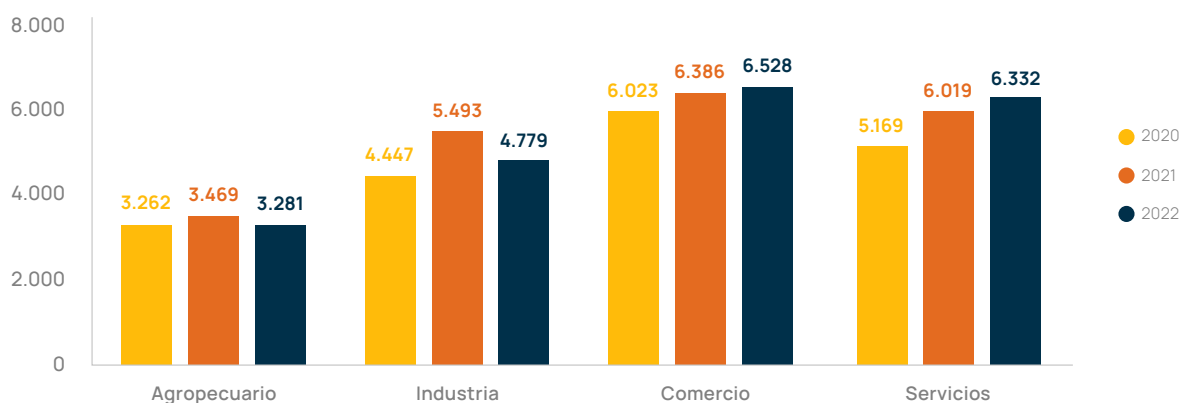
proporción cae a 3,7% la cual es inferior a la exhibida por las pymes (**Gráfica 13**). De la misma forma que las ventas, el valor agregado fue generado en mayor proporción por el sector servicios (41,0% en promedio) y comercio (32,7% en promedio).



Gráfica 13 Valor agregado de las microempresas como porcentaje del Valor Agregado Bruto nacional, según sector económico (2020-2022). Fuente: DANE-EMICRON y Cuentas Nacionales. Elaboración propia.

La productividad laboral de las microempresas cae drásticamente en los tres sectores analizados frente a la exhibida por las pymes. Mientras en 2020 la productividad laboral de las pequeñas empresas del sector comercio fue de \$36,0 millones de pesos, en las microempresas fue un sexto de

dicho valor (\$6,0 millones de pesos), comportamiento que es similar en los sectores industria y servicios. Adicionalmente, en las microempresas, la menor productividad se presenta en el sector agropecuario, que puede caer a casi la mitad de la de los demás sectores (**Gráfica 14**).



Gráfica 14 Productividad laboral de las microempresas por sector económico, 2020-2022 (Miles de pesos de 2015). Fuente: DANE-EMICRON y Cuentas Nacionales. Elaboración propia.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

3.6 Comercio exterior de las mipymes

Con base en las estadísticas de comercio exterior publicadas por la DIAN y el RUES se identificaron 22.181 empresas que realizaron exportaciones entre 2010 y 2019. Por tamaño empresarial se evidenció que la distribución fue diferente a la descrita anteriormente para el total de empresas existentes, siendo significativamente mayor la proporción de grandes y pymes que exportan (11,5 % y 50,1 %) y menor la de microempresas (38,4 %). Además de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 adaptada para Colombia (CIIU Rev. 4 A.C.), 18.262 de las empresas exportadoras se dedicaron a *Actividades profesionales, científicas y técnicas* (82,3 %), 3.475 a la *Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca* (15,7 %), 226 al *Comercio al por mayor y al por menor*;

reparación de vehículos automotores y motocicletas (1,0%) 160 a la *Industria manufacturera* (0,7 %) y 58 a otras actividades económicas (0,3 %).

Las 22.181 empresas identificadas registraron un valor promedio de exportaciones entre 2010 y 2019 de \$44.758 millones de dólares FOB el cual representó el 97,8 % de las exportaciones totales del país para dicho período. En promedio las exportaciones de las grandes empresas participaron con el 89,8 % del total nacional; las medianas empresas con 5,4 %; las pequeñas empresas con 1,8 % y las microempresas con 0,8 % (**Tabla 4**). Las tasas de crecimiento promedio de las exportaciones fueron 0,5 %; -2,6 %, 5,9 % y 5,5 % para las grandes, medianas, pequeñas y microempresas.

Año	Grande		Mediana		Pequeña		Micro		Mipymes		Exportaciones Total nacional (Dólares FOB)
	Exportaciones	%	Exportaciones	%	Exportaciones	%	Exportaciones	%	Exportaciones	%	
2010	34.125.215.364	85,9	2.632.742.163	6,6	616.700.087	1,6	294.140.892	0,7	37.668.798.506	94,9	39.713.336.400
2011	50.773.905.420	89,2	3.197.637.421	5,6	806.731.046	1,4	363.150.894	0,6	55.141.424.781	96,9	56.914.939.110
2012	53.809.603.790	89,5	3.695.009.115	6,1	919.596.574	1,5	417.000.435	0,7	58.841.209.915	97,9	60.125.165.918
2013	53.335.417.778	90,7	2.960.418.048	5,0	756.172.800	1,3	485.403.667	0,8	57.537.412.292	97,8	58.826.371.009
2014	50.217.832.571	91,5	2.508.443.625	4,6	683.767.323	1,2	296.750.058	0,5	53.706.793.578	97,9	54.856.754.567
2015	32.833.664.129	91,2	1.896.296.051	5,3	629.506.583	1,7	244.542.695	0,7	35.604.009.458	98,9	36.017.521.665
2016	28.123.975.966	88,5	1.748.236.250	5,5	718.822.291	2,3	285.182.075	0,9	30.876.216.581	97,2	31.768.340.981
2017	34.026.291.028	89,5	2.060.230.261	5,4	825.874.145	2,2	449.766.992	1,2	37.362.162.425	98,3	38.021.860.310
2018	38.408.613.533	91,7	2.008.637.524	4,8	785.505.605	1,9	361.366.076	0,9	41.564.122.738	99,2	41.904.777.398
2019	35.694.843.558	90,4	2.067.941.328	5,2	1.032.892.115	2,6	478.205.518	1,2	39.273.882.518	99,5	39.489.167.864

Tabla 4

Empresas exportadoras identificadas: Evolución de las exportaciones por tamaño empresarial (2010 - 2019)

Fuente: DIAN - RUES. Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

La distribución geográfica de las exportaciones realizadas por las 22.181 empresas identificadas muestra que cinco departamentos concentraron en promedio el 92,0 % del valor exportado: Bogotá (66,0 %), Antioquia (11,2 %), Bolívar (5,6 %), Atlántico (5,1 %) y Valle del Cauca (4,1 %). En todos ellos la distribución por tamaño fue similar a la del total. También se evidencia que la diversidad geográfica

de las exportaciones se redujo con el mayor tamaño de empresa. Como se observa en la **Ilustración 2**, mientras que 71,3 % de las exportaciones de las grandes empresas se hizo desde Bogotá, este porcentaje cayó a 38,4 %, 24,9 % y 22,7 % en las medianas, pequeñas y microempresas, mientras que otros departamentos cobraron relevancia.

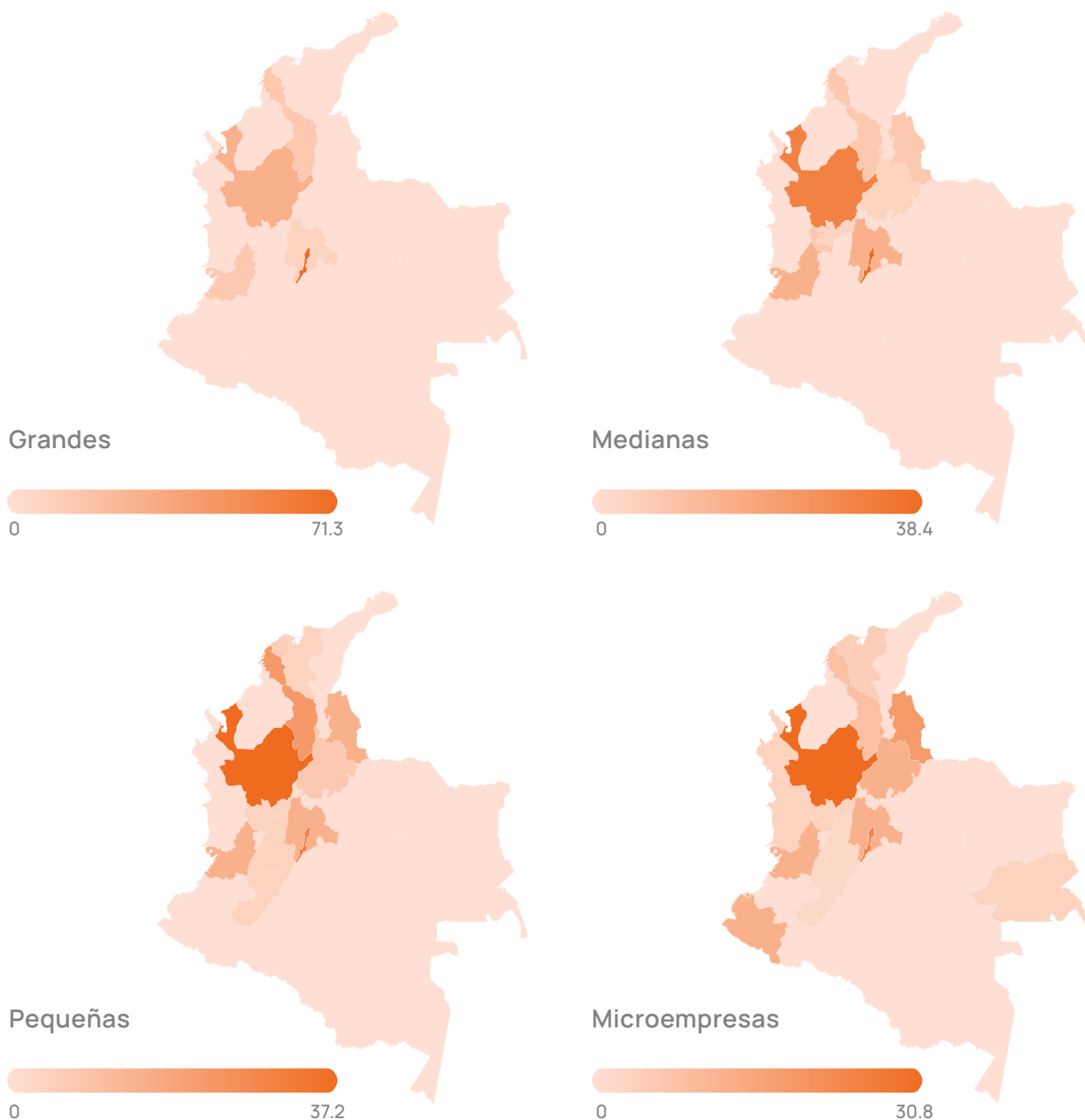


Ilustración 2

Empresas exportadoras identificadas:

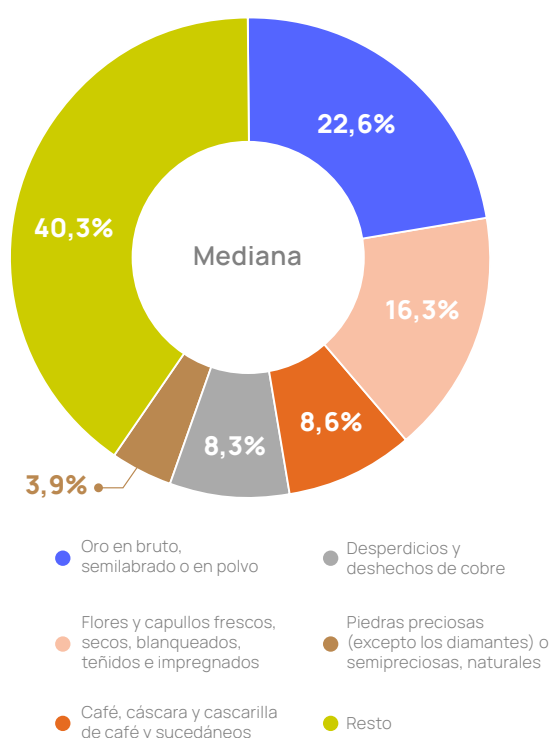
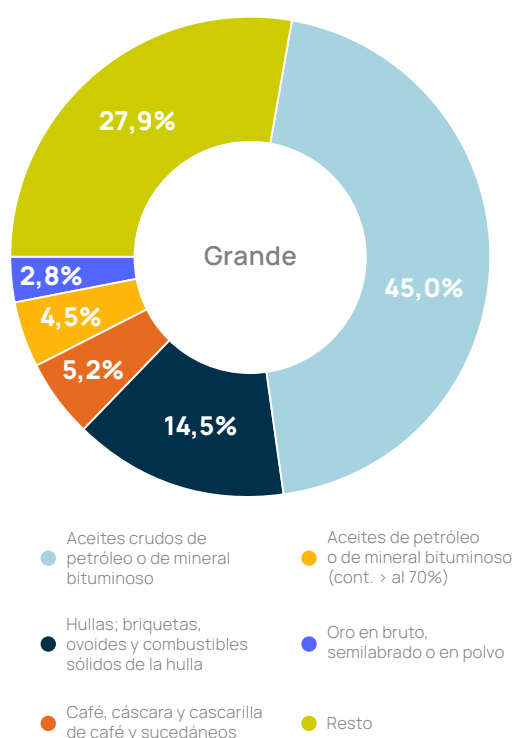
Distribución departamental de las exportaciones promedio por tamaño empresarial (2010 – 2019)

Fuente: DIAN – RUES. Elaboración propia.

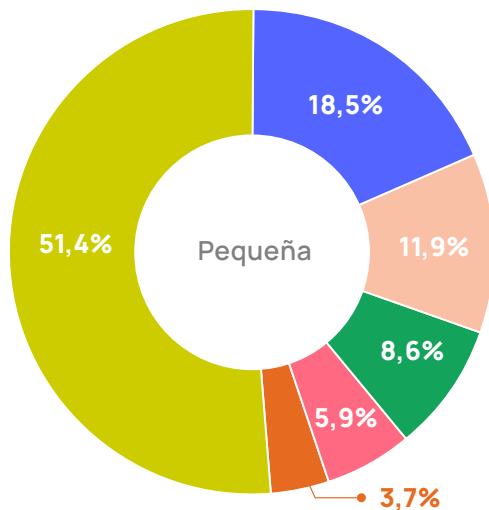
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Al desagregar las exportaciones realizadas por las 22.181 empresas identificadas por tamaño empresarial y por tipo de producto se encontró que hubo una mayor concentración en las de mayor tamaño. En el caso de las grandes empresas el 72,1 % del valor exportado correspondió a cinco productos donde los *Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso* tuvieron una participación de 45,0 %. El Índice Herfindahl-Hirshman (IHH) normalizado arrojó que las exportaciones de este tipo de empresas se encontraron muy concentradas entre 2010 y 2015 y en la franja de concentración moderada entre 2017 y 2019⁶. Se observa que el 59,7 % del valor exportado por las medianas empresas correspondió a cinco productos, donde el *Oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo*, tuvo una participación de 22,6 %. El IHH para este tipo de empresas se situó en la franja de concentración moderada en 2012 y en la franja de diversificado en el resto de los años. Los cinco

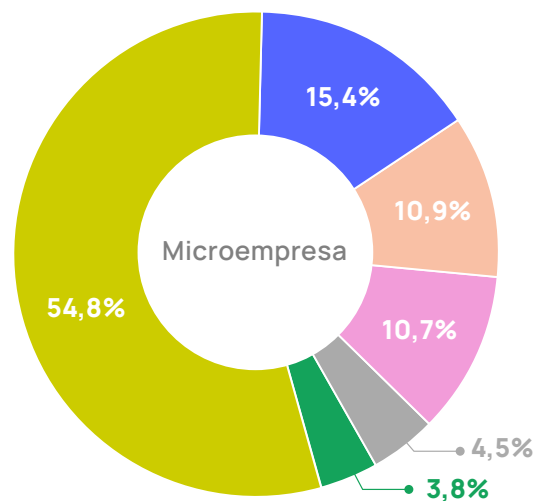
productos con mayor participación en el grupo de pequeñas empresas alcanzaron un porcentaje de 48,6 % y el producto con mayor contribución fue *Oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo* (18,5 %). Para este tipo de empresas el IHH se localizó en la franja de diversificado durante todo el período con un valor promedio de 0,07. Finalmente, en el grupo de las microempresas los cinco principales productos tuvieron una participación de 45,2 % y el producto con mayor aporte fue también *Oro (incluido el oro platinado) en bruto, semilabrado o en polvo* (15,4 %). Para este tamaño empresarial el IHH tuvo un valor promedio de 0,09 que implica un alto grado de diversificación (**Gráfica 15** y **Gráfica 16**). Estos resultados permiten inferir que las empresas de menor tamaño en el período estudiado exportaron una mayor variedad de productos, es decir, que exhibieron un mayor grado de diversificación de su canasta exportadora frente a las grandes empresas.



6. De acuerdo con Nieto (2020) la División Antimonopolio de Estados Unidos establece tres categorías de clasificación: Diversificado: IHH menor o igual a 0,15; Concentración moderada: IHH mayor a 0,15 y menor o igual a 0,25; Muy concentrado: IHH mayor a 0,25.



- Oro en bruto, semilabrado o en polvo
- Pescado congelado, excepto los filetes
- Flores y capullos frescos, secos, blanqueados, teñidos e impregnados
- Café, cáscara y cascarilla de café y sucedáneos
- Bananas, incluidos los plátanos, frescos o secos
- Resto



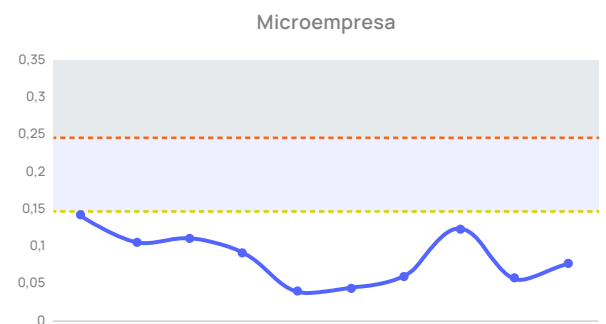
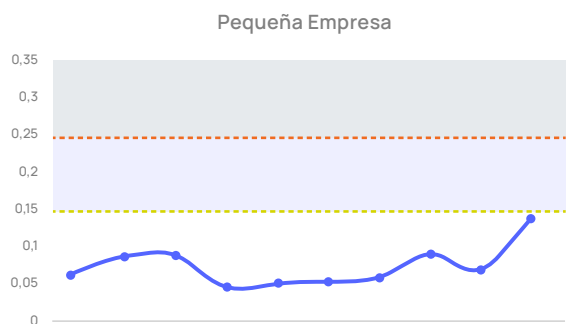
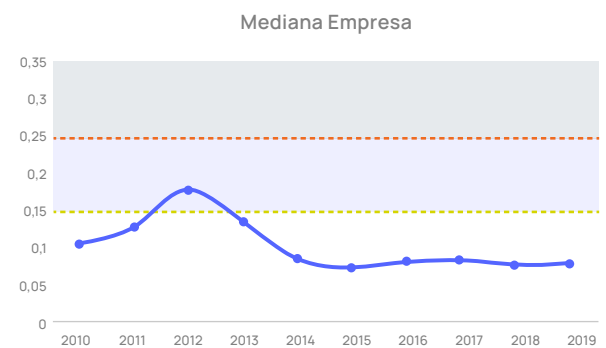
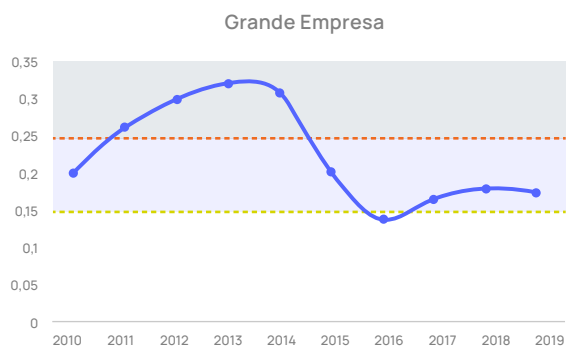
- Oro en bruto, semilabrado o en polvo
- Desperdicios y deshechos de cobre
- Flores y capullos frescos, secos, blanqueados, teñidos e impregnados
- Bananas, incluidos los plátanos, frescos o secos
- Animales vivos de la especie bovina
- Resto

Gráfica 15

Empresas exportadoras identificadas:

Participación de las exportaciones promedio por tamaño empresarial y principales productos (2010 – 2019)

Fuente: DIAN – Confecámaras-RUES. Elaboración propia.

**Gráfica 16**

Empresas exportadoras identificadas: Concentración de las exportaciones por tamaño empresarial (2010 –

2019) Fuente: DIAN – RUES. Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

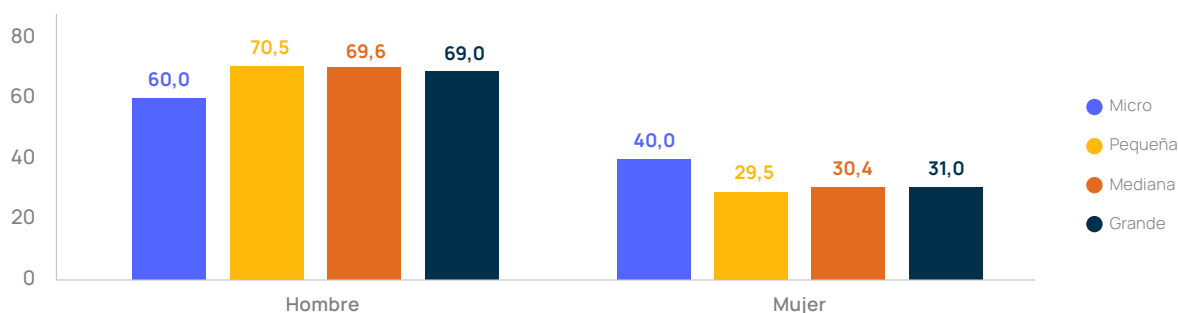
9

10

3.7 Distribución por sexo del representante legal de las mipymes

Cifras provenientes de estudios internacionales muestran que, frente a la región de América Latina y el Caribe (47,4 %), en Colombia (62,5 %) una alta proporción de las empresas tienen participación de mujeres en su propiedad, pero esta proporción cae a menos de la mitad cuando se trata de que la mayoría de los propietarios sean mujeres (18,7 % en la región y 22,4 % en Colombia) (Banco Mundial, 2024). Los mismos estudios analizan el sexo de la persona que ocupa la gerencia, en donde sólo en el 24,6 % de las empresas en Colombia este cargo es ocupado por una mujer, proporción que sigue siendo superior a la de la región (20,2 %). A

nivel nacional, el DANE analizó la composición de representación legal de las mipymes en un análisis de demografía empresarial y encontró tendencias similares a los anteriores⁷. Las empresas en Colombia son en mayor proporción lideradas por hombres. En 2020, para todos los tamaños, la proporción de empresas cuya representación legal fue ejercida por hombres fue superior (60 % o más) a la ejercida por mujeres. Resultados similares fueron obtenidos en 2018 y 2019. Sin embargo, en las microempresas la proporción de empresas con representantes legales mujeres fue superior al promedio (40,0 %) (Gráfica 17).



Gráfica 17

Distribución de empresas por sexo del representante legal y tamaño empresarial, 2020

Fuente: DANE (2022)

3.8 Innovación en las mipymes

Las pymes exhiben bajos niveles de innovación empresarial siendo las pequeñas empresas las que presentan menores niveles de innovación. En los sectores de industria y servicios menos del 1 % innovaron en sentido estricto entre 2017-2019, mientras que 32,7 % de las medianas y 20,5 % de

las pequeñas innovaron en sentido amplio⁸. Más de 70 % de las pequeñas no innovaron mientras que en las medianas no lo hicieron 59,4 % en el sector industrial y 69,3 % en el de servicios. El nivel de innovación de las microempresas fue más bajo que el de las pymes tanto en el sector industrial como

⁷ Las buenas prácticas internacionales resaltan que una definición de mipyme de mujer es una que resalte temas de (i) propiedad, en donde la mayoría debe estar a nombre de una o más mujeres, y (ii) propiedad y liderazgo, en donde un mínimo de propiedad debe estar a nombre de una o más mujeres, y a su vez contar con una mujer en la Gerencia, o a cargo de la partes operativa, y contar con un tercio de la junta directiva compuesta por mujeres (en caso de existir).



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

en el de servicios. De las microempresas del sector industrial no innovaron el 90,1 % entre 2017-2018, mientras que en el sector servicios no lo hicieron el 81,2 % en 2018-2019. La innovación en sentido estricto fue cercana a cero por ciento mientras que en sentido amplio lograron innovaciones el 5,1 % de las microempresas del sector industrial y 13,4 % de servicios. Las empresas innovadoras

y potencialmente innovadoras encuestadas en la EDIT indicaron que entre las mayores dificultades que enfrentaron para innovar estaban la escasez de recursos propios, la incertidumbre frente a la demanda de servicios y bienes innovadores, la baja cultura de innovación y las dificultades para acceder a financiamiento externo a la empresa.

3.9 Resumen con las principales variables

Los datos presentados en las anteriores secciones permiten concluir que desde la perspectiva del tamaño empresarial se observa una distribución en la que en un extremo se encuentra un amplio número de empresas (micro) que se caracterizan por tener bajas tasas de supervivencia, ocupar un porcentaje importante de personas y tener bajos

niveles de productividad, innovación y de apertura exportadora; en tanto que en el otro extremo, se encuentra un reducido número de empresas grandes que se caracterizan por tener altas tasas de supervivencia, productividad laboral e innovación así como una elevada participación en el valor agregado y en las exportaciones. (Tabla 5).

Indicador	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Distribución porcentual promedio del total de empresas (2013-2022)(%)	92,3	5,8	1,5	0,5
Porcentaje promedio de empresas maduras y consolidadas (2013-2022) (Más de 6 años de operación)(%)	37,5	68,6	81,2	85,0
Participación promedio del valor agregado de los sectores industria, comercio y servicios en el total nacional (2013-2020) (micro 2020-2022)(%)	4,0	1,5	4,4	19,3
Participación promedio del empleo de los sectores industria, comercio y servicios en el total de ocupados (2013-2020) (micro 2020-2022)(%)	27,1	1,7	3,5	10,6
Productividad laboral promedio de los sectores industria, comercio y servicios (Valor agregado / Empleo) (2013-2020) (micro 2020-2022)	5,8	30,9	46,0	65,6
Participación promedio de las exportaciones en el total nacional (2013-2019)(%)	0,9	1,9	5,1	90,5
Porcentaje de empresas innovadoras en sentido amplio de los sectores industria (2017-2018) y servicios (2018-2019)(%)	7,8	16,6	27,5	39,7
Porcentaje de empresas con representante legal mujer (2020)(%)	40,0	29,5	30,4	31,0

Tabla 5

Resumen de los principales indicadores por tamaño empresarial (2013 – 2022)

Fuente: Confecámaras –RUES; DANE-EAM, EAS, EAC, EMICRON, EDIT y Cuentas Nacionales; DIAN. Elaboración propia.

8. Las empresas innovadoras en sentido estricto son aquellas que obtuvieron al menos un servicio o bien nuevo o mejorado en el mercado internacional, en el periodo de referencia de la encuesta. Las innovadoras en sentido amplio introdujeron al menos un servicio o bien nuevo o mejorado en el mercado nacional, o un servicio o bien nuevo o mejorado para la empresa, o implementaron un proceso nuevo o mejorado en su empresa. Las potencialmente innovadoras no obtuvieron ninguna innovación, pero reportaron tener en proceso o haber abandonado algún proyecto de innovación, mientras que las no innovadoras no obtuvieron innovaciones ni reportaron tener en proceso o haber abandonado un proyecto para obtener innovaciones (DANE, 2017)



1

2

3

5

6

7

8

9

10

4

OFERTA Y DEMANDA DE CRÉDITO PARA MIPYMES

4.1 Oferta de crédito

4.1.1 Características de los desembolsos

4.2 Acceso y demanda de crédito

4.2.1 Demanda observada de crédito

4.2.2 Demanda potencial de crédito

4.3 Brecha de financiamiento



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

4.1 Oferta de crédito

El número de oferentes de crédito fluctuó significativamente entre la década de los 90 y la actualidad. Según Zuleta (2016), entre 1995 y 1998 había más de 30 entidades bancarias, número que llegó a menos de 20 entre 2006 y 2010 y que luego se incrementó hasta el valor actual. En 2021, según el reporte de cobertura del programa Banca de las oportunidades (BDO), había 27 entidades bancarias, 10 Compañías de financiamiento (CF), 5 cooperativas financieras, 162 cooperativas de ahorro y crédito y 17 IMF operando en el país⁹. Las entidades bancarias son quienes más presencia física tienen, con 5.089 oficinas que representan el 72,6 % del total de oferentes, seguido por las cooperativas de ahorro y crédito (918; 13,1 %), las IMF (405; 5,8 %), las CF (370; 5,3 %) y las cooperativas financieras (223; 3,2 %).

A nivel municipal la cobertura de oficinas de los oferentes de servicios financieros no es del 100%; los bancos, las organizaciones solidarias financieras y las IMF presentan mayor penetración en las zonas más apartadas. Las entidades bancarias tienen oficinas en 405 municipios en los cuales no hay presencia de ningún otro tipo de entidad. Los bancos con mayor capilaridad son Banco Agrario, que llega a 760 municipios, Bancolombia a 235, Banco de Bogotá a 193 y Banco Davivienda a 188. De los bancos especializados en microfinanzas se destacan Bancamía (162 municipios), Banco Mundo Mujer que está en 122 y Banco W en 103. En las CF, Crezcamos tienen oficinas en 90 municipios, mientras que de las cooperativas de carácter financiero se destaca la Cooperativa Financiera de Antioquia

(37 municipios). Las IMF con mayor presencia de oficinas son Fundación de la Mujer (193 municipios), Contactar (66) e Interactuar (33), mientras que las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) son más focalizadas, y de las 162 existentes sólo 6 tienen oficinas en más de 20 municipios que son Coomulturasan (37), Cooperativa Latinoamericana de Ahorro y Crédito (31), Microempresas de Colombia (29), Cooperativa de Ahorro y Crédito para el Desarrollo Solidario de Colombia (24), Coasmedas (22), Cooperativa de Ahorro y Crédito de Tenjo (21).

En los 31 municipios en los cuales no hay presencia de entidades bancarias, las cooperativas de ahorro y crédito hacen presencia en 26, las CF en 3 y las cooperativas de carácter financiero en 2. En 253 municipios no hay oficinas de ningún intermediario financiero formal o no formal, de los cuales 54 son de Boyacá, 25 de Bolívar, 22 de Nariño, 20 de Chocó, 19 de Cundinamarca, 18 de Santander, 14 de Magdalena, 10 de Amazonas, 9 de Atlántico y 8 de Guainía. Finalmente, en 379 municipios existe una sola oficina de un intermediario financiero (competencia nula) de los cuales 349 corresponden a Bancos. En ese sentido, en más del 20% de los municipios del país, las condiciones de cercanía geográfica a las oficinas de proveedores de crédito son difíciles e implican altos costos de transacción, mientras que en otro 34 % las condiciones de competencia son nulas, lo cual impide beneficiarse de los impactos positivos que implica un mayor número de oferentes (BDO, 2021b).¹⁰

9. Hay 3 Corporaciones Financieras, aunque éstas no han reportado desembolsos de crédito a mipymes por lo que no se consideran en este capítulo.

10. El número total de corresponsales bancarios fue 56,3 veces mayor al de oficinas y muestra también una alta concentración geográfica, aunque en los departamentos con baja presencia de oficinas son el mecanismo existente para facilitar la interacción de los ciudadanos con el sistema financiero y permitir la realización de transacciones como los depósitos y retiros en efectivo, transferencias de fondos y recepción y envío de giros.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Aunque los oferentes de servicios financieros han desarrollado estrategias digitales para tener mayor alcance y facilitar el acceso de los usuarios, estrategias que se aceleraron en la pandemia, la presencialidad sigue siendo un factor relevante para los consumidores financieros. Esto porque, por un lado, los consumidores prefieren o requieren demandar servicios de oferentes con presencia cercana al no estar familiarizados con los canales alternativos o ubicarse en zonas con baja conectividad¹¹; y por el otro, porque los oferentes requieren obtener información sobre los solicitantes, que debe ser recolectada in situ (Estrada et al, 2023). Así también lo indican algunas entidades entrevistadas, quienes han evidenciado que, pos pandemia,

algunos consumidores se adaptaron a los nuevos mecanismos electrónicos y prefirieron minimizar el contacto presencial, mientras que otros celebraron la reapertura de las oficinas y de las alternativas para interactuar presencialmente con el personal de los oferentes de crédito. En este sentido, Estrada et al. (2023) encuentran que la proporción de consumidores que han solicitado créditos en oficinas geográficamente cercanas se ha reducido en los últimos años, pero sigue siendo alto en lo que al microcrédito se refiere (80 %) y que la mayor presencia de oferentes de crédito (competidores) en un mercado geográfico se asocia con condiciones crediticias levemente más favorables, en particular, menores tasas de interés.

4.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS DESEMBOLSOS

La información sobre desembolsos y características de la oferta de crédito también se encuentra fragmentada en diferentes fuentes. La correspondiente a las entidades financieras vigiladas por la SFC es publicada por esta entidad, pero sólo desde junio de 2022 cuenta con desagregación a nivel de tamaño de empresa y organización jurídica. La información de los desembolsos de las organizaciones de la economía solidaria no es publicada periódicamente por la SES. Aunque BDO ha hecho un esfuerzo por recopilar los datos de los desembolsos incluyendo los de las IMF que captura Asomicrofinanzas sobre sus asociados, ésta sólo incluye microcrédito (no crédito comercial), no se actualiza con regularidad y no cuenta

con variables relevantes para el análisis como tasas de interés.

En consecuencia, en esta subsección, con base en la información provista por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), la SES y Asomicrofinanzas, se caracteriza el crédito comercial y el microcrédito por entidades financieras, organizaciones de la economía solidarias e IMF, cuando corresponda¹². Además, se exponen las conclusiones derivadas de la revisión de los productos ofrecidos a las mipymes en las páginas electrónicas de una muestra de las entidades financieras y no financieras (Anexo)¹³ y de las entrevistas realizadas a gremios, entidades financieras, cooperativas de ahorro y crédito e IMF¹⁴.

11. Un oferente de crédito indicó en la entrevista que en departamentos de la Amazonia no tienen canales digitales para las solicitudes y trámites de crédito, por lo que un asesor o el cliente deben desplazarse para radicar la información y también firmar los documentos de legalización del crédito.

12. La información suministrada por Asomicrofinanzas corresponde a las asociadas organizadas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG) o Fundaciones o Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), las cuales no son vigiladas por la SFC o SES.

13. La muestra se compone de 9 entidades bancarias (5 tradicionales y 4 bancos de nicho), 2 CF, 2 Cooperativas financieras, 2 IMF y 2 cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la SES. El criterio de selección fue la participación en el total de desembolsos de crédito comercial y microcrédito y la proporción de desembolsos destinada a mipymes.

14. Las entrevistas fueron realizadas a Confecoop, Asomicrofinanzas, Crediservir, Conficafé, CrearCoop, Microempresas de Colombia, Banco de Occidente, Cootregua, Fenalco, Bancolombia, BBVA, Bancamia, Mibanco, Bancóldex, FNG, Finagro, Finaktiva y Fundación Amanecer.



Departamento	Oficinas						Total Corresponsales
	Establecimiento Bancario	Compañía de Financiamiento Comercial	Cooperativa de carácter financiero	Cooperativa de ahorro y crédito vigilada por la SES	ONG Microfinanciera	Total Oficinas	
Bogotá, D.C.	22,7	14,6	15,7	8,3	3,0	19,0	23,3
Antioquia	12,4	13,0	74,4	23,9	14,3	16,0	10,8
Valle del Cauca	10,0	15,9	0,4	8,3	5,2	9,5	9,0
Santander	5,3	10,0	0,0	14,6	6,2	6,6	5,4
Cundinamarca	6,5	1,6	2,2	6,0	8,9	6,2	6,6
Atlántico	4,5	5,9	0,9	2,4	3,5	4,1	4,6
Boyacá	3,5	2,7	2,7	5,7	4,0	3,7	3,3
Tolima	3,3	1,1	0,0	2,1	7,9	3,2	3,0
Huila	2,6	0,8	0,0	5,8	5,7	3,0	2,5
Nariño	2,6	1,4	0,0	2,4	6,9	2,7	2,2
Bolívar	2,7	4,9	0,4	1,3	3,0	2,6	3,6
Caldas	2,3	1,9	0,4	2,7	4,2	2,4	1,7
Risaralda	2,4	4,1	1,3	1,9	1,7	2,3	1,4
Meta	2,3	2,4	0,4	2,4	2,5	2,3	2,6
Norte de Santander	2,0	4,9	0,0	2,7	2,5	2,2	2,8
Córdoba	2,1	0,8	0,4	1,0	4,0	1,9	2,2
Cauca	2,0	1,1	0,0	1,1	2,0	1,8	2,2
Cesar	1,7	3,5	0,0	2,1	1,7	1,8	2,2
Magdalena	1,6	4,1	0,0	0,5	2,2	1,6	2,2
Quindío	1,4	1,6	0,0	1,4	1,2	1,3	0,9
Sucre	1,2	2,2	0,0	0,4	2,2	1,2	1,8
Casanare	1,1	0,3	0,4	0,3	2,0	1,0	1,2
La Guajira	0,9	0,5	0,0	0,7	1,2	0,8	1,2
Caquetá	0,8	0,3	0,0	1,1	0,2	0,8	0,9
Putumayo	0,6	0,0	0,0	0,4	2,0	0,6	0,5
Chocó	0,4	0,3	0,0	0,7	0,2	0,4	0,5
Arauca	0,4	0,0	0,0	0,0	1,0	0,4	0,6
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	0,2	0,3	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
Guaviare	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2
Vichada	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Guainía	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaupés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 6

Distribución por departamento de las oficinas y corresponsales de los oferentes de servicios financieros del país, 2021. Fuente: Banca de las Oportunidades, reporte de cobertura de oficinas(2021b). Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

CRÉDITO COMERCIAL A MYPIMES

Entre 2012 y 2022 las entidades financieras vigiladas por la SFC colocaron, en promedio, 1.811.109 créditos comerciales anuales por \$137,3 billones de pesos, lo que equivale a 16,7 % del PIB. El número de créditos colocados creció 4,8 % en este periodo, aunque el valor real sólo se incrementó 0,7 % (**Gráfica 18**). Se presentó una fuerte caída en el año 2020, debido a la pandemia de Covid-19, que mostró una recuperación importante en 2022. Cada crédito comercial tuvo un valor promedio de \$80,3 millones de pesos, el cual decreció de \$97,8 millones en 2012 y \$110,3 millones en 2014 a \$65,7 millones en 2022.

Dentro de las entidades financieras, el 94,0 % del monto fue desembolsado por entidades bancarias, 5,9 % por CF y 0,2 % por cooperativas financieras. La desagregación por tipo de organización jurídica y tamaño de empresa usuaria no es posible para la serie histórica de desembolsos, pero sí para el periodo julio 2022-junio 2023 de las entidades financieras, puesto que a partir de julio de 2022 la SFC modificó el formulario de captura solicitando datos adicionales. Así, del total desembolsado en este periodo, 41,9 % del monto y 49,9 % del número de desembolsos se dirigió a mipymes, y a su vez, seis bancos concentraron más de 85,0 % del total de desembolsos hechos a mipymes por entidades de crédito en esos 12 meses: Bancolombia (32,2 %), BBVA Colombia (17,1 %), Banco de Bogotá (12,2 %), Banco de Occidente (11,6 %), Banco Davivienda (7,6 %) y Banco Santander (7,6 %). En estas entidades bancarias el 52,9 % del total desembolsado se dirigió a grandes empresas mientras que Banco W.S.A. (100 %), Finandina (100 %), Mibanco S.A. (99,9 %), Bancamia S.A. (99,9 %) y Banagrario (75,3 %) dedicaron un mayor porcentaje de sus desembolsos de crédito comercial a las mipymes, llegando a estar completamente especializadas en ellas en algunos casos. De las Compañías de Financiamiento fueron relevantes por su participación en el total de desembolsos a mipymes y por dirigir mayor proporción a ellas IRIS C.F. y Rci Colombia S.A., y en las cooperativas de carácter financiero, lo fueron Confiar y la Cooperativa Financiera de Antioquia.

Lo anterior evidencia que los bancos tradicionales, aunque han incrementado la proporción de recursos asignados a mipymes, siguen atendiendo en mayor grado a las empresas de mayor tamaño con crédito comercial. Como se observa en el Anexo las entidades financieras, en particular las bancarias tradicionales y CF, ofrecen créditos comerciales con diferentes plazos, comúnmente diferenciados o para capital de trabajo o para inversión en activos fijos. Algunas entidades cuentan con líneas específicas sectoriales, para productores agropecuarios o del sector transporte y con diferencias en plazo. En los casos en los cuales la información está disponible en la página electrónica de la entidad, se especifican como requisitos para las solicitudes de estos créditos, la demostración de registro mercantil, RUT, declaraciones de renta y estados financieros.

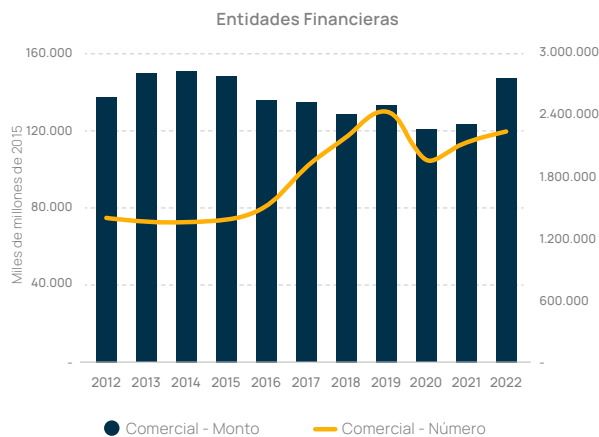
Por su parte, entre 2018 y 2022 las organizaciones de la economía solidaria vigiladas por la SES colocaron anualmente, en promedio, 69.177 créditos comerciales con un valor real de \$15,2 millones de pesos cada uno y total de \$1,05 billones anuales, lo que representa 0,14 % del PIB. Tanto el número como el monto de crédito comercial desembolsado por las organizaciones solidarias han decrecido de forma constante entre 2018 y 2022 presentando tasas anuales de -12,5 % y -11,8 % en dicho periodo, respectivamente. Según la SES, este decrecimiento se explica por el impacto que tuvo la pandemia del COVID-19 (**Gráfica 18**).

Dentro de las organizaciones de la economía solidaria, 91,1 % del total fue colocado por cooperativas de ahorro y crédito, 7,5 % por otras cooperativas (multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito) y el restante 1,4 % por fondos de empleados y asociaciones mutuales. El número de organizaciones que reportaron desembolsos de crédito comercial entre 2018-2022 ha disminuido en el total, pasando de 183 a 165, reducción que se explica por el menor número de cooperativas de ahorro y crédito (112 en 2018 a 105 en 2022) y de otras cooperativas (58 a 46 entre 2018 y 2022) con oferta de este producto. Además, como se observa en el Anexo las cooperativas de ahorro y crédito no cuentan con una



amplia gama de productos de crédito comercial; según lo mencionado en las entrevistas, no es el

nicho de trabajo de estas entidades, para quienes el crédito de consumo es más relevante.



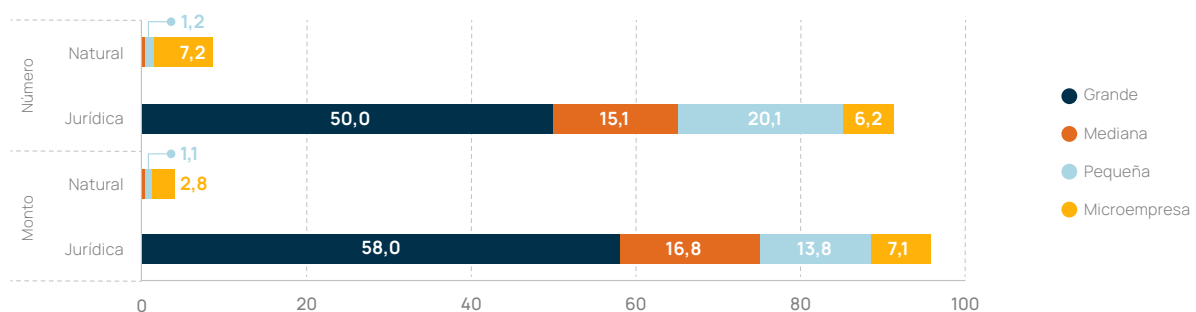
Gráfica 18 Montos y número de desembolsos de crédito comercial, 2012-2022 (Miles de millones de pesos de 2015)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Bancóldex y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.

De esta forma, entre 2018 - 2022, el total de crédito comercial desembolsado por las entidades financieras y por las organizaciones de la economía solidaria ascendió a \$131,7 billones de pesos de 2015 en promedio anual. El 99,2% del monto y 97,1% del número fue colocado por las primeras, mientras que las organizaciones de la economía solidaria colocaron el restante 0,8% y 2,9%.

Entre julio de 2022 y junio de 2023 95,7 % de los créditos comerciales fueron desembolsados a personas jurídicas: 58,0% a grandes empresas y 37,7% a las mipymes. Del 4,3 % de crédito comercial desembolsado a personas naturales, cerca de

91,0% se dirigió a micro y pequeñas empresas (**Gráfica 19**). Una distribución similar se observó con el número de créditos; la proporción destinada a las microempresas organizadas como persona natural fue superior, lo cual indica que el monto promedio fue el menor de todos los tamaños. Sobre los desembolsos de crédito comercial hechos por las organizaciones de la economía solidaria, si bien no se cuenta con la desagregación según las características del usuario del crédito, de las entrevistas hechas por esta consultoría se concluye que el 100 % del crédito comercial se otorga a mipymes, en especial a pequeñas y microempresas.



Gráfica 19 Monto y número total de desembolsos de crédito comercial hechos por entidades vigiladas por la SFC, por tamaño y organización jurídica (Participación en el total, julio 2022 -junio 2023)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

1

2

3

4

5

6

7

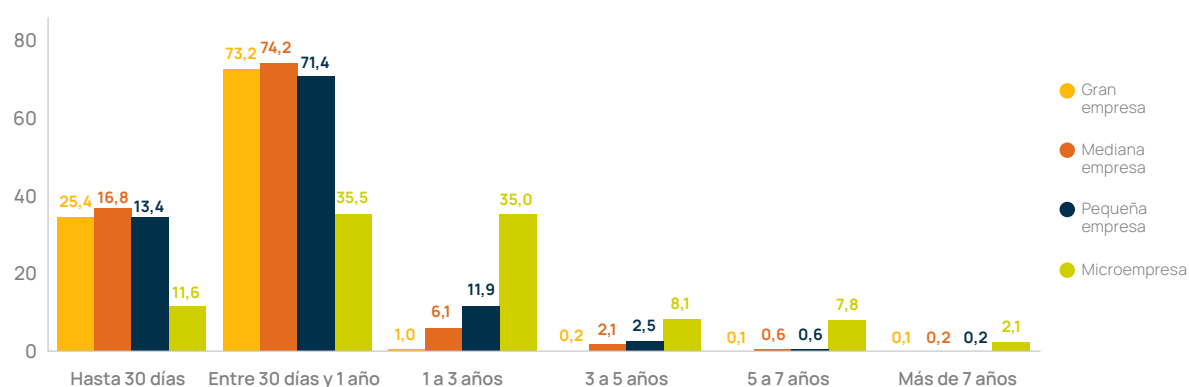
8

9

10

Los créditos comerciales de las mipymes desembolsados entre julio de 2022 y junio de 2023 por entidades financieras tuvieron un plazo de un año o menos en el 76,6 % de los casos (13,9 % tienen plazo menor a 30 días). El número de desembolsos con plazos menores a un año es superior en las grandes y medianas empresas mientras que los créditos con plazos superiores son más frecuentes en las pequeñas (15,2 %) y microempresas (53,0 %) (**Gráfica 20**). La alta proporción de créditos de corto plazo sugiere que el uso se orienta más al capital de trabajo

que a la inversión, como también se evidencia en el Capítulo 4.2.1. Por su parte, los créditos comerciales desembolsados por las organizaciones solidarias presentaron plazos promedio de 4,0 años (47,7 meses), aunque éstos difirieron según el tipo de organización, siendo de 54,3 meses en los créditos comerciales colocados por las cooperativas de ahorro y crédito. Esto indica que, en términos de plazo, los créditos comerciales ofrecidos por estas organizaciones fueron más cómodos para los clientes en comparación con los de las entidades financieras.

**Gráfica 20**

Distribución del número de desembolsos de crédito comercial hechos por entidades financieras, según plazo y tamaño empresarial (julio 2022 -junio 2023)

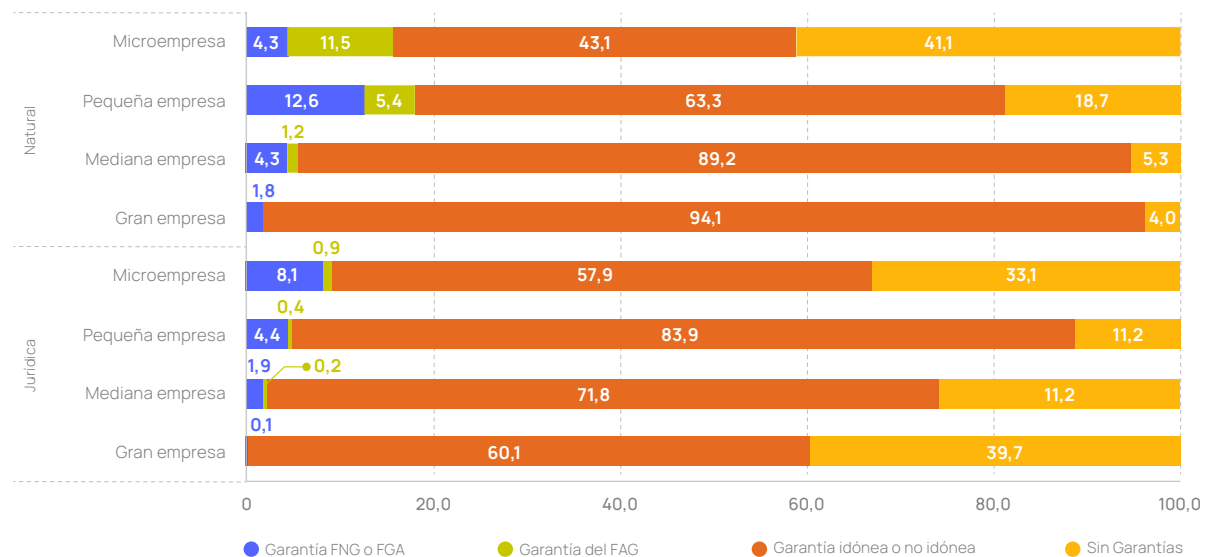
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

Respecto al colateral, más de tres cuartos del total de créditos comerciales desembolsados a pymes personas jurídicas por entidades financieras entre julio de 2022 y junio de 2023 tuvieron garantía idónea o no idónea (75,7%). Por su parte, de los créditos asignados a personas naturales, que en su mayoría son microempresas, cerca de dos cuartos (47,4%) se respaldaron con garantía idónea, mientras que por encima de un tercio (36,8%) se aprobaron sin garantía. Finalmente, fueron las mipymes, en especial las micro y pequeñas empresas, las que mayor uso hicieron de las garantías de instituciones oficiales como el FNG, FGA o FAG (**Gráfica 21**). En efecto una mayor proporción de créditos en Colombia requieren colateral (50,5 %) frente a países de la región como Chile (51,1%), Perú (47,9%), Uruguay (40,0%) y Brasil (23,3%) (Banco Mundial, 2024).

La tasa de interés efectiva anual promedio ponderada de los créditos comerciales otorgados por

los establecimientos bancarios se ha ubicado en el rango de 6% a 13% entre 2012 y 2022. Después de 2016 cuando presentó un pico de 12,8%, se redujo todos los años hasta 6,0% en 2021. En 2022, año en el cual las presiones inflacionarias llevaron al Banco de la República a incrementar en 8 ocasiones la tasa de interés hasta alcanzar los más altos niveles de costo del dinero desde 2001, la tasa de los créditos comerciales ascendió al valor más alto de todo el periodo (13,4%). Sistemáticamente, las tasas de interés de los establecimientos bancarios han sido menores a las de las CF y Cooperativas Financieras. La tasa de interés de las organizaciones solidarias, por su parte, ha estado levemente por encima de las de las cooperativas financieras para el periodo 2018-2022, aunque en el último año no presentaron el empinado incremento de las demás.



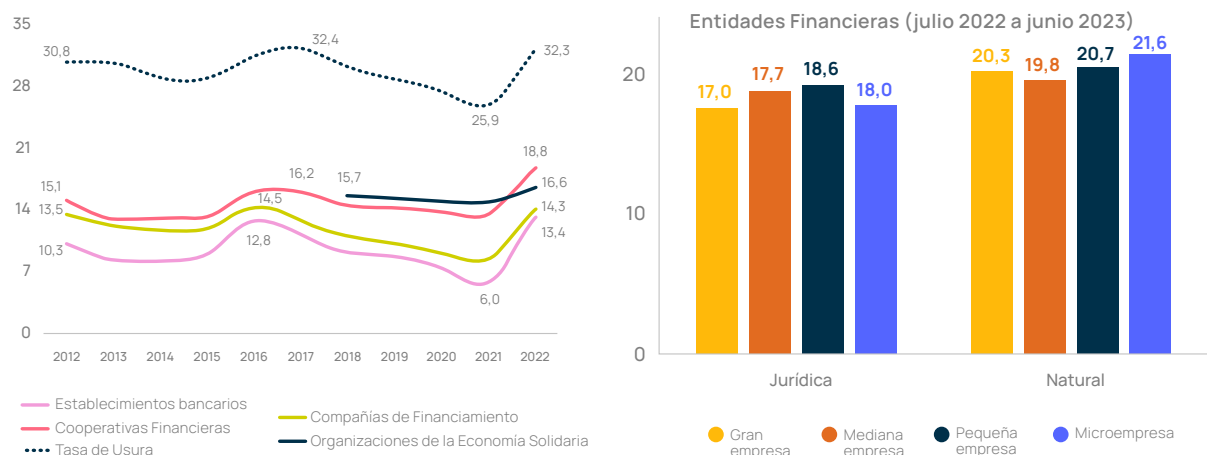


Gráfica 21 Porcentaje de créditos comerciales desembolsados por instituciones financieras según tipo de garantía, tamaño de empresa y organización jurídica (julio 2022 -junio 2023)

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

Por tamaño de empresa y tipo de organización jurídica, en las tasas de interés establecidas por las entidades financieras entre julio de 2022 y junio de 2023 se observa lo siguiente: **i)** En el total, el costo del crédito comercial es superior para las pequeñas y microempresas frente a las grandes empresas, aunque la diferencia es menor cuando las microempresas son personas jurídicas. Estos resultados sugieren que estas últimas empresas

son las que pueden cumplir los requisitos de formalidad y capacidad de pago exigidos para el crédito comercial dentro de este segmento y, por lo tanto, las de menor riesgo. **ii)** El costo del crédito comercial es al menos dos puntos porcentuales mayor cuando el deudor es una persona natural, en comparación con las personas jurídicas, para todos los tamaños de empresa (Gráfica 22).



Gráfica 22 Tasa de interés promedio ponderada del crédito comercial por tipo de entidad, organización jurídica y tamaño empresarial 2012-2022

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.



1

MICROCRÉDITO

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Puesto que los clientes del microcrédito, en general, son micro o pequeños negocios que carecen de información, historial crediticio y colaterales, la metodología del microcrédito implica una estrecha relación entre la institución crediticia y el cliente. Según lo mencionado en las entrevistas y en la revisión de la muestra de entidades que se lista en el Anexo, los oferentes de microcrédito se acercan al cliente, realizan visitas a los negocios, lo apoyan para capturar, organizar y analizar la información sobre éstos y estimar los ingresos, márgenes y capacidad de pago, monitorean la actividad económica, solicitan referencias de amigos y vecinos, y si exigen codeudores y garantías permiten que éstas sean de familiares cercanos.

Estas actividades les permiten aprobar créditos con información verificada y contar con respaldos aplicables a los micronegocios, para así mitigar el riesgo de no pago, facilitando el acceso al crédito y también el crecimiento de los clientes dentro del sistema, puesto que, según el comportamiento con los pagos, se incrementan los montos o se mejoran las condiciones de los préstamos. Un componente fundamental de la metodología es la educación financiera, que es una herramienta presente durante todo el proceso y se utiliza no sólo para mitigar el riesgo del crédito, sino para apoyar a las unidades productivas en su proceso de crecimiento y consolidación. En las entrevistas, los oferentes de microcrédito indicaron que apoyan a los clientes para diagnosticar su negocio, orientarlos en la gestión de diferentes temas como impuestos, ventas, mercadeo o finanzas. La metodología también implica que los costos de búsqueda, estudio del cliente, la educación financiera y los riesgos que se asumen son más altos, y que debido a los bajos montos que se manejan, se requiere mayor escala para cubrir los costos administrativos, por lo cual los oferentes pueden cobrar comisiones y honorarios, pero deben ser transparentes acerca de estos costos, como se indica en el **Capítulo 6.2**.

El microcrédito en Colombia es ofrecido tanto por entidades financieras vigiladas por la SFC, como por organizaciones de la economía solidaria vigiladas

por la SES y por IMF que no son vigiladas. Esta pluralidad de tipos de instituciones implica que no existe una única fuente que acopie la información de los desembolsos y sus características para el total del microcrédito asignado en el país; por ello se hará uso de la información provista por tres entidades: la SFC, la SES y Asomicrofinanzas. Se asume que la información reportada por las dos primeras entidades corresponde al total de entidades financieras vigiladas por ellas y en el caso de Asomicrofinanzas a la información suministrada por sus asociados los cuales son una muestra representativa de las IMF. De la revisión de la muestra de oferentes de crédito que se encuentra en el Anexo, se observa que las entidades que ofrecen microcrédito tienen amplitud de productos enfocados en financiar capital de trabajo e inversión en activos fijos, y sectorialmente es común encontrar productos especializados para el sector agropecuario.

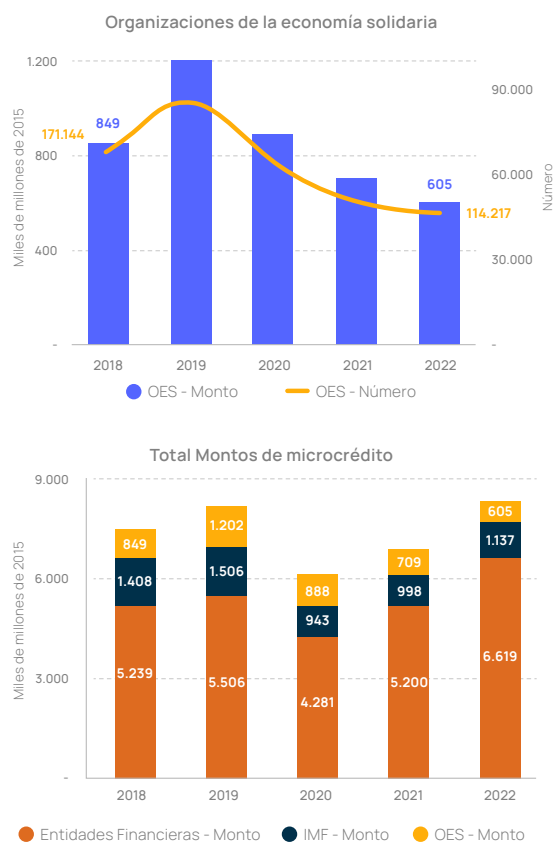
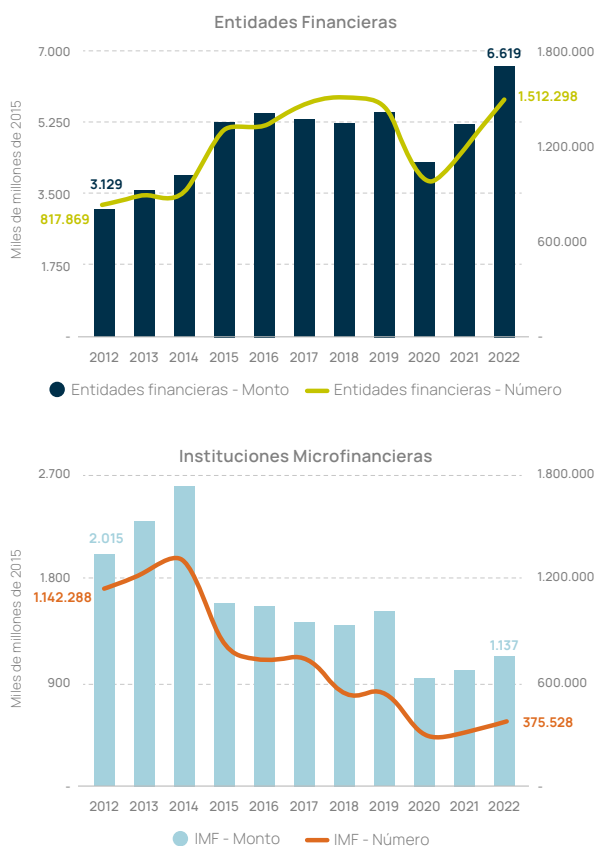
Entre 2012 y 2022 las entidades financieras vigiladas por la SFC colocaron, en promedio, 1.212.355 microcréditos con valor anual promedio de \$4.868 miles de millones de pesos y valor per cápita promedio de \$4 millones de pesos. El valor de los desembolsos en el periodo analizado creció, en términos reales, 7,8% mientras que el número de desembolsos se incrementó en 6,3%. De la misma forma que con el crédito comercial, el microcrédito presentó una fuerte caída en el año 2020, debido a la pandemia de Covid-19 y luego una recuperación importante en 2022, mostrando niveles superiores en monto y similares en número, a la pre-pandemia (**Gráfica 23**).

El número de entidades financieras oferentes de microcrédito ha sido variable; en 2012 el total era de 19 entidades, en 2015 alcanzó un pico con 25 entidades y en 2022 bajó a 20. Del número total de microcréditos desembolsados entre 2012-2022, 92,9% fue asignado por entidades bancarias; 4,8% por CF y 2,4% por cooperativas financieras. Cinco entidades bancarias concentraron 85% del total de desembolsos de microcrédito hechos por ellas entre julio de 2022 y junio de 2023: Banco Agrario, Banco Mundo Mujer S.A., Bancamía, Banco W S.A. y Mibanco S.A. Entre los bancos tradicionales, se destacan Banco Caja Social, Bancolombia y Banco



de Bogotá que han desembolsado microcrédito en todo el periodo en estudio, aunque su participación conjunta fue de 11,9%. De las cooperativas financieras se destacan Cooperativa Financiera de Antioquia y Confiar; en las CFC la de mayor participación fue Crezcamos. Estos resultados muestran que las

antiguas instituciones microfinancieras que se han convertido en bancos, siguen especializadas en el nicho de mercado de los microcréditos, mientras que los bancos tradicionales no han incursionado significativamente en este segmento.

**Gráfica 23****Montos y número de desembolsos de microcrédito por tipo de entidad oferente, 2012-2022**

(miles de millones de pesos de 2015) Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Asomicrofinanzas y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.

Por su parte, entre 2018 y 2022, en promedio 74 organizaciones solidarias vigiladas por la SES colocaron microcrédito, en su mayoría cooperativas de ahorro y crédito (44) y otras cooperativas (22). Las organizaciones solidarias desembolsaron en este periodo, en promedio, 157.525 microcréditos con valor anual de \$851 miles de millones de pesos y valor per cápita de \$5,4 millones de pesos. El valor de los desembolsos en el periodo analizado decreció, en términos reales, -8,1 % mientras que el número de desembolsos se redujo a una tasa anual de -9,6 % (**Gráfica 23**). Aunque no se cuenta

con información estadística, en las entrevistas con las cooperativas de ahorro y crédito se resaltó la importancia de su oferta de crédito en zonas apartadas en donde sus productos son la única opción para para las productivas de los municipios que atienden.

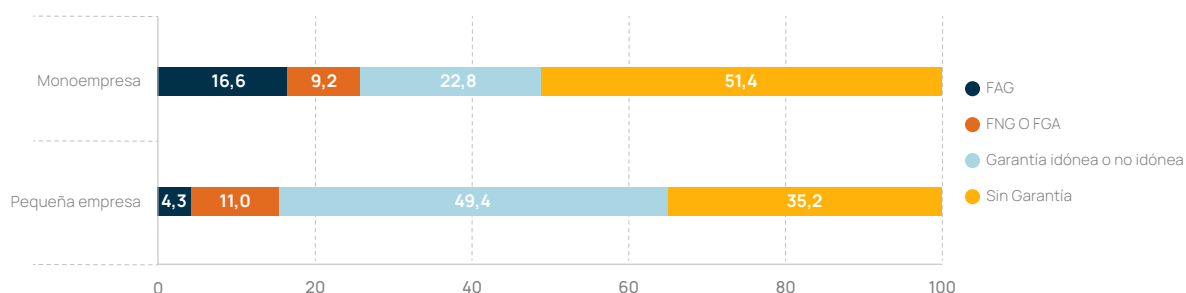
Por otro lado, aunque entre 2012 y 2022 la información de Asomicrofinanzas sobre crédito desembolsado por las IMF presenta una tendencia decreciente, tanto en número como en monto, la cual se explica por el cambio de naturaleza jurídica de algunas instituciones a entidades bancarias o

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

compañías de financiamiento, varios estudios evidencian que estas instituciones han tenido un rol importante en la profundización del microcrédito en el país. En 2012 el monto desembolsado por las IMF fue equivalente a dos tercios del desembolsado por las entidades financieras con un valor promedio de \$ 1,7 millones, y en 2022 esta proporción fue cercana a un sexto con un valor promedio de \$3,1 millones (**Gráfica 23**). En términos de cobertura geográfica las IMF irrigan recursos en 1.030 municipios incluyendo 190 de los 253 en los cuales no existen oficinas según lo presentando al inicio de esta sección, lo cual refleja la capacidad de las IMF para atender áreas remotas, en especial rurales. Así, en total entre 2018-2022, todos los oferentes de microcrédito desembolsaron en promedio anual \$7.4 billones de pesos, valor correspondiente a 1,9 millones de créditos. En este periodo, el valor real de los microcréditos tuvo una tasa de crecimiento de 2,8% mientras que el número disminuyó a una tasa de -2,5%. La participación de las entidades financieras en el total desembolsado se ha incrementado pasando de 69,9% en 2018 a 79,2% en 2022, mientras que la de las organizaciones solidarias (11,3% a 7,2%) e IMF se ha reducido (18,8% a 13,6%)(**Gráfica 23**), lo cual se explica por el cambio de naturaleza a entidades bancarias o CF y al impacto que tuvo la emergencia sanitaria en las cooperativas e IMF.

Según los datos reportados entre julio de 2022 y junio de 2023 a la SFC, 100% del microcrédito de las entidades financieras se desembolsó a mipymes (99,2% a microempresas, 0,4% a pequeñas y 0,3% a medianas) y el 99,7 % de los microcréditos se dirigieron a personas naturales¹⁵. Estos resultados coinciden con los de Estrada et al. (2022) quienes caracterizaron los clientes del microcrédito e identificaron que cerca de 96,0% son personas naturales, 53,5% mujeres y 42,6% hombres, mientras que sólo se identificaron 0,02 % de personas jurídicas (el restante no fue identificado). También encontraron que la participación de las clientes mujeres ha disminuido en el periodo 2010-2020 de 60% del número de desembolsos en 2010 a 52% en 2020 y de 58% del monto de los desembolsos a 48% en el mismo periodo.

En los desembolsos de microcrédito, hubo una mayor proporción de microempresas, que de pequeñas empresas que hicieron uso de garantías de instituciones oficiales, e igualmente, un mayor porcentaje de microempresas que recibieron microcrédito sin garantía (**Gráfica 24**). En las entrevistas fue evidente que las garantías no fueron una regla para respaldar desembolsos de microcrédito, y que los oferentes recurrieron a otros mecanismos para mitigar el riesgo, como fueron el conocimiento del cliente directamente o a través de referencias, entre otros.



Gráfica 24 Proporción del número de microcréditos desembolsados por entidades financieras según tipo de garantía y tamaño de empresa (julio de 2022-junio de 2023) Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

¹⁵. Aunque no se cuenta con datos sobre esto, de las entrevistas hechas a Asomicrofinanzas y Confecoop, así como a IMF y Cooperativas de ahorro y crédito, se concluye que los usuarios del microcrédito ofrecido por estas entidades, también se compone de micro y pequeñas empresas - personas naturales, no necesariamente formales.

1

2

3

4

5

6

7

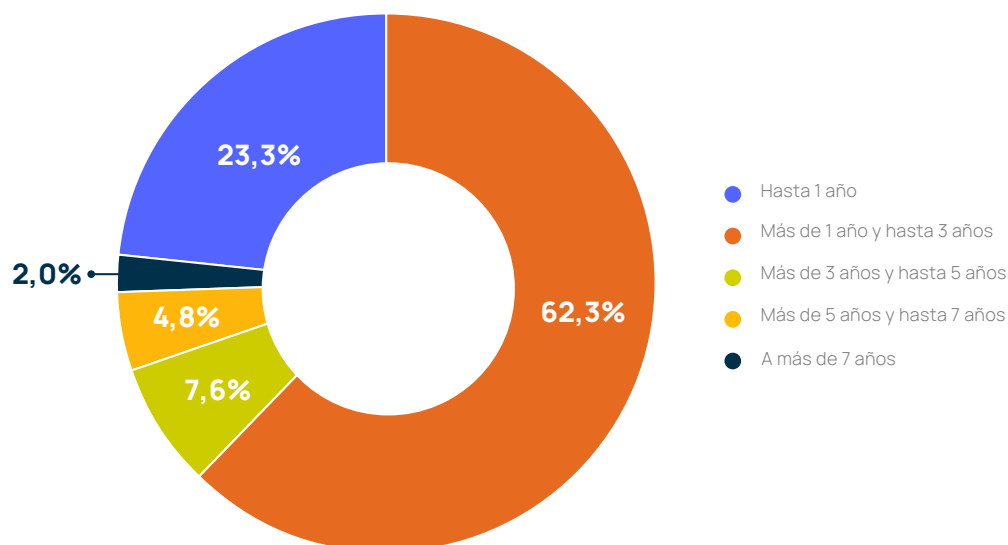
8

9

10

En promedio el microcrédito desembolsado por instituciones financieras tuvo mayores plazos que el crédito comercial. Cerca de dos tercios de los desembolsos se hicieron para un plazo de 1 a 3 años, proporción que fue mayor en las microempresas (62,3%) en comparación con las pequeñas

empresas (53,8%) (**Gráfica 25**). Por el contrario, el plazo promedio de los microcréditos ofrecidos por las organizaciones de la economía solidaria en 2022 fue de 33 meses, según lo reportado por la SES, el cual es inferior al promedio que se establece en el crédito comercial por estas entidades.

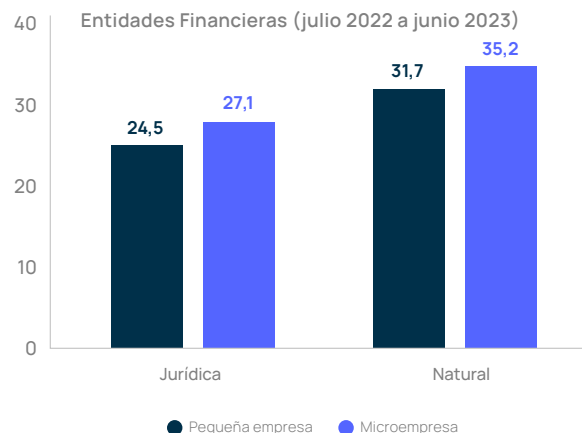
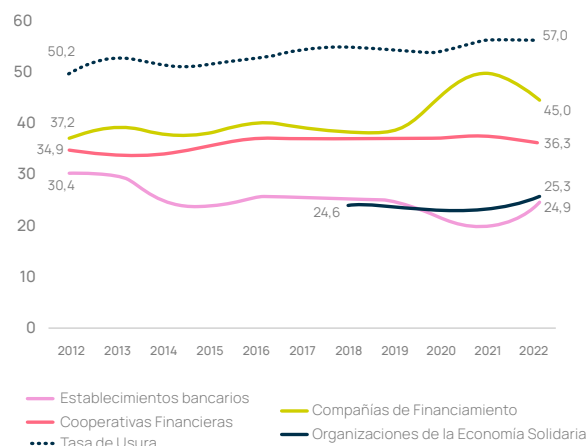


Gráfica 25 Distribución de los desembolsos de microcrédito de instituciones financieras, según plazo del crédito (julio de 2022-junio de 2023) Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

Por otro lado, Estrada et al. (2022, p. 31) encontraron que si bien la amortización más común de los microcréditos es la mensual (94,2 %), 5,5 % son amortizados con periodicidad superior a un mes y 0,3 % con periodicidad inferior al mes. En la revisión que se detalla en el Anexo, también se evidencia que este producto se ha adecuado al flujo de ingresos de los microempresarios, facilitando el acceso.

La tasa de interés promedio ponderada del microcrédito ofrecido por cooperativas financieras y por las organizaciones de la economía solidaria fueron las más bajas en el periodo 2012-2022 (entre 20,0 % y 30,0 %), mientras que las entidades bancarias han registrado una mayor tasa alrededor de 36,0 %. Las CF son las que mayor tasa de interés han cobrado sobre el microcrédito, que

estuvo alrededor de 38,0 % entre 2012-2019 y por encima de 45,0 % entre 2020-2022. A diferencia del crédito comercial, no se observa que en el microcrédito se hayan trasladado los incrementos de la tasa interbancaria mencionados anteriormente ni que se haya incrementado el costo del crédito como efecto de la pandemia de Covid-19, excepto en las CF. Además, en ningún caso el margen entre la tasa de interés y la de usura ha sido inferior a 7 puntos porcentuales. Por tamaño y organización jurídica la tasa de interés fijada por las entidades financieras fue, al menos, 2,5 puntos porcentuales superior para las microempresas en comparación con las pequeñas. La brecha entre persona natural y persona jurídica llega hasta 8 puntos porcentuales (**Gráfica 26**).



Gráfica 26 Tasa de interés promedio ponderada del microcrédito por tipo de entidad, organización jurídica y tamaño empresarial 2012-2023. Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Asomicrofinanzas y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.

SOBREGIROS/CUPOS ROTATIVOS Y TARJETAS DE CRÉDITO EMPRESARIALES

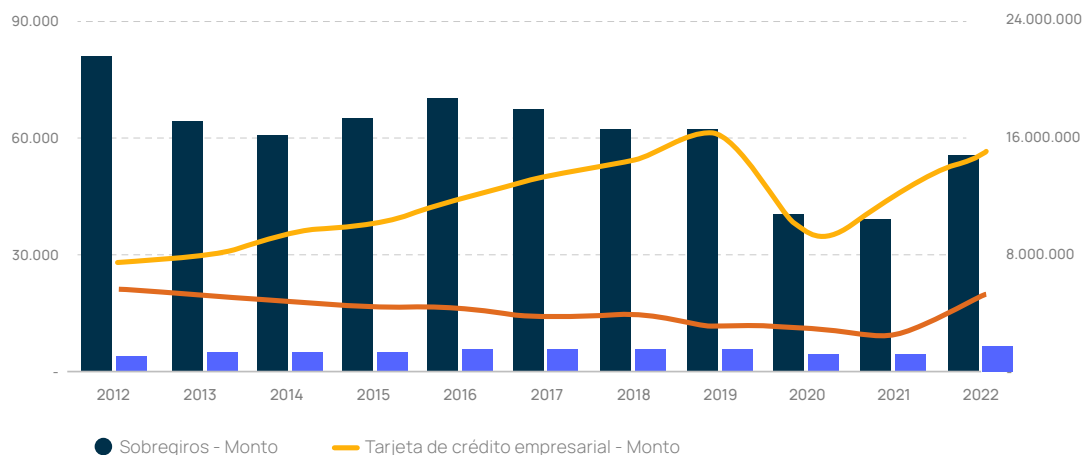
De acuerdo con la información presentada en el Anexo, otros instrumentos financieros que son ofrecidos a las empresas para suplir las necesidades inherentes de su negocio son los sobregiros y cupos rotativos y las tarjetas de crédito empresariales, los cuales son proporcionados comúnmente por las entidades bancarias, algunas organizaciones de la economía solidaria e IMF.

Con la información de la SFC sobre los desembolsos de las entidades financieras, se evidencia que los dos instrumentos fueron utilizados con mucha frecuencia por las empresas entre 2012 y 2022, como soluciones inmediatas de liquidez. El monto promedio de un sobregiro fue de \$6,8 millones¹⁶, inferior al de los créditos comerciales y un poco por encima de los microcréditos mientras que para las tarjetas de crédito fue de \$500,4 miles de pesos. El uso de los sobregiros se redujo constantemente entre 2012 y 2021 y repunto en 2022, contrario al comportamiento de los desembolsos

de las tarjetas de crédito que se incrementó hasta 2019 (Gráfica 27).

Los datos de julio de 2022 a junio de 2023 evidencian que las dos modalidades fueron utilizadas por las empresas de todos los tamaños, aunque el valor de los sobregiros de las grandes y medianas empresas fue al menos dos veces mayor al de las pequeñas y 9 veces el de las microempresas. De igual forma, el monto promedio desembolsado a las grandes empresas con tarjeta de crédito fue superior al de los demás tamaños. Casi en un 100% y por encima del 70% el plazo del crédito fue inferior a 30 días para los sobregiros y tarjetas de crédito respectivamente, lo cual indica que el uso de estos recursos se dirige a capital de trabajo. Finalmente, el costo de los sobregiros fue similar al del microcrédito y el de las tarjetas de crédito fue también mayor al del promedio del crédito comercial (Tabla 7). Los entrevistados manifestaron que estas alternativas brindan a las empresas mecanismos para acceder a recursos con mayor agilidad o flexibilidad sobre los requerimientos, lo que compensa el mayor costo.

¹⁶. Dado que los datos de la SFC no desagregan el producto Sobregiro entre consumo y comercial antes de julio de 2022, se utilizó el % de distribución entre estas dos modalidades para el periodo julio de 2022-junio de 2023 a la sería hacia atrás.



Gráfica 27 Número y valor de los desembolsos de tarjeta de crédito empresarial y sobregiros de entidades financieras, 2012-2022 (Miles de millones de pesos de 2015). Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

Producto y tamaño empresarial	Número de desembolsos	Valor promedio (Millones de pesos)	Tasa de interés ponderada	% del total con plazo hasta 30 días	% desembolsado por entidades bancarias	% desembolsado por entidades bancarias
SOBREGIROS						
Gran empresa	3.083.728	24,3	35,9	100,0	100,0	98,2
Mediana empresa	363.632	28,3	39,8	98,4	100,0	48,9
Pequeña empresa	1.141.339	10,8	41,4	100,0	100,0	45,6
Microempresa	1.097.460	2,5	38,2	98,5	100,0	55,8
TARJETA DE CRÉDITO EMPRESARIAL						
Gran empresa	5.985.563	1,0	13,9	85,6	100,0	65,7
Mediana empresa	2.388.652	0,6	20,2	75,8	100,0	37,0
Pequeña empresa	3.360.875	0,5	18,3	71,3	100,0	20,0
Microempresa	3.984.519	0,5	18,1	70,1	99,9	71,3

Tabla 7 Características de los sobregiros y desembolsos de tarjeta de crédito empresarial de entidades financieras, por tamaño (julio de 2022-junio de 2023) Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Elaboración propia.

OFERTA TOTAL DE CRÉDITO EMPRESARIAL

En resumen, entre 2018 y 2022 el sector productivo recibió desembolsos promedio de \$197,2 billones de pesos anuales que representan 22,2% del PIB, otorgados por entidades financieras,

organizaciones de la economía solidaria e instituciones microfinancieras. De este total, en promedio, 67,0% se asignaron en la modalidad de crédito comercial, 26,0% con sobregiros, 3,8% con microcrédito y 3,2 con tarjeta de crédito empresarial. El monto desembolsado se redujo en 2020 y 2021 y se recuperó en 2022 en todas las modalidades (**Tabla 8**).



Año	Comercial			Microcrédito			Sobregiros			Tarjeta de crédito empresarial			Total		
	Monto	% Total	% PIB	Monto	% Total	% PIB	Monto	% Total	% PIB	Monto	% Total	% PIB	Monto	% Total	% PIB
2018	130.020	63,1	15,2	7.496	3,6	0,9	61.792	30,0	7,2	6.798	3,3	0,8	206.107	100,0	24,1
2019	134.922	63,2	15,3	8.215	3,9	0,9	62.865	29,5	7,1	7.323	3,4	0,8	213.324	100,0	24,2
2020	121.515	70,3	14,9	6.113	3,5	0,7	40.313	23,3	4,9	4.831	2,8	0,6	172.773	100,0	21,1
2021	124.231	70,7	13,7	6.907	3,9	0,8	38.902	22,1	4,3	5.674	3,2	0,6	175.713	100,0	19,4
2022	148.090	67,8	15,2	8.361	3,8	0,9	55.134	25,3	5,7	6.756	3,1	0,7	218.341	100,0	22,4

Tabla 8 Monto desembolsado, participación en el total y en el PIB por modalidad de crédito, 2018-2022 (miles de millones de pesos de 2015) Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Asomicrofinanzas, Bancóldex y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.

Tamaño de la empresa	Comercial		Microcrédito		Sobregiros		Tarjeta de crédito		Total	
	%Número	%Monto	%Número	% Total	%Número	% Total	%Número	% Total	%Número	% Total
Grande	12,1	64,2	0,0	0,0	29,9	33,1	58,0	2,7	100,0	100,0
Mediana	12,2	78,3	0,2	0,1	11,6	18,8	76,0	2,8	100,0	100,0
Pequeña	10,5	72,5	0,1	0,1	22,7	24,1	66,8	3,3	100,0	100,0
Micro	5,3	62,5	31,0	28,9	15,4	6,7	55,8	4,5	100,0	100,0
Total	9,9	67,2	8,7	3,3	22,2	26,8	61,3	3,0	100,0	100,0

Tabla 9 Distribución del número y montos de los desembolsos al sector productivo por modalidad de crédito, julio de 2022 a junio de 2023* Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Asomicrofinanzas, Bancóldex y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.

Tamaño de la empresa	Comercial		Microcrédito		Sobregiros		Tarjeta de crédito		Total	
	%Número	%Monto	%Número	%Monto	%Número	%Monto	%Número	%Monto	%Número	%Monto
Grande	49,1	57,8	0,0	0,0	54,2	74,6	38,1	54,4	40,3	60,5
Mediana	15,1	17,0	0,3	0,3	6,4	10,3	15,2	13,5	12,3	14,6
Pequeña	20,9	14,8	0,2	0,5	20,1	12,3	21,4	15,2	19,6	13,7
Micro	15,0	10,4	99,5	99,1	19,3	2,8	25,3	16,8	27,8	11,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 10 Distribución del número y montos de los desembolsos hechos al sector productivo por tamaño empresarial, julio de 2022 a junio de 2023* Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, Asomicrofinanzas, Bancóldex y Superintendencia de la Economía Solidaria. Elaboración propia.

*Nota: Los montos y número de desembolsos de las IMF y organizaciones de la economía solidaria corresponden al año 2022 y se desagregaron entre micro y pequeñas empresas con la misma distribución del microcrédito de las entidades financieras.



1

Por tamaño la principal fuente de financiación medida con los montos fue el crédito comercial para todos los grupos de empresas. Para las grandes y pymes la segunda fuente más importante fueron los sobregiros, mientras que en las microempresas este lugar lo ocupó el microcrédito. Por número de desembolsos, la tarjeta de crédito fue la fuente más utilizada (**Tabla 9**).

2

3

4

5

6

7

8

9

10

OTROS CRÉDITOS UTILIZADOS POR EL SECTOR PRODUCTIVO

Finalmente, en el **Capítulo 4.2.1** se evidencia que las empresas, personas naturales y jurídicas, accedieron a créditos de consumo, y no es posible diferenciar el uso que se le da a los recursos, aunque se puede concluir que hay una proporción del crédito de consumo que las empresas utilizan para la financiación de sus actividades económicas, y este es un tema que requiere profundización. Esto se soporta en lo siguiente, expresado en las entrevistas:

1. Los micro y pequeños empresarios no suelen hacer planeación financiera ni estratégica para identificar los productos más apropiados según su flujo de caja y proyecciones financieras, sino que toman decisiones, a veces apresuradas, según los criterios de agilidad del desembolso, generalmente para responder a oportunidades inmediatas que surgen.
2. Las cooperativas de ahorro y crédito sólo podían asociar personas jurídicas sin ánimo de lucro o que tuvieran carácter familiar. Dada esta restricción, las cooperativas se enfocaron en el crédito de consumo y los microempresarios que se acercaban se asociaban como personas naturales para acceder a financiación, muchas veces a través de crédito de consumo, aun cuando los recursos fueran para capital de trabajo.
3. Algunos oferentes de crédito indicaron que clasificaban créditos como cartera de consumo cuando los clientes eran empleados que iban a pagar las cuotas con salarios, aun cuando tenían conocimiento del destino de los recursos para actividades productivas.

Las mipymes recibieron el 39,5 % del monto desembolsado y el 59,7 % del número de créditos. Esta distribución varió significativamente según el tipo de crédito. En particular, en el microcrédito, las mipymes recibieron el 100 % del monto y desembolsos, mientras que, en los sobregiros, participaron solamente con el 25,4 % del monto desembolsado (**Tabla 10**).

4. Otros oferentes de crédito indicaron que cuentan con oferta de crédito pre-aprobados, que son créditos que son ofrecidos a los clientes como resultado del análisis de los datos disponibles en la entidad financiera, no como respuesta a una solicitud. Cuando el cliente acepta esta oferta de crédito de consumo, existe la posibilidad de que sea utilizado para actividades productivas.

5. Una de las entidades entrevistadas indicó que internamente se hizo un ejercicio de análisis sobre los tipos de créditos y el uso que el cliente le daba a los recursos y encontraron que sí había casos en los cuales estaban financiando a empresarios con productos para particulares. Las razones para utilizar los productos de consumo para financiar actividades productivas se encontraban en la agilidad y sencillez de los procesos de los primeros.

Con base en lo expuesto en esta sección se concluye que, tanto en monto como en número, el crédito comercial es considerablemente mayor que el microcrédito que sigue teniendo una participación modesta a pesar de haber incrementado su participación dentro del total de desembolsos para las mipymes. El crédito comercial es desembolsado en mayor proporción, por entidades bancarias tradicionales a personas jurídicas y grandes empresas y en menor proporción a las microempresas y personas naturales. El microcrédito, por su parte, es un producto cuyos desembolsos son liderados por las entidades bancarias de nicho (antiguas microfinancieras), las cooperativas de ahorro y crédito y



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

las IMF. Las dos últimas tienen mayor penetración a nivel territorial y en áreas rurales. Con respecto al costo del crédito se halló que la tasa de interés anual promedio ponderada de los créditos comerciales es menor a la de los microcréditos, aunque en el primer producto el costo es superior para las pequeñas y microempresas frente a las grandes empresas y es al menos dos puntos porcentuales mayor cuando el deudor es una persona natural. Una alta proporción de créditos, en particular de

los comerciales requieren garantía, proporción que es superior a países de la región como Brasil y Perú. Más de tres cuartos del total de los desembolsos tienen un plazo inferior a un año, lo cual sugiere que el uso mayoritario es capital de trabajo. Así mismo, las empresas hacen uso importante de los sobregiros con un plazo inferior a 30 días, valores promedio bajos, pero costos similares a los del microcrédito.

4.2 Acceso y demanda de crédito

4.2.1 DEMANDA OBSERVADA DE CRÉDITO

La dificultad para acceder al crédito es considerada una restricción importante para que las empresas desarrollen su actividad económica y crezcan. El porcentaje de empresas que identificaron esta dificultad en la Encuesta Empresarial del Banco Mundial es de 21,2 % en todas las economías analizadas y 15,9 % en América Latina y el Caribe. En Colombia, la proporción fue menor a la del mundo, similar a la de la región (13,7%) y a la de Ecuador (13,3%) y superior a Perú (8,6%) e inferior a Chile (17,6%), Bolivia (14,0%), México (20,1%) y Brasil (45,2%)(Banco Mundial, 2024).

En Colombia, la tenencia de un crédito vigente fue de 30,2% para personas jurídicas y 67,3% para personas naturales registradas como empresas. En el primer grupo, la tasa de tenencia de las empresas consolidadas fue de 70,8% y cayó a 43,3% en las nuevas empresas (startups). Además, el acceso se redujo con el tamaño y con la edad de la empresa, así: la tasa de tenencia de crédito de las grandes empresas fue de 83,8% y pasó a 77,5% en

las medianas, a 63,3% en las pequeñas y cayó casi 4 veces a 17,4% en las microempresas. En el conjunto de empresas personas naturales, más del 94% de las grandes y pymes tuvieron un producto de crédito al cierre de 2020, mientras que sólo 67,1% de las microempresas lo tuvieron. Así, aunque el acceso a crédito de las empresas formales en Colombia (49,1%) fue superior al promedio mundial (33,0%) y similar al de América Latina y el Caribe (50,0%) el acceso de algunos segmentos está por debajo del promedio, como es el caso de las personas jurídicas de tamaño micro para quienes la tasa descende a casi la mitad.

El producto de crédito al que más accedieron las personas jurídicas fue el comercial, seguido de la tarjeta de crédito, el crédito de consumo¹⁷ y, por último, el microcrédito. Por el contrario, las empresas que eran personas naturales prefirieron la tarjeta de crédito y el crédito de consumo frente al crédito comercial y el microcrédito. Es importante notar que, puesto que el número de

17. Según lo indicado por BDO, en la base de datos de TransUnion existen créditos de vehículos, rotativos o de libre inversión registrados a nombre de una persona jurídica y clasificados en la categoría Crédito de Consumo. Como se verá más adelante, en la base de datos de la SFC no se encuentran créditos de consumo para personas jurídicas, puesto que se definen como aquellos "otorgados a personas naturales cuyo objeto sea financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, independientemente de su monto (SFC, 2013).



1

2

3

4

5

6

7

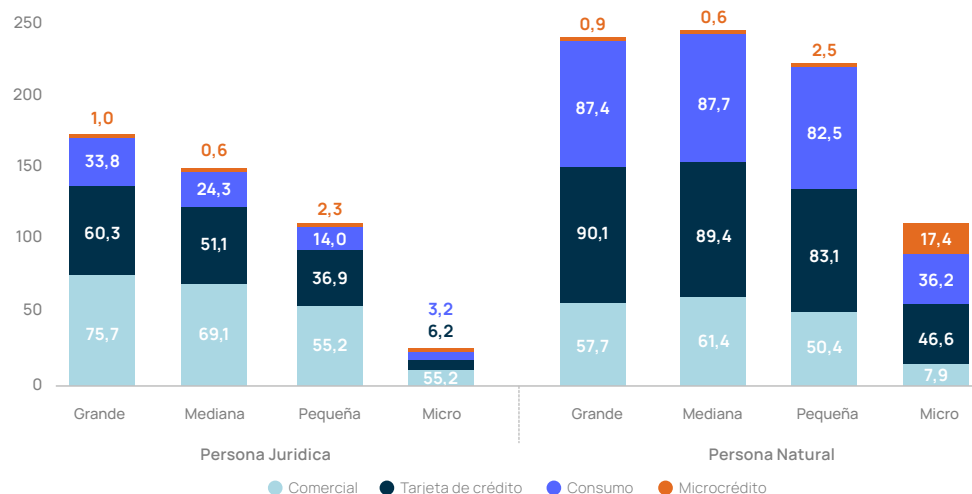
8

9

10

identificación de las personas naturales es el mismo NIT, no fue posible distinguir si los créditos de consumo se destinaban a gastos personales o si

tenían como fin financiar actividades económicas (Gráfica 28).



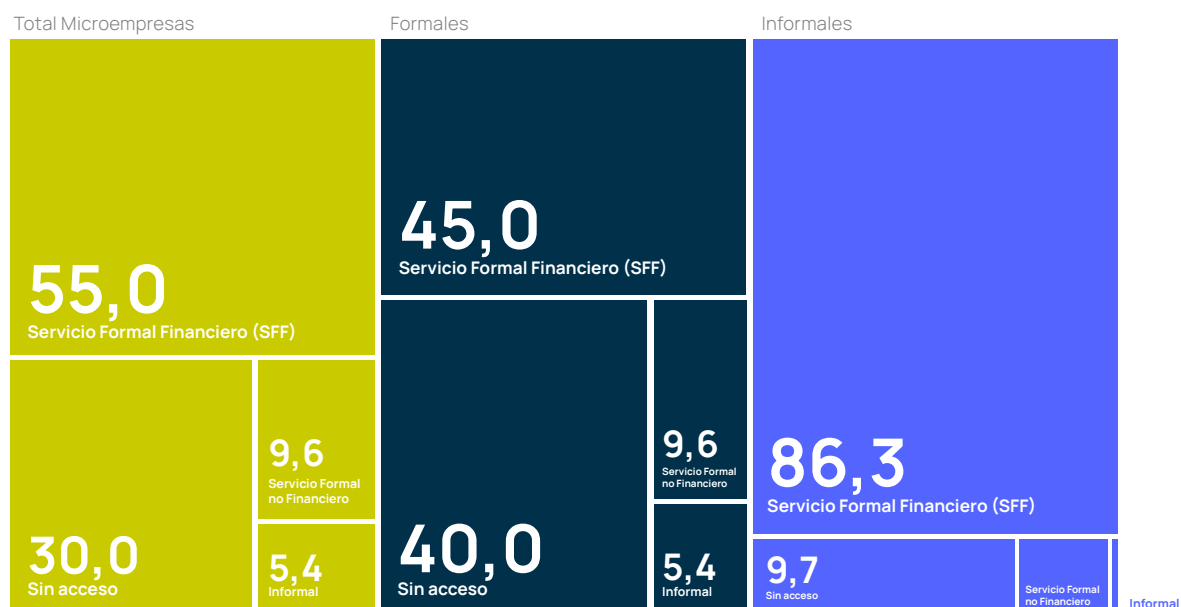
Gráfica 28 Porcentaje de empresas formales con acceso a productos de crédito, por tamaño y organización jurídica (2020)
Fuente: Banca de las Oportunidades con base en información del RUES y TransUnion. Elaboración propia.

Según los resultados de la Encuesta Mipyme de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2023), además del crédito con el sistema financiero, en el segundo semestre de 2021 las mipymes acudieron principalmente a sus recursos propios para satisfacer sus requerimientos de financiación, seguido de la reinversión de utilidades y préstamos de los proveedores. Otras fuentes de financiamiento utilizadas en menor proporción fueron el mercado extra bancario (prestamistas), factoring y leasing. Adicionalmente, más de 41,4 % de las mipymes encuestadas, en promedio en los sectores industria, comercio, construcción y servicios, no accedieron a fuentes alternativas de financiamiento.

Ahora bien, los resultados de inclusión financiera de las microempresas con registro en cámara de comercio presentados anteriormente fueron superiores a los que se evidenciaron cuando se incluyeron microempresas informales, según lo

obtenido en la segunda toma del Estudio de Demanda de Inclusión Financiera (EDIF) elaborado por el programa BDO y la SFC en 2017. En esta investigación fueron encuestadas microempresas que tenían en promedio 2,1 empleados y que en su mayoría eran informales (72,5%)¹⁸. Del total de microempresas encuestadas, el 55,0% tuvo acceso a algún servicio formal financiero, 4,5% a servicios formales no financieros, 5,4% accedió a servicios informales y el 30,0% no tuvo acceso a ningún servicio. El uso de estos servicios no fue excluyente, 10,8% de los encuestados utilizó servicios formales financieros y no financieros, así como servicios informales. Los resultados fueron aún más críticos cuando se analizó el subconjunto de microempresas informales donde el acceso llegó a casi la mitad frente a las formales y la relación de las que no tuvieron acceso fue de 4 informales a 1 formal (Gráfica 29) (BDO y SFC, 2018).

18. Se consideran formales las empresas que cumplen con todas las obligaciones: el registro en Cámara de Comercio, RUT, pago de impuestos de industria y comercio y aportes de pensión y salud de sus empleados, tenga contabilidad y cuenta con permiso de funcionamiento (BDO y SFC, 2023).

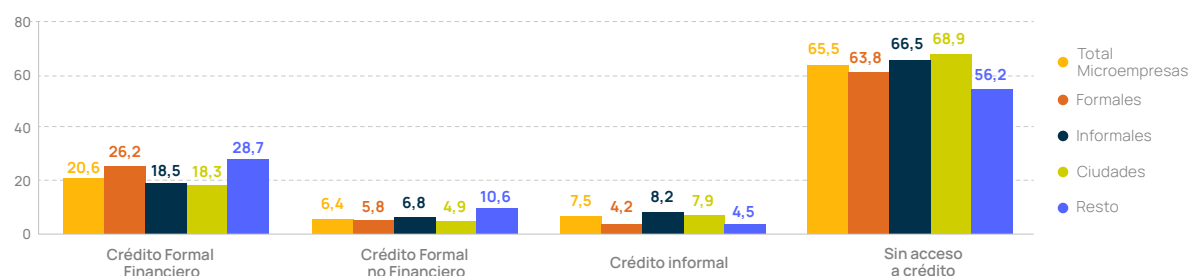
**Gráfica 29**

Porcentaje de microempresas según acceso a servicios financieros y no financieros y formalización (2017)

Fuente: BDO y SFC. Segunda toma del Estudio de Demanda de Inclusión Financiera, 2017. Elaboración propia.

Los créditos a los que accedieron las microempresas encuestadas fueron formales financieros para 20,6% de ellas y no financieros (incluye ONG, vendedores de insumos o crédito de almacén) para 6,4%, mientras 7,5% accedieron a créditos informales (familia, vecinos, amigos, cadena de amigos y prestamistas) y 65,5% no accedieron a crédito. Una minoría de microempresas contó simultáneamente con fuentes formales e informales (0,6% combina financieras e informales y 0,4% combina no financieras e informales). Geográficamente, se observó mayor dependencia de fuentes informales por parte de las microempresas ubicadas en las ciudades. Además, las microempresas informales fueron más propensas a acceder a fuentes informales, mientras

que las formales tuvieron mayor acceso a fuentes formales financieras (**Gráfica 30**). Si bien, antes de la pandemia las fuentes formales habían cobrado relevancia relegando a las informales como el “gota a gota” o los familiares y amigos a proporciones cada vez más pequeñas (Estrada y Hernández, 2019), según BDO (2023) los efectos económicos de la emergencia sanitaria revirtieron dichos resultados. Así lo indica la comparación de la EMICRON de 2019 con 2022: en el primer año, del total de micronegocios que solicitaron crédito 77,8% lo gestionaron ante instituciones financieras reguladas u ONG’s y 20,5% ante prestamistas, gota a gota o familiares y amigos, mientras que en 2022 estos valores fueron 55,5% y 41,2%, respectivamente.

**Gráfica 30**

Porcentaje de microempresas con acceso a crédito por ruralidad y formalidad (2017)

Fuente: BDO y SFC. Segunda toma del Estudio de Demanda de Inclusión Financiera, 2017. Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

USO DE LOS RECURSOS DEL CRÉDITO: CAPITAL DE TRABAJO VERSUS INVERSIÓN

Según la Encuesta Mipyme de ANIF, en el segundo semestre de 2021 más de dos tercios de las empresas encuestadas (72,3%) utilizó los recursos prestados para compra de insumos y materia prima, mano de obra y otros gastos operativos y de funcionamiento, mientras que 18,9% los utilizó para respaldar pagos de nómina y contratación de nuevos empleados. Por otro lado, apenas por encima de un quinto de las mipymes los utilizó para remodelaciones y adecuaciones y 12,4% para compra y arriendo de maquinaria (ANIF, 2023).

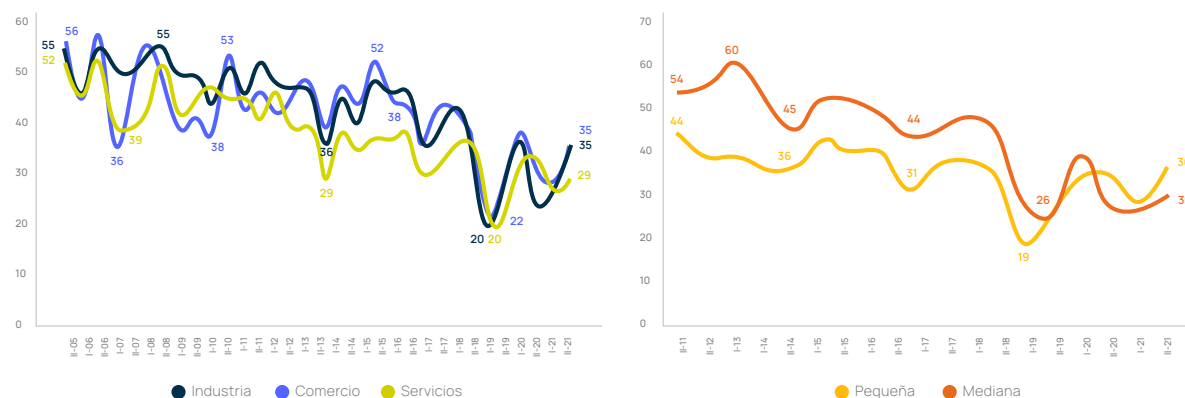
Resultados similares se observan en los micronegocios, en los cuales 65,5% utilizó los recursos exclusivamente para el negocio, mientras que 19,8%

los destinó a cubrir gastos personales y 14,7% para los dos usos. Dentro de los usos para el negocio, 86,6 % destinó el crédito a compra de materia prima, insumos, inventarios y demás gastos operativos y de funcionamiento, 14,7% para compra o arriendo de maquinaria y equipos y 7,3% para hacer remodelaciones para ampliar la capacidad productiva o de comercialización (DANE-EMICRON, 2023). Por consiguiente, las mipymes utilizan los recursos de crédito como capital de trabajo, es decir, para cubrir gastos de la operación y funcionamiento de la empresa más que para realizar inversiones de largo plazo encaminadas a impulsar o ampliar la capacidad productiva.

TASAS DE SOLICITUD Y APROBACIÓN DE CRÉDITOS

Como lo indican los resultados de la Gran Encuesta Pyme (GEP) y la Encuesta Mipyme de ANIF el porcentaje de pymes que solicitaron crédito al sector financiero pasó de 54,3% en el segundo semestre de 2005 a 33,2% en el segundo semestre de 2021. Esta tendencia decreciente se observó igualmente en los tres sectores económicos, ya que este porcentaje pasó de 55,0% a 35,5% en la industria, de

56,0% a 35,0% en el comercio y de 52,0% a 29,0% en servicios durante el mismo período. Por tamaño se observa que las pequeñas empresas tuvieron una menor tasa de solicitud que las medianas entre 2011 y 2018 pero luego entre 2019 y 2021 registraron tasas de solicitud similares; en ambos casos se evidencia también una tendencia decreciente en la tasa de solicitud de créditos (Gráfica 31).



Gráfica 31

Porcentaje de pymes que afirmaron haber solicitado crédito por sector económico y tamaño (2005-2021)

Fuente: ANIF- Gran Encuesta Pyme y Encuesta Mipyme. Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

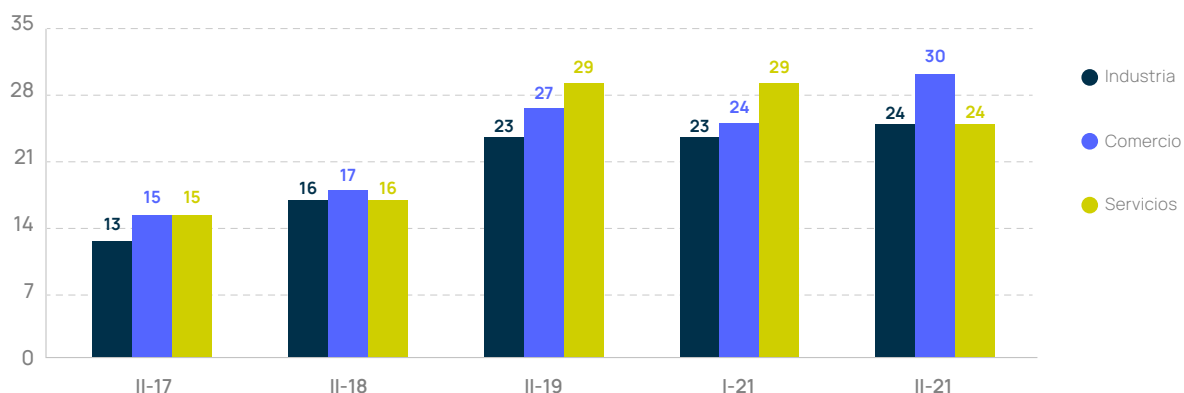
8

9

10

En el caso de las microempresas los datos recopilados por la Gran Encuesta a las Microempresas (GEM) y la Encuesta Mipyme de ANIF muestran que la tasa de solicitud se incrementó al pasar de 14,3 % en el segundo semestre de 2017 a 26,0 % en el segundo semestre de 2021. En los tres años (2017-2019) en los que se recolectó información diferenciando entre microempresas formales e informales también se percibió un aumento en la

tasa de solicitud en ambos tipos de empresas ya que las formales pasaron de un porcentaje de 15,3 % en 2017 a 26,0 % en 2019 y en las informales de 13,7 % a 27,0 %. El comportamiento ascendente se advirtió igualmente en los tres sectores económicos ya que este porcentaje pasó de 13,0 % a 24,0 % en la industria, de 15,0 % a 30,0 % en el comercio y de 15,0 % a 24,0 % en servicios durante el mismo periodo (**Gráfica 32**).



Gráfica 32 Porcentaje de microempresas que afirmaron haber solicitado crédito, por sectores económicos (2017-2021)

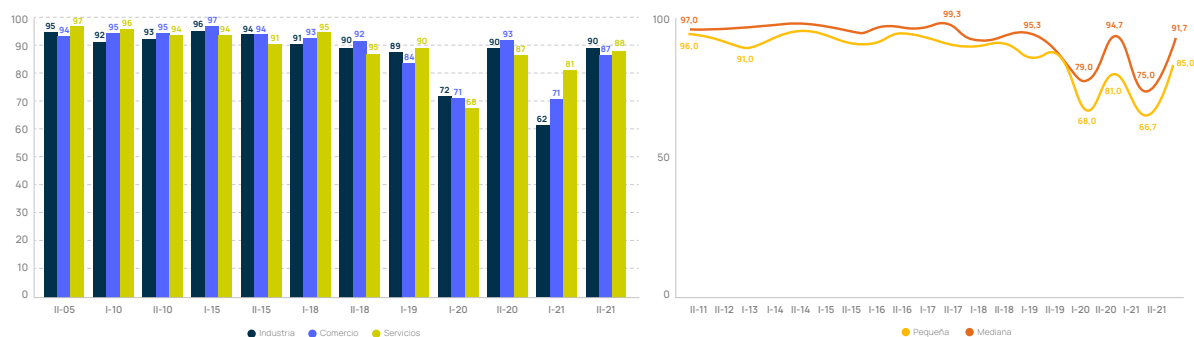
Fuente: ANIF- Gran Encuesta a las Microempresas y Encuesta Mipyme. Elaboración propia.

La tasa de aprobación de los créditos mostró un retroceso tanto en las pymes como en las microempresas. Para las pymes tuvo valores superiores a 90,0 % entre el segundo semestre de 2005 y el primer semestre de 2018, luego registró una reducción a un valor promedio de 82,8 %. La tendencia decreciente fue exacerbada por la pandemia del Covid-19 que implicó un fuerte descenso en el primer semestre de 2020 y 2021. La recuperación evidenciada en el segundo semestre de 2020 puede estar capturando los efectos de las medidas establecidas por el gobierno nacional, como fueron el Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD) y las nuevas líneas de Bancóldex y el FNG, monitoreadas por la SFC¹⁹. Durante el primer periodo no se observaron diferencias importantes en las tasas de aprobación por sectores y en el segundo lapso el sector con la menor tasa de aprobación promedio

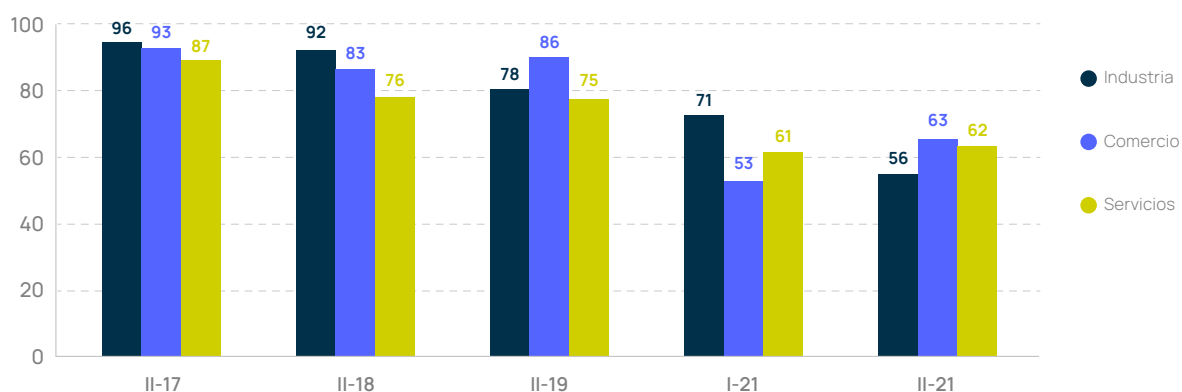
fue industria (82,1 %) seguido por comercio (82,9 %) y servicios (83,3 %). Entre 2011 y 2021 la tasa de aprobación de crédito de las medianas empresas estuvo ligeramente por encima de la registrada por las pequeñas. En ambos casos se observa un descenso a partir del segundo semestre de 2018 con valores mínimos en el primer semestre de 2021 de 75,0% y 66,7%, respectivamente (**Gráfica 33**).

Entre 2017 y 2021 las microempresas registraron una menor tasa de aprobación de crédito (75,5%) comparada con las pymes (85,6%) y una tendencia decreciente en este porcentaje. Para este grupo de empresas el sector que reportó la mayor tasa promedio de aprobación fue industria (78,6%) seguido por comercio (75,6%) y servicios (72,2%) (**Gráfica 34**). Las microempresas formales reportaron una tasa de aprobación promedio mayor (86,1%) frente a las informales (83,1%) entre 2017 y 2019.

19. Mayor detalle sobre el seguimiento de las medidas se puede consultar en <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/sala-de-prensa/publicaciones-/medidas-de-la-superfinanciera-ante-coyuntura-por-covid-/cifras-de-seguimiento-a-las-medidas-10103899>.



Gráfica 33 Porcentaje de pymes a las que les fue aprobado un crédito, por sector económico y tamaño empresarial (2011-2021). Fuente: ANIF- Gran Encuesta Pyme y Encuesta Mipyme. Elaboración propia.



Gráfica 34 Porcentaje de microempresas a las que les fue aprobado un crédito, por sector económico (2017-2021). Fuente: ANIF- Gran Encuesta a las Microempresas y Encuesta Mipyme. Elaboración propia.

El retroceso de las tasas de aprobación tanto para pymes como para microempresas coincidió con los cambios de las condiciones para aprobar o rechazar nuevos créditos que se han reportado desde 2014, en promedio, como más restrictivas y exigentes por las entidades de crédito en la Encuesta de Situación del Crédito del Banco de

la República y que éstas han explicado en el deterioro de sus posiciones de balance, una menor tolerancia al riesgo y una perspectiva económica menos favorable o incierta, todas condiciones exacerbadas por los efectos de la pandemia por Covid-19, emergencia que también afectó la situación financiera de las empresas.

SATISFACCIÓN CON LAS CONDICIONES DE LOS CRÉDITOS APROBADOS

La tasa de satisfacción de las mipymes de la Encuesta Mipyme de ANIF, al comparar el monto solicitado con el aprobado fue, en promedio, superior al 80% en I-2021, aunque cae a 68,0% para las medianas empresas del sector industrial y 64% de las medianas del sector servicios (Gráfica 35). A diferencia de las variables anteriores, este indicador

se había mantenido en altos niveles desde 2006, pero mostró una caída significativa en el segundo semestre de 2020 cuando solamente 28% de las pymes del sector industrial y 53% de las pymes de los sectores servicios y comercio manifestaron que el monto aprobado se había ajustado al solicitado (ANIF-GEP, 2021). Hay un comportamiento atípico

1

2

3

4

5

6

7

8

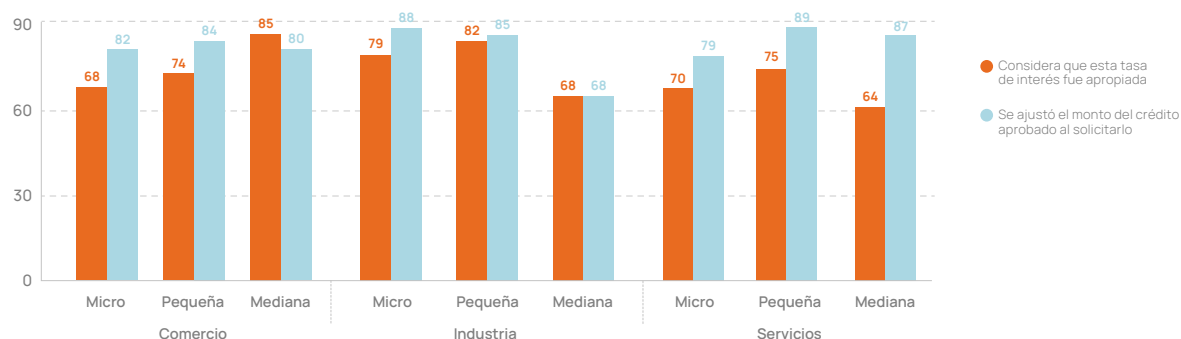
9

10

en el segundo semestre de 2020 al preguntar si la tasa de interés aplicada en el crédito aprobado fue considerada apropiada, cuando en promedio el grado de satisfacción cayó a 38,0% en las pymes de un rango de entre 55% y 85% en la información histórica, desde 2006 (ANIF-GEP, 2021). Estos comportamientos probablemente fueron generados por las dificultades derivadas de la emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19.

Las microempresas expresaron que, aunque percibían que las tasas de interés eran mayores cuando

el crédito era de un oferente formal financiero (5,2%) frente al formal no financiero (3,6%) o sólo informal (4,0%), las condiciones de plazo (34,6; 31,6; 8,5 meses respectivamente), periodicidad de pago (28,4; 22,0; 12, 8 días, respectivamente) y facilidad de aprobación si eran más favorables con los oferentes formales frente a los informales. En cambio, las fuentes informales ofrecían facilidades al no solicitar garantía y ser más ágiles con el desembolso (BDO y SFC, 2018).



Gráfica 35

Porcentaje de mipymes que afirmaron que el monto aprobado se ajustó al solicitado y que la tasa de interés fue apropiada (Primer semestre de 2021). Fuente: ANIF- Encuesta Mipyme I-2021.

4.2.2 DEMANDA POTENCIAL DE CRÉDITO

En esta sección se realiza una estimación empírica de la demanda potencial de crédito, siguiendo la metodología propuesta por la Corporación Financiera Internacional -IFC- (2017), que se define como aquella que requerirían las empresas si operaran en un ambiente institucional, regulatorio y macroeconómico favorable. Así, la metodología parte de identificar esa situación en donde los mercados financieros funcionan con "imperfecciones mínimas" y estimar el valor de la financiación que demandarían las empresas (coeficientes de endeudamiento) en dicho escenario "ideal". Para establecer ese escenario IFC tomó como referencia un grupo de diez

países (Australia, Canadá, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Israel, Nueva Zelanda, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos) seleccionados bajo el criterio que son de altos ingresos y ocupan los primeros lugares en el módulo "Obtención de crédito" del índice Doing Business del Banco Mundial²⁰.

Con dicho conjunto de referencia, se calcularon los coeficientes de endeudamiento definidos como la relación entre deuda y ventas, para tres sectores productivos (industria, servicios y comercio) desagregados por número de empleados (0 a 9, 10 a 19, 20 a 49, 50 a 99 y 100 a 249) y edad de las empresas (jóvenes y maduras). Los coeficientes de

20. Para mayor detalle consultar IFC (2017), MSME Finance Gap, Assessment of the shortfalls and opportunities in financing micro, small and medium enterprises in emerging markets, World Bank group.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

endeudamiento se presentan en la Tabla 1 del estudio de la IFC. Para los propósitos de este estudio, con base en estos coeficientes y la participación de los rangos de edad de las empresas colombianas

presentados en el **Capítulo 3.2** se obtuvieron los coeficientes de endeudamiento de referencia para la economía colombiana por tamaño empresarial y sector productivo (**Tabla 11**)²¹.

Sector / Tamaño	Mediana	Pequeña	Micro
Industria	21,3%	24,4%	31,7%
Comercio	16,0%	17,9%	23,5%
Servicios	33,1%	24,5%	26,2%

Tabla 11

Coeficiente de endeudamiento de referencia por sector productivo y tamaño empresarial (porcentaje)

Fuente: Corporación Financiera Internacional (2017) – Confecámaras. Cálculos propios.

El siguiente paso fue calcular las ventas de las empresas colombianas por tamaño y sector productivo. Para ellos se utilizó, por un lado, la variable ingresos ordinarios de los reportes que la DIAN publica de las declaraciones de renta de las sociedades y, por otro lado, las participaciones de las ventas por tamaño obtenidas de la base de datos del RUES. Con base en los coeficientes de endeudamiento de referencia y el valor de las ventas desagregadas por tamaño se estimó la demanda potencial de crédito

de las mipymes por sector productivo y tamaño empresarial para el período 2018 – 2022²². El sector comercio, presentó el mayor valor promedio de demanda con \$42.366 miles de millones, que corresponden al 4,8 % del PIB, seguido el sector servicios, industria y agropecuario. La demanda potencial promedio anual de las mipymes ascendió a \$122.492 miles de millones que representaron el 13,8 % del PIB (**Tabla 12**).

Tamaño	Agropecuario	Industria	Comercio	Servicios	Total	% del PIB
Mediana	2.519	13.003	13.526	16.588	45.636	5,1%
Pequeña	1.608	10.810	13.061	10.052	35.531	4,0%
Micro	1.566	12.131	15.779	11.848	41.325	4,7%
Total mipymes	5.692	35.945	42.366	38.488	122.492	13,8%
% del PIB	0,6%	4,0%	4,8%	4,3%	13,8%	

Tabla 12

Demanda potencial de crédito de las mipymes por sector productivo y tamaño empresarial (promedio 2018 – 2022)

(Miles de millones de pesos de 2015). Fuente: DIAN-Confecámaras, IFC (2017) – Cálculos propios.

²¹. Puesto que IFC no presenta coeficientes de endeudamiento para las grandes empresas, en este estudio se tomaron los de las medianas y se calcularon utilizando la proporción de distribución de las grandes empresas entre maduras y jóvenes.

²². Puesto que IFC no calcula los coeficientes de endeudamiento para el sector agropecuario, se utilizó un promedio simple de todos los demás sectores para calcular la demanda potencial de este sector.

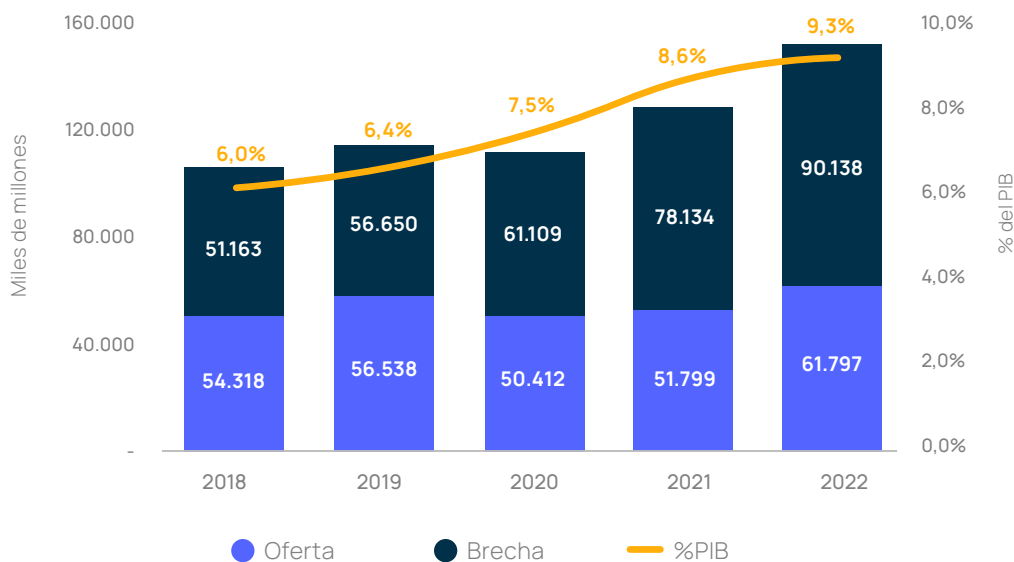


4.3 Brecha de financiamiento

El concepto de brecha de financiamiento (diferencia entre la demanda potencial y la oferta financiera existente en el país), se basa en el argumento que si las condiciones de los mercados financieros mejoraran en ciertos aspectos las empresas podrían solicitar mayor volumen de financiación o los oferentes de crédito estarían más dispuestos a financiar empresas solventes (IFC, 2017). Por el lado de la oferta en Colombia, las entidades financieras vigiladas por la SFC, las organizaciones de la economía solidaria vigiladas por la SES y las IMF asignaron a las mipymes créditos comerciales y microcréditos con un valor promedio de \$122.492 miles de millones entre 2018 y 2022²³. Así, al calcular la diferencia entre la demanda potencial de crédito y la oferta se observó un exceso promedio de demanda de las mipymes por \$67.519 miles de

millones que representaron 7,6 % del PIB y 122,6 % de la oferta observada (**Gráfica 36**).

Este resultado implica que a pesar de las diferentes iniciativas tanto públicas como privadas que se han implementado en el país para ampliar el acceso de las empresas al crédito, existe aún una amplia demanda por atender, situación que es más apremiante si se tienen en cuenta los resultados obtenidos en este estudio que muestran el bajo uso que tiene el crédito en las estructuras de financiación de las empresas del país. Además, si la demanda de crédito se incrementara a los niveles estimados en la demanda potencial, la brecha de crédito sería en promedio el 54,6 % de ésta, y la oferta de crédito tendría que incrementarse en más del 100% para solventar las necesidades de las mipymes.



Gráfica 36 Oferta de crédito, brecha de financiamiento de las mipymes y participación en el PIB, promedio 2018-2022.

Fuente: DIAN-Confecámaras, IFC(2017), Superintendencia Financiera de Colombia, Asomicrofinanzas, Bancóldex y Superintendencia de la Economía Solidaria- Cálculos propios.

²³ La distribución de la oferta total por tamaño se hizo con base en las proporciones obtenidas de los datos de las SFC entre junio de 2022 y junio de 2023 para los desembolsos de las entidades financieras y agregando el 100 % de los colocado por las organizaciones de la economía solidaria y las IMFs a las mipymes.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

5

BARRERAS DE ACCESO AL CRÉDITO

5.1 Barreras originadas
en la demanda

5.2 Barreras originadas
en la oferta



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

El bajo acceso al financiamiento externo ha sido señalado en documentos de política pública y en múltiples estudios regionales y nacionales como una de las principales dificultades que enfrentan las mipymes para mejorar su desempeño. No obstante, los análisis realizados en Colombia no han indagado a profundidad sobre los obstáculos o dificultades que encuentran las empresas de menor tamaño para obtener un préstamo del sistema financiero (demanda). En las encuestas llevadas a cabo por ANIF, BDO y el DANE tradicionalmente se ha indagado por las razones por las cuales las mipymes no hicieron una solicitud de crédito. Si bien las respuestas a estas preguntas podrían ayudar a inferir cuáles son las dificultades que observan las empresas para obtener un crédito, no ofrecen una explicación concluyente si se tiene en cuenta que la principal razón dada es la no necesidad de crédito (auto exclusión).

La GEP y la Encuesta Mipyme señalan que en promedio entre el 2005 y 2021 el 72,9 % de los empresarios aseguraron que no necesitaban un crédito (3). En el reporte del segundo semestre de 2017 de la GEP se preguntó a las pymes por las razones por las cuales no solicitaban crédito encontrando que: la mayoría de los empresarios querían mantener controlado el nivel de endeudamiento de su empresa (69,0% en industria y comercio y 70,0% en servicios); deseaban contar con exceso de liquidez (14,0% industria, 16,0% comercio y 19,0% servicios); no tendrían las garantías para respaldar el crédito (8,0% industria, 6,0% comercio y 5,0% servicios); no serían capaces de pagar el crédito (7,0% en industria y comercio y 6,0% en servicios); y que no confiaban en el sistema financiero (4,0% industria, 5,0% comercio y 2,0% servicios).

Razones	Sector			Promedio
	Industria	Comercio	Servicios	
No lo necesita	71,5	72,6	74,7	72,9
Elevados costos financieros	12,8	13,2	11,7	12,6
Exceso de trámites	7,5	8,1	7,8	7,8
Procesos demasiado largos	4,8	4,2	4,7	4,5
Cree que su solicitud será negada	5,0	4,0	3,2	4,0

Tabla 13

Razones por las que las pymes no solicitaron crédito al sistema financiero (2005 -2021).

Fuente: ANIF- Gran Encuesta Pyme y Gran Encuesta Mipyme. Elaboración propia.

En el caso de las microempresas en promedio entre 2017 y 2019 en la GEM se identificó la no necesidad de un crédito como la tercera razón en importancia (17,1%) para no solicitar préstamos al sistema financiero después del exceso de trámites (35,4%) y los elevados costos financieros (23,2%) (Tabla 15). Sin embargo, en la primera versión de la Encuesta de Demanda de Inclusión Financiera de BDO se encontró que el 71,2% de los microempresarios adujeron no necesitar un crédito seguido

por las altas tasa de interés (7,5%), estar reportados en centrales de crédito (7,4%), muchos trámites y requisitos (5,7%), los productos que no se ajustan a sus necesidades (4,0%) y le negaron el crédito (3,6%). Por su parte en la EMICRON, la no necesidad cayó entre 2019 y 2022 de ser la principal razón (41,3%) a la segunda (22,4%) mientras que el miedo a las deudas o la renuencia a endeudarse pasó al primer lugar (32,5% a 45,1%).



Razones	Sector			Promedio
	Industria	Comercio	Servicios	
Exceso de trámites	42,0	33,0	31,3	35,4
Elevados costos financieros	15,3	24,3	30,0	23,2
No lo necesita	5,3	27,7	18,3	17,1
No ha recibido una oferta	21,7	8,7	9,0	13,1
Reportes negativos en centrales de riesgo	13,0	8,3	6,3	9,2
Alto nivel de endeudamiento	9,0	4,7	2,3	5,3
El banco no entiende su negocio	4,0	3,7	0,3	2,7
Cree que su solicitud será negada	0,0	2,0	2,3	1,4

Tabla 14

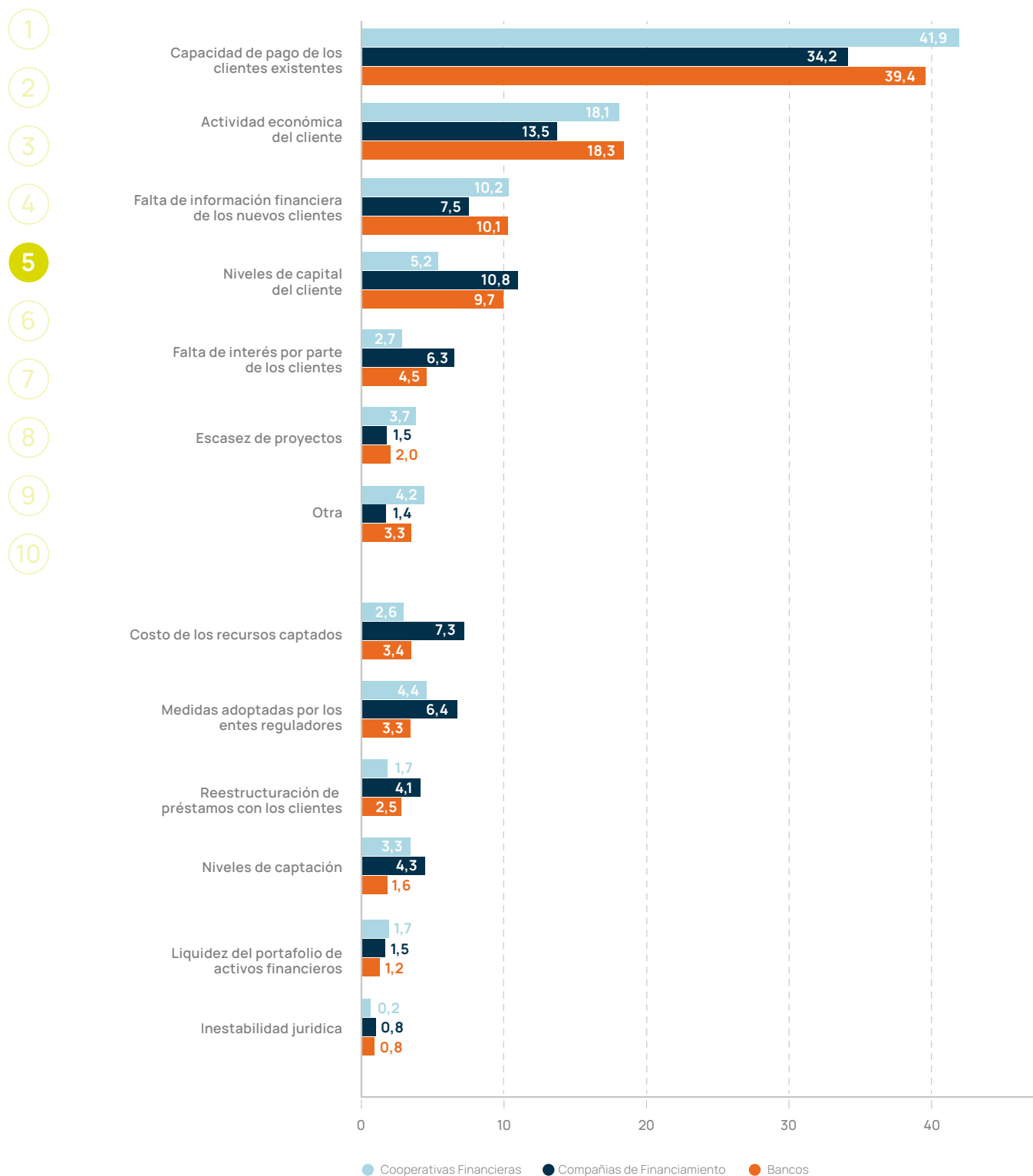
Razones por las que las microempresas no solicitaron crédito al sistema financiero (2017 -2019).

Fuente: ANIF- Gran Encuesta a las Microempresas y Encuesta Mipyme. Elaboración propia.

En relación con los motivos por los cuales se consideraba que les fue negado (rechazo) un crédito en la GEP realizada durante el segundo semestre de 2007 y en el primer semestre de 2021 las pymes consideraron que los reportes negativos en las centrales de riesgo, un flujo de caja insuficiente, la falta de garantías, el alto endeudamiento y las deficiencias en su manejo contable y financiero o información financiera desactualizada o insuficiente fueron las causas de su no acceso. Una pregunta similar se ha incluido en la EMICRON de 2019 y 2022, encontrando que la falta de garantías y de historial crediticio y el estar reportado en centrales de riesgo fueron las principales razones percibidas por los microempresarios para no obtener crédito. Por otro lado, en la GEP realizada durante el primer semestre de 2019 se indagó sobre las dificultades a la hora de buscar recursos financieros y se registró que los dos principales obstáculos para las pymes fueron las tasas de interés (36,3%) y los trámites (33,3%). El cupo de endeudamiento (9,0%), las garantías (5,7%), los plazos (4,0%) y la relación monto solicitado versus monto aprobado (3,3%) fueron identificados como obstáculos, pero con menores porcentajes en tanto que el porcentaje de pymes que no percibió dificultades en la búsqueda de recursos financieros fue del 9,0%.

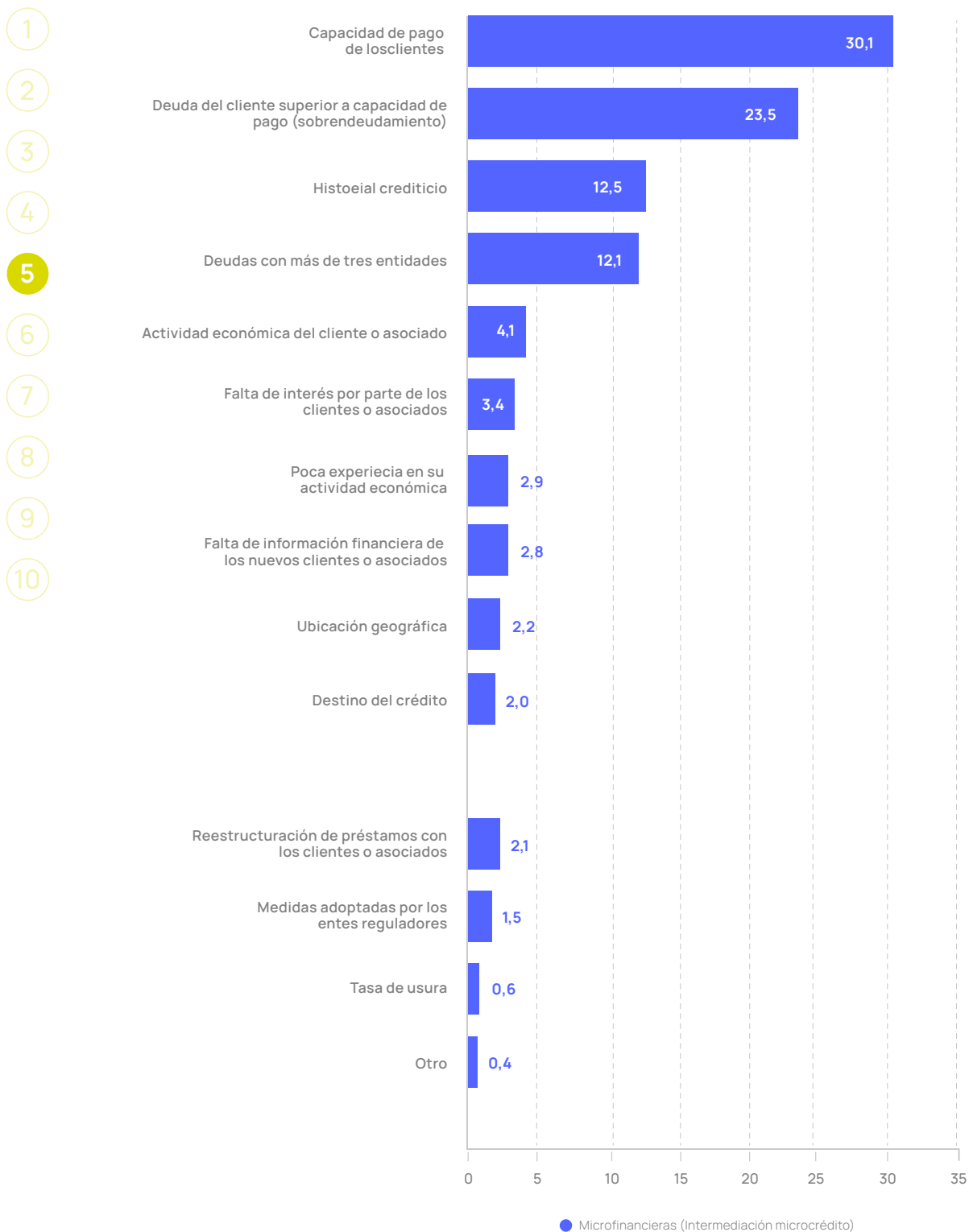
Desde el lado de la oferta de financiamiento externo los dos estudios que se presentan a continuación y las encuestas de situación del crédito y el microcrédito del Banco de la República, muestran que los factores más importantes percibidos como obstáculos por los intermediarios financieros estuvieron asociados a las características intrínsecas de las microempresas y las pymes. Así, el estudio realizado por el Banco Mundial en 2008 sobre el financiamiento bancario a las pymes muestra que el 88,0% de los intermediarios encuestados señalaban que las características inherentes a éstas (informalidad, disponibilidad y confiabilidad de estados financieros, habilidades de gestión y estructuras familiares) eran los principales obstáculos para ampliar el otorgamiento de préstamos. De igual forma, en un estudio reciente realizado por Tamayo et al. (2022) se determinó que las principales barreras para las entidades financieras estaban asociadas a las características propias de las microempresas y pymes: informalidad, falta de información sobre la trayectoria empresarial e historial crediticio, baja capacidad de endeudamiento y falta de garantías (Gráfica 37 A y B).





Gráfica 37-A

Factores que impidieron otorgar un mayor volumen de crédito por tipo de entidad (Porcentaje) (Promedio 2013 – 2022). Fuente: Banco de la República – Encuesta sobre la situación del crédito y el microcrédito en Colombia. Elaboración propia.



Gráfica 37-B

Factores que impidieron otorgar un mayor volumen de crédito por tipo de entidad (Porcentaje) (Promedio 2013 - 2022). Fuente: Banco de la República - Encuesta sobre la situación del crédito y el microcrédito en Colombia. Elaboración propia.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

En la misma línea los datos de la encuesta trimestral sobre la situación del crédito (la cual no tiene en cuenta el tamaño empresarial) indicaron que entre el primer trimestre de 2013 y cuarto trimestre de 2022 los factores asociados a las características de las empresas fueron los que impidieron o podrían impedir otorgar un mayor volumen de crédito al sector privado, en especial la capacidad de pago: bancos (84,1%), compañías de financiamiento (74,2%) y las cooperativas financieras (81,8%). Un hecho similar se observa

en los resultados presentados en la encuesta sobre la situación actual del microcrédito en Colombia para el mismo período de análisis donde los factores asociados a las características de las microempresas acumularon un porcentaje de 95,4%, destacándose la capacidad de pago de los clientes (**Gráfica 37 A y B**).

Así, a continuación se detallarán, con la información disponible, las barreras identificadas con mayor frecuencia y por la mayoría de actores.

5.1 Barreras originadas en la demanda

AUTOEXCLUSIÓN

Como se indicó al inicio de este capítulo la no necesidad de crédito es una de las principales barreras identificadas desde el punto de vista de la demanda, aunque no se cuenta con información que permita concluir si esta autoexclusión está justificada en la no necesidad real de las empresas por recursos externos o en el desconocimiento de la necesidad o de las oportunidades de expansión o crecimiento que se tendrían y que se podrían apalancar con el crédito. Zuleta (2016) contrasta la magnitud de esta barrera con los resultados del cálculo de dependencia financiera que hizo el Banco de la República en 2016 utilizando los balances reportados a la Superintendencia de Sociedades, que “calcula la proporción de las necesidades de recursos de inversión que la firma no alcanza a cubrir con recursos de su flujo de efectivo neto, con respecto a las necesidades totales de inversión y capital de trabajo”. Los hallazgos del cálculo indican que las empresas en los tres segmentos de tamaño empresarial (grandes y pymes) requieren de recursos de crédito para apalancar su operación. Ante dicha contradicción, la barrera de acceso a financiamiento que genera la autoexclusión se ha asociado a la falta de educación financiera de las empresas, que al no contar con las capacidades de análisis financiero y de planeación de su negocio,

no identifican los requerimientos reales de financiación ni los mecanismos de financiación más adecuados para sus necesidades o desconocen las fuentes de financiación disponibles (Rojas, 2017). Otras de las razones por las cuales las empresas se autoexcluyen del crédito, como lo evidencia la **Tabla 14**, son sus percepciones sobre los altos costos, trámites y largos procesos de aprobación. Para las microempresas estas características se constituyen también en las principales razones para no solicitar crédito (**Tabla 15**). En línea con lo anterior, los datos históricos de las Encuestas de la Situación del Crédito del Banco de la República muestran que los establecimientos de crédito (Bancos, Compañías de Financiamiento y cooperativas financieras) han identificado que durante el trámite de solicitud los aspectos sobre los cuales más se quejan los clientes son el alto nivel de las tasas de interés, las difíciles condiciones de aprobación del crédito, la exigencia de garantías y el largo proceso del crédito.

Esto se relaciona, primero con la falta de información organizada que les permita documentar las solicitudes. Según lo expresado en las entrevistas, y en particular para los créditos comerciales, las micro y pequeñas empresas enfrentan dificultades para preparar la documentación de estados



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

financieros, lo cual retrasa el proceso. También, para los pequeños productores agropecuarios, la planificación y recolección de documentos para hacer la solicitud al Banco Agrario pueden ser tan exigentes que pueden tomar más de seis meses, incluso contando con asistencia técnica (Garnica y Urdaneta, 2012). Los cuellos de botella del trámite de solicitud afectan en mayor medida a los micro-negocios, a los pequeños productores agropecuarios y a las mujeres, quienes, según BDO, tienen ingresos más bajos, menos colaterales, deficiencias en su educación financiera y mayores niveles de autoexclusión. En las entrevistas los oferentes de crédito indicaban que en algunos casos los empresarios no planifican, llegan con necesidades inmediatas, pero sin la documentación necesaria, y se encuentran con procesos de preparación de la documentación que, incluso en un trabajo conjunto con el asesor, pueden tomar hasta un mes. Adicionalmente, se genera fricción entre el cliente y el banco debido a los errores en la documentación, que agregan tiempo al proceso por la devolución de documentos cuando no están firmados, no son recientes o presentan inconsistencias.

Segundo, con los tiempos que toman los oferentes de crédito en llevar a cabo los análisis de riesgo, aprobar o no los créditos y desembolsarlos. Sobre los periodos de estudio de la documentación y aprobación del crédito, una vez toda la documentación ha sido provista, las entidades han estado haciendo esfuerzos para acortarlos y así responder más adecuadamente a las necesidades de los usuarios. Este proceso de análisis y respuesta

puede tomar entre 10-14 días en entidades tradicionales, aunque mediante el desarrollo de canales digitales, aplicando la metodología microcrediticia o cuando el cliente ya es conocido, se ha logrado reducir hasta llegar a dos días o menos. Sin embargo, para las microempresas, la agilidad del desembolso sigue siendo menos favorable en las fuentes formales frente a las informales (BDO y SFC, 2018) y en el caso de las unidades productivas que se encuentran en sitios apartados, debido a la falta de tecnología para procesar la información, a la iliquidez de los oferentes que no pueden desembolsar aun cuando han aprobado el préstamo, o a los desplazamientos, el proceso de estudio y desembolso puede tardar hasta 6 meses.

Finalmente, otro costo identificado son las tasas de interés. Se observa que las tasas son superiores para las personas naturales y las microempresas (Gráfica 22), aunque están por debajo de las alternativas informales que podrían llegar hasta 275% para el “gota a gota” y a 78% con amigos (Echavarría et al, 2018). Algunos entrevistados indicaron que consideraban que la tasa de interés era una variable secundaria frente a los trámites y la agilidad en la aprobación de los créditos para los empresarios y que éstos las aceptan porque saben que las opciones disponibles son pocas y que, por lo tanto, los costos van a ser altos. Los oferentes reconocen que, desafortunadamente, las estructuras de costos en lugares apartados del país implican que “los más excluidos sean los que deben pagar las más altas tasas”.

ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN

La falta de información pública sobre el desempeño de las operaciones de las mipymes es un factor que se identifica como un desincentivo o impedimento para que las instituciones financieras puedan conocer el historial crediticio de las empresas, evaluar su capacidad de pago y asignarles crédito, e implica que éstas tengan que asumir costos adicionales para conocer a los clientes (Rojas, 2017; Abraham y Schmukler, 2017). En Colombia,

cerca de 10,4% de las empresas a quienes no se les aprobó una solicitud de crédito, consideraron que obtuvieron dicho resultado por la desactualización o insuficiencia de su información financiera, mientras que 19,2% contestó que la razón fue que el banco no entendió su negocio (ANIF, 2021). Así mismo, 22,7% de los micronegocios que no obtuvieron crédito en 2022 respondieron que la razón fue no contar con historial crediticio y 15,0% no



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

poder demostrar ingresos (EMICRON, 2023). Para las entidades financieras, la falta de información financiera de los nuevos clientes fue una barrera muy relevante, así como la escasez de proyectos (**Gráfica 37**).

Un aspecto asociado a esta barrera es la falta de capacidades tanto financieras como gerenciales de las empresas para presentar la información adecuada y organizada a las fuentes de financiamiento. Entre las microempresas, por ejemplo, 66,1% no llevan registros contables mientras que sólo 2,3% elaboran el balance general o un estado de pérdidas y ganancias, y 28,5% llevan otro tipo de cuentas como Excel, registradora, libreta o cuaderno (EMICRON, 2023). En las entrevistas, las entidades financieras indicaron que era común que las micro y pequeñas empresas no llevaran de forma sistemática registro de sus cuentas y movimientos, que no tuvieran contador o que lo contrataran únicamente cuando iban a hacer una solicitud de crédito o la declaración de renta.

Las asimetrías de información se exacerban en sectores o áreas geográficas con altos niveles de informalidad como el agropecuario o rural en donde no existe información de costos, precios y márgenes de ingresos (DNP, 2022a), en sectores en donde se requiere conocimiento adicional de metodologías especializadas, como valoración de intangibles para industrias creativas (DNP, 2022b), en etapas tempranas de desarrollo en donde las empresas no tienen historial crediticio o forma de demostrar experiencia en su actividad (Tamayo, 2022) o en proyectos con alto contenido técnico o tecnológico (Rojas, 2017). Adicionalmente, en las encuestas de la Situación del Crédito del Banco de la República, fue frecuente que las entidades financieras identificaran los sectores agrícola, construcción y las personas naturales como los que mayores dificultades enfrentan para acceder al crédito. Adicionalmente, en el **Capítulo 3.8** se indicó que las empresas identifican como una barrera para innovar las dificultades que enfrentan para acceder a financiamiento externo de la empresa.

Dada esta barrera, algunas entidades crediticias están buscando mecanismos más expeditos y directos para obtener la información que requieren

del cliente o han ajustado sus modelos y algoritmos de análisis de riesgo para contemplar otro tipo de información y obtenerla a través de mecanismos personalizados como son las visitas y el acompañamiento de asesores a las empresas, característica fundamental de la metodología microcrediticia, pero que incluso bancos tradicionales han establecido para obtener o ayudar a construir la información de empresas de menor tamaño. Adicionalmente, las entidades financieras han construido modelos de evaluación del riesgo de crédito alternativos para las pymes que contemplan información transaccional del mismo banco o de otras instituciones y proveedores (Tamayo et al, 2022). Por ejemplo, entidades financieras como Bancolombia y Banco de Bogotá aceptan alternativas para demostrar ingresos en las solicitudes de microcrédito, como facturas de venta, tirillas registradoras, certificaciones comerciales, contratos de arrendamiento, y otras aceptan la experiencia del representante legal en la actividad de la empresa cuando esta es nueva (Anexo).

Desafortunadamente, esta estrategia se está adoptando de forma lenta y cautelosa. Desde la oferta, ante la falta de información que proporcionen los clientes, los oferentes de crédito también se encuentran con barreras para acceder a la información disponible en otras fuentes como en otras entidades financieras o reales. Además, aun cuando puedan accederla, estas iniciativas enfrentan obstáculos desde la demanda como la preferencia por el uso del efectivo que tienen las mipymes, que se acompaña del bajo uso de los sistemas de bajo valor (por baja inclusión y educación financiera, altos costos de uso, acceso y aceptación de pagos electrónicos por el comercio, baja interoperabilidad de los sistemas), inexistencia de reportes obligatorios de información y baja frecuencia de pagos de impuestos, lo cual impide que se puedan registrar las transacciones y patrones de consumo de las empresas y generar esquemas automatizados de análisis, lo cual deja a los modelos de riesgos “ciegos” (Uribe, 2014). En efecto, a la pregunta sobre el instrumento utilizado para manejar el dinero hecha por ANIF en la Encuesta Mipyme en el segundo semestre de 2021, las microempresas privilegiaron



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

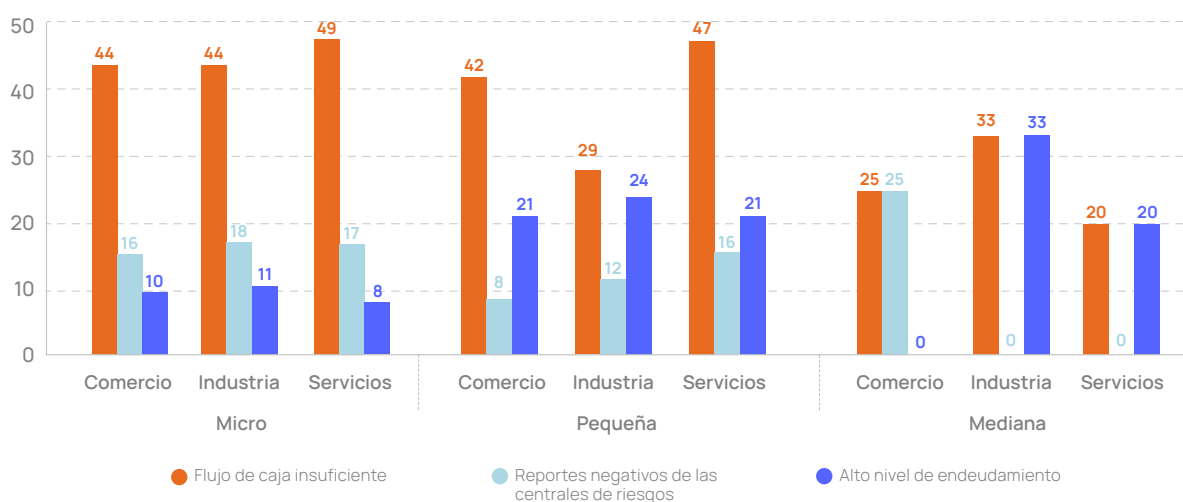
el uso de la cuenta de ahorros (51,3%), seguido del efectivo (31,8%), mientras que en las pymes el orden fue cuenta corriente (49,3%) seguido de cuenta de ahorros (40,5%). Las empresas que no contaban con cuenta de ahorros o corriente indicaron no tenerla primero por preferir el efectivo; segundo, por considerar que el costo asociado al GMF o

4*1000 es alto (las micro y pequeñas); y, tercero, porque los trámites requeridos eran complicados (microempresas) (ANIF, 2022). Estas dificultades se están abordando a través de los artículos 89 y 104 de la Ley 2294 de 2023 a través de la creación del Esquema de Banca Abierta y la interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor.

CAPACIDAD DE PAGO

El Banco de la República, tanto en la Encuesta de la Situación del Crédito como en la de la Situación del Microcrédito encuentra que cerca de un tercio de las entidades financieras identificaron la falta de capacidad de pago de las mipymes como la primera y más importante barrera que impidió brindarles crédito (**Gráfica 37**). De la misma forma, un alto número de empresas reconoció que el tener flujo de caja insuficiente fue la principal razón por la cual les habrían negado el crédito, razón que es más

prevalente en las micro y pequeñas empresas (ANIF, 2023). También identificaron otras relacionadas como el tener reportes negativos en las centrales de riesgos y altos niveles de endeudamiento (**Gráfica 38 y Tabla 15**). En la EMICROM de 2019, 35,2% de los micronegocios argumentaron no haber recibido crédito por estar reportado en centrales de riesgo, mientras que 11,3 % indicaron que la razón fue no tener ingresos suficientes; estos porcentajes cayeron en 2022 a 25,7% y 22,7% respectivamente.



Gráfica 38

Razones relacionadas con la capacidad de pago, por las cuales cree que no le fue aprobado el crédito, por tamaño y sector económico (Porcentaje de empresas que eligieron cada razón, segundo semestre de 2021).

Fuente: ANIF- Encuesta Mipyme, Segundo semestre-2021. Elaboración propia.

El riesgo de insolvencia se relaciona, por un lado, con el ciclo de vida, puesto que el riesgo de insolvencia es mayor en las etapas de start-up y crecimiento mientras que se reduce en las etapas de madurez, cuando las empresas cuentan con excedentes que les permiten pagar sus obligaciones

(Dickinson, 2011). Es de recordar que en Colombia la proporción de empresas en etapas tempranas de desarrollo es mayor en las microempresas y esta proporción se reduce con el tamaño (**Gráfica 3**) lo cual, en relación con el crédito, se evidencia en los hallazgos de Fajardo et al. (2022) que encuentra

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

que 30,4% de las empresas jóvenes no solicitan financiación a entidades financieras frente a las maduras (40,5%). También se relaciona con la actividad económica del cliente. Por ejemplo, el riesgo, medido como la relación entre cartera riesgosa y la cartera bruta es mayor en el sector agropecuario frente a la manufactura y el transporte (Echavarría et al, 2018).

Adicionalmente, la naturaleza del negocio, la estructura de las mipymes y las capacidades gerenciales implican que su capacidad de pago se vea afectada. El proyecto de Diarios de Pequeñas

Firmas arrojó información en ese sentido²⁴, encontrando que es poco frecuente que las empresas puedan ajustar los gastos para igualar los ingresos puesto que experimentan alta volatilidad de estas dos variables y consecuentemente de los márgenes operativos, los cuales, aunque son positivos, son también bajos (Eplee, 2023). Así mismo, la encuesta de competitividad de Fenalco (2022) encontró que la capacidad de gestión de inventarios y de flujo de efectivo fue más débil en las pequeñas y en las empresas pymes operando en el sector agropecuario.

INFORMALIDAD

Como se observa en el **Capítulo 3.3**, los niveles de informalidad empresarial de los micronegocios en el país son superiores a 75% para el total nacional y a 90% en el área rural. Si bien es recurrente que se indique que la informalidad es una barrera de acceso al crédito, los empresarios no son indagados específicamente sobre este fenómeno para afirmar si perciben que el no estar registrado en cámara de comercio o no contar con el RUT es una razón para no solicitar crédito o para obtener respuestas de desaprobación de las solicitudes. De la misma forma, en las encuestas de Situación del Crédito y el Microcrédito del Banco de la República, no se incluye una pregunta o una opción para que los oferentes de crédito indiquen sobre la frecuencia de recepción de solicitudes de empresas sin cumplimiento de requisitos de formalización o el rechazo de éstas por el incumplimiento de éstos. No obstante, la encuesta y entrevistas realizadas por Tamayo (2022) a entidades financieras si incluye la opción de informalidad de las mipymes como uno de los aspectos listados para que las encuestadas identifiquen los limitantes del crecimiento de la cartera mipyme. Los resultados indican que la informalidad es una barrera que afecta en mayor medida a las microempresas (20%) frente

a las pequeñas (10%) y medianas (2%). El análisis econométrico hecho por ANIF (2023) para perfilar a las empresas que solicitan crédito, así como el adelantado por Castro et al. (2020) para microempresas, reafirman esta correlación negativa entre informalidad y acceso. (ANIF, 2023).

En esa línea, al revisar los productos que ofrecen la muestra de entidades seleccionadas en este estudio (Anexo) se identifica que el crédito comercial, ofrecido por los bancos tradicionales, CF, Cooperativas Financieras y Cooperativas de Ahorro y Crédito está orientado a empresas formales que además lleven al menos dos o tres años operando. Entre los requisitos que deben cumplir las empresas en la solicitud del crédito están, de forma general, el certificado de registro mercantil en cámara de comercio recientemente expedido, copia del RUT, estados financieros y declaraciones de renta (los requisitos varían entre entidades y en algunos casos no son publicados). Aun cuando las empresas estén registradas en cámara de comercio y en la DIAN, otro aspecto de la formalidad que dificulta el acceso a crédito comercial es que las declaraciones de renta o los estados financieros no demuestra el estado real de las empresas porque estas se enfocan más en mostrar resultados que

24. En el proyecto se seleccionaron 122 empresas de los sectores servicios, industria ligera y agroprocesamiento ubicadas en ciudades principales, que han contratado empleados pero aún no cuentan con el tamaño suficiente para requerir administración profesional.

1

sean fiscalmente benéficos en perjuicio de los que son adecuados para el acceso a financiamiento.

2

Estos resultados implican que los 4,5 millones de micronegocios informales (2.8 millones ubicados en cabeceras municipales y 1.6 millones en áreas rurales) así como las mipymes formales nuevas enfrentan dificultades para acceder al crédito comercial por no contar con los requisitos mínimos para presentar la solicitud. La alternativa para las empresas con algún grado de informalidad es el microcrédito. La revisión de los productos en la muestra de entidades crediticias seleccionadas indica que los documentos para presentar la solicitud no incluyen la demostración del cumplimiento de requisitos de formalización. Así mismo, los oferentes de microcrédito entrevistados manifestaron que la

3

4

5

6

7

8

9

10

informalidad no es una barrera para acceder a éste, puesto que, con las visitas, la revisión de facturas y otros documentos, la asesoría a las empresas, las referencias de vecinos y socios comerciales, entre otros, se hace la identificación y levantamiento de la información necesaria, en sitio, sin necesidad de requerir certificaciones de cumplimiento regulatorio. Adicionalmente fue mencionado que, si bien los micronegocios acceden a créditos muy pequeños, éstos prefieren mantenerse en esos rangos de bajos montos puesto que los costos de formalizarse (en especial de preparar permanentemente la información financiera) son demasiado altos, es decir, prefieren recurrir a microcrédito y continuar en la informalidad dado el tamaño de la operación que manejan.

AUSENCIA DE GARANTÍAS

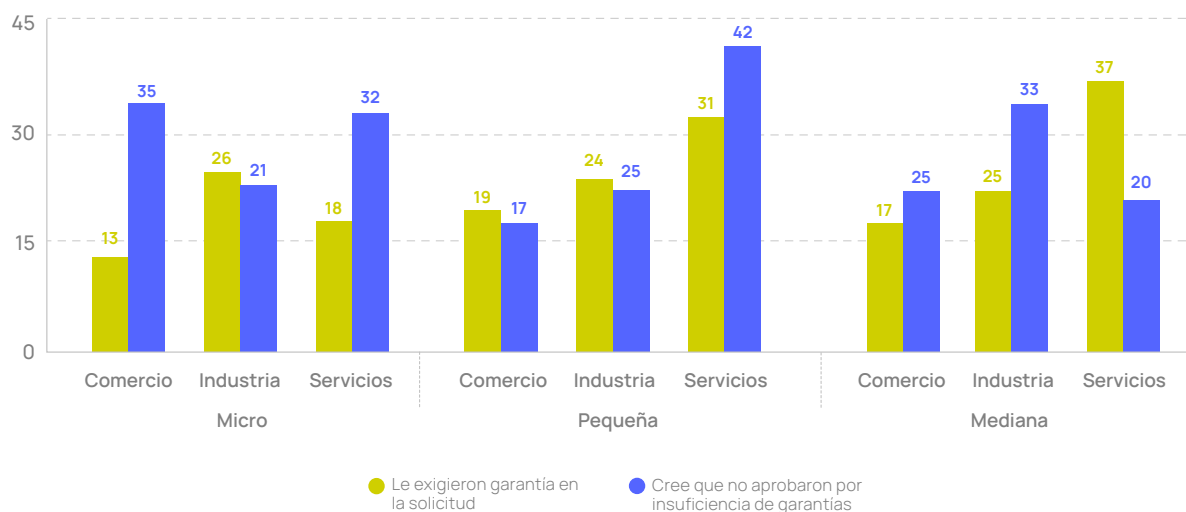
Una de las barreras que con frecuencia se identifica para que las mipymes accedan al crédito es la de falta de garantías, aunque es también un área en la que se ha profundizado poco en las encuestas periódicas. ANIF empezó a indagar sobre las garantías a partir del primer semestre de 2021, mientras que las encuestas del Banco de la República no listan las garantías en las opciones de respuesta para la pregunta sobre impedimentos para otorgar mayor cantidad de créditos. Si bien la información disponible lleva a concluir que las mipymes tienen dificultades de acceso al crédito al no contar con garantías suficientes, la variabilidad de los resultados indica que ésta no es una de las principales barreras y que con las intervenciones que se han llevado a cabo por parte de la banca de desarrollo y el surgimiento de nuevos competidores y de productos más simplificados, esta barrera se ha flexibilizado.

En la encuesta de Mipymes de ANIF, únicamente cerca de un cuarto (23,4%) de las mipymes que respondieron en el segundo semestre de 2021, en promedio entre todos los sectores y tamaños, afirmaron que les fue exigida una garantía por el crédito solicitado. Adicionalmente, fueron las pequeñas (25,0%) y medianas (26,3%) quienes en

mayor proporción manifestaron que les exigieron una garantía, frente a las microempresas (19,0%). En contraste, al indagar sobre las razones por las cuales les fue negada una solicitud de crédito, para las microempresas (29,3%) esta fue una causante con mayor relevancia, en comparación con las pequeñas (27,7%) y medianas (26,0%) (Gráfica 39). Estos resultados coinciden con los obtenidos en la EMICRON de 2019 y 2022, donde 35,4% de los micronegocios, en promedio, indicaron no haber obtenido crédito debido a la falta de garantías.

Tamayo (2022) incluyó la falta de garantías o colateral en la lista de respuestas disponible para las entidades financieras entrevistadas y encuestadas, y encontró que, en coherencia con los resultados de ANIF, las entidades financieras consideran que la falta de garantías o colateral es una barrera de acceso que es mayor para las medianas (18%), en comparación con las pequeñas (10%) y microempresas (8%). De hecho, en la práctica, fue mayor la proporción de créditos comerciales asignados a medianas y pequeñas que fueron aprobados con garantía, y menor la de los aprobados sin garantía, en comparación con las microempresas (Gráfica 21).



**Gráfica 39**

Porcentaje de empresas que afirmaron que les fue solicitada garantía y que consideran que el rechazo de su solicitud de crédito se debió a la insuficiencia de garantías por tamaño y sector (Segundo semestre de 2021).

Fuente: ANIF- Encuesta Mipyme, Segundo semestre-2021.

Estos resultados variables, que no identifican la falta de garantías como una barrera de forma general sino para algunos tamaños de empresas y solamente para alguna proporción pequeña del total, también se evidencian en las entrevistas. En su mayoría las entidades financieras, cooperativas e IMF entrevistadas no mencionaron las garantías como una barrera. En el crédito comercial, si bien algunas entidades financieras exigen garantía idónea, fue más común encontrar que este requerimiento ha sido relajado, no se exige como regla a clientes con riesgo bajo y se promueve en clientes con calificaciones bajas como un factor de mejora de la calificación más que como un requisito *per se*. De hecho, las entidades indican que cada vez menos se exigen garantías reales debido al contexto de altas tasas, competencia y a la naturaleza de los créditos que en su mayoría son para capital de trabajo, y, por lo tanto, de corto plazo. En el microcrédito, se observa también flexibilidad en esta materia. Dada la cercanía con los clientes por su condición de asociados a una cooperativa o por la metodología micro crediticia, los oferentes prestan con garantías familiares o con la información de la actividad económica y del cliente y no exigen garantías reales. En estos casos, la ausencia de garantías no se considera una barrera. Ahora bien,

las entidades que sí exigen garantía indicaron que esta es una barrera en regiones apartadas porque primero, la baja actividad económica implica que no existan codeudores que estén en mejor posición para respaldar una deuda; segundo, en particular en la actividad agropecuaria, los clientes no cuentan con la documentación necesaria para demostrar la propiedad de la tierra; y, tercero, los procesos de constitución y formalización de las garantías son extensos y las garantías de la banca de desarrollo muy costosas.

Estos resultados, en concordancia con los ilustrados en la **Gráfica 21** y **Gráfica 24** sugieren que las microempresas encuentran en el microcrédito una alternativa en donde los requisitos de garantía se subsanan con la metodología micro crediticia, pero al requerir mayores montos o tener que recurrir al crédito comercial, solamente las más organizadas pueden cumplir con los requerimientos solicitados por las entidades financieras mientras que las menos organizadas podrían encontrar la exigencia de la garantía como una barrera.

Así, los hallazgos sugieren que las garantías están siendo reemplazadas por otros mecanismos a través de los cuales los oferentes mitigan el riesgo, como el mayor conocimiento del cliente, la educación financiera, el seguimiento a los clientes o los

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

programas y políticas públicas encaminadas a facilitar el respaldo de las solicitudes de crédito. En particular, se observa que estos últimos han tenido un efecto en el acceso al crédito de las mipymes. De hecho, en la misma investigación de Tamayo (2022), las entidades financieras identificaron que los programas de garantías (Fondo Nacional de Garantías (FNG) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)) son los que un mayor número de entidades financieras reconocen como factor que ha tenido alta o muy alta contribución en el crédito de las empresas, y que se incrementa con el tamaño: mientras que 69% de las entidades financieras encuestadas consideró a los programas de garantías con alto o muy alta contribución, esta proporción aumentó a 75% para las pequeñas y a 82% para las medianas. Incluso, en algunos casos fue indicado que no había exigencia de garantías, pero que si el cliente no alcanzaba el puntaje requerido dentro del estudio de riesgos y presentaba alguna garantía esta podría ayudar a que pasara el umbral para ser sujeto de crédito.

Otro instrumento creado para abordar esta barrera es el de garantías mobiliarias. Sin embargo, en la misma investigación de Tamayo (2022), éstas no se

resaltan como uno de los factores determinantes para la mejora del acceso al crédito, aunque sí se reconoce su impacto que además presenta el mismo comportamiento que los programas de garantías, resultando en que 63% y 51% de las entidades financieras lo consideraron importante para las medianas y pequeñas empresas, respectivamente, pero sólo 31% para las microempresas. Según el DNP (2020c) y los datos de Confecámaras, hay un muy bajo uso de las garantías mobiliarias para financiamiento comercial (16 % del total de garantías) y un bajo número de microempresas registradas en el Registro de Garantías Mobiliarias (9%), lo cual se debe a que las entidades financieras no han creado instrumentos financieros que las incorporen como colateral. En esa línea, ninguna de las entidades entrevistadas mencionó utilizar este instrumento, porque no lo consideraban necesario al no exigir garantías, porque los otros instrumentos como el FNG eran suficientes y más expeditos, o porque consideraban que las garantías mobiliarias no eran de interés ni del cliente ni de los oferentes de crédito debido a las altas cargas operativas que implica constituir las y hacer seguimiento al mantenimiento del valor de la garantía.

5.2 Barreras originadas en la oferta

Ahora bien, desde las dificultades que dependen de la oferta se resaltan dos. La primera, comprende varios factores regulatorios, mientras que la segunda se enfoca en el fondeo de los originadores de crédito.

I. Aspectos regulatorios y de supervisión: Estudios hechos sobre la regulación de servicios financieros indican que las regulaciones prudenciales y otras regulaciones pueden incrementar los costos, desincentivar la colocación de recursos de crédito para las mipymes y llevar a modelos de negocios con criterios de selección de clientes mucho más estrictos (Rojas, 2017). En Colombia, tanto en las encuestas del

Banco de la República como en la elaborada por Tamayo (2022) y en las entrevistas hechas en esta consultoría a las entidades financieras, cooperativas de ahorro y crédito e instituciones microfinancieras, se resaltaron aspectos derivados de la regulación que inciden en la oferta de crédito a las mipymes:

A. Imposibilidad de asociación de personas jurídicas: Aunque el artículo 24 en la Ley 2069 de 2020 habilitó a las cooperativas de ahorro y crédito para asociar mipymes organizadas como personas jurídicas con ánimo de lucro dicho artículo no ha sido reglamentado, motivo por el cual las cooperativas de ahorro y



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

crédito aún no están asociando de forma sistemática a las mipymes ni desarrollando productos especializados para ellas. En las entrevistas, algunas cooperativas manifestaron que consideraban que ya se podía iniciar, pero la mayoría está esperando la reglamentación y, en especial, los ajustes de la circular y disposiciones de la SES, para evitar sanciones o entrar en un nicho de mercado en el cual la supervisión sea muy onerosa.

B. Homogeneidad regulatoria, heterogeneidad de regulados:

La regulación aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito es homogénea en exigencia, mientras que el universo de cooperativas es heterogéneo, lo cual implica que la carga y la proporción de costos frente a ingresos sean más altos para las de menor tamaño. En las entrevistas estas entidades manifestaron que, por ejemplo, la nueva regulación del Modelo de Pérdida Esperada está teniendo un alto impacto en las provisiones y el gasto, lo cual disminuye el capital disponible para colocación de crédito y hará necesario que sean mucho más exigentes con las garantías, teniendo que establecer nuevamente requisitos que reducirían el acceso al crédito de sus clientes. Para fomentar la competitividad, la URF ha planteado una hoja de ruta enfocada en la reforma de la regulación prudencial y de la supervisión, para que sea segmentada en función del tamaño y la complejidad del negocio de tal forma que se reduzcan los costos de cumplimiento de las entidades más pequeñas (URF, 2022).

C. Debilidades de la supervisión: Las cooperativas de ahorro y crédito manifiestan debilidades en la supervisión que ejerce la SES. De hecho, la industria ha indicado en las entrevistas, que el principal factor de riesgo del sector se encuentra en la

inestabilidad de personal y la falta de experiencia y conocimiento específicos de los funcionarios nombrados en la entidad. Como consecuencia, atribuyen a estos hechos la falta de confianza de los usuarios y de la banca de desarrollo que, según los entrevistados, clasifica a las cooperativas como un sector no vigilado²⁵. Además, se evidencia que los auxilios que el gobierno brinda no se los asigna a las cooperativas de ahorro y crédito de la misma forma que a las entidades financieras. La URF reconoce este factor y ha planteado en la hoja de ruta del sector cooperativo recomendaciones para que, a través de la ley, se fijen las condiciones mínimas para garantizar la idoneidad del superintendente y los delegados, y para que se especialice organizacionalmente en la delegatura financiera la vigilancia de las organizaciones solidarias de ahorro y crédito (URF, 2022).

D. El GMF es considerado un alto costo y un desincentivo para el uso de los productos financieros en pro del efectivo, lo que a su vez afecta el uso de medios de pago y consecuentemente el conocimiento del cliente (Fajardo et al. 2022).

E. Regulación prudencial y *scoring* alternativo: Según lo reportado en la Encuesta de Situación del crédito del Banco de la República, las entidades financieras indican frecuentemente que los criterios utilizados para evaluar el riesgo son el historial crediticio, el flujo de caja proyectado y las utilidades o ingresos recientes. Aunque las entidades supervisadas por la SFC o la SES tienen iniciativas para implicar los procesos de análisis de riesgos incorporando variables alternativas, las obligaciones regulatorias y los indicadores y metas que deben ser alcanzadas obligan que los oferentes sean

25. Por ejemplo, Estrada (2019) agrupa las cooperativas de ahorro y crédito en el mismo grupo de las ONGs, bajo la etiqueta “no vigiladas”.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

cautelosos en su diseño y adopción (Rocha y Edelshein, 2023). En este sentido, el enfoque de la URF y la SFC hacia el open data ha sido y será fundamental para facilitar e incentivar el uso de más variedad de información para el conocimiento del cliente.

F. Cambios constantes, incertidumbre regulatoria:

Algunos entrevistados indicaron que el entorno político, regulatorio y de supervisión cambiante afecta la planeación y toma de decisiones de los oferentes de crédito. Los efectos de la pandemia, los paros, los cambios de los directivos de las entidades públicas, la clasificación de microcrédito, han implicado cambios constantes. Para algunos oferentes esto implica actuar con reserva, tener planes de contingencia y planeación permanente y no llevar a cabo inversiones en materia tecnológica, rediseñar políticas internas, parametrización de sistemas, desplazar otras iniciativas en curso.

II. Deficiencia de alternativas de fondeo: En las entrevistas, tanto las IMF como las cooperativas de ahorro y crédito expresaron las dificultades que enfrentan para acceder a fuentes de fondeo que les permita incrementar la oferta de crédito para las mipymes. Las fuentes disponibles como son los bancos de segundo piso o los organismos multilaterales suelen ser muy costosas o no invierten sus recursos en zonas alejadas, lo cual implica que las tasas de los créditos que ofrecen sean no competitivas. Fuentes como Bancóldex o Finagro no se encuentran disponibles para todas las entidades, puesto que los requisitos habilitantes suelen ser demasiado estrictos para algunas de ellas y no todas logran acceder a los cupos, o si acceden, en algunos casos no se habilita porque los indicadores de la entidad se debilitan. Adicionalmente, para las que logran acceder, los cupos resultan siendo muy pequeños para la demanda de crédito que reciben. Otras fuentes con las que los oferentes de crédito pequeños han trabajado son los acuerdos con gobernaciones y alcaldías, pero

éstos suelen ser esporádicos y dependientes de la administración de turno. Esta dificultad es la principal razón por la cual algunas IMF deciden convertirse en entidades financieras y adecuarse para el cumplimiento de la regulación y supervisión de la SFC. Sin embargo, esto no es una posibilidad para todas las instituciones, por lo que deben reducir la oferta de crédito ante la falta de recursos.

III. Falta de desarrollo tecnológico: Las IMF y cooperativas de ahorro y crédito pequeñas y que operan en las regiones más apartadas de Colombia, indicaron que existen diferencias significativas entre las herramientas tecnológicas y de analítica de datos que éstas tienen frente a las que utilizan las grandes entidades financieras. Esto impacta en toda la operación, implicando que los créditos que ofrecen son más costosos y menos ágiles y que el fondeo también sea más costoso al no cumplir con algunos requerimientos exigidos por las fuentes de recursos más baratas como la banca de desarrollo.

IV. La oferta de crédito no reconoce las necesidades y características de las mipymes: Como lo evidencian las estadísticas del Capítulo 4.1.1., la banca tradicional, que es la que más recursos coloca para la actividad productiva, sigue enfocada en el segmento de empresas formales, grandes y medianas empresas. Así mismo, se manifestó en las entrevistas que las entidades de crédito, aunque tienen un enfoque en mipymes (alta proporción de colocaciones en este grupo), clasifican internamente en este segmento a aquellas que tienen altos valores de ventas, es decir, a las grandes dentro de este grupo. Este resultado también fue expresado por las pymes que indicaron que llegar a los pequeños y microempresarios no era del interés de la banca tradicional, no diseñaban productos que se adaptaran a sus necesidades, que los productos que ofrecen las entidades de crédito no son los adecuados, las condiciones de plazo, monto, periodos de gracia no atienen las características de las pequeñas y microempresas.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

En cuanto a la amortización, los oferentes indicaban que tenían productos con características regulares, que en algunos casos, como créditos agropecuarios, permitían periodicidades diferentes a las mensuales, que era la regla. Así mismo, aunque algunas cooperativas de ahorro y crédito flexibilizaron las condiciones de amortización, no obtuvieron resultados positivos por la mala cultura del pago, por lo que tuvieron que volver a la estandarización de pagos mensuales. Las excepciones que hacen en cuanto a periodicidades de pago o plazos son exclusivas para clientes antiguos con muy buen historial y garantías. Otra área en la que se manifestaron diferencias entre las necesidades de los usuarios y las condiciones de la oferta se relaciona con el monto. En departamentos de la Amazonia se indicó que, debido a los altos costos de transporte que impone la inexistencia de la conectividad terrestre, los costos promedio para crear un micronegocio son muy superiores al promedio. Sin embargo, productos de carácter nacional, como los planteados en la Estrategia Creo, de \$2.000.000 puede que no sean suficientes para los emprendedores de la región.

En conclusión, las principales barreras de acceso son autoexclusión, aquellas generadas por las características de la demanda y las de oferta. En las primeras se encuentra la decisión de los empresarios de no solicitar crédito, sea porque consideran que no lo necesitan o porque son desincentivados para solicitarlo por los costos y trámites del proceso de aprobación y desembolso. Sobre el primero, falta profundización para entender si en efecto las empresas no requieren financiación externa, o si debido a la falta de educación financiera y capacidades gerenciales, no les es posible reconocer la necesidad de financiación. Sobre la segunda, juega un rol la informalidad y falta de conocimiento para presentar la solicitud y completar la documentación, así como los modelos de análisis de los intermediarios financieros.

Sobre las características de la demanda, las principales barreras están asociadas a la baja capacidad de pago de las empresas y el alto riesgo de insolvencia y a la falta de información para que los oferentes de crédito puedan conocer al cliente, evaluar su capacidad de pago y asignar crédito. Si bien la informalidad empresarial es vista por algunos oferentes como una limitación para la provisión de recursos, ella no se identifica como una barrera para el acceso al microcrédito. La ausencia de garantías, es un factor considerado barrera para algunos oferentes, que parece ser más prevalente en el crédito comercial para pequeñas y medianas empresas frente al microcrédito y las microempresas. Sin embargo, también se evidencia que las garantías no se exigen como un requisito para la asignación del crédito, sino que se convierten en un factor adicional que contribuye a mejorar la calificación del cliente cuando otros aspectos como la falta de información o de demostración de capacidad de pago dificultan obtener el puntaje necesario para la aprobación.

Desde la oferta se identifican dificultades para incrementar la cantidad de recursos de crédito que se asocian a aspectos regulatorios restrictivos o poco claros, a las deficiencias de alternativas de fondeo para las cooperativas de ahorro y crédito e IMF y la falta de desarrollo tecnológico. Para superar dichas barreras se han desarrollado estrategias desde la oferta y desde la política pública, como son el conocimiento cercano del cliente y la asesoría para obtener y preparar la información de su situación, actividad e ingresos; la utilización de variables y modelos alternativos de análisis de riesgo por parte de los oferentes, como la información transaccional, comprobantes de ventas como facturas, tirillas, certificaciones comerciales, contratos de arrendamiento y otros; la reducción de los tiempos de análisis de datos y decisión sobre el otorgamiento del crédito por los intermediarios; la adopción de ajustes regulatorios como el esquema de banca abierta.



2

3

4

5

7

8

9

10

6

POLÍTICA PÚBLICA DE APOYO Y FINANCIAMIENTO DE LAS MIPYMES

6.1

El financiamiento a las
empresas en Colombia

6.2

La regulación del
crédito empresarial



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

La amplia participación de las mipymes en el total de empresas formales (99,0 %) ha llevado a que la mayoría de los gobiernos en los países de América Latina hayan formulado políticas públicas específicas para las mipymes (OCDE, 2023; Dini y Stumpo, 2018). En el caso de Colombia la ley vigente para las intervenciones de apoyo a este segmento es la 590 de 2000 (Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa)²⁶ que establece el marco institucional y legal para las formulación e implementación de las políticas y estrategias de fomento de la competitividad de las mipymes y tiene como objetivo promover su desarrollo a través de, entre otros, la mejora del

entorno institucional para su creación y operación, la facilitación del acceso a los mercados de insumos de bienes finales y financieros, así como la promoción de la demanda de bienes y servicios y de formación de mercados competitivos²⁷. El primer elemento del marco institucional que introduce la ley es la clasificación de las empresas según su tamaño, variable que, en la actualidad, obedece al criterio de valor ventas brutas (que se asimila a los ingresos por actividades ordinarias anuales)²⁸ y depende del sector económico en el cual opere la empresa (manufacturero, servicios y comercio) y de los rangos establecidos para cada una (Tabla 16)²⁹.

Sector / Tamaño	Manufacturero	Servicios	Comercio
Microempresa	$X \leq 23.563$	$X \leq 32.988$	$X \leq 44.769$
Pequeña empresa	$23.563 < X \leq 204.995$	$32.988 < X \leq 131.951$	$44.769 < X \leq 431.196$
Mediana empresa	$204.995 < X \leq 1.736.565$	$131.951 < X \leq 483.034$	$431.196 < X \leq 2.160.692$
Gran empresa	$1.736.565 < X$	$483.034 < X$	$2.160.692 < X$

Tabla 15

Rangos de clasificación empresarial para el criterio exclusivo de Ingresos por actividades ordinarias anuales (X) medido en Unidades de Valor Tributario (UVT).
Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 58 del Decreto 957 de 2019.

26. Previamente se habían expedido los Decretos 1561 de 1984, 1660 de 1986 y Ley 78 de 1988 en los que se regularon aspectos como los criterios de clasificación, por tamaño, de las pequeñas y medianas empresas, medidas para el otorgamiento de créditos de fomento y recursos de asistencia técnica.

27. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 905 de 2004, la Ley 1151 de 2007, la Ley 1450 de 2011, la Ley 1753 de 2015 y la Ley 2069 de 2020 para ajustarla a las condiciones cambiantes tanto del mercado como del entorno legal e institucional del desarrollo empresarial.

28. Los criterios para la definición del tamaño empresarial han sufrido varios cambios a lo largo de los últimos veinte años. La disposición vigente obedece a la modificación introducida en la Ley 1450 de 2011 y la reglamentación establecida en el Decreto 957 de 2019. Para ver una descripción histórica de los cambios normativos en torno a la definición de tamaño empresarial en Colombia ver Nieto et al. (2015).

29. A las empresas cuya actividad principal no se clasifique exclusivamente en manufactura, servicios, comercio o agropecuario se aplicarán los rangos correspondientes al sector manufacturero. En el sector agropecuario la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario CNCA estableció una clasificación propia para acceder al financiamiento de las actividades agropecuarias o rurales mediante la Resolución 2 de 2022:

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

El segundo, es la institucionalidad definida para formular, liderar y coordinar la política pública. Aunque la Ley estableció dos Consejos para la coordinación de la política, a partir de 2020, a través del artículo 58 de la Ley 2069 de 2020, éstos se integraron como instancias consultivas del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)³⁰. La supeditación del arreglo institucional de apoyo a las mipymes al SNCI muestra la tendencia que ha tenido la política pública de apoyo al desarrollo empresarial en Colombia, que se encamina hacia la búsqueda de la mejora de la competitividad, productividad, innovación y desarrollo tecnológico del tejido empresarial, con acciones transversales y, en algunos casos sectoriales, que pueden incluir estrategias y programas en donde se marquen beneficios o condiciones diferenciales para beneficiar y promover el desarrollo de las mipymes.

Tercero, la Ley instruyó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al MinCIT para que en el proceso de elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada administración incluya “políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta criterios de enfoque diferencial” (Artículo 9) y al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para que, en desarrollo del respectivo PND, establezca las políticas hacia las mipymes. Los PNDs expedidos entre 2006 y 2022 han planteado acciones transversales o sectoriales enfocadas en dos pilares: Competitividad y Productividad, y Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), y más específicamente, en fomentar y facilitar el

emprendimiento, promover la formalización empresarial, la mejora del entorno de los negocios, el acceso a financiamiento, el desarrollo y acceso a mercados nacionales e internacionales, la innovación y el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología y conocimiento, entre otros. Aunque algunas de esas estrategias tienen acciones focalizadas hacia las mipymes, en particular en las relacionadas con el acceso al financiamiento, las acciones suelen ser transversales y no consideran el tamaño empresarial como una condición diferenciadora de las intervenciones propuestas. Si bien el ecosistema mipyme no se prioriza explícitamente desde la política pública (PND y documentos CONPES), implícitamente es la población objetivo y el mayor beneficiario de las múltiples intervenciones que el Gobierno nacional ha planteado e implementado durante los últimos años. Además, identifican algunas problemáticas que son más comunes o tienen mayor efecto en las mipymes, como dificultades para acceder a financiamiento, los costos de la formalización o el bajo nivel de adopción de TIC. En estos casos, algunas políticas plantean estrategias con programas específicos o exclusivos para mipymes. Así, desde 2006 a la fecha se han expedido al menos 23 políticas que impactan indirectamente a las mipymes creando programas y estrategias para impulsar su desarrollo y superar obstáculos³¹. En la mayoría de ellas se realizan recomendaciones para facilitar el acceso a financiamiento empresarial mediante el fortalecimiento de líneas de redescuento (Finagro y Bancóldex) y la creación o robustecimiento de

30. En 2006, a través del Decreto 2828 de 2006, se creó el Sistema Nacional de Competitividad como un conjunto de instituciones públicas y privadas, lineamientos, normas, recursos y programas enfocados en mejorar la competitividad del aparato productivo nacional. El SNC fue modificado a través de la Ley 1753 de 2015, la Ley 1955 de 2019 y la Ley 2294 de 2023 mediante las cuales se conformó el ahora denominado Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) para ser el escenario de articulación y concertación de las instancias públicas, privadas y de la academia que desarrollaran actividades para la formulación, implementación y seguimiento de políticas de fomento de la competitividad e innovación del país.

31. Desafortunadamente, no se cuenta con un consolidado que permita concluir sobre el nivel de cumplimiento de los planes de acción y metas definidas en estos documentos de forma integral, aunque algunos programas o instrumentos específicos sí han sido evaluados. A partir de 2015 se han evaluado el Programa Unidos por Colombia del Fondo Nacional de Garantías – FNG (2022), Programa Fábricas de productividad (2022), las Líneas Especiales de Crédito del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario 2016 – 2019 (2021), las operaciones de las medidas de Defensa Comercial (2016) y los Corresponsales bancarios en la profundización financiera en Colombia (2016). En 2011 se evaluó el Programa Banca de las oportunidades



1

instrumentos que contribuyan a reducir las barreras de acceso al sector financiero por parte de

las mipymes como son la unidad de desarrollo de Bancóldex, el *factoring* o las garantías.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

6.1 El financiamiento a las empresas en Colombia

Durante gran parte del período 1940 – 2003 la política de financiamiento se orientó a las pequeñas, medianas y grandes empresas por medio de entidades públicas especializadas que proveían recursos de crédito a tasas subsidiadas o recursos de capital (inversión), gracias a los fondos obtenidos de las inversiones forzosas de las entidades financieras en títulos del gobierno a tasas por debajo de las del mercado, la emisión de bonos y crédito de la banca multilateral³². No obstante, con las reformas estructurales puestas en marcha a inicios de la década de los noventa del siglo pasado, se dio paso a un esquema institucional en el que las inversiones forzosas y las tasas de interés subsidiadas solamente serían utilizadas para irrigar crédito en el sector agropecuario (Zuleta, 2011).

De esta manera, a inicios del presente siglo el esquema institucional público de fomento encargado de facilitar el acceso al crédito a las empresas en el país quedó en manos de tres entidades: Bancóldex, Finagro y FNG. Adicionalmente, se dio inicio al uso de tecnologías microfinancieras como un instrumento para facilitar el acceso de las personas y las empresas de menor tamaño a los servicios financieros.

BANCÓLDEX: La reestructuración institucional derivada de asumir parte de las funciones que adelantaba el IFI a partir del año 2003 llevó a un cambio en la política del Banco donde se privilegió

en mayor medida a las microempresas. Esto obligó al banco a ampliar sus fuentes de financiamiento recurriendo a aportes de entidades del orden nacional o territorial que en la mayoría de los casos definían sectores, tamaños empresariales y áreas geográficas específicas para la provisión de crédito. A diferencia de los programas de crédito de fomento implementados por el Banco de la República y por el IFI, Bancóldex no subsidia la tasa de interés, sino que ofrece recursos a los intermediarios financieros a bajas tasas de interés con el fin de que éstos los provean a las empresas a tasas de mercado, pero con mayores plazos (Eslava et al. 2012 y Zuleta, 2011).

En el PND 2010-2014 “Prosperidad para todos” se determinó que Bancóldex debía migrar a un modelo de banca de desarrollo integral incorporando funciones de agencia de desarrollo y ofreciendo servicios y actividades complementarias al crédito (Gómez, 2021). Bajo este esquema el banco, entre otros, amplió la oferta de servicios financieros alternativos al crédito de redescuento: *leasing*, *factoring*, creó fondos de capital privado (Bancóldex Capital y Fondo de Fondos) y ofreció productos de crédito directo, *leasing* y *factoring* a pymes³³ (Bancóldex, 2021).

FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS³⁴: Con la expedición del Decreto 2111 de 2019 y el Decreto 492 de

³². Las entidades especializadas fueron el Instituto de Fomento Industrial (IFI), la Corporación Financiera Popular, el FNG y los cinco fondos dirigidos al fomento productivo bajo administración del Banco de la República: Fondo de Inversiones Privadas, Fondo de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Industria, Fondo de Promoción de Exportaciones y el Fondo de Capitalización Empresarial (Gómez, 1990; Ocampo et al., 2018).

³³. Gracias a la absorción de la filial ARCO en 2020, que era una compañía de financiamiento especializada en *leasing* y crédito comercial a pymes que hacía parte del grupo financiero Bancóldex.

³⁴. Este numeral fue elaborado con base en la información consignada en los Informes de gestión 2004-2021.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

2020 el FNG se constituyó en una sociedad anónima de economía mixta, vinculada al MHCP, vigilada por la SFC de Colombia y parte del Grupo Bicentenario. La capacidad del FNG para emitir garantías en favor de las mipymes ha dependido en forma importante de las inyecciones de capital realizadas por el Gobierno nacional. Entre 2007 y el 2011 se realizaron cuatro operaciones en las que utilizaron recursos del MHCP, Bancóldex y la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter): i) En 2007 la capitalización ascendió a \$33.000 millones, de los cuales \$25.000 millones provinieron de Bancóldex y \$8.000 millones de la capitalización de las utilidades generadas por el FNG durante 2006; ii) En 2008 la capitalización ascendió a \$48.135 millones (\$25.000 millones provinieron de Bancóldex, \$15.000 millones del MHCP (Decreto 4490 de 2008) y el resto de la capitalización de las utilidades generadas por el FNG durante 2007; iii) En 2009, con base en lo estipulado en el Decreto 4806 de 2008, la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) se convirtió en accionista del FNG con una inversión de \$25.000 millones; y, iv) En 2011, puesto que el artículo 39 de la Ley 1450 facultó al Gobierno nacional para capitalizar al FNG hasta en la suma de \$250.000 millones, el MHCP realizó un giro por \$15.000 millones.

En 2020 debido a la crisis económica y social originada por la pandemia del Covid 19 el Gobierno nacional emitió el Decreto 492 para fortalecer patrimonialmente al FNG con recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y de los excedentes de capital y dividendos de entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional. Con esta inyección de capital se creó e implementó el Programa Unidos por Colombia con la finalidad de otorgar el respaldo necesario a las mipymes para

acceder al financiamiento necesario y suplir la falta de ingresos presentados como consecuencia de la pandemia. En 2023 se decidió que el FNG entraría a atender al sector agropecuario complementando el trabajo del FAG.

FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO:

Finagro es la entidad encargada de administrar el crédito de fomento para el sector agropecuario y, por ello, su objetivo ha sido la financiación de actividades rurales de producción y comercialización, a través del redescuento, inicialmente de las operaciones realizadas por las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (Ley 16 de 1990) y luego de las operaciones que hagan las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la SFC y por la SES (Artículos 26 de la Ley 101 de 1993, 133 de la Ley 811 de 2003 y 3 del Decreto Ley 2371 de 2015). Finagro se puede financiar por medio de la emisión de títulos de inversión forzosa (TDA) o a través del endeudamiento con entidades internacionales (Ley 16 de 1990)³⁵. Los intermediarios financieros pueden reducir su inversión en TDA declarando el valor de la cartera agropecuaria otorgada con recursos propios entregados bajo las condiciones de tasa de interés y plazo establecidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) y a esta cartera se le denomina sustitutiva³⁶. El monto que puede ser sustituido depende del tipo productor que recibió el crédito³⁷. Para corregir una problemática de focalización identificada hacia grandes productores, en 2022 se emitió la Ley 2186 en la que se definió que la destinación de la cartera sustitutiva sería como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.

35. La Resolución Externa No. 3 de 2000 y sus modificaciones, emitida por el Banco de la República, regula la emisión de los TDA. El mantenimiento de los TDA como principal fuente de financiación del crédito de fomento se ha justificado en la existencia de fallas de mercado en el otorgamiento de crédito al sector agropecuario relacionadas con el mayor riesgo que tiene éste comparado con otros sectores productivos (Moreno et al., 2011)

36. Los intermediarios financieros pueden también ofrecer créditos bajo las condiciones de tasa de interés y plazo establecidas por la CNCA solamente con el objetivo de acceder a las garantías del FAG o a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno nacional; a esta cartera se le denomina agropecuaria.

37. En el caso de los microcréditos agropecuarios y rurales no se diferencia por tipo de productor sino por el monto otorgado.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Finagro administra y financia, con al menos el 25% de sus utilidades, el FAG, el cual según Agudelo y Moreno (2019) no ha modificado en forma sustancial su operación desde su creación y solamente desde 2018 amplió el tipo de créditos sobre los que ofrece garantía al incluir los créditos dirigidos a pequeños y medianos productores que no cumplen las condiciones de Finagro en términos de plazo y tasas. Finalmente, mediante la Ley 1731 de 2014 se ordenó a Finagro la administración del Fondo de Microfinanzas Rurales (FMR), que fue reglamentado por el Decreto 1449 de 2015 en el que se definió a las microfinanzas rurales como los servicios financieros (microcrédito, microsegu-ro, microleasing, microfactoring, microgarantías y microahorro) otorgados con tecnología microfinanciera y con destino a los pequeños productores y a las mipymes que desarrollan sus actividades en el sector rural. De acuerdo con Finagro, en la actualidad el FMR desarrolla su objetivo a través de tres actividades: a) apoyo financiero mediante préstamos a los intermediarios microfinancieros; b) asistencia técnica y acompañamiento a los intermediarios microfinancieros; y, c) financiación de estudios o sondeos de mercado a intermediarios microfinancieros para la identificación de nuevos productos financieros y tecnologías y el diseño de productos innovadores.

PROGRAMA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES: El programa BDO fue creado por el Decreto 3078 de 2006 con el objetivo de promover el acceso y uso de servicios financieros a las familias de menos ingresos, a las mipymes y a los emprendedores. Bajo este marco institucional el programa apoyó la elaboración de normas dirigidas definir el microcrédito (Decreto 519 de 2007 y Decreto 919 de 2008) y estableció un programa de asistencia técnica y

fortalecimiento institucional a las instituciones financieras y a las instituciones microfinancieras para desarrollar productos y servicios financieros e incentivos para ampliación de cobertura en municipios y barrios marginales³⁸. A partir de la expedición de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia en 2017 y del Decreto 1517 de 2021, el programa BDO se encarga de impulsar la articulación, ejecución y seguimiento de las políticas de inclusión y educación económica y financiera, en el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera – Banca de las Oportunidades.

GRUPO BICENTENARIO: El Decreto – Ley 2111 de 2019 creó el Grupo Bicentenario como una sociedad por acciones de la rama ejecutiva del orden nacional con persona jurídica y vinculada al MHCP que tiene por objeto servir como controlante de las sociedades o entidades que el Gobierno define, las cuales deben pertenecer a la rama ejecutiva del orden nacional y estar sujetas a la vigilancia de la SFC o desarrollar actividades conexas al servicio financiero público. En la actualidad nueve entidades hacen parte del grupo: el Banco Agrario de Colombia S.A, Bancóldex, el FNG, Finagro, la Financiera de Desarrollo Nacional S. A., la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria), Fiducoldex y Positiva Compañía de Seguros S.A.

En 2023 el programa BDO coordinó al interior del Grupo Bicentenario el diseño de los lineamientos para desarrollar una Estrategia de Inclusión Crediticia de la Economía Popular que, después de la implementación de un piloto, fue formalizado a partir del Decreto 2120 de 2023 mediante la creación del Programa “Creo, un crédito para conocernos”.

38. El Programa Banca de las Oportunidades fue evaluado en el año 2011, concluyendo que éste logró impulsar la actividad financiera formal en el país. La utilización de microcrédito formal aumento de 15% de los microempresarios en 2007 a 25 % en 2010 y la probabilidad de gestionar o tener crédito aumentó de 6 a 8 puntos porcentuales al comparar microempresas ubicadas en municipios intervenidos por el Programa frente a las ubicadas en municipios no intervenidos (Econometría y SEI SAS, 2011).

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

6.2 La regulación del crédito empresarial

La Ley 45 de 1990 inició un proceso de tránsito de un esquema de banca a uno de multibanca (provisión de diferentes servicios financieros y no financieros por parte de los intermediarios) mediante el cual se buscó promover la competencia (Ocampo, 2015; Arango, 2006; y Garay et al., 1998). La transición continuó con la expedición de la Ley 31 de 1992, que eliminó la intervención directa del Banco de la República en el mercado de crédito por medio de las líneas de redescuento de los fondos de fomento y la Ley 35 de 1993 que facultó la intervención del gobierno para evitar que las instituciones financieras incurrieran en una excesiva concentración de riesgo para garantizar que el otorgamiento de crédito se basara en el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante y no en características de este último (Ocampo, 2015; Clavijo, 2000; y Garay et al., 1998).

La Ley 35 de 1993 junto al Decreto 1730 de 1991 fueron incorporadas en el Decreto 663 de 1993 mediante el cual se adoptó un nuevo estatuto orgánico del sistema financiero (EOSF). En este decreto se definieron cinco tipos de establecimientos que se diferenciaron por proveer depósitos a la vista o a término fijo y por las operaciones activas de crédito e inversiones que podían realizar. Esto significó una reducción parcial en la especialización de los intermediarios financieros y que se buscara que el financiamiento empresarial fuese llevado a cabo principalmente por las corporaciones financieras (CoF) y las compañías de financiamiento comercial (CFC) (Ocampo, 2015; Arango, 2006; y Clavijo, 2000).

Como resultado de la crisis económica de finales de 1990 se emitió la Ley 454 de 1998 y las leyes 510 y 546 de 1999 que estableció la creación de la SES y normas sobre la actividad financiera de las

entidades de naturaleza cooperativa. En estas se señaló que la actividad financiera del cooperativismo se ejercería siempre en forma especializada por parte de las cooperativas financieras, las de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito³⁹. De acuerdo con Arango (2006), las modificaciones incluidas en estas dos leyes llevaron a que las CAV se fusionaran con otros intermediarios financieros lo que condujo a su vez a una reducción de los establecimientos bancarios y a que éstos no prestaran servicios especializados en la provisión de crédito.

En este contexto de reformas al sistema financiero, se emitió la Ley 590 de 2000 que contenía un capítulo sobre acceso a mercados financieros de las mipymes en el que se ordenaba al Gobierno nacional formular políticas de democratización del crédito mediante las que se eliminaran fallas de mercado que obstaculizaran el acceso de estas empresas al mercado financiero institucional. El artículo 39 autorizó a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial el cobro de honorarios y comisiones que cubrieran los costos de la asesoría técnica, el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de los créditos menores o iguales a veinticinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) (microcréditos). El artículo 39 de la Ley 590 fue reglamentado por el Decreto 519 del 2007 que definió el microcrédito como una de las modalidades susceptible de certificación del interés bancario corriente por parte de la SFC. El artículo 2 del Decreto 919 de 2008 incluyó en la modalidad de microcrédito la posibilidad que un establecimiento de crédito pudiera otorgar varios préstamos a un mismo

39. El artículo 21 de la Ley 79 de 1988 que indica quiénes pueden ser asociados de las cooperativas, excluye a las personas jurídicas de derecho privado con ánimo de lucro.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

microempresario, cada uno de ellos hasta por 25 smmlv siempre que el total de dichas operaciones no excedieran el saldo máximo de endeudamiento del deudor (120 smmlv) con el sector financiero.

La Ley 1328 de 2009 autorizó a las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito a prestar sus servicios a personas jurídicas que por su naturaleza no pudieran asociarse en los términos de la ley cooperativa (Ley 79 de 1988) en aquellos lugares donde no existieran establecimientos de crédito, previa autorización de la SES. En 2013 se promulgó la Ley 1676 cuyo objetivo fue generar condiciones para facilitar el acceso al crédito, el otorgamiento de créditos, la constitución e inscripción de garantías y el cobro y la recuperación de cartera mediante la definición de la garantía mobiliaria como un contrato entre el acreedor y el deudor en el que la garantía ya no sólo puede ser un bien corporal mueble, sino que también puede adoptar la forma de bienes incorpóreos como acciones, derechos de exploración y explotación, marcas y patentes, activo circulante, créditos y en general todo bien a los que las partes atribuyan valor económico.

En 2020 se emitió la Ley 2069 con medidas dirigidas a ampliar el acceso de las mipymes al crédito. Primero, ratificó la naturaleza empresarial de las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria y la posibilidad de que éstas fueran clasificadas bajo los criterios definidos en el Decreto 957 de 2019. Segundo, autorizó a las cooperativas para asociar mipymes⁴⁰. Y, finalmente, dispuso la obligación para los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito

microempresarial de reportar los honorarios y comisiones cobrados. Recientemente el Decreto 455 de 2023 dividió la modalidad de microcrédito en cinco categorías: i) Crédito popular productivo rural; ii) crédito popular productivo urbano; iii) crédito productivo rural; iv) crédito productivo urbano; y v) crédito productivo de mayor monto.

Dada la dinámica del mercado financiero, que fue acelerada por la pandemia de COVID-19, sobre el mayor uso de tecnología, canales digitales y modelos colaborativos, y el surgimiento y consolidación de nuevos actores en el mercado como las *Fintechs*, también se hizo cada vez más evidente la necesidad y oportunidad de maximizar el uso de la información de los consumidores. Siguiendo la tendencia de varios países en el mundo, que se habían enfocado en desarrollar modelos de *open finance*⁴¹, el MHCP emitió el Decreto 1297 de 2022 en el cual autorizó a las entidades financieras vigiladas por la SFC a comercializar el uso, almacenamiento y circulación de los datos personales de los consumidores financieros, previa expresa autorización de éstos, y siempre dando estricto cumplimiento a las normas de protección de datos personales⁴². En esta misma línea, la Ley 2294 de 2023 (Ley del PND) creó el esquema de datos abiertos, que busca ir más allá del *open finance* al *open data*⁴³ y del ámbito voluntario al obligatorio. A través del artículo 89, la ley obliga a las entidades estatales y todas las personas jurídicas de naturaleza privada a dar acceso y suministrar la información que pueda ser utilizada para facilitar la inclusión financiera. El esquema está sujeto a la reglamentación que emita el gobierno nacional, que debe

40. La reglamentación de esta medida está siendo adelantada por el MHCP para las cooperativas con actividad financiera y por el Ministerio del Trabajo para la asociación de mipymes para los demás tipos de cooperativas.

41. "se refiere a la práctica en la cual los establecimientos bancarios y otro tipo de entidades financieras, respectivamente, abren sus sistemas para que la información de los consumidores pueda ser compartida de forma estandarizada con otras entidades financiera o con terceros, con la autorización del cliente y con el objetivo de que dichas entidades provean servicios a dichos clientes" (Hernández et al, 2022. Pág. 5).

42. Este decreto ha sido desarrollado por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante la expedición de la Circular 004 de febrero de 2024.

43. Se refiere a la ampliación del concepto de *Open Finance*, cuando se comparte información de otras entidades públicas y de otros sectores diferentes al financiero, como el de telecomunicaciones o servicios públicos (Hernández et al, 2022).



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

enmarcarse en la regulación vigente de protección de datos personales. Adicionalmente, el artículo 104 que exige la interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor para lo cual designó al Banco de la República quien expidió en 2023 la Resolución Externa 6 del 31 de octubre en donde establece las reglas y estándares que deben cumplir las entidades que procesan los pagos y/o transferencias de fondos inmediatas y que se implementaran de forma gradual en 5 fases y 16 meses.

En conclusión, la política pública de financiamiento empresarial no presenta grandes modificaciones en cuanto a los instrumentos utilizados con respecto a la estrategia de crédito de fomento que imperó durante la segunda mitad del siglo pasado. El esquema institucional público de fomento empresarial encargado de facilitar el acceso al crédito a las empresas en el país durante este siglo quedó en manos de tres entidades (Bancóldex, Finagro y FNG) que continuaron utilizando como principales instrumentos de intervención el redescuento y las garantías a pesar de que ellos no hubiesen sido concebidos originalmente para atender a las microempresas. Además, mediante el programa BDO y recientemente por medio del Grupo Bicentenario se han diseñado e implementado estrategias y ajustes orientados a facilitar el acceso de las personas y las empresas de menor tamaño a los servicios financieros. Por otro lado, los cambios regulatorios introducidos a inicios de la década de los noventa del siglo pasado generaron un mayor dinamismo en el mercado de crédito. Sin embargo, la crisis de finales de los noventa generó que las normas emitidas en la primera década del presente siglo se dirigieran a fortalecer los mecanismos de regulación y vigilancia para recuperar la confianza de la sociedad en el sistema

financiero, especialmente la de los usuarios del crédito hipotecario, lo cual dejó poco espacio para iniciativas regulatorias encaminadas a facilitar el acceso a crédito por parte de las empresas. Así, las medidas regulatorias introducidas durante la segunda década de este siglo para reducir barreras de acceso buscaron proveer un mayor número de bienes que pudiesen ser utilizados como garantía y desarrollar la modalidad de microcrédito autorizando a los oferentes el cobro de honorarios y comisiones.

Es indudable la importancia que tiene el acceso a servicios financieros en la política de competitividad, productividad y CTel del país y, aunque se han implementado múltiples disposiciones regulatorias y se han evidenciado avances en la política de inclusión financiera, ésta no aborda el tema de deuda y barreras de acceso de las mipymes. La gran mayoría de recomendaciones de política de las últimas dos décadas que se han incluido en los documentos CONPES en referencia al financiamiento empresarial se han enmarcado en la creación de nuevas líneas de redescuento o de garantías. Así, se ha evidenciado la falta de una institucionalidad especializada en el diseño e implementación de la política pública de financiamiento empresarial, lo cual limita la capacidad del país para desarrollar servicios financieros que respondan a las necesidades de las empresas (CPC, 2022), y la falencia de una aproximación más articulada con una política pública de financiamiento que tenga en cuenta la diversidad que existe entre las mipymes en términos, por ejemplo, de antigüedad, crecimiento, estructura de propiedad y sector industrial, y con la cual se coordinen estas estrategias con los lineamientos de desarrollo productivo.



3

4

5

6

8

9

10

7 ROL DE LA BANCA PÚBLICA

7.1 Bancóldex

7.2 Finagro

7.3 Fondo Nacional
de Garantías



1

2

3

4

5

6

7

8

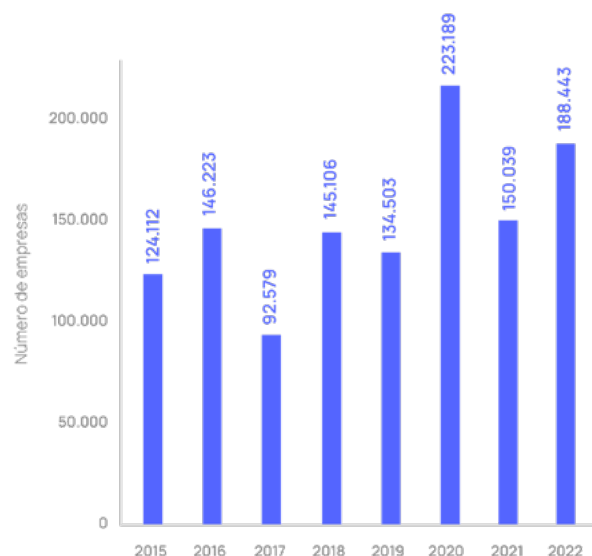
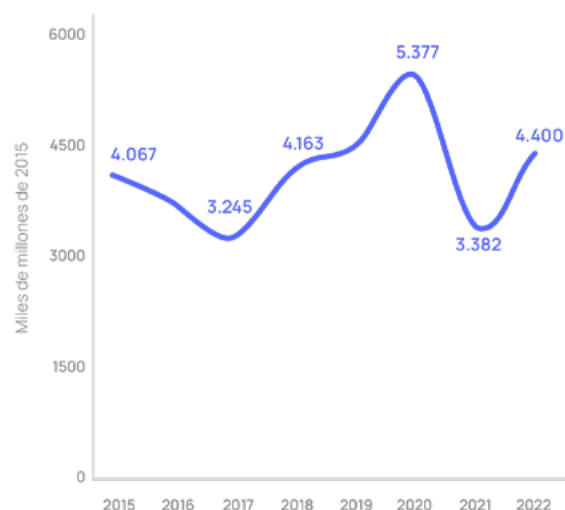
9

10

7.1 Bancóldex

Bancóldex desembolsó 1.204.231 créditos de las líneas de crédito especiales y tradicionales de redescuento entre 2015 y 2022 (150.529 en promedio anual) y \$32,8 billones de 2015, lo que significa un valor promedio anual total de \$4,1 billones y por crédito de \$ 30,3 millones. El valor total desembolsado equivalió, en promedio anual, al 0,5 % del PIB en dicho periodo y mostró una tasa de crecimiento 1,1 % en tanto que el número de desembolsos creció a una

tasa de 6,6 % (**Gráfica 39**). En comparación con el monto total de crédito comercial y de microcrédito presentado en el **Capítulo 4.1.1.**, los desembolsos de Bancóldex (tanto de redescuento como crédito directo) equivalieron a 3,3 % en promedio, entre 2018 y 2022; este porcentaje disminuyó a 1,8 % cuando sólo se consideraron los créditos de redescuento y directos de Bancóldex asignados a mipymes.



Gráfica 40

Monto desembolsado y número de empresas atendidas con líneas de Bancóldex, 2015-2022 (Miles de millones de 2015). Fuente: Bancóldex - Elaboración propia.

La composición de los desembolsos por tamaño indica que las grandes empresas recibieron en promedio anual \$1,0 billón de 2015 (24,7 %) con una tasa de crecimiento de 13,2 %. Los desembolsos a pymes totalizaron \$1,4 billones (33,5 %) con una tasa de crecimiento de 1,4 % mientras que los desembolsos a las microempresas fueron en promedio de \$0,7 billones (18,6 %) y mostraron una tendencia creciente con una tasa de 6,9 % (**Tabla 17**).

Entre 2015 y 2022 Bancóldex ofreció 255 líneas de crédito entre especiales y tradicionales. La línea con mayor participación fue COMEX (22,5 %) seguida por Capital de trabajo (18,0 %), Modernización (12,4 %),

Mipymes competitivas (7,8 %), Colombia prospera USD (4,4 %), Liquidex (3,8 %) y Zonas de frontera (2,0 %). Las restantes 246 líneas de crédito representaron en promedio el 30,0 % de los desembolsos realizados por Bancóldex lo cual muestra una amplia dispersión (**Tabla 18**).

Por número de desembolsos se observa que el 80,1 % fueron hechos atendidos por medio de 22 líneas lo que refleja una menor concentración frente a los montos. No obstante, con excepción de las líneas tradicionales Capital de trabajo, Modernización y Zonas de frontera no se observa continuidad en el tiempo en el número de empresas beneficia-



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

das debido a la naturaleza de las líneas especiales de crédito que son de corta duración (**Tabla 19**). Si bien la proliferación de líneas implica que cada una se diseñe considerando las condiciones del sector empresarial de ese momento, se crea una pluralidad

de líneas muy específicas pero temporales, lo que no siempre permite crear la dinámica esperada en la región y sí genera costos operativos tanto en Bancóldex como en los intermediarios.

Tamaño	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Grande	573	962	1.109	1.001	1.114	1.400	562	1.363	1.010
Mediana	648	618	724	773	597	951	578	753	705
Pequeña	624	568	631	800	651	835	571	651	666
Microempresa	620	627	490	813	716	1.045	788	989	761
Subtotal	2.465	2.775	2.953	3.386	3.079	4.231	2.499	3.755	3.143
Otros ^{a/}	624	568	631	800	651	835	571	645	956
Total general	4.067	3.698	3.245	4.163	4.458	5.377	3.382	4.400	4.099

Tabla 16

Monto desembolsado por líneas de redescuento de Bancóldex por tamaño de empresa, 2015-2022 (Miles de millones de 2015). Fuente: Bancóldex – Elaboración propia. a/ Desembolsos a intermediarios financieros en el exterior o a entidades orientadas al microcrédito empresarial, cuya legalización de operaciones es posterior al cierre anual.

Línea	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio	Participación
COMEX	573	962	1.109	1.001	1.114	1.400	562	1.363	1.010	22,5%
Capital de trabajo*	648	618	724	773	597	951	578	753	705	18,0%
Modernización*	624	568	631	800	651	835	571	651	666	12,4%
Mipymes competitivas	620	627	490	813	716	1.045	788	989	761	7,8%
Colombia prospera USD	2.465	2.775	2.953	3.386	3.079	4.231	2.499	3.755	3.143	4,4%
Liquidex	624	568	631	800	651	835	571	645	956	3,8%
Zonas de Frontera	106	124	113	82	45	70	30	79	81	2,0%
Otras	803	809	1.002	1.462	1.616	1.955	1.079	1.110	1.229	30,0%
Total general	4.067	3.698	3.245	4.163	4.458	5.377	3.382	4.400	4.099	100,0%

Tabla 17

Monto desembolsado por principales líneas de Bancóldex, 2015-2021 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Bancóldex – Elaboración propia. * Incluye Capital de Trabajo y Tradicional Capital de Trabajo, Modernización y Tradicional Modernización, respectivamente.



Línea	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Participación
Capital de trabajo*	19.066	19.695	21.530	17.414	16.627	62.581	18.894	84.509	271.769	22,6%
Modernización*	17.676	17.341	9.308	7.556	12.231	24.736	26.464	16.148	131.460	10,9%
Zonas de frontera	26.236	32.697	19.228	8.109	6.951	11.036	179	9.190	113.626	9,4%
Liquidez	9.535	10.885	9.312	7.294	7.439	8.587	12.567	12.968	78.587	6,5%
Micro Capital de trabajo	-	-	-	42.092	-	-	-	-	42.092	3,5%
EG3 MINCIT	-	-	-	-	-	-	-	35.186	35.186	2,9%
Mipymes competitivas	4.591	17.444	1	3.684	2.555	126	1.643	-	30.044	2,5%
EG2 MINCIT	-	-	-	-	-	-	29.976	7	29.983	2,5%
AECID - ICO	18.007	3.985	4.008	107	-	-	-	-	26.107	2,2%
Economía para la gente	-	-	-	-	-	12.726	10.177	-	22.903	1,9%
Mujeres microempresarias	-	-	-	-	-	22.329	-	-	22.329	1,9%
Micro modernización	-	-	-	21.363	-	-	-	-	21.363	1,8%
Suroccidente adelante	-	-	-	-	-	-	21.091	5	21.096	1,8%
Liquidez para microempresas	-	-	-	-	19.243	-	-	-	19.243	1,6%
Mipymes Cauca y Nariño	-	-	-	-	17.392	121	-	-	17.513	1,5%
Colombia responde para todos	-	-	-	-	-	17.143	-	-	17.143	1,4%
Empresas Norte de Santander	8.738	8.351	10	-	-	-	-	-	17.099	1,4%
Alcaldía Barranquilla micros	-	-	3.669	12.436	-	-	-	-	16.105	1,3%
Vía al Llano	-	-	-	-	15.069	-	-	-	15.069	1,3%
Bogotá adelante	-	-	-	-	-	-	7.716	7.165	14.881	1,2%
Otras	20.263	35.835	25.513	25.051	37.023	63.804	21.332	23.265	240.633	20,0%
Total	124.112	146.233	92.579	145.106	134.530	223.189	150.039	188.443	1.204.231	100,0%

* Incluye Capital de Trabajo y Tradicional Capital de Trabajo, Modernización y Tradicional Modernización, respectivamente.

Tabla 18

Número de desembolsos hechos por las principales líneas de crédito de redescuento de Bancóldex, 2015-2022.

Fuente: Bancóldex - Elaboración propia.

En cuanto al destino de la financiación, si bien la tendencia es similar a la mostrada por las encuestas de demanda según lo indicado en el **Capítulo 4.2.1**, la proporción de los desembolsos de los créditos otorgados con líneas de Bancóldex utilizados para financiar capital de trabajo fue inferior a la del total (49,0%), mientras que la que se utilizó para

modernización (29,7 %) fue mayor. Los desembolsos orientados a capital de trabajo, consolidación y financiación de exportaciones/importaciones registraron tasas de crecimiento positivas (3,6%; 10,3% y 62,3%) mientras que en los otros dos destinos fueron negativas: capitalización de empresas (-8,2%) y modernización (-2,8%)(**Tabla 20**).



Destino	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Capital de trabajo	1.756	1.333	979	1.779	2.107	3.799	2.066	2.246	2.008
Modernización	1.551	1.389	1.496	1.471	1.092	616	859	1.274	1.218
Financiación de exportaciones / importaciones	2	243	12	349	304	306	0	67	160
Consolidación de pasivos	52	133	262	34	226	155	70	103	129
Capitalización de empresas	8	99	9	0	-	1	4	4	16
No asignado / otros	697	501	486	530	729	500	384	706	567
Total	4.067	3.698	3.245	4.163	4.458	5.377	3.382	4.400	4.099

Tabla 19

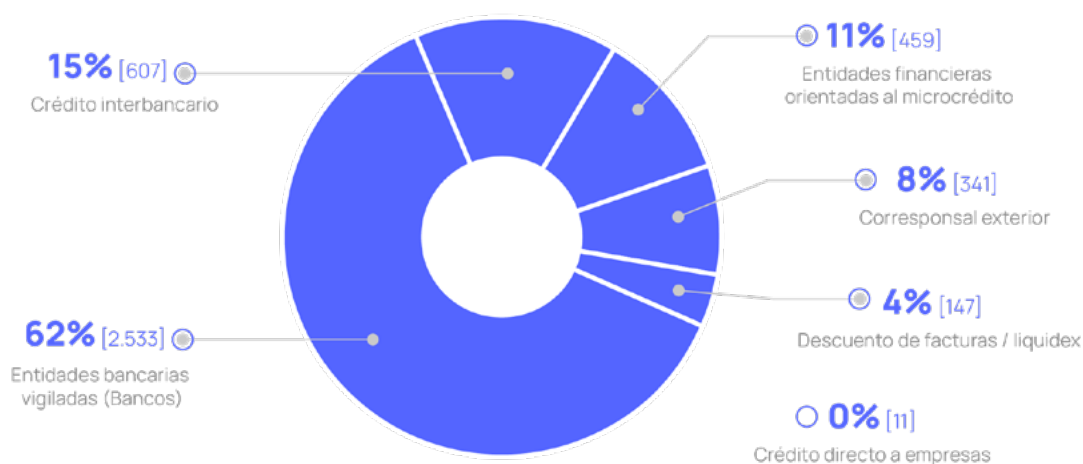
Monto desembolsado con líneas de Bancóldex por destino de financiación, 2015-2022 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Bancóldex – Elaboración propia.

INTERMEDIARIOS⁴⁴

El 61,8 % de los desembolsos, en promedio, fueron realizados por medio de entidades bancarias seguido por crédito interbancario (14,8 %) y entidades financieras orientadas al microcrédito (11,2 %) (Gráfica 40). Los desembolsos por medio

de entidades bancarias y de las orientadas al microcrédito mostraron un crecimiento positivo en el periodo 2015-2022 equivalente a 3,5 % y 11,0 %, respectivamente.

**Gráfica 41**

Participación de los montos promedio desembolsados por líneas de Bancóldex por tipo de intermediario financiero, 2015-2022 (Miles de millones de 2015). Fuente: Bancóldex – Elaboración propia.

⁴⁴ Bancóldex tiene dos mecanismos para desembolsar recursos a los intermediarios que van a ofrecer líneas del Banco. El primero, denominado redescuento, es el que se dirige a Bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y cooperativas financieras con cupo disponible en Bancóldex. El segundo, denominado mecanismo de crédito para microfinanzas se orienta a ONG's financieras, cooperativas con actividad de ahorro y/o crédito, fundaciones financieras, cajas de compensación y fondos de empleados. La diferenciación surge porque desde que Bancóldex nació solo operó en redescuento, y el estatuto indica que esto sólo lo puede hacer con entidades vigiladas por la Superfinanciera. Por ello, para aquellas vigiladas por la SES o Supersociedades o no vigiladas se creó otra categoría. Sin embargo, Bancóldex reconoce que no todos los intermediarios que se clasifican en mecanismo de crédito para microfinanzas se especializan en este segmento, como es el caso de las *Fintechs*.

1

2

3

4

5

6

7

8

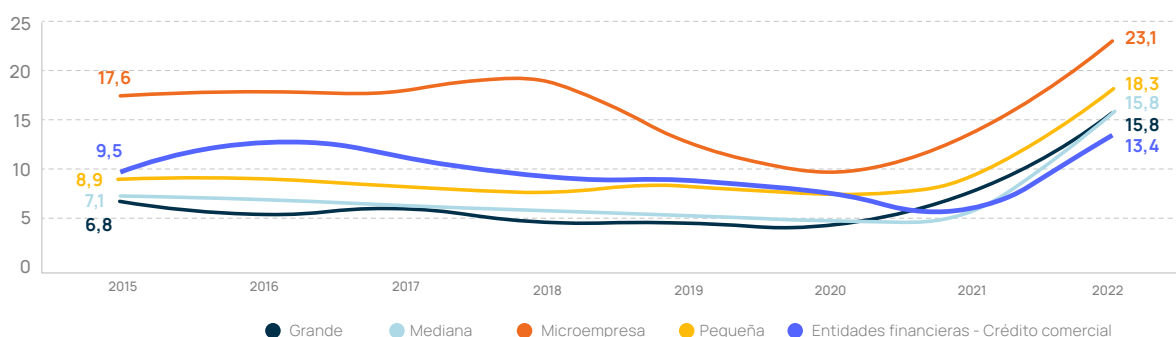
9

10

TAZA DE INTERÉS Y PLAZOS⁴⁵

La tasa de interés promedio cobrada a las pymes y grandes empresas por las líneas de redescuento de Bancóldex (no incluye los desembolsos hechos por los intermediarios atendidos a través del mecanismo de crédito para microfinanzas) se reduce con el mayor tamaño empresarial y hasta 2020 fue inferior a la tasa promedio cobrada por las entidades financieras por el crédito comercial. Para las microempresas la tasa fue superior en todo el periodo a promedio cobrada por las entidades financieras por el crédito comercial. En 2021 y 2022 todas las tasas tuvieron una tendencia creciente, lo que implicó que la tasa de los créditos de Bancóldex fuera superior para todos los tamaños de empresa a la de las entidades financieras (Gráfica 41). Si bien no se está considerando los

intermediarios que reciben recursos de Bancóldex a través del mecanismo de microfinancieras, sí se encuentran incluidos los créditos ofrecidos por las entidades bancarias de nicho, lo cual puede explicar que la tasa de las microempresas sea más alta; sin embargo, se debe notar que ésta es muy inferior a la tasa promedio cobrada por los establecimientos bancarios por los desembolsos de microcrédito. Se puede concluir que las líneas de redescuento de Bancóldex ofrecen acceso a créditos menos costosos que los que se encuentran disponibles en el mercado para las mipymes, lo cual es posible por el diferencial de tasas de interés de los recursos que ofrece a los intermediarios financieros, en particular a los bancos de nicho, cooperativas de ahorro y crédito e IMF.



Gráfica 42

Tasa de interés de los créditos de redescuento de Bancóldex por tamaño de empresa, 2015-2022.

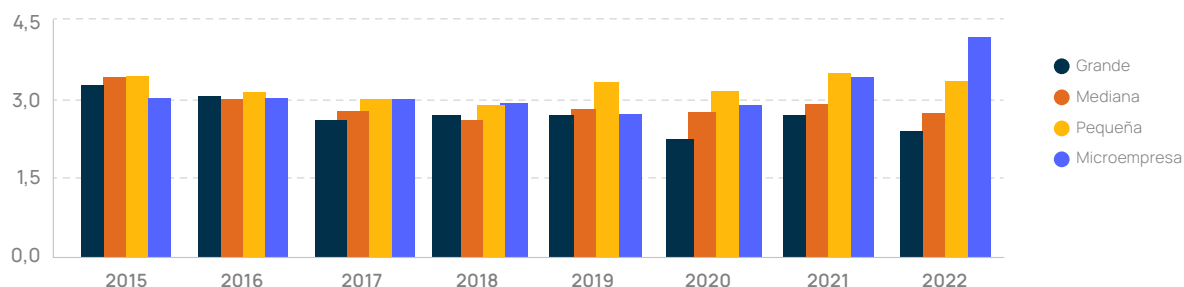
Fuente: Bancóldex - Elaboración propia.

En comparación con el plazo que se otorga por parte de las entidades financieras a los créditos comerciales, que en más del 70% corresponde a entre

30 días y un año, los créditos correspondientes a las líneas de Bancóldex son cercanos a 36 meses, en promedio, para las mipymes (Gráfica 42).

⁴⁵ La tasa de redescuento para las entidades financieras definida por Bancóldex generalmente corresponde a la tasa de referencia IBR más unos puntos porcentuales que dependen de la línea de crédito, el destino del crédito o el plazo. Por ejemplo, para la línea general de capital de trabajo la tasa de interés de redescuento para los intermediarios financieros está entre IBR + 3,20 % e IBR + 3,60 % dependiendo del plazo, mientras que para modernización se encuentra entre IBR + 3,00 % e IBR + 3,40 % (Bancóldex, 2018). Por su parte, la tasa de interés al empresario es libremente negociable por el intermediario con el empresario.





Gráfica 43

Tasa de interés de los créditos de redescuento de Bancóldex por tamaño de empresa, 2015-2022.

Fuente: Bancóldex – Elaboración propia.

BANCA DE PRIMER PISO

Con la absorción de la filial ARCO en 2020, Bancóldex inició la oferta de productos de crédito, leasing y *factoring* de manera directa. Entre 2020-2022 desembolsó \$1,1 millones de 2015 que se distribuyeron de la siguiente forma: Crédito (68,8%), *factoring* (11,4%) y leasing (19,8%) (Tabla 20). Así, los productos de Bancóldex Directo equivalieron a 6,4% del valor total desembolsado en las líneas de crédito de redescuento de Bancóldex en el año 2020 mientras que esta proporción se incrementó a 15,8% en 2021 y cayó a 4,7% en 2022. A pesar de esta caída, Bancóldex continuará consolidando esta estrategia, en particular con el *Leasing*, para atender grandes proyectos transformacionales y no competirle a la banca.

La oferta de banca de primer piso se ha dirigido a grandes, medianas y pequeñas empresas. Entre 2020-2022 en promedio, 13,6% del monto desembolsado se dirigió a grandes empresas lo que

implicó un monto promedio por empresa de \$1,2 mil millones; 44,0% se desembolsó a medianas empresas, esto es \$657 millones por empresa y 42,4% se dirigió a las pequeñas, con un promedio por empresa de \$298 millones. Entre 2020-2022 el número de empresas beneficiadas fue de 2.431, más de la mitad (55,6%) en 2021. De esta forma, la oferta de productos financieros de la banca de primer piso se dirigió principalmente a las pequeñas empresas en cuanto al número y las grandes en cuanto al monto desembolsado.

En suma, entre 2018 y 2022 el valor total de los desembolsos de crédito de líneas Bancóldex (incluyendo crédito directo) equivalieron a 3,3% del valor total desembolsado por los oferentes de crédito comercial y de microcrédito en el mismo periodo. Este porcentaje aumentó a 4,5% en 2020, pero se redujo a 3,0% en 2021 y 2022. Cerca de la mitad de los recursos de redescuento de Bancóldex (52,0%)

Producto	2020		2021		2022	
	Monto	Part.	Monto	Part.	Monto	Part.
Crédito	183	53,3%	435	81,7%	126	61,1%
Factoring	66	19,2%	37	7,0%	21	10,1%
Leasing	94	27,5%	60	11,3%	59	28,8%
Total	343	100%	533	100%	206	100%

Tabla 21

Monto desembolsado por Bancóldex de forma directa por producto financiero, 2020-2022 (Miles de millones de 2015). Fuente: Bancóldex – Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

se han asignado a mipymes, mientras que un cuarto se ha desembolsado a grandes empresas y el cuarto restante se ha dirigido a créditos de apoyo a actividades de comercio exterior y otros. Bancóldex ha diseñado múltiples líneas especializadas que se alinean con objetivos de política pública como son la innovación, emprendimiento, sostenibilidad ambiental, género, industrias creativas, y otros, y a través de las cuales el Banco contribuye a superar barreras de grupos específicos como las mencionadas en el **Capítulo 5.1**. Así es reconocido por los intermediarios financieros quienes indican que las líneas de Bancóldex son útiles, en especial cuando se trata de líneas especializadas que brindan a los intermediarios la oportunidad de atender necesidades particulares para las cuales no tienen productos y “pilotear” innovaciones para obtener aprendizajes sobre condiciones diferenciales que después podrían replicar creando sus propios productos, como ha sucedido con las líneas verdes. Sin embargo, los intermediarios también consideran que los recursos de Bancóldex son muy limitados y se acaban muy rápido. Esto sucede también en mayor medida en las líneas especiales y regionales que al depender del aliado suelen ser pequeñas y esporádicas.

Aunque para algunos actores entrevistados, las diferencias entre los productos de Bancóldex y los de la banca son mínimas pareciera que están compitiendo entre sí, como se muestra en este capítulo Bancóldex ha contribuido para que las mipymes tengan acceso a créditos con condiciones más favorables en términos de plazo y tasa en comparación con las de los créditos ofrecidos en el mercado, dando respuesta a una de las razones por las cuales las mipymes indican no solicitar crédito. Este resultado fue encontrado en la evaluación de impacto realizada por el BID, la cual además indica que hay un “efecto demostración” que dota a los clientes de Bancóldex de una mejor posición crediticia para acceder a otros créditos en el mercado financiero con menores tasas y mayores plazos (Eslava et al, 2012).

Otra barrera que Bancóldex aborda es la deficiencia de alternativas de fondeo que enfrentan particularmente las cooperativas de ahorro y crédito y

las IMF (**Capítulo 4.2.2**), aunque también los bancos de nicho reconocen ampliamente los beneficios del fondeo más económico que les brinda Bancóldex, lo que permite participar en las iniciativas del gobierno para aportar a la inclusión financiera. La financiación de Bancóldex, en algunos casos, ha llegado a representar hasta el 50% del fondeo, según lo mencionado en la entrevista. La apertura de cupo con Bancóldex también les brinda las herramientas y el historial para que puedan acceder más fácil y ágilmente a fondeo de otras fuentes. Así, como ya se mencionó, los desembolsos de las entidades financieras orientadas al microcrédito según la clasificación de Bancóldex (microfinancieras, *fintechs*, cooperativas de ahorro y crédito, ONGs) se han incrementado entre 2015-2022 en 11,0% en términos reales.

Sin embargo, algunos de estos últimos intermediarios manifestaron que los cupos aprobados por Bancóldex son muy pequeños o enfrentan dificultades para acceder al cupo de Bancóldex porque las condiciones son muy estrictas y aplicables a entidades bancarias, por lo que no consideran sus características y condiciones. Incluso, algunas cooperativas indicaron que sus condiciones han sido variables, en especial en los últimos años por la pandemia, por lo que pudieron acceder al cupo, pero después no les fue posible utilizarlo porque sus indicadores se habían deteriorado. Bancóldex, después de años de experiencia y aprendizajes, y con el objetivo de llegar a más municipios y regiones apartadas del país, ha implementado iniciativas con aliados como el FNG, MIGA, el Banco Mundial, USAID, para flexibilizar ciertas condiciones y afinar otras en la evaluación, de tal forma que las cooperativas de ahorro y créditos y las IMF puedan obtener un cupo y sean acompañadas con acciones de fortalecimiento y de acompañamiento en temas de manejo de cartera, comercial, líneas de crédito y otros. Con el desarrollo de nuevos modelos de otorgamiento de cupos se han vinculado 7 *Fintechs* y se han flexibilizado las condiciones para vincular intermediarios más pequeños en el sur del país.

En cuanto al relacionamiento con los intermediarios financieros, otra dificultad que éstos resaltaron fueron los procesos de formalización,



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

monitoreo y seguimiento de los créditos. En particular las entidades bancarias indicaron que, aunque el fondeo pueda ser menos costoso, los procedimientos para formalizar los desembolsos con Bancóldex son extensos y engorrosos al implicar múltiples autorizaciones y lineamientos documentales, técnicos y de soporte que complican la operativa y que desincentivan el ofrecimiento de las líneas frente a los productos propios del banco. En efecto Bancóldex reconoce

que hay varias solicitudes que son realizadas a los intermediarios financieros con cupo lo cual implica esfuerzos de preparación de información periódica, codificación de múltiples variables sobre los créditos, que pueden ser abrumadoras. Esto se exagera con las líneas especiales, que como lo mencionamos son más de 200 y para las cuales hay anexos adicionales que deben ser diligenciados.

7.2 Finagro

Finagro desembolsó entre 2012 y 2022 en promedio 372.258 créditos por un monto anual de \$13,0 billones de 2015, valor que representó 1,5% del PIB en dicho periodo y 12,9% del monto total de crédito comercial y microcrédito colocado por entidades financieras, cooperativas e IMF entre 2018-2022 presentado en el **Capítulo 4.1.1**. Esta última

proporción cae a 3,8% si sólo se consideran los desembolsos de productos Finagro hechos a pequeños y medianos productores. La tasa de crecimiento real del valor desembolsado entre 2012 y 2022 por Finagro fue de 10,7% y del número de créditos fue de 6,4% (**Gráfica 43**).



Gráfica 44

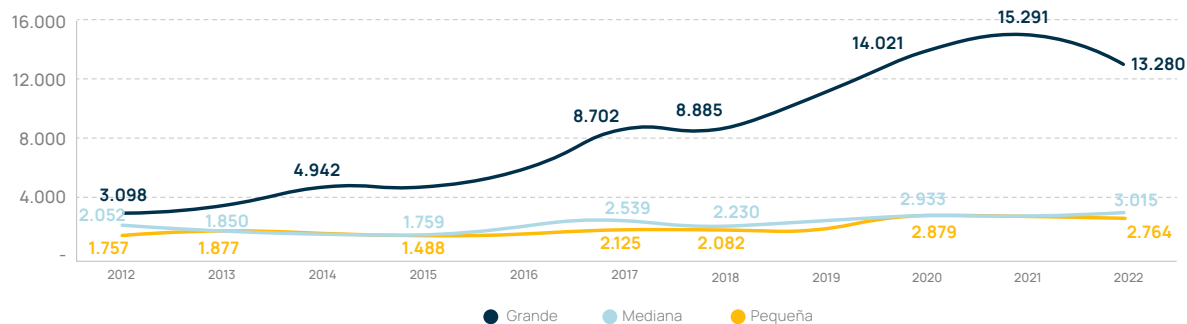
Monto desembolsado total, 2012-2022 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Finagro – Elaboración propia.

Según el número de operaciones entre 2012 y 2022 el financiamiento se dirigió en mayor medida a los pequeños productores (81,6%). En este periodo el número de créditos para este tipo de productor pasó de 232.275 a 426.872 lo que implica una tasa de crecimiento anual de 6,3%. En términos del monto los pequeños productores

tuvieron una participación promedio de 16,0% con un crecimiento en términos reales de 4,6%. En contraposición, los grandes productores tuvieron una participación promedio de 2,2% en el número de operaciones y de 66,7% en el valor, con una tasa de crecimiento de 15,4% y 15,7%, respectivamente (**Gráfica 44**).





Gráfica 45 Monto desembolsado por tipo de productor, 2012-2022 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Finagro – Elaboración propia.

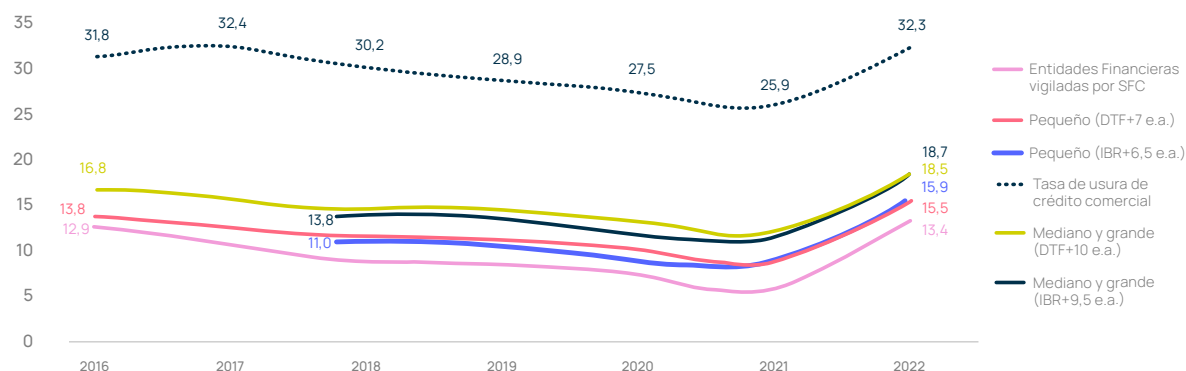
TASAS DE REDESCUENTO E INTERÉS

La Resolución 01 de 2016 de la CNCA señaló las condiciones financieras para los créditos de fomento agropecuario y rural en términos de la DTF, mediante las cuales se puede concluir que entre 2016 y 2022 el valor mínimo y máximo de la tasa de redescuento fueron -1,4% y 11,0%, respectivamente, mientras que para la tasa de interés estos valores fueron 4,1% y 18,5%, ello sin contabilizar la tasa de interés para el microcrédito que tuvo un valor promedio de 55,6%. Mediante la Resolución 08 de 2018 de la CNCA se estableció que las condiciones financieras de los créditos podrían estar indexadas con base en el IBR. Así, entre 2018 y 2021 el valor mínimo y máximo de la tasa de redescuento fueron -1,1% y 11,7%, respectivamente, mientras que la tasa de interés se ubicó entre 4,3% y 18,7%, ello sin contabilizar la del microcrédito que tuvo un valor promedio de 55,7%⁴⁶.

Las tasas de interés límite para los productores agropecuarios pequeños de los créditos de fomento de Finagro se encuentran cerca de dos puntos porcentuales por encima de las tasas promedio

ponderadas de los créditos comerciales desembolsados por las entidades financieras vigiladas por la SFC, mientras que las de los medianos y grandes son superiores en cerca de 4 pp. Todas las tasas tienen un margen de más de 13 pp con la tasa de usura (Gráfica 45). Para el microcrédito rural no hay tasa límite establecida por Finagro, diferente a la tasa de usura correspondiente. A pesar de que el límite de tasas permite que los pequeños productores accedan a créditos con costos más bajos que los del microcrédito, un estudio elaborado por Finagro y Desarrollo internacional Desjardins concluye que la tasa techo actual fijada por la CNCA genera una zona de racionamiento en los créditos de corto plazo y que en los créditos de bajo monto aumentar el límite a la tasa de interés podría incrementar el número de desembolsos de crédito. Esto resulta de la estimación de los costos del crédito agropecuario para las instituciones financieras en el segmento de pequeños productores (Espinosa et al., 2023).

⁴⁶ Las condiciones financieras de los créditos fueron modificadas en diciembre de 2022 mediante la Resolución 04 de 2021 de la CNCA en la que las personas que pueden acceder al financiamiento de las actividades agropecuarias o rurales (beneficiarios) fueron divididas en cuatro categorías (Pequeño productor de ingresos bajos, pequeño, mediano y gran productor) en las que de acuerdo con los ingresos brutos anuales pueden incluirse los siguientes tipos de personas naturales o jurídicas: Jóvenes rurales; mujer rural; comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP); comunidades indígenas y étnicas; población con discapacidad; población LGBTQ+ OSIGD; campesino; población adulto mayor; población calificada como víctima; población desmovilizada, reinsertada y reincorporada; población vinculada al programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS); microempresarios; y esquemas asociativos y de integración.

**Gráfica 46****Tasas de interés de los créditos Finagro y comparación con entidades financieras y tasa de usura (2016-2022)**

Fuente: Finagro, Banco de la República, SFC – Elaboración propia. **Nota:** DTF: Depósito a Término Fijo; e.a: efectiva anual; IBR: Indicador Bancario de Referencia.

TIPO DE INTERMEDIARIO FINANCIERO

Finagro está habilitado para realizar operaciones financieras con los establecimientos de crédito vigilados por la SFC, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito vigiladas por la SES e inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) y con entidades no vigiladas previa autorización de la Junta Directiva de Finagro, que hayan suscrito un Contrato Marco⁴⁷. Para acceder al cupo de Finagro el intermediario financiero debe obtener la calificación en el análisis de riesgo que se hace de la entidad y demostrar que está en la capacidad de implementar la “metodología de crédito agropecuario” para que pueda llevar a cabo una evaluación técnica y financiera del proyecto productivo que se busca financiar mediante los recursos de redescuento, lo que implica que los intermediarios deben contar con asesores comerciales especializados en temas agropecuarios. Los intermediarios también son los responsables de evaluar el riesgo crediticio de los solicitantes y de exigir los requisitos y realizar los procedimientos

establecidos en los manuales y reglamentos internos, en el marco de los lineamientos regulatorios y de IVC expedidos por las entidades correspondientes, así como de aquellos definidos por la CNCA.

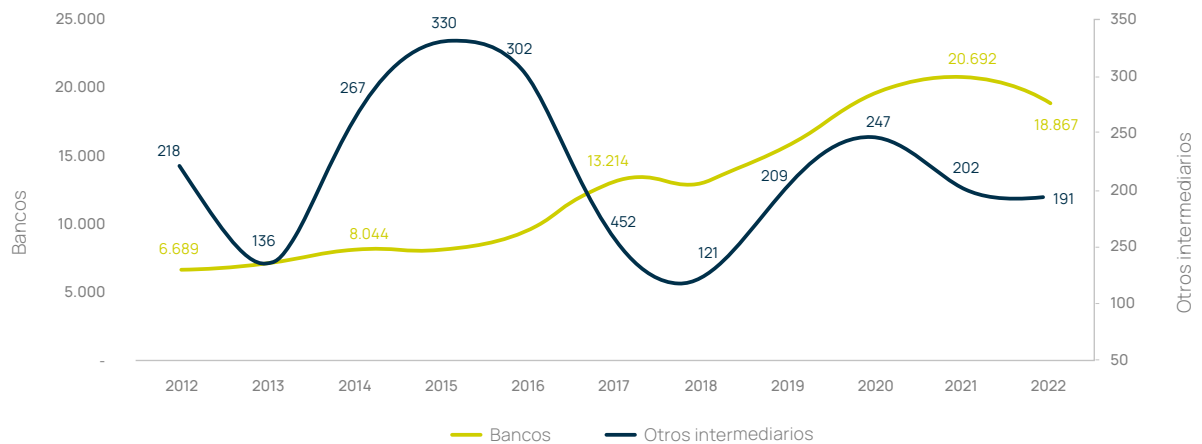
Los intermediarios están en libertad de convenir con el beneficiario del crédito el monto, los plazos, el periodo de gracia y las fechas de pago de amortización e intereses, mientras que deben ceñirse a lo especificado por Finagro para operaciones de cartera indexadas al IBR. Para los microcréditos agropecuarios y rurales, adicional a la tasa de interés máxima establecida por Finagro, el intermediario financiero puede cobrar honorarios y comisiones según lo establecido en la Ley Mipyme.

El principal intermediario mediante el cual se han distribuido los recursos de Finagro ha sido los bancos, los cuales tuvieron una alta participación en el número de créditos y en el valor desembolsado de 98,9% y 98,4%, respectivamente (**Gráfica 46**). Entre los bancos el de mayor importancia es el Banco Agrario, aunque de acuerdo con los informes de gestión de Finagro, ha disminuido su

⁴⁷. Para operar créditos de Finagro, las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito vigiladas por la SES e inscritas en Fogacoop deben cumplir y mantener los indicadores definidos por el Fondo (Liquidez, solvencia y solidez) y tener un banco padrino. Por su parte, al FMR pueden acceder las personas jurídicas que operen en el mercado financiero, pero Finagro da prioridad a aquellas no vigiladas. Para más información consultar <https://www.finagro.com.co/atencion-servicios-ciudadania/tramites-opa-consulta-informacion/intermediarios-financieros>.

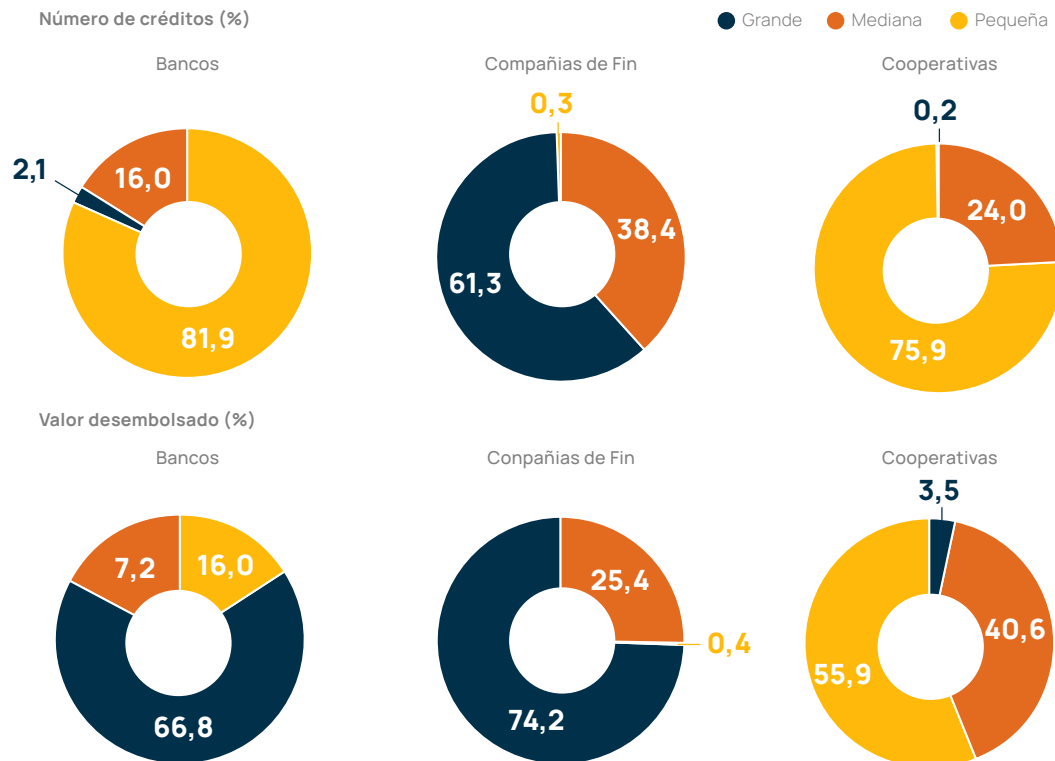
participación tanto en el número de créditos como en el valor por efecto del ingreso de nuevas instituciones financieras. Esta situación es corroborada por Echavarría et al. (2018), quienes muestran que si bien el Banco Agrario mantuvo una participación

promedio de 90,6 % en el número de desembolsos en condiciones Finagro entre 2004 y 2014 la participación en el valor desembolsado pasó de 47,5% a 28,2%.

**Gráfica 47**

Monto desembolsado por tipo de intermediario financiero, 2012-2022 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Finagro – Elaboración propia.

**Gráfica 48**

Número de créditos y monto desembolsado por tipo de productor e intermediario financiero

(Participación promedio, 2012-2022)(Participación promedio, 2012-2022). Fuente: Finagro – Elaboración propia.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

En los bancos se observa que los pequeños productores tuvieron una alta participación en el número de créditos (81,9%) pero una baja participación en el valor desembolsado (16,0%) mientras que los grandes productores registraron participaciones de 2,1% y 66,8% en las dos variables. Las compañías de financiamiento han atendido preferentemente a los grandes y medianos productores, las cooperativas de ahorro y crédito y las entidades cooperativas de carácter financiero a los medianos y pequeños productores; y las cooperativas especializadas han atendido a los pequeños productores, mayoritariamente (**Gráfica 47**).

Como se observó antes, una muy baja proporción de los desembolsos hechos con recursos Finagro son canalizados por las cooperativas de ahorro y crédito o las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, a pesar de que sean este tipo de entidades las que enfrentan mayores dificultades de fondeo. Esto se evidenció en las entrevistas en las cuales muy pocas IMF operan con Finagro debido a las altas exigencias en términos de los resultados que deben cumplir, ello sin contar con el requisito de contar con un banco padrino, que no siempre es fácil de conseguir. En efecto,

en los informes de gestión de Finagro se ha reportado el trabajo realizado con los posibles intermediarios para que operen los instrumentos del Fondo, pero ha sido frecuente que los candidatos no logren el cumplimiento de los indicadores y, por lo tanto, que no puedan ser habilitados. En 2022, por ejemplo, se vinculó sólo una cooperativa de ahorro y crédito y una IMF, de al menos, 22 organizaciones que se perfilaron (Finagro, 2023).

Por otro lado, aquellos intermediarios que sí operan con Finagro manifiestan que hay oportunidades de mejora en los procesos y procedimientos de formalización de los créditos entre el intermediario y Finagro. Para algunos, los procesos de gestión asociados a la obtención de recursos de fondeo, el estudio de las solicitudes de crédito y el otorgamiento y aprobación del crédito no se encuentran estandarizados y hay cambios continuos en la documentación que se debe pedir a los clientes. Así mismo, el requisito de tasa variable implica cambios en plataformas tecnológicas y que los clientes no comprendan fácilmente el flujo de pagos que deben realizar, lo que hace que el uso de los recursos de Finagro sea una actividad dispendiosa.

TIPO DE CARTERA

De las 372.258 operaciones registradas en promedio entre 2012 y 2022, el 75,6% se hicieron con recursos de redescuento, el 21,9% con sustitutiva y el 2,6% con recursos de la cartera agropecuaria⁴⁸. En términos de monto colocado, en promedio el 72,7% (\$9,5 billones) correspondió a cartera sustitutiva, el 26,3% (\$3,4 billones) a redescuento y el 1,0% (\$0,1 billones) a cartera agropecuaria. El monto de cartera sustitutiva mostró una tasa de crecimiento real promedio de 14,5% entre 2012 y 2022 y exhibió un

rápido crecimiento entre 2016 y 2021 con una tasa de 21,6%. Por su parte, el monto de la cartera de redescuento tuvo una tasa de crecimiento promedio de 5,8% y entre 2019 y 2020 se registró un aumento importante a equivalente a 70,9% (Gráfica 48). Una de las preocupaciones observadas por diferentes entidades y autores (Moreno et al., 2011; DNP, 2014; y Gutiérrez y Reddy, 2015) es el alto porcentaje que ha alcanzado el valor de la cartera sustitutiva que implica una reducción en la principal fuente de

48. Cartera de redescuento: Operaciones que utilizan recursos entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para que realicen el desembolso de los créditos a los beneficiarios. **Cartera sustitutiva:** Operaciones que utilizan exclusivamente recursos propios de los intermediarios financieros para realizar el desembolso de los créditos y que se usan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario. **Cartera agropecuaria:** Operaciones que utilizan exclusivamente recursos de los intermediarios financieros para realizar el desembolso de los créditos, que no se usan para sustituir inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario, pero que requieren acceder a otros productos de FINAGRO asociados al crédito como garantías del FAG.



1

2

3

4

5

6

7

8

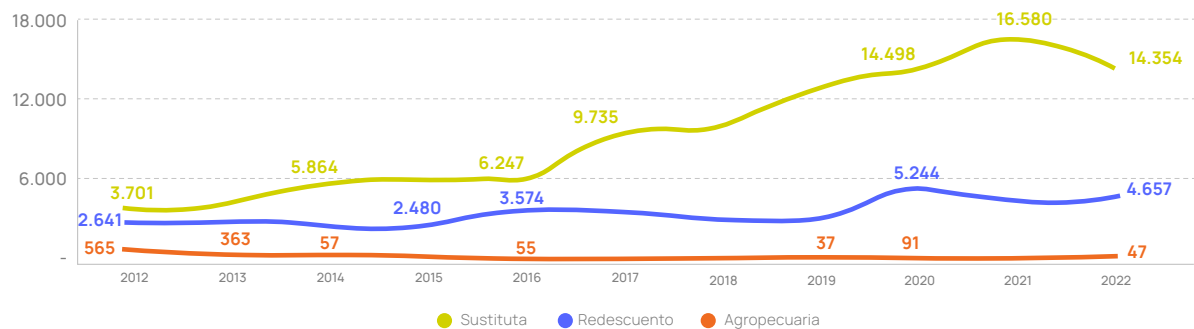
9

10

ingresos de Finagro (TDA) y una disminución de la liquidez de la institución, y que, consecuentemente, impacta los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento.

En la cartera de redescuento en promedio el mayor porcentaje de créditos se destinó a los pequeños productores (92,5%) con una menor participación en el valor desembolsado (56,4%). En la cartera agropecuaria se observa una situación similar, los pequeños productores participaron con 89,4% en el número de créditos y con 46,4% en el valor desembolsado. En la cartera sustituta los pequeños productores tuvieron una participación en el número de créditos de 43,2% aunque con una baja

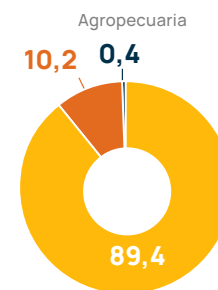
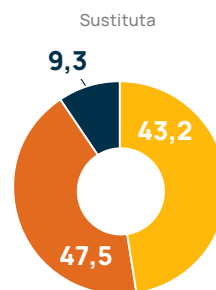
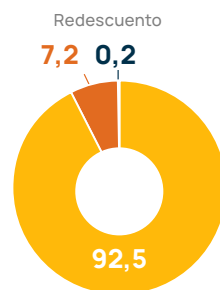
participación en el valor desembolsado (1,4%). En contraposición, el número de créditos dirigido a los grandes productores tuvo una baja participación (9,3%) en tanto que en el monto desembolsado alcanzó un alto porcentaje (86,0%). Que la asignación de la cartera sustitutiva hacia grandes productores fuera tan alta en la última década ha llevado a que se identifique un problema de focalización del crédito de fomento. Como se mencionó en el **Capítulo 6.1** de este documento, para modificar esta situación la Ley 2186 de 2022 definió que la destinación de la cartera sustitutiva será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.

**Gráfica 49**

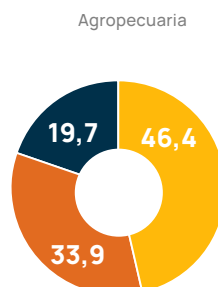
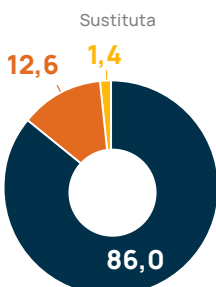
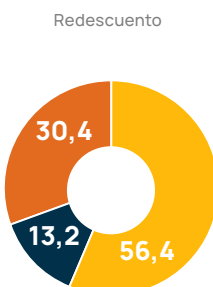
Monto desembolsado por tipo de intermediario financiero, 2012-2022 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Finagro - Elaboración propia.

Número de créditos (%)



Valor desembolsado (%)

**Gráfica 50**

Número de créditos y monto desembolsado por tipo de productor y cartera (Participación promedio, 2012-2022)

Fuente: Finagro - Elaboración propia.



1

MICROCRÉDITO AGROPECUARIO Y RURAL⁴⁹

2

3

4

5

6

7

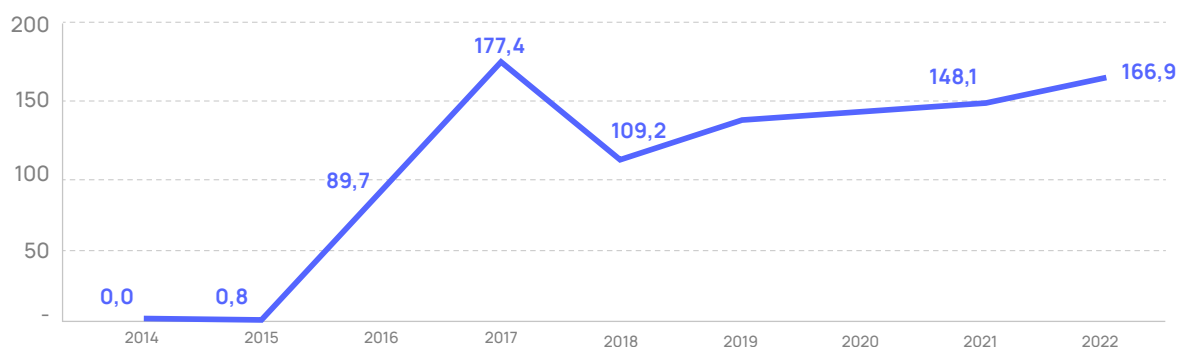
8

9

10

De acuerdo con la información disponible en la página electrónica de Finagro, la oferta de microcrédito se inició en el año 2014 con tres operaciones por un valor de \$3.585.726. El año siguiente aumentaron a 355 operaciones por un monto de \$819.380.852. De allí en adelante, tanto el número de créditos como el monto de microcrédito aumentaron de forma importante hasta alcanzar 101.350 colocaciones por \$16,9 mil millones en el año 2022 (**Gráfica 50**). Así, en términos reales entre el 2014 y el 2022 el número de operaciones creció a una tasa promedio de 268,2% y el monto a una tasa de 283,2%, con una participación promedio en el monto total desembolsado por Finagro de 0,7%. Un aspecto clave de las operaciones de microcrédito financiadas con recursos de redescuento es la obligación de los intermediarios financieros de contar con una tecnología microfinanciera o micro

crediticia que permita un conocimiento cualitativo y cuantitativo de los pequeños productores y microempresarios rurales, procesos de cobranza preventiva y de recuperación, y asistencia técnica y/o educación financiera en temas de interés para los beneficiarios del crédito. Lo anterior, tiene efectos importantes en los costos de originación de este tipo de crédito que se reflejan en la tasa de interés y que pueden llevar a que el microcrédito no sea tan atractivo frente al crédito de fomento, en especial en un sector que presenta altos costos de producción y bajos márgenes de ganancia. Adicionalmente, las dificultades que enfrentan tanto los intermediarios financieros como Finagro para ofrecer capacitaciones relacionadas con educación financiera representan un reto importante para expandir la oferta de microcrédito en el futuro próximo.



Gráfica 51

Monto desembolsado de microcrédito, 2014-2022 (Miles de millones de 2015).

Fuente: Finagro – Elaboración propia.

49. Mediante la Resolución 07 de 2012 de la CNCA se autorizó a Finagro a establecer una línea de redescuento de microcréditos agropecuarios y rurales para redescantar los créditos individuales con destino a la financiación del capital de trabajo de proyectos agropecuarios y rurales desarrollados por personas naturales o jurídicas que califiquen como pequeños productores o como microempresarios rurales. En esta resolución el microcrédito agropecuario y rural se definió como las operaciones con monto máximo equivalente hasta 25 smmlv y se estableció que la tasa de redescuento anual no sería inferior a la tasa DTF efectiva anual adicionada en dos y medio puntos porcentuales efectivos anuales (DTF + 2,5 %). Así mismo, que la tasa de interés sería acordada libremente entre el intermediario financiero y el beneficiario del crédito y que las operaciones de microcrédito no tendrían acceso al Incentivo a la Capitalización Rural ni a las garantías del FAG. Posteriormente, la Resolución 2 de 2014 definió que las operaciones de microcrédito podrían contar con garantía del FAG de hasta el 50 % del capital del crédito y la Resolución 07 de 2019 de la CNCA amplió el plazo máximo de las operaciones de 24 a 36 meses

1

LÍNEAS ESPECIALES DE CRÉDITO (LEC)

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Este instrumento ha sido utilizado desde el año 2007 en el marco del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y consiste en líneas de crédito de redescuento con un subsidio a la tasa de interés a favor de los beneficiarios. Los subsidios son financiados con aportes del Gobierno nacional o de los entes territoriales y aprobados por la CNCA para apoyar un determinado segmento de productores o de actividades agropecuarias⁵⁰.

Entre 2012 y 2022 se destinaron en promedio \$59 mil millones del presupuesto general de la nación a las LEC, que apalancaron 38.324 operaciones por \$595 mil millones. El monto de los créditos otorgados por los intermediarios financieros a través de este instrumento tuvo una tasa de crecimiento promedio de 2,8% entre 2012 y 2018 y una tasa de 167,4% entre este último año y 2019 cuando se realizaron 50.195; así mismo, el valor de los subsidios creció a una tasa promedio de 2,6% entre 2012 y 2018 y a una tasa de

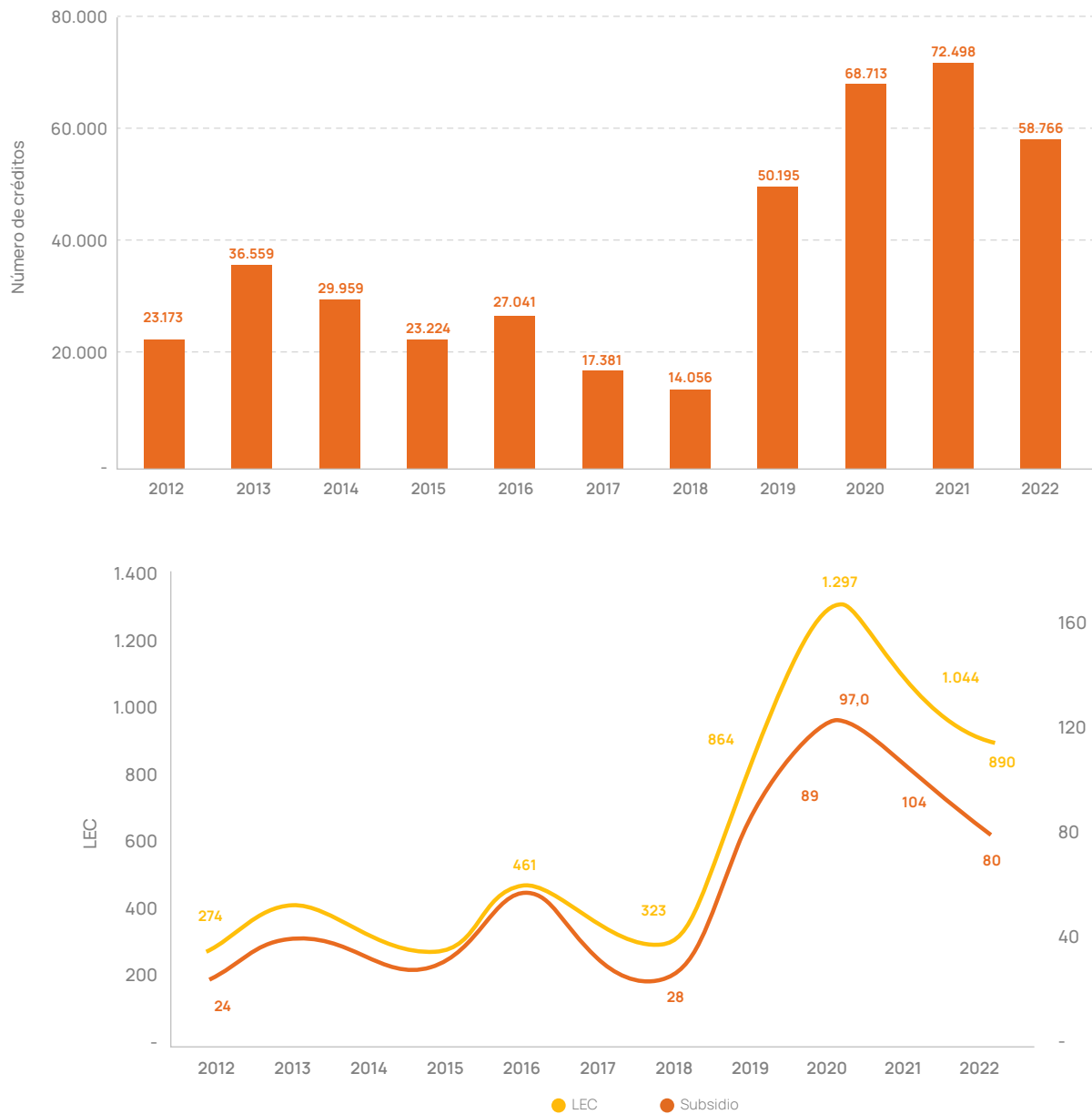
216,3% entre 2018 y 2019. Entre 2019 y 2022 el número de créditos y valor de los créditos registraron tasas positivas de crecimiento (5,4% 1,0%) y los subsidios tuvieron una tasa de crecimiento negativa de -3,7%. De esta forma, por cada peso de subsidio dado por el gobierno nacional se apalancaron en promedio 10,3 pesos de crédito.

Adicionalmente, Finagro ha administrado recursos de los entes territoriales para el otorgamiento de subsidios a la tasa de interés de créditos entregados en cada ente territorial, adicionales a los otorgados por el gobierno nacional. Según información suministrada por Finagro entre 2019 y 2022 se han abierto 8 LEC territoriales con los departamentos de Cesar, Casanare, Cundinamarca, Antioquia, Huila, Sucre, Popayán y Valle del Cauca mediante los cuales se entregaron 13.169 créditos por un valor de \$144,5 mil millones y subsidios por \$10,1 mil millones.

50. Este instrumento tiene su origen en el artículo 2 de la Resolución 08 de 2006 de la CNCA que creó un subsidio a la tasa de interés a favor de los beneficiarios de créditos dirigidos a financiar proyectos destinados a la reconversión en el marco del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), a los cultivos y actividades pecuarias incluidos dentro de la Apuesta Exportable Agropecuaria del MADR o al mejoramiento de la productividad del sector agrícola y pecuario. Luego, el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1133 de 2007 facultó al Gobierno nacional para destinar recursos del programa AIS para la creación de líneas de crédito en condiciones preferenciales para fomentar la reconversión y mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras. Así, a partir de 2008 el proyecto de inversión del programa AIS del MADR tuvo un rubro denominado Línea Especial de Crédito (LEC) para financiar el diferencial de tasa de interés existente entre un crédito ordinario y un crédito ofrecido a través del programa AIS. A su vez, la CNCA expidió la Resolución 05 de 2011, modificada igualmente por las Resoluciones 08 y 14 de 2011, 05 de 2012, 11 de 2013, y 04 y 11 de 2015, para crear y reglamentar la Línea Especial de Crédito con tasa subsidiada, en el marco del programa AIS. Posteriormente, la CNCA emitió la Resolución 03 de 2016 en la que se compiló y modificó la reglamentación de los incentivos y subsidios a través de crédito agropecuario y rural, específicamente el artículo 8 de esta resolución creó líneas especiales de crédito en el marco de la Ley 1133 de 2007 y demás programas especiales que determine el Gobierno Nacional, que contengan un subsidio a la tasa de interés de los créditos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que se otorguen con recursos de redescuento a través de los intermediarios financieros



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7**
- 8
- 9
- 10



Gráfica 52

LEC: Número de créditos, monto desembolsado y subsidio comprometido, 2012-2022 (Miles de millones de 2015).
Fuente: Finagro - Elaboración propia.

LÍNEAS ESPECIALES DE CRÉDITO (LEC)

Los créditos o microcréditos que otorguen los intermediarios financieros en condiciones Finagro o en condiciones de mercado pueden ser objeto de cobertura del FAG, previa firma del convenio marco respectivo entre el intermediario y el FAG. Entre 2012 y 2022 el FAG expidió en promedio 264.255 certificados de garantías por \$1,8 billones respaldando

créditos por \$2,4 billones, lo que implica un porcentaje de cobertura promedio de 75,5 %. En este lapso, el número de certificados aumentó a una tasa promedio de 2,3 %, el valor de las garantías se incrementó a una tasa de 3,7 % y el valor de los créditos respaldados creció en 3,9. En promedio, el 97,0% de las garantías expedidas se dirigieron a pequeños



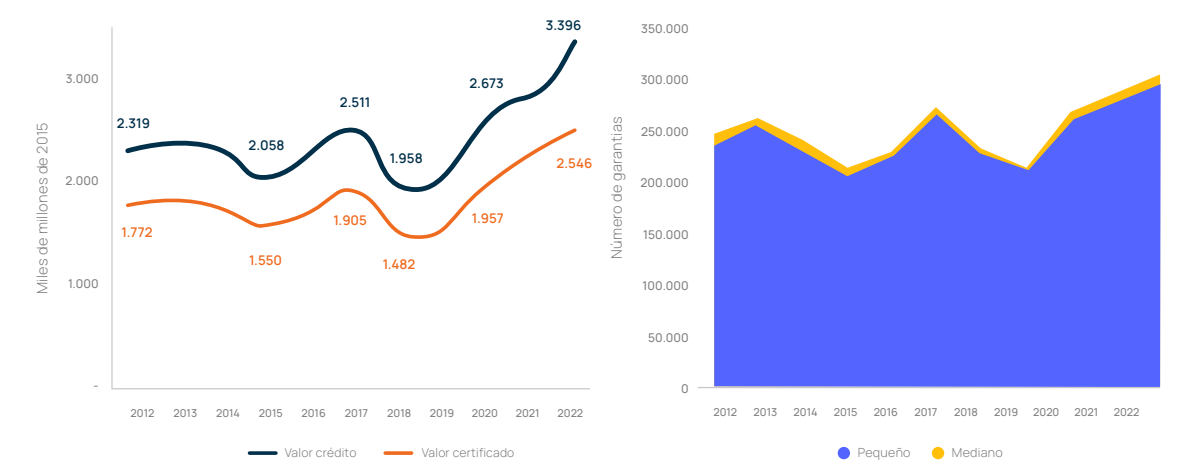
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

productores, el 2,9% a medianos y el 0,1% a grandes; aunque en términos de crecimiento las garantías expedidas a los grandes productores tuvieron la mayor tasa con 14,9% mientras que las expedidas a los medianos crecieron al 5,1% y las de los pequeños al 2,2% (**Gráfica 52**).

Según lo indicado por Finagro, las garantías del FAG son fundamentales para la inclusión financiera, en particular para los créditos otorgados por el Banco Agrario, debido a las dificultades existentes en el sector para demostrar la capacidad de pago y la propiedad de tierras. Sin embargo, al comparar el número de certificados con el número de créditos desembolsados con recursos Finagro, se observa que la proporción de certificados se ha reducido, pasando de 95,9% en 2012 a 54,5% en 2019 y a 64,3% en 2022. Estos resultados deben ser profundizados para concluir si, como se observa en el **Capítulo 5.1.**, el menor uso

se debe a que las garantías están dejando de ser una barrera porque ya no es exigido regularmente como un requisito y es usado más como una herramienta para mejorar el puntaje del solicitante, o si, como manifestaron las cooperativas de ahorro y crédito, su menor uso se debe a que es poco atractivo para sus clientes a quienes prefieren exigir otros mecanismos como los codeudores.

La cobertura del Fondo y la comisión varía según el tipo de productor, en la **Tabla 23** se resaltan las definidas para algunos tipos de productos o de esquema. Se observa que los pequeños productores y pequeños productores de ingresos bajos tienen condiciones favorables de las garantías mientras que éstas se desmejoran para el microcrédito rural y agropecuario, siendo los actores que menor cobertura reciben y mayor valor de la comisión deben pagar, entre la muestra seleccionada.



Gráfica 53 Monto de crédito y de garantías expedidas y número de garantías por tipo de productor, 2012-2022 (billones de pesos). Fuente: Finagro – Elaboración propia.

Tipo de productor o esquema	Cobertura	Comisión
Pequeños productores, pequeños productores de ingresos bajos y mujer rural	80%	1,50%
Mediano productor	60%	Comisión es fija y se determina según el riesgo y el plazo pactado
Gran productor	50%	
Esquema Asociativo	80%	1,50%
Esquema de Integración	70%	2,25%
Microcrédito Rural y Agropecuario	50%	2,50%

Tabla 22 Cobertura y comisión del FAG según una muestra de tipo de productor y esquema, 2023. Fuente: Finagro (2023). Elaboración propia.



1

FONDO DE MICROFINANZAS RURALES

2

3

4

5

6

7

8

9

10

El FMR se constituyó con un capital de \$7,7 mil millones provenientes del programa gubernamental denominado “Programa de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural” (PADEMER). El FMR inició sus operaciones en 2016 con un desembolso de \$6,2 mil millones de pesos constantes de 2015 a dos cooperativas (Crecamos y Contactar), gracias a los cuales se atendieron 2.377 productores. El año siguiente se desembolsaron \$2,1 mil millones por medio de 876 microcréditos a tres cooperativas: las dos iniciales más Actuar Microempresas. En 2018, el FMR continuó con los mismos tres operadores que desembolsaron 783 microcréditos por \$2,0 mil millones.

En 2019, con base en lo estipulado en el artículo 63 del PND 2018-2022 fueron trasferidos \$50.000 millones del patrimonio técnico de Finagro al Fondo con el objetivo de convertirlo en un instrumento clave en el proceso de inclusión financiera. Esta modificación, junto al reintegro de \$3,3 mil millones de 2015 por parte de Crecamos que pasó a ser vigilada por la SFC, permitió pasar de otorgar 389 microcréditos en 2019 a 1.292 en 2020 y, por ende, a ampliar el monto desembolsado de \$0,9 mil millones a \$4,5 mil millones. Sin embargo, en el año 2021 el número de créditos colocados se redujo a 552 microcréditos por \$2,1 mil millones en 2021 y a 403 por \$1,6 mil millones en 2022. Actualmente, el FMR facilita el acceso al microcrédito de los pobladores rurales a través de cinco intermediarios microfinancieros: Contactar, Finanzfuturo, Fundación de la Mujer Colombia S.A.S, Fundesan e Interactuar.

La reducción en el número de microcréditos y en el valor ha llevado a que Finagro haya planteado en sus informes de gestión como uno de sus retos contar con mayores recursos para el Fondo. Para este fin, el artículo 219 de la Ley 2294 de 2023 facultó a Finagro para fondear a las entidades vigiladas para el otorgamiento de créditos al sector agropecuario y rural en las condiciones que establezca la CNCA para el esquema de fondeo global de que trata el numeral 2 del artículo 227 del EOSF.

En conclusión, las barreras de acceso que enfrentan las mipymes en el país son aún más profundas

cuando se trata de los pequeños y medianos productores del sector agropecuario. Esto, porque como se menciona en el **Capítulo 5.1**, los clientes del sector suelen tener mayores niveles de informalidad y dificultades para demostrar la propiedad y ofrecer garantías reales, menor cantidad de información sobre costos y precios, condiciones más precarias para innovar y enfrentar crisis, y mayores niveles de riesgo, entre otros.

Por todo lo anterior, el rol de Finagro es fundamental para facilitar el acceso a financiamiento de los pequeños productores del sector agropecuario; el hecho que tenga un enfoque sectorial y que exija la implementación de la metodología de crédito agropecuario contribuye a abordar algunas barreras propias del sector como son las particularidades de los proyectos productivos, de los costos y precios y la necesidad de plazos alineados con el proceso productivo. El número de créditos de fomento de Finagro para el sector agropecuario se ha incrementado en los últimos diez años, y más de cuatro quintos de estos se dirigen a pequeños productores con tasas de interés tan sólo dos puntos porcentuales mayores a las de los créditos comerciales y significativamente más económicas que las del microcrédito, contribuyendo a abordar la barrera de autoexclusión por los costos de los créditos. Tres de cada cuatro créditos se hacen con recursos de redescuento, y la gran mayoría del total son colocados a través de los bancos, en particular del Banco Agrario, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito canalizan una mínima fracción de los recursos de Finagro y enfrentan dificultades para poder acceder a un cupo con el Fondo. Por otro lado, Finagro, a través de las Líneas Especiales de Crédito (LEC), también ofrece una alternativa de financiación muy atractiva tanto para los productores agropecuarios como para los intermediarios financieros, que permite el acceso a crédito con tasas subsidiadas.

El FAG contribuye también a reducir barreras de acceso al crédito, puesto que se dirige principalmente a pequeños productores, aunque es



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

necesario explorar la razón para el decrecimiento en la proporción de certificaciones de garantía expedidas frente al total de desembolsos. El microcrédito agropecuario y rural, a pesar del crecimiento superior al 200% que ha presentado desde su introducción en 2014, no se ha posicionado como un producto ampliamente demandado por los productores agropecuarios. Su participación en el monto total desembolsado por Finagro no alcanza el 1%, lo cual podría explicarse por los altos costos que implica la tecnología microfinanciera y que redundan en tasas de interés superiores a las tasas límite establecidas para el crédito de fomento. Así mismo, ha sucedido con el FMR, al cual sólo han logrado acceder cinco intermediarios financieros, por lo que el alcance en términos de créditos es muy limitado. Finalmente, se evidencian áreas de mejora para optimizar el impacto de Finagro, como son:

- a. La simplificación de los procedimientos que deben surtirse entre el intermediario y el Fondo para los desembolsos de redescuento y de líneas LEC.
- b. El trabajo conjunto con los intermediarios financieros para la ampliación de la red que canalice recursos de Finagro y del FMR y lleguen a más regiones y productores agropecuarios.
- c. El incremento de los recursos disponibles para Finagro a través de los TDA para la mayor oferta de créditos con recursos de redescuento que son los que se dirigen en mayor proporción a los pequeños productores, y la consecuente reducción del crédito sustitutivo que se desembolsa en más del 80 % a grandes productores.

- d. Profundizar el uso de la “metodología de crédito agropecuario”, que contempla el desarrollo de herramientas que le permitan a las entidades financieras fortalecer las capacidades de los analistas de crédito en la identificación de las necesidades de los productores agropecuarios y tener así un proceso de colocación de crédito agropecuario más eficiente. Entre estas herramientas Finagro identifica los Marcos de Referencia Agroeconómicos que proveen información de los costos de producción, los ciclos productivos, los rendimientos, los ingresos y las particularidades técnicas de diferentes sistemas productivos (pecuarios y agrícolas) para una zona geográfica definida.

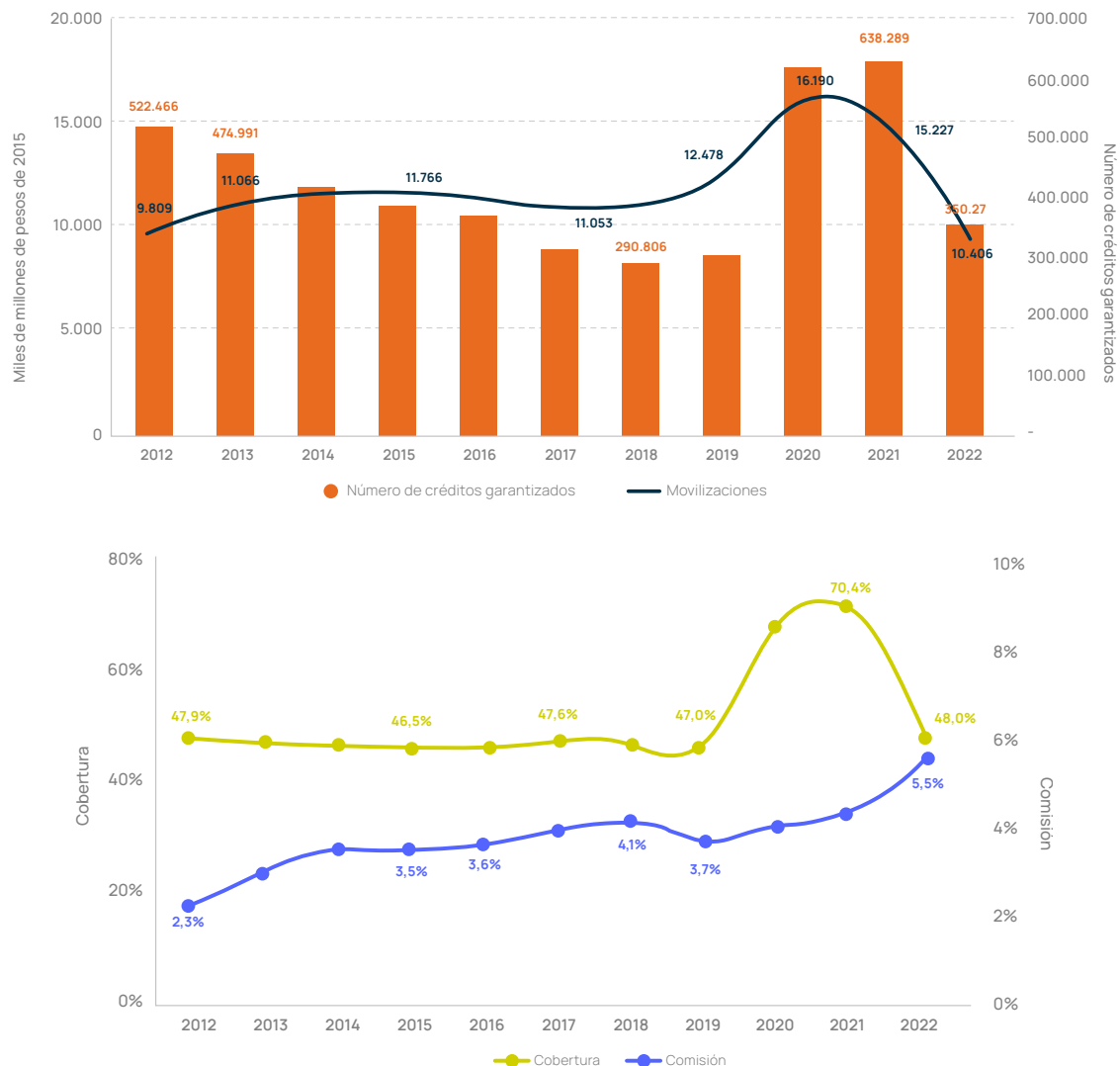
Adicionalmente, desde el punto de vista de Finagro el principal desafío para el uso o consumo de servicios financieros se encuentra en la escasa educación financiera que poseen los pequeños productores y microempresarios rurales. En 2019 Finagro implementó una metodología de educación financiera en la que se abordaban tres temas (manejo del crédito agropecuario, manejo de las finanzas de la microempresa y transparencia de la información financiera) en tres talleres presenciales con una duración de cuatro horas. Para llevar a cabo la transmisión de conocimiento los funcionarios de las regionales de Finagro capacitan los equipos comerciales y técnicos de las entidades financieras, para que a su vez éstos trasmitan la información a los productores y microempresarios rurales. No obstante, el mecanismo de difusión ha tenido como principal dificultad la alta rotación de los equipos comerciales que obliga a realizar procesos de capacitación continua que no siempre pueden ser realizados por Finagro.



7.3 Fondo Nacional de Garantías

El volumen de créditos desembolsados con garantía del FNG se incrementó en términos reales en 0,6%, promedio anual pasando de \$9,8 billones en 2012 a \$10,4 billones en 2022. Por su parte, el número de operaciones garantizadas pasó de 522.466 a 350.127 lo que significó un crecimiento negativo de -3,9%. Esta reducción estuvo acompañada de mayores comisiones, las cuales mostraron un crecimiento anual promedio de 9,2%

en el mismo periodo, partiendo de 2,3% en 2012, alcanzando 5,5% en 2022 y superando 6,0% a octubre de 2023. Al contrario, la tasa de cobertura se mantuvo estable alrededor del 50,0% (**Gráfica 53**). En promedio, las movilizaciones del FNG equivalen al 12,1% del valor total desembolsado de crédito comercial y microcrédito por las entidades financieras, organizaciones de la economía solidaria e IMF presentado en el **Capítulo 4.1.1**.



Gráfica 54

Movilización y número de créditos garantizados por el FNG y tasa de comisión y de cobertura promedio, 2012 – 2022. Fuente: FNG. Elaboración propia.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

El FNG posee tres líneas de garantía: empresarial, vivienda de interés social (VIS) e institucional. Mientras la primera concentró en promedio el 99,4% del valor desembolsado entre 2012 y 2022, las otras dos participaron con 0,4% y 0,2% respectivamente. La movilización de las garantías empresariales se ha hecho a través de más de 90 programas durante los últimos 10 años, de los cuales 32 corresponden a programas especiales⁵¹, 36 a los programas tradicionales del Fondo y 22 corresponden a la estrategia Unidos por Colombia implementada en 2020 y 2021 para apoyar a los empresarios en la coyuntura generada por el COVID-19 con garantías con tasas de cobertura hasta de 90% y subsidios para el pago de la comisión. Las garantías tradicionales fueron responsables del 99,7% de las movilizaciones de los programas empresariales entre 2012-2019 mientras que la participación de los programas especiales fue baja y variable, puesto que depende de las alianzas que se hagan (Gráfica 54). Los principales programas tradicionales correspondieron a empresarial multipropósito, microcrédito, pyme preferente, leasing y cupos rotativos de crédito. Es importante ahondar en la relación costo-beneficio de la creación de líneas especiales con muy bajos montos, frente a la estandarización de programas a los cuales se puedan unir los aliados que estén buscando atender segmentos geográficos específicos con sus recursos.

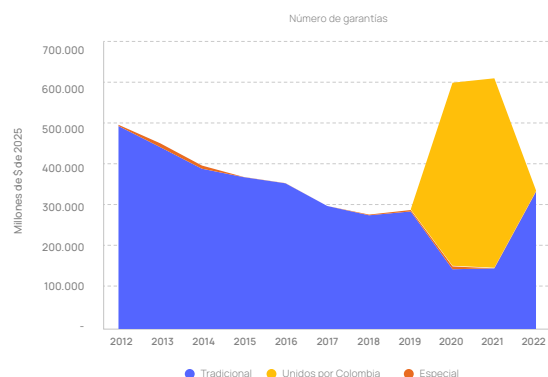
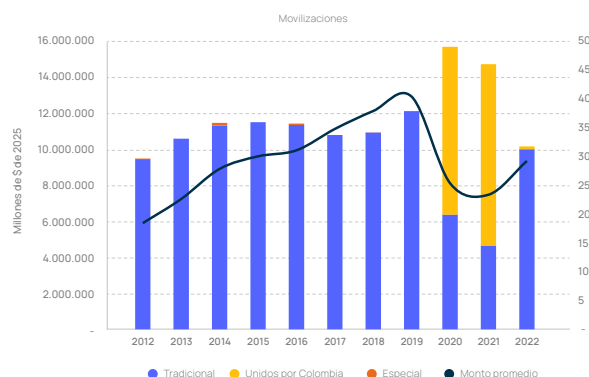
Las microempresas han sido beneficiarias del 70,1% del total de créditos garantizados por el FNG, en promedio entre 2012-2022, mientras que las pymes del 28,4%, lo cual evidencia que las garantías han ganado un amplio espacio en el microcrédito y han viabilizado su originación. Sin embargo, en el valor total participan en mayor proporción las pymes, puesto que el valor promedio del crédito es superior para éstas (\$ 114,2 promedio anual) que

para las microempresas (\$7,7 promedio anual). El valor promedio del crédito desembolsado se incrementó a partir de 2020, puesto que en los años previos (2012-2019) éste era de \$5,3 millones para microempresas y \$80,4 millones para pymes.

Entre 2019 y 2020, el valor total movilizado en la línea empresarial creció en 29,5 % y el número de créditos garantizados aumentó en 106,3 % debido a la inyección de capital realizada por el Gobierno nacional para la implementación del Programa Unidos por Colombia. Del valor y número de créditos garantizados entre 2020 y 2021, en promedio el 63,6% y 75,2%, respectivamente, correspondió a dicho programa (Gráfica 54). Dada su relevancia, ANIF y el FNG llevaron a cabo una evaluación del Programa Unidos que concluyó que mediante éste fue posible, en primera instancia, garantizar exitosamente los créditos de las empresas de todos los sectores económicos, con particular importancia en las actividades más afectadas (comercio, industria y construcción). En segunda instancia, logró atender un mayor número de microempresas y nuevos segmentos poblacionales (trabajadores independientes) y, en tercera instancia, incrementó la presencia del Fondo en todo el territorio nacional. Un aspecto clave señalado por la evaluación es el rol contra cíclico que asumió el FNG al proveer garantías para que las empresas obtuvieran recursos que les permitieran cubrir los gastos de nómina y los costos de producción y de esta manera mantener su continuidad (Escobar y Suarez, 2022). De acuerdo con el informe de gestión de 2022 del FNG, la terminación del Programa Unidos por Colombia representó un reto importante para el Fondo debido que éste tuvo que regresar a las condiciones tradicionales con coberturas hasta el 50% y comisiones no subsidiadas, situación que llevó a una disminución tanto en la movilización como en el número de créditos, comparado con 2021.

51. Los programas especiales de garantía buscan promover el acceso al crédito en regiones o sectores económicos específicos, mediante alianzas con los entes territoriales y entidades del Gobierno Nacional para ofrecer garantías diferenciales, en comparación a los productos tradicionales, en aspectos como cobertura o costo de la comisión. Entre 2012 y 2023 se realizaron convenios para ofrecer programas especiales con los ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Transporte, Cultura y el programa BDO; así como con las Gobernaciones del Quindío y de Nariño y las alcaldías de Armenia, Candelaria, Cali, Fusagasugá y Tumaco, entre otros.





Gráfica 55 Movilizaciones y número de créditos garantizados en la línea empresarial según programa, 2012 – 2022.
Fuente: FNG. Elaboración propia.

INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

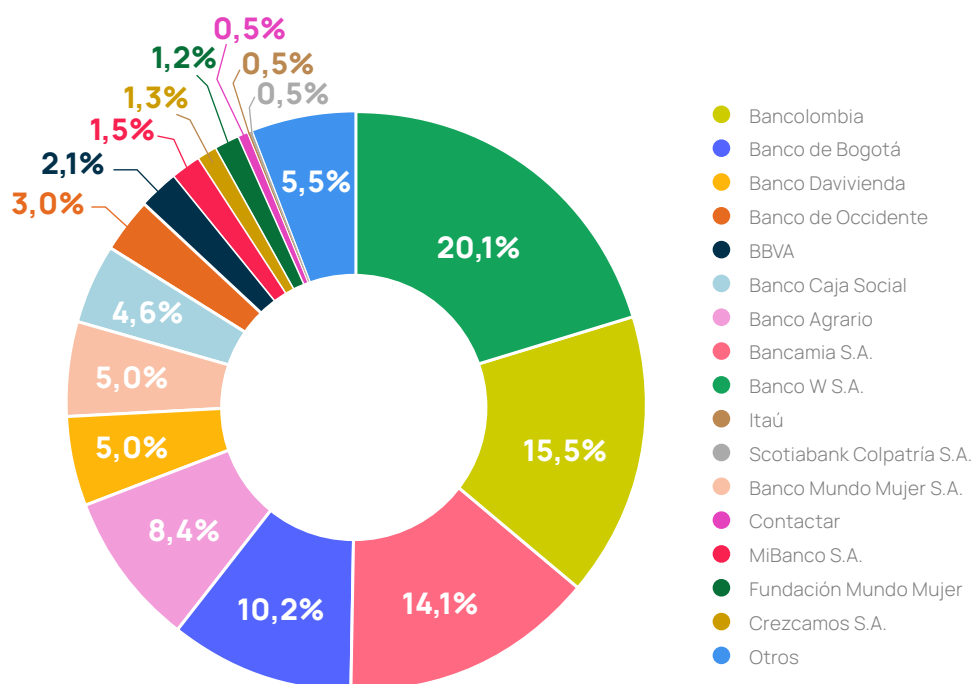
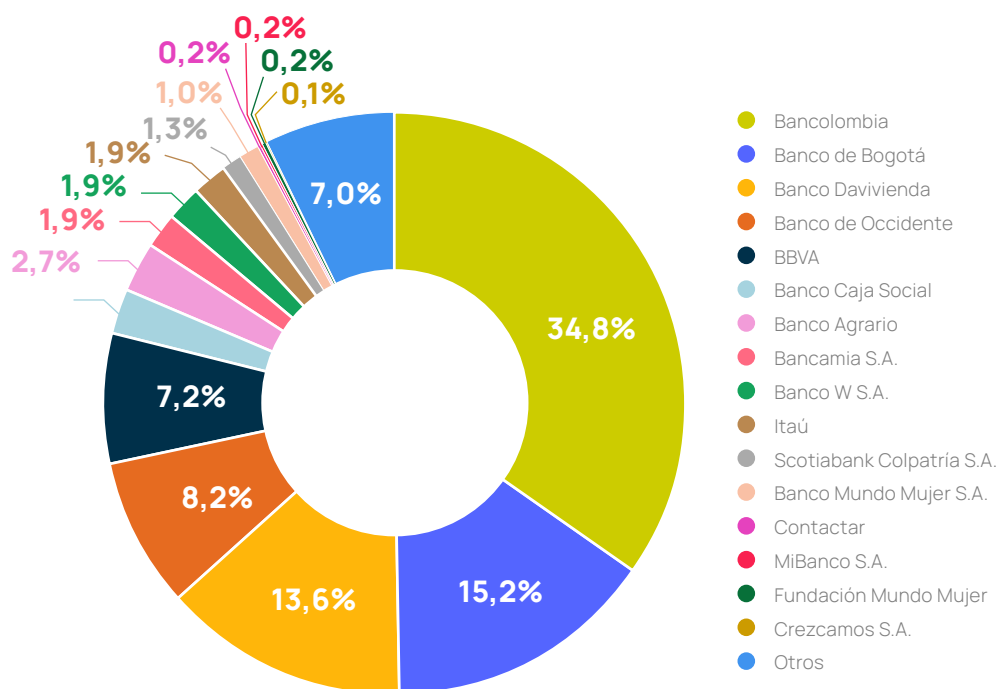
Entre 2012 y 2023 el FNG ha canalizado garantías crediticias con 118 intermediarios financieros que son tanto entidades vigiladas por la SFC como por la SES y no vigiladas, incluyendo en este último grupo IMF, cajas de compensación y Fintechs. Los bancos y algunas CF, cooperativas e IMF, en suma 32 intermediarios, han usado las garantías del Fondo de forma constante en el periodo mencionado (9 años o más), mientras que 62 solamente han usado las garantías 4 años o menos, entre 2012-2023. La mayoría de estos intermediarios son cooperativas, IMF o Fintechs, la mitad (31) iniciaron o retomaron el uso de las garantías en 2020, posiblemente por el Programa Unidos por Colombia mientras que cerca de 29 dejaron de usar las garantías hace años.

Tanto el valor movilizado como el número de garantías muestran una fuerte concentración en las entidades bancarias dejando poca participación a otras entidades que proveen crédito como las cooperativas y las IMF. 13 bancos concentraron entre 2012 y 2022 el 92,5% del valor y 90,8% del total de créditos garantizados. En la composición de la participación de estas dos variables, sin embargo, hay

diferencias, debido a la especialización de algunos bancos en microcréditos. Así, si bien Bancolombia concentró 34,8% del valor de los créditos garantizados en el periodo, sólo participó en 15,5% del número de créditos, mientras que Banco W S.A. y Bancamía participaron cada una con 1,9% del valor movilizado, pero con 20,1% y 14,1% del número de garantías, respectivamente (**Gráfica 55**).

La concentración en las entidades bancarias refleja el análisis de riesgo que realiza el FNG sobre los intermediarios financieros, en el que la banca tradicional es catalogada como de menor riesgo frente a otros proveedores de crédito. Esta situación también tiene efecto sobre la comisión, la cual es más alta para los intermediarios clasificados como de mayor riesgo, situación que lleva a un incremento en el costo del crédito para los empresarios. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los diferentes intermediarios financieros existe una percepción sobre la relación cobertura – costo (comisión) que hace que los productos del Fondo no sean atractivos para algunos intermediarios especialmente para los oferentes de microcréditos.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10



Gráfica 55

Participación de los intermediarios en el valor garantizado, 2012 - 2022 (porcentaje).

Fuente: FNG. Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Como se explicó en el **Capítulo 5.1**, la información estadística y las entrevistas realizadas a los intermediarios financieros sugieren que en las condiciones actuales del mercado crediticio no se identifica la falta de garantías como una barrera que afecte de igual forma a todas las empresas. Así, la información reportada en dicho capítulo señala que las garantías son exigidas en mayor proporción a las medianas empresas en comparación con las pequeñas y micro. Esta conclusión se ratifica con la información presentada en esta sección donde se encontró que en la última década el FNG ha orientado algunos de sus productos para atender en mayor medida a las pymes lo que se evidencia en, por un lado, una alta concentración del número de créditos garantizados y del valor garantizado en las pymes y en las entidades bancarias, las cuales orientan sus servicios principalmente a este segmento.

Por otro lado, en el **Capítulo 7** también se evidenciaba que los intermediarios financieros consideran que las garantías contribuyen a mejorar la calificación de los clientes cuando éstos no cuentan con la información suficiente de sus ingresos o no pueden demostrar con suficiente robustez su capacidad de pago (alto riesgo), o, que las garantías del FNG reemplazan la exigencia de garantías reales o agilizan los procesos de aprobación y desembolso frente a estas y los procesos asociados de valoración y constitución en notarías. Aunque hay poca profundización al respecto, algunos estudios específicos para Colombia han encontrado estos resultados a través de análisis econométricos. Una investigación publicada en 2014 encontró que las garantías ofrecidas por el FNG lograron que los clientes fueran considerados más confiables para recibir crédito, redundando en la reducción de las asimetrías de información y la disminución de la necesidad de tener garantías reales para los créditos y menor provisión en los establecimientos de crédito (Castillo y Giron, 2014). Resultados similares fueron alcanzados por un estudio reciente sobre el papel de las garantías en el microcrédito que concluyó que las movilizaciones del FNG facilitaron el acceso al crédito de los microempresarios, redujeron los costos del riesgo de crédito

al reducir el gasto en provisiones y demostraron sus beneficios como estrategia contra cíclica en el periodo de pandemia. Finalmente, encontraron también una correlación entre el ritmo de originación de créditos y el tamaño y apalancamiento de las entidades (Ramírez et al., 2023).

Para maximizar estos efectos positivos, los oferentes de crédito entrevistados coincidieron en la necesidad de reducir la comisión de las garantías e incrementar la cobertura. La comisión es un desincentivo para los clientes, en particular micro y pequeñas empresas, quienes prefieren o no solicitar la garantía por los altos costos y bajas tasas de cobertura o bajar el monto del crédito para que esta no les sea exigida. De igual forma, algunas cooperativas e IMF indicaron que aun cuando tienen cupo con el FNG no lo utilizan debido a que es muy pequeño o los costos son muy altos, lo que los obliga a buscar alternativas para mitigar el riesgo con mecanismos que les resulta más costo-efectivos como los codeudores. En la definición de la comisión el FNG identificó que su comportamiento creciente era producido por el modelo de cobro de la tarifa y de su ajuste. Sobre el primero, la comisión dependía del intermediario financiero, no del riesgo del cliente, es decir el mismo empresario con la misma información podría tener una tarifa de 5% en un banco y de 3% en otro. Sobre el ajuste, un intermediario que por su calificación con el FNG tuviera una tarifa alta y un cupo limitado, tenía incentivos para aprovechar ese cupo vinculando a los clientes con mayores niveles de riesgo, lo cual implicaba que el FNG tuviera que restringir aún más al intermediario aumentando la tarifa y disminuyendo el cupo, generando un círculo vicioso que llevaba a condiciones cada vez menos favorables del producto. Esta dificultad se está empezando a abordar mediante acuerdos bilaterales con los intermediarios para que el FNG reduzca la tarifa a cambio de que el intermediario gestione un mercado más diverso en cuanto al nivel de riesgo.

En este sentido, los resultados derivados de la implementación del programa Unidos por Colombia mostraron que los aumentos en el porcentaje de cobertura y la reducción en el costo de la



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

comisión facilitaron el acceso a financiamiento formal a las microempresas. Por esta razón, y específicamente para la economía popular, el FNG creó un producto denominado Unidos por el Cambio con el que se garantizan créditos para la actividad productiva de monto máximo de 6 smmlv, con cobertura de 80% y una tarifa de comisión subsidiada de 3,5%.

Los intermediarios financieros también manifestaron que procedimentalmente había oportunidades de mejora en el FNG. Por un lado, porque los procesos de aprobación del cupo eran exigentes y no contemplaban las diferencias en el tipo de intermediarios ni en su fase de desarrollo. El FNG, siendo consciente de las deficiencias del proceso que aplicaba, creó modelos particulares según las características, patrimonio, rentabilidad de cada uno de los tipos de intermediarios y exigiendo requisitos específicos para *Fintechs*, microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito e instituciones financieras. Además, hizo una racionalización de pasos y de la documentación solicitada en el proceso interno de evaluación. Así, no sólo ha agilizado el proceso de evaluación y aprobación, pasando de 40 días a una semana, sino que ha permitido que muchos más aliados

entren a trabajar con el FNG, logrando así mayor capilaridad en los territorios con la vinculación de cooperativas, bancos de nicho e IMF. De las 52 cooperativas de ahorro y crédito vinculadas con el FNG a la fecha, 25 fueron evaluadas en el segundo semestre de 2023.

Finalmente, algunos intermediarios han encontrado que la formalización de las garantías es dispendiosa, la supervisión posterior es exigente lo cual implica que se requiera un equipo lo que incrementa los costos de la operación. Adicionalmente, consideran que la reclamación, en caso de siniestro del crédito, implica un proceso complejo que incluye la demostración de un proceso jurídico, lo cual desincentiva el uso del instrumento para mitigar los riesgos. Al respecto el FNG es consciente de que el tiempo que toma establecer el default de la deuda puede tomar tiempo, puesto que si bien para créditos pequeños sólo se requiere que pasen 120 días de no pago y el envío de una carta, para créditos de mayor valor sí se debe desarrollar un proceso ejecutivo. En este caso es necesario que el Fondo adelante la revisión del reglamento de tal forma que se encuentren eficiencias en el procedimiento y no se desincentive a los intermediarios para usar el cupo aprobado.



4

5

6

7

9

10

8

INSUMOS PARA LA SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA:

ANÁLISIS DE PROSPECTIVA

8.1 Indicador de Prospectiva

8.2 Caracterización de sectores con
altas posibilidades de comercio



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

En esta sección se identifican los productos y sectores en los cuales las mipymes tienen mayores posibilidades de incrementar sus exportaciones, y los mercados geográficos en los cuales podrían enfocarse. Asimismo, se caracterizan, según sus condiciones de ubicación geográfica, producción, ventas, empleo

y comercio externo. Los resultados son un insumo que puede orientar la priorización de sectores en los cuales se podría enfocar la política pública de financiación empresarial para impulsar el desarrollo de los sectores con mejores posibilidades de comercio y, consecuentemente, de mayor impacto.

8.1 Indicador de Prospectiva

Para evaluar los mercados externos (países o regiones) en los que productos exportados por las mipymes tendrán la mayor posibilidad de incrementar el flujo de exportaciones en los próximos años se adaptó el Indicador de Prospectiva propuesto por Nieto (2020), el cual se compone de dos índices⁵²:

- i) El índice de condiciones de demanda muestra si la demanda del producto exportado ha crecido de forma sostenida en el conjunto de países del mundo que se está considerando para el análisis.
- ii) El índice de facilidades del comercio brinda información sobre la “facilidad” de entrada de los productos analizados al mercado de interés. Si existe un acuerdo comercial y la distancia al mercado es menor, se asume que existen mayores “facilidades” de ingreso de los productos colombianos a dicho mercado, frente a una situación en la que no hay acuerdo o la distancia es más alta.

El Indicador de Prospectiva combina los dos índices de forma ponderada, asignando 60% a las condiciones de demanda y 40% a la facilidad de entrada. Con base en los resultados, los productos se clasifican en los siguientes tres grupos: Posibilidad alta de comercio, Posibilidad media de comercio y Baja posibilidad de comercio.

Para llevar a cabo el cálculo del indicador inicialmente se creó una muestra de productos exportados (partida a cuatro dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA)) por tamaño a partir de la información utilizada en la sección 5.6 y el uso de los siguientes criterios:

- Que la participación del producto en el total de exportaciones hechas por las empresas del tamaño correspondiente fuera superior a 0,5%.
- Que no pertenecieran al capítulo 27 del SA (Combustibles y aceites minerales y sus productos), en línea con la estrategia de reindustrialización del Gobierno nacional.

De esta forma, se seleccionaron 34 productos de las microempresas identificadas, que acumularon 57,2% del promedio anual de las exportaciones realizadas por este segmento entre 2010 y 2019. 41 productos de las pequeñas empresas que representaron 51,9%; 24 productos de las medianas (40,6%) y 23 de las grandes (26,6%)⁵³. Una vez definida la muestra de productos exportados se utilizó el programa informático “Solución Comercial Integrada Mundial” (WITS por sus siglas en inglés) del Banco Mundial el cual contiene datos de importaciones y exportaciones de productos para y por destino para el periodo 2017-2021⁵⁴. De la información en WITS se descartaron las com-

⁵². Para más detalle sobre la metodología, consultar Nieto (2020).

⁵³. Puesto que se excluyeron los productos del capítulo 27, no se consideraron 6 productos de las grandes empresas que representaron 31,4 % del total de las exportaciones de este conjunto de empresas, 3 de las medianas (16,8 %); 5 de las pequeñas (3,5 %) y uno de las micro (2,2 %). Hay productos comunes a los grupos de empresas por tamaño.

⁵⁴. Este periodo corresponde a la información disponible bajo la edición 2017 del SA. Para más detalle consultar <https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es> y <https://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.



1

binaciones producto-mercado de interés, cuando no existen al menos tres años de información mayor a cero, es decir, cuando durante los cinco

2

años de análisis no se reportaron exportaciones o importaciones para, al menos, tres años.

3

INDICADOR DE PROSPECTIVA POR TAMAÑO DE EMPRESA

4

Un primer resultado es que las operaciones de comercio exterior son más constantes en las pymes y grandes empresas que en las microempresas. Como se observa en la **Tabla 24**, el número total de combinaciones analizadas fue 1,5 veces mayor en las primeras frente a las segundas. Un segundo resultado es que la diversificación de mercados aumenta con el tamaño de empresas. Mientras en las microempresas 76,1% de las combinaciones producto-mercado de interés se concentran en 5 mercados, en las medianas y grandes empresas esta proporción es de 68%. Un tercer resultado es que la proporción de combinaciones producto-mercado de interés para

5

las cuales las mipymes tienen altas posibilidades de incrementar sus exportaciones está entre 22,0% y 25,0% del total, y la suma con las de posibilidad media se eleva hasta 55,0%. En las grandes empresas, 29,6% tienen altas posibilidades y junto con las de media posibilidad equivalen a 59,8%. Un cuarto resultado es que la proporción de productos con altas posibilidades de ampliación del comercio se incrementa con el tamaño empresarial. Mientras del total de productos seleccionados para el análisis de las microempresas, 65,7% tienen altas posibilidades en al menos una economía, en las grandes empresas esta proporción es de 87,0%.

6

7

8

9

10

Región	Microempresa				Pequeña				Mediana				Grande			
	Alta	Media	Baja	Total	Alta	Media	Baja	Total	Alta	Media	Baja	Total	Alta	Media	Baja	Total
Europa occidental	8	15	30	53	14	41	55	110	11	62	17	90	7	53	35	95
Asia oriental	0	7	32	39	0	16	75	91	0	8	57	65	4	42	0	46
América del sur	33	24	9	66	50	32	9	91	31	21	7	59	67	36	18	121
Centroamérica	17	17	7	41	47	5	3	55	39	5	6	50	64	14	13	91
Oriente medio y África del norte	2	3	16	21	3	4	30	37	3	3	29	35	1	6	30	37
Europa oriental	0	3	10	13	1	8	19	28	0	11	23	34	0	14	18	32
América del norte	2	8	15	25	9	17	15	41	7	11	7	25	10	16	9	35
Europa central	1	2	4	7	2	4	7	13	3	4	12	19	1	4	12	17
Europa septentrional	0	0	2	2	0	3	6	9	0	8	7	15	0	5	8	13
Asia central	0	0	7	7	0	1	13	14	0	0	11	11	0	1	3	4
Asia occidental	0	0	3	3	0	0	12	12	0	0	10	10	0	0	10	10
Australia Nueva Zelanda	0	0	6	6	0	4	8	12	0	3	7	10	0	4	11	15
El Caribe	3	2	5	10	7	4	3	14	5	3	1	9	18	9	5	32
África subsahariana	0	0	1	1	0	0	9	9	1	0	5	6	4	0	14	18
Islas del pacífico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Total General	66	81	147	294	133	139	264	536	100	139	199	438	168	171	228	567

Tabla 23

Indicador de Prospectiva: Productos y mercados según posibilidades de comercio, tamaño y mercado de interés (2017-2021). Fuente: Banco Mundial-WITS, Nieto (2020). Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Es de resaltar que los productos identificados con altas posibilidades de comercio para las mipymes se enmarcan en las prioridades del Gobierno nacional manifestadas tanto en el PND como en la política de reindustrialización. A manera de ejemplos, primero, se encuentran múltiples productos pertenecientes al sector agropecuario, como son el café, banano, flores, frutas, papa, hortalizas, tabaco y alimentos procesados que se encadenan con el sector primario, como aceite de palma, confitería, carnes procesadas y otros, en los cuales es posible

potenciar modelos de bionegocios e innovar. Segundo, están los medicamentos, priorizados tanto en el PND como en la política de reindustrialización y en los cuales hay oportunidades para fortalecer la producción a través del conocimiento. Finalmente, hay altas posibilidades en áreas como el transporte tanto terrestre como fluvial, en los cuales es factible establecer sinergias y aplicar el conocimiento y desarrollo tecnológico del sector defensa para aprovechar las oportunidades del mercado externo y las capacidades existentes en las mipymes.

MICROEMPRESAS

Del total de productos seleccionados para el análisis de prospectiva de las microempresas, 64,7% tienen al menos un mercado en el cual tienen altas oportunidades, entre los que se destacan el *Aceite de palma*; *Papel y cartón*; *Bananas*; *Desperdicios de cobre* e *Hidrazina e hidroxilamina*. Las regiones en

donde más países han incrementado las compras de estos productos entre 2017-2019 son América del Sur, Centroamérica y Europa Occidental. En América del Sur se destacan Ecuador y Perú, mientras que en Centroamérica lo hacen Panamá y Costa Rica (Tabla 25).

Sector (CIIU Rev.4)	Producto (SA 4 Díg.)	América del sur	Centro américa	Europa occidental	El Caribe	América del Norte	Oriente medio y África del norte	Europa Central	Total
Agricultura, ganadería, caza	Bananas	0	0	5	0	0	0	0	5
	Papas frescas o refrigeradas	0	1	0	0	0	0	0	1
Pesca y acuicultura	Pescado fresco o refrigerado	1	0	0	0	0	0	0	1
Extracción de otras minas y canteras	Piedras preciosas o semipreciosas	0	0	1	0	0	1	0	2
Elaboración de productos alimenticios	Aceite de palma	6	0	1	1	1	0	0	9
	Cacao en polvo	3	1	0	0	0	0	0	4
	Leche y nata	1	2	0	0	0	0	0	3
	Pescado congelado	1	1	0	0	0	0	0	2
	Aceite de soja	1	0	0	0	0	0	0	1
Fabricación de productos textiles	Hilados de filamentos sintéticos	3	1	0	0	0	0	0	4
	Tejidos de algodón	1	1	0	0	0	0	0	2
Transformación y fabricación de productos de madera y corcho	Madera perfilada	0	0	0	0	0	1	0	1
Fabricación de papel, cartón y productos de papel, cartón	Papel, cartón	3	2	1	0	0	0	0	6
Fabricación de sustancias y productos químicos	Hidrazina e hidroxilamina	2	3	0	0	0	0	0	5
	Óxido de cinc	2	2	0	0	0	0	0	4



Fabricación de sustancias y productos químicos	Glicerol en bruto	1	1	0	0	0	0	0	2
	Propanos y derivados	2	0	0	0	0	0	0	2
	Óxidos de titanio	1	0	0	0	0	0	0	1
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	Desperdicios de cobre	3	1	0	0	0	1	0	5
	Aluminio en bruto	1	1	1	0	0	0	0	3
	Oro	0	0	1	0	1	0	0	2
	Alambre de aluminio	1	0	0	0	0	0	0	1
Total		33	17	8	3	2	2	1	66

Tabla 24

Indicador de Prospectiva de las microempresas: Productos y regiones con altas posibilidades de comercio (2017-2021). Fuente: Banco Mundial-WITS, Nieto (2020). Elaboración propia.

PEQUEÑA EMPRESA

Las pequeñas empresas tienen altas posibilidades de incrementar el comercio en un mayor número de economías con los productos de *Medicamentos, Papel higiénico; Aceite de Palma, Café, Abrigos para Mujer*, principalmente en América del Sur y Centroamérica, en donde se destacan Ecuador, Perú Chile, Brasil, Panamá, Guatemala y Costa Rica. Es de resaltar la amplia diversidad de productos que exportan las pequeñas empresas y en los cuales tienen oportunidades de crecimiento, que se ubican en el sector

primario, como el *Café, Banano y Cacao*, y en sectores con mayor valor agregado y exigencia de innovación e investigación, como los *Medicamentos, Aparatos de radiodifusión y los Transatlánticos, barcos, transbordadores, cargueros, barcasas* (Tabla 26). La diversidad de oportunidades de las pequeñas empresas también se evidencia en el hecho que fue el tamaño empresarial en el cual se seleccionaron más productos para el análisis y 70,7 % de ellos tienen altas oportunidades en al menos un mercado de interés.

MEDIANA EMPRESA

El porcentaje de los productos seleccionados para el análisis que se clasificaron con altas posibilidades de comercio en al menos un mercado de interés para las medianas empresas es 79,2 %, lo que corresponde a 19 productos. Entre ellos, los que tienen oportunidades en un mayor número de países son *Aparatos mecánicos accionados a mano, Flores y*

capullos, Preparaciones y artículos farmacéuticos y Café. Las regiones en donde se identifican más países con oportunidades son América del Sur, Centroamérica, Europa Occidental y América del Norte, y los correspondientes países son Ecuador, Perú y Chile; Panamá, Guatemala, Costa Rica y Honduras; Países Bajos, Italia y España; y, Canadá (Tabla 27).

Sector (CIIU Rev.4)	Producto (SA 4 Díg.)	América del sur	Centro américa	Europa occidental	El Caribe	América del Norte	Oriente medio y África del norte	Europa Central	Europa Oriental	Total
Agricultura, ganadería, caza	Café	2	4	0	1	1	1	0	0	9
	Bananas	1	5	0	0	0	0	1	0	7
	Cacao	2	1	2	1	0	0	1	0	7
	Demás frutas frescas	1	3	2	1	0	0	0	0	7
Extracción de otras minas y canteras	Piedras preciosas o semipreciosas	0	0	1	0	0	1	0	0	2



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Extracción de otras minas y canteras	Betunes y asfaltos naturales	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Elaboración de productos alimenticios	Aceite de palma	6	1	1	1	1	0	0	0	10
	Leche y nata	2	2	0	0	0	0	0	0	4
	Hortalizas, frutas preparadas o conservadas	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	Hortalizas conservadas provisionalmente	1	1	0	1	0	0	0	0	3
	Pescado congelado	2	1	0	0	0	0	0	0	3
	Aceite de soja	1	1	0	0	0	0	0	0	2
	Cueros y pieles en bruto	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	Huesos y núcleos córneos	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Fabricación de productos textiles	Compresas y tampones higiénicos	3	3	0	0	1	0	0	0	7
	Napas tramadas para neumáticos	3	1	0	0	0	0	0	0	4
Confección de prendas de vestir	Abrigos para mujer	2	6	0	0	0	0	0	0	8
Confección de prendas de vestir	Cueros y pieles curtidos	2	2	0	0	0	0	0	0	4
	Cueros y pieles agamuzados	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Fabricación de papel, cartón y productos de papel, cartón	Papel tipo higiénico	4	4	0	0	2	1	0	0	11
Fabricación de sustancias y productos químicos	Perfumes y derivados	2	1	0	0	0	0	0	0	3
Fabricación de productos farmacéuticos	Medicamentos	6	7	0	1	0	0	0	0	14
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	Desperdicios de cobre	3	1	0	0	0	0	0	1	5
	Oro	0	0	1	1	0	0	0	0	3
	Desperdicios aluminio	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	Aparatos receptores de radiodifusión	3	2	0	0	0	0	0	0	5
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	Barcos de pesca	0	1	0	1	0	0	0	0	2
	Transatlánticos, barcos	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Recolección, tratamiento y disposición de desechos	Chatarra de fundición, hierro o acero	0	1	2	0	0	0	0	0	3
Total		50	47	14	9	7	3	2	1	133

Tabla 25

Indicador de Prospectiva de las pequeñas empresas: Productos y regiones con altas posibilidades de comercio (2017-2021). Fuente: Banco Mundial-WITS, Nieto (2020). Elaboración propia.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

GRANDES EMPRESAS

Las grandes empresas son las que mayor tasa de éxito tienen en cuanto al número de productos seleccionados para los cuales existe, al menos un mercado en el cual tienen altas posibilidades de incrementar sus exportaciones (87,0%). Los cinco productos con más mercados de alta posibilidad son *Abonos Minerales o químicos*, *Fregaderos y lavabos*; *Materiales vegetales o minerales para tallar*; *Artículos de confitería sin cacao*; y, *Aceite de palma*.

Ninguno de estos pertenece al sector primario, en línea con lo observado anteriormente en este documento, y en cambio sí evidencia la mayor sofisticación de las exportaciones que caracteriza a las grandes empresas. Los mercados con altas posibilidades de comercio son los mismos que para el resto de empresas pero se resalta que hay menos preferencia por los mercados de África y Europa Central (**Tabla 28**).

Sector (CIU Rev.4)	Producto (SA 4 Dig.)	Centro américa	América del sur	Europa occidental	América del norte	El Caribe	Europa central	Oriente medio y África del norte	África subsahariana	Total
Agricultura, ganadería, caza	Flores y capullos	3	2	1	2	2	0	1	0	11
	Café	4	2	0	1	1	0	1	0	9
	Bananas	1	0	5	0	0	1	0	0	7
	Demás frutas frescas	3	1	2	1	0	0	0	0	7
	Tabaco en rama	2	1	1	0	0	0	0	0	4
	Melones, sandías y papayas	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Extracción de otras minas y canteras	Piedras preciosas o semipreciosas	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Elaboración de productos alimenticios	Huesos y núcleos córneos	0	0	0	2	0	0	0	0	2
	Aceite de soja	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Elaboración de productos de tabaco	Cigarros (puros)	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Fabricación de productos textiles	Hilados entorchados	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Curtido y recurtido de cueros; fabricación de calzado, maletas, bolsos	Cueros y pieles curtidos	2	2	0	0	0	0	0	0	4
Fabricación de papel, cartón y productos de papel, cartón	Papel de fumar	1	2	0	0	0	0	0	0	3
Fabricación de sustancias y productos químicos	Metal precioso en estado coloidal	5	1	0	0	0	1	0	1	8
	Pigmentos	4	3	0	0	0	0	0	0	7



Fabricación de productos farmacéuticos	Preparaciones y artículos farmacéuticos	5	5	0	0	1	0	0	0	11
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	Desperdicios de cobre	1	3	0	0	0	1	0	0	5
	Oro	1	0	1	1	0	0	0	0	3
Fabricación de productos de metal, excepto maquinaria y equipo	Aparatos mecánicos accionados a mano	6	4	0	0	1	0	0	0	11
Total		39	31	11	7	5	3	3	1	100

Tabla 26

Indicador de Prospectiva de las medianas empresas: Productos y regiones con altas posibilidades de comercio (2017-2021). Fuente: Banco Mundial-WITS, Nieto (2020). Elaboración propia.

Sector (CIU Rev.4)	Producto (SA 4 Dig.)	América del sur	Centro américa	El Caribe	América del norte	Europa occidental	Europa central	Oriente medio y África del norte	Total
Agricultura, ganadería, caza	Café	2	4	1	2	0	0	1	10
	Bananas	0	1	0	0	5	1	0	7
	Papas frescas o refrigeradas	0	1	0	0	0	0	0	1
Elaboración de productos alimenticios	Artículos de confitería sin cacao	3	6	2	0	0	0	0	11
	Aceite de palma	6	1	1	1	1	0	0	10
	Azúcar de caña o de remolacha	5	1	3	1	0	0	0	10
	Extractos, esencias y concentrados de café, té o yerba mate	3	4	2	1	0	0	0	10
	Manteca, grasa y aceite de cacao	5	2	0	0	0	0	0	7
Fabricación de productos textiles	Compresas y tampones higiénicos	3	4	1	0	0	0	0	8
Fabricación de sustancias y productos químicos	Abonos minerales o químicos	6	9	0	0	0	0	0	15
	Polímeros de estireno	6	4	0	0	0	0	0	10
	Polímeros de propileno	5	3	0	1	0	0	0	9
	Polímeros de cloruro de vinilo	5	1	0	0	0	0	0	6
	Perfumes y aguas de tocador	3	0	0	0	0	0	0	3
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	Fregaderos, lavabos	4	7	3	0	0	0	0	14
	Vidrio colado o laminado	1	4	2	1	0	0	0	8



1	Fabricación de productos metalúrgicos básicos	Oro	0	1	0	2	1	0	0	4
2	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	Construcciones y sus partes	2	2	1	1	0	0	0	6
3	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	Automóviles de turismo	3	4	0	0	0	0	0	7
4	Otras industrias manufactureras	Materias vegetales o minerales para tallar	5	5	2	0	0	0	0	12
5	Total		67	64	18	10	7	1	1	168

Tabla 27 Indicador de Prospectiva de las grandes empresas: Productos y regiones con altas posibilidades de comercio (2017-2021). Fuente: Banco Mundial-WITS, Nieto (2020). Elaboración propia.

8.2 Caracterización de sectores con altas posibilidades de comercio

En esta sección los productos para los cuales se identificaron altas posibilidades de comercio para las mipymes a nivel de partida del SA se correlacionaron con 17 subsectores de la clasificación CIIU Rev.4AC con el fin tener un diagnóstico de su desempeño. Así, con base en la información de la EAM y de comercio exterior del DANE se realizó una descripción de la evolución de la participación de 12 de los 17 subsectores en la producción, empleo y número de empresas del sector manufacturero, así como en las exportaciones e importaciones nacionales para el período 2013 – 2020.

En la **Tabla 28** se observa que en términos del número de empresas los 12 subsectores registran participaciones promedio menores al 2,5% en el total industrial, porcentaje alcanzado por el subsector *Elaboración de productos alimenticios*. Le siguen en importancia *Confección de prendas de vestir* y *Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo* con participaciones de 1,9% y 1,0%, respectivamente. En estos tres subsectores la participación de las grandes empresas es menor al 1,0%; la participación de las

medianas empresas oscila entre 0,9% y 1,3%; las pequeñas empresas tienen porcentajes que van de 3,5% a 6,8%; y las micro representan el 94,8%, 94,6% y 91,4%, respectivamente. Los subsectores que muestran una tasa de crecimiento positivo promedio entre 2013 y 2020 en el número de empresas son *Elaboración de productos alimenticios* (3,4%), *Fabricación de productos farmacéuticos* (2,1%) y *Fabricación de sustancias y productos químicos* (0,7%). En los tres subsectores el aumento en el número de empresas fue impulsado por las microempresas que contribuyeron al crecimiento subsectorial en 3,2%, 1,4% y 0,4%, respectivamente.

En el caso de la variable producción los subsectores de *Elaboración de productos alimenticios* (25,4%) y *Fabricación de sustancias y productos químicos* (10,4%) registraron las mayores participaciones promedio y tuvieron tasas de crecimiento de 3,9% y 3,5% (**Tabla 29**). En estos dos sectores el tamaño empresarial predominante es el grande con porcentajes por encima del 80,0%, le siguen en importancia las medianas empresas con participaciones de 15,7% y 15,0%, las pequeñas con participaciones del



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

2,5% y las micro con participaciones inferiores al 0,4%. En ambos subsectores las grandes empresas fueron las que más contribuyeron al crecimiento entre 2013 y 2020 y en el caso del primer subsector las medianas y pequeñas empresas contribuyeron negativamente en tanto que la contribución de las micro fue nula. En el segundo subsector, las pequeñas empresas contribuyeron negativamente con -0,1 % y las medianas contribuyeron positivamente con el mismo porcentaje mientras que las micro contribuyeron con cero por ciento.

Los subsectores *Fabricación de productos metalúrgicos básicos*, *Confección de prendas de vestir* y *Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón* tuvieron una participación en la producción industrial entre 3,0% y 4,0%. Los

dos primeros registraron tasas de crecimiento negativo de -0,8% y -3,4% en tanto que el tercero tuvo un crecimiento positivo de 4,4% (**Tabla 29**). En los subsectores *Fabricación de productos metalúrgicos básicos* y *Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón* las empresas de mayor tamaño tienen participaciones superiores al 86,0% motivo por el cual fueron las que más contribuyeron al crecimiento observado en ambos casos. En el subsector *Confección de prendas de vestir* las empresas grandes alcanzaron una participación de 48,1%, las medianas 33,5% y las pequeñas 16,0% contribuyendo negativamente en forma conjunta con 3,7% mientras que las micro con una participación de 2,4% contribuyeron positivamente con 0,3%.

Subsector	Part. Sector manufacturero	Crecimiento
Elaboración de productos alimenticios	2,5%	3,4%
Fabricación de productos textiles	0,4%	-0,1%
Confección de prendas de vestir	1,9%	0,0%
Fabricación de calzado, artículos de viaje	0,6%	-2,6%
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera	0,5%	-2,2%
Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	0,1%	-0,6%
Fabricación de sustancias y productos químicos	0,4%	0,7%
Fabricación de productos farmacéuticos	0,1%	2,1%
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	0,1%	-3,4%
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	1,0%	-0,3%
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,0%	-2,6%
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	0,0%	-2,4%

Tabla 28

Número de empresas por subsectores: Participación en el sector manufacturero y tasa de crecimiento (2013 -2020). Fuente: Confecámaras-RUES. Elaboración propia.



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Subsector	Part. Sector manufacturero	Crecimiento
Elaboración de productos alimenticios	25,4%	3,9%
Fabricación de productos textiles	1,9%	-0,9%
Confección de prendas de vestir	3,1%	-3,4%
Fabricación de calzado, artículos de viaje	0,7%	-8,6%
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera	0,4%	-1,8%
Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	3,4%	4,4%
Fabricación de sustancias y productos químicos	10,4%	3,5%
Fabricación de productos farmacéuticos	2,6%	2,9%
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	3,8%	-0,8%
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	2,1%	-0,9%
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,0%	-24,3%
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	0,9%	-2,7%

Tabla 29
Producción por subsectores: Participación en el sector manufacturero y tasa de crecimiento (2013 -2020).
Fuente: DANE-EAM. Elaboración propia.

En términos de la participación en el empleo industrial los subsectores *Elaboración de productos alimenticios*, *Confección de prendas de vestir*, *Fabricación de sustancias y productos químicos* y *Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo*, tuvieron participaciones promedio entre el 5,0 y el 23,0%. De estos sectores únicamente el primero tuvo una tasa de crecimiento promedio positiva entre 2013 y 2020 de 1,2%, los otros tres sectores reportaron tasas de crecimiento negativas de -1,3%, -3,2% y -3,1%, respectivamente (**Tabla 30**). En el subsector *Elaboración de productos alimenticios* las grandes empresas aportan el 59,4% del empleo y las mipymes el 40,6% en tanto que en los otros tres subsectores

el aporte de la gran empresa es de una menor proporción (26,4%, 20,8% y 21,5 %) y las mipymes un porcentaje más alto (73,6%, 79,2% y 78,5,%). De esta forma, el crecimiento positivo del empleo observado en *Elaboración de productos alimenticios* se debe a la contribución positiva de las empresas de mayor tamaño y el crecimiento negativo visto en los otros tres sectores se debe a la contribución negativa que tuvieron las mipymes.

Los subsectores *Elaboración de productos alimenticios*, *Fabricación de productos metalúrgicos básicos* y *Fabricación de sustancias y productos químicos* son los que exhibieron las mayores participaciones promedio en las exportaciones totales del país con 11,3%, 7,0% y 6,4%, respectivamente;



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

en tanto que los nueve subsectores restantes alcanzaron una participación conjunta de 5,9%. En términos de crecimiento tres subsectores mostraron tasas de crecimiento positivo: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo (3,8%), Fabricación de otros

tipos de equipo de transporte (2,6%) y Elaboración de productos alimenticios (2,6%). Los restantes nueve subsectores tuvieron tasas de crecimiento nulas o negativas siendo el subsector Fabricación de calzado, artículos de viaje (-14,7%) el que tuvo la mayor caída entre 2013 y 2020 (Tabla 31).

Subsector	Part. Sector manufacturero	Crecimiento
Elaboración de productos alimenticios	22,9%	1,2%
Fabricación de productos textiles	4,9%	-3,1%
Confección de prendas de vestir	10,3%	-1,3%
Fabricación de calzado, artículos de viaje	2,7%	-5,4%
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera	0,8%	-4,5%
Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	2,4%	2,4%
Fabricación de sustancias y productos químicos	7,6%	-3,2%
Fabricación de productos farmacéuticos	3,7%	1,0%
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	1,9%	-0,8%
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	5,2%	-3,1%
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,0%	-12,3%
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	0,9%	-2,0%

Tabla 30

Empleo por subsectores: Participación en el sector manufacturero y tasa de crecimiento (2013 -2020).

Fuente: DANE-EAM. Elaboración propia.



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Subsector	Part. Sector manufacturero	Crecimiento
Elaboración de productos alimenticios	11,3%	2,6%
Fabricación de productos textiles	0,7%	-7,7%
Confección de prendas de vestir	1,1%	-8,3%
Fabricación de calzado, artículos de viaje	0,5%	-14,7%
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera	0,1%	-7,2%
Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	1,0%	-7,0%
Fabricación de sustancias y productos químicos	6,4%	-3,4%
Fabricación de productos farmacéuticos	1,1%	-4,3%
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	7,0%	0,0%
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	0,9%	3,8%
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,4%	0,0%
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	0,2%	2,6%

Tabla 31

Exportaciones por subsectores: Participación en las exportaciones nacionales y tasa de crecimiento (2013 -2020).

Fuente: DIAN - DANE. Elaboración propia.

En las importaciones seis subsectores tuvieron en conjunto una participación promedio de 47,8%: *Fabricación de sustancias y productos químicos* (13,5%), *Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos* (12,0%), *Elaboración de productos alimenticios* (6,7%), *Fabricación de productos farmacéuticos* (5,3%), *Fabricación de otros tipos de equipo de transporte* (5,2%) y *Fabricación de productos metalúrgicos básicos* (5,1%). De éstos, dos mostraron tasas de crecimiento positivo (*Elaboración de productos alimenticios* (2,2%) y *Fabricación de productos farmacéuticos* (1,0%)) y los otros tuvieron tasas de crecimiento negativo que oscilaron entre -11,9% y -2,3% (Tabla 32).

De la anterior descripción se concluye que el subsector *Elaboración de productos alimenticios* muestra participaciones altas en las cinco variables descritas y que *Fabricación de sustancias y productos químicos* la tiene en cuatro de las cinco variables, lo cual unido a las altas posibilidades de acceso a mercados externos para las mipymes de estos sectores indicarían que estos subsectores poseen fortalezas que podrían ser útiles en una estrategia de promoción de concentraciones o clústeres de empresas, fortalecimiento empresarial o promoción de exportaciones e inversión, especialmente las empresas de menor tamaño en determinados lugares del país. También se



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

evidencia que otros sectores más pequeños, también cuentan con fortalezas, pero su evolución en los últimos años no ha sido tan positiva, y, por lo tanto, requieren de estrategias de apoyo que los impulsen para que puedan aprovechar las altas posibilidades que presentan los mercados externos

para las mipymes. Es de resaltar que los productos identificados con altas posibilidades de comercio para las mipymes se enmarcan en las prioridades del gobierno nacional manifestadas tanto en el PND como en la política de reindustrialización.

Subsector	Part. Sector manufacturero	Crecimiento
Elaboración de productos alimenticios	6,7%	2,2%
Fabricación de productos textiles	2,5%	0,7%
Confección de prendas de vestir	1,2%	-8,1%
Fabricación de calzado, artículos de viaje	1,1%	-8,1%
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera	0,5%	-1,9%
Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	1,5%	-3,9%
Fabricación de sustancias y productos químicos	13,5%	-2,3%
Fabricación de productos farmacéuticos	5,3%	-1,0%
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	5,1%	-6,0%
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	2,1%	-3,8%
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	12,0%	-3,4%
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	5,2%	-11,9%

Tabla 32

Importaciones por subsectores: Participación en las importaciones nacionales y tasa de crecimiento (2013 -2020).

Fuente: DIAN - DANE. Elaboración propia.



5

6

7

8

10

9

RECOMENDACIONES



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Propuestas para fortalecer la política pública de acceso a financiamiento de las mipymes

1

INSTITUCIONALIDAD, INTEGRALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EMPRESARIAL Y DE FOMENTO DE LAS MIPYMES

La revisión de los PND y de los documentos CONPES expedidos desde 2006 muestra que las políticas y programas abordan de forma transversal la mejora de la competitividad, la productividad y la CTel y no establecen estrategias diferenciadas para las microempresas y las pymes. Además, las estrategias para promover la financiación empresarial se encuentran dispersas en planes de desarrollo, documentos CONPES sectoriales o transversales de competitividad y CTel o en estrategias institucionales como la del MHCP.

Se recomienda definir la institucionalidad, al interior del MHCP, el DNP o el MinCIT, que sea responsable de diseñar, formular, coordinar la implementación, monitorear y evaluar la política pública de financiación empresarial. Esta institucionalidad debería identificar las necesidades y dificultades del sector empresarial en materia de financiamiento y plantear estrategias que se encaminen a superarlas. Puesto que las estrategias pueden estar en el ámbito del sector financiero público o privado, pero también en el del sector empresarial dadas las barreras de autoexclusión o de falta de capacidad de pago identificadas, esta institucionalidad debería contar con las herramientas necesarias para, primero, interactuar e implementar estrategias con el sector empresarial; segundo, coordinar tanto los formuladores de políticas sectoriales o transversales como las de industrias creativas, CTel, sector agropecuarios,

etc., y los ejecutores públicos de las estrategias como la banca de desarrollo; y, tercero, coordinar acciones con los reguladores y supervisores del mercado financiero.

Adicionalmente, se recomienda al Gobierno nacional la construcción de una política integral exclusiva para abordar las dificultades de acceso a financiamiento empresarial en la que se consideren las diferencias entre microempresas y pymes. En esta tarea será vital contar con un consolidado que evalúe el nivel de cumplimiento de los planes de acción y metas definidas en las 23 políticas expedidas con el objetivo de superar las dificultades que enfrentan las mipymes y la identificación de la regulación requerida para facilitar que las empresas de menor tamaño obtengan préstamos. También, que se haga una consolidación de las políticas o estrategias de financiamiento empresarial que se encuentran en implementación y se contraste con las barreras de acceso a financiamiento para identificar aquellas dificultades que ya están siendo abordadas completa o parcialmente y aquellas que aún no han sido intervenidas. Además, se recomienda evaluar la pertinencia de los instrumentos en relación con los objetivos y metas planteados en las políticas. Esto es importante para garantizar que se está dando respuesta a las barreras de acceso con los instrumentos adecuados y que las intervenciones son costo-efectivas.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

2 PRESENCIALIDAD, FOCALIZACIÓN Y ADECUACIÓN DE PRODUCTOS

Aunque los oferentes de servicios financieros han desarrollado estrategias digitales para tener mayor alcance y facilitar el acceso de los usuarios, estrategias que se aceleraron en la pandemia, la presencialidad sigue siendo un factor relevante para los consumidores financieros. Por ello, se recomienda que el Gobierno nacional por medio del programa BDO continúe diseñando estrategias que incentiven a los bancos especializados en microfinanzas, a las cooperativas financieras, a las cooperativas de ahorro y crédito y a las instituciones microfinancieras para que amplíen la oferta de crédito de manera presencial en los municipios de menor tamaño del país en donde esta es aún inexistente.

Los desembolsos de créditos de Bancóldex hechos a mipymes han equivalido a 1,8 % de la oferta total de crédito hecha por todos los intermediarios financieros y no financieros formales entre 2018-2021, mientras que los de Finagro destinados a pequeños y medianos productores representaron 3,8 % entre 2018-2022. Adicionalmente, la información sobre monto y número de créditos de estas dos entidades indican que ellas han ampliado su atención a las mipymes y a los pequeños productores, pero su rol en la provisión de microcrédito enfrenta dificultades debido a que la colocación de los recursos de redescuento se realiza principalmente por medio de bancos. Ante la escasez de recursos, particularmente de aquellos destinados a todos los sectores de la actividad económica excepto el sector agropecuario, es decir los canalizados por Bancóldex, se sugiere evaluar la especialización por tamaño o por sector, según las barreras de acceso que más los impactan. Así, por un lado, para los micronegocios y la economía popular, se requiere ampliar la capilaridad de los intermediarios financieros a los cuales se les aprueba el cupo de estas dos entidades. Para ello es necesario ajustar los modelos de evaluación según se plantea en la recomendación N. 3.

En el segmento pyme es más factible que se encuentren procesos innovadores, emprendimientos basados en conocimiento y tecnología, proyectos de

sostenibilidad ambiental y otros sectores o tipos de proyectos que suelen enfrentar barreras de acceso por la falta de información, de certeza sobre los resultados, de prototipos demostrables, etc. En este segmento, se recomienda evaluar si los recursos de Bancóldex tendrían mayor impacto si se focalizan en aquellas áreas con mayores dificultades. Con este enfoque, no sólo se estaría brindando recursos en las áreas de mayor necesidad, sino que Bancóldex además contribuiría, como lo ha hecho hasta ahora, con el primer paso de diseño y desarrollo de productos que podrían tener un efecto demostrativo que impulse a los intermediarios financieros a incursionar con productos novedosos generando mayor oferta y competencia. Para la definición de sectores, se recomienda cruzar la información de aquellos sectores en los que las pymes tienen mayores oportunidades de crecimiento según los hallazgos del **Capítulo 8.2** con aquellos que enfrentan más barreras de acceso al crédito por sus características. Sobre las oportunidades de las mipymes, los productos identificados en esta consultoría con altas posibilidades de comercio se enmarcan en las prioridades del gobierno nacional manifestadas tanto en el PND 2022 – 2026 como en la política de reindustrialización.

De la misma forma, con respecto al FNG, es necesario evaluar en cuál segmento, por tamaño empresarial o por sector económico, las garantías tienen mayor impacto en el acceso al crédito, puesto que como se deriva del análisis de diferentes fuentes, son las pequeñas y medianas empresas a las que mayor exigencia se les hace de garantías como un requisito para acceder al crédito comercial y a las microempresas, en particular en regiones apartadas, para acceder a microcrédito. En este sentido, el FNG podría desarrollar nuevos productos de garantías para los segmentos específicos de mipymes que aún no están siendo atendidas. Asimismo, en áreas específicas como las de proyectos innovadores, basados en tecnología o que buscan la transformación sostenible, es necesario avanzar



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

en el diseño de productos de garantías. Finalmente, el FNG debería revisar el modelo de definición de la tarifa de la comisión, puesto que como ha funcionado, las garantías están resultando más onerosas para los clientes pequeños. Se recomienda que el FNG continúe con el ejercicio de análisis que ya inició con acuerdos bilaterales con algunos intermediarios, para que pueda ampliar la aplicabilidad de esta estrategia que elimine la inercia creciente de la tarifa de la comisión mediante la diversificación del riesgo y brinde la oportunidad a todos los empresarios de acceder a crédito con garantías menos costosas. Con este propósito, el FNG también podría introducir un sistema de subastas de garantías que incentive la competencia entre los intermediarios financieros y redunde en menores comisiones.

Finalmente, en las tres entidades de la banca de desarrollo analizadas existen líneas o productos tradicionales que concentran más de dos tercios de los desembolsos o garantías y líneas o productos especiales que suelen ser el resultado de convenios realizados con aliados regionales o nacionales para ofrecer productos con especificidades regionales, sectoriales o de ciclo de vida de la actividad productiva. Aunque en valor estas líneas representen

una minoría, en número de productos son la gran mayoría y se caracterizan por ser esporádicas porque dependen de los planes, prioridades y presupuestos de los departamentos o municipios o de las entidades del orden nacional, y temporales. Puesto que la proliferación de líneas específicas implica costos de diseño y planeación, de capacitación en el área comercial en la banca de desarrollo y costos de información y apropiación en los intermediarios financieros, es importante analizar si este modelo es costo-eficiente o no. Para reducir los costos mencionados, se sugiere que para aquellas líneas que son más frecuentemente demandadas por los aliados y que se alinean con los objetivos y prioridades de política planteados en el PND y en la política de reindustrialización, se diseñen productos estándar a los cuales los departamentos, municipios o las entidades del gobierno nacional puedan sumarse. Una experiencia de referencia que puede ser útil contemplar para este propósito es la del Fondo Emprender, instrumento de financiación del emprendimiento establecido por Ley al cual se pueden sumar aliados con recursos que pueden focalizarse regionalmente, pero que no pueden cambiar las condiciones de política, objetivo y funcionamiento.

3

SIMPLIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS DE LA BANCA DE DESARROLLO

Tanto las IMF como las cooperativas de ahorro y crédito expresaron en las entrevistas las dificultades que enfrentan para acceder a fuentes de fondeo que les permita incrementar la oferta de crédito para las mipymes. El acceso a Bancóldex o Finagro, e incluso al FNG, implica el cumplimiento de requisitos habilitantes que suelen ser demasiado estrictos para algunas de ellas y para las que logran acceder los cupos otorgados son pequeños frente a la demanda de crédito. Para tener mayor profundización en el segmento de microempresas o pequeños productores es necesario que Bancóldex y Finagro reestructuren sus modelos de evaluación del riesgo de los intermediarios, considerando las características diferenciales de las IMF, de las

cooperativas de ahorro y crédito y de las *Fintechs*, con el fin de establecer requisitos acordes con el tamaño y la complejidad de los productos de crédito ofrecidos por estas entidades de tal forma que se mejoren las posibilidades de acceso de las más pequeñas o que sirven áreas remotas.

También se sugiere que, ante las sinergias que se espera alcanzar con la consolidación del Grupo Bicentenario, se homogenicen tanto como sea posible los requisitos, herramientas, indicadores o procedimientos que puedan ser comunes en los modelos de evaluación de las tres entidades, y que se busque la interoperabilidad de las plataformas o herramientas tecnológicas utilizadas, de tal forma que si un intermediario solicita cupo en Finagro,



- 1 parte del proceso, de la información que debe preparar y suministrar o de los resultados puedan ser consultados por las otras dos entidades cuando el intermediario se acerque a ellas. Así, se reduce la duplicidad de información que debe ser suministrada y se avanza en el cumplimiento de algunos requerimientos, para que se agilice el proceso si el intermediario solicita cupo en alguna de las otras dos. Aumentar el fondeo de las microfinancieras o los intermediarios en zonas apartadas permite que los desembolsos puedan ser más ágiles puesto que el intermediario puede contar con mayor liquidez, operación que en algunas regiones hoy puede implicar un periodo de espera de hasta 6 meses.
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9 Así mismo, en los tres casos los oferentes de crédito con cupo, incluso entidades bancarias con amplia participación en el mercado indicaron que los costos de formalización, desembolso, preparación y envío de información a las tres entidades
- 10

de la banca de desarrollo son considerables y que, en algunos casos incluso implican tener equipos técnicos especializados. En línea con la anterior recomendación, también se sugiere evaluar si los aplicativos y la información solicitada sobre los créditos otorgados, en particular entre Bancóldex y FNG, pero también con Finagro, pueden estandarizarse y ser interoperables, de tal forma que se racionalice el número de reportes que se deben hacer o que la información básica sólo deba registrarse una vez. En el caso del FNG, se podría explorar la posibilidad de establecer un sistema de garantías de portafolio por intermediario financiero en lugar del esquema actual de garantías individuales, lo cual también contribuiría a la mayor eficiencia en la operación del Fondo y la reducción de los costos de transacción de los intermediarios.

4 FORTALECIMIENTO TÉCNICO DE LOS INTERMEDIARIOS MICROFINANCIEROS Y ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Las IMF y algunas organizaciones de la economía solidaria indicaron que su capacidad tecnológica era precaria y que, por lo tanto, sus costos operativos, de búsqueda y evaluación de clientes y de formalización de los créditos y realización de desembolsos se incrementaban, lo cual encarecía los productos ofrecidos. Para ellos, resulta paradójico que aquellos clientes con mayores necesidades y menor capacidad de pago enfrenten los mayores costos de los productos crediticios. En consecuencia, se recomienda al programa BDO en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por un lado, priorizar aquellos municipios en los cuales o hay poca competencia de presencia de oferentes de crédito, o la única oferta existente de intermediarios financieros formales o no formales son IMF u organizaciones de la economía solidaria o en donde no hay presencia de intermediarios,

para garantizar la conectividad y la formación en habilidades digitales de la población y de los emprendedores y empresarios. Esto facilitaría el acceso de las unidades productivas a herramientas de educación financiera y de los intermediarios interesados en ingresar a esos mercados a herramientas digitales y a tecnologías que faciliten su operación. Por otro lado, se sugiere evaluar la posibilidad de generar herramientas estándar y libres que puedan ser utilizadas por los intermediarios financieros que lo requieran, acompañadas de capacitaciones virtuales, que permitan reducir los costos de diseño de herramientas para realizar sus operaciones. En la actualidad BDO se encuentra desarrollando un proyecto de asistencia técnica y cofinanciación de 10 cooperativas para que apropien canales y/o productos digitales o desarrollen pilotos de productos de crédito, recaudo y pago digital.



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

5

REDUCCIÓN DE BRECHAS DE CONOCIMIENTO Y ANÁLISIS DE LAS BARRERAS DE ACCESO A FINANCIAMIENTO

La información disponible sobre las barreras que enfrentan las empresas para acceder al crédito se obtiene principalmente de las escasas encuestas de percepción tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta. Adicionalmente, las herramientas han tenido poca variación en los últimos años, lo cual implica que no se hayan contemplado los cambios que se han presentado en el mercado y en el comportamiento de los agentes, sino que se continúen reafirmando los diagnósticos de hace más de 20 años. En este sentido, es recomendable profundizar en los análisis sobre las fallas de mercado existentes que justifican la intervención gubernamental y al crédito para responder preguntas más detalladas y que permitan establecer estrategias específicas.

Por ejemplo, según la encuesta de ANIF más de 70% de las mipymes argumentaron no necesitar créditos como la explicación para no solicitarlos, mientras que en la EMICRON 67,5% indicó no necesitarlo o no querer endeudarse. Aunque es una de las principales barreras identificadas desde el punto de vista de la demanda, no se cuenta con información que permita concluir si esta autoexclusión está justificada en la no necesidad real de las empresas por recursos externos o en el desconocimiento de la necesidad o de las oportunidades de expansión o crecimiento que se tendrían y que se podrían apalancar con el crédito. Por lo anterior, se recomienda al Gobierno nacional profundizar en el estudio de este fenómeno

para tener un mejor entendimiento de las dificultades que enfrentan en la actualidad las mipymes en el acceso de financiamiento externo.

Otro ejemplo se encuentra en la información presentada en el **Capítulo 4**, que permite evidenciar que algunos oferentes de crédito no exigen regularmente el tener una garantía para aprobar un crédito pero que si existe una garantía si se utiliza para mejorar el puntaje del solicitante si en este hay falencias debido a la falta de información o de demostración de la capacidad de pago. Además, otros oferentes están reemplazando las garantías por otros mecanismos a través de los cuales mitigan el riesgo, como el mayor conocimiento del cliente, la educación financiera, el seguimiento a los clientes o los programas y políticas públicas encaminadas a facilitar el respaldo de las solicitudes de crédito. Finalmente, las garantías son exigidas en mayor proporción a empresarios medianos y pequeños, pero no son usualmente solicitadas para el microcrédito. Por lo anterior, se recomienda que el Gobierno nacional adelante una evaluación profunda sobre el mecanismo de garantías que permita identificar la prevalencia de la ausencia de las garantías como barrera de acceso y los mercados, segmentos o sectores en donde las garantías son el factor determinante para la aprobación del crédito, de tal forma que se concluya en qué circunstancias las garantías deben ser ofrecidas de forma permanente y en donde su impacto es maximizado como un instrumento contra cíclico.

6

ASPECTOS REGULATORIOS Y DE SUPERVISIÓN

Primero, las entrevistas hechas en esta consultoría a las entidades financieras, cooperativas de ahorro y crédito advierten sobre la necesidad de revisar los esquemas de regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. Por un lado, se recomienda que la URF y la SES continúen avanzando en la implementación de la Hoja de Ruta del

Sector Solidario de Ahorro y Crédito tal forma que las organizaciones de la economía solidaria puedan asociar personas jurídicas sin ambigüedades regulatorias y tengan incentivos para diseñar y ofrecer productos financieros adaptados a la actividad productiva. Además, que en un trabajo conjunto con la SES se ajuste la regulación contemplando



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

los diferentes grados de consolidación y desarrollo de las organizaciones de la economía solidaria, de tal forma que puedan transitar en una senda de crecimiento que vaya acompañado por regulaciones gradualmente más exigentes para garantizar su permanencia, crecimiento y consolidación. Finalmente, para brindar mayor confianza a los usuarios de estas organizaciones, se requiere del fortalecimiento técnico de la SES.

Segundo, es fundamental que el Gobierno nacional en conjunto con la SFC avance rápidamente en la reglamentación del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 sobre open data. La imposibilidad de las empresas para proveer información financiera organizada que les permita demostrar su capacidad de pago y el reconocimiento de los intermediarios financieros sobre este hecho y la consecuente calificación deficiente en los modelos de evaluación existentes convierten a las asimetrías de información en una de las principales barreras de acceso de las empresas al crédito. Obtener información de variables alternativas que permitan alimentar mejor los modelos de calificación con datos de transaccionalidad fue reconocido como una herramienta clave tanto por los intermediarios tradicionales como por las cooperativas e IMF que tiene impacto no sólo en las calificaciones de riesgo sino también en la reducción de costos de búsqueda de información por parte del oferente del crédito y de preparación de información por parte del cliente, que es uno de los aspectos que contribuyen a que los empresarios no soliciten crédito con intermediarios financieros o no financieros formales. También con este propósito, el cumplimiento de

las fases establecidas en la Resolución 6 de 2023 sobre la interoperabilidad de los sistemas de pagos de bajo valor es fundamental para promover el uso de pagos electrónicos por parte del comercio y de las mipymes y así optimizar la disponibilidad de la información para la demostración de la capacidad de pago y el mejor acceso al crédito.

Tercero, los intermediarios han estado trabajando en la inclusión de variables alternativas para alimentar los modelos de evaluación del riesgo de los clientes. Sin embargo, lo están haciendo con cautela puesto que perciben que podrían alejarse del cumplimiento de las disposiciones regulatorias y de supervisión o que se podrían deteriorar sus indicadores. Para incentivar el diseño y desarrollo de modelos alternativos de evaluación de riesgo, se recomienda que la SFC de Colombia y las SES analicen si es necesario y en qué sentido, modificar de la regulación de gestión del riesgo de sus vigiladas de tal forma que sea flexible para que estas puedan hacer uso de variables alternativas que brinden información sobre el estado financiero de los clientes y de su capacidad de pago. Así, se podrían establecer disposiciones que definan la forma en que se debe obtener y procesar los datos alternativos, el marco regulatorio y de vigilancia que clarifique los roles y responsabilidades de los agregadores de datos, los analistas de datos y los intermediarios financieros. El diseño del marco regulatorio podría nutrirse del desarrollo de pilotos o de Sandbox regulatorios que permitan testear soluciones basadas en datos alternativos (Rocha y Eldeshein, 2023).

6

ASPECTOS REGULATORIOS Y DE SUPERVISIÓN

Primero, caracterizar las mipymes en Colombia y sus dificultades para acceder al crédito, para toda la economía, es como armar un rompecabezas con fichas que no encajan, cada operación estadística existente brinda información detallada de un sector o segmento o periodo específico, y consolidarla, al menos parcialmente, implica un esfuerzo de

procesamiento importante. La información consolidada de las mipymes es una herramienta básica para generar políticas e instrumentos basados en evidencia. Si bien el DANE desarrollará en 2024 el Censo Económico Nacional Urbano, que permitirá crear el Sistema de Información de la Economía Popular, se recomienda que se diseñe también el



1

Sistema de Información de las Mipymes y la metodología para que éste pueda ser alimentado y actualizado periódicamente, a partir de las diferentes operaciones estadísticas y del Directorio Estadístico Empresarial, de tal forma que se puedan obtener datos consolidados para las mipymes de todos los sectores económicos de forma periódica.

2

3

4

5

6

7

8

9

10

Segundo, desde el segundo semestre de 2022 la información sobre desembolsos de la SFC es suministrada por tipo de organización jurídica y tamaño de empresa lo que permite contar con una mejor descripción del acceso de las mipymes al crédito comercial. No obstante, la información sobre los desembolsos de crédito comercial hechos por las organizaciones de la economía solidaria no está disponible, motivo por el cual se recomienda al Gobierno nacional en conjunto con la Superintendencia de Economía Solidaria y la SFC adoptar las medidas necesarias para solicitar, procesar y publicar este tipo de información de forma periódica de tal manera que cualquier interesado pueda tener acceso. También sería deseable que la entidad responsable de la política de financiamiento empresarial se encargara de consolidar la información disponible, incluyendo la de Asomicrofinanzas, para caracterizar y hacer seguimiento al crédito orientado al desarrollo productivo.

Cuarto, el microcrédito en Colombia es ofrecido tanto por entidades financieras vigiladas por la SFC, como por organizaciones de la economía

solidaria vigiladas por la SES y por IMF que no son vigiladas por ninguna entidad. Esta pluralidad de tipos de instituciones implica que no existe una única fuente que acopie la información de los desembolsos y sus características para el total del microcrédito asignado en el país. Por ello, se recomienda al Gobierno nacional en conjunto con la SES, la SFC y el programa BDO que diseñe, elabore y publique un reporte estadístico que muestre la evolución y características de los desembolsos de microcrédito por tipo de entidad oferente, la cual complementará la información publicada por el Banco de la República en el Reporte de la situación del microcrédito en Colombia.

Quinto, no es posible encontrar información disponible y organizada para cualquier interesado, sobre los créditos desembolsados por Bancóldex o las garantías emitidas por el FNG. En los dos casos, conocer de forma detallada el número de créditos desembolsados o garantizados, las tasas de interés aplicadas, los valores de comisiones y coberturas, desagregaciones por tamaño empresarial o área geográfica, entre otros, no es posible a menos que se haga una solicitud expresa. Puesto que las dos entidades reciben información periódica de los intermediarios con cupo, se recomienda que se publiquen estadísticas organizadas que permitan a cualquier interesado hacer seguimiento a los resultados de la operación de la banca de desarrollo.





ANEXO

Tarjeta de crédito

Bancolombia

Tarjeta de Crédito Negocios

Tarjeta de Crédito Corporate

**Tarjeta de Crédito Lifemiles
micropyme y pyme**

Para todas se requiere
certificado de cámara de
comercio actualizado.

Otros

Crediágil

Credipago

Redescuento/ sustitutivo

Crédito Bancóldex: Redescuento, financiación de clientes (persona natural o jurídica) dedicados al comercio nacional o internacional de todos los sectores económicos;

Crédito Finagro: para capital de trabajo o inversión fija en el proceso de producción de bienes agropecuarios, acuícolas o de pesca, transformación primaria, comercialización y servicios de apoyo. Incluye apoyo técnico especializado en el Agro; **Crédito Agrofácil:** Cartera sustitutiva con recursos de Bancolombia en condiciones Finagro. Tiene como objetivo impulsar el proceso de la producción, transformación y comercialización agropecuaria, acuícola o de pesca de grandes, medianos y pequeños productores.. Incluye apoyo técnico especializado en temas agrarios, pecuarios y agroindustriales, según lineamientos Finagro.

Crédito comercial o microcrédito

Cartera ordinaria: para que personas naturales con actividad económica independiente o personas jurídicas, para necesidades de inversión a mediano y largo plazo (Capital de trabajo o inversión); **Credinsumo/Credicafé:** Para la actividad cafetera; **Microcrédito:** Para microempresarios independientes (presta entre 1 SMMLV hasta 120 SMMLV).

Acepta facturas de venta como soportes de ingresos. El FNG sirve como garantía del crédito. Aprobación del crédito en 7 días. Exige seguro de vida



Tarjeta de crédito

Davivienda

Tarjeta de Crédito Empresarial Banca Pyme; Gastos de Representación – Master Black Pyme; Gastos Generales – Master Pyme; Tarjeta de Crédito Agropecuaria y Cafetera: Tarjeta de crédito comercios: para persona natural o jurídica Requiere presentar declaraciones de renta, soportes o estados financieros.

Crédito rotativo/ Sobregiros

Crédito Rotativo; Crédito revolvente rotativo: Aplica garantía automática del FNG; Sobregiro: Requiere cuenta corriente; Portafolio de comercio: Incluye crediexpress rotativo, tarjeta de crédito y cupo de sobregiro; Requieren certificado de Cámara de Comercio, estados financieros y declaraciones de renta.

Redescuento/ sustitutivo

Bancóldex- Cupo especial de crédito, según condiciones del cupo; **Crédito tradicional-Bancóldex** para capital de trabajo, inversión en activos fijos, adquisición y capitalización de empresas, consolidación de pasivos y leasing. Cuentas con acceso a garantías del FNG según la línea de crédito otorgada

Cartera ordinaria corto plazo Agro: capital de trabajo que se generen en el ciclo de producción, transformación, comercialización o las actividades de servicio de apoyo al sector agropecuario. Son recursos de Davivienda ofrecidos en condiciones establecidas por Finagro. Es necesario que el proyecto agropecuario cuente con la planificación elaborada por un profesional del sector agropecuario (planificador) adscrito a Davivienda. Se requieren declaraciones de renta y estados financieros.

Crédito comercial o microcrédito

Cartera ordinaria corto plazo: Financiar necesidades de capital de trabajo como pagos de nómina, proveedores, impuestos, etc. Sistema de amortización de acuerdo con el flujo de caja de la empresa. Hasta 36 meses de plazo. **Cartera ordinaria largo plazo:** Necesidades de inversión como adquisición de activos, construcción o ampliación de planta, proyectos tecnológicos o capitalización. Plazo mayor a un año.

Requieren registro mercantil, estados financieros, declaraciones de renta e IVA. Requieren como garantía firma de pagaré y, de ser necesario, firma avalista o garantía real. **Crédito de Vehículo Productivo:** para la adquisición de vehículos de carga o pasajeros. **Crédito de Libre Inversión con prenda:** La garantía es el vehículo.



Tarjeta de crédito

Banco de Occidente

Tarjeta de crédito empresarial:
De diferentes franquicias y
propósitos: Requieren registro
mercantil, declaraciones de
renta y estados financieros.

Crédito rotativo/Sobregiros

Sobregiro: El Banco autoriza a la empresa a girar sin fondos para financiar necesidades de capital de trabajo a muy corto plazo. Se hace sobre la cuenta corriente.

Crédito rotativo: Cupo permanente que se puede usar cuando y donde se necesite.
Garantía: solo firma del pagaré y Fondo Nacional de Garantías.

Redescuento/ sustitutivo

Bancóldex: Capital de Trabajo, Inversión Fija, Consolidación de Pasivos y Creación y Capitalización de Empresas. Estas operaciones pueden estar garantizadas con FNG. Permite periodo de gracia de hasta 3 años.

Finagro: pueden estar garantizadas con FAG o FNG. Cuentan con asesores especializados para dar apoyo técnico a los diferentes proyectos Finagro.

Crédito comercial o microcrédito

Cartera ordinaria: Capital de trabajo e inversión a mediano y largo plazo.



Tarjeta de crédito

Banco de Bogotá

Tarjeta de crédito para negocios:

De diferentes franquicias y propósitos: Requieren registro mercantil, RUT, declaraciones de renta y estados financieros.

Crédito rotativo/ Sobregiros

Sobregiro: Cupo mínimo para contar con liquidez. Requiere ingresos desde 3 smmlv y declaración de renta, certificado de ingresos y retenciones.

Redescuento/ sustitutivo

Bancóldex: capital de trabajo, inversión fija, creación, adquisición y capitalización de empresas y consolidación de pasivo.

Finagro o Cartera sustitutiva: Inversión, capital de trabajo, normalización.

Requieren registro mercantil, estados financieros, declaraciones de renta y garantías (hipoteca, prenda, fiducia, cesión de derechos económicos, bono de prenda, FAG).

Crédito comercial o microcrédito

Cartera ordinaria en pesos: empresas con ventas anuales > a \$100 millones de pesos. Libre Destinación pago de nómina y proveedores; **Tesorería:** empresas con ventas anuales superiores a \$1.000 millones de pesos. Para pagos al exterior; **Capital de trabajo:** Empresas con ventas anuales superiores a \$100 millones de pesos. Línea de crédito en dólares para ampliación de infraestructura, maquinaria, insumos, entre otros; **Tesorería y liquidez:** Capital de trabajo e inversiones en activos con líneas de crédito, con plazos desde 30 días hasta 18 meses, para persona jurídica o natural.

Requieren declaraciones de renta, estados financieros, garantía.

Microcrédito: Activos fijos o capital de trabajo. No exige experiencia crediticia, pero si experiencia mínima de un año en la actividad. Se puede demostrar ingresos con diversos tipos de soportes como facturas, tirillas registradoras, certificaciones Comerciales, Contratos de Arrendamiento, Declaración de renta, entre otros. Requiere seguro del deudor.



Tarjeta de crédito

Banco BBVA

Tarjeta de crédito negocios: Para pymes y persona natural con negocio. Requiere registro mercantil, RUT, declaraciones de renta, estados financieros y avales.

Crédito rotativo/ Sobregiros

Cupo rotativo: Con la cuenta corriente empresarial

Redescuento/ sustitutivo

Bancóldex corto plazo: Según la línea que aplique, para capital de trabajo, invertir en activos fijos, capitalizar la empresa, consolidar pasivos. Cuenta con acceso a garantías del FNG.

Requiere registro mercantil, RUT, declaraciones de renta, estados financieros y avales.

Crédito comercial o microcrédito

Crédito comercial: Capital de trabajo, plazo máximo de 36 meses; **Crédito comercial para inversión:** Capital de trabajo, hasta 84 meses de plazo; **Crédito líquido corto plazo:** Monto mínimo de \$100.000.000 para fortalecer capital de trabajo; **Credi30:** Para solucionar pagos de impuestos. Cuenta con garantía del FNG; **Credifast:** Capital de trabajo con plazo a 6 meses; **Credinómina y crédito cesantías:** Plazo a un año; **Agrocrédito y Agrocrédito largo plazo:** capital de trabajo e inversión en el sector agropecuario, agroindustrial y su comercialización.

Requieren registro mercantil, RUT, declaraciones de renta, estados financieros.



Tarjeta de crédito

Banco Agrario

Bancóldex: financia capital de trabajo, inversión fija, consolidación de pasivos.

Finagro

Crédito rotativo/ Sobregiros

Sobregiro: cupo de crédito otorgado para el pago de cheques, por valor superior al saldo de su cuenta corriente.

Cupo rotativo agropecuario: para atender las necesidades de liquidez y capital de trabajo.

Crédito comercial o microcrédito

Para empresas:

Crédito para capital de trabajo: materia prima, insumos, inventarios, gastos operativos y de funcionamiento; **Crédito para inversión:** maquinaria y vehículos nuevos o usados, bodegas, locales, adecuación de instalaciones, inversiones para la transformación, comercialización; **Crédito de tesorería:** recursos a corto plazo para de capital de trabajo.

Crédito para personas:

Crédito para adecuación de tierras, siembra, maquinaria y equipo, infraestructura, servicios de apoyo, capital de trabajo agropecuario, certificaciones de calidad agropecuarias, jóvenes rurales, mujeres rurales, verde, joven.

Microcrédito:

Fortalecimiento del negocio / Mujer microempresaria: Para compra de materia prima, capital de trabajo, maquinaria, inversiones; **Mejoras Locativas:** compra de materiales y reparaciones, cambio o instalación de pisos, divisiones internas, techos, pintura, adecuaciones, instalación domiciliar de servicios básicos, redes hidráulicas y sanitarias. El inmueble debe ser propiedad del solicitante y/o conyugue.

Tarjeta de crédito

Comultrasan (Vigilada SES)

Tarjeta de crédito Visa

Crédito rotativo/ Sobregiros

Cupo empresarial: Cupo rotativo.

Requiere certificado de cámara de comercio o constancia de ingresos, RUT, estados financieros, declaraciones de renta.

Redescuento/ sustitutivo

Crédito agropecuario con redescuento Finagro: para actividades agrícolas, pecuarias, avícolas, reforestación y rurales.

Requiere registrar ingresos mayores a 1 SMMLV, 2 años de desarrollo de la actividad económica.

Crédito comercial o microcrédito

Micro 2x3: Para microempresarios, para ampliar, renovar o invertir en el negocio;

Microrural: financia actividades agropecuarias de corto y mediano rendimiento, para capital de trabajo y activos fijos. Hasta 25 SMMLV. Hasta 36 meses; Requieren registrar ingresos mayores a 1 SMMLV, 2 años de desarrollo de la actividad económica, visita de un profesional de la cooperativa; **Libre inversión, compra de activo:** Para construcción o mejora de local o vivienda. Se clasifica como consumo;

Microempresarial: Para satisfacer las necesidades del negocio en actividades agropecuarias, servicios, comercio y minera; Requiere certificado de Cámara de Comercio o RUT, copia de declaración de renta (si es declarante), estados financieros; **Crédito Pyme:** Para ampliar, renovar o invertir en el negocio de las pymes. Requiere activos superiores a 501 SMMLV, ser declarante de renta y registrar ventas desde 15.000.000, certificado de cámara de comercio o certificación de ingresos, fotocopia del RUT y últimas dos declaraciones de renta, extractos bancarios.



Crédito comercial o microcrédito

Banco W SAS

Microcrédito – Activo fijo: Para adquirir activos fijos nuevos o usados, maquinaria, equipo o inmuebles para el negocio; **Microcrédito – Capital de trabajo:** Para adquirir materia prima, insumos, inventarios y demás gastos operativos y de funcionamiento; **Microcrédito-Gotahorro:** Crédito para capital de trabajo con frecuencia de pago diaria, semanal o quincenal; **Microcrédito-Yo construyo:** Para mejoramiento progresivo de la vivienda, local comercial o bodega; Se requiere dos referencias comerciales o personales y una familiar, facturas de compra del último año y servicios públicos al día. Un analista del Banco visita el negocio respectivo;

Comercial-Inmueble productivo: Financiamiento de inmuebles comerciales o de uso mixto (negocio más vivienda) alejándose de los parámetros de la ley vivienda; **lianza clave 2000:** para la financiación de vehículos nuevos, usados y taxis. Se requieren documentos de los vehículos o registro mercantil y RUT si es persona natural o documentos laborales si es asalariado.

Crédito comercial o microcrédito

MiBanco SAS

Mujeres pa'lante: Para mujeres que desempeñan actividades recurrentes y no recurrentes que desean financiar capital de trabajo y activo fijo. Incluye acceso a un programa de educación financiera para el manejo de las finanzas y habilidades gerenciales; Requiere ser independiente y demostrar experiencia en la actividad, acreditar permanencia y propiedad del lugar donde se desarrolla la actividad. **Capital de Trabajo:** para pequeñas y medianas empresas Hasta 36 meses. Hasta 500 smmlv; **Capital de trabajo agropecuario/ Activo fijo agropecuario:** para microempresas con actividades agrícolas y pecuarias. Periodicidad Mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral, Semestral. Hasta 18/24 meses. Hasta 80 smmlv; **Activo fijo:** para pequeñas y medianas empresas para activos fijos o adquisición de bien inmueble o terreno productivo. Hasta 59 meses de plazo y 500 smmlv; **Única deuda:** para micro y pequeñas empresas que requieran realizar la compra de obligaciones financieras y a terceros. Requieren ser propietario de una empresa y demostrar experiencia en la actividad, acreditar permanencia y propiedad del lugar donde se desarrolla la actividad.



Crédito comercial o microcrédito

Bancamía

Cupo rotativo: se otorga a los Microempresarios antiguos del Banco premiando su buen comportamiento con el fin de cubrir necesidades de capital de trabajo. Requiere ser propietario de una microempresa, demostrar experiencia en el desarrollo de la actividad tener buen comportamiento de pago.

Credimía: clientes urbanos o rurales (no agropecuarios) para capital de trabajo e inversión, hasta 120 smmlv, hasta 40 meses; **Credimía contigo:** clientes urbanos o rurales (no agropecuarios) para liquidez, hasta 120 smmlv, hasta 36 meses; **Credimía progresa:** clientes urbanos o rurales (no agropecuarios) para incentivar la formalización ofreciendo liquidez para capital de trabajo e inversión, hasta 120 smmlv, hasta 36 meses; **Consolidación:** Tasa preferencial para Microempresarios (no agropecuarios) para Capital de Trabajo e Inversión. Hasta 120 smmlv, hasta 48 meses; **Línea paralelo:** microempresarios antiguos (no agro), crédito adicional para necesidades inmediatas de capital de trabajo. Hasta 25 smmlv. 18 meses.; Requiere ser propietario de una microempresa, demostrar experiencia en el desarrollo de la actividad, acreditar posesión del negocio.

Agromía capital de trabajo: para capital de trabajo o siembra de cultivos de ciclo corto. Hasta 120 SMMLV, hasta 24 meses, periodicidad múltiple (regular e irregular); **Credirural 8-Credirural 25:** Capital de trabajo requerido en unidades económicas de microempresarios rurales y urbanos ubicados en zonas definidas por Finagro. Máximo 8 / 25 smmlv, hasta 23 meses, periodicidad múltiple, amortización diferencial regular o al vencimiento; **Agromía inversión:** para la adquisición, construcción o adecuación de bienes que perduran en el tiempo a productores agropecuarios. Hasta 120 smmlv, 60 meses, amortización diferencial regular o al vencimiento, posible período de gracia de hasta 12 meses; **Crediverde energía:** Para financiar elementos que ayuden a reducir el consumo de energía. Hasta 120 SMMLV. Hasta 48 meses; **Crediverde adaptación:** financia medidas de adaptación al cambio climático para que productores agropecuarios. Hasta 120 smmlv, 60 meses, amortización de acuerdo con el flujo de caja. Garantía de FNG y USAID

Requiere antigüedad de 2 años, soportes de la actividad (facturas, RUT, otros) para soportar ingresos y gastos de la actividad, pagos de servicios públicos y tenencia del predio donde se desarrolla la actividad.



Redescuento/ sustitutivo

Coltefinanciera (CF)

Crédito Pyme: Programas especiales de financiación empresarial para las pequeñas y medianas empresas en unión con Bancóldex, Fondo Nacional de Garantías y las Cámaras de Comercio, los cuales pueden ser utilizados en operaciones para capital de trabajo, compra de activos fijos o créditos de tesorería.

Líneas de redescuento: Créditos donde Coltefinanciera actúa como intermediario de entidades gubernamentales como Bancóldex, Finagro y Findeter, colocando sus recursos bajo las diferentes modalidades y líneas de crédito que estas ofrecen.

Crédito comercial o microcrédito

Capital de trabajo: como la compra de materias primas e inventarios, con plazos hasta doce meses; **Créditos de tesorería:** necesidades del giro ordinario del negocio con plazos hasta doce meses; **Compra de activos fijos:** Para adquirir inmuebles, maquinaria o vehículos con amplios plazos, dependiendo del tipo de activo que se vaya a financiar; **Crédito Pyme:** Programas especiales de financiación empresarial para las pymes en unión con Bancóldex, FNG y las Cámaras de Comercio para capital de trabajo, compra de activos fijos o créditos de tesorería.

Tarjeta de crédito

Confiar (Cooperativa)

Gold - Micro- Empresa

Crédito comercial o microcrédito

Microcrédito: Capital de Trabajo, activos fijos productivos o libre inversión. Hasta 120 SMMLV, garantías de FNG, FAG y codedudor. Requiere RUT y certificación de ingresos, **Adquisición de activos:** Para expansión y compra de activos de la empresa. Plazo hasta 84 meses; **Crédito de capital de trabajo:** Hasta 36 meses; **Crédito de tesorería:** financia proyectos de expansión y compra en activos fijos.

Requieren requiere registro mercantil, declaración de renta, estados financieros, flujo de caja proyectado.



Crédito comercial o microcrédito

IRIS (CF)

Crédito Empresarial: Para empresas con mínimo un año de operación, ventas anuales desde 3.000 millones y fuente de pago o garantía real.

Crédito comercial o microcrédito

Cooperativa Financiera de Antioquia

Crédito productivo: Para capital de trabajo o invertir en la producción industrial, minera o artesanal, en actividades de comercio, de servicios o en la compra de bienes de capital. Sólo para personas jurídicas; **Crédito productivo para agro y rural:** para invertir en la producción agropecuaria o en la compra de bienes de capital destinados al sector Agropecuario. Sólo para personas jurídicas; **Microcrédito productivo:** para capital de trabajo, inversión en activos fijos del negocio, adecuaciones o remodelaciones de local o vivienda donde funcione la microempresa o inversiones mixtas. Sólo para personas jurídicas; **Microcrédito productivo para el agro y rural:** producción y/o comercialización del sector agropecuario en zonas rurales o en la compra de bienes de capital o capital de trabajo destinados a dicho sector. Sólo para personas jurídicas; **Crédito para adquirir vehículo de servicio público:** crédito para adquisición de vehículo de servicio público (VSP) con un plazo máximo de 60 meses. Sólo para personas jurídicas.

Crédito comercial o microcrédito

Contactar (No vigilada)

Microcrédito: Para capital de trabajo o activos fijos; **Credito Mipyme:** para financiar actividades de producción (manufactura), comercio y servicios del sector urbano y rural. Hasta 330 SMMLV.



Crédito comercial o microcrédito

Fundación de la mujer (No vigilada)

Microcrédito Modernización (Líneas Activos fijos, Reformar y Formalizar): financia maquinaria y equipos, vehículos, motos, bienes muebles, obras de mejoramiento y adecuación, software, licencias y patentes, certificaciones de calidad, registros sanitarios;

Microcrédito Capital de trabajo Empresarial: Compra de materia prima, inventarios, mantenimiento y reparaciones, mano de obra, gastos administrativos y de ventas.;

Microcrédito línea rural y agropecuaria (Agropecuario y agromujer): financia producción de bienes agropecuarios, minería, turismo rural y ecológico, abonos orgánicos, huertos familiares, diversificación de cultivos, piscicultura y apicultura, actividades artesanales, agrícolas y pecuarias; **Microcrédito línea modernización-agro:** para activos fijos (maquinaria y equipos, riego por goteo, piscicultura, invernaderos, reservorios para agua lluvia, etc.). Hasta 120 SMMLV. Hasta 60 meses de plazo, no requiere historia crediticia. Cupo rotativo para capital de trabajo.

Crédito comercial o microcrédito

Crearcoop

Crédito Comercial: Para personas naturales o jurídicas con una o varias unidades de negocio activas en el registro mercantil. Financia capital de trabajo, pago de nómina, activos fijos, consolidación de pasivos. Requiere estar afiliado a la cooperativa, certificado de cámara de comercio y RUT, estados financieros, declaración de renta; **Microcrédito:** Para personas naturales, independientes con negocio, sector agropecuario, prestadores de servicios de transporte, rentistas, de capital y personas jurídicas clasificadas como mipymes. Para capital de trabajo, inversión en activos fijos, adecuaciones y remodelaciones, compra de insumos.



Crédito comercial o microcrédito

Microempresas de Colombia (Vigilada SES)

Credifácil: Para clientes con historial crediticio en la entidad. Máximo 20 SMMLV y 36 meses de plazo; **Crédito Talento Joven:** Para jóvenes emprendedores del Valle de Aburrá. Requiere ser propietario de una microempresa o emprendimiento, tener buena calificación en centrales de riesgo, participar en actividades de fortalecimiento empresarial durante la vigencia del crédito; **Microcrédito / Microcrédito monto alto:** Crédito para microempresarios para activos fijos o capital de trabajo. Hasta 48 meses de plazo, máximo 120 SMMLV, no estar reportado en centrales de riesgo, requisitos dependen del monto; **Microcrédito agropecuario:** Fortalecimiento de la unidad productiva rural. Hasta \$29.000.000. Los requisitos dependen del monto solicitado; **Crédito especial para mujeres:** Línea de crédito para la población femenina emprendedora cuya unidad productiva se encuentre en el Departamento de Antioquia, sólo para personas naturales; **Crédito rotativo:** Hasta \$29.000.000, requisitos dependen del monto.



6

7

8

9



10

BIBLIOGRAFÍA



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

A

- **Abraham, Facundo and Schmukler, Sergio and Abraham, Facundo**, Addressing the SME Finance Problem (October 1, 2017). World Bank Research and Policy Briefs No. 120333, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3249560>
- **Agudelo; M. & Moreno, C.** (2019). Institucionalidad del financiamiento agropecuario. Fedesarrollo.
- **Arango, M.** (2006). Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas No. 11
- **ANIF-Centro de Estudios Económicos.** (2005-2020) Gran Encuesta Pyme. Informes de resultados. Bogotá.
- **ANIF-Centro de Estudios Económicos.** (2017-2020). Gran Encuesta a las Microempresas. Informes de resultados. Bogotá.
- **ANIF-Centro de Estudios Económicos.** (2022) Encuesta Mipyme ANIF. Informe de resultados, primer semestre de 2021. Bogotá.
- **ANIF-Centro de Estudios Económicos.** (2023) Encuesta Mipyme ANIF. Informe de resultados, segundo semestre de 2021. Bogotá.
- **Ayyagari, M.; Demirgüç-Kunt, A.; Maksimovic, V.** (2006). How important are financing constraints? The role of finance in the business environment. World Bank Policy Research Working Paper 3820.

B

- **Banca de las Oportunidades (BDO).** (2016). Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia. Bogotá.
- **Banca de las Oportunidades** (2021a). Inclusión financiera empresarial en Colombia, 2019-2020. Bogotá.
- **Banca de las Oportunidades** (2021b). Cobertura de Oficina. Estadísticas. Bogotá.
- **Banca de las Oportunidades** (2023). Lineamiento para la estrategia de inclusión crediticia de la economía popular del gobierno nacional, 2022-2026. Documento técnico publicado para comentarios. Bogotá.
- **Banca de las oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia.** (2018). Estudio de demanda de inclusión financiera (EDIF). Informe de resultados, segunda toma, 2017. Bogotá.
- **Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex).** Informes de la Junta Directiva y del Presidente a la Asamblea General de Accionistas 2000 – 2021.
- **Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)** (2021 y 2022). Reportes Anuales, 2021-2022. Bogotá.



1

- **Banco Mundial.** (1989). World Development Report. Oxford University Press, New York.

2

- **Banco Mundial.** (2008). Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. Policy Research Report. Washington

3

- **Banco Mundial.** (2014). Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion. Washington, DC.

4

- **Banco Mundial.** (2024). World Bank Enterprise Surveys. Recuperado de <http://www.enterprisesurveys.org>

5

- **Barajas, A.; Beck, T.; Belhaj, M.; Naceur, S.** (2020). Financial Inclusion: What Have We Learned So Far? What Do We Have to Learn?. **International Monetary Fund Working Paper No. 2020/157.**

6

- **Beck, T.; Demirgüç-Kunt, A.; Maksimovic, V.** (2005). Financial and legal constraints to growth: Does firm size matter?. The Journal of Finance Volume 60, Issue 1.

7

- **Beck, T.; Demirgüç-Kunt, A.; Laeven, L.; Levine, R.** (2008). Finance, firm size, and growth. Journal of Money, Credit and Banking, Blackwell Publishing, vol. 40(7), pages 1379-1405.

8

9

10



- **Castillo J., Girón L.** (2014). Cuantificación de la importancia del Fondo Nacional de Garantías en la movilización de créditos a las pymes. Fondo Nacional de Garantías. Bogotá.
- **Castro, F.; Londoño, D.; Parga, A.; Peña, C.** (2020). ¿Qué factores inciden en la demanda de crédito de la microempresa en Colombia? Archivos de Economía N. 522. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- **Clavijo, S.** (2000). Hacia la multibanca en Colombia: Retos y retazos financieros. Banco de la República, Borradores de economía No. 150.
- **Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA)**(2022), Resolución 2 de 2022, Bogotá..
- **Consejo Privado de Competitividad-CPC-** (2022). Informe Nacional de competitividad 2022-2023. Bogotá.



- **De Gregorio, J. & Guidotti, P.** (1992). Financial development and economic growth. International Monetary Fund Working Paper 101.
- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).** (2017). Metodología general encuesta de desarrollo e innovación tecnológica en la industria manufacturera – EDIT. Bogotá.
- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**(2022). Demografía y dinámica empresarial. Nota estadística.



1

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2006). Plan nacional de desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país. Bogotá.

2

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2007). Plan nacional de desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: Desarrollo para todos. Bogotá.

3

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá.

4

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2014). Sistema nacional de crédito agropecuario. Propuesta de reforma. Misión para la transformación del campo. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – FINAGRO.

5

6

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá.

7

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2019). Documento CONPES 3956: Política de formalización empresarial. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>

8

9

10

- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2022a). Documento CONPES 4098. Política para impulsar la competitividad agropecuaria. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/4098.pdf>
- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2022b). Documento CONPES 4090. Política nacional de economía naranja: Estrategias para impulsar la economía de la cultura y la creatividad. Bogotá.
- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2022d). Evaluación de impacto del programa Unidos por Colombia del Fondo Nacional de Garantías – FNG. Dirección de seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá.
- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2023a). Plan nacional de desarrollo 2022-2026. Colombia: Potencia mundial de la vida. Bogotá.
- **Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2023b). Documento CONPES 4129. Política nacional de reindustrialización. Bogotá.
- **Dickinson, V.** (2011) Cash Flow Patterns as a Proxy for Firm Life Cycle. *Accounting Review*, 86, 1969-1994.
- **Dini, M. y Stumpo, G.** (coords.) (2018). *Mipymes en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

E

- **Echavarría, J., Villamizar, M., & McAllister, D.** (2018). Evolución del crédito agropecuario en Colombia. En J. Echavarría, M. Villamizar, & S. Restrepo, *Superando barreras: el impacto del crédito en el sector agrario en Colombia* (Pag 1-39). Bogotá: Banco de la República.



1

- **Econometría y SEI SAS.** (2011). Evaluación de impacto: acceso a servicios financieros en los municipios intervenidos por el Programa de inversión Banca de las Oportunidades (2007-2010). Bogotá..

2

- **Epple, R. et al.** (2023). Colombia. Informe País. Datos de "Small Firm Diaries". Financial Access Initiative. NYU Wagner.

3

- **Escobar D., Suarez, F.,** (2022). Unidos por Colombia: Un balance positivo. Fondo Nacional de Garantías y Asociación Nacional de Instituciones Financieras. Bogotá.

4

- **Eslava, M; Maffioli, A; Meléndez; M.** (2012). Second-tier government banks and access to credit: micro-evidence from Colombia. IDB working paper series No. 308.

5

6

- **Espinosa J., Guerra M., Márquez P., y Yaruro A.,** (2023). El precio de la inclusión financiera rural: estudio de costos del crédito agropecuario y rural para el pequeño productor. Banca y Economía N. 1393, Asobancaria.

7

- **Estrada D., Yaruro A., Clavijo F., Capera L., Gómez J.,** (2022). El desarrollo del microcrédito en Colombia. Asomicrofinanzas y Banco de la República. Bogotá.

8

9

- **Estrada D., Hernández A.,** (2019). Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia. Asomicrofinanzas y banco de la República. Bogotá.

10

F

- **Fajardo et al.** (2022). Nivel óptimo de profundización financiera en Colombia por modalidades de cartera. Compilado en Lecturas sobre moneda y banca en Colombia 2022, Asobancaria, Bogotá.
- **Fenalco y Centro de Comercio Internacional** (2022). Fomentar la competitividad de las PYMES en Colombia Hacia un futuro inclusivo y sostenible.
- **Fondo Monetario Internacional (FMI).** (2024). Estadísticas financieras internacionales y archivos de datos. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FR.INR.LEND?end=2022&locations=CO&start=2022&view=bar>
- **Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).** Estadísticas. www.finagro.com.co/estadisticas/informes.
- **Fondo Nacional de Garantías (FNG).** Informes de gestión 2004-2021. Bogotá
- **Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)** (2023). Manual de servicios Finagro. Versión 23.07.

G

- **Garay, L. et al.** (1998). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Departamento Nacional de Planeación



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

- **Garnica, J.; Urdaneta, L.** (2012). Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores. Bogotá, Fundación Alpina, Oxfam.
- **Gómez, A.** (2021). Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/191), Santiago, CEPAL.
- **Gómez, H.** (1990). Antecedentes y evolución del crédito de fomento y su relación con el banco central. En *El Banco de la República: Antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá: Editorial del Banco de la República, cap. XVIII.

H - Z

- **Hernández, C.; Peña, P.; Martínez, E.** (2022). Arquitectura financiera abierta en Colombia. Unidad de Regulación Financiera (URF). Bogotá.
- **International Finance Corporation** (2017). MSME Finance Gap, Assessment of the shortfalls and opportunities in financing micro, small and médium enterprises in emerging markets. World Bank group. Washington D.C.
- **Jung, W.** (1986). Financial development and economic growth: International evidence. *Economic Development and Cultural Change*, 34(2), 333-346.
- **Levine, R.** (2005). Finance and growth: Theory and evidence. In Philippe Aghion & Steven Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*, edition 1, volume 1, chapter 12, pages 865-934 Elsevier.
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** (2020). Política pública para un mayor desarrollo del sistema financiero. Bogotá.
- **Moreno, D.; Gordo, J.; Estrada, D.** (2011). Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas. Banco de la República de Colombia. Reporte de Estabilidad Financiera.
- **Nieto, V.** (2020). Cadenas productivas industriales: Estructura, comercio internacional y prospectiva 2002-2017. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- **Nieto, V.; Timoté, J.; Sánchez, A.; Villarreal, S.** (2015). La clasificación por tamaño empresarial en Colombia: Historia y limitaciones para una propuesta. *Archivos de Economía* No. 434. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- **Ocampo, J.; Arias, P.; Torres, J.** (2018). La banca nacional de desarrollo en Colombia. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*; No. 88. Pág.: 1-36
- **Ocampo, J.** (2015). Una historia del sistema financiero colombiano, 1951 - 2014. Asobancaria - Portafolio.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).** (2023), Recommendation of the council on SME and entrepreneurship policy. OECD/LEGAL/0473.
- **Prieto, A.** (2016). Evaluación de impacto de los corresponsales bancarios en la profundización financiera en Colombia 2006-2015. Maestría Políticas Públicas. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes. Bogotá.



1

- **Ramírez, H., Noreña, I., Quiroga, I.,** (2023). El papel de las garantías en el microcrédito. Informe especial N. 1. Fondo Nacional de Garantías.

2

- **Rocha R., y Edelshein, J.** (2023). Consultoría para generar recomendaciones sobre modelos de calificación crediticia para mipymes, con información alternativa. Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación. Mimeo.

3

4

- **Rojas, L.** (2017). Situación del financiamiento a pymes y empresas nuevas en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina y CIEPLAN.

5

- **Superintendencia Financiera de Colombia** (2013). Conceptos. Tasa de interés y desembolsos por modalidad de crédito.

6

7

- **Tamayo, C; Álvarez, P.; Restrepo, D.; Botero, J.; Ospina, J.; Medina, C.** (2022). Acceso al crédito de las mipymes colombianas: determinantes, barreras y potenciales soluciones. Compilado en Lecturas sobre moneda y banca en Colombia 2022, Asobancaria, Bogotá.

8

- **Thirlwall, A.** (1999). Growth and development with special reference to developing economies. Chapter 14. Sixth Edition. Macmillan Press LTD.

9

10

- **Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF).** (2022). Hoja de ruta del sector solidario de ahorro y crédito. Bogotá.
- **Uribe., J.** (2014). Los sistemas de pago de bajo valor en Colombia. Revista del Banco de la República; Vol. 87, Núm. 1043 (2014):
- **Zuleta, L.** (2011). Política pública e instrumentos de financiamiento a las pymes en Colombia. CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- **Zuleta, L.** (2016). Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia. CEPAL – Serie Financiamiento del Desarrollo – 262.



ESTUDIO DE
**BRECHAS DE
FINANCIAMIENTO**

PRODUCTIVO DE LAS MIPYMES
EN COLOMBIA Y EL ROL DE
LA BANCA PÚBLICA

