Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina

Carlo Ferraro
(Compilador)

Carlo Ferraro
Evelin Goldstein
Luis Alberto Zuleta
Celso Garrido

NACIONES UNIDAS
CEPAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
aecid

Este documento fue publicado gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del Programa de Cooperación CEPAL-AECID.

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

LC/R.2179 • Copyright © Naciones Unidas • Noviembre de 2011
Todos los derechos reservados • Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Prólogo 7

I. Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina 9
Carlo Ferraro y Evelin Goldstein

Introducción 9

A. El problema de acceso al crédito para las pymes 11

B. Las dificultades de las pymes para acceder al crédito en América Latina 12

C. La estructura del sistema financiero y el acceso al crédito 15

D. Políticas de financiamiento a las pymes. Modos de intervención, instituciones y programas implementados en la región 17

1. Antecedentes para la configuración de la política de financiamiento a las pymes 17
2. Marco institucional para la aplicación de las políticas de financiamiento a las pymes en América Latina 21
3. Programas de asistencia financiera 27
4. Medidas complementarias para mejorar el acceso al financiamiento a las MIPYME 47

E. Cambios recientes, tendencias y recomendaciones para la región 49

1. Principales tendencias en las políticas de asistencia financiera 49
2. Problemas que persisten y dificultades de implementación 52
3. Aprendizajes y lineamientos para una política de financiamiento a las pymes 53

Bibliografía 57

II. Política pública e instrumentos de financiamiento a las pymes en Colombia 61
Luis Alberto Zuleta J.

Introducción 61

A. El sistema de crédito para las pymes en Colombia 62
1. Rasgos generales del sistema financiero colombiano 64
2. Evolución del sistema de financiamiento a las pymes 69
B. Política pública de financiamiento a las pymes 76
C. Principales instrumentos de política pública de financiamiento a las pymes 78
1. BANCOLDEX 78
2. Fondo Nacional de Garantías (FNG) 83
3. Nuevos instrumentos 87
4. Banca de las Oportunidades 92
D. Panorama de los instrumentos y del funcionamiento del sistema 95
1. Módulo de financiamiento de la encuesta ANIF 95
2. Opiniones de los intermediarios privados 96
3. Panorama general 97
Bibliografía 99

III. Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las pymes en México: Oportunidades y desafíos 101
Celso Garrido
Introducción 101
A. Evolución de la banca y el financiamiento a las pymes a partir de los años noventa 104
B. Cambios en los lineamientos generales y enfoques de las políticas de financiamiento a las pymes a partir del año 2000 110
1. Definiciones pymes 111
2. La estrategia y el diagnóstico 112
C. Los cambios macrofinancieros y la implementación de programas para promover el financiamiento de pymes 124
1. Subsecretaría de Pymes 126
2. Nacional Financiera (NAFIN) 129
3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) 136
D. Evaluación de las estrategias, los instrumentos y la implementación del sistema de apoyo financiero a las pymes 139
Bibliografía 145

IV. El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador 147
Evelin Goldstein
Introducción 147
A. Las causas de las restricciones en el mercado de crédito a las empresas de menos tamaño 148

B. Diagnóstico de la situación del acceso al financiamiento para las pymes en Argentina 153
1. Evolución del crédito a las pymes desde los noventa hasta la actualidad 154
2. Las causas del reducido financiamiento a las pymes 159
C. Los enfoques de las instituciones de apoyo a pymes y los sistemas de crédito de segundo piso. Su evolución desde los años noventa 164
1. Primera etapa: asistencia financiera a principios de los años noventa 165
2. Segunda etapa: desde la sanción de la Ley Pyme hasta la actualidad 168
D. Cambios recientes en las estrategias de las instituciones para favorecer el acceso de las pymes al crédito frente a la crisis financiera internacional 177
1. La crisis: sus orígenes y consecuencias en el mundo 178
2. Los impactos de la crisis en Argentina y las medidas contracíclicas 182
E. Experiencias innovadoras para resolver problemas específicos del mercado crediticio orientado a las pymes: el caso de PRODER 185
1. Objetivo, selección de beneficiarios y funcionamiento del PRODER 185
2. Condiciones de las líneas de financiamiento 189
3. Operatoria para la presentación y evaluación de los proyectos 191
4. Seguimiento y evaluación de impacto de los proyectos 194
5. Resultados preliminares del PRODER 198
F. Principales logros, problemas y recomendaciones de política 208
Bibliografía 210

Prólogo

La evolución de los sistemas de financiamiento a las pymes en la región es el tema de este documento que publica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Como telón de fondo se despliega la falta de sistemas financieros desarrollados en la mayoría de los países de la región, una baja intermediación y reducidos niveles de acceso al crédito para las empresas de menor tamaño.

Las dificultades para cumplir con los requisitos que solicitan las instituciones bancarias en cuanto a información y garantías exigidas, además de las altas tasas de interés, figuran entre las principales causas por las cuales estas empresas no recurren al crédito bancario.

A su vez, los bancos comerciales son renuentes a otorgarles créditos, sobre todo si no son clientes frecuentes y carecen de cierta antigüedad en los negocios. Los programas de crédito diseñados por instituciones públicas se difunden a través de los bancos comerciales y generalmente presentan un sesgo que favorece el financiamiento a las empresas de mayor tamaño. Además, los recursos que se destinan a inversiones de mediano y largo plazo son insuficientes.

El estudio se enfoca en la dinámica de las instituciones e instrumentos financieros en países como la Argentina, Colombia y México y destaca los principales cambios e iniciativas innovadoras que arrojan buenos resultados. Se incluye también un trabajo sobre la configuración del sistema financiero, donde se identifican espacios y propuestas de política orientados a mejorar el acceso de las pymes al crédito y al financiamiento.

El examen realizado sobre los instrumentos de crédito y los programas de financiamiento –que incluyen los sistemas de garantías, el acceso a capital de

riesgo y los servicios no financieros— permite determinar algunos elementos que contribuyen a trazar líneas de actuación y políticas.

Como se ha señalado en el documento de la CEPAL *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*[1], el acceso al crédito es uno de los temas que merecen especial atención en el diseño y la implementación de políticas públicas. Por ejemplo, la existencia de un marco regulatorio que defina un estatuto para las pymes y la unificación de los criterios de clasificación de empresas en cada país es esencial para la preparación y ejecución de políticas.

Comprender la heterogeneidad del universo de las pymes permite disponer de una plataforma de instrumentos de fomento diferenciados. Gracias a la focalización de las políticas es posible atender las distintas problemáticas que enfrentan estas empresas y aprovechar las diferentes potencialidades de crecimiento. Este enfoque valora las pymes como piezas fundamentales del entramado productivo, ya que contribuyen al crecimiento económico, a la creación de empleo calificado y a la distribución más equitativa del ingreso.

Según se determina en este estudio, apuntan en la dirección correcta la introducción y el fomento de instrumentos como el arrendamiento con opción de compra *(leasing)*, el *factoring*, los sistemas de garantías, el capital de riesgo y el financiamiento orientado a empresas que participan en cadenas productivas. No obstante, si bien hay buenas prácticas de gestión de la política pública, no bastan para eliminar el problema del racionamiento del crédito, en especial el orientado a las empresas de menor tamaño.

Avanzar hacia un sistema financiero inclusivo y orientado a apoyar a las pymes implica complementar la facilitación del crédito con mejoras para realizar inversiones e incentivos a la innovación e incorporación de tecnología para reducir las brechas productivas y empresariales

Este tipo de desarrollo financiero obliga a enfrentar la pronunciada heterogeneidad entre agentes a fin de facilitar el acceso y las condiciones de las micro, pequeñas y medianas empresas al crédito y generar mercados más equitativos y una economía más dinámica.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL)

1 LC/G.2432(SES.33/3).

I. Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina

Carlo Ferraro [1]
Evelin Goldstein [2]

Introducción

La segmentación de los mercados financieros y la discriminación negativa hacia las pequeñas y medianas empresas son aspectos que prevalecen, en mayor o menor medida, en las economías latinoamericanas. La aplicación de diferenciales en las tasas de interés de los préstamos según el tamaño de empresa, la escasa participación de las pymes en el crédito al sector privado y la amplia utilización de proveedores y autofinanciamiento para obtener capital de giro o llevar a cabo inversiones son elementos que denotan la existencia de dificultades de acceso al crédito para este tipo de agentes.

La búsqueda de una mayor igualdad en el acceso al financiamiento es uno de los planteos de que la CEPAL ha fundamentado ante los gobiernos de los países miembros de la Comisión, en la reunión de Brasilia en 2010. Un acceso heterogéneo al financiamiento refuerza las desigualdades de las capacidades productivas y la inserción en los grandes mercados, creando un círculo vicioso que condena a los segmentos productivos caracterizados por la presencia de pequeñas y medianas empresas a una permanente vulnerabilidad y a un crecimiento deficiente que se ubica por debajo de las potencialidades de ese tipo de empresas (CEPAL, 2010)

[1] Economista, oficial de asuntos económicos de la División de Desarrollo Productivo de la CEPAL.
[2] Consultor de la CEPAL, economista, docente en la Universidad de Buenos Aires.

La importancia de los problemas de las pymes para disponer de financiamiento se refleja en la variedad de programas que se implementan para subsanarlos, en todos los países y desde hace varias décadas. El racionamiento del crédito puede obstaculizar los procesos de inversión para ampliar la capacidad de producción o realizar innovaciones y, en casos más extremos, incluso puede implicar el cierre de las empresas. Además, el escaso desarrollo de las industrias de capital de riesgo o de mecanismos de financiamiento para *start-up* reduce la tasa de nacimiento de empresas y la posibilidad de contar con un mayor número de firmas dinámicas en la economía[3].

Este trabajo tiene como objetivo identificar las principales tendencias de las políticas de financiamiento a las pymes impulsadas en países de América Latina, observando sus similitudes y diferencias, junto con destacar las experiencias exitosas con el fin de obtener aprendizajes.

Para ello, primero se plantea un diagnóstico de los problemas que tienen las empresas de menor tamaño para acceder al crédito, sus causas más importantes así como las consecuencias del escaso uso del financiamiento bancario. A continuación, se analizan las políticas de asistencia financiera, comenzando por una reseña de los antecedentes de las formas de implementación durante la década de los noventa. En tercer lugar, para comprender la configuración actual de los sistemas de financiamiento, se reconocen las instituciones involucradas en la ejecución de las políticas de financiamiento a las pymes, de acuerdo a su modalidad de actuación mediante esquemas de primero o segundo piso. Luego se presentan las políticas de asistencia financiera llevadas adelante en diferentes países de la región, entre las que se incluye el análisis de los programas de créditos, garantías y capital. El documento también aborda los mecanismos de intervención mediante programas no financieros que ayudan a las empresas a mejorar su capacidad de acceder a financiamiento. Por último, se identifican las principales tendencias, problemas, aprendizajes y lineamientos de política que pueden ser aplicables para la región.

Cabe señalar, que este estudio se focaliza en experiencias recientes en países de América Latina; en particular, en los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y México, además de una revisión de materiales y publicaciones, se realizó un trabajo de campo que incluyó entrevistas a

[3] Las empresas dinámicas hacen aportes significativos a la economía en su conjunto porque generan oportunidades para crear empleo calificado, contribuyen a mejorar la distribución del ingreso y brindan la posibilidad de ampliar la base empresarial. Al mismo tiempo, son empresas con alta potencialidad de crecimiento e inserción externa (Kantis, 2004).

investigadores y funcionarios. También se hace referencia a otros países de la región, en los que ha sido posible detectar experiencias relevantes para el diseño y la ejecución de políticas.

A. El problema de acceso al crédito para las pymes

La baja participación de las empresas de menor tamaño en el crédito al sector privado es un problema que aqueja a todas las economías modernas desde hace muchos años. Las argumentaciones que suelen esgrimirse para explicar esta baja participación son de diversa índole. Una de las principales se basa en la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados de créditos, esencialmente, por la insuficiente información con que cuentan los bancos para realizar las evaluaciones de riesgo[4]. La cantidad de recursos canalizados, también se ve influida por el método de selección de beneficiarios predominante; este depende, por un lado, de la información que se encuentra disponible, y, por el otro, de las características de las entidades que operan en el mercado. La experiencia indica que las empresas pequeñas tienen mayor facilidad para obtener financiamiento cuando: predominan los bancos públicos, la banca privada es de capital nacional, existen instituciones más chicas y con mayor flexibilidad y se dispone de un banco nacional de desarrollo.

La falta de información sobre los proyectos de las empresas, sus ventas, potencialidad de crecimiento y la inexistencia o escasa transparencia de los balances contables, hacen difícil la medición del riesgo de incobrabilidad por parte de las entidades financieras. Adicionalmente, los bancos alegan que incurren en deseconomías de escala en las evaluaciones de créditos a pymes, ya que se trata de numerosas operaciones de bajo monto. Como resultado de la insuficiencia de información y de los riesgos atribuidos a estos créditos, las instituciones financieras imponen la presentación de garantías para cubrirse del riesgo y elevan las tasas de interés.

Las pymes, por su parte, tienen enormes dificultades para cumplir con los requisitos que les son exigidos. Por una parte, muestran falencias técnicas asociadas a la presentación de las solicitudes de préstamo ante los bancos;

[4] La escasa disponibilidad de información y su distribución asimétrica confluyen en dos problemas: la "selección adversa" y el "riesgo moral". El primero se relaciona con la dificultad de los oferentes de crédito para distinguir entre proyectos "buenos" (con una relación rentabilidad/riesgo aceptable) y "malos" (excesivamente riesgosos), con la posibilidad de que el financiamiento se concentre en estos últimos, por su alta rentabilidad. El problema del "riesgo moral" se vincula a las dificultades para proveer incentivos en forma adecuada y una distribución eficiente del riesgo (Bleger y Rozenwurcel, 2000).

esto incluye el armado del proyecto, el diseño de una estrategia y la capacidad de reunir la documentación pertinente. Por otra, tienen dificultades que se centran en la falta de garantías suficientes, lo que constituye uno de los impedimentos más relevantes que enfrentan las empresas.

Por tanto, la escasa utilización del crédito bancario por parte de las pymes se adjudica, principalmente, a la insuficiencia de información y a los altos riesgos atribuidos a su financiamiento, lo que genera reticencia en las entidades bancarias a otorgarles préstamos; pero también se debe a los elevados costos del financiamiento, a las exigencias de los bancos y a la insuficiencia de garantías de las empresas.

Los problemas en el funcionamiento de los mercados de crédito constituyen un obstáculo para el crecimiento económico de los países, y afectan, particularmente, a las pequeñas y medianas empresas, no sólo a las que se encuentran en actividad sino también a las que están por crearse. La importancia de esto justifica la intervención de los gobiernos para atenuar las fallas en los mercados y potenciar el desarrollo productivo mediante el fortalecimiento de este tipo de agentes.

B. Las dificultades de las pymes para acceder al crédito en América Latina

La segmentación de los mercados de crédito con una discriminación negativa hacia las pymes es un fenómeno que se manifiesta en todas las economías de la región. Sin embargo, se advierten diferencias entre los países en cuanto a la magnitud del problema y a las causas que entorpecen el acceso al financiamiento de las empresas de menor tamaño.

En primera instancia, debe realizarse una aclaración metodológica. La comparación entre países no permite obtener resultados concluyentes, debido a que no hay un criterio homogéneo para la definición de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Inclusive, a veces, dentro de los propios países no se comparte una sola clasificación. Tal es el caso, por ejemplo, de Brasil donde coexisten diferentes parámetros para definir a estas empresas[5].

[5] En Brasil existen diferencias entre las clasificaciones utilizadas por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE) e incluso los parámetros establecidos por la Ley General del año 2006, lo que dificulta la realización de estimaciones. Allí, las empresas de menor tamaño son las micro y pequeñas (MYPE), las cuales tomando en cuenta el parámetro de cantidad de trabajadores, podrían equivaler a lo que se denomina como MIPYME en el resto de países de la región.

A pesar de estas limitaciones metodológicas, es posible presentar algunos datos que dan cuenta de la escasa participación de las pymes en el crédito bancario en varios países de la región.

En Argentina, la participación de las pymes en el stock de créditos al sector privado es cercana al 20%, manteniéndose con poca variación relativa en los últimos cuatro años (2008-2010)[6]. En Brasil, considerando las estimaciones realizadas a partir de entrevistas con cinco bancos privados (Morais, 2006), las firmas micro y pequeñas participan con el 13%; en tanto, en promedio, incluyendo también los bancos públicos, este valor no llega al 20%. En Bolivia, solo el 14% de las micro y pequeñas empresas accedió a un crédito en el primer trimestre de 2010 (INE, 2011). En México, el acceso es todavía menor, aunque no se dispone de datos comparables. Según Lecuona (2009), "sólo el 19% de la cartera empresarial de los bancos comerciales se destina a financiar sujetos de crédito distintos de los 300 mayores deudores de cada banco"; Pavón (2010) indica que la participación de las pymes en el financiamiento directo a empresas y personas con actividad empresarial fue de 14,39% en 2007 y que este porcentaje se redujo en casi dos puntos al año siguiente[7]. Para El Salvador, Chorro (2010) presenta una estimación según tramo de deuda[8] que muestra una disminución de la participación de las pymes del 44,9% al 35,1% entre 2004 y 2009. Más allá del porcentaje de participación, el autor observa una tendencia a la reducción del crédito dirigido a pymes en los últimos años.

Con respecto a la coyuntura reciente, cabe señalar que los efectos de la crisis internacional han acentuado los problemas de acceso al crédito en algunos países. En México, la economía más afectada de la región, el crédito al sector privado sufrió un deterioro que fue amortiguado solo parcialmente, por las acciones de la banca de desarrollo. Si bien la segmentación negativa hacia las pymes es un problema estructural, la escasa cobertura se agudizó a raíz de la falta general de liquidez. También en El Salvador se ha sentido el impacto sobre la actividad económica y sobre el acceso al financiamiento, aunque en este caso, no se atribuye a iliquidez sino al endurecimiento de las

6 La estimación fue realizada por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), sumando la cartera comercial de préstamos menores a 500.000 pesos argentinos y las financiaciones a empresas de entre 500.000 y 5 millones de pesos, con el fin de no contabilizar los créditos al consumo.

7 Cabe señalar que los países tienen diferentes niveles de profundización bancaria. A modo de ejemplo, se puede mencionar que en Chile el crédito al sector privado sobre el producto es cerca del 60%; en Brasil es cerca del 40%; en México, cerca del 20% y en Argentina es de alrededor del 15%.

8 Para la elaboración de las estimaciones se considera como crédito a las pymes a aquellos por montos entre 100.000 y 5 millones de dólares.

condiciones de acceso al financiamiento debido a la incertidumbre económica y al manejo del riesgo, lo cual afectó con mayor intensidad a las MIPYME (Pavón, 2010; Chorro, 2010).

Las estrategias llevadas a cabo por Argentina y Brasil en la implementación de mecanismos anticíclicos para reducir las repercusiones de la crisis tanto en el sector real como financiero se destacan por los buenos resultados conseguidos[9].

El comportamiento de las pymes frente al crédito tiene rasgos comunes en la mayoría de los países: en general, son pocas las empresas que solicitan crédito bancario y, al mismo tiempo, existe un alto porcentaje de aprobación de las que efectivamente lo piden. Esta situación puede verificarse tanto en Argentina como en Brasil. En el primer caso, según información del Mapa PyME[10], entre 2003 y 2006, el 33% de las empresas de menor tamaño solicitó financiamiento bancario y de este, 80% tuvo una respuesta positiva. Resultados muy similares se recogen en una encuesta efectuada por el SEBRAE en 2006.

Al analizar las causas por las cuales las pymes no recurren al crédito bancario se encuentran semejanzas entre los países de la región, aunque el peso de estas difiere según los casos. Las principales razones encontradas son las altas tasas de interés, la falta de garantías, los trámites burocráticos y la disponibilidad de recursos propios.

En Brasil, Bolivia, Costa Rica, Panamá, El Salvador y México, las altas tasas de interés y la insuficiencia de garantías son los factores que más influyen en el uso de fuentes alternativas al crédito bancario para el financiamiento de las pymes. En El Salvador y en México, los bancos exigen elevados niveles de coberturas, que promedian el 150% y 200%, respectivamente. En Brasil, las trabas burocráticas también han sido un elemento determinante para que las pymes no recurran al crédito bancario (Chorro, 2010; Pavón, 2010; SEBRAE, 2009).

9 En Argentina se destaca el rol del Banco de la Nación Argentina (BNA) que lanzó, en marzo de 2010, el segundo tramo de su "Línea de Crédito 400" por $5.000 millones, y del Banco de Inversiones y Comercio Exterior (BICE) que puso en marcha nuevas líneas de créditos con condiciones favorables. Otra medida ha sido la utilización de recursos movilizados desde la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). En Brasil, el BNDES ha cumplido un papel esencial para aumentar la disponibilidad de recursos para el sector privado, logrando un incremento en el total de créditos otorgados a pesar de la crisis.

10 Mapa PyME fue un programa que elaboraba estimaciones del segmento de empresas pequeñas y medianas a partir de relevamientos; funcionó activamente en la entonces Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) hasta fines de 2007.

En Argentina, según encuestas del Mapa PyME, la principal razón por la cual las empresas no pidieron crédito bancario fue la disponibilidad de recursos propios, seguida por las altas tasas de interés. En Chile, las pymes argumentan tener problemas para disponer de recursos bancarios; lo que atribuyen esencialmente a los altos costos y a la falta de garantías.

Como resultado de la reticencia de las firmas a utilizar el crédito bancario, o debido a la imposibilidad de cumplir con los requisitos de las entidades financiera, en muchos casos se recurre al autofinanciamiento; entre las fuentes externas sobresale el financiamiento de proveedores (en Brasil este representa 70% de los recursos utilizados por las pymes, mientras que en México es de alrededor de 60%). También sobresale, en general, el uso de las tarjetas de crédito, pese a sus elevados costos, como fuentes de fondeo y liquidez, incluso para apalancar inversiones (esto último se evidencia en Brasil, México y El Salvador).

En síntesis, los países de la región presentan un cuadro caracterizado por un bajo grado de utilización de recursos bancarios por parte de las empresas de menor tamaño. Esto se verifica por la escasa participación de estas firmas en el *stock* de créditos al sector privado así como por el amplio uso de financiamiento de proveedores y recursos propios, tanto para inversión como para capital circulante. Las razones predominantes que explican la baja solicitud de créditos bancarios son la insuficiencia de garantías y las altas tasas de interés, aunque también inciden en este comportamiento, la disponibilidad de recursos propios y las dificultades asociadas a los trámites burocráticos.

C. La estructura del sistema financiero y el acceso al crédito

La configuración del sistema financiero influye decisivamente en el grado de acceso al financiamiento de las pymes. Debido a esto vale la pena sintetizar los antecedentes que determinaron la estructura actual de la oferta del mercado financiero en América Latina.

A principios los años noventa, las ideas neoliberales penetraron en la región, lo que implicó un retroceso de la participación del Estado de la economía y el avance del sector privado. Las reformas implementadas incluyeron la liberalización financiera y comercial, privatizaciones y ajustes fiscales; estas medidas tuvieron impacto sobre la estructura de los mercados financieros.

En términos generales, se produjo una retracción de los bancos públicos en favor de los bancos privados de capitales extranjeros. Como ejemplos pueden

mencionarse los casos de México, El Salvador y Argentina. En México, la banca comercial se caracteriza por un importante componente extranjero, surgido tras la crisis que azotó a la economía en 1994 y los fuertes requerimientos de capital que esta provocó. El proceso de extranjerización se institucionalizó en 1999 con la aprobación oficial a la propiedad extranjera mayoritaria de los bancos. La apertura comercial acentuó este proceso, que hizo que, a abril de 2009, los seis bancos más grandes concentraran más de 80% de los activos totales del sector y que los cuatro mayores, en manos de capital extranjero, concentraran cerca de 70% (Pavón, 2010).

En El Salvador, en los últimos 20 años se ha venido implementando una política aperturista que incluyó la extranjerización de la banca. En 2008 se completó la venta de los principales bancos salvadoreños a bancos internacionales de primer piso y en la actualidad el sistema cuenta con 13 bancos comerciales que tienen propiedad mayoritaria de no residentes, con la excepción de dos bancos estatales. Como resultado, en 2009, sólo el 1% de las acciones de los conglomerados financieros correspondía a titulares nacionales (Chorro, 2010). Cabe señalar que el nuevo gobierno, que asumió en 2009, manifestó su intención de llevar adelante una serie de reformas tendientes a impulsar el desarrollo productivo de las MIPYME y crear un sistema de banca de desarrollo.

En Argentina, desde la puesta en vigencia del "Plan de Convertibilidad" a principios de los años noventa, el sistema financiero se vio transformado sustancialmente, iniciándose un proceso de concentración y extranjerización del sector bancario. A pesar de ello, en los últimos años se ha producido un cambio debido a la mayor presencia de los bancos públicos en el financiamiento a las pymes. Mientras que en el período 2005-2007 los bancos privados nacionales lideraron la provisión de créditos a las pequeñas y medianas empresas, en 2008 y 2009 esta situación se revirtió: los bancos públicos quedaron en el primer lugar[11] (Bleger y Rozenwurcel, 2000).

Por tanto, se observa que el proceso de apertura registrado en la región durante la década de los noventa, condujo a la extranjerización de la estructura financiera.

En general, el financiamiento privado bancario muestra una tendencia al crédito de corto plazo, a elevados márgenes de intermediación y a una

[11] Según estimaciones del CEFID-AR, los bancos públicos pasaron a proveer el 36% del financiamiento. En orden de importancia, le siguen los privados nacionales (32%), los extranjeros (24%) y los cooperativos (8%). Entre 2005 y 2009, los bancos cooperativos y los públicos presentaron un mayor crecimiento de su cartera de pymes (27 y 21%) que los privados nacionales y extranjeros (18 y 12%).

marcada segmentación hacia las grandes empresas, excluyendo de manera significativa a las pequeñas y medianas. Más aún, esto puede intensificarse con la concentración de la propiedad y el predominio de la banca extranjera. En cambio, la presencia de bancos públicos de primer piso y una activa banca de desarrollo de carácter público permite, por un lado, orientar las políticas de crédito hacia las MIPYME, y, por el otro, utilizar la política crediticia frente a un contexto adverso en la economía (Titelman, 2003).

D. Políticas de financiamiento a las pymes. Modos de intervención, instituciones y programas implementados en la región

La reducida participación de las MIPYME en el sistema financiero justifica el accionar de los gobiernos para implementar medidas orientadas a mejorar su acceso al crédito. Para ofrecer un panorama general de las políticas de financiamiento impulsadas en la región, se pondrá especial atención en tres aspectos: los sistemas de intervención (directos o indirectos), las instituciones involucradas y el conjunto de programas aplicados.

En primer lugar, se presentan los antecedentes de la configuración de los sistemas de financiamiento, desde la década de los noventa, observando los principales cambios verificados en la región en cuanto al diseño y la puesta en marcha de medidas de apoyo. En segunda instancia, se caracteriza el marco institucional en los países seleccionados, para conocer los organismos que intervienen en las políticas de financiamiento. Por último, se analizan los programas que se ejecutan, incluyendo las líneas de créditos, los sistemas de garantías, los programas de capital y los servicios no financieros destinados a facilitar el acceso de las pymes al crédito bancario.

1. Antecedentes para la configuración de la política de financiamiento a las pymes

Antes de las reformas de los años noventa, las políticas tradicionales de financiamiento consistían en la ejecución de líneas de préstamos con tasas de interés subsidiadas, que se canalizaban a través de bancos u otras instituciones de crédito públicas de primer piso. La participación de bancos e instituciones de crédito privadas se limitaba a la intermediación de algunas líneas de crédito de segundo piso puestas a disposición por bancos centrales u otras instituciones financieras públicas (Held, 1999).

A principio de esa década, la penetración del modelo pro-mercado instaurado por los gobiernos implicó un giro en las políticas de financiamiento, tanto en su diseño como en la forma de implementación. La intervención del Estado en la economía solo era justificada ante la presencia de fallas de mercado. Bajo esta lógica, el sector privado adquiere relevancia, en tanto el sector público se reduce a la mínima expresión.

En cuanto al diseño de la política de apoyo a las pymes, el cambio principal fue la eliminación de los subsidios a las tasas de interés, destinándolos a los costos de transacción y al fomento de los sistemas de garantías. Con ello se produjeron modificaciones en el modo de implementación de las políticas de financiamiento y, por tanto, en las instituciones involucradas en esta tarea. Así, se verificó un traslado del proceso crediticio a las instituciones de primer piso. Como contrapartida, el sector público asumió funciones de banca de segundo piso, encargándose de la captación mayorista de fondos para luego ofrecerlos como líneas de crédito o de redescuento a las instituciones de primer piso; el papel de estas era intermediar los fondos en créditos a las empresas, en condiciones de mercado o equivalentes a las de mercado (en cuanto a tasas de interés, plazos, tipo de cambio, etc.) (Held, 1999).

Estas modificaciones en la operación se sustentan en la intención de reducir los riesgos asumidos por el Estado. El pasaje a mecanismos de segundo piso fue favorecido por la magnitud de las pérdidas de cartera que experimentaron los bancos y corporaciones financieras públicas así como los fondos de garantías, en préstamos de primer piso en la década anterior[12].

Chile y Colombia son dos ejemplos de las modificaciones en la ejecución de políticas de acceso de las pymes al crédito. En Chile, la implementación de reformas junto con las recomendaciones de organismos internacionales y, especialmente, las pérdidas que se iban acumulando en la cartera de la Corporación de Fomento (CORFO), determinaron que en 1990 se cerrara el mecanismo de crédito directo que operó durante toda la década anterior. Desde 1991 el organismo empezó a funcionar como una entidad de segundo piso[13], siguiendo un esquema en el cual los créditos directos a los usuarios finales fueron reemplazados por el financiamiento a bancos y otros

[12] Foxley (1999), Held (1995 y 1999), Dini y Stumpo (2002) analizan casos latinoamericanos donde se produjeron pérdidas en las instituciones que operaban otorgando créditos con sistemas de primer piso.

[13] Con el nuevo gobierno que asume en 2010, CORFO decidió suspender las acciones de fondeo a bancos comerciales, debido a que considera innecesario destinar recursos a las entidades cuentan con liquidez suficiente. Solo continúa el programa de microcréditos a través de instituciones financieras no bancarias.

intermediarios especializados que canalizan los recursos hacia los clientes finales. Además se introdujeron medidas complementarias encaminadas a disminuir los costos de transacción y a mitigar el riesgo crediticio de los préstamos de bancos de primer piso a empresas de menor tamaño (Dini y Stumpo, 2002).

En Colombia también se llevaron adelante profundas reformas en materia del financiamiento a empresas de menor tamaño. A principios de los años noventa, se privatizó la Corporación Financiera Popular (CFP), que brindaba servicios de primer piso con fondos estatales. Los recursos financieros para promoción industrial que ejecutaba el Banco de la República pasaron a otros organismos estatales, dado que el banco se convirtió en una entidad independiente del gobierno. Uno de esos organismos fue el Instituto de Fomento Industrial (IFI) que operó como entidad de segundo piso para canalizar créditos a las pymes[14].

Sin embargo, no todas las experiencias en la actuación del sector público como entidad de primer piso han sido desalentadoras. El BancoEstado, en Chile, ha conseguido importantes avances tanto en el otorgamiento de créditos a las empresas como en la bancarización de las firmas de los segmentos más pequeños, con insignificantes niveles de morosidad (Larraín, 2007). El Banco de la Nación Argentina también puede ser considerado como un ejemplo de institución pública de primer piso que ejecuta líneas de financiamiento, con buenos resultados en términos de adicionalidad y cobertura, priorizando la atención a las pymes.

Otra modalidad de ejecución que trajo consigo la política pro-mercado fue la subasta de líneas de crédito de la banca de segundo piso en forma competitiva para que los bancos e instituciones paguen tasas de interés pasivas (activas para la banca de segundo piso) de modo que sus márgenes de intermediación (*spread*) no fueran mayores que los necesarios para intermediar los fondos de segundo piso. En cambio, el acceso "minorista" o por ventanilla a los fondos de la banca de segundo piso, con libertad para fijar las tasas de interés activas en el primer piso, podía traducirse en márgenes de intermediación mayores que los requeridos por los bancos e instituciones de crédito de primer piso. Ello traería consigo subsidios implícitos en favor de esas entidades (Held, 1999).

[14] En 2003 la cartera del IFI fue liquidada debido a la morosidad de las operaciones de primer piso; esto se sumó a su falta de experiencia como banca de segundo piso, lo cual deterioró aún más su situación.

La licitación competitiva se aplicó en diversos programas, como por ejemplo, en el Programa de Garantías de México, en el Programa Trienal de Argentina y en el programa de Cupones de Bonificación a las Primas de Seguros (CUBOS) de Chile, donde el escaso éxito llevó a reemplazar el sistema de asignación a otra modalidad por ventanilla. En los casos donde hubo poca convocatoria, el banco de segundo piso terminó fijando las tasas de interés activas y pasivas de primer piso simulando condiciones competitivas de mercado en el *spread*.

También incidieron sobre los cambios en las políticas de financiamiento a las pymes las propuestas planteadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que consistían en una intensificación de la prudencia en el manejo de fondos y la exigencia de niveles de capitales mínimos a los intermediarios financieros (Keil, 2007).

Cabe destacar, asimismo, que los organismos internacionales que conceden ayudas financieras a los países de la región, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), jugaron siempre un papel decisorio en la definición de políticas. Los programas del BID en la década de los noventa, mediante los préstamos globales, llegaron con la irrupción de las reformas neoliberales y estuvieron en línea con las políticas de asistencia financiera que se aplicaron en la región. Las recomendaciones a los países iban en la línea de utilizar sistemas de crédito de segundo piso y, especialmente, de incorporar sistemas de garantías. En la mayoría de los países de la región se implementaron programas de financiamiento con fondos de estos organismos[15], con diversos propósitos, predominando las líneas de crédito para inversiones a largo plazo, sin especificación sectorial, que debían hacerse operativas mediante mecanismos de segundo piso.

En Argentina, en 1993, se lanzó el Programa Global de Crédito (PGC) para las micro y pequeñas empresas, que operaba con fondos del BID y recursos complementarios de los bancos comerciales participantes del programa. Desde el comienzo su implementación fue intermitente. En Chile, el sistema de segundo piso empezó con la ejecución de

[15] Según informes del BID, muchos países de la región han recibido "préstamos globales de crédito multisectorial", es decir dirigidos a pymes en general, sin discriminar por sector ni tamaño en más de una oportunidad. Brasil y México recibieron tres desembolsos entre 1990 y 2004, por más de 1.500 millones de dólares; Argentina, dos por 340 millones de dólares y Chile, uno por 240 millones de dólares. Todos los países de la región recibieron fondos del BID para préstamos a las pymes o para fortalecer las instituciones de financiamiento. Los recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, en fondos de capital de riesgo, se orientaron principalmente hacia Brasil, Chile y México, aunque en total, son menos representativos que los fondos canalizados por el BID mediante los préstamos globales.

dos programas con fondos de organismos internacionales (BID y Banco Mundial), que han servido para ensayar distintas soluciones a problemas generales de insuficiencias de mercado, sin establecer políticas preferenciales para las pymes. De hecho, al inicio los programas de CORFO no contemplaban reglas de exclusión por tamaño sino por plazos mínimos. El resultado fue la suspensión inmediata por falta de aceptación y por las dificultades para cumplimentar los rígidos requisitos para obtener créditos (Foxley, 1998).

Tanto en Chile como en Argentina el financiamiento tuvo un sesgo hacia las empresas de mayor porte, las cuales podían acceder más fácilmente al crédito al satisfacer las condiciones impuestas por las entidades bancarias y por los organismos internacionales.

En conclusión, durante la década de los noventa predominó el esquema de segundo piso para la canalización de asistencia financiera a las pymes. En este marco se creó un espacio para el avance del sector privado, al estar en manos de los bancos comerciales las decisiones respecto al otorgamiento de los créditos. Al mismo tiempo, este esquema implicó un retroceso del sector público, el cual delegó decisiones y funciones que antes le pertenecían. De esta forma, se desligó, en buena parte, de las posibilidades de generación de pérdidas asociadas a la incobrabilidad de los créditos a las pymes, pero también perdió un importante margen de maniobra en la orientación y en el grado de alcance de la asistencia financiera.

Durante los últimos años, el principal cambio que se advierte es que no hay una receta única e inequívoca respecto a los modelos de intervención. En la región coexisten esquemas de primer y segundo piso. En algunos países, continúan prevaleciendo los esquemas de segundo piso, y en otros, los de primero. En cuanto al diseño de los programas, con el nuevo milenio se han introducido variantes en las herramientas. Si bien en ciertos países las políticas son más conservadoras, tampoco suelen haber reglas en este sentido.

2. *Marco institucional para la aplicación de las políticas de financiamiento a las pymes en América Latina*

En los países de la región intervienen diversas instituciones para facilitar el acceso de las pymes al financiamiento. Por un lado, están las agencias de promoción de las pymes que actúan en distintas áreas, siendo las más frecuentes el fomento a la creación de empresas y el apoyo para realizar innovaciones,

introducir mejoras de gestión, exportar, trabajar en asociatividad, facilitar el acceso al crédito, junto con la entrega de servicios de asistencia técnica y capacitación. Más allá de las diferencias que existen en cuanto a los objetivos, las áreas de intervención y los programas, en todos los países se implementan políticas para mejorar el acceso a los mercados de crédito. En algunos casos, incluso, se lleva a cabo una estrategia más integral que comprende, además de medidas para canalizar recursos, una serie de servicios a las empresas para mejorar el acceso al crédito, complementando la asistencia financiera con asistencia técnica.

Junto a las agencias de apoyo a las pymes también intervienen otros organismos que implementan medidas que afectan a este tipo de empresas aunque estas últimas no sean parte de su área de acción principal; por ejemplo, están los organismos que fomentan actividades sectoriales y que cuentan con planes específicos para pequeños productores, los ministerios de ciencia y tecnología, de trabajo, agricultura, entre otros.

Sin embargo, las políticas de financiamiento suelen concentrarse en las bancas de desarrollo. Estas instituciones son una pieza fundamental en las políticas para mejorar el acceso al financiamiento de las empresas de menor tamaño y, especialmente, para garantizar la disponibilidad de préstamos a mediano y largo plazo para inversión. La mayoría de los países de la región dispone de bancas de fomento, mientras que en otros se trata de una tarea todavía pendiente. Habitualmente, en estos casos, la banca pública de primer piso juega un rol decisivo en la canalización de créditos productivos a las empresas de menor tamaño.

Las instituciones implementan políticas de financiamiento a partir de diferentes criterios y tipos de programas. El abanico de alternativas incluye la oferta de programas de crédito, en forma directa o indirecta; la provisión de mecanismos de garantías, por medio de fondos nacionales o de sociedades de garantías; subsidios para reducir los costos de los préstamos otorgados por entidades financieras, los cuales pueden estar orientados a disminuir la tasa de interés o los costos de transacción; una variedad de acciones para atenuar los problemas de información; programas de capital para *start-up* en general, o focalizados en empresas innovadoras.

A continuación se presenta una breve caracterización de las instituciones involucradas en la política de financiamiento a las pymes en los países seleccionados, identificando el sistema de intervención y los tipos de instrumentos que ofrecen (cuadro 1).

Cuadro 1
Marco Institucional de las políticas de financiamiento a las pymes, países seleccionados

País	Instituciones involucradas en política de financiamiento	Tipo de Institución	Forma de Intervención	Segmento empresario de atención	Servicios Financieros			Servicios no financieros
					Créditos	Garantías	Otros	
Argentina	SEPYME	Agencia de promoción pyme del Ministerio de Industria	Primer y segundo piso	MIPYME	Sí	Sí	Sí	Sí
	Agencia de Promoción Científica y Tecnológica	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Primer y segundo piso	Todas	Sí	No	No	Sí
	BNA	Banco público	Primer piso	Todas	Sí	Sí	Sí	No
	BICE	Banco público	Primer y segundo piso	Todas	Sí	Sí	No	No
Brasil	SEBRAE	Agencia de promoción pyme independiente	Segundo piso	MIPYME	No	Sí	Sí	Sí
	BNDES	Banco de desarrollo	Primer y segundo piso	Todas	Sí	Sí	Sí	No
	FINEP	Institución del Ministerio de Ciencia y Tecnología	Primer piso	Todas	Sí	No	Sí	No
	Bancos federales	Bancos públicos	Primer piso	Todas	Sí	Sí	Sí	No
Chile	CORFO	Agencia para promoción del desarrollo productivo	Segundo piso	Todas	Sí	Sí	Sí	No
	SERCOTEC	Agencia de servicios técnicos	Primer piso	Micro y pequeñas	No	No	Sí	Si
	BancoEstado	Banco público	Primer piso	Todas	Sí	Sí	Sí	Sí
México	MexicoEmprende-Fondo PyME	Adscrito a la Spyme	Primer y segundo piso	MIPYME	No	Sí	No	Sí
	NAFINSA	Banco de desarrollo	Primer y segundo piso	Todas	Sí	Sí	Sí	Sí
	BANCOMEXT	Banco de desarrollo	Primer y segundo piso	Todas	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	BANCOLDEX	Banco de desarrollo mixto	Segundo piso	Todas	Sí	Sí	Sí	Sí
	FNG	Fondo mixto	Segundo piso	MIPYME	No	No	Sí	No
	Banca de las Oportunidades	Ministerio de Hacienda y BANCOLDEX	Segundo piso	MIPYME	Sí	Sí	No	Sí
El Salvador	BMI	Banco público	Segundo piso	Todas	Sí	Sí	Sí	Sí
	Banco Hipotecario	Banco público	Segundo piso	MIPYME	Sí	Sí	Sí	Sí
	Banco Agrícola	Banco público	Primer piso	MIPYME	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

En Argentina, las instituciones más importantes que llevan a cabo acciones para facilitar el acceso de las pymes al crédito son la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica y los bancos públicos[16]. En este

[16] También actúan para favorecer el financiamiento a las pymes instituciones como el Ministerio de Agricultura, que dispone de planes para *clusters* agroindustriales, donde se prioriza la presencia de este tipo de empresas; el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y otras.

plano, la SEPYME focaliza su actuación en el otorgamiento de créditos (de primer y segundo piso) y en el fortalecimiento de las sociedades de garantías. La Agencia de Promoción Científica y Tecnológica también cuenta con programas de financiamiento y subsidios para las empresas más pequeñas y para aglomeraciones productivas. El país no dispone de una banca de desarrollo; en cambio, dos bancos públicos desempeñan un rol esencial en el otorgamiento de créditos a las pymes: el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), creado para actuar en el segundo nivel aunque la mayoría de las operaciones corresponde a préstamos directos, y el Banco de la Nación Argentina (BNA), que es una institución de primer piso.

En Chile, la CORFO es la institución dedicada a fomentar el desarrollo productivo, y tiene entre sus funciones implementar medidas para las empresas de menor tamaño. Durante la década de los noventa y hasta 2010, actuó como entidad de segundo piso canalizando préstamos a las firmas mediante entidades financieras. A partir de entonces, se eliminaron las líneas de financiamiento, con excepción de los programas para el segmento de empresas más pequeñas, que se otorgan mediante instituciones no bancarias. Actualmente, el eje de la asistencia financiera de CORFO se centra en la consolidación de los mecanismos de garantías.

Chile tampoco cuenta con una banca de desarrollo y dispone de un banco público, el BancoEstado, que cumple un papel importante en el otorgamiento de préstamos a las empresas de menor tamaño; especialmente, por medio de su línea orientada a microempresas, ha desarrollado mecanismos de evaluación novedosos para atender las especificidades de este segmento.

En Brasil, las políticas de financiamiento se ejecutan principalmente desde el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) mientras que el SEBRAE se focaliza en la provisión de "soluciones" para facilitar el acceso al financiamiento para las empresas de menor tamaño. Estas soluciones incluyen la información sobre los programas y líneas de crédito existentes, consultorías para realizar diagnósticos financieros y el armado de los proyectos, etc. Además el SEBRAE participa en el Fondo de Garantías para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE) e impulsa la creación de sociedades de garantías con el objetivo de ofrecer alternativas para la cobertura de los créditos de las empresas. Otras instituciones que se destacan ejecutando programas de créditos para empresas de menor tamaño son la Financiadora Nacional de Estudios y Proyectos (FINEP), el Ministerio de Trabajo mediante el Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER) y los bancos federales que operan con recursos de los Fondos Constitucionales de Financiamiento (Morais, 2008).

En Colombia la Dirección de Pymes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, promociona los instrumentos gubernamentales para facilitar el acceso al crédito. Las instituciones involucradas en la política de financiamiento a las pymes son el BANCOLDEX, banco de desarrollo mixto adscrito al Ministerio de Industria, que opera en el segundo piso con mecanismos de redescuento para el otorgamiento de crédito y *leasing*; la Banca de las Oportunidades, cuyo objetivo es atender a los segmentos de empresas más pequeñas, ofreciendo servicios financieros a través de intermediarios y el Fondo Nacional de Garantías (Zuleta, 2011).

En México, en la Secretaría de Economía se encuentra la Subsecretaría de Pymes (SPYME) que brinda servicios financieros mediante el Fideicomiso México Emprende y el Fondo PYME. Las políticas públicas para financiar a las pequeñas y medianas empresas se concentran en Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) y, en menor medida, en el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), que son bancas de fomento que operan con sistemas de primer y segundo piso, ofreciendo una variedad de productos para las empresas (créditos, factoraje, garantías, etc.). Cabe señalar que se implementó un programa de gestión estratégica para poder realizar evaluaciones de riesgo de calidad y con eficiencia, que permitieron mejorar significativamente la cantidad de empresas atendidas[17]. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología también juega un papel importante en el apoyo a las empresas innovadoras por medio programas de subsidios, capital y financiamiento (Garrido, 2011).

En El Salvador se produce una situación similar a la de Colombia y México, donde el organismo encargado de la promoción de las MIPYME no ejecuta políticas de financiamiento pero ofrece servicios de asistencia para mejorar el acceso a los mercados. Los programas de crédito para este tipo de empresas se concentran en tres instituciones: el Banco Multilateral de Inversiones (BMI), banca de segundo piso orientada al financiamiento de pymes del sector industrial; el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), que otorga financiamiento para el sector agroindustrial y para pequeños productores y el Banco Hipotecario (BH), que opera como banco de primer piso orientado a las empresas del sector comercio (también denominada Banca PYME por su actuación hacia este segmento de empresas, para lo cual utiliza sistemas de evaluación más flexibles).

[17] Esto comprendió el diseño de procesos críticos, un programa de capacitación al personal, un programa de desarrollo tecnológico para la planeación estratégica, un aumento sustancial de la capacidad de cómputo para el almacenamiento y procesamiento de datos desarrollando dos plataformas (NAFIN electrónico y el Sistema Integral para la Recuperación y Administración de Cartera (SIRAC)), una elevada automatización de procesos de trabajo, y el desarrollo de técnicas adecuadas de administración de riesgo, incluyendo el desarrollo de modelos de riesgo en base a los parámetros propuestos en Basilea II (Garrido, 2011).

Por tanto, de los seis países analizados con mayor profundidad en este estudio, tres de ellos —Brasil, México y Colombia— cuentan con un banco de desarrollo, lo que constituye una herramienta muy poderosa para mejorar el acceso al crédito productivo para las empresas de menor tamaño.

Como un elemento reciente, cabe agregar que en El Salvador existe una iniciativa para la unificación de los esfuerzos del BMI[18], BFA y BH en una única entidad que cumpla la función de banca nacional de desarrollo. La creación de una banca de este tipo se enmarca dentro de la actual discusión en el Congreso Nacional de una nueva ley para la pequeña empresa.

Además de los casos mencionados, también pueden encontrarse bancas de desarrollo en otros países de la región, como en Perú con la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y en Ecuador con la Corporación Financiera Nacional (CFN); en tanto, en República Dominicana, si bien existe una banca de fomento, esta es privada.

Los bancos de desarrollo han actuado históricamente como entidades de segundo piso. No obstante, un estudio demuestra que actualmente hay una mayor proporción de instituciones financieras de desarrollo (IFD) que están trabajando en el primer piso y, en menor medida, en el segundo piso, lo que no ocurría a mediados de la década pasada[19]. Un caso reciente que ilustra sobre este cambio es el de la CFN, en Ecuador, que pasó de operar desde el segundo piso a ser un banco mixto. Esto muestra un cambio de paradigma respecto a la década anterior, cuando prevalecía la visión acerca de la ineficiencia de los sistemas de primer nivel para otorgar préstamos. En la actualidad no hay una receta unívoca para la intervención, coexistiendo esquemas de primer y segundo piso.

En síntesis, se observa que múltiples instituciones toman parte en la ejecución de políticas para facilitar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas en los países de la región. Sin embargo, los bancos públicos de desarrollo tienen la misión específica de atender a este tipo de empresas y, al mismo tiempo, garantizar la provisión de créditos para apalancar inversiones. Es por eso que la mayoría de estos países cuenta con

[18] El BMI está considerando empezar a operar en el primer piso, ofreciendo de esta manera una alternativa a los bancos comerciales que son reticentes a otorgar préstamos de largo plazo para las pymes.

[19] El estudio se basa en una muestra de 105 IFD en 19 países de la región y afirma que la participación de los bancos de primer piso llega a 62% y los de segundo piso a 21% (ALIDE, 2010).

bancos de desarrollo o está en vías de formarlos. En cuanto al modo de intervención, en la actualidad algunas instituciones actúan desde un segundo piso, en tanto otras lo hacen directamente.

3. Programas de asistencia financiera

Los gobiernos llevan a cabo programas para mejorar el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño mediante líneas de financiamiento, garantías, programas de capital o servicios complementarios. Si bien la mayoría de los países posee una plataforma de apoyo completa, no en todos los casos existe suficiente coordinación entre las herramientas ofrecidas.

Los programas de asistencia financiera se implementan desde las agencias de promoción a las pymes o en coordinación con la banca de desarrollo. Habitualmente, se emplean sistemas de segundo piso, aunque también se utilizan y/o combinan con mecanismos de canalización de créditos directos.

La mayoría de los países dispone de instrumentos específicos para las empresas de menor tamaño. Incluso se observan algunas iniciativas para implementar programas diferenciados dentro del universo de las pymes, en función de la alta heterogeneidad que es propia de este segmento. Como ejemplo se puede mencionar el caso de México, donde se ha estructurado una nueva forma de organizar el apoyo de la SPYME, considerando cinco tipos de empresas: emprendedoras, microempresas, pymes, gacelas y tractoras. En Brasil, desde el SEBRAE existe una especial atención a las empresas en base a sus "momentos": se distingue entre emprendedores que quieren iniciar un negocio, empresas con antigüedad menor a dos años y empresas con una vida mayor a los dos años (se asume que a partir de ese momento han superado el riesgo de mortalidad).

Cabe apuntar que esta tendencia a la segmentación de políticas se ha venido implementando en otros países, como por ejemplo en Taiwán, donde los programas tienen un diseño piramidal, tomando en cuenta tres estratos empresariales: *start-up*, empresas tradicionales y firmas dinámicas. Según las potencialidades y necesidades de cada uno de ellos, se estructura la plataforma de herramientas y servicios para las empresas.

En América Latina, sin embargo, aún no se encuentra instalada la idea de esta heterogeneidad para la implementación de políticas específicas. Salvo algunas iniciativas incipientes, lo que se observa en la

mayoría de los países es la aplicación de políticas destinadas a la totalidad del universo de las MIPYME, sin siquiera diferenciar entre micro, pequeñas y medianas empresas.

a) Programas de créditos

Las instituciones que proveen préstamos a las empresas de menor tamaño, habitualmente lo hacen mediante líneas que apuntar a atender diferentes propósitos. Los destinos más frecuentes del financiamiento son bienes de capital, capital de trabajo y proyectos de inversión. En tiempos más recientes se han dispuesto líneas para financiar innovaciones, modernización de los procesos de gestión, exportaciones e inversiones para introducir mejoras en términos ambientales. Adicionalmente, se ha incrementado la canalización de financiamiento para impulsar el desarrollo local y la asociatividad empresarial.

En varios países, también se implementan líneas para financiar sectores específicos. Por ejemplo, en el BNDES, existe una oferta de productos para sectores estratégicos, como la industria aeronáutica, el software y las telecomunicaciones. En Argentina, desde la SEPYME, la mayoría de las licitaciones de crédito son de carácter general, aunque en 2009 se lanzaron programas específicos para "sectores amenazados por la crisis".

A continuación, se mencionan las principales formas de intervención en materia de provisión de financiamiento en los países seleccionados para el presente estudio.

En Argentina, el mecanismo más difundido para la provisión de crédito a las pymes es el Programa de Bonificación de Tasas (PBT), que cuenta con tasas de interés subsidiadas por la SEPYME y que se canaliza a través de bancos comerciales. Según información del programa, entre 2009 y marzo de 2011 se otorgaron créditos por 1.600 millones de pesos argentinos (equivalentes a un poco más de 400 millones de dólares), de los cuales casi la mitad se destinó a empresas medianas. El programa presenta algunas debilidades, entre las que vale la pena mencionar la dificultad para otorgar créditos con una orientación específica, el sesgo hacia empresas que ya son clientas de los bancos así como la concentración del financiamiento en torno a firmas de mayor porte dentro del segmento de pymes (Kulfas, 2009).

En Chile se efectuó una serie de modificaciones en la asistencia financiera, acordes a las evaluaciones realizadas por la nueva administración de la CORFO que asumió en 2010, acompañando la gestión del

Presidente Sebastián Piñera. Antes de estas reformas, la entidad actuaba en los mercados de financiamiento mediante programas de crédito, como institución de segundo piso, destinando cerca de 600 millones de dólares para fondeo. Según los diagnósticos, los bancos comerciales cuentan con suficiente liquidez y capacidad para ofrecer financiamiento a las empresas. El fondeo para créditos registraba pocas operaciones y los recursos terminaban canalizándose hacia las grandes empresas. En función de ello, se decidió reducir este fondeo a valores muy bajos. Actualmente, la CORFO ofrece solo una línea de financiamiento para microempresas que opera por medio de instituciones financieras no bancarias. Para el resto de las empresas, se suspendieron todas las líneas de crédito que se canalizaban a través de bancos (también los programas de *leasing* y *factoring*). Como contraparte, los esfuerzos se concentraron en consolidar los mecanismos de garantías.

En cuanto al financiamiento a microempresas cabe reseñar el rol de la filial Microempresas del BancoEstado (BancoEstado Microempresas). Este banco opera como una entidad de primer piso, entregando créditos en forma directa a las empresas con las menores tasas del mercado y un programa especializado en la atención de este tipo de agentes, más una diversidad de servicios financieros para dar un apoyo integral a las firmas. El resultado de la buena gestión se traduce en una bajísima tasa de morosidad. Cabe consignar, que en Chile no se otorgan subsidios sobre las tasas; se pueden obtener, en cambio, subvenciones sobre costos, aunque no se garantiza un impacto en la reducción de las tasas para los clientes.

En Brasil, la política de financiamiento se concentra en las actividades del BNDES, que interviene tanto directamente como por medio de sus agentes financieros. En relación con el financiamiento para las empresas de menor tamaño, el BNDES funciona como institución de segundo piso. Desde los años noventa ha implementado diversas líneas de financiamiento y programas especiales para las MIPYME, con el fin de ampliar el alcance de los créditos otorgados. Sus principales productos para las pymes son el BNDES Automático (para proyectos de inversión), el BNDES FINAME (para adquisición de máquinas) y la Tarjeta BNDES (para capital de trabajo, maquinarias y proyectos de inversión), que ha sido el de mayor dinamismo en los últimos tiempos (recuadro 1). También ofrece alternativas para financiar exportaciones y una serie de programas sectoriales de fomento (en software, industria naval, telecomunicaciones, aeronáutica y otros).

Recuadro 1

La tarjeta BNDES

La Tarjeta BNDES fue creada en 2004, como un producto destinado exclusivamente a la financiación de micro y pequeñas empresas (MYPE). El cliente recibe un crédito rotativo pre-aprobado que le permite llevar a cabo proyectos de hasta 1 millón de reales. Las empresas que poseen la tarjeta están habilitadas para comprar los productos que ofrecen los proveedores registrados en el BNDES. El listado de bienes y servicios avalados por el banco se encuentra en la página web de la tarjeta y la transacción es en línea.

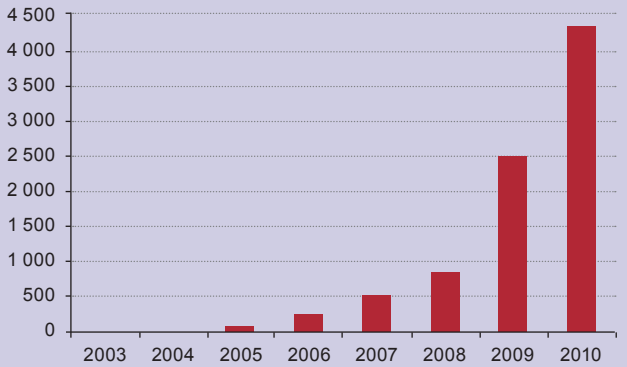
Entre las ventajas de la tarjeta se destaca la agilidad con la cual se efectúan las operaciones, tanto en la entrega de las mismas, como en la realización de las compras. Además, brinda financiamiento no sólo para capital de trabajo, sino también para llevar a cabo proyectos de inversión, ya que se pueden adquirir maquinarias, contratar servicios, etc.

El producto constituye una alternativa atractiva tanto para los bancos, por su alta rentabilidad, como para las empresas, pues les permite realizar grandes operaciones en corto tiempo y con pocos trámites. Además, otros productos de rápido acceso en los mercados financieros implican costos más altos que el de la Tarjeta BNDES.

El financiamiento tiene un costo mensual de 1% del cual 35% queda para los bancos de primer piso y 65% para el BNDES. Sin embargo, son los bancos de primer piso los que deciden otorgar la tarjeta y asumen el riesgo de incobrabilidad.

La expansión de la Tarjeta BNDES la convierte en el principal instrumento de actuación del banco en el apoyo a las micro y pequeñas empresas durante los últimos años. Los desembolsos alcanzaron R$ 4,3 millones de reales en 2010, con un crecimiento del 126% anual desde 2008.

Tarjeta BNDES
(millones de R$)



Fuente: BNDES.

El financiamiento del BNDES a las microempresas se incrementó en 153% y a las pequeñas, en 84% entre 2002 y 2007 (Morais, 2008). En tanto, para el segmento de empresas medianas el aumento fue de 80% y para las grandes, de 20%. En 2009, los desembolsos totales del BNDES alcanzaron 168.000 millones de reales, con una participación de las MIPYME de 22% (sin incluir personas físicas). Cabe señalar que el año anterior este segmento de empresas había participado en un 18% de los desembolsos, según fuentes del mismo banco.

Desde el BNDES no realizan estudios para observar si existe adicionalidad es decir, si mediante los productos y programas se consigue una mejora efectiva en el acceso al crédito, incorporando nuevas MIPYME al sistema financiero, pero alegan que hay reticencia de los bancos comerciales a prestar a nuevos clientes. Sin embargo, parece que esta última situación se está modificando, principalmente con el surgimiento de programas destinados a determinados grupos (por ejemplo, los camioneros), que utilizan también el Fondo de Garantía de Inversiones (FGI). Está en consideración la alternativa de extender esta medida para las empresas que no son clientas de los bancos como una forma de mejorar el alcance de sus productos. Respecto a los plazos, se advierte que el BNDES está contribuyendo a lograr que las empresas cuenten con financiamiento con un plazo promedio mayor al del mercado (con las líneas del BNDES el plazo es de aproximadamente 60 meses mientras que en el mercado es de 36).

En México, el apoyo al segmento de pymes se centra en el Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pequeñas y Medianas Empresas, de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, brinda asistencia por medio de instrumentos como capital semilla, fideicomiso para desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, sistema nacional de garantías, extensionismo financiero, apoyo a empresas afectadas por desastres naturales y fomento a proyectos productivos. Durante 2009, el total de recursos asignados a los programas de acceso al financiamiento ascendió a 4.076 millones de pesos, lo que representó una cifra 117% mayor que la del año anterior, en términos reales, en beneficio de 106.460 empresas (NAFINSA, 2010).

Las políticas para canalizar financiamiento se concentran en NAFINSA, que a partir de 2001 comenzó una reorganización orientada a poner un mayor énfasis en la atención a las empresas de menor tamaño. La participación del total de su Programa de Fomento en el PBI pasó de 0,8 % a 2,5% en el período 2001- 2008. Además según diversos autores, cada vez se destina una porción mayor de los programas de crédito y garantías a las pymes, al pasar de 49% a 83% (Pavón, 2010).

Recuadro 2

Factoraje electrónico de NAFINSA

Con el Programa de Cadenas Productivas, NAFINSA busca fomentar la inserción de las MIPYME en cadenas de valor como proveedoras de grandes empresas y de instituciones gubernamentales. Además, brinda una herramienta en Internet para que las firmas participantes tengan acceso a información de pagos, factoraje electrónico, capacitación y asistencia técnica. El sistema de factoraje electrónico permite a las MIPYME y a las personas físicas, contar con liquidez inmediata, otorgando financiamiento sobre las cuentas por cobrar mediante el descuento electrónico de las mismas.

El financiamiento del factoraje lo otorga NAFINSA, que opera como intermediario con otras instituciones financieras, bancarias y no bancarias. El monto máximo es de 3,26 millones de unidades de inversión (UDI) por documento, con un plazo de hasta 120 días. Opera con una tasa de interés determinada en función de la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) y no cobra comisiones.

En 2009 los recursos operados en cadenas productivas representaron 75% del total de crédito de segundo piso. El 30% de esa cifra correspondió al Programa de Compras de Gobierno Federal a las pymes, que sumó 62.304 millones de pesos (NAFINSA, 2010).

Además de reducir sustancialmente el riesgo, el factoraje inverso operado por NAFINSA es muy eficiente. Los recursos financieros quedan disponibles casi de inmediato, superando así los problemas de costos y lentitud que aquejan al crédito a las pymes (Lecuona, 2009).

El sistema ha funcionado efectivamente promoviendo la competencia de los intermediarios financieros, bancarios y no bancarios, en favor de la pymes. La publicación de las facturas en la web propicia una mayor competencia, la que redunda en menores tasas de descuento a los proveedores en sus cuentas por cobrar. NAFINSA incentiva la participación de pequeños bancos e intermediarios no bancarios mediante el suministro de fondeo a tasas atractivas, en su carácter de banco de segundo piso, induciendo mayor competencia en este segmento (Lecuona, 2009).

El Programa de Cadenas Productivas no puede sino calificarse de exitoso a juzgar por su gran dinámica, tanto en lo referente al número de empresas incorporadas como a los montos financiados. Asimismo, ataca un problema crítico de México: la desintegración de las cadenas de suministro con las políticas aperturistas. Sin embargo, una evaluación profunda del programa requeriría constatar la adicionalidad que ha generado (Lecuona, 2009).

Fuente: Elaboración propia.

El Programa de Crédito y Garantías al Sector Privado cuenta con diferentes esquemas de financiamiento según la moneda utilizada, destino sectorial o grupo social, entre otros criterios que incluyen flexibilidad en la tasa de interés.

En 2009, el total del financiamiento al sector privado fue de 451.738 millones de pesos, de los cuales 61% correspondió a créditos de segundo piso, entre los que se destacan aquellos vinculados a cadenas productivas (204.773 millones de pesos) y descuento tradicional (40.010 millones de pesos). Hasta 2003 el factoraje tradicional concentraba la mayor cantidad de recursos, año en que cobra mayor relevancia el Programa de Cadenas Productivas (factoraje inverso)[20]. Esta mudanza ha significado grandes ganancias de eficiencia y de reducción del riesgo crediticio en el financiamiento pyme (ver recuadro) (Pavón, 2010; Lecuona, 2009, NAFINSA; 2009).

Debido al fuerte impacto de la crisis internacional en México, NAFINSA desempeñó un rol esencial en la canalización de recursos al sector privado; en 2009, estos crecieron más de 52% en comparación con el año anterior; destinándose a 1.539.796 clientes, de los cuales 99,9% fueron MIPYME[21] (NAFINSA, 2009).

A pesar de los avances registrados, sobre todo en NAFINSA en años recientes, persisten en el país algunas limitaciones asociadas a la concentración del financiamiento de corto plazo y a un escaso aporte de crédito para inversión. El impacto de las políticas de financiamiento parece muy bajo, no obstante los importantes esfuerzos conjuntos de las entidades involucradas en esa tarea. Esto se debe, esencialmente, a tres factores: i) la escala de operaciones aún no resulta relevante en comparación con las enormes necesidades de las pymes; ii) los costos del financiamiento se mantienen elevados; y iii) las líneas de crédito continúan siendo muy amplias, con una oferta de productos poco diferenciada entre pequeñas y medianas empresas, a pesar de los intentos de segmentación de las políticas que lleva adelante la SPYM (Pavón, 2010; Garrido, 2011). También se puede observar ausencia de evaluación de la adicionalidad y del impacto de los programas.

En Colombia, la estrategia integral de apoyo financiero a las micro, pequeñas y medianas empresas comprende, básicamente, la articulación entre tres elementos: las líneas de financiamiento del banco de desarrollo (BANCOLDEX), el otorgamiento de garantías a través del FNG y el accionar de la Banca de las Oportunidades. BANCOLDEX dispone de cupos especiales para las empresas de menor tamaño, destacándose aquel que se

20 En el factoraje tradicional las empresas proveedoras recurren a las entidades para descontar los documentos a cobrar recibidos por las firmas compradoras. En el "factoraje inverso", las compradoras son las que ponen a disposición de las entidades financieras sus cuentas por pagar a sus proveedores pymes que requieren ser descontados.

21 A pesar de ello, las acciones no fueron suficientes para evitar los impactos del colapso.

destina a apoyar la productividad y competitividad de las pymes, denominado "aProgresar", que otorga recursos de crédito hasta 12 años y período de gracia hasta de tres años para modernizar y ampliar la capacidad productiva. El 40% de los desembolsos de BANCOLDEX, en 2010, tuvo como destino a las pymes. La línea "aProgresar" ha registrado, en particular, un crecimiento significativo, tanto en lo que se refiere a los montos de los desembolsos, como al número de los mismos y a la cantidad de empresarios beneficiados. Las tasas de interés de los créditos de BANCOLDEX son de mercado, por lo cual los beneficios diferenciales se atribuyen a los plazos más extensos en relación con otras líneas de financiamiento. Además, el banco opera en coordinación con el FNG para cubrir créditos hasta el 50% (Zuleta, 2011).

La conformación de la Banca de las Oportunidades tuvo como objetivo la ampliación de la presencia de servicios financieros en localidades sin sucursales bancarias, con foco en un mayor acceso para personas naturales y MIPYME, subsidiando algunos costos de transacción de manera transitoria y decreciente. Para la ejecución de sus programas, la Banca de las Oportunidades cuenta con una red compuesta por bancos comerciales, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación familiar. Si bien aún no se dispone de resultados certeros, existen señales de evolución positiva del programa que se evidencian en una profundización de la bancarización y en el incremento de los microcréditos (Zuleta, 2011).

En El Salvador las principales fuentes de financiamiento a las empresas de menor tamaño provienen del BMI, del BH y del Banco Agrícola. Los problemas de acceso se manifiestan, en primer lugar, en la reticencia de los bancos de primer piso a otorgar los créditos; y en segunda instancia, en el predominio de los préstamos para capital de trabajo en detrimento de los destinados a proyectos de inversión. En función de ello, las autoridades están analizando la posibilidad de conformar un banco de desarrollo que tenga como prioridad impulsar el financiamiento de inversiones en las MiPyMEs.

En síntesis, los elementos comunes a destacar en la región, se vinculan, en primer término, a las dificultades para canalizar créditos desde el sector comercial bancario hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Los bancos privados de primer piso muestran reticencia a otorgar créditos a firmas que no son sus clientes y a empresas sin una trayectoria significativa. Esto tiene un impacto negativo sobre la adicionalidad que puedan generar los programas implementados desde el sector público. Sin embargo, la falta de evaluaciones no permite tener una idea acabada sobre la efectividad de las líneas ejecutadas en el marco de las políticas públicas de asistencia a las pymes.

Un segundo ámbito, en el cual se han hecho esfuerzos, está relacionado con el otorgamiento de créditos a mayor plazo y destinados a inversión e innovaciones, ya que se observa un predominio de préstamos corto plazo para capital de trabajo.

Por último, se advierte una serie de inconvenientes burocráticos para la gestión de las líneas de créditos, acentuados cuando operan instituciones de segundo piso. En los procesos de intermediación de fondos que requieren aprobación de la banca de segundo piso, los plazos para efectivizar los desembolsos se extienden aún más, reduciendo la accesibilidad por parte de las empresas y al mismo tiempo, provocando un desinterés en los bancos para utilizar estas vías de fondeo. Un avance en esta materia ha sido la experiencia de Tarjeta BNDES en Brasil y el *factoring* electrónico en México.

b) Sistemas de Garantías

Uno de los factores que más dificulta el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño es la falta de capacidad para responder a las garantías exigidas por los agentes financieros. Estos, para reducir los problemas de escasez y asimetría de información, demandan la cobertura parcial o total de la deuda, generalmente con activos (muebles o inmuebles) que, en caso de incumplimiento, son transferidos como forma de pago del préstamo. La solicitud de garantías hace posible realizar, en forma ágil, la selección de deudores aunque, por otro lado, deja afuera a muchas empresas que no pueden satisfacer este requisito.

Es por eso que desde el sector público se fomenta la consolidación de sistemas nacionales de garantías que permitan a las empresas, especialmente a las de menor envergadura, cumplir con los requerimientos de garantías de los bancos y, con ello, mejorar su acceso al crédito. En los últimos años se ha registrado un fuerte crecimiento en los sistemas de garantía latinoamericanos, con algunas cifras bastante interesantes en México, Brasil, Colombia, Chile y, a más distancia, Argentina y Perú (Pombo *et. al*, 2008).

Los sistemas de garantías en la región presentan una alta heterogeneidad, tanto en su conformación y forma de implementación, como en los resultados obtenidos. Las diferencias principales se encuentran en las formas jurídicas adoptadas, en el carácter público o privado de los fondos, el grado de cobertura, entre otras. En general, en la experiencia de América Latina predominan dos modelos: los fondos de garantías y las sociedades de garantías. Los fondos de garantía se constituyen fundamentalmente con capitales públicos, que se aplican en forma automática sin hacer evaluaciones de cada operación, siendo la institución financiera la encargada de realizar los diagnósticos de riesgo. Por su parte, las sociedades de garantías se financian con recursos públicos y, a

veces, también con recursos de los privados. Las propias sociedades evalúan el riesgo antes de conceder el aval. Las sociedades de garantía recíprocas (SGR) tienen socios partícipes, que son las empresas que pueden obtener el aval, y socios protectores, los cuales pueden ser entidades públicas, empresas privadas grandes o pymes. Las SGR suelen tener un mayor poder de negociación en las condiciones de los créditos. Adicionalmente, existen sistemas de segundo piso para la provisión de reafianzamiento, aunque se utilizan en los casos de sistemas de garantía consolidados, para aumentar el apalancamiento de las instituciones de primer piso. Si bien hay varios fondos de reafianzamiento en la región, ninguno está operando con volúmenes significativos, con excepción del FNG de Colombia (Llisterri, 2007).

El cuadro 3 presenta una caracterización de los sistemas de garantía vigentes, en los países escogidos para este trabajo.

Cuadro 3
Caracterización de los sistemas de garantía

	Argentina[a]	Brasil	Chile	México	Colombia	El Salvador
Composición del SNG	SGR (SEPYME)[b]	FGI (BNDES), FUNPROGER (Min. Trabajo), FAMPE (SEBRAE)	FOGAPE y FOGAIN (BancoEstado)-Programas CORFO	Fondo de NAFINSA y Programa de Garantías (SPYME)	Fondo Nacional de Garantía	PROGAIN, PROGAPE, SGR
Tipología del SNG	Sociedades y fondos	Fondos y SG (incipiente)	Fondos	Fondos	Fondo	Sociedades y fondos
Año de constitución	SGR (1995) y FOGABA (1994)	FGI (2010), FAMPE (1995), FUNPROGER (2000)	FOGAIN (1980) luego reformado en 2000 y 2010	NAFINSA (1997)	1982 y reformas	Desde 2003
Origen de recursos	Público/Privados	Público/Privados	Públicos	Públicos	Mayoritario públicos	Público /Privados
Modalidad del sistema	Individuales	Cartera	Cartera	Cartera	Cartera	Combinados
Cobertura máxima	75%	80%	A criterio de los bancos comerciales	70% (NAFINSA)	50%	70% (PROGAPE), 50% (PROGAIN)

Fuente: Elaboración propia en base a información de las entidades de fomento, Llisterri (2007) (REGAR) (2008).

[a] En Argentina existe un fondo en la provincia de Buenos Aires (Fogaba).
[b] La SEPYME es la reguladora del sistema.

En México y Colombia el sistema de fondos de garantía es la fórmula por excelencia; en Chile y en Brasil también, aunque se están implementando medidas para impulsar la creación de SGR; en El Salvador ambos modelos de cobertura están operativos; y en Argentina priman las SGR disponiendo de un solo disponen de un fondo provincial de garantías en Buenos Aires (FOGABA).

Los sistemas de garantía han tenido un gran crecimiento en los últimos años. Según datos de Pombo et al. (2008), entre 2000 y 2007, el valor de las garantías vivas casi se cuadruplicó y la cantidad de pymes atendidas creció. A

pesar de ello, en general, los resultados no han sido tan alentadores en términos de alcance, adicionalidad y eficiencia.

En primer lugar, los sistemas de garantías tienen un peso residual en el crédito bancario en la mayoría de los países (Llisterri, 2007). Pombo *et al* (2008) muestran que el porcentaje de garantías vivas sobre el producto era de 90% en Colombia, único caso con resultados positivos en términos de alcance[22]; con bastante menor grado de cobertura le siguen El Salvador, Chile y México, con tasas cercanas que varían entre 30 y 40%.

En segunda instancia, se han identificado problemas operativos, en especial por la lentitud en el seguimiento y pago de garantías. Las dificultades para pagar las deudas produjeron una reticencia de los bancos a utilizar este tipo de coberturas, situación que perjudica a las empresas de menor tamaño. Tal fue el caso, por ejemplo, de los programas de garantías de Chile y Brasil en particular del Fondo de Garantía para la Promoción de Competitividad (FGCP) en este último país, que llevaron a realizar reformas radicales en sus sistemas.

En Chile las principales medidas se orientaron a reducir los tiempos operativos y a aumentar la credibilidad de los fondos ante las entidades bancarias, definir parámetros claros de elegibilidad y eliminar requisitos de información que no se consideraban necesarios. Además, se implementó una línea para fortalecer a las instituciones de garantía recíproca (IGR) mediante la entrega fondeo a largo plazo. El objetivo es avanzar en el desarrollo de estas instituciones para que actúen otorgando cobertura a las empresas.

En Brasil, tanto el FAMPE (del SEBRAE) como el FGCP (del BNDES) presentaron inconvenientes. El primero continúa en funcionamiento aunque diversos estudios señalan que enfrenta problemas de morosidad y que, en general, no es aceptado por los bancos comerciales, ya que históricamente, más de 90% de las garantías son otorgadas por el Banco do Brasil. Por su parte, el FGCP fue descontinuado por insuficiencia de presupuesto público para honrar las deudas. Esto terminó por debilitar el apoyo del gobierno federal a este tipo de fondos, lo que se materializó en el veto presidencial al Sistema de Garantía de Crédito que se planificaba incorporar en la Ley General sancionada en 2006 (Crocco y Santos, 2010).

En el caso del SEBRAE, los cambios introducidos recientemente tienen como eje la provisión de servicios de asesoramiento y consultoría técnica así como el fomento a la conformación de SGR. Por su parte, en 2010 el BNDES puso en marcha el Fondo de Garantías para Inversión (FGI) que opera con recursos

[22] Zuleta (2011) señala que se alcanza a garantizar cerca de la mitad de los préstamos a las pymes.

privados y ofrece garantías líquidas; las solicitudes y los pagos se hacen vía Internet, como medio para facilitar y agilizar los procesos. Si bien lleva poco tiempo en funcionamiento, las fuentes entrevistadas perciben resultados positivos, aunque obviamente incipientes.

El banco ha garantizando los productos BNDES Automático, FINAME y líneas de exportación. Estimaciones del BNDES indican que 53% de las operaciones se realizaron con beneficiarios que nunca hubiesen accedido al crédito de la institución, lo que da cuenta de sus efectos en términos de adicionalidad. Entre las ventajas de este modelo de garantía se destaca: i) la calidad de la cobertura; ii) la generación de 12 reales en garantías por cada 1 real de capital; iii) la efectividad para reducir del riesgo moral y de selección adversa; iv) la asociatividad público-privada; v) la transparencia y vi) el foco en las pymes.

Además, en el BNDES están diseñando algunos proyectos para ampliar el accionar del FGI, como su incorporación en la Tarjeta BNDES, un programa de garantías para proveedores con foco en PETROBRAS, la creación de fondos de garantías para microcréditos y el establecimiento de un fondo de garantías de segundo piso como método de reafianzamiento[23].

En contraposición a estas experiencias poco alentadoras con fondos de garantías públicos, se encuentra el caso del FNG de Colombia, donde los resultados son positivos en términos de alcance, orientación hacia las MIPYME, impacto en la reducción de costos, coordinación con BANCOLDEX para ofrecer líneas de crédito garantizadas e introducción de mejoras organizacionales (véase recuadro 3) (García *et. al*, 2008; Zuleta, 2011).

México ha implementado una serie de cambios en el sistema de garantías, con la conformación del Fondo de Garantía de la Subsecretaría de Pymes mediante recursos del Fondo PYME. El programa opera con un sistema de pérdida esperada que garantiza hasta 75% y se complementa con un fondo de contragarantías, que representa una segunda cobertura específica para créditos individuales. Los fondos de garantía son operados por NAFINSA. Cabe destacar que con el desarrollo del programa se han mejorado las condiciones para las pymes mediante la disminución de los requerimientos impuestos por los bancos; un ejemplo de esto es la aceptación de estados de cuenta bancarios en lugar de estados financieros auditados (Garrido, 2011).

[23] En los esquemas de reafianzamiento, las entidades de segundo piso proveen de fondeo a las del primer piso, encargadas de otorgar las garantías. Generalmente, estos esquemas se utilizan en sistemas de garantías consolidados con el objetivo de aumentar el apalancamiento.

Recuadro 3

Fondo Nacional de Garantías – Colombia

El FNG es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Fue creado con aportes del desaparecido Instituto de Fomento Industrial (IFI) que funcionó hasta 2003 y de la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI). El fondo se centra en otorgar garantías exclusivamente a las MIPYME. La solicitud de garantías se efectúa a través del intermediario financiero ante el cual la empresa pide el crédito. Las garantías son automáticas dentro de las líneas empresariales especificadas en los reglamentos del Fondo o de evaluación individual otro tipo de créditos (Zuleta, 2011).

El FNG cuenta con reafianzamiento por medio de entidades multilaterales (Corporación Andina de Fomento, CAF, y Corporación Interamericana de Inversiones, CII) y entidades privadas del ramo de los seguros (Consorcio Colseguros-Allianz con reaseguro de Swiss Re) para el desarrollo de sus operaciones (García *et al.,* 2008).

Los estudios sobre el FNG arrojan un impacto positivo en los siguientes puntos: i) cumplimiento de la meta de movilizar 8,8 millones de dólares para MIPYME en el plan estratégico 2007-2010; ii) las firmas beneficiarias presentaron un crecimiento en la producción superior en 5,8% con respecto a las que no fueron beneficiarias; iii) en cuanto al empleo, la diferencia es de 4,6% a favor de las beneficiarias y iv) se ha detectado algún impacto favorable sobre la tasa de interés de los deudores garantizados aunque este efecto todavía no es generalizado (Zuleta, 2011; García *et al.*, 2008).

Fuente: Elaboración propia.

Si bien en todos los países se pueden encontrar programas de garantías que cuentan aún con una gran relevancia, existe una tendencia a fomentar los sistemas de sociedades. El entorno para la conformación de sistemas de sociedades de garantías ha evolucionado, especialmente en el contexto de nuevas legislaciones sobre Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y, en concreto, de la reforma legislativa española de 1994, que ha ejercido una notoria influencia en el desarrollo de los sistemas de Argentina (1995), Venezuela (1999), Brasil (1999), Uruguay (2000), El Salvador (2001), Chile (2007) y Nicaragua (2008), entre otros, así como en los primeros tratamientos legislativos en curso en Honduras, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Paraguay (Pombo *et. al*, 2008).

Recuadro 4

Las SGR en la Argentina y el caso de garantizar SGR.

El sistema de SGR en la Argentina ha evolucionado significativamente en el reciente quinquenio, en términos de cantidad de sociedades autorizadas, número y monto de garantías otorgadas y apalancamiento. Sin embargo, en cuanto al grado de cobertura los resultados son ambivalentes; por un lado, las garantías concedidas han crecido a una tasa media anual cercana a 25% en los últimos cinco años, pero por el otro, el monto es de poca relevancia si se compara con los flujos de financiaciones a MIPYME que ofrece el sistema financiero en su conjunto y menos aún, en relación a las necesidades de financiamiento.

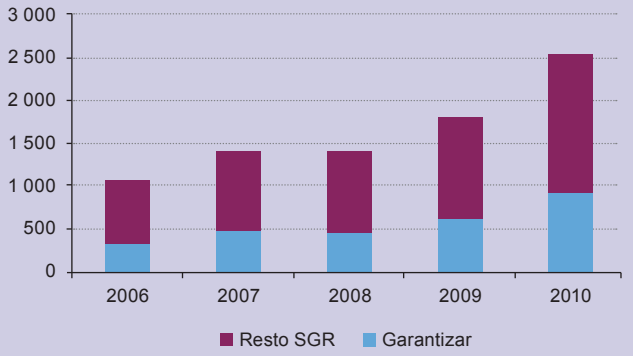
Cabe resaltar el rol que cumple Garantizar SGR en la evolución positiva del sistema en su conjunto. El liderazgo de esta sociedad en los inicios del programa se fue consolidando a lo largo de los años.

En 2006 contribuyó con 30% de las garantías, pasando a más de 37% en 2010. Algunos elementos que dan cuenta del buen desempeño de esta sociedad en los últimos años y que la diferencian del resto de las SGR son los siguientes: i) genera mayor grado de apalancamiento; ii) aumentó la cantidad de socios protectores y de socios partícipes; iii) se trata de una sociedad autosustentable; iv) se produjo una reducción de tasa de morosidad a menos de 0,5% de las garantías de 2010 y v) el 80% del monto correspondió a garantías financieras, especialmente, por las líneas de créditos de bancos públicos.

Si bien el sistema de SGR trata de conformar fondos privados, no debe dejarse de lado la importancia de los bancos públicos y, en particular, del BNA, ya que constituye el principal aportante de recursos de Garantizar SGR.

Sin duda el sistema de SGR ha contribuido a mejorar el acceso al financiamiento a las MIPYME. No obstante, presenta dos falencias en el funcionamiento: 1) el bajo alcance en términos de cobertura sobre créditos bancarios a pymes y 2) la identificación de prácticas especulativas por parte de algunas empresas para obtener los beneficios fiscales del sistema

Garantías otorgadas
(Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia.

El sistema de SGR en Argentina tiene mayor antigüedad que en otros países de la región y sus características lo convierten en una experiencia única a nivel mundial. A diferencia de países que estructuraron fondos de garantía públicos (entre los cuales hay varios latinoamericanos) o de otros que se basaron en un sistema mixto pero con fuerte apoyo estatal a través de un reafianzamiento subsidiado (España), en Argentina se implantó un sistema de inversión privada pero con un fuerte componente de subsidio impositivo a la inversión. La SEPYME es la autoridad de aplicación que tiene, en forma concomitante, las funciones de difundir y promover el sistema de SGR así como las de supervisión y control. El Banco Nación dio el puntapié inicial aportando los recursos para la conformación de la primera SGR del país, Garantizar SGR, la cual ha mantenido el liderazgo del sistema desde un primer momento (ver recuadro) (Kulfas, 2009).

En El Salvador, las SGR cuentan con un marco normativo que permitió que se estableciera la primera sociedad (Garantías y Servicios, S.A. de CV, SGR). En Brasil y en Chile, el sistema más difundido ha sido el de los fondos de garantía, aunque recientemente se ha dado un fuerte impulso a la conformación de sociedades de garantías. En Brasil, ya se encuentra funcionando la Asociación de Crédito Sierra Gaucha, en el estado de Rio Grande del Sur; además, en 2008, el SEBRAE lanzó una llamada pública para apoyar la constitución de sociedades de garantía de créditos a través de asistencia técnica y financiamiento. Hasta el momento, si bien existen ocho sociedades en proceso de formación, solo se encuentra en funcionamiento la de Sierra Gaucha. En Chile, CORFO cuenta con un programa para fortalecer las instituciones de garantía recíprocas (IGR) aunque su desarrollo es todavía incipiente.

Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) que es un fondo especial para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas creado por ley. Sus recursos están destinados al otorgamiento de avales y garantías y a la provisión de créditos. El fondo de avales y garantías se nutre con el 0,25% del aporte patronal y es operado por once entidades financieras. El fondo de crédito se financia con recursos que provienen del 5% de las utilidades del Banco Popular (Ministerio de Economía Industria y Comercio, 2010). La Asamblea Legislativa aprobó en 2011 una moción para que los recursos de FODEMIPYME sean trasladados al Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) con la idea de que estos sean administrados por el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD); el núcleo de esta propuesta es que los recursos puedan efectivamente ser girados a las pequeñas y medianas empresas vinculándolas al sistema de garantías para poder optar al financiamiento de la banca comercial.

Otros países de la región también han reactivado los impulsos al sistema de SGR, como es en Guatemala, Honduras, República Dominicana y Nicaragua (Pombo *et. al*, 2008).

A pesar de este fuerte impulso, la contundente realidad de los programas de garantía públicos pone de manifiesto la convivencia de ambos sistemas en el mediano plazo (Pombo *et. al*, 2008).

c) Programas de "financiamiento temprano" y programas de capital emprendedor

Uno de los principales obstáculos para la creación de empresas dinámicas es la falta de financiamiento. La intervención de los gobiernos mediante programas que proveen de capital a este tipo de empresas se justifica por la capacidad que estas tienen de transformar y dinamizar las economías a través de la innovación y el empleo (Echecopar et al., 2006).

La característica esencial de esta clase de emprendimiento es el alto riesgo de fracaso combinado con una gran potencialidad de crecimiento en caso de éxito. El riesgo implícito explica la fuerte dependencia de estas empresas de sus propios ahorros y del apoyo de familiares y amigos en las etapas tempranas de formación, y el débil acceso a fuentes de financiamiento externo (inversionistas privados o capital de riesgo).

Una estrategia de financiamiento debe suministrar apoyos para atender las diferentes etapas por las que transitan las empresas[24], comenzando con programas de incubadoras, siguiendo con subsidios de capital semilla, capitalistas ángeles, capital de riesgo y, por último, programas de financiamiento y garantías.

Las medidas implementadas por los gobiernos para apoyar a los emprendedores se pueden clasificar sintéticamente entre las que brindan asistencia técnica y las que ofrecen capital (o financiamiento). Entre las primeras, se encuentran los programas de las agencias de promoción a las pymes orientados a fortalecer las incubadoras de empresa o los centros locales de apoyo, así como los servicios de desarrollo empresarial (cuya variedad abarca desde la asistencia para diseñar estrategias o proyectos hasta consultorías tecnológicas y otros).

Los programas para facilitar el acceso a recursos dependen de la fase en la que se encuentran las empresas. La intervención del sector público, en general, se focaliza en el otorgamiento de subsidios bajo la forma de capital semilla; este tipo de programa está disponible todos los países analizados. En relación con

[24] Las cuatro etapas por las cuales transita una empresa desde su nacimiento son: i) gestación, ii) inicio, iii) crecimiento, y iv) consolidación, según Echecopar ***et al.*** (2006); las diferentes necesidades en cada etapa delimitan las fuentes de financiamiento utilizadas en cada una de ellas.

el desarrollo del capital de riesgo, en algunos casos las agencias y/o los bancos de desarrollo promueven la conformación de fondos de inversión para canalizar aportes en empresas innovadoras, e incluso, realizan aportes a esos fondos.

Costa Rica cuenta con un programa de incubadoras y aceleradoras de empresas para brindar apoyo a estas firmas en sus primeras etapas de vida. Las aceleradoras, por su parte, buscan acelerar el ritmo de crecimiento de empresas ya existentes con gran potencial innovador. Tanto la incubación como la aceleración de empresas hacen parte de la estrategia de regionalización así como de las prioridades sectoriales identificadas de acuerdo a las riquezas y particularidades de cada zona geográfica del país.

En Brasil, el SEBRAE, FINEP y el BNDES participan en fondos de inversión; en Chile, la CORFO provee créditos a largo plazo para que los fondos de inversión hagan aportes en empresas innovadoras. En cuanto a las redes de capitalistas ángeles, se observa un escaso desarrollo[25].

En el cuadro 4 se puede observar una síntesis cualitativa de las acciones implementadas en etapas tempranas de las empresas en algunos de los países analizados.

Cuadro 4

Programas de apoyo público a la creación de empresas y para las etapas iniciales

	Brasil	Chile	Argentina	México	Colombia	El Salvador
Apoyo técnico inicial	Programa de Incubadoras (SEBRAE-FINEP)	Operación de Incubadoras y Subsidio de Asignación flexible (CORFO)	Incubadoras y servicios tecnológicos (FONTAR)	Programa de Incubadoras-Jóvenes Emprendedores-Centros México Emprende (SPYME-Fondo PyME)	Incubadoras y Fondo Emprender (SENA)	Servicios de desarrollo empresarial y fomento a las Incubadoras (CONAMYPE)
Capital semilla	CRIATEC (BNDES) y Programa Innovar (FINEP/BID)	Capital semilla (CORFO) y Capital emprendedor (SERCOTEC)	Capital semilla para jóvenes emprendedores - PACC Emprendedor para ANR (SEPYME)	Capital semilla (SPYME-Fondo PyME)-AVANCE (CONACYT)	Fondo Emprender (SENA), FOMIPYME (MICT)	Fortalecimiento de competencias innovadoras (CONAMYPE)
Capitalistas ángeles	Programa Innovar (FINEP/BID)	Red capitalistas ángeles (CORFO)	Empresa madrina (SEPYME)	-	Incentivo a la creación de Fondos de Capital Privado (BANCOLDEX)	-
Capital de riesgo	y BNDES a través de Fondos de Inversión	Créditos a fondos de inversión (CORFO)	Hay algunos grupos privados	"Programa Emprendedores (NAFINSA y CONACYT)- "Fondo de Fondos" (NAFINSA)	Incentivo a la creación de Fondos de Capital Privado (BANCOLDEX)	Iniciativas del BMI para conformar fondos

Fuente: Elaboración propia en base a información institucional.
Nota: A pesar de los avances observados en las iniciativas de los gobiernos para apoyar a los emprendedores desde etapas tempranas, hasta el momento los resultados han sido magros, especialmente, por el reducido alcance logrado.

25 Según resulta de las entrevistas realizadas en Chile, CORFO registra una baja demanda del programa de redes de capitalistas ángeles; en Argentina, el programa de empresas madrinas ha sido poco utilizado.

En Brasil el mercado de *venture capital* es un resultado de los esfuerzos del sector público que superan a aquellos del sector privado. Según Matos y Arroio (2011) el país cuenta con un sistema financiero sofisticado y construyó un mercado de capitales sólidos fuertemente regulados por entidades financieras independientes. Los fondos de *private equity* y *venture capital* están reglamentados por la Comisión de Valores Mobiliarios. El BNDES y la FINEP son dos instituciones importantes en la promoción de capital de riesgo. El primero fue precursor con su programa de Fondos de Inversión BNDESPAR que selecciona Fondos de Inversión en Participación (FIP) y Fondos de Empresas Emergentes (FEE) con el fin de ampliar la capitalización de empresas de diferentes tamaños. Si bien no está exclusivamente orientado a MIPYMES, el BNDESPAR ha aprobado más de 17 fondos a través de su brazo de capital de riesgo (de Matos y Arroio, 2011).

En relación con las micro y pequeñas empresas se destaca el Programa el CRIATEC, fondo de capital semilla, creado en 2007, con un presupuesto de 80 millones de reales. Este programa cuenta con recursos del BNDES y está enfocado en la inversión en empresas innovadoras en las áreas de tecnologías de información, biotecnología, nuevos materiales, nanotecnología, agronegocios y otros sectores. Ha atendido 36 empresas, 22 de las cuales están en funcionamiento, ocho en fase de aprobación y seis en la etapa final.

El Programa Innovar, de FINEP, fue lanzado en 2000 con el objetivo de promover la creación de un sistema de capital de riesgo para las pequeñas y medianas empresas de base tecnológica, como una forma de reducir la incertidumbre y el riesgo asociados a la inversión en nuevos negocios. La FINEP trabaja en conjunto con varias instituciones – como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el SEBRAE, la Fundación Petrobras de Seguridad Social (PETROS), el Centro Nacional de Investigación (CNPQ), la Sociedad para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (SOFTEX) y la Bolsa de Valores de San Pablo (BOVESPA)- para fortalecer la cultura de inversión en capital de riesgo en empresas nacientes y emergentes. Hasta 2008, la entidad había lanzado siete llamados públicos para la capitalización del fondo de capital de riesgo. En 2009, ya habían sido apalancados alrededor de de 45 millones de dólares en fondos de *venture capital*, con la expectativa de que cerca de 100 empresas fueran beneficiados en los próximos tres años (de Matos y Arroio, 2011).

Pese a los avances observados en las iniciativas de algunos gobiernos para apoyar a los emprendedores desde etapas tempranas, hasta el momento los resultados no son uniformes y en muchos casos, han sido magros, especialmente por el reducido alcance logrado. Algunas cifras ilustran sobre este desempeño;

por ejemplo, en El Salvador, el programa de fortalecimiento emprendedor que funciona con fondos de origen externo[26], estableció como meta atender a solo 16 emprendedores en 2009.

Entre los casos analizados se destaca Chile, ya que presenta una estrategia completa mediante la cual ofrece alternativas para los diferentes momentos empresariales. En primer lugar, la CORFO dispone de un programa para fortalecimiento de incubadoras y, recientemente, se ha incorporado el programa de Subsidio Semilla de Asignación Flexible (SSAF) para canalizar subsidios a las incubadoras. A partir de la nueva administración, en 2010 y 2011 se impulsaron modificaciones en el apoyo a incubadoras para generar un mayor compromiso de estas con los proyectos incubados. Los ejes principales de estos cambios han sido la reducción de la comisión mínima y la implementación de una variable en función del éxito de los proyectos. Además, las incubadoras deben realizar un aporte obligatorio que cubra 25% del costo de los proyectos.

En segundo término, existen dos tipos de programas de cofinanciamiento para nuevas empresas: el programa del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) orientado a emprendedores de todos los sectores y para los segmentos empresariales más pequeños[27] y el programa de CORFO, del área de emprendimiento de InnovaChile, destinado especialmente a empresas innovadoras. En ninguno de los casos se trata de una política social; por el contrario, ambos programas buscan la creación de empresas competitivas y productivas. En particular, el programa de capital semilla de CORFO se centra en la atención de emprendedores con alto potencial de crecimiento y que hayan sido apoyados por incubadoras[28].

En tercer lugar, CORFO incentiva la creación de una industria de capital de riesgo, a partir de programas para otorgar financiamiento y aportes directos a fondos de inversión. La gestión que asumió en 2010 suspendió los programas de financiamiento para empresas para poner el foco en los de garantías y en el desarrollo de *venture capital*. De esta manera, se busca motivar el ingreso de capitales externos que interactúen con fondos locales[29].

---

26 Se trata del Proyecto de Fortalecimiento de Competencias Emprendedoras de CONAMYPE, que apoya en la entrega de capital semilla con fondos de la Unión Europea y de la Cooperación de Austria.

27 Este programa tiene como objetivo alcanzar una cobertura de 2.000 beneficiarios por año.

28 Dentro de InnovaChile se prevé la incorporación de una línea de capital semilla más orientada hacia los sectores de servicios.

29 El aumento de la participación del sector privado en el cofinanciamiento es otro aspecto nuevo a destacar. Según los entrevistados vinculados con la gestión de estos instrumentos, CORFO estaba subsidiando un porcentaje superior a la media de los casos internacionales que éstos habían observado.

En síntesis, en los países se observa una tendencia a fortalecer los mecanismos de apoyo a la creación de empresas, con énfasis en aquellas que presentan potencialidad de crecimiento. En general, la mayoría impulsa la consolidación de incubadoras de empresas, aunque poco se sabe sobre la efectividad real de estos mecanismos, ya que los resultados son muy heterogéneos, incluso dentro de los países. En cuanto a la provisión de recursos, todos cuentan con programas de capital semilla, aunque en general, su alcance es reducido. El capital de riesgo todavía representa una fuente marginal de recursos. Todo ello indica que es necesario proseguir el camino de la profundización de los mercados financieros en la región, siendo aún más importante diseñar nuevos productos financieros que se adapten a las necesidades y características de los emprendedores latinoamericanos, de acuerdo con el nivel de desarrollo de los mercados de cada país. El objetivo debe estar orientado a que estos instrumentos de financiación provean fondos tanto en la fase de arranque del negocio como en los primeros años de desarrollo de la empresa (Kantis *et. al*, 2004).

d) Otras herramientas de financiamiento

Tanto los bancos comerciales como los bancos públicos de primer piso, las instituciones de segundo piso y los bancos de desarrollo están multiplicando la oferta de productos para las empresas. Ya no se trata solamente de proveer créditos sino de brindar un paquete de servicios financieros. Entre los que figuran cuentas corrientes, tarjetas de crédito, sistemas de pago electrónicos (para clientes, proveedores y de servicios), *leasing*, *factoring* y otros. En particular se están incrementando las opciones para realizar operaciones electrónicas, que permiten a las empresas utilizar el sistema bancario a pesar de no contar con una sucursal próxima.

En los casos analizados se advierten notables avances en la oferta de este tipo de productos ya sea desde el Banco de la Nación Argentina, NAFINSA en México, BANCOLDEX de Colombia y el BMI de El Salvador. Es de subrayar la labor del BancoEstado, en Chile, como banco de primer piso que además, de créditos, ofrece cerca de 30 productos financieros para dar un apoyo integral a las firmas.

También desde las agencias de promoción a las pymes se fomenta la bancarización de las empresas y el uso de otro tipo de instrumentos además del crédito. Por ejemplo, la SEPYME, en Argentina, ha incorporado una línea de *leasing* en el Programa de Bonificación de Tasas; NAFINSA, en México, ofrece programas de *factoring* y cadenas de valor. El BNDES, en Brasil, cuenta con productos de *leasing* desde hace tiempo y analiza la incorporación de

un sistema de factoraje electrónico, especialmente debido al éxito que este ha mostrado en México. El SEBRAE está implementando acciones para mejorar el acceso al crédito y a otros productos financieros, como los pagos electrónicos.

Esta tendencia a ampliar la oferta de productos por parte de los bancos públicos y a impulsar diferentes servicios financieros desde las agencias de promoción a las pymes responde a la necesidad de atender a los diferentes segmentos empresariales, a partir de la comprensión de que el universo de las pequeñas y medianas empresas no es homogéneo en cuanto a sus necesidades, posibilidades y potencialidades. La variedad de instrumentos de financiamiento hace posible que las empresas recurran a los productos que más se adapten a lo que ellas requieren.

4. Medidas complementarias para mejorar el acceso al financiamiento a las MIPYME

Algunas de las dificultades que enfrentan las empresas de menor tamaño para acceder al crédito bancario son los trámites para la presentación de las solicitudes, el armado de los proyectos y el desconocimiento de los productos disponibles. Este tipo de inconvenientes forman parte de los denominados problemas de información, originados por asimetrías como por insuficiencia de información.

Las agencias de promoción a las pymes, en coordinación con las instituciones que intervienen para facilitar el acceso al financiamiento, han venido aplicando medidas para atenuar este tipo de obstáculos. Existe una tendencia acentuada desde hace unos años en la región y también a nivel mundial, que procura intensificar el apoyo no financiero para acceder al financiamiento.

El ejemplo más destacado en este ámbito, dentro de la región, es el SEBRAE, que ofrece soluciones para mejorar el acceso al financiamiento a las empresas de menor tamaño sin actuar como prestamista. Entre las acciones que lleva adelante resaltan: i) la difusión de las herramientas de financiamiento disponibles para reducir los problemas de información; ii) la capacitación a empresarios y a los bancos para adaptar las evaluaciones crediticias a los segmentos de menor tamaño; iii) el fortalecimiento de las cooperativas de crédito para las pymes, ya que ofrecen financiamiento a menor costo y iv) el apoyo a las instituciones de microfinanzas para las micro y pequeñas empresas que se hayan fuera del sistema financiero.

Otro ámbito de intervención del SEBRAE está asociado con el marco legal que regula el accionar de las empresas de menor tamaño. La sanción de

la Ley General (2006) constituyó un punto de quiebre en materia de acceso al financiamiento, ya que los instrumentos legales se tradujeron en la puesta en funcionamiento de nuevas políticas para las micro y pequeñas empresas. Ello significó la introducción de nuevas líneas de crédito, la disponibilidad de más recursos y el establecimiento de un trato diferenciado para estas empresas términos impositivos, legales y otros. Cabe señalar que actualmente se está llevando a cabo una iniciativa para suscribir convenios entre las entidades bancarias, especialmente entre el Banco de Brasil y los bancos privados, para intercambiar antecedentes de las empresas y reducir las asimetrías de información.

También ha resultado innovador el Programa de Extensionismo Financiero de México. Consiste en un fondo para la contratación de ejecutivos financieros que asesoran a las MIPYME para acceder al crédito ofrecido por los intermediarios financieros autorizados por el Fondo PYME. Asimismo, se las apoya en la correcta administración y manejo de la información financiera de sus negocios. Actualmente se ha conformado una red nacional de consultores.

Los asesores financieros realizan tres funciones. La primera es de diagnóstico y en ella se verifica la necesidad de financiamiento de la empresa, su capacidad de pago y recomienda el producto financiero más adecuado. En segundo lugar, el asesor orienta al empresario en la solicitud y trámites, y por último, hace tareas de seguimiento para comprobar que el financiamiento haya sido otorgado.

Costa Rica en su programa de apoyo para promover la generación de financiamiento a las pymes contempla el desarrollo de un programa de formación para ejecutivos bancarios con un enfoque de apoyo específico orientado a este tipo de empresas.

En otros países también se advierte una tendencia al fortalecimiento de los servicios empresariales como una forma adicional de mejorar el acceso al financiamiento. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Small Business Administration cuenta con una serie de centros de desarrollo empresarial que brindan consultoría y asistencia técnica, donde se incluye la realización de diagnósticos financieros. En Taiwán se ha implementado una gama de servicios de asistencia a las empresas para identificar los instrumentos de financiamiento más idóneos e, incluso, en algunos bancos se han establecido puntos de atención para las empresas de menor tamaño.

Es evidente la necesidad de que la asistencia financiera para las MIPYME vaya acompañada de una política de asistencia técnica. Sin embargo, no necesariamente estos dos elementos tienen que ser provistos por los mismos bancos públicos de primer piso o por los bancos de desarrollo.

Pero sí debe existir una fuerte coordinación de objetivos entre las agencias de promoción a las pymes, las instituciones involucradas en los mercados de financiamiento y otras entidades que intervienen en las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño.

E. Cambios recientes, tendencias y recomendaciones para la región

Este trabajo no se propuso realizar un estudio exhaustivo sobre las políticas de financiamiento a las pymes en América Latina. Esa tarea puede resultar un esfuerzo de gran envergadura que excede los propósitos de esta investigación. Las dificultades mayores se deben, especialmente, a la multiplicidad de programas que se implementan en cada uno de los países, a la diversidad de las instituciones que los ejecutan, a los distintos marcos legales en los que estas acciones se inscriben así como también a la existencia de diferencias en la configuración productiva entre países y al interior de los mismos. Es por ello que este documento está enfocado a identificar las grandes líneas que marcan la evolución de los sistemas de financiamiento a las pymes en la región en los últimos años con el objetivo de identificar su dinámica, resaltar los instrumentos innovadores y extraer lecciones y aprendizajes que sirvan para presentar recomendaciones de política. En esta sección se exponen los principales cambios que se han producido recientemente y las tendencias generales que se observan, tanto desde el punto de vista institucional como en el diseño y en la implementación de las políticas de financiamiento a las pymes. Después, se plantean los problemas que están pendientes de resolución y, por último, se esbozan algunos lineamientos de política y aprendizajes que surgen del análisis realizado.

1. Principales tendencias en las políticas de asistencia financiera

Todos los países llevan adelante programas para mejorar el acceso a financiamiento de las empresas de menor tamaño mediante líneas de crédito, sistemas y fondos de garantías, programas de capital o la provisión de servicios complementarios.

Las instituciones que proveen préstamos a las micro, pequeñas y medianas empresas, generalmente, lo hacen mediante programas con diferentes propósitos. Los destinos más frecuentes son el financiamiento de bienes de capital, capital de trabajo y proyectos de inversión. Más recientemente, se han puesto a disposición de las empresas líneas para financiar innovaciones, mejoras en los procesos

de gestión, exportaciones e inversiones que impliquen mejoras en términos ambientales. También se ha dado particular importancia al financiamiento para impulsar el desarrollo local y la asociatividad empresarial.

Entre las principales tendencias identificadas, se destacan las siguientes:

- Programas de créditos: coexisten programas generales (para financiar capital de trabajo, bienes de capital y proyectos de inversión) con otros más específicos que se focalizan en el impulso de las innovaciones, la competitividad y la sustentabilidad ambiental. Son frecuentes las líneas sectoriales (para rubros o cadenas de valor estratégicas o vulnerables)[30].

- Servicios Financieros: los bancos de primero y segundo piso, las agencias de apoyo a las pymes y otras instituciones que participan en los mercados de crédito están impulsando el uso de paquetes de servicios financieros. Además de ofrecer créditos y garantías, los bancos disponen de una variedad de productos para las pymes que incluyen cuentas corrientes, tarjetas de crédito, sistemas de pago electrónico (para clientes, proveedores y de servicios), *leasing*, *factoring*, etc. Especial relevancia tienen los sistemas en línea para el uso de los servicios bancarios.

- Nuevos programas de financiamiento: para agilizar los procesos de otorgamiento de créditos, reducir los tiempos, bajar los costos y facilitar la operatoria se han puesto en marcha programas de asistencia financiera a las pymes que brindan financiamiento casi inmediato. La Tarjeta BNDES y el factoraje electrónico del Programa de Cadenas de Valor de NAFINSA resaltan como experiencias exitosas debido al alto crecimiento registrado en su utilización por parte de las MIPYME.

- Sistemas de Garantías: hay interés de parte de las agencias de apoyo a las pymes, los bancos de desarrollo y los gobiernos por incentivar la participación del sector privado mediante el aporte de recursos a fondos de garantías, pero más específicamente se identifica una fuerte tendencia a la creación de sociedades de garantías.

- Programas para emprendedores: los gobiernos tienen iniciativas para promover la creación de empresas, con énfasis en aquellas innovadoras o de base tecnológica. Es por eso que se aplican cada vez más programas de fortalecimiento de incubadoras y provisión de capital

[30] En Chile, en cambio, desde la nueva gestión de gobierno se han priorizado las políticas horizontales y se ha anulado el fondeo a bancos para apoyar el crédito a las empresas.

para empresas en etapas iniciales. El capital semilla para este tipo de iniciativas suele provenir de subsidios públicos. Hay intenciones de parte de los gobiernos de impulsar fuertemente la industria de capital de riesgo, aunque su desarrollo es aún muy incipiente.

- Sistemas de implementación: se advierte una coexistencia de los modelos de primer y segundo piso para implementar los programas de financiamiento. Generalmente, se produce una complementación entre la banca de fomento, de segundo piso, y los bancos públicos de primer piso, los cuales desempeñan un papel fundamental en el otorgamiento de créditos a las pymes en condiciones favorables. Otro elemento reciente que sobresale es la incorporación de entidades no bancarias que actúan como intermediarias entre la banca de desarrollo y las empresas (especialmente para microcréditos). La multiplicidad de entidades intermediarias permite un mayor alcance territorial de los créditos, aunque dificulta la supervisión y la coordinación de las acciones.

- Bancos de desarrollo: estas instituciones han cumplido un rol esencial en la implementación de medidas contracíclicas en la reciente crisis, a través del otorgamiento de créditos. Además, constituyen un potente instrumento para brindar a las pymes posibilidades de financiamiento de largo plazo. El reconocimiento de sus ventajas ha llevado a los países que aún no disponen de una banca de desarrollo a contar con proyectos para su creación.

- Segmentos empresariales: algunos países de la región están priorizando la atención a empresas gacela, bajo la concepción de la política de apoyo a las pymes como una pieza de la política industrial y de desarrollo económico. Esta visión considera a las pymes como empresas con potencialidad de crecimiento y de transformación en una gran empresa. Al mismo tiempo, se ha comenzado a dar importancia a los microemprendimientos, aunque todavía resta mucho por hacer en este terreno.

- Diferenciación de las políticas para las pymes: en algunos países se ha empezado a hacer una distinción dentro del universo de las pymes para el diseño e implementación de políticas entre las empresas de menor tamaño (microempresas) y las pequeñas o medianas; en función de los momentos empresariales, para determinar si están en una fase de supervivencia o si, en cambio, corren menos peligro de mortalidad; y según las potencialidades de crecimiento (emprendedores, microempresas, pymes, gacelas y tractoras). Sin embargo, esto aún no es extensivo a todos los países.

2. Problemas que persisten y dificultades de implementación

A pesar de la variedad de instrumentos disponibles para mejorar el acceso de las pymes al crédito bancario, éstas continúan exhibiendo una baja participación en el financiamiento. En cambio, predomina la utilización de recursos propios para financiar inversiones y capital circulante o fuentes externas alternativas al crédito bancario, como el financiamiento de proveedores, o incluso, las tarjetas de crédito. Las principales causas por las cuales las empresas no recurren al crédito bancario se radican en las dificultades para cumplir con las exigencias de las instituciones en cuanto a la información y a las garantías solicitadas. Otro elemento que desincentiva el uso de crédito bancario lo constituyen las altas tasas de interés.

Por su parte, los bancos comerciales muestran reticencia a otorgar créditos a las pymes, especialmente, para aquellas que no son clientas y que no cuentan con suficiente antigüedad. Los programas de crédito que se lanzan desde instituciones de segundo piso, pero que se entregan a través de los bancos comerciales, presentan un sesgo hacia empresas de mayor tamaño. Además, todavía hay una insuficiente canalización de recursos de largo plazo para inversiones.

También hay muy poca predisposición de los bancos para otorgar créditos para innovaciones y, menos aún, para emprendedores que inician sus negocios. Los programas de capital semilla muestran un alcance muy limitado y las industrias de capital de riesgo en la región son aún muy incipientes. Asimismo, son pocos los casos donde se observa una efectiva coordinación entre las incubadoras de empresas y los mecanismos para provisión de capital. Las experiencias de las incubadoras para apoyar a las empresas nacientes han sido muy heterogéneas, por lo cual, no es posible tener una única visión respecto a su efectividad.

Los sistemas de segundo piso, por un lado, han permitido ampliar el alcance de los créditos y reducir el riesgo de incobrabilidad. Pero, por otro, se han visto problemas en la operatoria debido a los tiempos implícitos en para hacer efectivos los créditos cuando los bancos de primer piso deben solicitar la aprobación de los proyectos a financiar. Sin embargo, también hay experiencias exitosas en programas de rápida ejecución como el caso de la Tarjeta BNDES y del programa de factoraje electrónico de NAFINSA.

Con respecto a los sistemas de garantías, si bien se reconoce la necesidad de su labor para lograr lo que el mercado suele ser incapaz de lograr de forma espontánea (CEPAL, 2010), la mayoría de los programas de fondos públicos ha presentado problemas de morosidad, insuficiencia de recursos para honrar los

compromisos y/o tiempos laxos en la aprobación y pago de garantías[31]. La falta de confianza de los bancos ha generado una subvaluación de las garantías públicas y una escasa aceptación de estas. Si bien hay una tendencia hacia la conformación de sociedades de garantías, todavía el desarrollo es incipiente en muchos de los países. De todos modos, en conjunto, los sistemas de garantía muestran un bajo grado de cobertura en relación al crédito total a las pymes.

Por último, cabe destacar que existe, en general, una insuficiencia de servicios de asistencia técnica y asesoramiento a las pymes como herramientas complementarias a las líneas de financiamiento para mejorar el acceso al crédito[32].

3. *Aprendizajes y lineamientos para una política de financiamiento a las pymes*

El objetivo de este estudio ha sido analizar la política de financiamiento a las pymes en países de la región, poniendo especial atención en algunos países (Brasil, Argentina, Chile, El Salvador, México y Colombia) donde se contó con estudios recientes y la posibilidad de realizar entrevistas y trabajo de campo. Teniendo en cuenta que la desigualdad en el acceso al financiamiento y en las condiciones de acceso para las empresas de menor tamaño constituye un eje de la reproducción de la heterogeneidad estructural y desigualdades sociales, se presentan a continuación algunas recomendaciones para las políticas de asistencia financiera orientadas a este tipo de empresas, teniendo en cuenta los ejes analizados en este trabajo:

- Marco regulatorio. La existencia de un estatuto para las pymes y la unificación de los criterios de clasificación de empresas constituyen elementos imprescindibles para mejorar la capacidad de las instituciones pertinentes para canalizar los recursos del mercado y desarrollar nuevos productos.
- Marco institucional. En este trabajo se pone en evidencia que los bancos de desarrollo son una herramienta muy poderosa en materia del financiamiento a largo plazo para las empresas de menor tamaño y que estos pueden también jugar un papel esencial en la provisión de financiamiento contracíclico. En La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010) se subraya el papel que este tipo de instituciones juegan en situaciones de crisis, como ha sido

31 Una excepción ha sido el FNG de Colombia.

32 El SEBRAE otorga mayor relevancia a los servicios a las empresas y a las "soluciones" para facilitar el acceso al crédito basadas en la provisión de asesoramiento e información.

por ejemplo el aumento de capital del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por el gobierno del Brasil, en un 3,5% del PIB para incrementar su potencial crediticio y compensar en parte, la caída del crédito privado, desempeñando un papel protagónico en la reactivación de la economía del país.

Los bancos públicos de primer piso también tienen gran relevancia, por manejar criterios distintos a los de la banca privada en materia de rentabilidad, gestión de riesgos y fondeo de los recursos, pudiendo financiar inversiones y capital de trabajo a empresas que no gozan de un acceso fluido al crédito. Esto no solo tendría un impacto sobre la equidad en el acceso sino que también aumentaría el potencial de crecimiento de la economía al permitir que más unidades productivas se sumen al proceso

Además de lo señalado, un desarrollo financiero que enfrente la pronunciada heterogeneidad entre agentes y mejore el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas requiere de una buena coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en la política de apoyo a las pymes actuando en distintos frentes de acción mediante una agenda integrada de instrumentos de apoyo al desarrollo productivo.

- Modos de intervención. No existe una receta única para determinar la forma de implementación de los programas de financiamiento. Según las especificidades de cada país y los objetivos de la política deberá analizarse la conveniencia de una intervención directa o indirecta. Actualmente no se descarta la utilización de sistemas combinados de primer y segundo piso, ya que cada uno tiene ventajas y desventajas. Sin embargo, en los casos en que la banca de fomento de segundo piso sea la responsable de la política de financiamiento a pymes, deberán introducirse regulaciones para garantizar su alcance como asimismo el otorgamiento efectivo de los créditos por parte de los bancos de primer piso.
- Organismos internacionales. El financiamiento internacional puede ser una herramienta clave para la ejecución de programas de gran envergadura. No obstante, la experiencia en algunos países ha demostrado que no resulta conveniente que las agencias de promoción a las pymes dependan demasiado de estos recursos, ya que la incapacidad y/o dificultades para renovar los fondos pueden atentar contra la estabilidad en el tiempo y la sostenibilidad de los programas.
- Segmentación de las políticas. Comprender la heterogeneidad del universo de las pymes permite disponer de una plataforma de

asistencia diferenciada. La segmentación de las políticas hace posible, por una parte, atender las distintas problemáticas que presentan las empresas y por otra, aprovechar sus potencialidades de crecimiento. El trasfondo de esta visión es la valoración de las pymes como piezas fundamentales del entramado productivo, que contribuye al crecimiento económico, a la creación de empleo calificado y a la distribución más equitativa del ingreso.

- Políticas de financiamiento. El conjunto de políticas debe incluir una serie de herramientas y servicios encadenados que apoyen a las empresas en sus distintas etapas de crecimiento ofreciendo mayor diversidad de productos y servicios. La asistencia debe comenzar por la provisión de servicios de fomento a la cultura emprendedora, capacitación y asesoría técnica, destinados a ayudar a los emprendedores en el diseño de las estrategias de negocio y en la puesta en marcha. Se deben proveer subsidios de capital semilla en coordinación con servicios de asistencia técnica para monitorear la evolución de los emprendimientos. Es esencial la distinción entre los programas para impulsar el nacimiento de empresas "gacela" o de empresas dinámicas con potencialidad de crecimiento de aquellos con fines sociales.

  Las líneas de financiamiento deben contemplar las diferencias entre los momentos empresariales o el grado de desarrollo. A las firmas con menor madurez, habrá que ofrecer créditos flexibles, principalmente para capital de trabajo o para la realización de pequeñas inversiones. En cambio, para aquellas más dinámicas o de mayor madurez, se deberá poner a disposición créditos a largo plazo que les permitan acometer proyectos de mayor envergadura. También deben implementarse líneas de financiamiento para exportaciones, para innovaciones y para fomentar la asociatividad.

  La disponibilidad de otros servicios financieros complementarios es una alternativa para hacer frente a la heterogeneidad del segmento de las pymes y a sus múltiples necesidades.

- Sistema Nacional de Garantías. Los sistemas de garantías pueden estar compuestos por fondos de garantías públicos o mixtos, por sociedades de garantías o por una combinación entre estos. También puede diseñarse un sistema de garantías de segundo piso. El objetivo es lograr la aceptación de las garantías por parte de los bancos y la correcta valuación de las mismas. Las garantías deben generar impactos de adicionalidad al

permitir que los bancos incrementen su cartera de clientes incorporando nuevas empresas. Debe lograrse una complementación para que las líneas de financiamiento puedan ser gestionadas junto con las garantías favoreciendo el acceso al financiamiento de largo plazo, a tasas de interés normales, así como a otros recursos para los cuales, las de pymes están en desventaja como tecnología, insumos, servicios conexos, canales de comercialización e infraestructura.

- Servicios no financieros. El desarrollo de un sistema de servicios a las empresas constituye una herramienta útil para mejorar el acceso de estas al financiamiento. La información acerca de los instrumentos de financiamiento y la realización de un diagnóstico financiero posibilitan elegir la alternativa que mejor se adapta a los requerimientos de las empresas. Además, los servicios de asesoramiento facilitan cumplimentar los requisitos que imponen los bancos para la aprobación de créditos. El abanico de servicios puede incluir una gran cantidad de soluciones para las empresas.
- Servicios y productos en línea. La utilización de Internet para la provisión de servicios a las empresas representa una interesante vía para mejorar el alcance de los mismos a bajo costo. Los cursos de capacitación en línea, los manuales de información y sugerencias, las herramientas diagnósticas interactivas, son ejemplos de servicios empresariales electrónicos.

  Adicionalmente, mediante la incorporación de herramientas en línea es posible acortar significativamente los tiempos de operación para la ejecución de líneas de créditos y/o garantías (como en los casos de la Tarjeta BNDES y el factoraje de NAFINSA).

La introducción y el fomento de instrumentos como el arrendamiento con opción de compra, el factoraje, los sistemas de garantías o el capital de riesgo apuntan en la dirección correcta pero no son suficientes para eliminar el problema del racionamiento del crédito y, en especial, aquel orientado a las empresas de menor tamaño. Para alcanzar esta meta y avanzar en el diseño y construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al apoyo a la producción dando un fuerte impulso a las pymes y potenciando su papel en el progreso económico y social, es necesario fortalecer la banca pública de desarrollo para contrarrestar sesgos de la banca privada en materia de inversión de largo plazo y de aliento de la innovación y reducción de brechas productivas y sociales.

Un desarrollo financiero que enfrente la pronunciada heterogeneidad debe potenciar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas para generar mercados más equitativos y una economía más dinámica.

Bibliografía

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo ALIDE (2010). Situación y perspectivas de la banca de desarrollo latinoamericana, Programa de Estudios Económicos e Información, Lima.

Angelelli, P. (2005). "El grupo BID y la pequeña y mediana empresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo", División de la pequeña y mediana empresa, BID, Washington.

Ascúa, R. (2008). "La importancia del proceso emprendedor en la Argentina post-crisis 2002 y las asimetrías en la evaluación de factores influyentes en el financiamiento de empresas jóvenes", serie documentos de proyectos, CEPAL.

BNDES. Informes anuales y datos www.bndes.gov.br.

Burneo, M. y Girjalva, W. (2010). "Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en el Ecuador", en Ferraro, C. y Stumpo, G. (Comp.), Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo V, pp. 209-244.

Brown, F. y Domínguez, L. (2010). "Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México", en Ferraro, C. y Stumpo, G. (Comp.), Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo VII, pp. 299-341.

Bleger, L. y Rozenwurcel, G. (2000). "Financiamiento a las PyMEs y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información", Desarrollo Económico, Vol. 40, No. 157 (Abril - Junio, 2000), pp. 45-71.

Cabal, M. (2010). "Políticas e instituciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: La experiencia de El Salvador", en Ferraro, C. y Stumpo, G. (Comp.), Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo VI, pp. 245-296.

CEPAL (2010). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile.

Chorro, M. (2010). "Financiamiento a la inversión de las pequeñas y medianas empresas: el caso de El Salvador, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

CORFO. Informes de gestión www.corfo.cl.

Crocco, M. y Santos, F. (2010). "El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en Brasil", en Ferraro, C. y Stumpo, G. (Comp.), Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo III, pp. 97-157.

de Matos, M. y Arroio, A. (2011). Políticas de apoio a micro e pequenas empresas no Brasil. Avancos recentes e perspetivas. CEPAL-AECID, Santiago de Chile.

Dini, M. y Stumpo, G. (2002). Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile, Serie Desarrollo Productivo, CEPAL, Santiago de Chile.

Echecopar, G.; Angelelli, P. Galleguillos, G.; y Schorr, M. (2006). "Capital semilla para el financiamiento de las nuevas empresas. Avances y lecciones aprendidas en América Latina", Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington.

Foxley, J. (1998). Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, proyecto interdivisional, CEPAL, Santiago de Chile.

García, C. y Pedraza, E. (2008). "Modelos técnicos del sistema de administración del riesgo de garantías del Fondo Nacional de Garantías", en Red Iberoamericana de Garantía (REGAR) Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes, Lima.

Garrido, C. (2011). "Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las PYMES en México durante la última década. Oportunidades y desafíos", CEPAL.

Held, G. (1999). "Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica", Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2011), Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas 2010, La Paz, Bolivia.

Kantis, H. (Editor). (2004). Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional, ISBN: 1931003785, BID, Washington.

Keil, R. (2007). Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Kulfas, M. (2009). "Las PyMEs argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas", serie documentos de proyectos, CEPAL, Buenos Aires.

Larraín, C. (2007). "BancoEstado Microcréditos: lecciones de un modelo exitoso", Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Llisterri, J. (2007). "Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la mipyme", Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington.

Lecuona Valenzuela, R. (2009). El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Marulanda, B. y Paredes, M. (2005). La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (2010). Política pública de fomento a las pyme y al emprendedurismo. Administración Chinchilla Miranda. 2010-2014, Costa Rica.

Morais, J. M. (2005). "Crédito bancário no Brasil: Participação das pequenas empresas e condições de acesso", Serie Desarrollo Productivo, CEPAL, Brasilia.

Morais, J. M. (2006), "Avaliação de programas especiais de crédito para as micro, pequenas e médias empresas", Texto para discussão, Nº 1190, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Morais, J. M. (2008), "Programas especiais de crédito para micro, pequenas e médias empresas: BNDES, PROGER E Fundos Constitucionais de financiamento", en De Negri, J. A. (Comp.) Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica, Brasilia.

NAFINSA. Informe Anual 2009 www.nafin.com.

Pavón, L. (2010). Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009), Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Pombo González, M.; Molina Sánchez, H. y Ramírez Sobrino, J. (2008). "Marco de los sistemas/esquemas de garantía en Latinoamérica e Iberoamérica: conceptos y características", en Red Iberoamericana de Garantía (REGAR) Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes, Lima.

(REGAR) (2008) y el libro de la Red Iberoamericana de Garantías "Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes".

SEBRAE. Informes varios www.SEBRAE.com.br.

SEPYME. Informes y datos varios www.sepyme.gob.ar.

Titelman, D. (2003). "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo", Serie Financiamiento del Desarrollo, CEAPL, Santiago de Chile.

Zuleta, L. (1999). El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Proyecto Interdivisional, CEPAL.

Zuleta, L.A. (2011). "Política pública e instrumentos de financiamiento a las PyMEs en Colombia", CEPAL.

II. Política pública e instrumentos de financiamiento a las pymes en Colombia

Luis Alberto Zuleta J.[1]

Introducción

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

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

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

El trabajo1 concluye con un balance de las características de las instituciones involucradas en el financiamiento de las pymes y con algunas recomendaciones de política.

[1] Consultor de la CEPAL, economista, docente en la universidad de los Andes y miembro de juntas directivas del sector financiero.

A. El sistema de crédito para las pymes en Colombia

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

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

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

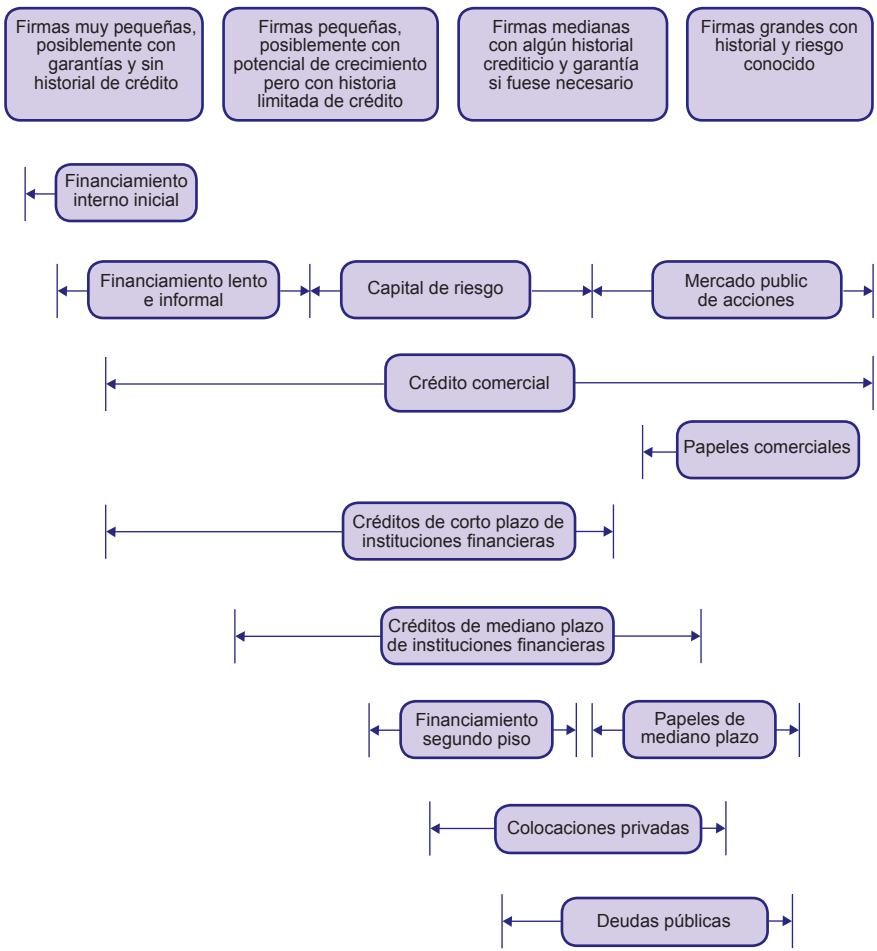
Además, la infraestructura que soporta el sistema financiero es muy importante para la atención de las pymes: las normas legales y el grado de información disponible tienen un efecto relevante para demostrar el desempeño de este tipo de empresas y con ello, permitirles acceder a financiamiento.

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

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

El marco de desarrollo y evolución de los productos financieros para las pymes puede explicitarse mediante un proceso en el que resultan importantes el tamaño de la empresa y su historial de crédito, de acuerdo al esquema diseñado por Berger y Udell (1998) (Gráfico 1).

Gráfico 1
Fuentes de financiamiento y tamaño de las firmas



Fuente: Berger y Udell, 1998.

Solo las grandes empresas tienen acceso a todas las modalidades de financiamiento, seguidas de las firmas medianas. La prestación de estos servicios a las pymes depende principalmente de que tengan una historia

crediticia, del grado de formalidad —expresado sobre todo en los niveles de información que puedan brindar— y de las posibilidades de presentar garantías, que son aspectos que las políticas de apoyo a pymes buscan transformar de modo tal de acercar el financiamiento a estos segmentos de manera eficiente.

1. Rasgos generales del sistema financiero colombiano

Antes de analizar más en detalle las políticas e instrumentos relacionados con el financiamiento a las pymes, es conveniente describir los rasgos generales más relevantes del sistema financiero colombiano para apreciar su incidencia en este tipo de agentes.

Profundización financiera

El primer rasgo que debe destacarse es el bajo grado de profundidad financiera que existe en Colombia, medido como la relación entre la cartera bruta del sector financiero y el PIB. Según los informes del Banco de la República al Congreso, la profundización financiera ha estado en un rango de entre 25% y 33% en el período 1996-2009. Este nivel se redujo con la crisis financiera que afectó al país entre los años 1997 y 2000, y a partir de entonces, se ha estado recuperando gradualmente. Cuando se examina la serie histórica de la profundización financiera de la cartera total, según el Banco de la República (2011), se observa que los niveles actuales son similares a los registrados a finales de los años noventa. Adicionalmente, si se analiza la dinámica que ha venido presentando este indicador, se advierte que ésta también corresponde a una tendencia similar a la verificada en los años previos de la crisis de los noventa.

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

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

Estructura del sistema financiero

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

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

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

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

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

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

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

En Colombia la tipología de entidades financieras especializadas se ha simplificado; las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda se han transformado en bancos hipotecarios, diferenciándose muy poco de los bancos comerciales, mientras que las antiguas compañías de financiamiento comercial, que se distinguían por su especialización en *leasing*, se han convertido en compañías de financiamiento.

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

La dinámica del sistema financiero en su relación con las pymes

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

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

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

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

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

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

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

Modelos de evaluación de riesgo

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

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

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

Productos y servicios de entidades financieras privadas

Productos financieros

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

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

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

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

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

Seguros y garantías

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

Mercado de capitales

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

Instituciones financieras públicas

BANCOLDEX

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

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

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

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

Interacciones entre sector público y privado

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

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

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

2. Evolución del sistema de financiamiento a las pymes

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

Fuentes de financiamiento

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

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

Cuadro 1
Número de empresas por tamaño

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE.

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

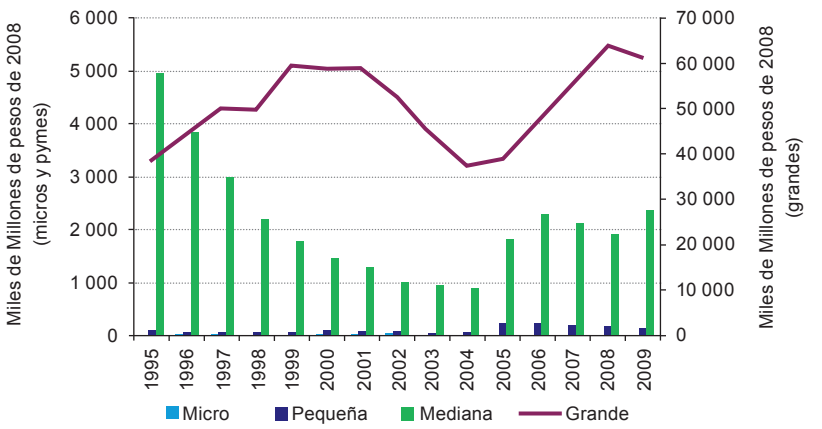
En los Gráficos 2a, 2b, 2c y 2d se muestra la evolución de las principales fuentes de financiamiento de las empresas, en pesos constantes, según su tamaño, a saber: crédito bancario, crédito de proveedores, reservas patrimoniales y mercado de capitales (emisión de acciones ordinarias, bonos obligatoriamente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

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

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

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

Gráfico 2A
Evolución del financiamiento a MIPYME y empresas grandes a través de crédito bancario
(En miles de millones de pesos de 2008)

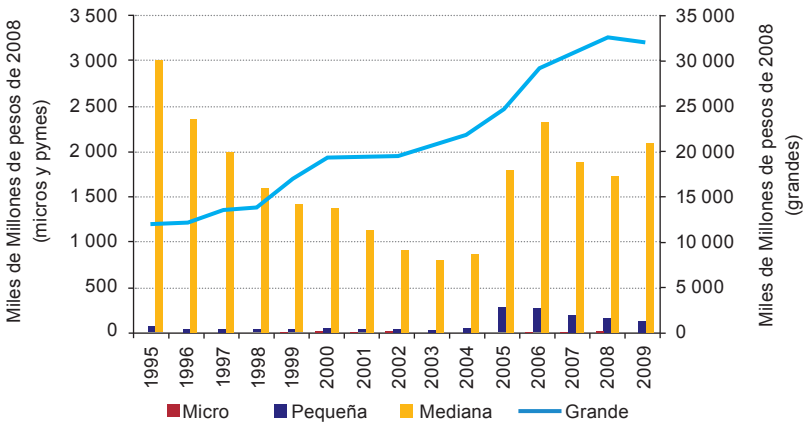


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

Gráfico 2B

Evolución del financiamiento a las MIPYME y empresas grandes a través de crédito de proveedores

(En miles de millones de pesos de 2008)

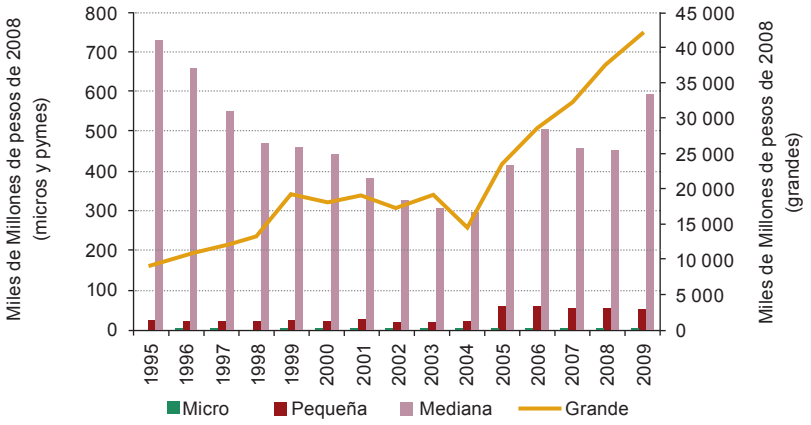


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

Gráfico 2C

Evolución del financiamiento a MIPYME y empresas grandes a través de reservas patrimoniales

(En miles de millones de pesos de 2008)

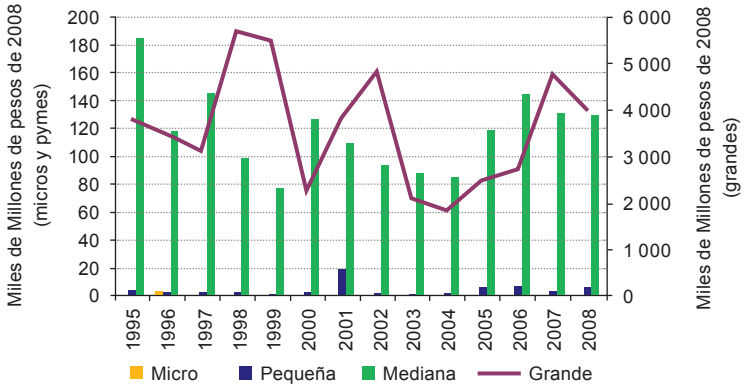


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

Gráfico 2D

Evolución del financiamiento a MIPYME y empresas grandes a través de mercado de capitales

(En miles de millones de pesos de 2008)



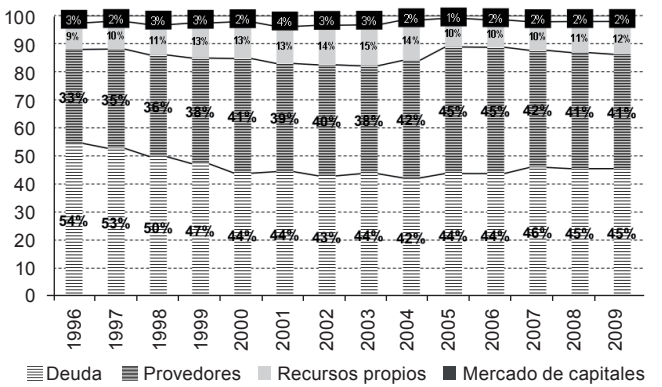
Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP).

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

Gráfico 3

Evolución de la participación de las fuentes de financiamiento de las pymes (1996-2009)

(En porcentajes)



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

Al evaluar los cambios en la participación de las fuentes de financiamiento para las pymes en el lapso 1996-2009 se puede apreciar una tendencia a la reducción del endeudamiento cercana a 10% durante el período de la crisis, entre 1997 y 2000.

A partir de ese año la participación del endeudamiento es relativamente estable y se sustituye algo de deuda por recursos propios y proveedores. El financiamiento a través del mercado de capitales es precario, como ya se mencionó.

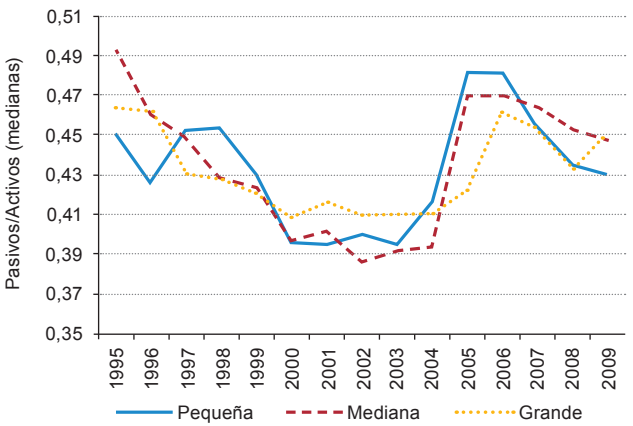
El crecimiento de la cartera bancaria de las empresas medianas desde 2002, registrado en los gráficos anteriores, simultáneo con una participación relativamente estable de la deuda en el total de financiamiento, parece estar indicando que no hay fuerte restricción de crédito para las empresas medianas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

Nivel de endeudamiento

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

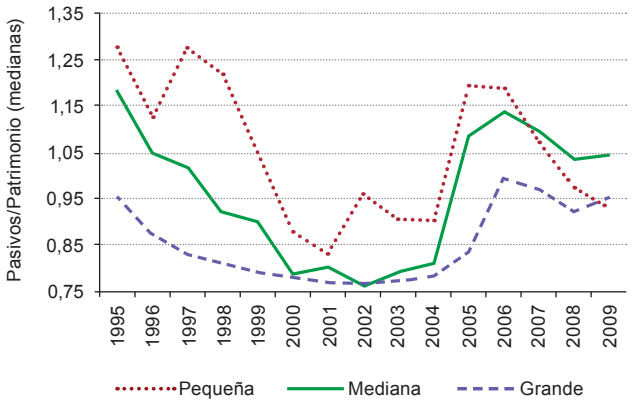
Los niveles de endeudamiento difieren más por tamaño de empresa según los niveles patrimoniales que para los niveles de activos. Deben resaltarse dos procesos de reducción del endeudamiento: el de la década de los noventa, provocado por la crisis financiera que se presentó en Colombia entre 1997 y 2000,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

Gráfico 4
Endeudamiento de las empresas: pasivos sobre activos, período 1995-2009



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

Gráfico 5
Endeudamiento de las empresas: pasivos sobre patrimonio período 1995-2009



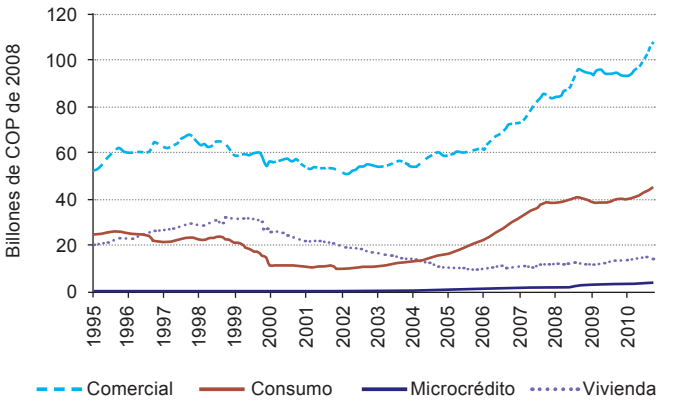
Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.

Cartera del sector financiero por especialización

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

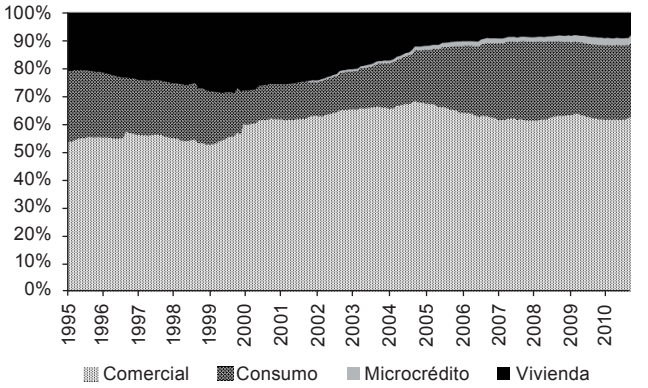
Es importante subrayar que en el país no se presentó una reducción del crédito bancario durante la coyuntura de la crisis internacional (2007-2009). El crédito de mayor dinamismo es el comercial dirigido a las empresas, seguido del crédito de consumo. Esto puede notarse con mayor claridad en las participaciones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

Gráfico 6
Evolución de la cartera real según tipo de crédito, período 1995-2010
(En miles de millones de pesos de 2008)



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

Gráfico 7
Evolución de la participación de la cartera real según tipo de crédito, período 1995-2010
(En porcentajes)



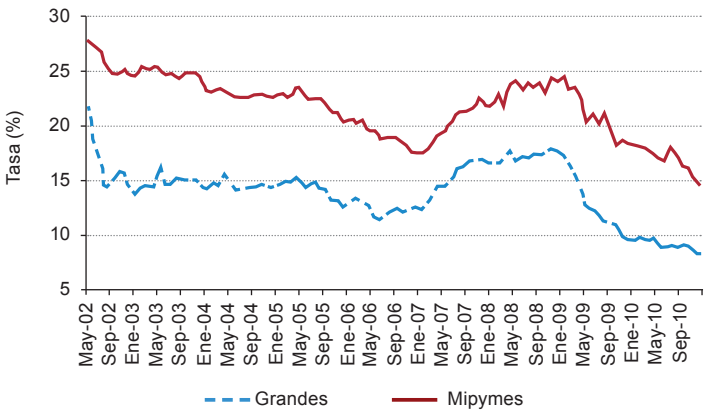
Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera.

Costo de los recursos

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

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

Gráfico 8
Tasas de interés de las entidades financieras especializadas y no especializadas en pymes, período mayo 2002-septembre 2010



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

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

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

B. Política pública de financiamiento a las pymes

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

Para el primer piso estaba la Corporación Financiera Popular, que operó entre 1968 y 1988, y para el segundo piso, el Instituto de Fomento Industrial y el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO). En el Banco de la

República (banco central colombiano) existían también unos fondos financieros dirigidos a la banca de segundo piso para todo tamaño de empresas, incluidas las pymes del sector agropecuario (Fondo Financiero Agropecuario) y del sector industrial (Fondo Financiero Industrial), que canalizaban recursos de redescuento al sector financiero.

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

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

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

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

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

El cambio más importante en el enfoque de acceso a las personas y empresas es la creación de la Banca de las Oportunidades, como un fondo cuenta dedicado a impulsar programas con alcance nacional que permitan mejorar la

profundización financiera de la economía colombiana en distintas dimensiones, incluyendo regiones, personas naturales y empresas con menor acceso. En poco tiempo esta estrategia ha permitido ampliar enormemente la cobertura geográfica de un país con más de mil municipios, a través de los corresponsales no bancarios, cuentas de ahorro de bajo monto y un programa de banca móvil en fase piloto. El detalle de este tema se desarrollará en otra sección.

C. Principales instrumentos de política pública de financiamiento a las pymes

1. BANCOLDEX

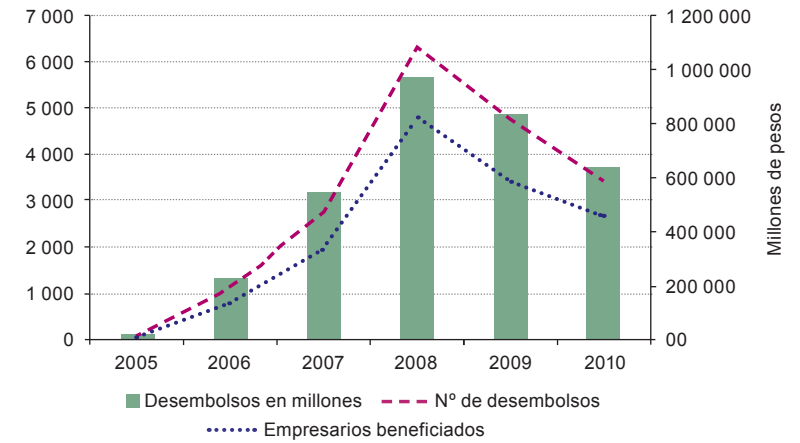
En 1967 se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) para resolver fallas de mercado relacionadas con información sobre el mercado externo, identificación de oportunidades de exportación y apertura de nuevos mercados. Otro de sus objetivos fue fomentar el acceso al crédito, inicialmente por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

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

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

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

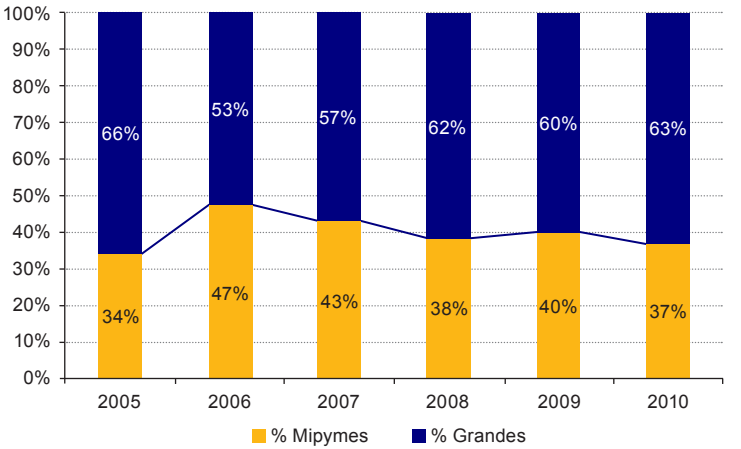
Gráfico 9
Evolución del programa aprogresar de BANCOLDEX, período 2005-2010



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX.

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

Gráfico 10
Evolución de la participación de los desembolsos de crédito de BANCOLDEX según tamaño de empresas, período 2005-2010
(En porcentajes)

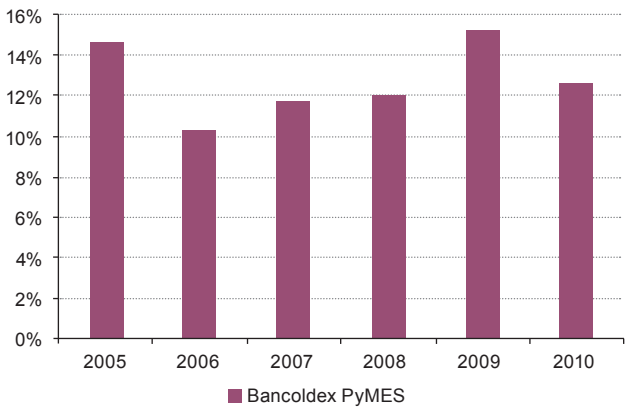


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera y BANCOLDEX.
Nota: Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP) año base 2008.

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

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

Gráfico 11
Evolución de la participación de la cartera MIPYME de BANCOLDEX como proporción de la cartera de las entidades financieras especializadas, período 2005-2010
(En porcentajes)



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

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

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

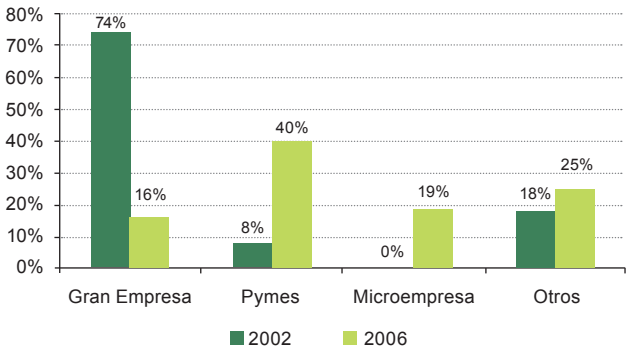
Para la atención de las pymes, BANCOLDEX cuenta con los llamados Centros Empresariales en cinco ciudades del país: Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, en los cuales se ofrecen los servicios financieros, pero también asesoría financiera, de mercadeo y jurídica, a través de un consultorio empresarial y jurídico. En estos centros especializados las empresas pueden tramitar su crédito con las entidades financieras que ofrecen crédito con líneas de redescuento del banco.

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

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

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

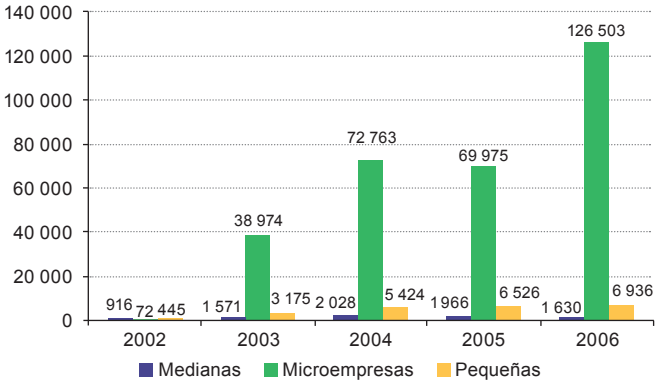
Gráfico 12A
Evolución de créditos BANCOLDEX: desembolsos por tamaño de empresas, entre 2002 y 2006
(Porcentaje del total)



Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

Gráfico 12B

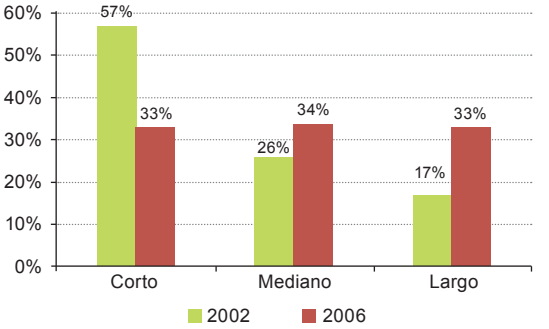
Evolución de créditos BANCOLDEX: número de operaciones desembolsadas a MIPYME. Periodo 2002-2006



Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

Gráfico 12C

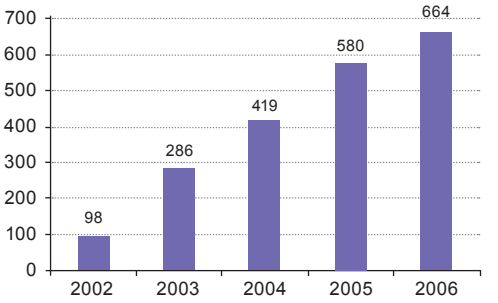
Evolución créditos BANCOLDEX: desembolsos por plazos, en 2002 y 2006



Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

Gráfico 12D

Evolución créditos BANCOLDEX, cobertura regional: municipios atendidos, período 2002-2006



Fuente: Salazar y Guerra, 2007.

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

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

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

2. Fondo Nacional de Garantías (FNG)

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

La solicitud de garantías se efectúa a través del intermediario financiero ante el cual la empresa pide el crédito. Se pueden solicitar garantías para créditos vinculados con: capital de trabajo, inversiones fijas o capitalización, operaciones de *leasing*, cupos rotativos de crédito, créditos de BANCOLDEX y de Colciencias[2], y créditos para creación de empresas.

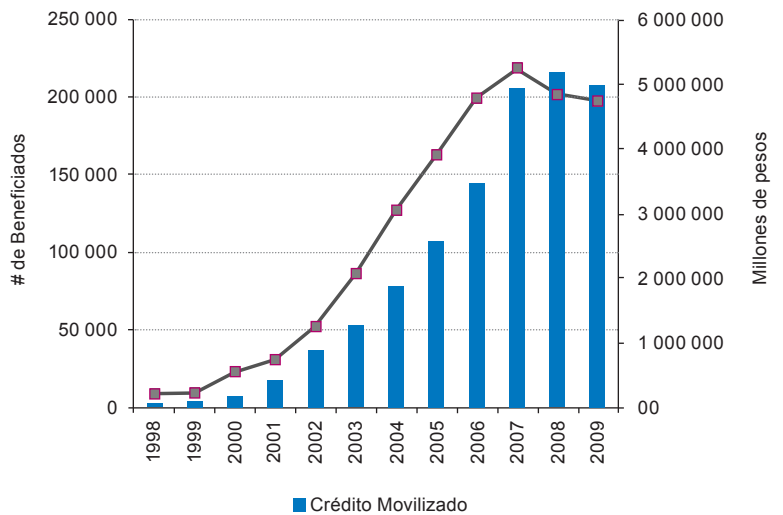
Las garantías son automáticas para las líneas empresariales especificadas en los reglamentos del Fondo o requieren evaluación individual para otro tipo de créditos. Las garantías automáticas no necesitan un nuevo estudio del crédito, adicional al que haga el intermediario financiero que otorgó el

[2] Colciencias es el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

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

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

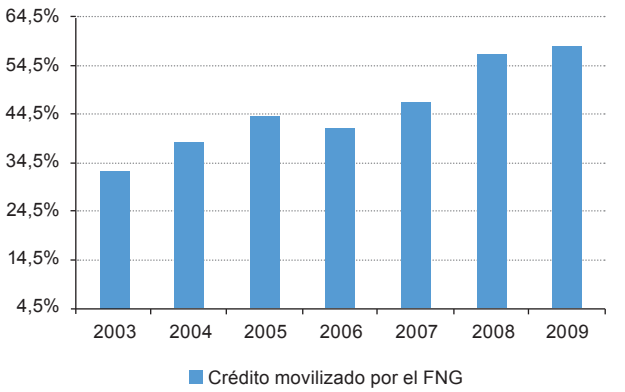
Gráfico 13
FNG: evolución de recursos movilizados y número de beneficiarios, período 1998-2009



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

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

Gráfico 14
Participación de las garantías vigentes otorgadas por el FNG como proporción del crédito comercial de las entidades financieras especializadas en pymes, período 2003-2009
(En porcentajes)



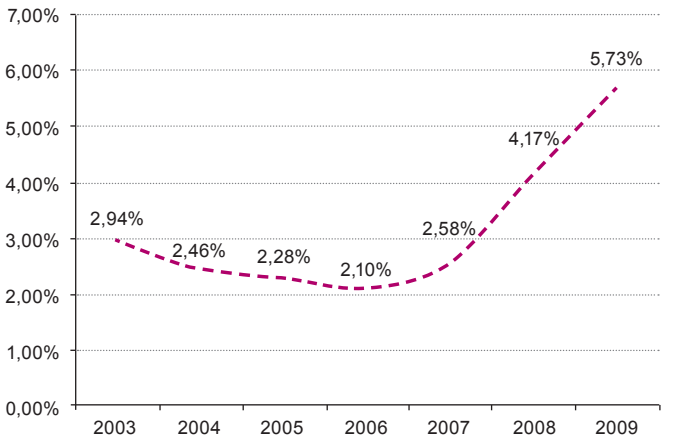
Fuente: Elaborado con base en cifras de Superintendencia Financiera y Fondo Nacional de Garantías (FNG).

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

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

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

Gráfico 15
Evolución de la siniestralidad del Fondo Nacional de Garantías, período 2003-2009



Fuente: Fondo Nacional de Garantías (FNG).

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

Evaluación de impacto de FNG

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

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

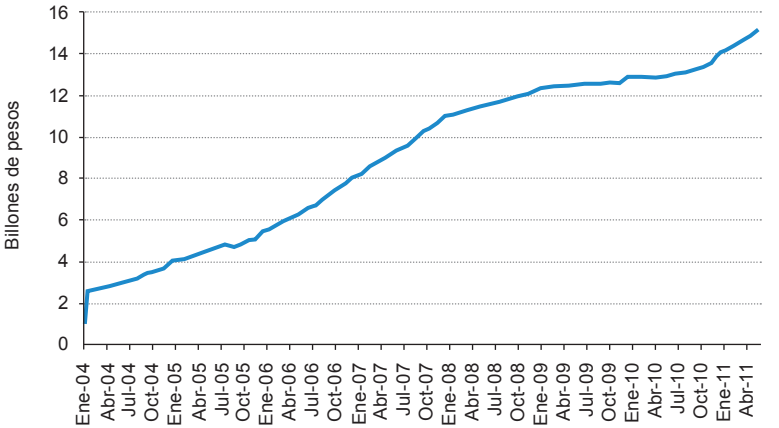
Los resultados principales del estudio arrojan un impacto positivo. Las firmas beneficiarias tienen un crecimiento en producción superior en 5,8% respecto a las firmas no beneficiarias de las garantías. En cuanto al empleo, la diferencia es de 4,6% entre las firmas beneficiarias y las no beneficiarias.

3. Nuevos instrumentos

Operaciones de *leasing*

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

Gráfico 16
Evolución de la cartera de leasing. Período enero 2004-septiembre 2010
(En billones de pesos)

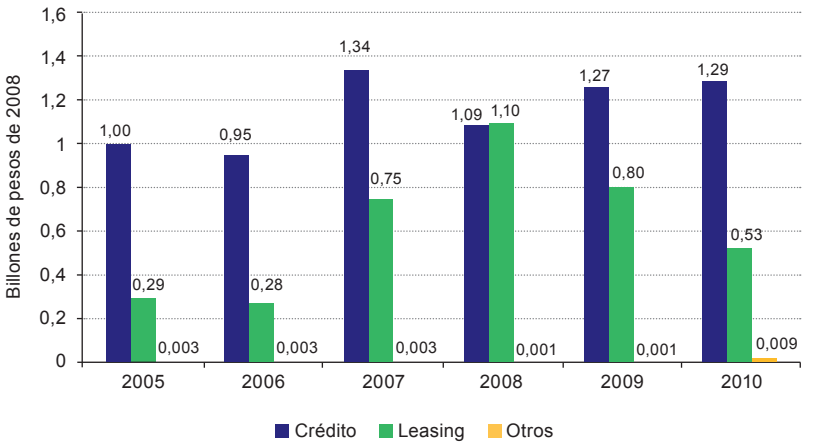


Fuente: Superintendencia Financiera – Datos para establecimientos de crédito. (COP$ Millones).

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

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

Gráfico 17
Desembolsos reales de crédito y leasing, período 2005-2010
(En billones de pesos de 2008)



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

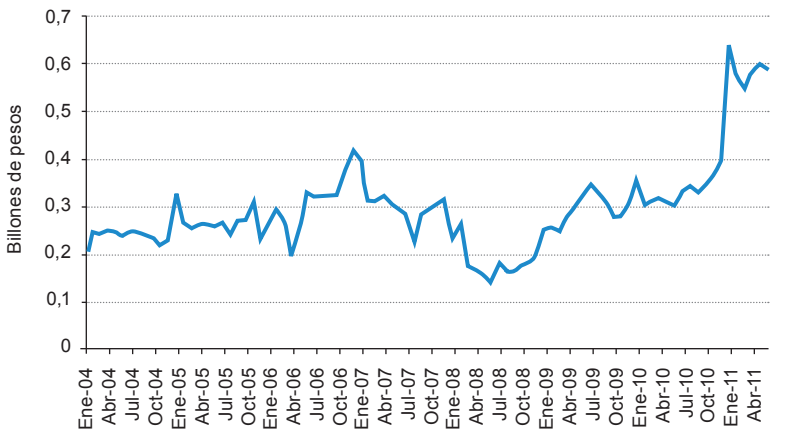
Las líneas de crédito de *leasing* se complementan con un nuevo producto (Durán, 2007) del Fondo Nacional de Garantías consistente en una garantía para las operaciones de *leasing*, focalizada en las MIPYME. Las operaciones sobre activos fijos inferiores a 500 millones de pesos (270.000 dólares aproximadamente)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

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

Operaciones de *factoring*

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

Gráfico 18
Cartera de *factoring*, período enero 2004-septiembre 2010
(En millones de pesos)



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

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

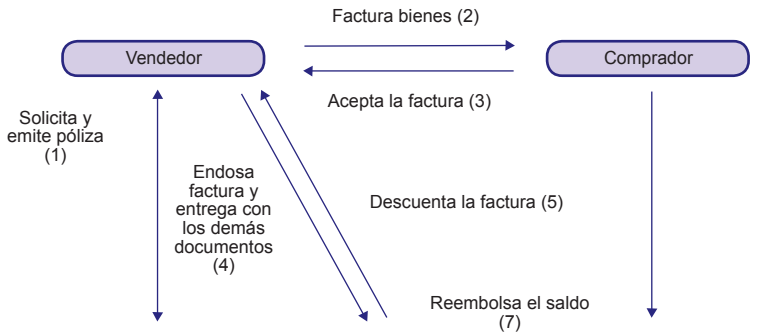
La operación de *factoring* consiste en traspasar una factura aceptada irrevocablemente por el comprador o beneficiario del servicio a un tercero denominado factor. El factor es la persona natural o jurídica que presta los servicios de compra de cartera descontada por una tasa establecida. La operación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

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

Dado que en Colombia este negocio se lleva a cabo comercialmente con recurso, BANCOLDEX diseñó un producto financiero denominado Liquidex COP-USD. A través de éste, la empresa puede comprar a descuento y sin recurso hasta 80% de las facturas cambiarias de compraventa originadas en transacciones domésticas o internacionales, amparadas bajo la póliza de seguro

de crédito emitida por dos compañías de seguros específicas predefinidas por BANCOLDEX. Una ilustración sobre el proceso seguido en este producto se presenta en el Gráfico 19.

Gráfico 19
Proceso de descuento de facturas dentro de la línea BANCOLDEX Liquidex Pesos-Dólares



Fuente: BANCOLDEX.

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

Fondos de capital privado

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

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

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

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

En marzo de 2011, Colombia recuperó el grado de inversión de las calificadoras de riesgo después de 12 años. Este hecho ha motivado el anuncio

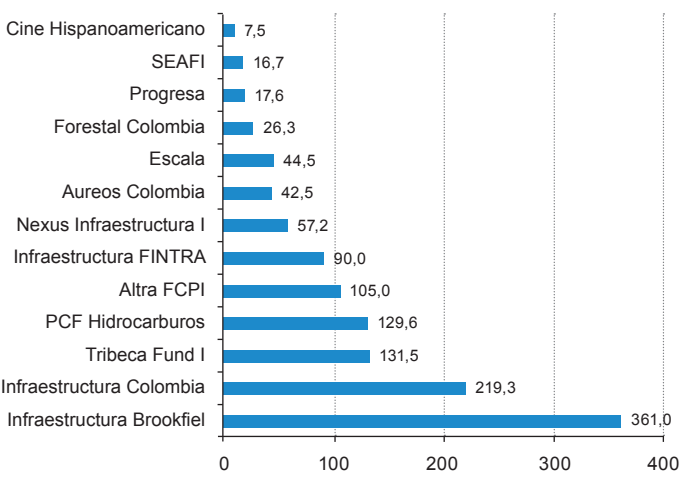
de varios fondos internacionales para invertir en el país, en empresas de tamaño mediano o grande con restricciones de recursos. Estos fondos esperan invertir en firmas del sector industrial, particularmente en los subsectores de alimentos, químicos, agroquímicos y servicios (Dinero, 2011).

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

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

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

Gráfico 20
Fondos de capital privado constituidos hasta agosto de 2010



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX.

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

Otros productos

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

- Manejo integral de tesorería
- Operaciones fiduciarias
- Operaciones de comercio exterior
- Cuentas electrónicas a través de internet
- Mesas de dinero especializadas para pymes
- Operaciones de cobertura cambiaria para este segmento de empresas

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

4. Banca de las Oportunidades

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2
Bancarización en Colombia, entre julio de 2006 y junio de 2010

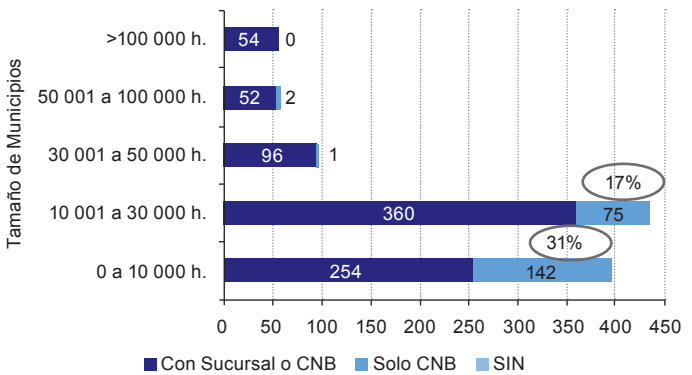
Producto	Cédulas		Tarjetas de identidad		Total personas		Diferencia		Porcentaje población mayor de edad	
	jul-06	jun-10	jul-06	jun-10	jul-06	jun-10	Absoluta	Porcentual	Junio-06[a]	Junio-10[b]
Cuenta de ahorro	12 211 904	16 680 975	84 837	714 376	12 296 741	17 395 351	4 469 071	137%	44,7	56,5
Cuenta corriente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

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

[a] Porcentaje de la población mayor de 18 años a julio de 2006.
[b] Porcentaje de la población mayor de 18 años a junio de 2010.
[c] No incluye tarjetas de crédito.

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

Gráfico 21
Cobertura del sector financiero por municipios: sucursales bancarias y corresponsales no bancarios por tamaño de municipio



Fuente: Banca de las Oportunidades.

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Panorama de los instrumentos y del funcionamiento del sistema

1. Módulo de financiamiento de la encuesta ANIF

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

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

- Desde el segundo semestre de 2006 se aprecia una tendencia creciente en el porcentaje de solicitudes de crédito a las entidades financieras por parte de las pymes de los tres sectores.
- Las tasas aplicadas a los créditos no muestran cambios significativos respecto a los niveles históricos. Sin embargo, la última tendencia ha sido al encarecimiento de la deuda.

- Entre 12 y 26% de los créditos otorgados a las pymes (por número de créditos) corresponde a líneas de redescuento, principalmente ofrecidas por BANCOLDEX.
- Los empresarios encuestados expresan su satisfacción con respecto al plazo y al monto de las obligaciones.
- Cerca de 70% de las empresas no accedió a fuentes de financiamiento distintas al crédito bancario.
- La proporción de empresas que no solicita créditos ante la eventualidad de que sean negados es baja.
- La principal razón para no solicitar crédito es el exceso de trámites.
- Cerca de 90% de las empresas se sienten satisfechas con el monto del crédito obtenido.
- El destino de los créditos es principalmente para capital de trabajo.

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

2. Opiniones de los intermediarios privados

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

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

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

3. Panorama general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) (2010), La Gran Encuesta Pyme, Informe de resultados. Con el apoyo del Banco de la República, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BANCOLDEX, primer semestre.

ASOBANCARIA (Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia) (2010), "Inclusión financiera en nuestro país: avances y perspectivas", Semana Económica, 2 de noviembre.

Banco de la República (2011), Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, marzo.

Beck, Thorsten y Asli Demirguc-Kunt (2006), "Small and medium sized enterprises: Access to Finance a Growth Constraint", Journal of Banking and Finance, febrero.

Berger, Allen N. y Gregory F. Udell (1998), "The Economics of the Small Business Finance: The Roles of Private Equity and Debt Markets in the Financial Growth Cycle", Journal of Banking Finance, special issue on the economics of the small business finance, agosto.

Cuéllar, María Mercedes (2011), "Instrumentos financieros para la transformación productiva de las pymes", Seminario ANIF, Banco Mundial y Bolsa de Valores de Colombia, marzo.

Dinero (2011), "Negocios de los fondos", 1 de abril.

_____ (2010), "Los fondos de capital privado: revolución en gestación", 26 de noviembre.

De La Cruz, Javier y Constantinos Stephanou (2006), El sistema financiero en Colombia: reformas futuras, Banco Mundial, mayo.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2006), "La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social", documento Conpes 3424.

Durán, Juan Carlos (2007), "Nuevo producto de leasing del FNG y su potencial en Colombia", en Banca para Pymes. Motor de crecimiento. Asociación Bancaria de Colombia y ACOPI.

Fondo Nacional de Garantías (2009a), Informe de gestión 2009.

_____ (2009b), "Plan estratégico 2007-2010, Gerencia de Planeación y Riesgo.

Meléndez, Marcela y Guillermo Perry (2009), "La política industrial en Colombia",en F. Jaramillo (editor) Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?, Fedesarrollo-BID.

Montes, Camilo (2010), Política Nacional para el Emprendimiento: Avances y retos de un Plan para la Transformación Productiva.

Rojas, Santiago (2011), "Instrumentos financieros para la transformación productiva e internacionalización de las pymes", Seminario ANIF, Banco Mundial y Bolsa de Valores de Colombia, marzo.

Salazar, N y M. F. Guerra (2007), El acceso al financiamiento de las MIPYME en Colombia: el papel del Gobierno. USAID-Programa Midas, Fedesarrollo.

Zuleta, Luis Alberto (2010), "Consultoría sobre un modelo transformacional de banca móvil para Colombia". Informe final para la Banca de las Oportunidades.

_____ (1997), "Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), serie Financiamiento del Desarrollo Nº 66.

_____ (1990), "Estructura del crédito para proyectos de inversión en Colombia", en C. Massad y G. Held (editores) Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe. Cepa, Grupo Editor Latinoamericano.

III. Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las pymes en México: Oportunidades y desafíos

Celso Garrido[1]

Introducción

Este trabajo analiza la evolución de las políticas públicas, las instituciones de apoyo y los principales instrumentos orientados a promover el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas en México durante la última década. Las condiciones financieras e institucionales del período fueron el resultado de la aplicación de estrategias públicas contrastantes para el desarrollo del sistema financiero nacional, produciendo un extraordinario deterioro de éste, y en particular, de los servicios financieros orientados hacia las pymes.

Este trabajo explica la evolución de las políticas para pymes como un proceso marcado por un doble signo. De una parte, el desafío de atender las urgentes necesidades financieras de las empresas de menor tamaño, ubicadas en una notable situación de exclusión en el acceso a servicios financieros. Y de otra, el requerimiento para los actores económicos, públicos y privados, de realizar acciones para reconstruir y desarrollar el tejido institucional mediante el cual se implementarán esas políticas.

La hipótesis que se argumenta en este trabajo es la siguiente: desde comienzos de los años noventa, el sistema financiero mexicano atravesó por una sucesión de cambios cumplidos bajo enfoques conceptuales contrapuestos en cuanto al modo de organizar y operar dicho sistema. Como consecuencia,

[1] Economista; consultor de la CEPAL, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y coordinador de la maestría en innovación de esa universidad.

a fines de la década, el crédito de la banca privada y de la banca de desarrollo estaba colapsado lo que afectó principalmente a las pymes, que en su gran mayoría quedaron sin acceso a financiamiento. Esto no fue compensado con políticas públicas relevantes, a pesar de existir un gran número de programas para esos fines, los que sin embargo estaban dispersos y no coordinados.

Adicionalmente ese proceso tuvo un efecto devastador en la cultura de las instituciones bancarias privadas y públicas que perdieron saberes en la gestión crediticia.

Para el comienzo de los años dos mil, esta situación hizo necesario el desarrollo de políticas públicas que se elaboraron de una forma novedosa respecto a la tradición nacional sobre la materia.

En la primera mitad de la nueva década, el gobierno implementó acciones en dos ámbitos con impacto para el acceso al crédito por parte de las pymes. El primero le correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y consistió en cambiar la estructura de la oferta de servicios financieros, mediante la autorización de nuevos bancos especializados, junto al impulso a intermediarios financieros no bancarios.

El segundo conjunto de acciones, tuvo como base la decisión gubernamental de poner el tema del impulso a las pymes en el primer nivel de la agenda política. De ello derivaron acciones de desarrollo institucional en la esfera de la secretaría de Economía y de los bancos de desarrollo, Nacional Financiera (NAFIN) y Banco de Comercio Exterior (Bancomext). En la primera se creó la Subsecretaría de Pymes, lo que se acompañó con la creación del Fondo PYME, consistente en un fidecomiso con importantes recursos financieros para operar los programas de subsidios de dicha subsecretaría. Junto con ello Nacional Financiera se constituyó en el banco de desarrollo para las pymes, para lo cual debió realizar un proceso de reingeniería organizacional a fin de contar con las condiciones técnicas y de eficiencia para gestionar aplicaciones masivas de créditos hacia ese segmento empresarial. Por su parte Bancomext se especializa hacia pymes exportadoras. Esta articulación de agencias públicas se complementó con un nuevo rol para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en lo que dice relación con el financiamiento de pymes innovadoras.

El diseño y la aplicación de estas estrategias y productos financieros tuvo lugar a lo largo de la década de los dos mil, como un proceso de carácter evolutivo de prueba y error, con el propósito de elaborar programas y productos específicos por medio de los cuales promover el financiamiento de las pymes en una estrecha cooperación entre actores públicos y privados, lo

que resulta relativamente novedoso en las modalidades de gestión de políticas públicas en México.

Conforme a los datos oficiales, todo lo anterior condujo a que al final del período se incrementara significativamente la oferta de financiamiento a la actividad productiva, y particularmente a las pymes por parte de los distintos intermediarios financieros privados, particularmente los bancos, lo que representaría un indicador del éxito de la estrategia, según las autoridades responsables.

Sin embargo, hay varios elementos que ponen en discusión esta valoración y el alcance de los programas.

En primer lugar, en lo referido a la incorporación de los bancos comerciales a la estrategia de apoyo crediticio a pymes, la información muestra que ello se concentra en cuatro de las grandes entidades nacionales de este tipo, mientras que los 37 bancos restantes que operan en el sistema no registran operaciones relevantes en este segmento. Frente a ello, un segundo elemento lo proporciona el cuadro diverso de los nuevos intermediarios financieros no bancarios (IFNB). Éste representa la emergencia de un nuevo tipo de oferta de servicios financieros que, en muchos casos, resulta más adecuada que la bancaria para las necesidades de las pymes, si bien todavía no ha alcanzado una escala de operaciones relevante para las necesidades de este actor.

En tercer lugar, la estrategia de expansión del crédito a las pymes debería ser evaluada no solo por el monto y el número de los créditos, sino también en razón de su costo, el cual es significativo en términos reales, según datos disponibles para los cuatro bancos líderes en este segmento del mercado.

En cuarto término, al analizar los productos financieros que ofrecen los bancos adheridos al Crédito PYME se observa que se trata de esquemas muy abiertos con rangos posibles entre cero y 250 mil dólares, lo que sugiere una oferta de productos poco diferenciada entre pequeños y medianos empresarios.

Por su parte evidencias recientes brindadas por el Censo Económico 2009 señalan que un porcentaje mayoritario de pymes declara no tener interés en recibir crédito, lo que cuestiona el diagnóstico de base con que se generó la estrategia y plantea la conveniencia de reevaluar la situación de conjunto ante esta comprobación contraintuitiva. Asimismo, el impacto de estas políticas parece muy bajo pese a la envergadura de los esfuerzos realizados, como lo sugiere la información de encuestas realizadas últimamente, donde se revela que el problema de falta de acceso al crédito para las pymes no solo no ha disminuido sino que ha aumentado. Esto también remite a la necesidad de repensar el diagnóstico sobre el que se basa toda la estrategia,

en la dirección de preguntarse si el rezago de las pymes no es, en primer lugar, un resultado de la organización económica configurada con la reforma de los años noventa.

Por último, se destaca en el trabajo que la atención exitosa brindada al financiamiento no es suficiente para resolver las dificultades financieras de las pymes ya que quedan pendientes problemas de la mayor importancia como son el ahorro y los seguros, que requerirían nuevas políticas.

Para exponer este argumento, en la primera sección se analizan las grandes transformaciones ocurridas en los últimos veinte años en el sistema financiero mexicano y sus efectos sobre las relaciones financieras de las pymes. En la segunda sección se revisan los lineamientos generales seguidos para el diseño de las políticas de financiamiento de pymes en los años dos mil. En la tercera se examinan las transformaciones macrofinancieras en el financiamiento a los sectores y la implementación de los programas para promover el financiamiento de pymes por parte de los tres actores mencionados. En la cuarta sección se analizan los canales y productos de ese financiamiento, y en la última sección se hacen consideraciones evaluando las políticas analizadas y sus desafíos.

A. Evolución de la banca y el financiamiento a las pymes a partir de los años noventa

Para el análisis del diseño y la aplicación de políticas dirigidas a promover el financiamiento de las pymes durante el último decenio, es necesario identificar las condiciones de la actuación del sistema financiero y, en particular, de la banca en los años noventa, marcadas por la modalidad y el alcance de las políticas públicas. En forma más específica, la contracción del crédito de la banca privada y de la banca de desarrollo hacia la actividad productiva y las pymes, sumada al deterioro institucional de ambos tipos de entidades financieras, llevaron a una modalidad de operación de las políticas que derivó en un conjunto disperso y no coordinado de acciones, entre las que estaban incluidas aquéllas vinculadas con la provisión de recursos financieros[2]. Esas condiciones fueron el resultado

[2] Estos condicionantes específicos para el tema financiero, como una limitante para el desarrollo de las pymes, son parte de un cuadro más amplio de factores relacionados con el modo de organización de la economía del país a partir de las grandes reformas que se implementaron a principio de los años noventa. Entre sus rasgos centrales, esta reforma significó sacrificar el desarrollo del mercado interno y de las pymes en favor del sector externo como dinamizador de la economía. Por ello, en este trabajo se asume que la posibilidad de introducir cambios en el acceso al financiamiento para este tipo de empresas requeriría retomar un sendero de crecimiento del mercado interno, creando con ello condiciones económicas generales favorables para el desempeño de las pymes (Garrido, 2005).

de una sucesión de contrastados cambios y crisis por los que ha atravesado el sistema financiero y la banca en México a partir de los años ochenta. A pesar de su importancia en la configuración posterior, el análisis de ese período caracterizado por la banca estatizada, escapa al alcance de este trabajo.

En esta sección se hará una revisión sintética de las principales transformaciones ocurridas en la banca privada y en la banca de desarrollo en el período 1990-2000 aproximadamente, para poner en evidencia sus efectos en el funcionamiento de las instituciones y su impacto en las pymes, creando las condiciones que posteriormente dieron lugar a la necesidad de implementar nuevas políticas.

A partir de mil novecientos noventa el gobierno de México realizó profundas transformaciones en la organización económica nacional en el marco de una estrategia de abandono del proteccionismo y del papel económico tradicional del estado. En contraste, buscó que la economía operara bajo una lógica de mercado, con énfasis en el sector externo. Esto se hizo bajo la inspiración del llamado Consenso de Washington, con el impulso local de una muy proactiva elite gubernamental alineada con esa corriente ideológica. Como parte de ello, se implementó una desregulación y liberalización de las operaciones del sistema financiero local y se privatizó la banca que estaba en manos del estado desde la crisis de 1982.

La modalidad de esa privatización generó las condiciones para la futura crisis. Por una parte, la venta de los bancos se hizo con la restricción de que estos solo podían ser comprados por inversionistas mexicanos invitados a participar en subastas cerradas, al tiempo que se mantenía el esquema oligopólico tradicional en este sector, sin incrementar el número de bancos en el sistema ni debilitar el poder del duopolio tradicional conformado los bancos Banamex y Bancomer. Por otra parte, los empresarios a los cuales se les asignaron los bancos no tenían experiencia en el negocio. Ampliaron rápidamente la oferta de crédito al consumo y para vivienda, con un análisis de riesgo muy limitado y elevadas tasas de interés. Por el contrario, el crédito a la producción se mantuvo en niveles relativamente bajos. Al estallar la crisis cambiaria y de la deuda pública externa, en 1995, el negocio bancario privado colapsó, sobre todo por el aumento de las tasas de interés y la caída de la actividad económica, y su consecuente impacto sobre los deudores crediticios y el acelerado incremento de la cartera vencida e incobrable.

Para el rescate de la banca de la situación de quiebra el gobierno implementó varios programas. El de mayor impacto fue el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) mediante el cual se sustituía, en el

balance de los bancos, la cartera vencida por pagarés de deuda pública que pagaban tasas de interés reales positivas. El descontrol en la modalidad de aplicación de este programa fue tal, que su monto llegó a representar 19 % del PIB[3]; la situación de la banca privada no fue restablecida ya que para ello era necesario un proceso de capitalización, para el cual sus propietarios no estaban dispuestos. En consecuencia, durante la segunda mitad de los años noventa se produjo una extraordinaria contracción del crédito de la banca privada al sector privado[4]. Este ciclo se cerró a inicios de la década siguiente, cuando el gobierno, presionado por los costos fiscales originados por la situación bancaria, tomó la decisión de promover una legislación que permitió a los bancos extranjeros tener el 100% de la propiedad de bancos nacionales, después de 70 años de proteccionismo en el sector. El Cuadro 1 ilustra sobre esos cambios.

Cuadro 1
Evolución de la propiedad de los principales bancos, período 1991-2004

1991-1992		2004		
Principales bancos	País de origen	Principales bancos	País de origen	% de Activos
Bancomer	México	BBVA Bancomer	España	26,22
Banamex	México	Banamex	Estados Unidos	22,4
Banco Internacional	México	HSBC	Inglaterra	9,67
Banca Serfin	México	Santander Serfin	España	14,9
Banca Mercantil del Norte	México	Scotiabank Inverlat	Canadá	4,99
Multibanco Comermex	México	Banorte	México	8,03
	México	Inbursa	México	4,15

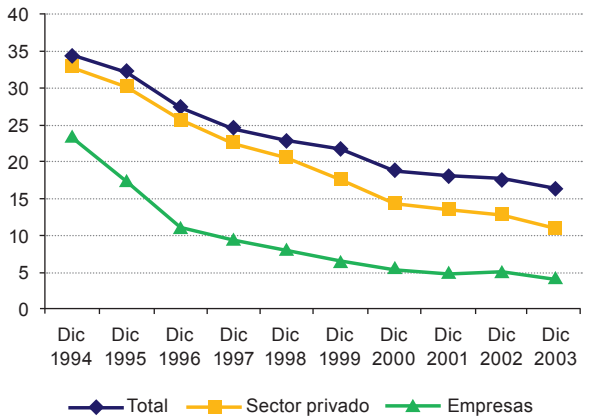
Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

Sin embargo, lo anterior se hizo sin cambiar el número de los competidores ni la estructura altamente oligopolizada del mercado local. El supuesto de esta nueva estrategia era que los bancos extranjeros capitalizarían a la banca, aportarían tecnología y restablecerían el crédito a la economía. Esto ocurrió con el primer supuesto y parcialmente con el segundo, ya que el crédito solo aumentó para el gobierno y para las grandes corporaciones. Ello fue la resultante de que los nuevos banqueros asumieron un modelo de negocio centrado en obtener utilidades a partir del financiamiento de la deuda pública y de elevadas comisiones en el cobro de los servicios a los usuarios. El Gráfico 1 muestra la evolución del crédito bancario privado como proporción del PIB, para el período comprendido entre la crisis de 1995 y los primeros años de la década siguiente.

[3] Declaraciones del ex presidente Ernesto Zedillo, que encabezaba el gobierno en ese período, ver: http://lastresyuncuarto.wordpress.com/2009/01/30/carmen-aristegui-f20-por-ciento-del-pib/.

[4] Esto no significó la desaparición total del crédito a dicho sector, porque mediante nuevos actores financieros, las Sociedades Financieras de Objetos Limitados (SOFOLES), se impulsó el crédito hipotecario y para la compra de automóviles.

Gráfico 1
Crédito de la banca privada como porcentaje del PIB período 1994-2003

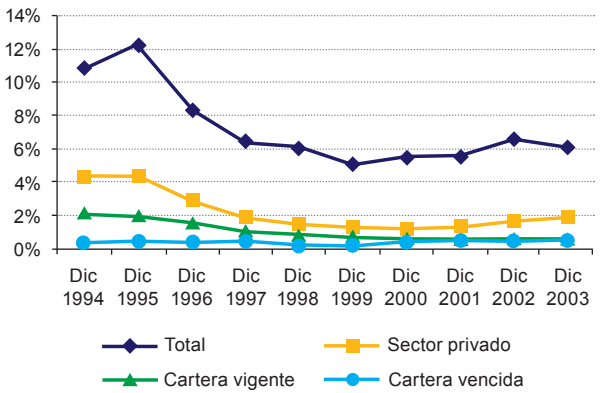


Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Con ello, esos bancos extranjeros obtuvieron elevadas utilidades durante el primer lustro de este siglo, sin reactivar el crédito al sector privado, y en particular aquel orientado a las pymes (Garrido y Prior, 2006).

Por su parte, la banca de desarrollo también estuvo sujeta a un proceso de grandes transformaciones que comenzó a fines de la década de los ochenta, cuando la mala gestión de operaciones de primer piso, por razones políticas, la llevaron a una complicada situación de deterioro financiero. Frente a ello, el gobierno decidió que esta banca operara como entidad de segundo piso, con el supuesto de que la dispersión de esos fondos públicos a través de intermediarios privados aseguraría una gestión profesional de los mismos (Ortiz, 2009). Sin embargo, esta modalidad de gestión no impidió que, durante la primera mitad de los años noventa, la banca de desarrollo incurriera nuevamente en serios desequilibrios por mala asignación de recursos a los intermediarios financieros. De tal modo, al estallar la crisis de 1995, la banca de desarrollo también debió enfrentar un colapso de su cartera, lo que se tradujo en un grave deterioro de su balance con un incremento extraordinario de la cartera vencida en los créditos al sector privado y a las empresas, así como una caída del volumen de crédito otorgado; esta situación se prolongó hasta los primeros años del siglo actual. El Gráfico 2 presenta la evolución del crédito de la banca de desarrollo como proporción del PIB, durante el período comprendido entre diciembre de 1994 y diciembre de 2003; en ese lapso también se destaca el hecho de que a pesar de la contracción extraordinaria del crédito a las empresas, se mantuvo una cartera vencida prácticamente equivalente a la vigente, lo que confirma la vulnerabilidad de esas instituciones.

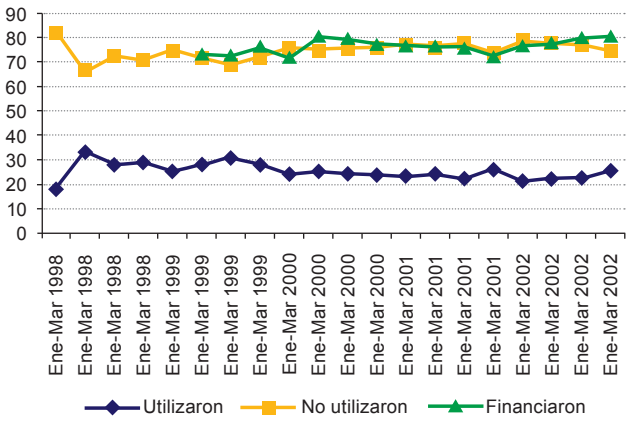
Gráfico 2
Crédito de la banca de desarrollo como porcentaje del PIB período 1994-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

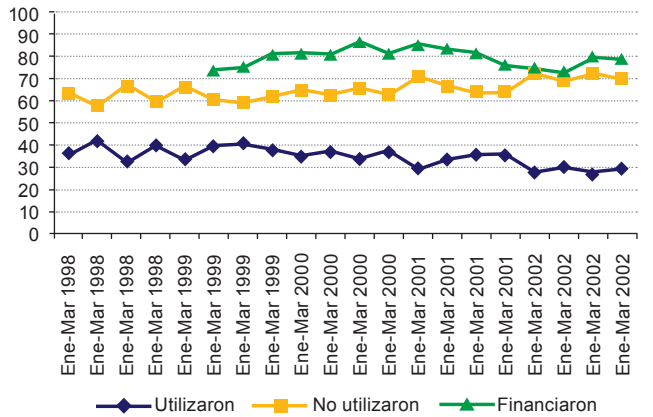
Este proceso tuvo como efecto una notable exclusión de las empresas en el crédito, en particular para las pymes. Así lo indicaron las encuestas trimestrales de evaluación del mercado crediticio elaboradas por el Banco de México. Los gráficos 3 y 4 muestran el comportamiento de las pequeñas y de las medianas empresas, respectivamente, en relación al crédito.

Gráfico 3
Evaluación coyuntural del mercado crediticio, comportamiento de las Empresas pequeñas período 1998-2002
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Gráfico 4
Evaluación coyuntural del mercado crediticio, comportamiento de las Empresas medianas, período 1998-2002
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

En el caso de las empresas pequeñas, durante el período 1998-2002, se produjo una caída de más de diez puntos en el porcentaje de este tipo de empresas que declaran usar crédito, quedando en valores extremadamente reducidos del orden de 20% de las mismas. En contraste, aumentó en la misma proporción el porcentaje de empresas que declaraban haber obtenido financiamiento, lo que significa que las pequeñas empresas operaron con crédito de proveedores.

En el caso de las empresas medianas, para las que declaraban usar crédito también se observó una reducción de diez puntos, desde niveles de 40%, lo que fue acompañado de un incremento de las que declaraban obtener financiamiento, revelando la misma situación que en el caso anterior; es decir que recurrieron a crédito de proveedores.

Junto con esta declinante evolución del financiamiento a las pymes, la caída en el otorgamiento de crédito se tradujo en un marcado deterioro de la capacidad de los bancos privados y de la banca de desarrollo para gestionar créditos, en especial aquellos de montos relativamente pequeños ofrecidos de manera masiva; ello fue un mecanismo de retroalimentación de la conducta de ambos tipos de bancos —tanto la banca privada como la de desarrollo— movida por su resistencia a otorgar créditos a las pymes.

El desfavorable cuadro financiero para este tipo de empresas se acentuó por la falta de políticas públicas consistentes para atender el problema. Por el contrario, existía en ese momento, un numeroso conjunto de políticas dispersas en distintas instituciones[5], sin coordinación entre ellas, lo que hacía que su impacto fuera muy limitado. El Cuadro 2 resume la cantidad de programas de apoyo a pymes y las instituciones que los ejecutaban en el año 2001.

Cuadro 2
Programas de Apoyo a pymes. año 2001

Institución	Cantidad de programas
Secretaría de Economía	34
Bancomext	21
Nacional Financiera (Nafin)	19
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	18
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	13
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	7
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	6
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	5
Secretaría de Educación Pública (SEP)	4
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	4
Sec. de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)	3
Total	134

Fuente: Secretaría de Economía (2001).

En síntesis, en los primeros años del siglo actual se presentaban condiciones muy adversas para las necesidades financieras de las pymes, poniendo en evidencia la necesidad de implementar políticas públicas para atender esa situación. Esto representaba un punto de partida complejo para enfrentar el diseño y la aplicación de políticas de financiamiento orientadas a lograr un impacto masivo, como las que eran requeridas por este tipo de actores.

B. Cambios en los lineamientos y enfoques de las políticas de financiamiento a las pymes a partir del año 2000

Con la llegada al gobierno de la administración del presidente Vicente Fox, en el año 2000, se produjo un fuerte viraje en las posiciones oficiales en relación a la necesidad de contar con estrategias y políticas para contener la situación de las pymes.

[5] Como se verá más adelante, en 1997, Nacional Financiera (NAFIN) creó un fondo de garantía para apoyar el financiamiento de las pymes en la crisis, pero el mismo no entró en operación por falta de recursos.

Antes de abordar esas estrategias y programas, a modo de contexto que ilustra su universo de actuación, a continuación se presenta información sobre las definiciones de los distintos tamaños de empresa así como la cantidad de firmas en cada estrato.

1. Definiciones pymes

El Cuadro 2.1 muestra los cortes por tamaño para las definiciones de empresas establecidas por el gobierno según sectores de actividad. Como se señala, estas definiciones son resultado de una combinación entre número de trabajadores y volumen de ventas.

Cuadro 3
Definición de tamaños de empresas

Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (millones de dólares)	Tope máximo combinado [a]
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta 0,309	0,3
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde0,309 hasta 7,3	7,34
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde0,309 hasta 7,3	7,5
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde 7,63 hasta 19,088	18,56
	Servicios	Desde 51 hasta 100	Desde 7,96 hasta 19,088	19,74

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 2009.

Nota: Cálculo en dólares a partir del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en dólares estadounidenses pagaderas en la República Mexicana al 30 de Junio del 2009. Asimismo se destaca que el Tope máximo combinado muestra un valor ponderado por cada categoría.

[a] Tope Máximo Combinado= valor ponderado que resulta de calcular la combinación: (Trabajadores) x 10% + (Ventas Anuales) X 90%.

La participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el total del universo empresarial, así como lo que se refiere su importancia económica en términos de generación de empleos y de aporte a la actividad económica, se informa en el siguiente Cuadro 4.

Cuadro 4
Distribución de empresas por tamaño, su aporte al empleo y al pib. Año 2009

Empresas	N° de Empresas	Total de Empresas (en porcentajes)	Generación de empleos (en porcentaje)	Aporte al PIB (en porcentaje)
Micro	4.877.070	95	45,6	15,5
Pequeñas	214.956	4	23,8	14,5
Medianas	42.415	0,8	9,1	22,5
Grandes	9.615	0,2	21,5	47,5
Total	5.144.056	100	100	100

Fuente: Censos Económicos INEGI, 2009.

Como puede verse, las microempresas representan 95% del total de establecimientos, mientras que las pequeñas son 215 mil unidades, lo que

representa el 4% del total y las medianas superan los 42 mil establecimientos y representan el 0.8% del total. En cuanto a la importancia relativa en la generación de empleo y participación en el PIB, las microempresas representan 45,6 y 15,5% respectivamente; las pequeñas 23,8 y 14,5%, y las medianas 9,1 y 22,5%. Esto significa que con 4,8% de los establecimientos, las pymes dan cuenta de casi 33% del empleo y el 37% del PIB, lo que evidencia su importancia en la economía nacional.

Esta información muestra la particular configuración de la estructura de empresas en México, que explica en buena medida los grandes enfoques con que se asumieron las estrategias hacia las pymes en los años dos mil. Destaca, de una parte, la notable presencia de las microempresas, que conforman un conglomerado heterogéneo, pues en su mayoría constituyen actividades de autoempleo, pero también contienen entidades de base tecnológica o *start-ups* con vocación empresarial que tienen ciclos muy cortos de vida, entre otras razones, por falta de políticas públicas dedicadas a potenciar su desarrollo. De otra parte es significativo el tamaño relativo reducido que tienen las pequeñas y más aún las medianas empresas en el total, lo que sugiere una fuerte concentración en favor de las grandes empresas[6].

2. *La estrategia y el diagnóstico*

Las estrategias para enfrentar los desafíos de las pymes, a inicios del gobierno del presidente Fox, se centraban en un diagnóstico que consideraba seis grandes campos de problemas que afectaban a este tipo de empresas: 1) limitada participación en el comercio exterior; 2) escasa vinculación con los sectores dinámicos; 3) deficiente capacitación de recursos humanos; 4) falta de cultura de innovación; 5) bajo nivel de vinculación con el sector académico; y 6) limitado acceso a fuentes de financiamiento (Secretaría de Economía 2001).

A ese diagnóstico gubernamental se sumaba una extraordinaria concentración en la cartera crediticia de los grandes bancos. Como se aprecia en el Cuadro 5, los 300 mayores tomadores de créditos en la cartera de esos bancos representaban 62% por ciento o más de la cartera de seis de los nueve bancos reportados, llegando a 100% en los casos de Scotiabank e Inbursa. En el resto de los bancos esto representaba entre 32 y 45% de la cartera. En la mayoría de los casos, la cartera de los 50 mayores acreditados estaba en el orden de 50% o más del total de la cartera de créditos de los bancos.

[6] Para un análisis de la estructura empresarial, particularmente la manufacturera, en los últimos veinte años en México puede verse Garrido y Padilla (2006).

Cuadro 5
Concentración de la Cartera Bancaria, Diciembre de 2003

Tipo de banca	Participación porcentual sobre el total de los créditos comerciales			
	Número de acreditados	50 mayores acreditados	100 mayores acreditados	300 mayores acreditados
		Banca extranjera		
Sscotiabank Inverlat	300	74,7	86,9	98,9
Santander Mexicano	300	34,3	35,9	38,1
BBVA Bancomer	300	57,7	67,9	82,3
Banamex	300	61,2	72,6	88,4
Serfin	300	44,3	45,1	45,9
Bital-HSBC	300	36,8	46,4	62,3
		Banca nacional		
INBURSA	300	82,4	96,5	100
Mercantil del Norte	300	19,9	24,7	30,2
IXE	100	81,9	97,1	N.A.

Fuente: Boletín Estadístico CNBV.

Junto con los problemas mencionados sobre la contracción del crédito al sector privado por parte de la banca privada, la concentración de la cartera que muestra el Cuadro 5 revela la extraordinaria desconexión de este actor bancario con respecto al sistema económico, al menos en lo relacionado con los servicios de financiamiento.

Frente a ese panorama, el gobierno asumió una estrategia nacional de gran alcance para mejorar la situación de las pymes, concebida con la perspectiva de brindar respuestas integrales a las dificultades del sector, aunque con un enfoque más amplio, ya que se buscó impulsar un proceso de promoción empresarial que abarcara desde las actividades de las microempresas hasta la conformación de pymes articuladas en las grandes cadenas productivas u operando en el comercio exterior. Esto se tradujo, en general, en un discurso gubernamental que consideraba al conjunto de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), aunque luego contara con programas específicos, focalizados en las pymes. Dadas las condiciones de partida para el desarrollo de esta estrategia, en su implementación, no solo se formularon diversos programas, sino que también requirió de una importante tarea de desarrollo institucional, como se verá a continuación.

Dentro de esa gran estrategia, los problemas de financiamiento de las MIPYME fueron enfrentados mediante dos grandes conjuntos de acciones: las que tenían un efecto indirecto y aquellas de aplicación directa.

a) Acciones indirectas

Las acciones indirectas se basaron en la implementación de medidas institucionales para cambiar la estructura de la oferta de servicios financieros, buscando crear mejores condiciones de acceso para las MIPYME, mediante un aumento de la competencia que proporcionaría la diversificación de los tipos entidades.

Para ello, el gobierno, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), realizó dos importantes cambios en la estructura de la oferta:

i) Se aumentó significativamente el número de bancos, con un enfoque que apuntaba a crear bancos especializados o de "nicho" dirigidos a servicios específicos, entre otros, la atención a las pymes, tal como ilustra el Cuadro 6.

Sin embargo es necesario señalar que la nueva oferta mantiene la elevada concentración en los grandes bancos como puede verse en el Cuadro 7.

En consecuencia, las acciones que propiciaban un cambio en la estructura de la oferta de servicios financieros no parecen haber modificado sustancialmente la estructura competitiva, ya que el poder bancario sigue concentrado en las grandes entidades.

Sin embargo, el cambio en dicha oferta ha creado nuevas condiciones de competencia en algunos segmentos de mercado, tal como se advierte en el Gráfico 5.

Con los nuevos competidores, en el período 2000-2007, los cinco mayores bancos han perdido 7% de la cartera total en los créditos al consumo y 3 % de la cartera hipotecaria, mientras que mantienen su participación en la cartera empresarial, luego de una contracción (Gráfico 5). Los dos primeros datos sugieren el modelo de negocios de esos nuevos competidores basado en una concentración de su oferta en el financiamiento al consumo e hipotecas, sin atender los requerimientos de la actividad productiva; la caída de esa cartera en la gran banca es más atribuible al modelo de negocios centrado en deuda pública mencionado anteriormente.

Cuadro 6
Segmentación de mercados bancarios según la SHCP (año 2010)

Banca Corporativa y de Mayoreo	JP Morgan, Inbursa, Invex, Prudential Bank, UBS, Deutsche Bank, Barclays, Credit Suisse, Bank of America, ING Abn-Amro.	
Banca Comercial Enfocada (Captación y colocación)	IXE, Interacciones, Banco del Bajío, Afirme, BF Banco Fácil, BX+, Bansi, Comerica, Banco Amigo, Consultoría Internacional Banco, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Grupo Financiero Mifel, Banco Regional, BAM, MUB.	Bancomer Banamex Santander Serfin HSBC Scotiabank Grupo Financiero: Banorte
Banca de Menudeo (Segmento alto)	American Express, Inbursa, IXE, GE Capital Bank, Consultoría Internacional Banco, Banco Multiva.	
Banca Dirigida a Medios de Pago Electrónicos	Volkswagen Bank, Banco Wal-Mart.	
Banca de Servicios	Monex, BAM, Banco Multiva, Prudential Bank.	
Banca de Menudeo (Segmento Bajo)	Banco Azteca, BF Banco Fácil, Consultoría Internacional Banco, BAM, Banco Walt-Mart, Compartamos, Banco Ahorro Famsa, Coppel.	

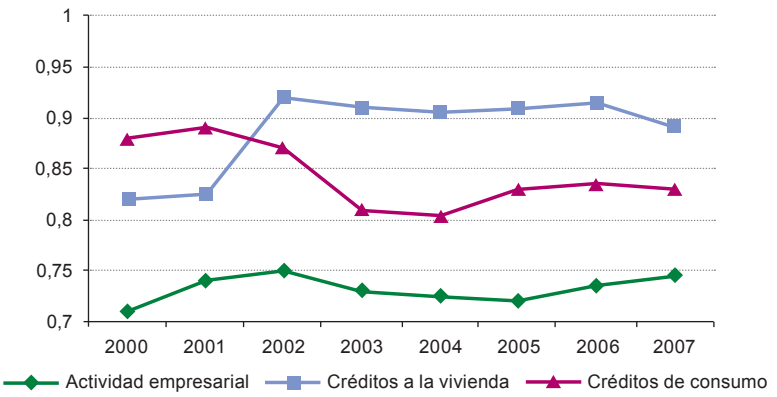
Fuente: CNBV.

Cuadro 7
Ranking de bancos por activos, año 2010

Tipos de bancos	Número	Activos	
		[Miles de dólares]	Porcentaje
Grandes bancos	7	334,53	84
Medianos y pequeños bancos	17	37,23	9
Otros bancos filiales	12	21,50	5
Bancos asociados a cadenas productivas	5	6,89	2
Total sistema	41	400,95	100

Fuente: Banxico.

Gráfico 5
Concentración de cartera de los cinco mayores bancos, período 2000-2007
(Porcentajes)



Fuente: Babatz (2010).

ii) Un segundo cambio en la estructura de la oferta de servicios financieros se produjo con el surgimiento de nuevas entidades financieras. Por una parte, se promulgó la ley de ahorro y crédito

popular, con la cual el gobierno buscó institucionalizar y regular los servicios ofrecidos por diversas entidades (cajas populares, uniones de crédito, etc.) que de una u otra manera habían estado brindando esos servicios a sectores populares. Por otra parte, se impulsó el desarrollo de sociedades financieras: las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) en primer lugar y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) después.

Este nuevo tipo de entidades resultan de interés para las pymes porque ofrecen mejores condiciones para servicios financieros, entre otras razones, por una cuestión de proximidad. En años recientes, y a pesar de la crisis de 2008, estas entidades han crecido aceleradamente, como muestra el Cuadro 8, que presenta datos para las SOFOLES, SOFOMES y uniones de crédito que son fondeadas por la banca de desarrollo.

Sin embargo, estas entidades aún no tienen un peso significativo en el sistema financiero, según muestra el Cuadro 9 donde se puede ver, el predominio de los bancos comerciales entre los agentes que ofrecen financiamiento a particulares en el país.

Cuadro 8
Saldo de Fondeo y Garantías de las IFNB con las que trabaja la Banca de Desarrollo, año 2007 y 2010
(Millones de dólares)

Intermediarios Financieros	Septiembre 2007	Septiembre 2010	Variación Real	Número de Intermediarios (septiembre 2010)
SOFOLES y SOFOMES	4.444,5	7.421,9	69%	242
Uniones de Crédito		265,4	68%	75

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV y Banco de México. La conversión de pesos a dólares se hizo con un tipo de cambio de 11.0450, a septiembre de 2007 y 12.8341, a septiembre de 2010.

Cuadro 9
Participación de la entidades seleccionadas en la estructura del sistema financiero, Junio 2010

	Número de Entidades	Participación de los activos totales (%)
Banca Múltiple	41	50,4
SOFOLES y SOFOMES	1074	3,5
Entidades de Ahorro y Crédito Popular	93	0,7

Fuente: Banco de México, CNBV, SHCP, CONDUSEF. Cifras a junio de 2010.

b) Acciones directas

Las acciones gubernamentales dirigidas a impulsar directamente la expansión de las pymes, y en particular, su financiamiento son el componente más innovador de la estrategia gubernamental. Deben ser analizadas como la interacción entre tres dimensiones: i) la institucional y de estrategias de gestión pública; ii) la de los enfoques para el financiamiento a las pymes; y finalmente iii) la vinculada a las modalidades de diseño e implementación de las políticas públicas, especialmente las de financiamiento.

i) Cambios institucionales y en las estrategias de gestión pública.

Los cambios en aspectos institucionales se produjeron, primero, con el establecimiento de un gran marco de planeación y, luego, con la creación o desarrollo de tres agencias públicas que hicieron operativas las estrategias mediante la interacción de sus actuaciones.

El marco de planeación se estableció a partir del año 2000, cuando la Secretaría de Economía elaboró el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006; se completó en el 2001, al promulgarse la ley para el desarrollo de la competitividad de las MIPYME (OCDE, 2007).

En ese marco, en 2001, se creó dentro de la mencionada Secretaría, una agencia que resultó ser relevante para la implementación de la estrategia, como es la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), que se especializa en el fomento de este tipo de agentes[7]. Desde sus inicios, esta agencia se propuso como objetivo implementar políticas de manera integral para promover el desarrollo empresarial. Para ello se contemplaron varias etapas.

Actualmente la subsecretaría ha establecido el fideicomiso "México Emprende", que apoya cinco programas de financiamiento junto con otras acciones para el desarrollo integral de las empresas, en un proceso que incluye desde el apoyo a emprendedores hasta la consolidación de pymes. Éstos son: i) el Programa Nacional de Emprendedores, que apoya iniciativas mediante incubadoras y capital semilla; ii) el Programa Nacional de Microempresas, orientado a firmas de hasta 10 trabajadores; iii) el Programa Nacional de Pymes que impulsa el desarrollo de este tipo de empresas; iv) el Programa Nacional de Gacelas, que son empresas que logran una tasa de crecimiento anual superior a 25% durante tres años; y v) el Programa Nacional de

[7] Esto se inscribe en el marco de estrategias semejantes que surgieron en otros países de América Latina orientadas a la creación de agencias de apoyo a las pymes (Angelelli, 2007).

Empresas Tractoras, que son las grandes firmas cuya evolución favorece el desarrollo de las pymes. En diferentes escalones de este conjunto de programas, la subsecretaría ofrece apoyos mediante subprogramas como los de servicios de financiamiento, capacitación, comercialización, gestión e innovación. Todo esto es accesible mediante un sistema de ventanilla única a través de los Centros México Emprende que se encuentran distribuidos en el país.

Adicionalmente, se promovieron cambios en NAFIN para que este banco de desarrollo sea el principal agente financiero dentro de esta estrategia. Al comienzo, esta institución estaba en una virtual situación de quiebra con solo 6.5% de capitalización (por debajo del 8% requerido por los reguladores), una cartera vencida de 3.7% y pérdidas por 409 millones de dólares. En el año2000, atendía a solo 15.000 empresas y con una tasa de servicio de ocho empresas por empleado (NAFIN, 2006).

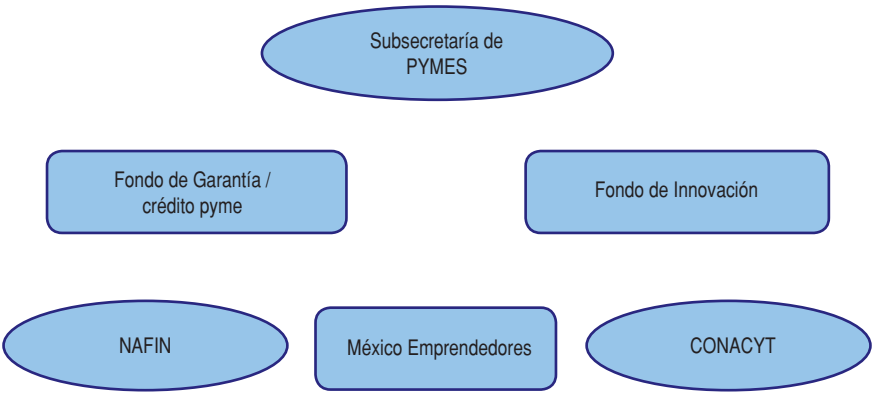
Para superar esa situación, NAFIN realizó una reorientación estratégica de sus clientes, por la cual pasó de atender preferentemente a grandes empresas a focalizarse en los servicios financieros destinados a las pymes. Esto representaba un desafío de gran relevancia porque se trataba de atender una demanda masiva de crédito con eficiencia y bajo costo, generando una cartera con los diversos productos requeridos y logrando su distribución a través de una plataforma multicanal. Esta inmensa tarea debía hacerse operando fundamentalmente como banca de segundo piso. Para lograr esas metas, se realizó una encuesta para identificar las necesidades financieras de las pymes, a partir de la cual, se implementó un programa de gestión estratégica basado en calidad total. Esto comprendió el diseño de procesos críticos, un programa de capacitación de recursos humanos, un programa de desarrollo tecnológico para la planeación estratégica, un aumento sustancial de la capacidad de cómputo para el almacenamiento y procesamiento de datos, una elevada automatización de procesos de trabajo y el desarrollo de técnicas adecuadas de administración de riesgo, incluyendo el desarrollo de modelos con base en métodos de parámetros propuestos en Basilea II. Todo ello llevó a un notable desarrollo en las operaciones de financiamiento a las pymes, como se verá más adelante. Como indicador del significado de estos cambios se puede señalar que la cantidad de empresas atendidas por empleado se elevó a 714 y el número total de éstas alcanzó el orden de las 745.000 firmas en 2006.

La tercera agencia que sería pilar de la estrategia fue el CONACYT; para lo cual debió someterse a importantes cambios institucionales. A principios de

la primera década de este siglo, comenzó una transformación gradual, que lo llevo a incluir entre sus objetivos la promoción del desarrollo de las MIPYME innovadoras (Garrido y García 2010). Para esto, primero se implementaron reformas legales a fin de obtener autonomía y, en 2008, en el marco del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECyTI) 2008-2012 se incorpora la innovación y el impulso a las MIPYME innovadoras como prioridad nacional, para lo cual el consejo se ubica como un agente relevante para esta tarea. En particular, se fortalece la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación, que pasa a ser operadora de un conjunto de programas para promover la innovación, a través de actividades conjuntas con las secretarías de estado a través de los fondos sectoriales, con los gobiernos de los estados mediante fondos mixtos y con programas propios, como el de estímulo a la innovación.

La puesta en operación de la estrategia se basó en las disposiciones institucionales para la creación o cambio de las tres agencias públicas mencionadas y se complementó con una política de gestión pública que impulsó programas conjuntos entre ellas. El Gráfico 6 ofrece un esquema de los programas más importantes que comparten estas agencias.

Gráfico 6
Programas Conjuntos entre la Subsecretaría de PYMES, NAFIN y CONACYT



Fuente: Elaboración propia.

Más adelante, cada uno de ellos será analizado pero lo que aquí interesa destacar es la voluntad de promover la cooperación entre agencias públicas

para hacer más eficiente y potenciar el uso de los recursos disponibles por cada una de ellas, frente a la dispersión de programas que se había verificado anteriormente.

ii) Cambios de enfoque en el financiamiento

La segunda dimensión para implementar la estrategia de promoción de las pymes estuvo vinculada con un cambio de enfoque para desarrollar políticas de acceso al financiamiento.

Tradicionalmente, ese problema se había abordado mediante créditos con fondos públicos, otorgados por la banca de desarrollo. Sin embargo, la evolución de las investigaciones sobre mercados financieros y financiamiento de MIPYMES a nivel internacional, ha creado un marco analítico que ofrece una comprensión más compleja sobre las necesidades financieras de estos actores y las limitaciones que se deben enfrentar desde la acción pública. Esto permite formular políticas más específicas, con mayor impacto y menores costos fiscales, combinando acciones de intervención pública directa con otras orientadas a corregir las modalidades de operación en aquellos mercados que limitan el acceso al crédito.

Por una parte, las teorías de la asimetría de información con que operan los mercados financieros (Stiglitz y Weiss, 1981) y el análisis de los problemas de acceso al crédito de las pymes (Stiglitz et al., 1996; Cárdenas y Huidobro, 2005) han llevado a un nuevo enfoque para abordar el tema. De acuerdo a éste, es necesario distinguir entre los requerimientos de fondos de este tipo de actores económicos y aquellos recursos a los que no puede acceder debido a las limitaciones de su actividad (como puede ser, entre otras, la etapa de desarrollo del proyecto). Para esta situación se acepta el otorgamiento de fondos públicos con carácter de subsidio a las micro y pequeñas empresas, como una forma de iniciar acciones o evolucionar a etapas más maduras que de otra manera, éstas no podrían enfrentar. Por otra parte, las pymes que no logran acceder al crédito por fallas de mercado, provocadas por información insuficiente, dificultades para evaluar riesgos o carencia de colaterales, son evidencia de una práctica discriminatoria de los bancos hacia este tipo de agentes. Esto puede llevar a que el agente financiero restrinja la oferta de crédito (selección adversa) o a un aumento de su costo (riesgo moral).

La solución general desarrollada en ámbitos internacionales para abordar el problema de la asimetría de información, es que los gobiernos garanticen a los bancos privados una parte del riesgo crediticio asumido al

prestar a las MIPYMES, de modo tal que la banca otorgue créditos bajando su costo ya que una parte del riesgo es asumida por el estado[8]. De este modo, la acción del estado "construye la eficiencia del mercado" al manejar la "falla" que el propio mercado no puede resolver[9]. Para implementar esta propuesta se han creado Sistemas Nacionales de Garantía (SNG), que operan según dos modelos básicos: las sociedades de garantías, que son empresas privadas que ofrecen productos para este servicio, para lo cual pueden operar con fondos públicos y privados; y los fondos de garantías en los que el estado aporta los recursos para la cobertura del riesgo (Llisterri, 2007).

En el caso de México, se adoptó el modelo de fondos de garantías, desde hace mucho tiempo cuando en 1954 se constituyó el Fondo de Garantía y Fomento a las Pymes Industriales (FOGAIN). Para las actuales políticas de promoción del crédito a las pymes, lo relevante es que en 2001 se constituyó el Fondo de Garantía de la Subsecretaría de Pymes, con recursos para la creación de un fideicomiso denominado Fondo PYME. Esos recursos permitieron que comenzara a operar el fondo de garantía creado por NAFIN en 1997. Estos fideicomisos fueron creados con el propósito de generar un Sistema Nacional de Garantías que, conforme a las evidencias, nunca se formalizó pese a que existen éstos y otros fideicomisos de garantías para distintos sectores.

En general, estos fondos operan garantías de cartera, cubriendo el total de la cartera sin considerar los riesgos de cada crédito, mediante acuerdos entre el fondo y el banco u otros intermediarios financieros no bancarios. La cobertura se hace sobre la base del cálculo de pérdida esperada por el banco; inicialmente ésta era de 50%, aunque posteriormente se aplicaron distintos porcentajes en función de un mejor conocimiento de los riesgos de diversos actores y sectores. Por esta garantía el banco paga una comisión al fondo; el proceso se realiza a través de subastas con base en las mejores

8 En el ámbito latinoamericano, esta iniciativa dio lugar al surgimiento de la Red de Garantías (Redgar); puede obtenerse información sobre distintas experiencias en la región consultando la página web en http://www.redegarantias.com/.

9 Para un análisis del tema del estado como "constructor de la eficiencia del mercado" puede verse Aoki *et al* (1996). Cabe recordar que el tipo de "falla de mercado" que se presenta en esta literatura difiere de la que tradicionalmente se señalaba en la economía del bienestar. En esta última se asumía que dicha "falla" podía ser eliminada por la intervención pública, a partir de lo cual volvía a operar la lógica pura del mercado. En cambio, en esta visión moderna, por lo menos para el financiamiento de las pymes dicha "falla" no es eliminable porque se reproduce cada vez que una micro o pequeña empresa nueva busca acceder al crédito, haciendo que la intervención del estado mediante garantías públicas sea permanente. Esto difiere del argumento oficial, por el cual se asume que habrá una cierta curva de aprendizaje en la valoración del riesgo por parte de los actores financieros que les permitirá desarrollar competencias y ofrecer soluciones de mercado para el financiamiento de las pymes.

tasas de interés y condiciones para las pymes ofrecidas por los bancos. Si las pérdidas son superiores a la pérdida esperada calculada, deben ser asumidas por los bancos. La lógica del programa es eliminar la solicitud de garantías hipotecarias que realiza la entidad financiera, para facilitar el acceso de las pymes al crédito. En consecuencia, los recursos crediticios movilizados por el programa se miden en función de aquéllos aplicados en garantías y por el crédito inducido que otorga la banca; esto puede significar un apalancamiento variable pero superior a 72%. El programa se complementa con un fondo de contragarantías, que representa una segunda cobertura específica para créditos individuales.

El fondo de garantía opera bajo distintas modalidades; para los fines de este estudio se destaca, por una parte, la de Garantía PYME que brinda cobertura a las primeras pérdidas y, por otra parte, la de Crédito PYME, un programa de garantías multibanco, multiproducto. Esto supone que el acreditado y el producto reúnan ciertas condiciones (por ejemplo, no debe superar un monto de 250,000 dólares) con una comisión de cobertura más baja con cargo a un subsidio federal a través del fondo. Hasta ahora la experiencia ha sido muy exitosa pues solo 0,83% de los créditos fue pagado con fondos de garantía. Un elemento adicional que se destaca en esta estrategia es que el acreditado no es informado sobre los fondos de garantía que operan sobre su crédito, ya que ello es producto de una relación entre el fondo y la entidad financiera. Esto favorece una reducción de conductas de riesgo moral por parte de los acreditados.

Con la evolución del programa se han ampliado las condiciones favorables para las pymes: en 2010 se eliminó la solicitud de cédula fiscal a los acreditados; se permiten estados de cuenta bancarios en lugar de estados financieros auditados; al aceptarse, la solicitud de crédito se convierte en contrato; aumentaron los montos del crédito bajo análisis paramétrico, desde 300 mil dólares a un 1,5 millones de la misma moneda (SHCP, 2010). NAFIN es el operador financiero de los fondos de garantía a través de un fidecomiso con capital propio, que cuenta con una línea de crédito otorgada por la propia institución para continuar sus operaciones en caso de que se agoten las posibilidades que le permite su capital.

Las políticas públicas también han procurado buscar soluciones a un segundo problema que está relacionado con la gestión de la liquidez por parte de las pymes cuando son proveedoras de grandes empresas. Por las mismas razones de falta de información en este caso, sobre la calidad de las facturas por cobrar, las operaciones de factoraje resultan muy costosas o difíciles para

las pymes. En consecuencia se han desarrollado herramientas para brindar una solución eficiente con propuestas innovadoras por parte de NAFIN, como se analizará más adelante.

Un tercer tipo de problema que ha merecido creciente atención es el acceso a capital por parte de las pymes. En general, este requerimiento es resuelto por medio de fondos privados de capital de riesgo, aunque existen pocos en los países en desarrollo; por ello, los bancos de desarrollo los incluyen como un tema de su agenda para facilitar la capitalización de las pymes. NAFIN ha creado un fondo de fondos.

Por último, un aspecto de importancia cada vez más relevante en el financiamiento de las pymes es lograr recursos para desarrollar proyectos de innovación, los cuales por su propia naturaleza requieren el apoyo de fondos públicos al menos en algunas partes del proceso innovador. CONACYT ha desarrollado programas, ya sea propios o en conjunto con la Secretaría de Economía, en los cuales ofrecen fondos específicamente dirigidos a apoyar MIPYME innovadoras.

iii) Cambios en las modalidades de diseño e implementación de las políticas públicas, particularmente las de financiamiento

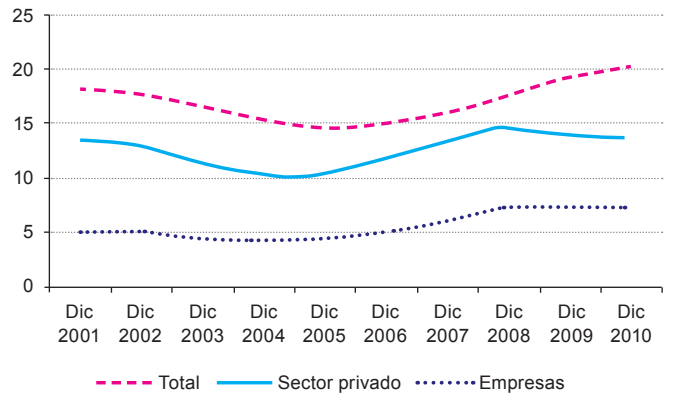
Una tercera dimensión a destacar dentro de la estrategia, está vinculada con un cambio en la modalidad de elaborar las políticas públicas, particularmente en cuanto a la relación entre los tomadores de decisión públicos y los actores privados. Específicamente esto se asocia con el diseño de los fondos de garantía, los cuales, por su naturaleza, presentan diversas complejidades tanto institucionales como técnicas (Hausman, 2009). Entre las primeras, una dificultad inicial para impulsar el crédito a las pymes es la resistencia de la banca privada a este tipo de operaciones, debido a los componentes de riesgo que implica. La posibilidad del fondo de garantía público abrió una ventana de oportunidad para cambiar esa actitud, pero significó un proceso en el cual el sector público y los actores financieros debieron desarrollar, en forma conjunta, una curva de aprendizaje, durante la que fueron ajustando el programa para implementar dicho fondo, mediante un método de prueba y error. Los dos aspectos centrales fueron desarrollar modelos para evaluar los riesgos en un ambiente de falta de experiencia previa y luego implementar las plataformas y procedimientos para operar volúmenes masivos de crédito de manera eficiente y rentable. Esto explica que la implementación de los fondos pasara por varias etapas hasta llegar a una eficiencia operativa válida para todas las partes.

C. Los cambios macrofinancieros y la implementación de programas para promover el financiamiento de pymes

Sobre la base de lo visto en las secciones anteriores, ahora se analizan las transformaciones macrofinancieras así como la implementación y alcances de los programas gestionados por las tres agencias públicas que resultan relevantes para promover el financiamiento de las pymes (Subsecretaría de Pymes, NAFIN y CONACYT).

En lo que se refiere a los cambios en el macrofinanciamiento de las empresas, en primer lugar corresponde señalar el crédito de la banca privada como proporción del PIB (Gráfico 7).

Gráfico 7
Crédito de la banca privada como porcentaje del PIB, período 2001-2009



Fuente: Banxico.

Desde el punto de vista macro, el financiamiento de la banca privada a empresas, tuvo un aumento del orden de los dos puntos del PIB, entre 2001 y 2008, para luego estabilizarse.

El análisis de la variación de la estructura de la cartera total de la banca privada entre junio de 2007 y diciembre de 2010 (Cuadro 10), muestra que la participación del crédito comercial destinado a financiar actividades productivas, aumentó 17%, mientras que disminuyó el crédito a entidades gubernamentales y desapareció aquel correspondiente a FOBAPROA. Al mismo tiempo, en ese período se incrementa marcadamente el crédito al consumo y el destinado a hipotecas, lo que expresa un cambio en el modelo de negocios de la banca privada.

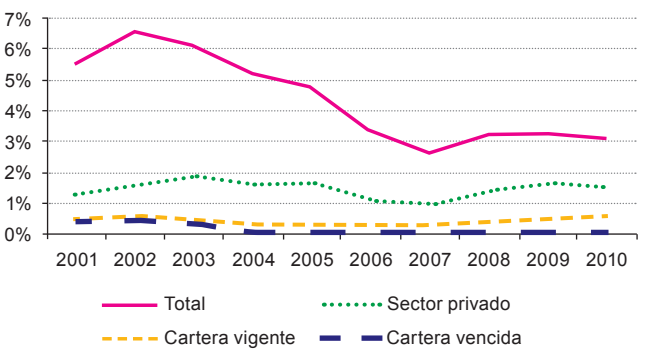
Cuadro 10
Estructura de la cartera total de la Banca Privada
(En porcentajes, Junio y Diciembre de 2007)

	Junio 2007	Diciembre 2007
Cartera Total	100,0	100,0
• Comercial	29,7	46,2
• Créditos a entidades financieras	1,5	3,2
• Consumo	4,6	18,8
• Vivienda	12,2	17,4
• Créditos a entidades gubernamentales	16,0	14,7
• Créditos al FOBAPROA o al IPAB	30,8	0,0
Cartera Vigente	94,8	97,7
Cartera vencida bruta	5,2	2,3

Fuente: Banxico (2007).

Por su parte la banca de desarrollo, vista a nivel agregado, ha tenido un comportamiento relativamente estable en el financiamiento a las empresas dentro del muy bajo rango de medio punto del PIB en que se ubica. La cartera vencida de los créditos prácticamente ha desaparecido. Sin embargo, ello contrasta con la caída de más de tres puntos del PIB en el financiamiento total que ofrece la banca de desarrollo (Gráfico 8).

Gráfico 8
Crédito de la banca de desarrollo como porcentaje del PIB. periodo 2001-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

A nivel agregado se observan algunos cambios en la banca privada y una constante en la banca de desarrollo en lo referido al financiamiento de la producción.

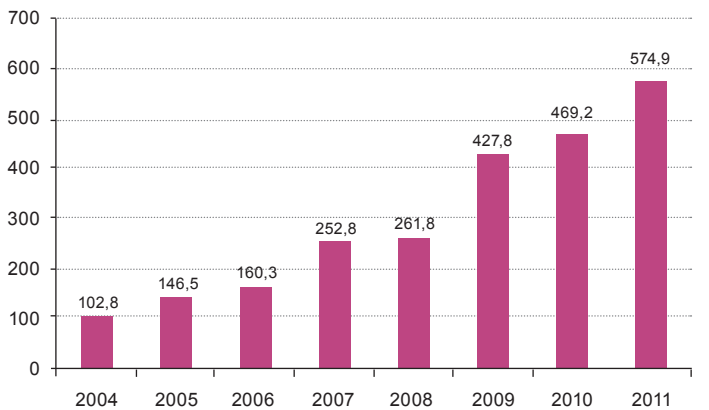
En seguida se analiza la evolución de la implementación de los programas específicos de las tres agencias públicas mencionadas para fomentar el financiamiento a las MIPYME.

1. *Subsecretaría de Pymes*

La acción principal de esta agencia vinculada con el financiamiento a las MIPYME consistió en aplicar un programa de subsidios. Para ello se crearon tres fondos: el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FANPYME), el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) y el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP). En el año 2004 estos tres fondos se fusionaron para dar lugar al Fondo PYME, que a partir de entonces asumió la tarea de promover el desarrollo empresarial con un modelo integral.

El Fondo PYME ha ido adquiriendo creciente importancia en términos presupuestales desde su creación. Como puede verse en el Gráfico 9, los valores prácticamente se sextuplicaron entre 2004 y 2011, al pasar de 103 millones a casi 600 millones de dólares.

Gráfico 9
Evolución del Presupuesto del Fondo PYME, periodo 2004-2011
(Monto en millones de dólares)



Fuente: AMSDE (2011).

Pero este fortalecimiento del Fondo PYME está demandando una reingeniería de sus reglas de operación para simplificar la evaluación, dar mayor certidumbre en los tiempos de entrega de los fondos y simplificar el proceso de seguimiento y cierre de los proyectos (AMSDE, 2011).

En lo que se refiere a la asignación de dicho fondo por parte de la Subsecretaría de Pymes, en el Cuadro 11 se hace una reseña de los programas, las convocatorias y los montos en el marco del Programa México Emprende que se detalla más adelante[10].

Cuadro 11
México Emprende: Programas, convocatorias y montos por segmento empresarial

Segmento empresarial	Programas	Convocatorias y rangos de fondos[a]
Emprendedores Promoción de emprendimientos	Jóvenes emprendedores	7 convocatorias por montos entre 1.500 y 35.000 dólares.
	Incubadoras: 299 incubadoras tipo negocio tradicional y tecnología intermedia 11 incubadoras de tipo alta tecnología	7 convocatorias para incubadoras tradicionales (1.500 a 22.000 dólares); 7 para incubadoras de tecnología intermedias (1.500 a 100.000 dólares) y 6 para incubadoras de alta tecnología (1.000 a 370.000 dólares)
	Capital Semilla	Sin monto definido
Microempresas Apoyo a microempresas	Mi tortilla	3 convocatorias desde 600 a 33.000 dólares
	Franquicia	8 convocatorias desde 2.000 a 75.000 dólares
	Mi tienda	3 convocatorias desde 2.000 a 33.000 dólares
Pymes Consolidación de pymes	Sistema nacional de garantías	Sin montos definidos
	Programa emergentes	Sin montos definidos
	Asesoría financiera	3 convocatorias entre 1.000 y 3.000 dólares
	Intermediarios financieros no bancarios	2 convocatorias entre 900 y 74.000 dólares
	Proyectos productivos	Sin montos definidos
	Centro México Emprende	11 convocatorias desde 1.600 a 740.000 dólares
	Consultoría	5 convocatorias desde 3.000 a 19.000 dólares
	Pyme-Jica	2 convocatorias desde 1.000 a 3.000 dólares
Gacelas Pyme con tres años de actividad, 50 a 250 empleados 25% de crecimiento anual los últimos tres años en ventas	Fondo de Innovación y desarrollo tecnológico (Innovapyme)	7 convocatorias por entre 3.000 y 250.000 dólares
	Parques tecnológicos	1 convocatoria por 1,1 millón de dólares.
	Aceleradoras de negocios	13 convocatorias desde 3.000 hasta 110.000 dólares
	Seis aceleradoras nacionales y una aceleradora internacional	
Tractoras Grandes empresas que desarrollan programas de pymes proveedoras y desarrollo de cadenas productivas; siete grandes empresas tractoras con 73 proveedores. Conjuntamente con Programa de Desarrollo de Proveedores PNUD	Centros Pyme Exporta	10 y 6 convocatorias desde 1.500 a 75.000 dólares
	Organismos de Comercio Exterior	10 y 6 convocatorias desde 1.500 y 75.000 dólares
	Impulsora de oferta exportable	10 y 6 convocatorias desde 1.500 y 75.000 dólares
	Empresas Tractoras	1 convocatoria por 75.000 dólares
	Empresas integradoras	4 convocatorias de entre 1.500 y 7.500 dólares
	Parques industriales	1 convocatoria por 1,1 millones de dólares
	Proyectos estratégicos	Sin monto definido
	Desarrollo sectorial	4 convocatorias desde 7.500 a 26.000 dólares
	Hecho en México	Sin monto definido

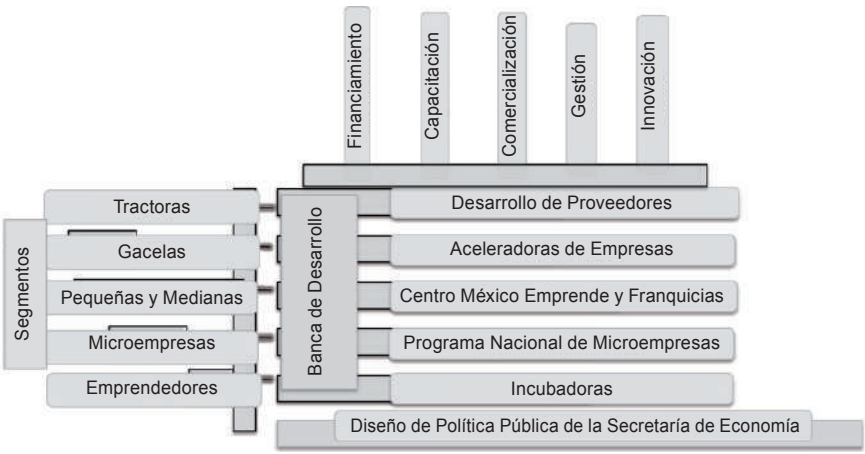
Fuente: elaboración propia con base en Subsecretaría de Pymes.

[a] Estos apoyos son fondos concurrenciales en distintos porcentajes.

10 La subsecretaría tiene otro gran número de programas, aunque en este trabajo se tratan aquéllos más relevantes para el mismo.

En el marco de México Emprende, los programas están apoyados por un conjunto de productos que buscan ofrecer asistencia integral a los beneficiarios de los distintos niveles (Gráfico 10).

Gráfico 10
México Emprende, Esquema operativo



Fuente: Fondo PYME.

Este programa conforma un tejido complejo de segmentos y herramientas, apoyados en el Fondo PYME. Su complejidad y sus interacciones han dificultado la percepción por parte de las MIPYME de las distintas opciones que ofrece. Inicialmente se habían creado las ventanillas de "primer contacto" instaladas en las dependencias de la Secretaría de Economía y en las cámaras empresariales. Sin embargo, con el objeto de facilitar el acceso a la información se habilitó, posteriormente, un portal de primer contacto donde se centraliza la información y se direcciona a los usuarios en los Centros México Emprende.

En el ámbito de los emprendedores, el programa más relevante es el de incubadoras, con una tipología en la que se distinguen los negocios tradicionales, los de tecnologías intermedias y los de alta tecnología; los últimos son los que menos participan en el total. Según datos del Sistema Nacional de Incubadoras, en 2007 había 324 incubadoras, tenían 82 proyectos de incubación y con ellos se esperaba generar 897 empleos. Este programa habría contribuido a generar 10.000 nuevas empresas, entre 2004 y 2006 (OCDE, 2007), y a prolongar el periodo de vida de las mismas, ya que 70% sobrevivió a los dos años de existencia. En mayo de 2011, la Secretaría de Economía pactó con cuatro bancos para que éstos otorgaran créditos a las empresas incubadas por el Instituto

Politécnico Nacional y el Tecnológico de Monterrey, introduciendo un cambio relevante en el financiamiento. Los apoyos otorgados son distintos según los tres tipos de proyectos; a los de alta tecnología se les otorga hasta 130.000 dólares en un plazo máximo de cuatro años. Estos créditos están respaldados por el fondo de garantías de la secretaría.

En el segmento de microempresas se han implementado los programas de Franquicias, Mi Tienda y Mi Tortilla.

En el ámbito de las pymes existen cinco programas: 1) el de Consultores Financieros, mediante los cuales se apoya a aquellas empresas sujetos de crédito para que tengan acceso al financiamiento; 2) el programa de Garantías cuyo objetivo es inducir el otorgamiento de crédito a las pymes por parte de la banca, en operaciones coordinadas entre la Secretaría de Economía, los gobiernos estaduales y municipales, la banca de desarrollo, la Banca Múltiple, e intermediarios financieros especializados y otros organismos; 3) el programa de Intermediarios Financieros Especializados que ofrecen canales de financiamiento en diversos nichos de mercado, según su experiencia y conocimiento en las operaciones con MIPYME y emprendedores, brindando una atención personalizada; 4) el programa de Proyectos Productivos que busca atender las demandas específicas de los sectores industrial, comercial y de servicios, a través del Fondo de Proyectos Productivos para el Desarrollo Económico (FOPRODE) orientado a fomentar e integrar cadenas productivas que fortalezcan la competitividad de las micros, pequeñas y medianas empresas; y 5) el programa de Capacitación y Consultoría empresarial dirigido a promover el desarrollo de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que permitan contribuir en forma efectiva al logro de los objetivos y al desarrollo de la competitividad empresarial

En lo que se refiere a las políticas para impulsar la innovación en las pymes, para las empresas gacelas, que son aquéllas que crecen más del 25% durante tres años, se destaca el Fondo de Innovación, del Fondo Pyme, que es un programa constituido conjuntamente con el CONACYT para promover a este tipo de empresas, respetando una cierta equidad en la distribución de los apoyos entre los distintos tamaños de firmas. Más adelante, al analizar las actividades de CONACYT para apoyar la innovación en las pymes, se analiza este fondo y sus programas.

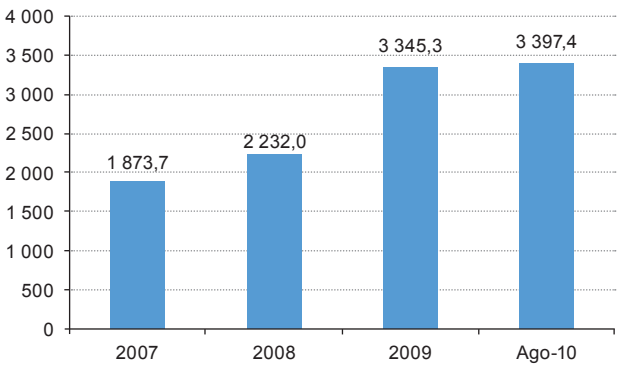
2. Nacional Financiera (NAFIN)

Nacional Financiera (NAFIN) es el principal agente para operar las políticas de promoción del financiamiento para las pymes. Para ello desarrolla un conjunto de programas que pueden ser agrupados en fomento y banca de inversión.

En el segmento de fomento, el primer gran programa es el de Cadenas Productivas, que consiste en un mecanismo de factoraje electrónico operado a través de una plataforma en Internet. Participan empresas grandes y entidades de gobierno con bajo riesgo de crédito, las pymes que son sus proveedores, un conjunto de bancos, dispuestos a descontar a los segundos las facturas expedidas por los primeros, y NAFIN que arbitra el proceso. La operación consiste en que la gran empresa u entidad gubernamental registra en el sistema las facturas que debe pagar a las pymes; éstas pueden decidir descontarlas con algunos de los bancos participantes, eligiendo entre aquellos que ofrecen las mejores tasas. Esto se hace de manera electrónica y el banco carga inmediatamente el monto del descuento de la factura en la cuenta bancaria de la pyme. Así, la empresa dispone de liquidez en un proceso ágil de descuento de facturas. Hacia fines de 2010 estaban registrados en el programa 39 intermediarios financieros, 68.000 proveedores y se realizaron 10.000 transacciones diarias por un valor promedio del orden de 80 millones de dólares.

Este programa se complementa con el de compras de gobierno mediante el cual además del descuento de facturas, las pymes obtienen financiamiento de contratos y cartas de crédito. En esta iniciativa se han operado 94.000 con un valor acumulado del orden de 3.300 millones de dólares.

Gráfico 11
Saldos de operación de cadenas productivas, período 2007-2010.
(Millones de dólares)



Fuente: NAFIN.

El segundo gran programa para impulsar el financiamiento de las pymes es el de Garantías y Crédito Inducido, donde NAFIN comparte el riesgo crediticio con la banca comercial. Opera con base en la oferta de garantía pública para las pymes, para créditos bancarios o de intermediarios financieros no bancarios (IFNB) con cargo al pago de una comisión.

Este programa de garantías se constituyó a partir de un fideicomiso operado por NAFIN con capital propio, independiente de la institución aunque cuenta con una línea de crédito de ésta, que asegura su operación en caso de agotarse los fondos de capital. Junto con ello existen fondos de contragarantías constituidos con aportaciones de la secretaría de Economía, los gobiernos de los estados y particulares, con los que se respalda el fondo de garantía de NAFIN ante posibles pérdidas por castigos, depreciaciones, etc. Estos fondos de contragarantía eligen a qué programas de garantía ofrecen cobertura con cargo a una comisión.

El programa de Garantías de NAFIN opera en dos modalidades. La primera denominada Pari Passu consiste en una cobertura del total de la cartera por valores que en general corresponden al 50% de la misma. El riesgo se estima de acuerdo a los cálculos de pérdidas esperadas que determina la institución financiera; esto es lo que NAFIN garantiza. Se relaciona principalmente con productos empaquetados y el financiamiento a sectores empresariales (máximo 1.250.000 dólares) y especializados (máximo 850.000 dólares); opera por medio de subastas convocadas por NAFIN en las que los intermediarios concursan con base en tasas y condiciones.

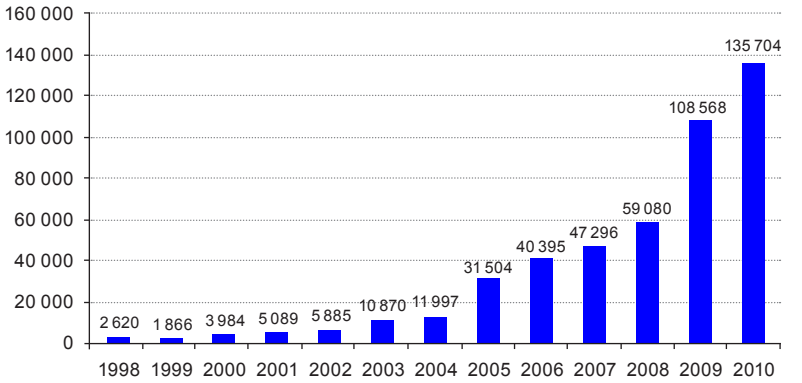
La otra modalidad es la de Primeras Pérdidas y se orienta a las carteras en las que los bancos tienen mayor experiencia y por lo tanto pueden estimar mejor sus riesgos. En ese caso la garantía NAFIN opera solo en 5% de la cartera según el cálculo de pérdidas estimadas y cubre los primeros incumplimientos de pago que registre el portafolio hasta por el monto de los recursos reservados. Esta segunda modalidad tiene mejores condiciones en el precio de garantía.

Entre las opciones de productos figura el Crédito Pyme, que consiste en la oferta de garantía para los créditos a las pymes por montos inferiores a 250.000 dólares, en los que aplica una tasa subsidiada para la garantía.

El programa funciona con base en un macroproceso que determina los pasos desde la definición del producto hasta la recuperación de la garantía, operado electrónicamente.

En el gráfico 12 se advierte la evolución en el número de empresas apoyadas con garantía NAFIN.

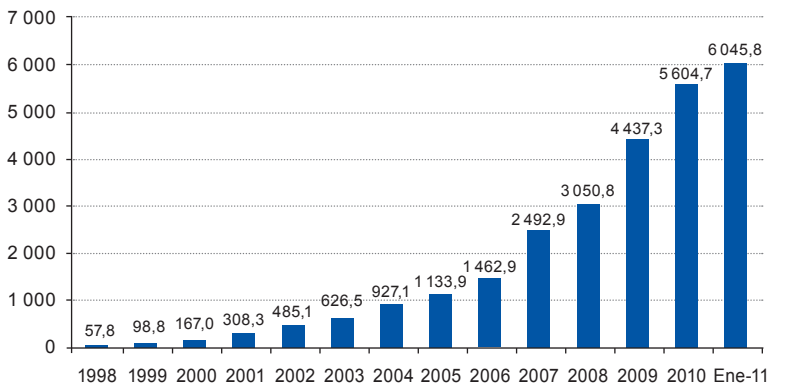
Gráfico 12
Número de Empresas apoyadas con Garantías NAFIN periodo 1998-2010



Fuente: NAFIN (2010).

El impacto por apalancamiento en crédito bancario provocado por el uso de las garantías, que se identifica como "crédito impulsado", estaba en el orden de los 6.000 millones de dólares, medido por el saldo, en enero de 2011; fue operado por 47 intermediarios financieros bancarios y no bancarios, los cuales ofrecen más de cien productos para las pymes.

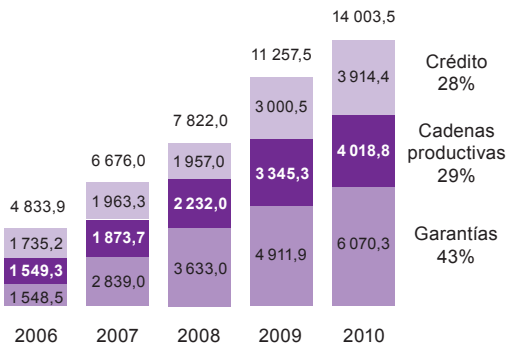
Gráfico 13
Saldos de Crédito inducido a través del programa de Garantías, período 1998-2011
(Millones de dólares)



Fuente: NAFIN.

En cuanto a la cartera de productos de NAFIN dirigidos a las pymes, en diciembre de 2010, para el crédito directo había un saldo del orden de 3.900 millones de dólares; para cadenas productivas de 4.000 millones y para garantías del orden de 6.000 millones de dólares. Esto último significa cuatro veces el monto de los fondos de garantía aplicados en 2006, como se aprecia en el Gráfico 14.

Gráfico 14
Evolución de Saldos de Cartera de crédito al Sector Privado otorgado por NAFIN, período 2006-2010
(Millones de dólares)

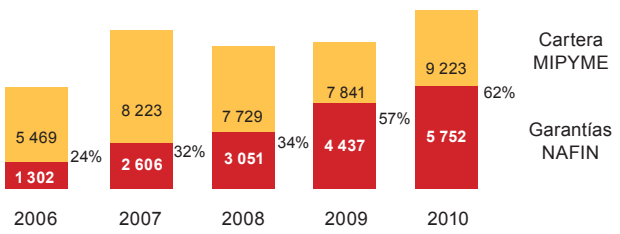


Fuente: Informe NAFIN, 2009.

Nota: los datos de garantías para el 2010 incluyen garantías de crédito, bursátiles y para la terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México.

Como resultado del programa de garantías, se produjo un aumento del crédito inducido que otorga la banca a las MIPYMES; en esa cartera es cada vez mayor el peso de los créditos otorgados con garantía NAFIN.

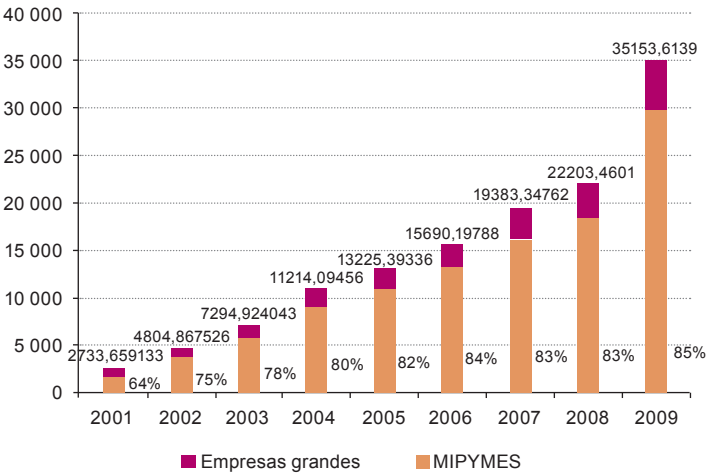
Gráfico 15
Cartera vigente de la banca múltiple a las MIPYMES y respaldo NAFIN periodo 2006-2010
(Millones de dólares)



Fuente: NAFIN (2010).

En términos de crédito acumulado, el total del crédito otorgado por NAFIN pasó de 2.700 millones de dólares en 2001 a 35.000 millones en 2009, siendo 85% de ello asignado a pymes.

Gráfico 16
Crédito acumulado otorgado al sector privado[a], período2001-2009
(Millones de dólares)



Fuente: NAFIN (2009).

[a] Incluye operaciones de primero y segundo piso así como garantías y crédito inducido.

Por último, un cuadro de distintas variables permite visualizar un perfil de las operaciones de financiamiento (Cuadro 12).

Cuadro 12
Perfil de las operaciones desarrolladas por los distintos intermediarios financieros como saldo inducido, Monto total y porcentajes
(Diciembre 2010)

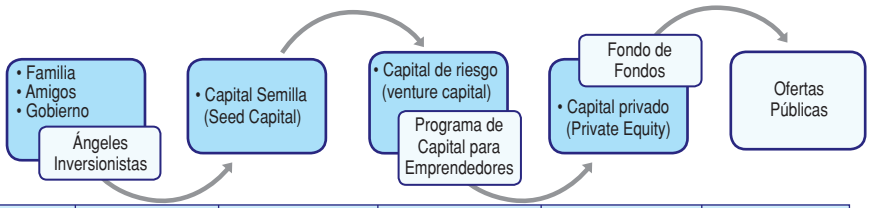
	Estrato			Sector				Monto				Destino	
Total del saldo inducido	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Comercio	Industria	Servicio	Hasta 12.095 dólares	Hasta 80.638 dólares	Hasta 322.552 dólares	Más de 322.552 dólares	Capital de trabajo	Activo fijo
5 751,6 Millones de dólares	55%	31%	13%	1%	45%	25%	30%	11%	41%	37%	11%	83%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en NAFIN. Con tipo de cambio de diciembre de 2010.

El crédito inducido se ha orientado mayoritariamente a las micro y pequeñas empresas (86%), aplicándose principalmente en los sectores de comercio y servicios (75%), con montos donde predominan créditos en un rango de 80.000 a 300.000 dólares (75%) lo que apunta a pymes, destinados mayoritariamente a capital de trabajo (83%).

El segundo gran conjunto de programas de NAFIN para financiamiento de pymes se refiere a la banca de inversión. Para ello se identificaron, de manera general, los grandes segmentos en el ciclo de desarrollo de un proyecto por parte de una PYME, asignando a cada uno de ellos, estimaciones de tiempo y monto de capital requerido por la empresa. Esto se esquematiza en el Gráfico 17.

Gráfico 17
Financiamiento de inversiones de riesgo



Etapa	I.I&D	II. Inicio	III. Etapa Temprana	IV. Crecimiento	V. Consolidación
Tiempo de operación	(-1.5-0 Años)	(0-1.5 Años)	(1.5-3 Años)	(3-5 Años)	Arriba de 5 Años
Capital requerido ($ pesos)	4.03M-0.14MDD Capital Ángel	0.14MDP-0.48MDD Capital Semilla	4.48MDP-4.03MDP Capital de Desarrollo	4.03MDD-19.23MDD Capital de Expansión	19.2MDD-40.3MDD Consolidación

Fuente: Adaptado de NAFIN.

En este proceso NAFIN ha desarrollado dos programas relacionados con el aporte de capital a las pymes.

El primero es el Programa Emprendedores, iniciado en 2004, a partir de una alianza con CONACYT. Su objetivo es apoyar con capital, en la etapa pre comercial, mediante una inversión conjunta donde el Programa Emprendedores se compromete a una presencia de cinco años en la empresa y requiere participar en el consejo de administración de la misma. Para ello la empresa debe estar formalmente constituida, tener la validación del CONACYT del mérito tecnológico del proyecto y del modelo de negocios para su desarrollo. La aportación de capital se aplica tanto a capital de trabajo como a la compra de activos fijos. De acuerdo a la información disponible para 2009, este programa había revisado 295 propuestas para finalmente apoyar 25 proyectos, con base en inversiones privadas individuales, de capital de riesgo o de capital privado. El patrimonio del fondo bordeaba los 20 millones de dólares ese año.

El segundo programa para apoyar a las pymes en la etapa de crecimiento es el Fondo de Fondos, nombre comercial de la empresa denominada Corporación Mexicana de Inversiones de Capital, sociedad anónima de capital variable, formada por NAFIN, otros bancos de desarrollo y fondos privados. Como su nombre lo indica, se trata de un fondo de fondos de capital privado, creado en 2006 por la banca de desarrollo para invertir en fondos de capital privado o de riesgo con el objetivo de desarrollar un mercado de capital de riesgo en el país. Para ello, administra capital de riesgo público y privado y desarrolla mecanismos de salida para las inversiones. Los accionistas de este fondo son NAFIN, Bancomext, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR). Cuenta con un patrimonio de 440 millones de dólares y opera con un multiplicador de nueve a uno, en razón de su estrategia de invertir en diversos fondos de capital de riesgo privados. La inversión de cartera es de 335 millones de dólares en 25 fondos, 8 sociedades de capital (SINCA) y 7 inversiones directas. Esto ha significado la promoción de 115 empresas, que generan 28.000 empleos directos, con un tamaño medio de empresa de 243 trabajadores, por lo que se trata de apoyo a empresas medianas. La política de inversión busca rentabilidad en fondos de capital privado con administradores profesionales y un mínimo de capital de 12 millones de dólares y una participación minoritaria de hasta 35 % del capital del fondo. El portafolio de inversiones se aplica en 18 fondos nacionales y extranjeros.

3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es otra de las agencias que viabiliza y opera fondos en el marco de las políticas para fortalecer el financiamiento de las pymes. Su estrategia está focalizada principalmente a promover MIPYME de base tecnológica orientadas a la innovación. Las empresas de base tecnológica (EBT)[11] son el actor central de los negocios innovadores; operan en un proceso que pasa por distintas etapas durante su ciclo de vida. En particular, la labor de CONACYT se destaca por el apoyo a una etapa pre-competitiva, en la cual las empresas realizan actividades vinculadas con la génesis y formulación de las ideas innovadoras que después desembocan en un nuevo producto o proceso, con presencia en los mercados. La estrategia que orienta las políticas del Consejo para el impulso a la innovación se sustenta

[11] Las empresas de base tecnológica se basan en el dominio intensivo del conocimiento científico y tecnológico para mantener su competitividad y posición en el mercado. Pueden ser definidas como organizaciones productoras de bienes y servicios, comprometidas con el diseño, desarrollo y producción de nuevos productos y/o procesos de fabricación innovadores, a través de la aplicación sistemática de conocimientos técnicos y científicos (Office of Technology Assessment, 1992; en Díaz Sánchez et al 2007).

en acciones que consideran las siguientes etapas: 1) investigación y desarrollo y pre-comercialización que cuenta con el apoyo de subvenciones; 2) arranque y etapa de crecimiento que puede ser apoyada con capital, lo cual implica riesgo compartido; 3) crecimiento temprano que cuenta con capital de riesgo mediante la toma de participación temporal en el capital de las empresas; y 4) crecimiento acelerado, en la cual se ofrecen apoyos para consolidar el desempeño ante el insuficiente desarrollo de los mercados financieros y la baja disponibilidad de crédito bancario.

Cuadro 13
Programas de CONACYT para PYMES innovadoras

Programa	Subprograma	Descripción
AVANCE Alto Valor Agregado en Negocios con Conocimientos y Empresarios	Nuevos Negocios	Apoyar desarrollos financieros y tecnológicos en etapa pro-comercial
	Apoyo a Patentes Nacionales	Fomentar y detonar la protección intelectual de invenciones
	Capital semilla	Inversión temporal de capitales para impulsar empresas basadas en conocimientos científicos y tecnológicos en su etapa de despegue
	Paquetes Tecnológicos	Integrar paquetes tecnológicos para la explotación comercial de desarrollos científicos y tecnológicos.
	Alianzas estratégicas y Redes de Innovación para la Competitividad (ARERIS)	Conformar redes de colaboración entre empresas y centro de investigación y/o instituciones de educación superior para generar innovación en sectores claves.
Programa de Estímulo a la Innovación (PEI)	Innovación Tecnológica para la Competitividad de las Empresas (INNOVATEC)	Enfocado a empresas grandes con proyectos que realicen inversiones en infraestructura de investigación y desarrollo, además de contemplar la creación de nuevos empleos de alto valor.
	Innovación Tecnológica para Negocios de Alto Valor Agregado (INNOVAPYME)	Apoyos económicos complementarios a las MIPYME que realicen actividades de investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Deben ser proyectos que generen un alto valor agregado y que fomenten la vinculación con Instituciones de Educación Superior y/o Centros de Investigación y/o otras empresas.
	Desarrollo e Innovación de Tecnologías Precursoras (PROINNOVA)	Enfocado a cualquier tipo de empresa con proyectos en campos precursores del conocimiento y que se desarrollen en vinculación con Instituciones de Educación Superior y/o Centros de Investigación. Se apoyan la conformación de redes entre empresas y universidades así como empresa-empresa y universidad-universidad.
Fondo de Innovación Tecnológica SE-CONACYT para el desarrollo de Empresas Gacela en Fondo PYME	A) Desarrollo e Innovación Tecnológica	Propuestas orientadas a la mejora y/o desarrollo de nuevos productos, procesos, servicios o materiales con un contenido significativo de innovación
	B) Creación y consolidación de grupos y/o centros de ingeniería; para el desarrollo tecnológico	Diseño, investigación y desarrollo tecnológico, así como de la infraestructura física
	C) Creación de Nuevos Negocios de base tecnológica	Propuestas cuyo objetivo sea lograr que desarrollos científicos y/o tecnológicos probados en etapa pre comercial puedan alcanzar la fase de integración del prospecto de negocio.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT.

Estas consideraciones sirven de base para el análisis de los tres grandes programas para el impulso de la innovación y los negocios que promueve la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación de CONACYT; estos cuentan con subprogramas orientados a pymes de base tecnológica como el programa de Estímulo a la Innovación (PEI) y el Fondo de Innovación Tecnológica SE-CONACYT (Cuadro 13).

El Programa de Estímulo a la Innovación (PEI) cuenta con tres fondos (INNOVATEC, PROINNOVA e INNOVAPYME) que brindan subsidios fiscales en efectivo a las empresas beneficiarias; éstas deben tener proyectos de innovación cuya selección se hace bajo criterios de prioridades sectoriales. INNOVAPYME es un fondo específicamente destinado a MIPYME mediante el cual se apoyaron 261 propuestas, en 2010, por un monto de 56 millones de dólares. En el fondo PROINNOVA participan las MYPYME asociadas al proyecto de una gran empresa. En los tres subprogramas las empresas deben operar en relación con Instituciones de Educación Superior (IES) o centros de investigación; el subsidio fiscal en efectivo que reciben empresas y las instituciones de educación superior (IES) varía en función de los programas como se indica en el Cuadro 14.

Cuadro 14
Porcentajes de apoyo respecto al gasto elegible por programa y actor, Ejercicio fiscal 2009-2010
(Valores monetarios en millones de dólares)

Modalidad	Tamaño de Empresa	Comparación de Porcentaje de apoyo respecto al gasto elegible del proyecto en el ejercicio fiscal 2009-2010					
		Proyecto individual	Proyecto en vinculación con instituciones de educación superior/centros de investigación (IES/CI)			Tope máximo de apoyo por empresa (valores monetarios)	
		% de gasto de la empresa	% del gasto de la empresa	% del gasto de las IES/CI,2009	% del gasto de las IES/CI,2010	2009	20010
INNOVAPYME	MIPYME	Hasta 35%	Hasta 50%	Hasta 75%	90%	1,4	1,7
	MIPYME	No aplica	Hasta 75%				
PROINNOVA	Empresas Grandes		Hasta 50%	Hasta 75%	90%	1,6	2,2
INNOVATEC	Empresas Grandes	Hasta 22%	Hasta 30%	Hasta 75%	75%	2,8	2,9

Fuente: Adaptado de CONACYT.

Cuadro 15
Resultados de los programas de estímuloa la innovación, años 2009-2010
(Millones de dólares)

Categoría	2009		2010	
	Número de Propuestas	Estímulo Otorgado (millones de dólares)	Número de Propuestas	Estímulo Otorgado (millones de dólares)
INNOVATEC	352	39,29	250	55,88
INNOVAPYME	188	90,78	261	55,83
PROINNOVA	47	20,28	193	80,07
	587	150,35	704	191,78

Fuente. AMSDE (2010).

Las MIPYME han tenido una participación creciente en el presupuesto del PEI: en 2009 captaron 48% de los recursos (78 millones de dólares) y en 2010, éstos aumentaron el 55% (120 millones de dólares).

Otro hecho destacable es el aumento de la cooperación de las universidades con las actividades innovadoras de las empresas. En 2009, las universidades participaban en el 69% de los 587 proyectos apoyados; recibiendo subsidios del orden de 30 millones de dólares. En 2010, las universidades participaron en 76% de los 704 proyectos y recibieron alrededor de 200 millones de dólares. Haciendo un corte por tamaño de empresa, en 2010, 13 universidades y centros de investigación participaron en 390 proyectos que involucraban MIPYME.

El Fondo de Innovación Tecnológica CONACYT-Secretaría de Economía es un fideicomiso establecido entre ambas instituciones, dirigido a impulsar a las firmas que operan dentro del Programa de Empresas Gacela en su relación con las empresas tractoras (que son las grandes empresas articuladoras de las cadenas productivas). Este programa se inscribe en la estrategia de México Emprende, de la Subsecretaría de Pymes. Las propuestas de empresas grandes deben incorporar, obligatoriamente, la participación tecnológica de, al menos, 10 MIPYME con aportaciones concretas en el desarrollo del proyecto para incrementar sus niveles de competitividad mediante el desarrollo de nuevos productos, procesos de manufactura, materiales o servicios.

El número de MIPYME atendidas por este fondo registró un aumento importante en el último año. En el período 2002-2009 se apoyaron 358 empresas de este tipo, mientras que solo en 2010, recibieron atención 231 MIPYME, de las cuales 32% eran microempresas y 46% pequeñas.

El presupuesto asignado para las MIPYME en 2010, fue de alrededor de 50 millones de dólares, de los cuales 78% fue para micro y pequeñas empresas.

D. Evaluación de las estrategias, los instrumentos y la implementación del sistema de apoyo financiero a las pymes

La estrategia desarrollada en México para impulsar a las pymes, y en particular su financiamiento, representa un esfuerzo complejo y articulado, con resultados de impacto al haber logrado renovar el flujo de crédito a este tipo de actores, mediante una oferta que busca tener un enfoque comprensivo para atender las principales necesidades de financiamiento de este significativo segmento empresarial. Esta estrategia ha tenido un carácter evolutivo con un importante proceso de aprendizaje logrado mediante la cooperación de actores públicos y privados, por lo que cabe esperar que continúen los ajustes y desarrollo de planes y productos, en los distintos programas. Esto es más fácil de comprobar en los programas desarrollados por NAFIN y CONACYT ya que el Fondo PYME tiene una cierta opacidad en la información de sus operaciones, lo que dificulta el análisis y su evaluación.

A pesar de estos avances notables, la estrategia y sus políticas para promover el financiamiento para las MIPYMES presentan algunos elementos que son objeto de comentarios críticos.

El universo objetivo de estos programas es de 250.000 pymes y más de 4,8 millones de microestablecimientos; pese a los alcances señalados en la estrategia, la cobertura es aún insuficiente en relación con ese universo. Para alcanzar niveles de cobertura más altos se requeriría aumentar significativamente los presupuestos aplicados para ese fin[12].

Asimismo, la información disponible sugiere que, no obstante haberse incrementado el número de productos de crédito para las pymes que ofrecen los intermediarios financieros, estos productos son aún demasiado genéricos; por ello parece conveniente establecer una mayor diferenciación en razón del tamaño de las empresas, distinguiendo al menos entre pequeñas y medianas. En esta misma dirección parece necesario llevar adelante más esfuerzos para desarrollar y consolidar empresas en fase de *start-up*. En lo relacionado con el muy complejo tema de los microestablecimientos, no es clara la evidencia sobre los logros conseguidos, por ejemplo, en los programas de incubadoras y la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos incubados.

En el programa de fondo de garantía, si bien ha sido creciente el número de intermediarios que participan, cabe observar que el financiamiento a las empresas está concentrado en cuatro grandes bancos, mientras que los otros 37 focalizan el crédito en el consumo y la vivienda, según información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en diciembre de 2010 (Cuadro 16).

Cuadro 16
Participación de cuatro grandes bancos en la cartera de créditos a empresas, Junio de 2001 y diciembre de 2010
(En porcentajes)

	Junio 2001	Diciembre 2010
Santander	6,00	13,29
Bancomer	23,62	21,97
Banorte	5,92	11,25
Inbursa	9,82	13,36
Participación en total crédito a empresas	45,36	59,87

Fuente: CNBV (2010).

Nota: en el Boletín de la Banca Múltiple de Junio 2001 se reporta como crédito "comercial" y en el de Diciembre 2010 como crédito "a empresas".

[12] Dentro de este universo hay un conjunto de empresas que, por sus características, no califican para recibir apoyos por la vía del crédito, sino a través de programas de subsidios. Si se considera que, según NAFIN, se apoyaron más de 135.000 empresas en 2010, de las cuales 55% fueron microempresas y asumiendo que se trata de créditos nuevos en su totalidad, ello puede significar que fueron atendidas unas 60.000 empresas del segmento de pequeñas y medianas. Esto está lejos del universo de las 250.000 mencionadas.

Esta situación muestra un aumento relativo en la concentración de cartera de estos bancos en relación con el año 2001; ello es más significativo al observar que entre 2001 y 2010 hubo un incremento en el total del crédito al sector empresarial. Este aumento en la concentración es resultado de la mayor participación de tres de estos bancos, debido a cambios en el portafolio de sus negocios.

Cuadro 17
Estructura de pequeños y grandes créditos en cuatro grandes bancos, primer trimestre de 2011
(En dólares)

Intervalo del crédito (en dólares)	Número de créditos	Monto de cartera TOTAL	Monto Promedio de cartera	% de créditos	% de cartera
BANORTE					
De 0 a 200 mil	38 410	1.73 491 367	38 362	90,14%	17,27%
De 200 mil a 403 millones	3 954	7 056 437 936	1 784 633	9,28%	82,73%
Total	42 612	8.529.929.303			
SANTANDER					
De 0 a 200 mil	35 087	1 313 233 365	37 428	88,88%	12,40%
De 200 mil a 403 millones	4 390	9 274 867 939	2 112 726	11,12%	87,60%
Total	39 477	10 588 091 305			
INBURSA					
De 0 a 200 mil	35 958	269 722 909	7 501	95,89%	2,57%
De 200 mil a 403 millones	1 542	10 204 969 791	6 618 009	4,11%	97,43%
Total	37 500	10 474 692 700			
BANCOMER					
De 0 a 200 mil	190 659	2 610 094,056	13 690	64,13%	14,76%
De 200 mil a 403 millones	6 773	15 086 451 084	2 227 440	2,28%	85,29%
Total	297 298	17 689 076 111			

Fuente: CNBV (2011).

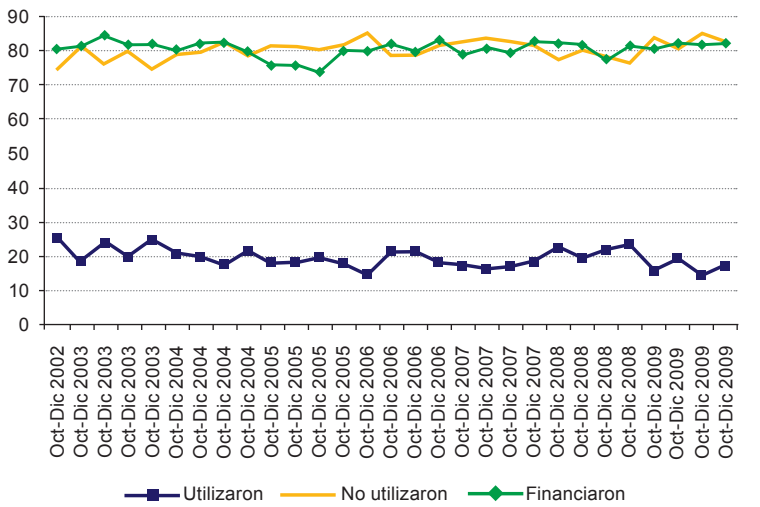
Dentro de este subconjunto es posible hacer una estimación para aproximar la participación relativa de los pequeños créditos en el total de la cartera de crédito a empresas en cada uno de esos bancos. Asumiendo conforme a la información disponible que el rango de créditos a MIPYMES llega hasta los 200.000 dólares, el Cuadro 17 resume la estructura de pequeños y grandes créditos en cuatro bancos grandes, en el primer trimestre de 2011.

El Cuadro 17 muestra que el número de los pequeños créditos oscila entre 64 y 96% del total; sin embargo su participación en la cartera es de alrededor de 15% y, en el caso de Inbursa, solo es 2,5% dado que este banco se especializa en banca corporativa. Los montos promedio de los créditos pequeños son de 37.000 dólares (en dos bancos), mientras que en Bancomer son de 14.000 dólares y en Inbursa son de 7.500 dólares, por lo que se deduce que estos créditos corresponden principalmente a montos pequeños destinados a capital de trabajo.

Estas evidencias ponen en cuestión el alcance de estos créditos bancarios, asumiendo que una parte de ellos ha sido inducida por el programa de garantías. También sería necesario indagar sobre los factores que hacen que la mayoría de los bancos no se interese en hacer negocios financiando la actividad productiva, en particular a las pymes, a pesar de los incentivos gubernamentales.

Por último, dos datos relevantes muestran la distancia por recorrer para tener una solución sólida al financiamiento de las pymes en México. El primero indica que, en el caso de las pequeñas empresas, el uso de crédito bancario disminuyó 10% en el período 2002-2009, según encuestas del Banco de México (Gráfico 18)

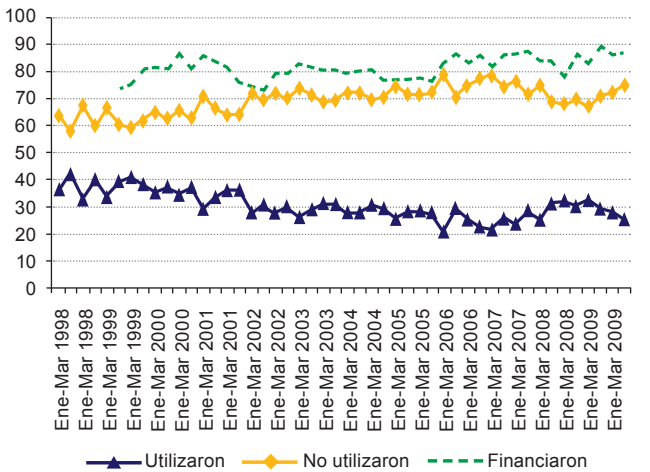
Gráfico 18
Uso del crédito por pequeñas empresas, período 2002-2009
(Porcentajes de empresas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

En las medianas empresas el uso del crédito bancario se mantuvo relativamente estable, mientras que se observa un incremento de las que se financiaron recurriendo al crédito de proveedores (Gráfico 19).

Gráfico 19
Uso del crédito por empresas medianas, período 1998-2009
(Porcentajes de empresas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

El segundo dato importante proviene de los censos económicos de 2009. En forma consistente con lo anterior, se registra un porcentaje mayoritario (72,1%) de empresas que no tuvo financiamiento (Cuadro 18). Sin embargo, las causas por las cuales no lo obtuvieron son aún más llamativas (Cuadro 19). Para las MIPYME, la causa mayoritaria es "No lo necesitaron" y en segundo lugar "Altos intereses". Esto sugiere que existe una notoria distancia de este tipo de empresas en relación con la banca, ya que la interpretación de "no necesitarlo" es "no lo obtendría, entre otras razones, por los requisitos", lo cual se complementa con el tema de la tasa de interés.

Cuadro 18
Porcentaje de empresas que no tuvieron financiamiento, año 2009

Empresas por tamaño	Porcentaje
Total Nacional	72,1
Micro	72,8
Pequeña	58,3
Mediana	46,8
Grande	45,1

Fuente: Censos Económicos (2009).

Cuadro 19
Causas por las que las empresas no obtuvieron crédito, año 2009
(En porcentajes)

Estrato	Requisitos	No lo necesitaron	Altos intereses	Instituciones lejos	Desconocen el procedimiento	No confían en los bancos
Nacional	12,9	53,6	40,7	2,0	3,0	3,4
Micro	13,1	53,1	41,2	2,1	3,1	3,4
Pequeña	5,9	67,5	27,1	1,0	1,3	1,9
Mediana	4,6	67,3	19,6	0,5	0,9	1,5
Grande	3,0	69,1	9,5	0,3	0,5	0,7

Fuente: Censos Económicos (2009).

En consecuencia, a pesar de los logros de los programas de apoyo al financiamiento a las pymes en esta última década, que no tienen precedentes en el país, es necesario reflexionar sobre el diagnóstico que atribuye el atraso de este tipo de empresas a la falta de crédito, según se ha visto anteriormente. Además de esos factores, cabe preguntarse si el prolongado bajo crecimiento de la economía nacional junto con los comportamientos derivados de ciclos muy cortos, no constituye un elemento relevante. De ser así, es condición imprescindible que el país tenga un crecimiento sostenido para que las políticas de financiamiento puedan prosperar.

Para concluir, los principales hallazgos de este estudio muestran una importante transformación en las condiciones para el financiamiento de las pymes como resultado de la puesta en operación de una estrategia y un conjunto de políticas públicas en combinación entre los actores públicos y privados que operan en el sector. Estas nuevas condiciones son producto de importantes innovaciones vinculadas con aspectos institucionales, de organización de los flujos financieros para desarrollar mercados, y la cooperación entre agencias públicas.

Conforme a las evidencias encontradas, la estrategia adoptada parece sostenible en el tiempo y existe voluntad política para llevarla adelante. Sin embargo, algunos datos, como los del censo económico y la encuesta solicitada por Banxico, revelan una cierta resistencia al uso de crédito proveniente de intermediarios financieros en amplios sectores de las MIPYME; ello indica la necesidad de contar con políticas orientadas a mejorar la percepción mostrando las ventajas de acceder a estos servicios.

Por su parte, el programa de garantías enfrenta el reto de desarrollar programas para aumentar el financiamiento de activos fijos que promuevan la imprescindible renovación en la plataforma productiva de las pymes como forma de impulsar un incremento de su productividad y competitividad.

En una dirección similar, parece imprescindible elevar los montos del programa de estímulo a la innovación y del fondo de innovación que gestiona CONACYT para acelerar el desarrollo de pymes innovadoras en el país. Asimismo sería recomendable que el programa de Emprendedores de la Subsecretaría de PYMES cuente con un segmento más focalizado y específico para la promoción de *start-up* de base tecnológica como los que podrían desarrollarse desde las universidades para dar un nuevo empuje a la innovación como base de la competitividad en el país.

Por último, el desafío más relevante de la estrategia desarrollada es trascender de una política de financiamiento basada en el crédito hacia una política financiera que considere el conjunto de servicios financieros que requieren las MIPYME, particularmente el ahorro. Este desarrollo es una condición para la evolución económica de este tipo de agentes, formando recursos propios para financiar sus actividades y enfrentar los imprevistos y desequilibrios que se presentan en su actividad. Para ello sería de gran importancia la implementación de una política mucho más potente orientada a fortalecer el desarrollo de las instituciones que operan en el sistema de ahorro y crédito popular que, en su escala limitada, han mostrado fuertes potencialidades para resolver el dilema de las barreras de acceso al crédito atribuidas a las asimetrías de información; estas instituciones, utilizando metodologías distintas a las de los bancos para créditos masivos, han probado que los sectores populares, incluyendo las MIPYME, tienen capacidad de ahorro.

Bibliografía

Angelelli, Pablo (2007), Las agencias de apoyo a la MIPYME y el Banco Interamericano de Desarrollo. Áreas de oportunidad para nuevas operaciones, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, BID.

Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) (2011), Políticas públicas de impulso al crecimiento económico (mimeo), México, Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico.

Aoki, Masaiko, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara (1996), Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View in "The Role of Government in East Asian Economic Development" Edited by Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, Oxford: Clarendon Press.

Babatz, Guillermo (2008), Competencia y modernización bancaria, (mimeo) México, Seminario Banxico-Cemla.

Banco de México (2010), Reporte sobre el sistema financiero- Junio Banco de México, México.

Banco de México (2010ª) Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio, [en línea]http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/estadisticas/financiamiento-informacion.html.

Cárdenas, Javier y Alberto Huidobro (2005), El Mercado financiero en pequeño y el futuro de la banca de desarrollo en México, en "El nuevo milenio mexicano", Lucino Gutiérrez y Pascual García Alba (Coord.); México, Eon- UAM A.

Garrido, Celso (2005), Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales. México, Siglo XXI-UAM.

Garrido, Celso y Francisco Prior (2006), Bancarización y Microfinanciamiento, en "Agenda para el Desarrollo Volumen 6" José Luis Calva (Edit.), México, UNAM_ Plaza y Valdés.

Garrido, Celso y Ricardo Padilla (2006ª), Evolución estratégica de la manufactura y nueva organización económica nacional. Problemas y desafíos para el desarrollo manufacturero en México, en "Agenda para el Desarrollo Volumen 5" José Luis Calva (Edit.), México UNAM_ Plaza y Valdés.

Garrido, Celso y Beatriz García (2011). Políticas para impulsar conductas innovadoras de las pymes en México durante los dos mil en "Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina" Giovanni Stumpo y Marco Dini (editores) Chile, CEPAL (en prensa).

Hausman, Ricardo, Emilio Lozoya e Irene Mía (2009), The Mexican competitiveness report 2009, World Economic Forum, Harvard, Mass.

Listerri, Juan J. (2007), Alternativas de sistemas de garantías de crédito para las MIPYMES, Washington, BID.

NAFIN (2009) Informe anual, México, NAFIN.

_____ (2006) Informe anual, México, NAFIN.

Ortiz, Guillermo (2009), Una banca de desarrollo para el crecimiento económico y la generación de empleo, (mimeo), México, Cámara de Senadores, [en línea] http://www.senado.gob.mx/libreria/sen/libreria/eventos/reformas/FBE/14.pdf.

Pombo, Pablo y Romy Calderón (edit.) (2008), Los sistemas de garantía en Iberoamérica. Experiencias y desarrollos recientes, Perú, REGAR-SEGIB.

Saavedra, García María Luisa (2010), El sistema de garantías para el apoyo de las pymes en México, Ponencia presentada al Simposio internacional del docencia e investigación en pymes, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México [en línea] http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/210/PonenciaPuebla.pdf.

Secretaría de Economía (2001), Documento informativo sobre las pequeñas y medianas empresas en México, (mimeo) México, [en línea] http://www.cipi.gob.mx/html/..%5CPol_Apoyo_Pymes_Mex.PDF.

SHCP (2010), México, importancia y trascendencia de las garantías, cambios en la normatividad y regulación, (mimeo), México, Secretaría de Hacienda y Crédito, Público.

Stiglitz Joseph, Thomas Hellmann, Kevin Murdock (1996), Financial Restraint: Toward a New Paradigm, in "The Role of Government in East Asian Economic Development" Edited by Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, Oxford: Clarendon Press, 1996 y Andrew Weiss (1981) Credit rationing in markets with imperfect information, American Economic Review 71- 3.

OCDE (2007) SME in Mexico. Issues and policies. Paris.

Díaz Sánchez, Eduardo; Gómez, Carlos; Cuervo, Javier; de la Sota, José (2007), Guía para emprendedores de base tecnológica. Sistma Madrid, Madrid.

IV. El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador

Evelin Goldstein[1]

Introducción

En Argentina los créditos al sector privado representan 14% del producto, lo que constituye menos de la mitad del ratio promedio de los países de América Latina. En el caso de las pequeñas y medianas empresas el mercado de préstamos es aún más reducido en términos relativos, ya que sólo reciben 20% del stock de crédito bancario.

La disponibilidad de financiamiento es un elemento importante para impulsar el crecimiento económico, aumentar la competitividad y garantizar la equidad distributiva; ello explica por qué se recurre a la implementación de políticas públicas para atenuar los problemas generados por la segmentación del crédito y facilitar el acceso de las pymes al mercado de financiamiento.

Sin embargo, el diseño de programas de apoyo requiere de un diagnóstico que identifique los factores que inciden en la existencia de un escaso volumen de crédito orientado a las pymes. Algunas de las explicaciones que suelen ser señaladas comúnmente en la bibliografía especializada, lo asocian a la presencia de fallas de mercado, a las características de la conformación de la oferta de crédito y a las metodologías utilizadas por las entidades financieras para la evaluación de proyectos. Otra discusión

[1] Consultor de la CEPAL, economista, docente en la Universidad de Buenos Aires.

que se plantea es si el bajo stock de créditos a las pymes es el resultado de una demanda reducida por parte de las empresas o si, en cambio, se debe a restricciones de la oferta.

En tal sentido, este trabajo comienza con una reseña de las principales causas que pueden afectar a la existencia de un mercado de crédito pequeño y segmentado.

En segundo lugar, se presenta un análisis de la evolución del crédito a las pymes en Argentina, desde la década de los noventa hasta la actualidad, para conocer sus orígenes y cuantificar el grado de restricción al financiamiento. Asimismo, se indagan las razones efectivas que influyen en la persistencia de un reducido volumen de financiamiento a las empresas de menor tamaño, en el marco de las causas señaladas en el primer apartado.

En tercera instancia, se revisan los programas de asistencia financiera a pymes implementados en Argentina desde comienzos de los años noventa, con énfasis en los sistemas de segundo piso.

Luego, se analizará si se han producido cambios en las estrategias de las instituciones que intervienen en el otorgamiento de créditos a las pymes desde la explosión de la crisis financiera internacional.

Después de exponer los instrumentos vigentes, se presentará un estudio de caso que puede considerarse una experiencia innovadora; se trata del Programa para el Desarrolllo Regional y Sectorial (PRODER), implementado desde el Banco de la Nación Argentina, que tiene una serie de características que le permiten atenuar las principales fallas en el funcionamiento del mercado de crédito a las pymes en Argentina.

Por último, se mencionarán algunas enseñanzas del trabajo realizado así como del estudio de dicha experiencia, con el fin de esbozar lineamientos para el mejoramiento de las políticas públicas de asistencia financiera a las pymes.

A. Las causas de las restricciones en el mercado de crédito a las empresas de menor tamaño

Las argumentaciones que suelen esgrimirse para explicar la baja participación de las pymes en el financiamiento al sector privado son de diversa índole. Uno de los principales fundamentos se basa en la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados de créditos, esencialmente por las insuficiencias de información para las evaluaciones de riesgo.

La cantidad de recursos prestables canalizados también se ve influida por el método de selección de beneficiarios predominante, el cual dependerá, por un lado, de la información que se encuentre disponible, y por el otro, de las características de las entidades que operen en el mercado (privadas, públicas, nacionales, extranjeras, etc.). Por tanto, la forma en la que se estructura la oferta de financiamiento es también un elemento determinante en la posibilidad de las pymes de obtener préstamos.

Por último, debe considerarse si las restricciones crediticias se deben a las acciones ejercidas desde el lado de la oferta o si son consecuencias de las decisiones de la demanda.

Las fallas en el funcionamiento de los mercados de crédito son inherentes a todas las economías modernas. No obstante, dado que la volatilidad macroeconómica constituye un agravante de estas insuficiencias, al igual que la inmadurez de los mercados, las economías en desarrollo resultan particularmente afectas (Bleger y Rozenwurcel, 2000).

Las fallas en los mercados de crédito se atribuyen a dificultades con la información asociada, por una parte, a su carácter incompleto, y por otra, a la asimetría en la distribución de esa información entre oferentes y demandantes potenciales. A priori se podría decir que el solicitante del crédito posee un conocimiento mayor que el de las instituciones financieras respecto del proyecto en general, de la posibilidad de repago, de las rentabilidades esperadas, de los recursos disponibles, etc.

La escasa disponibilidad de información y su distribución asimétrica confluyen en dos problemas: la "selección adversa" y el "riesgo moral". El primero se vincula con la dificultad de los oferentes de crédito para distinguir entre proyectos "buenos" (con una relación rentabilidad/riesgo aceptable) y "malos" (excesivamente riesgosos), que se origina porque el mecanismo de precios no resulta efectivo para realizar la selección de deudores. En tal sentido, si los oferentes incrementan las tasas de interés para poder cubrirse de la incertidumbre que les produce la posibilidad de otorgar créditos a "malos" proyectos, el resultado puede ser contrario al esperado por las instituciones bancarias: desalentar a potenciales "buenos" tomadores, cuyos objetivos de inversión son prudentes y, consecuentemente, con expectativas de ganancias normales, seleccionando en cambio a aquellos con proyectos capaces de generar tasas de retorno extraordinarias pero que presentan riesgos sumamente elevados (Bleger y Rozenwurcel, 2000).

El problema del "riesgo moral" se asocia a las dificultades para proveer incentivos en forma adecuada y para distribuir de manera eficiente el riesgo

entre las partes. En efecto, dado que en el mercado de crédito las asimetrías de información impiden al oferente conocer perfectamente la estructura de incentivos de los potenciales prestatarios, el hecho de que un tomador esté dispuesto a aceptar una tasa de interés más elevada no tiene un significado unívoco. Las razones de ello pueden estar asociadas a la alta rentabilidad esperada del proyecto, pero también puede ocurrir que el demandante del crédito esté dispuesto a asumir riesgos excesivos con los recursos prestados (Bleger y Rozenwurcel, 2000).

Si bien los bancos recurren a métodos para reducir estas asimetrías -como por ejemplo, a través de la solicitud de garantías sobre activos o de la cesión de documentos de facturación-, diversos estudios han demostrado que, a pesar de ello, los problemas de información persisten.

En consecuencia, la ineficiencia de las tasas de interés como mecanismo de "señalización" para la selección de proyectos, termina provocando un racionamiento cuantitativo de los préstamos.

La reducción de la canalización de financiamiento no se traduce equitativamente entre las empresas, siendo las pymes las que suelen verse más perjudicadas. Una de las razones de ello está asociada a la mayor "opacidad" de la información relativa a este tipo de empresas, lo que intensifica las dificultades de los bancos para la evaluación del riesgo (Pollack y García, 2004).

En tanto, existe otro tipo de factores que puede incidir en el grado de racionamiento del crédito, como la estructura del sector financiero y las metodologías de evaluación de riesgo que utilizan las instituciones para la selección de deudores.

Con respecto al primer punto, cabe señalar que en el mercado de financiamiento operan distintos tipos de instituciones, que se diferencian por el tamaño, el origen del capital, la conformación societaria, etc. En tal sentido, la preponderancia de uno u otro tipo de entidad puede influir en el grado de accesibilidad de las pymes al crédito. Diversos estudios realizados permiten afirmar que las participaciones más elevadas de los pequeños bancos y de las entidades estatales están asociadas positivamente con el mayor financiamiento a pymes. En el mismo sentido actúa el predominio de las bancas de capitales nacionales frente a las extranjeras (Ascúa, 2009).

Los mecanismos de evaluación usados para la selección de deudores también constituyen un elemento que puede favorecer o perjudicar la accesibilidad de las pymes al financiamiento (Ascúa, 2009; Bebczuk, 2010).

Al respecto, Bebczuk (2010) y Ascúa (2009) distinguen los siguientes métodos de evaluación crediticia:

- Tecnologías basadas en información "dura" o "*hard*": las instituciones financieras utilizan información cuantitativa para determinar la viabilidad de los proyectos basada en estados contables históricos auditados y flujos de caja proyectados. Estos elementos se combinan con la historia del deudor con el sistema financiero, el tributario y sus proveedores de bienes y servicios. El análisis de la información se efectúa por medio de indicadores estandarizados y se utilizan técnicas estadísticas como el *credit scoring*. Este tipo de información puede ser recolectada, verificada, esquematizada y transmitida a través de los canales de comunicación de la entidad financiera y, en caso de poder aplicarse, representa una forma rápida y de bajo costo para seleccionar a los deudores.

- Tecnologías basadas en garantías convencionales: las entidades financieras exigen la cobertura parcial o total de la deuda con activos muebles o inmuebles de las empresas que, en caso de incumplimiento serían transferidos como forma de pago del préstamo. La solicitud de garantías permite a los bancos seleccionar a los deudores en forma ágil y atenúa los problemas de información. Sin embargo, la aplicación de esta tecnología deja afuera a muchas empresas que no pueden cumplimentar con las garantías solicitadas.

- Tecnologías basadas en garantías no convencionales: en este caso, las instituciones bancarias exigen garantías generadas por el propio giro del negocio (como el descuento de cheques, el *factoring* y contratos relacionados) o bienes que son propiedad legal del acreedor (como el *leasing*). Su ventaja esencial es que liberan al deudor de poseer capital garantizable como prerrequisito para acceder a un crédito. No obstante, adolecen de problemas asociados a dificultades legales para la ejecución en caso de incumplimiento de pagos, y además, no es aplicable a cualquier empresa (en general, puede ser útil para pymes proveedoras de grandes empresas).

- Tecnologías basadas en información "blanda" o "*soft*": la evaluación se efectúa a partir de datos sobre las ventas, las compras de insumos, los inventarios, etc. Además, se basa en información cualitativa, como el carácter de los propietarios de las empresas en función del esfuerzo, voluntad de pago, espíritu emprendedor y también de la opinión del oficial de cuentas respecto de las perspectivas futuras del proyecto. Este

tipo de información se construye por las vinculaciones establecidas entre el personal de la institución que ofrece financiamiento y los potenciales clientes, así como a través de consultas a proveedores y clientes relacionados con el potencial prestatario. La información *soft* puede ser, a menudo, apropiada por el oficial de crédito y, en general, no es perfectamente transmisible debido a las dificultades para la estandarización. Esta metodología es especialmente útil para *start-up* con alta potencialidad de crecimiento. Sus desventajas tienen que ver con la subjetividad de la evaluación.

A su vez, la tecnología de evaluación que tenga mayor difusión se encuentra vinculada con la estructura del sector financiero. Al respecto, cabe señalar que las dos primeras metodologías son las que imperan en las instituciones de financiamiento de mayor tamaño, mientras que en pequeños bancos suelen encontrarse los mecanismos *soft* (que pueden ser complementados con solicitudes de garantías).

Por tanto, en mercados con altos niveles de concentración, donde predominen bancos de mayor envergadura, la metodología de evaluación que prevalezca será la *hard* y se requerirán garantías de tipo "convencionales", lo que constituye un elemento negativo para la accesibilidad de las pymes al crédito bancario. En cambio, la utilización de información cualitativa para la evaluación del riesgo por parte de los bancos facilita que las empresas de menor tamaño califiquen como sujeto de crédito, al posibilitar la compensación de sus debilidades asociadas a los rasgos estructurales de la empresa (como la ausencia de sucesivos balances contables completos o de garantías patrimoniales) con ciertas virtudes que pueden ligarse más a las potencialidades del proyecto.

Por último, cabe plantear la discusión acerca del origen de la segmentación del crédito. Los bajos niveles en el stock de préstamos a las pymes pueden deberse a la existencia de una oferta reducida de financiamiento por la reticencia de las instituciones a canalizar recursos a las empresas pequeñas, a las dificultades de éstas para obtener los préstamos, o bien, a la escasez de demanda por parte de las empresas[2].

Desde el punto de vista de las instituciones financieras, entre los factores que inciden en la reducción de la oferta de préstamos a las pymes es posible mencionar la ausencia de personal especializado en la evaluación crediticia, la preferencia por prestar a firmas que son clientas, las deseconomías de escala asociadas al monto de préstamos relativamente pequeños, la informalidad de las firmas solicitantes,

[2] La identificación del origen de las restricciones al crédito que fueron mencionadas en diversos trabajos se obtuvieron a partir de entrevistas a personal bancario y a empresarios de pymes.

las dificultades de las empresas para cumplimentar los requisitos de información y la falta de proyectos sostenibles en el mediano plazo.

Desde la perspectiva de las empresas, entre las razones por las cuales no logran acceder al crédito bancario pueden señalarse la escasa *expertise* de los empresarios para presentar la información requerida para la solicitud de financiamiento, la falta de garantías como respaldo de los créditos y la ausencia de información ordenada de balances contables y/o de trayectoria de la empresa que permita acreditar experiencia y potencialidad de crecimiento (Ascúa, 2009; Bebczuk, 2010; Bleger y Rozenwurcel, 2000).

Adicionalmente, la reducida participación de las pymes en el mercado de crédito puede deberse a que las empresas efectivamente no tienen necesidades de financiamiento por contar con recursos propios, o bien, que se "auto-excluyan" por considerar poco factible el hecho de conseguir un préstamo bancario.

B. Diagnóstico de la situación del acceso al financiamiento para las pymes en Argentina

Tanto la teoría como la experiencia internacional dan cuenta de las dificultades de las pymes para acceder al financiamiento y demuestran que la presencia o la ausencia de ciertos factores pueden aminorar o acrecentar estos problemas.

En América Latina, por ejemplo, al tratarse de economías en desarrollo que experimentan períodos de volatilidad en sus variables macroeconómicas, los mercados de crédito sufren las fallas de funcionamiento con mayor intensidad. Así, mientras que en la región aproximadamente 50% de las pymes logra acceder al crédito bancario, en Estados Unidos este porcentaje asciende a 92%. Más aún, en Chile, que es el país con mayor cobertura bancaria a las pymes de América Latina, estas empresas obtienen 68% de su financiamiento mediante capital propio (Pollack y García, 2004).

Tal como se observará en este apartado, en Argentina también existe una segmentación del sistema financiero con discriminación negativa hacia las pymes. Sin embargo, esto no constituye un fenómeno nuevo. Por el contrario, es consecuencia de una sucesión de hechos ocurridos a lo largo de varias décadas, si bien las causas principales fueron el resultado de las políticas implementadas en los años noventa.

Es por ello que se recordarán los sucesos más relevantes ocurridos desde 1990 hasta la actualidad con el fin de contextualizar el problema de la escasez de financiamiento a las pymes. Asimismo, se presentará información cuantitativa para analizar la evolución del crédito a este tipo de agentes en Argentina.

Luego, se indagará acerca de las causas por las cuales los préstamos a pymes tienen escasa relevancia, para realizar un diagnóstico que puede ser utilizado para el diseño de políticas públicas de promoción financiera.

1. Evolución del crédito a las pymes desde los noventa hasta la actualidad

En el año 1991 se inició en Argentina el Plan de Convertibilidad, el cual implicó la puesta en marcha de un sistema de caja de conversión con un tipo de cambio sobrevaluado (en ese entonces, de $1=U$S1), como parte de un paquete de políticas que incluyó la privatización de empresas públicas y una serie de medidas de liberalización general de la economía. Como resultado de ello, el sistema financiero se vio transformado sustancialmente, signado por el comienzo de un proceso de concentración y extranjerización del sector bancario, con la pérdida de relevancia de las instituciones bancarias públicas y de los bancos pequeños.

Conjuntamente, en consonancia con las tendencias mundiales, se registró un fuerte aumento de los agregados monetarios con un incremento del total de créditos otorgados: entre 1991 y 1998 los préstamos se multiplicaron por cinco. Cabe aclarar, sin embargo, que el punto de partida era muy bajo, por la reducida monetización de fines de los años ochenta (Bleger y Rozenwurcel 2000; Filippo et al., 2004).

Pese a que la expansión del volumen de créditos a lo largo de los años noventa benefició al sector privado en general, incluidas las pequeñas y medianas empresas, la información da cuenta de la persistencia en la segmentación del financiamiento. Bleger y Rozenwurcel (2000) muestran datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA) por tramo de deuda a partir de los cuales concluyen que sólo 20% del crédito del sistema financiero en el año 1998 se destinaba a las empresas de menor tamaño. En el mismo trabajo mencionan una encuesta realizada por la Unión Industrial Argentina (UIA) que confirma esta situación.

En otro estudio elaborado por un equipo del BCRA también se presentan estimaciones de la participación del crédito a las pymes en el sistema financiero para los últimos años de la década de los noventa[3]. Los datos a junio del 2000 con la definición de crédito pyme por tramo de ocupados indican que éste

[3] El estudio clasifica a las MIPYME utilizando tres definiciones alternativas basadas en los siguientes criterios: a) Número de ocupados del deudor (hasta 200 ocupados); b) Monto de deuda con el sistema financiero (hasta $2,5 millones); c) Bivariado, que combina los anteriores, procurando aproximar la definición de MIPYME a aquella que aplica la normativa del BCRA.

representaba 52% del financiamiento otorgado a personas jurídicas residentes del sector no financiero. Esta proporción se reduce a 28,6% si se utiliza el criterio de clasificación por monto de deuda y resulta intermedia entre ambas (35,2%) si se usa la definición bivariada (Escudé et al., 2001).

Cabe señalar que el "efecto tequila" desatado en diciembre del año 1994 provocó una nueva transformación en el sistema bancario argentino, profundizándose el sesgo discriminatorio de la asistencia crediticia a las pymes (Ascúa, 2008). Este hecho se hace evidente, principalmente, por la diferenciación en las tasas de interés de los créditos bancarios, ya que durante la década de los noventa el costo de los préstamos obtenidos por las pequeñas firmas era sustancialmente superior al del crédito de empresas de primera línea (Bleger, 2004).

Sin embargo, las acciones de los bancos hacia las pymes no han sido homogéneas. En Argentina, como en el resto del mundo, los grandes bancos privados y, especialmente, los de capital extranjero, han dedicado poca atención al segmento de empresas de menor tamaño. En tanto, la banca pública y la banca privada más pequeña han mostrado una mayor disposición a asistirlas. Empero, entre 1995 y 2001, tal como se ha adelantado, la banca privada y la extranjera han adquirido relevancia en el sistema financiero argentino, en detrimento de los bancos privados pequeños y de las instituciones públicas, lo que ha influido negativamente sobre las posibilidades de las pymes para acceder al crédito (Ascúa, 2008).

La crisis que se produjo a fines del año 2001 terminó con la convertibilidad y, al mismo tiempo, marcó un punto de quiebre en el modelo económico argentino. A pesar de los sucesivas alzas en las tasas de interés, la desconfianza en el sistema financiero, sumada al malestar político y social en la que se encontraba inmerso el país, impulsaron al sector privado a retirar masivamente el dinero de los bancos. Con el fin de evitar el colapso del sistema, el gobierno implementó el "corralito", que consistió en la restricción de la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros. Además, con el abandono de la convertibilidad, se estableció un nuevo valor para el tipo de cambio (U$S1= $1,40). Los depósitos bancarios fueron pesificados ante la imposibilidad de las instituciones financieras de cubrir la oleada de extracciones en un escenario de escasez de liquidez. El inevitable resultado de este proceso fue que el volumen de crédito al sector privado se redujo drásticamente, desde 23% del PBI que representaba en 1998, hasta 8% en momentos de la crisis (Bleger, 2004).

No obstante, la desaparición del crédito bancario al sector privado se explica tanto por el comportamiento de las empresas demandantes como

por los mismos bancos. Por un lado, la profunda crisis financiera dificultó el cumplimiento de obligaciones de las empresas, provocando que muchas de ellas dejaran de calificar como sujetos de crédito. Pero una vez sorteada la crisis e iniciada la fase de crecimiento desde el año 2003, se produjeron mejoras en las rentabilidades de las empresas, lo que permitió a éstas contar con capacidad de autofinanciamiento y reducir su demanda de préstamos. Ambos factores incidieron en la disminución de las solicitudes de créditos a los bancos, proceso del que las pymes no estuvieron exentas.

Por el lado de la oferta, inicialmente los bancos cortaron de manera drástica la concesión de nuevos créditos y privilegiaron la mejora de su liquidez en condiciones de alta incertidumbre. Pasados los momentos más agudos de la crisis, la liquidez de las entidades empezó a recuperarse como también la oferta de financiamiento (Bleger, 2004).

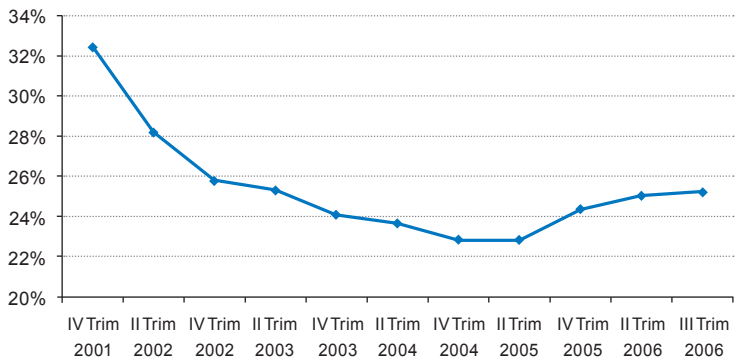
Durante el año 2004 se advierte una marcada tendencia al restablecimiento del crédito, tanto para las personas como para las empresas. Sin embargo, el crecimiento de los préstamos se concentra en las líneas de muy corto plazo (adelantos en cuenta y descuentos de valores). El aumento significativo de los cheques en circulación confirma el restablecimiento gradual de la cadena de pagos y mejora la posibilidad de descontar las cuentas a cobrar de las pymes, para ampliar su capital de trabajo (Bleger, 2004).

Vale la pena consignar que desde los inicios del período post-convertibilidad, especialmente a partir del año 2003, se han generado algunas fuentes alternativas de financiamiento a las pymes. A los tradicionales financiamientos a través de proveedores se ha sumado, de manera todavía incipiente pero con un crecimiento exponencial, el mercado de capitales. Los instrumentos que ha desarrollado este mercado son el descuento de cheque de pagos diferido, los fideicomisos financieros, las obligaciones negociables para pymes y, en forma insignificante aún, la apertura de capital a través de un panel específico. A pesar de ello, la participación del mercado de capitales en el financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) continúa siendo marginal. Una comparación permite apreciar que el financiamiento brindado por el mercado de capitales a este segmento representa aproximadamente 4% del que ofrece el sistema bancario (Kulfas, 2009).

Dado que no existen datos oficiales de los montos de créditos bancarios a pymes, se reseñarán las estimaciones realizadas por Bleger (2007) y las que presenta el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (Cedif-Ar) para observar el grado de acceso de las firmas al sistema financiero

en los últimos años. Cabe señalar que no es posible construir una serie de datos homogénea, ya que los criterios de clasificación utilizados en cada caso exhiben algunas diferencias. No obstante, ambos resultados contribuyen al análisis del acceso al crédito de las pymes, al igual que los informes elaborados por el Mapa Pyme, que serán luego presentados.

Gráfico 1
Empresas con acceso al financiamiento bancario como proporción del total de empresas formales
(Años 2001-2006 en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Bleger (2007).

Según las estimaciones de Bleger (2007), sólo una cuarta parte de las MIPYME formales de Argentina accedía al crédito bancario después del año 2003 y hasta fines de 2006. Para hacer ese análisis, Bleger utiliza las estadísticas del BCRA bajo el criterio de considerar "crédito pyme" a los préstamos de hasta $ 5.000.000 contraídos por empresas formales (incluidos los de las microempresas).

El criterio de clasificación del financiamiento a pymes del Cedif-Ar consiste en sumar la cartera comercial de préstamos menores a $ 500.000 y las financiaciones a empresas de entre $ 500.000 y $ 5.000.000, con el fin de no contabilizar los créditos al consumo[4].

[4] En agosto de 2009 el BCRA cambia la metodología en las normas de presentación de la información de los bancos, lo que impide realizar la depuración de los préstamos al consumo.

Cuadro 1
Estimación de la cartera de las MIPYME en el sistema bancario
(Años 2005-2009 en millones de pesos)

	2005	2006	2007	2008	2009
Stock de financiaciones a pymes	19.433	25.119	32.267	35.118	38.577
Bancos públicos	5.947	7.061	8.426	11.497	13.793
Bancos privados nacionales	6.484	8.701	11.251	10.968	12.514
Bancos privados extranjeros	5.793	7.392	9.906	9.794	9.104
Bancos cooperativos	1.209	1.965	2.683	2.859	3.166
Total financiaciones sistema bancario	106.346	127.185	162.378	183.547	196.992
Financiaciones a pymes / Total	18,3%	19,7%	19,9%	19,1%	19,6%
Participación en el financiamiento de las pymes					
Bancos públicos	30,6%	28,1%	26,1%	32,7%	35,8%
Bancos privados nacionales	33,4%	34,6%	34,9%	31,2%	32,4%
Bancos privados extranjeros	29,8%	29,4%	30,7%	27,9%	23,6%
Bancos cooperativos	6,2%	7,8%	8,3%	8,1%	8,2%

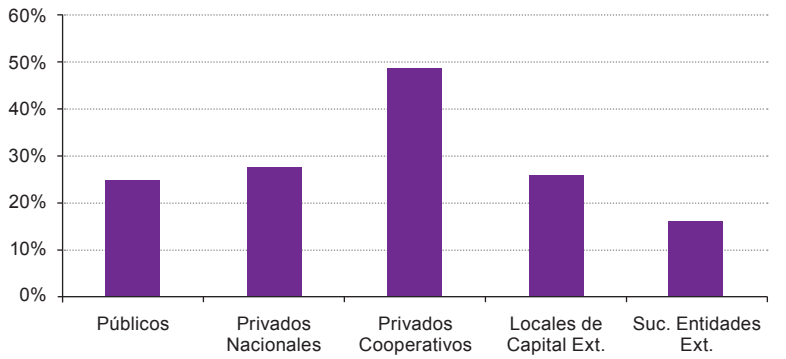
Fuente: Elaboración propia basada en datos del Cefid-Ar.

El principal cambio que se ha producido en los últimos años se relaciona con la mayor presencia de los bancos públicos en el financiamiento a las pymes.

Durante el período 2005-2007 han sido los bancos privados nacionales los que han liderado la provisión de créditos a las pequeñas y medianas empresas, seguidos por los extranjeros, dejando a los bancos públicos en tercer lugar. No obstante, esta situación se revierte en los dos años subsiguientes, quedando los bancos públicos en el primer lugar (36%). En orden de importancia, le siguen los privados nacionales (32%), los extranjeros (24%) y los cooperativos (8%). Cabe señalar que entre 2005 y 2009, los bancos cooperativos y los públicos han presentado un mayor crecimiento de su cartera orientada a las pymes (27% y 21% respectivamente) que los privados nacionales y extranjeros (18% y 12% respectivamente).

Esencialmente, el incremento en la participación de los bancos cooperativos y públicos se debe a las políticas contracíclicas implementadas desde el gobierno nacional para aumentar las posibilidades de financiamiento al sector productivo, y en particular, a las firmas más vulnerables (por su tamaño o por su actividad).

Gráfico 2
Participación del crédito a las pymes en el total de financiaciones a empresas según tipo de entidad bancaria



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Bleger (2007).

En cuanto a la importancia de las pymes en las carteras de los bancos, se pueden analizar los resultados presentados por Bleger. Según se observa en el Gráfico 2, sólo los bancos cooperativos poseen una clara orientación hacia las MIPYME (49% de la cartera), mientras que en los otros tipos de bancos estas empresas representan entre 16% y 28% de la cartera de financiaciones. Aquí también se verifica la escasa relevancia que otorga la banca extranjera a las empresas de menor tamaño, tal como se señaló en el primer apartado.

En síntesis, es posible observar que la reducida utilización del financiamiento por parte de las pymes constituye un fenómeno que existe hace varias décadas. Si bien en los años posteriores a la devaluación el stock de crédito pyme se fue ampliando, su participación en el total del mercado financiero es aún reducida.

2. *Las causas del reducido financiamiento a las pymes*

Hasta aquí se presentaron diversos indicadores que dan cuenta de la reducida proporción de pymes que tiene acceso al crédito bancario y la vinculación de este fenómeno con la conformación del sector financiero. Para indagar acerca de las causas de esta situación, se utilizarán los resultados presentados por el Mapa Pyme, un programa que elaboró estimaciones de este segmento empresarial a partir de relevamientos, el cual funcionó activamente en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) hasta fines de 2007. Desde ese entonces, no se han publicado más

informes del programa. Los indicadores que se mostrarán son resultado de las encuestas aplicadas por el programa a las pequeñas y medianas empresas[5] durante el período 2003 y 2006. Por tanto, la información presentada analiza el funcionamiento del sistema de crédito desde el lado de la demanda.

A continuación se exhiben datos para cuantificar no sólo el grado de acceso al financiamiento de las pymes sino también su interés por disponer de créditos. En tal sentido, se advierte que sólo 33% de las pymes solicitó financiamiento bancario al menos una vez durante el período 2003-2006, lo que demuestra la reducida demanda por parte de las firmas. No obstante, de esas empresas, 82% ha logrado con éxito la obtención del crédito. Por tanto, puede afirmarse que si bien hay una proporción minoritaria de pymes que busca financiamiento, la gran mayoría lo obtiene. Los datos para el segundo semestre de 2007 arrojaron resultados similares: 20% de las empresas solicitó financiamiento, de las cuales 77% lo obtuvo.

Gráfico 3
Accesibilidad de las pymes al financiamiento
(En porcentajes)



Fuente: Mapa Pyme, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

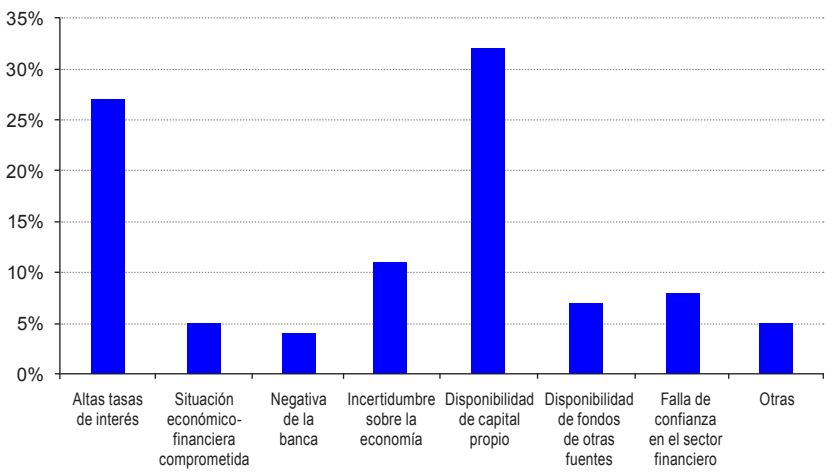
En el Gráfico 3 se pueden percibir algunas diferencias respecto a la accesibilidad de las empresas en función de su rubro de actividad. Se destacan las firmas de los sectores industria y transporte por su interés en la solicitud de crédito; las pymes del sector comercio, por su parte, presentan la mayor tasa de éxito en conseguir el financiamiento.

5 No incluye a las microempresas.

De lo anterior se desprende que, si bien existe un mercado de crédito a las pymes, éstas eligen estrategias independientes para financiarse, estando el mercado restringido sólo a un pequeño subgrupo. La segmentación del mercado de crédito y la escasa participación de las pymes en el stock de préstamos del sistema financiero se deben, entonces, no sólo a la desaprobación de proyectos por parte de los bancos, sino también a las reducidas solicitudes de financiamiento de las empresas.

Teniendo en cuenta estos resultados, vale la pena preguntarse, por un lado, los motivos que llevan a que las firmas no demanden préstamos bancarios, y por el otro, las causas esgrimidas para explicar el fracaso de las empresas que sí solicitan financiamiento.

Gráfico 4
Principales razones de las pymes para no solicitar crédito bancario
(En porcentajes)



Fuente: Mapa Pyme, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

En el Gráfico 4 se aprecia que la principal razón por la que las empresas no solicitan financiamiento es la disponibilidad de capital propio (32%). En tal sentido, la recuperación de los niveles de rentabilidad durante el período post-convertibilidad impulsó a muchas empresas a optar directamente por autofinanciarse. Cabe apuntar, no obstante, que una empresa que cuenta con recursos puede igualmente recurrir al crédito, con el fin de ampliar el apalancamiento y realizar mayores inversiones a largo plazo. Es decir, la disponibilidad de recursos propios no tiene una vinculación unívoca con la no recurrencia al crédito bancario.

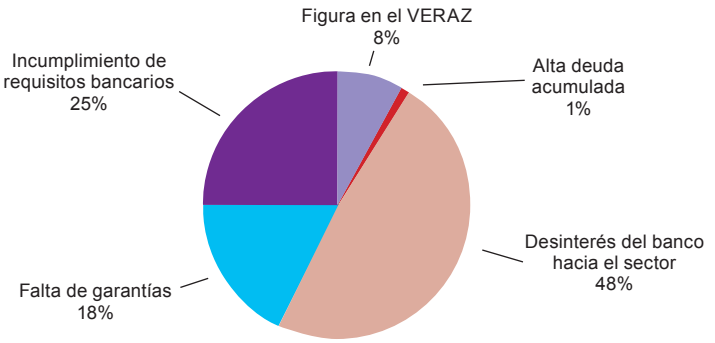
La segunda razón esgrimida por las empresas son las altas tasas de interés de los préstamos bancarios. En este caso el análisis es complejo, porque las tasas de interés promedio se fueron reduciendo en el período bajo estudio. A pesar de ello, evidentemente, el costo de financiarse continúa siendo un impedimento para las pymes para utilizar el canal bancario para disponer de recursos (Kulfas, 2009).

Las altas tasas de interés reflejan, tal como se ha dicho, los problemas de opacidad de la información en los mercados de crédito que se acentúan en el caso de las pymes, aunque también pueden atribuirse a un desinterés de las entidades financieras por canalizar recursos hacia ese segmento, prefiriendo a los clientes de primera línea u otras alternativas más rentables de menor plazo.

Luego, el Mapa Pyme indaga a las empresas que han fallado en la solicitud de crédito, para conocer su percepción acerca de los motivos por los cuales no han logrado la aprobación del banco. La principal causa mencionada por las empresas es el desinterés de los bancos en financiar a las pymes y, en segundo lugar, el incumplimiento de los requisitos impuestos por las entidades. Tampoco es despreciable la falta de garantías como uno de los obstáculos para el acceso al crédito, factor que ha sido oportunamente citado en la revisión bibliográfica.

A partir de las dificultades de las pymes para cumplir con los requisitos de información de los bancos así como de las garantías solicitadas, se puede arriesgar a decir que las instituciones financieras no recurren a metodologías de evaluación soft. Por el contrario, parecen predominar las tecnologías hard, sumando además las exigencias de presentación de algún tipo de garantía para evitar los problemas de opacidad de información.

Gráfico 5
Principales razones del rechazo de solicitud de crédito bancario
(En porcentajes)



Fuente: Mapa Pyme, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).
Nota: Los datos reflejan la percepción de las pymes encuestadas por el programa.

Si bien no se dispone de relevamientos que recojan en forma sistemática las percepciones desde el lado de la oferta acerca de las razones por las cuales las pymes tienen escasa participación en los mercados de crédito, algunos estudios indican que el alto grado de informalidad de las pymes constituye el principal obstáculo. Esta informalidad se manifiesta en la existencia de estados contables que no reflejan cabalmente la realidad de la empresa, con lo cual la evaluación de los proyectos y del riesgo asociado se basan en información errónea, y por ende no permiten estimar adecuadamente riesgos. Los mayores costos asociados a la evaluación de créditos a las pymes y la priorización a otorgar financiamiento a las firmas clientas son otros de los argumentos que suelen aducir los bancos (Bebczuk, 2010; Bleger, 2005; Kulfas, 2009).

Además, si bien este punto no aparece expresamente señalado, existen importantes diferenciales de rentabilidad entre los productos que ofrece la banca comercial. Así, es posible encontrar patrones de rentabilidad y riesgo mucho más beneficiosos para la banca comercial en los productos vinculados al crédito personal e hipotecario que para el caso de empresas, y menos aún para pymes (Kulfas, 2009).

En conclusión, la segmentación del mercado de crédito en Argentina data de varias décadas, aunque las políticas implementadas durante los años noventa contribuyeron a sentar las bases de un sistema financiero que desfavoreció a las pequeñas y medianas empresas. Si bien entre el año 2006 y el 2010 ha ido mejorando el acceso al financiamiento de las pymes, su participación en el mercado de crédito continúa siendo reducida, explicada en buena medida por la escasa demanda por parte de las empresas. Una de las principales razones de ello es la disponibilidad de recursos propios de las pymes y su preferencia por el autofinanciamiento. Empero, también existe un componente de reticencia de estas firmas para endeudarse o para recurrir a las instituciones bancarias teniendo en cuenta que podrían contar con un mayor apalancamiento de inversión en caso de recurrir al crédito bancario.

Tampoco debe restarse importancia a aquellas empresas que no demandan financiamiento porque se autoexcluyen del sistema. A diferencia de las pymes que optan por utilizar recursos propios para no endeudarse, el grupo de las autoexcluidas no recurre a los bancos porque tienen la certeza de que no van a alcanzar los requisitos que se les solicita o bien porque reconocen la ausencia de capacidades para gestionar los préstamos.

Como elemento positivo se destaca el incremento de la participación de los bancos públicos en el otorgamiento de créditos a las pymes en 2008 y 2009, fruto de la política contracíclica implementada por el gobierno para

atenuar posibles efectos de la crisis financiera internacional que, junto a la incorporación de recursos adicionales para las líneas de créditos a las empresas de menor tamaño, contribuyeron a mejorar la accesibilidad de las pymes al crédito bancario.

C. Los enfoques de las instituciones de apoyo a pymes y los sistemas de crédito de segundo piso. Su evolución desde los años noventa

Una vez que se ha demostrado que existe una escasa utilización del financiamiento bancario por parte de las pymes, al tiempo que se ha investigado respecto de los motivos por los que esto sucede, se reconoce la importancia de las intervenciones públicas para mejorar y ampliar el acceso de las empresas al sistema financiero.

En esta sección se presentarán los instrumentos de asistencia financiera implementados en Argentina desde los años noventa, con énfasis en los sistemas de segundo piso.

Cabe señalar que en los comienzos de la década, la problemática pyme no tenía relevancia en la agenda de las políticas públicas, respondiendo a una lógica de implementación de medidas de ajuste estructural *market friendly* y de liberalización de la economía. Luego, a mediados de los años noventa se introdujeron dos cambios institucionales sustanciales que parecían revertir esta situación: la sanción de la Ley 24.467 en 1995, llamada la "Ley Pyme", que generaba una serie de instrumentos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas —modificada por la Ley 25.300 en el año 2000— y la creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) dos años más tarde[6].

En función de ello, para el análisis de los instrumentos ejecutados con el fin de facilitar el acceso de las pymes al crédito, se distinguirán dos períodos: el primero, que se extiende hasta el año en que se sanciona la "Ley Pyme", y el segundo, desde ese momento hasta la actualidad.

Dado que el centro neurálgico de las políticas de asistencia a las pequeñas y medianas empresas es actualmente la SEPYME, se pondrá especial atención en las acciones implementadas desde allí. Empero, sobre el final del apartado, se presentará una reseña de las medidas que se llevan adelante desde otras instituciones que también contribuyen a la facilitación del acceso al crédito por parte de las pymes.

[6] A pesar de ello, como se corroborará más adelante, sólo durante el período post-convertibilidad se profundizará la política de asistencia a las pequeñas empresas.

1. *Primera etapa: asistencia financiera a principios de los años noventa*

A principios de la década de los noventa se observaba una marcada segmentación del crédito desde el punto de vista de la disponibilidad y del costo del financiamiento bancario. Por un lado, esto se verifica a partir de los diferenciales de las tasas de interés entre las empresas de primera línea y el resto de los demandantes del sistema; y por el otro, por la concentración de las carteras activas en los "principales deudores" (Rozenwurcel y Fernández, 1994).

A pesar de que durante los años anteriores a la sanción de la "Ley Pyme" se implementaron sólo unas pocas políticas de apoyo al sector, también se introdujeron ciertos cambios en la normativa para mejorar el acceso al financiamiento. Así, desde el BCRA se impulsaron nuevas reglamentaciones para reducir la concentración de los créditos en las carteras de los bancos, a partir de la flexibilización de los requerimientos solicitados a las empresas para obtener financiamiento[7].

Adicionalmente, a pesar de que aún no se había constituido la SEPYME, se registra la implementación de algunos instrumentos orientados a mejorar el acceso de las empresas más pequeñas al financiamiento. Entre ellos destaca el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de las Pymes o Plan Trienal, que luego se empalmará con el actual Programa de Bonificación de Tasas, y el Programa Global de Crédito.

El Plan Trienal se creó mediante el Decreto N°2586 de 1992 y se puso en marcha en mayo de 1993. Su objetivo era facilitar el acceso de las empresas de menor tamaño a créditos bancarios, mediante un abaratamiento de los costos a partir del otorgamiento de subsidios sobre las tasas de interés, tanto para la constitución de capital de trabajo como para la realización de inversiones. Cabe hacer presente que la autoridad de aplicación era la entonces denominada Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, ya que aún no se encontraba conformada la SEPYME.

El programa contemplaba un paquete de financiamiento por un total de U$S 2.050 millones, con dos líneas de crédito: a) la conformada con fondos de la banca comercial pública y privada, con un subsidio oficial a la tasa activa de cuatro puntos anuales y, b) otra que estaba integrada con fondos del Banco Nación Argentina (BNA), para la canalización de préstamos con un subsidio al banco oficial de 2% nominal anual sobre los montos otorgados dentro del cupo previsto (Rozenwurcel y Fernández, 1994).

[7] Los principales cambios en la normativa se asocian a la reducción en el porcentaje del financiamiento solicitado que debía estar garantizado por las empresas mediante activos patrimoniales.

El Plan Trienal no constituyó estrictamente un programa de financiamiento de segundo piso, ya que los bancos participantes debían hacer los desembolsos de los préstamos otorgados a las pymes, asumiendo la totalidad del riesgo inherente a las operaciones. Sin embargo, considerando que las tasas de interés eran subsidiadas con fondos públicos y que existió una relación indirecta entre el Estado y las empresas a través de los bancos, el programa contenía elementos de un sistema de segundo piso[8].

De acuerdo a los datos presentados por Rozenwurcel y Fernández (1994), los primeros resultados del Programa Trienal en relación a la línea de créditos integrada con fondos de la banca comercial fueron los siguientes:

- Hasta octubre de 1993 se habían licitado $ 881 millones, aunque sólo se habían otorgado 9.705 créditos por $ 346 millones, lo que implica un nivel de ejecución inferior a 40%. Las tasas de interés máximas aceptadas en las licitaciones fueron de 16% anual en los primeros dos concursos y de 15% en el tercero[9].
- En la distribución de los préstamos por actividad sobresale la elevada participación del sector agropecuario, que contrasta con la reducida participación del sector industrial.
- En relación a la distribución geográfica, se advierte una fuerte concentración en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que en conjunto recibieron más de 60% de los créditos. Este resultado, sin embargo, no resulta llamativo si se considera que estas son las principales provincias agropecuarias, lo que se corresponde con la distribución sectorial de los préstamos.

A fines de 1993 comenzó a implementarse otro programa de apoyo a las pymes, bajo una lógica de asistencia de segundo piso: el Programa Global de Crédito para la Micro y la Pequeña Empresa (PGC). Creado con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y recursos complementarios de los bancos comerciales participantes, su objetivo era ampliar el acceso al crédito y también brindar asistencia técnica a las pymes de todo el país.

El monto inicial del programa fue de sólo U$S 60 millones, de los cuales U$S 45 millones fueron aportados por el BID y el resto por los bancos comerciales. De todos modos se trataba de un seed fund, ya que se esperaba

8 La misma situación será explicitada con el Programa de Bonificación de Tasas que se crea a partir de la sanción de la Ley Pyme en el año 1995.

9 Las tasas de interés promedio para 1993 de los adelantos en cuenta corriente eran de 36,58%; para préstamos a empresas de primera línea a 30 días, 10,30%, según datos del BCRA.

acceder a un segundo tramo para ampliar los recursos disponibles y continuar con la operatoria del programa (Rozenwurcel y Fernández, 1994).

El mecanismo de distribución de los créditos era el siguiente: el BID otorgaba los fondos al BCRA y éste los canalizaba a través de las instituciones financieras oficiales, privadas o cooperativas, previamente seleccionadas sobre la base de indicadores elaborados por la Superintendencia de Bancos del BCRA.

Los beneficiarios del programa eran las microempresas (hasta 5 ocupados en relación de dependencia) y pequeñas empresas (hasta 20 ocupados), en ambos casos con una facturación anual y un patrimonio neto de hasta U$S 200.000, nuevas o existentes, ubicadas en zonas rurales o urbanas, y dedicadas a actividades agropecuarias, industriales, mineras, comerciales o de servicios. Los créditos se podían destinar para capital de trabajo o inversiones, y el monto máximo por operación era de U$S 20.000 por beneficiario, pero además cada banco debía participar con fondos propios con U$S 10.000 en promedio por operación (Rozenwurcel y Fernández, 1994).

La tasa de interés que cobraba el BCRA a los bancos intervinientes se fijaba semestralmente en función de la tasa que el BID determinaba para ese período. Al inicio del programa la tasa fijada fue de 8,5% anual para los bancos, quedando para los usuarios en 13,5% anual (una tasa mínima de 12% y una tasa máxima de 15%), lo que constituía una reducción significativa respecto de las tasas cobradas en el mercado, especialmente para empresas de pequeña envergadura. El plazo de pago máximo previsto era de 48 meses, con garantías a satisfacción de los bancos intervinientes, ya que éstos soportaban la totalidad del riesgo crediticio. En la distribución de los fondos el propósito era premiar a aquellos bancos que canalizaran recursos a las regiones con menor desarrollo relativo (Rozenwurcel y Fernández, 1994).

La implementación de este programa fue intermitente desde sus comienzos. Luego del lanzamiento de la prueba piloto, al fracasar en la renovación de fondos no se pudo continuar con el segundo tramo de la línea que se había previsto. En el 2006 el programa estuvo nuevamente operativo, quedando inactivo una vez que los fondos asignados fueron utilizados en su totalidad. La principal razón de esta intermitencia es que la fuente primaria de recursos con los que opera es el financiamiento externo. Por tanto, cuando los fondos se agotan, la continuidad del programa depende del éxito en la negociación de recursos adicionales.

Respecto de la intervención de la banca pública, además del BNA -que funciona como institución de primer piso otorgando créditos directamente a las empresas- en enero de 1992 se creó el Banco de Inversión y Comercio Exterior

(BICE) como una entidad de segundo piso. Su objetivo inicial era captar fondos externos para financiar inversión y actividades vinculadas al comercio exterior, y canalizar los créditos a través de instituciones comerciales.

De acuerdo al estudio de 1994 del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), en un primer momento el BICE había realizado convenios de financiamiento con instituciones como el Banco Mundial, el BID y el Eximbank de Japón, con el fin de disponer de recursos. Asimismo, la Secretaría de Hacienda de la Nación también se había comprometido a aportar fondos. A pesar de ello, el BICE terminó centrando sus actividades en el otorgamiento de préstamos al sector privado en forma directa, por lo que actuó esencialmente como entidad de primer piso.

Por último, cabe señalar que en los primeros años de la década de los noventa existían otras formas de asistencia financiera de segundo piso, las cuales operaban con financiamiento internacional. Rozenwurcel y Fernández (1994) mencionan las siguientes entidades:

- Eximbank: la cartera de riesgo del Eximbank de Estados Unidos en Argentina ascendía a U$S 1.700 millones, con U$S 300 millones que correspondían a líneas de créditos disponibles para las pymes a través de bancos locales.
- Corporación Financiera Internacional: hasta 1994 había destinado aproximadamente U$S 130 millones en créditos a pymes por medio de cinco bancos locales que operaban como sus intermediarios financieros.
- Corporación Interamericana de Inversiones: esta entidad otorgó préstamos para distintos proyectos encarados por empresas medianas y grandes, por un monto global que superaba los U$ 20 millones. La Corporación tenía también comprometido un aporte de capital en el Banco Mayorista del Plata, entidad bancaria constituida por dos decenas de bancos cooperativos, con el propósito de facilitar el acceso de éstos y sus pequeñas empresas asociadas al mercado de capitales.

2. Segunda etapa: desde la sanción de la Ley Pyme hasta la actualidad

La legislación vigente relativa a la asistencia a las pymes se plasma en la Ley 25.300, sancionada en el año 2000, como modificatoria de la Ley 24.467 de 1995. Por tanto, algunos instrumentos han sido creados mediante la primera ley y otros, por la segunda; en tanto, también hay programas que se implementaron por normativa de menor jerarquía.

Las principales políticas han sido llevadas a cabo por el organismo encargado del diseño y ejecución de las políticas de apoyo a las pymes, es decir, la SEPYME, la cual gestionó esencialmente tres programas de financiamiento: el Programa de Bonificación de Tasas, el Programa Global de Crédito y el Fondo Nacional de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa.

Sin embargo, también otras instituciones públicas implementaron diversas políticas para facilitar el acceso al crédito a las pymes, como el Banco Nación, el BICE, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnología. En algunos casos, los sistemas utilizados son de primer piso, mientras que en otros se aplicaron metodologías de segundo nivel.

a) Programas de asistencia financiera implementados por la SEPYME[10]

En primer lugar, se encuentra el Programa de Bonificación de Tasas (PBT), creado por la Ley 24.467 y posteriormente modificado por la Ley 25.300, como una reedición del Plan Trienal. El PBT, hoy vigente, tiene por objetivo facilitar el acceso de las pymes al crédito mediante subsidios sobre la tasa de interés de préstamos otorgados por las entidades financieras, las cuales participan del programa a través de licitaciones. Los montos se adjudican en función de las mejores ofertas recibidas, teniendo en cuenta las tasas de interés y plazos de los préstamos a otorgarse por las entidades financieras.

Las bonificaciones varían de acuerdo al grado de desarrollo productivo que presenta la zona donde se ubique la empresa, favoreciendo a aquellas provincias y/o regiones de menor desarrollo relativo, estableciéndose un máximo de 8 puntos porcentuales anuales o de 50% de la tasa ofertada, la que resulte menor.

Las líneas lanzadas por el programa se orientan al financiamiento de capital de trabajo, bienes de capital y/o proyectos de inversión. Habitualmente, se ofrece financiamiento de carácter general, aunque también existieron algunas líneas de créditos para sectores específicos.

En la actualidad se encuentran vigentes las siguientes líneas de crédito en el marco del PBT:

- Financiamiento de Actividades Productivas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: surge de un acuerdo con el Banco Nación, como

[10] En esta sección se presentarán valores en pesos. Vale aclarar que el tipo de cambio promedio entre 2002 y 2008 osciló entre $ 2,9 y $3, 2 por dólar, mientras que en 2009 ascendió a $ 3,7.

anexo a su "línea 400"[11] para ofrecer préstamos para inversiones, con un cupo de $ 500 millones. El monto máximo del financiamiento por cada empresa es de $ 800.000 con un plazo de 60 meses. Los créditos de esta línea son otorgados por el BNA, mientras que la SEPYME brinda subsidios sobre la tasa de interés de entre 1 y 2 puntos porcentuales, dependiendo del sector de actividad. Considerando que el BNA ofrece una bonificación por buen cumplimiento, las tasas para las pymes beneficiarias rondarían entre 10,5% y 12,5%. No obstante, tal como se mencionará en el apartado siguiente, hay ciertos sectores que fueron considerados "vulnerables frente a la crisis internacional", los cuales recibirían 1 punto adicional de bonificación, accediendo a créditos con tasas de entre 9,5% y 11,5% anual.

- Financiamiento de Capital de Trabajo e Inversiones para el sector Turismo: también forma parte de la "línea 400" del BNA. Los montos de los préstamos tienen un máximo de $ 800.000 para inversión y de $ 300.000 para capital de trabajo y las tasas de interés vigentes son de 12%, con una bonificación de 2 puntos porcentuales por parte de la SEPYME.

- Línea de financiamiento para adquisición de bienes de capital e inversiones: se trata de una línea de financiamiento para la realización de inversiones, ejecutada desde los bancos que participaron en la licitación efectuada a fines de 2009. En ésta se adjudicó un cupo de $ 300 millones entre 14 bancos, que se comprometieron a ofrecer préstamos a las pymes a una tasa de 13% anual. La SEPYME otorga subsidios diferenciales, favoreciendo a las empresas de menor envergadura: bonifica 2 puntos porcentuales sobre las tasas de interés de los créditos para micro y pequeñas empresas, 1 punto para las medianas. Además, provee 1 punto porcentual adicional de subsidio si se trata de empresas radicadas o próximas a radicarse en parques industriales.

- Línea de financiamiento para capital de trabajo e inversiones: constituye la última línea lanzada por la SEPYME que se ejecuta a través de los bancos comerciales que participaron en la licitación, con el fin de brindar financiamiento para inversiones y capital de trabajo, con subsidios diferenciales a favor de los créditos de mayor plazo y de las firmas de menor tamaño. En la licitación, efectuada en julio de 2010,

[11] La reglamentación N°400 del BNA constituye una línea para el Financiamiento de Inversiones de Actividades Productivas para las MIPYMEIPYME, con diferentes destinos asociados a la realización de inversiones, en pesos o dólares, y un plazo máximo de 10 años. Las tasas de interés dependen del resto de las condiciones del crédito.

se adjudicó un monto de $ 200 millones entre 23 bancos, los que deben ofrecer créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas.. La SEPYME bonifica 3 puntos porcentuales sobre las tasas de interés de créditos para micro y pequeñas empresas y 2 puntos si se trata de empresas medianas. Se bonifica 1 punto adicional anual a operaciones de 6 a 12 meses de plazo; 1,5 si está entre 12 y 18 meses, y 2 puntos adicionales para créditos de duración mayor a los 18 y hasta los 24 meses. Como resultado de ello, la pyme debe pagar una tasa de interés de aproximadamente 10% anual sobre créditos para capital de trabajo y de 13% para bienes de capital.

- Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER): instrumento también del Banco de la Nación Argentina, en el cual el rol de la SEPYME se limita a entregar un subsidio sobre la tasa de interés de los créditos otorgados. El programa tiene actualmente tres líneas de crédito vigentes: Fomento al Desarrollo Sectorial, Fomento a la Asociatividad Empresaria y Fomento al Desarrollo de Microemprendimientos (este programa será desarrollado más adelante).

Dado que no se cuenta con información desagregada de los resultados del Programa de Bonificación de Tasas, se sigue a Kulfas (2009), quien muestra que durante el período 2003-2007 se llevaron a cabo operaciones de crédito por un total de $ 1.763 millones[12].

Entre los principales aspectos positivos del PBT se destaca la existencia de cierta cobertura regional (a pesar del predominio de créditos en las provincias centrales), la generación de efectos de adicionalidad en términos de volumen crediticio otorgado, una aceptable relación entre costo fiscal y beneficios y que el riesgo queda en manos del banco. Entre las debilidades del programa figura la dificultad para otorgar una orientación específica, fundamentalmente respecto a los sujetos de crédito, al estar implementado desde el sistema bancario; la existencia de un sesgo hacia empresas que ya eran clientas de los bancos y la concentración de los créditos en torno a firmas de mediano porte (Kulfas, 2009).

Entonces, los subsidios estatales constituyen una herramienta útil para reducir los costos del crédito, uno de los obstáculos mencionados por las empresas para solicitar financiamiento. Por el contrario, el programa no es idóneo para solucionar otras fallas del mercado de crédito, por ejemplo, aquellas referidas a la opacidad de la información, que termina provocando

[12] Debe aclararse que en el total se incluyen créditos de corto plazo para capital de trabajo.

un racionamiento del financiamiento debido a las rigideces de los bancos en la solicitud de datos para la evaluación de riesgo.

Tal como se ha expresado[13], el Programa de Bonificación de Tasas presenta, al mismo tiempo, características de un instrumento de primer y de segundo piso. Por un lado, los fondos de los créditos provienen de los bancos comerciales, los cuales son encargados, además, de otorgarlos, lo que indicaría que el mecanismo es de primer piso. Empero, el programa también dispone de recursos públicos para subsidiar las tasas de interés, que se canalizan indirectamente a las empresas a través de las instituciones bancarias, lo cual indicaría que la asistencia financiera es de segundo nivel.

Otra de las herramientas que utiliza actualmente la SEPYME para facilitar el acceso al financiamiento es el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME). Se trata de un fideicomiso del Estado Nacional de $ 100 millones, cuya finalidad es el otorgamiento de financiación para inversión de las MIPYME a largo plazo.

Si bien el fondo se constituyó mediante la Ley 25.300 del año 2000, recién se implementó dos años después. La motivación inicial de la creación del fondo era promover la realización de inversiones de capital de riesgo, actuando la SEPYME como organismo de segundo piso. Hasta ese momento, la industria de capital de riesgo se encontraba escasamente desarrollada en Argentina. Durante la discusión del proyecto de ley, sin embargo, se introdujo la posibilidad de que el fondo pudiera destinarse a proveer financiamiento a las empresas para inversiones productivas a mediano y largo plazo. Dada la realidad imperante en el país, signada por la fuerte restricción crediticia para las pymes y agravada posteriormente por la crisis financiera de fines de 2001, el objetivo inicial del programa se vio desvirtuado. De este modo, los créditos otorgados desde la puesta en marcha del fondo se canalizaron directamente desde el FONAPYME y, al menos en un principio, no respondieron a requisitos de calidad de las inversiones o de impacto regional (Bezchinsky, 2003).

En consecuencia, actualmente la SEPYME gestiona el FONAPYME como institución de primer piso orientada a la provisión directa de financiamiento para proyectos de inversión de mediano y largo plazo, para empresas o asociaciones de empresas. El programa no opera como "ventanilla permanente"; en cambio, se realizan llamados a la presentación de proyectos, algunos de carácter sectorial y otros más generales, que son evaluados por los técnicos para determinar su viabilidad.

[13] Cuando se explicó el funcionamiento del Plan Trienal se había adelantado respecto a las similitudes en el funcionamiento con el Programa de Bonificación de Tasas.

En una primera instancia, la ejecución del programa sufrió de inconvenientes burocráticos que impactaron negativamente sobre los tiempos de evaluación. Así, se producían demoras de hasta siete meses para el otorgamiento de un crédito. Luego, desde el año 2006 se introdujo una serie de cambios con el fin de disminuir los tiempos de espera[14] (Kulfas, 2009).

Cabe precisar, en todo caso, que el programa ha presentado muy bajos niveles de ejecución. Durante los años 2008 y 2009 se asistieron cerca de 50 empresas cada año, por $ 12 y $ 15 millones, respectivamente, un monto reducido si se considera que el FONAPYME se trata de un fideicomiso de $ 100 millones (SEPYME).

Al ser ejecutado por la SEPYME y no por los bancos, FONAPYME es una herramienta útil para ampliar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas frente a la reticencia de las entidades financieras de proveerles financiamiento y, especialmente, para cubrir segmentos de la demanda que implican mayores riesgos. Sin embargo, el bajo nivel de ejecución del programa demuestra el escaso alcance del mismo, y las demoras de evaluación juegan en contra en la solución de los problemas de información de las pymes.

Por último, el tercer programa de asistencia financiera implementado por la SEPYME es el Programa Global de Crédito (PGC), destinado a facilitar a las MIPYME el acceso al crédito de largo plazo. En realidad, constituyó la incorporación de un nuevo tramo del programa, el cual fue ejecutado mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su operatoria fue planeada e implementada junto al Banco Central, que también actuó como agente financiero. Los fondos ascendieron a un monto total de crédito de US$ 388 millones, provenientes, en igual magnitud, del préstamo del BID y del aporte de la contrapartida local, a cargo de las entidades financieras participantes (Kulfas, 2009).

El Programa Global de Crédito se orientó a cubrir una de las principales falencias que se percibían a fines de 2006, la cual estaba dada por la ausencia de crédito a largo plazo en el mercado financiero. El PBT había cumplido un rol en el abaratamiento del crédito a las pymes, pero al estar fondeado con los recursos de las propias entidades financieras, no resolvía el problema de descalce de plazos debido a que casi la totalidad de las fuentes del sistema financiero son de corto plazo. Por tanto, el PGC se puso en marcha como instrumento complementario (Kulfas, 2009).

[14] No se dispone de información actualizada para conocer los tiempos de demora en la evaluación de los proyectos.

El nuevo tramo del PGC presentaba las mismas características que los anteriores. Como intermediarios financieros del programa actuaban los bancos comerciales, los que operaban con recursos propios y del BID. Por tanto, se trató de un instrumento de crédito de segundo piso.

El fondeo otorgado a las entidades financieras estaba sujeto a una serie de condiciones, como por ejemplo, que los plazos de los créditos deberían ser de entre 3 y 10 años, con un monto máximo de U$S 1 millón para el caso de micro y pequeñas empresas, y de US$ 3 millones para firmas medianas. La tasa activa se conformaba por una tasa de transferencia que se modificaba en forma trimestral, fijada inicialmente en 2,9%, más un spread, que era de 6%. Adicionalmente, los bancos participantes estaban obligados a monetizar los créditos a las MIPYME con anterioridad a la solicitud de los fondos. De este modo, se aseguraba que el destino de los recursos fuera exclusivamente el financiamiento a las MIPYME.

Kulfas subraya como elemento positivo del programa su rápida ejecución, evidenciando la existencia tanto de un problema de escasez de fuentes de fondeo a mediano y largo plazo como de rentabilidades relativas, que inducen a las entidades a orientar sus aplicaciones preferentemente hacia otros negocios (créditos personales, grandes empresas y sector público prioritariamente).

Cabe puntualizar que este programa no se encuentra vigente entre las herramientas de asistencia financiera de la SEPYME Tal como se ha dicho anteriormente, el funcionamiento del mismo depende del éxito en la negociación de recursos con los organismos internacionales una vez que se han ejecutado completamente.

Además de los programas mencionados, la SEPYME ofrece una herramienta para que las pequeñas y medianas empresas puedan disponer de garantías para la gestión de créditos bancarios, otra de las restricciones que enfrenta el sector para acceder al sistema financiero[15].

b) Programas implementados por otras instituciones

Además de la SEPYME, existen otras instituciones que intervienen en los mercados de créditos, mejorando la accesibilidad al financiamiento de las pymes. Sin embargo, la única que actúa con un sistema de créditos de segundo piso es la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica ("la Agencia"), que depende del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

[15] Se trata del programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), el cual no es analizado en este estudio.

La Agencia opera a través de sus cuatro Fondos:–Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) y Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC). Aquí se presentarán las principales características del FONTAR, ya que incluye herramientas de financiamiento a pymes.

El FONTAR administra recursos de distinto origen, tanto públicos como privados. En primer lugar, cuenta con fondos provenientes de instituciones multilaterales o nacionales de crédito. En segunda instancia, dispone de recursos del tesoro nacional asignados por la Ley de presupuesto y también del cupo de Crédito Fiscal de la Ley 23.877. Por otra parte, fomenta líneas de crédito de la banca pública compatibles con los objetivos de la Agencia.

El FONTAR promueve mejoras de las capacidades productivas y tecnológicas de las empresas a través de aportes no reembolsables (ANR), créditos fiscales y del sistema financiero asignados por la Agencia, que se implementan por medio de procesos de convocatorias públicas o ventanillas permanentes. Los ANR se destinan mayoritariamente a pymes, cofinanciando desarrollos tecnológicos, mejoras tecnológicas de grupos de empresas y sistematización de la actividad innovativa mediante la creación de departamentos de I+D. Por su parte, los créditos fiscales adjudican certificados de crédito que pueden descontarse del impuesto a las ganancias. Se trata de proyectos con un monto promedio asignado que duplica al de los ANR, con un lógico sesgo hacia empresas de tamaño mediano y grande. Finalmente, los créditos para la modernización tecnológica financian proyectos de adaptación y mejora de productos y procesos existentes.

Por tanto, algunos de los mecanismos de financiamiento del FONTAR se orientan a todo tipo de empresas, mientras que otros se destinan específicamente a las pymes. Los instrumentos de ventanilla permanente orientadas a las pequeñas y medianas firmas son:

- ANR patentes: son subvenciones no reintegrables destinadas a financiar los costos de preparación y presentación de solicitudes de patentes de invención, que tienen a las pymes e instituciones científicas públicas y/o privadas sin fines de lucro como beneficiarios.
- Créditos para modernización tecnológica: financian proyectos para realizar adaptaciones y mejoras, desarrollos tendientes a adecuar tecnologías y a introducir perfeccionamiento de productos y procesos con bajo nivel de riesgo técnico. El financiamiento es de hasta $ 600.000.

La Agencia ofrece dos instrumentos adicionales para todo tipo de empresas, aunque se prioriza la participación de aquellas de menor tamaño: los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC), para brindar financiamiento a asociaciones de empresas, y los Créditos a Empresas (CAE), que son líneas de crédito del BICE para mejorar la competitividad de las empresas con facturación inferior a los $ 200 millones anuales.

A pesar de ser considerada una institución dinámica en cuanto a su funcionamiento, la Agencia no presenta información del impacto de los programas, lo que dificulta la verificación de esta hipótesis. Sin embargo, hay un estudio del Centro de Estudios para la Producción (CEP) del Ministerio de Industria, realizado en julio de 2008, que muestra algunos datos de la asistencia del FONTAR, aunque la información presenta tal nivel de agregación que no permite observar el impacto sobre las pymes[16] (Cuadro 2).

Cuadro 2
Cantidad de empresas asistidas por el FONTAR y montos otorgados. Años 2005-2007
(En miles de pesos y porcentajes)

	2005	2006	2007
Cantidad de empresas	482	492	390
Montos	126 120	152 262	217 608
Distribución de los montos			
Créditos fiscales	8%	22%	15%
Créditos	32%	13%	10%
Subsidios	60%	65%	74%

Fuente: Elaboración propia basada en CEP.

Entre 2005 y 2007, el FONTAR apoyó a cerca de 500 empresas por año, canalizando entre $ 120 y $ 220 millones. La principal forma de asistencia fueron los subsidios, los cuales representaron las tres cuartas partes del monto ejecutado.

Por su parte, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) también cuenta con instrumentos de financiamiento a pymes, operando como banco de primer piso. Además de participar en el Programa de Bonificación de Tasas de la SEPYME, el banco cuenta con una línea de financiamiento preferencial para las empresas pequeñas del sector de bienes de capital. Si bien realiza algunas operaciones a través de otros bancos, predominan sus funciones como banco de primer piso. Para ilustrar lo anterior, se puede mencionar que el BICE otorgó

[16] También se puede consultar el trabajo de Moori Koenig (2010) donde analiza los resultados del PI-TEC entre otros programas asociativos.

préstamos a otras entidades financieras por $ 68 millones, mientras que los créditos directos a las empresas ascendieron a $ 600 millones, en el año 2008.

Por último, tanto el Consejo Federal de Inversiones (CFI) como el Banco Nación ofrecen alternativas de financiamiento a pymes, pero ninguna de las dos instituciones opera desde el segundo nivel. La primera entrega recursos públicos directamente a las pymes, y el banco, dispone de una gran cantidad de instrumentos de financiamiento para las empresas de menor tamaño, operando como entidad de primer piso[17].

En conclusión, desde la SEPYME se implementaron sólo tres programas para mejorar el acceso al financiamiento a las pequeñas y medianas empresas. El Programa Global de Crédito[18] y el Programa de Bonificación de Tasas, que canalizan préstamos a través de bancos comerciales, pueden clasificarse como instrumentos de segundo piso. En tanto, el FONAPYME es implementado desde la SEPYME, la cual otorga directamente los préstamos a las empresas.

En cuanto a los objetivos de atenuar las fallas del mercado de crédito, se destaca que la contribución principal del Programa de Bonificación de Tasas consiste en disminuir el costo del financiamiento; en el caso del Programa Global de Crédito y del FONAPYME, ambos proveen créditos de largo plazo. Sin embargo, ni el PGC ni el PBT resuelven el persistente problema de las pymes respecto a sus dificultades para cumplir con los requisitos de información de los bancos. En el caso del FONAPYME, al ser operado por la SEPYME, este problema podría verse solucionado, pero adolece de otras falencias, como el escaso alcance del programa y los laxos tiempos de evaluación.

D. Cambios recientes en las estrategias de las instituciones para favorecer el acceso de las pymes al crédito frente a la crisis financiera internacional

En el apartado precedente se revisaron las principales políticas públicas ejecutadas para facilitar el acceso de las pymes al crédito, desde los años noventa hasta la actualidad. Ante los cambios acaecidos recientemente a raíz de la crisis internacional, cabe preguntarse si las instituciones de apoyo a las pymes han introducido modificaciones en los programas que ofrecen, o bien, si han incorporado nuevas herramientas de apoyo.

17 La excepción está dada por el programa de financiamiento del "Bicentenario", aunque no se orienta a asistir a las pymes.

18 Ya estaba inactivo en el momento de realización de este trabajo.

Para ello, se comenzará con una breve síntesis de los orígenes de la crisis financiera internacional y sus consecuencias en los países desarrollados y en desarrollo. Luego, se pondrá atención en el caso de Argentina, con el fin de observar si han existido cambios en las estrategias de política productiva.

1. La crisis: sus orígenes y consecuencias en el mundo

La crisis económico-financiera que tuvo su epicentro en Estados Unidos y en las economías desarrolladas, se propagó rápidamente al resto de los países del mundo. Desde el crack de1929 no se vivía un colapso de semejante envergadura. A pesar de su profundidad, las economías mundiales lograron superarla aparentemente, en un tiempo menor al esperado.

Es posible encontrar explicaciones diversas de la ocurrencia de las crisis en las distintas vertientes de la teoría económica. Según algunas, las recesiones se producen por una excesiva intervención en los mercados, por lo que debería otorgarse mayor importancia a la autorregulación; de acuerdo a otras posiciones, las crisis son el resultado natural del propio sistema, necesitándose de la calibración de las políticas públicas para mejorar las regulaciones y reducir los efectos procíclicos nocivos del sistema (Machinea, 2009).

El pensamiento de la CEPALEPAL se enmarca en esta segunda visión, que identifica elementos de naturaleza estructural de la crisis, entre los cuales el predominio del capital especulativo sobre el productivo fue uno de los ejes de su gestación..

No obstante, son múltiples los hechos que produjeron su desencadenamiento , y que hacen parte de un proceso que lleva varias décadas; pueden señalarse cuatro elementos específicos que han sido claves como disparadores del colapso: 1) el excesivo aumento de los créditos junto al desarrollo del mercado de derivados; 2) la desregulación en los mercados financieros, 3) la tergiversación del manejo del riesgo, y 4) los errores en las políticas implementadas desde la Reserva Federal de Estados Unidos (FED).

La gestación de la crisis comenzó en la década de los ochenta, cuando la economía norteamericana experimentaba un período de importante crecimiento, que continuó durante los años noventa. El aumento de la actividad económica y de la inversión estuvo apoyado por el mantenimiento de bajas tasas de interés e incrementos en la cantidad de dinero. A principios de 2001, adicionalmente, se aplicaron políticas fiscales expansivas para financiar gastos de seguridad, pero también para incentivar la demanda, que en esos momentos estaba sufriendo una retracción. La euforia y la liquidez

provocaron aumentos del consumo interno y al mismo tiempo, contribuyeron a la profundización del déficit comercial de Estados Unidos por el incremento de las importaciones, debiendo recurrir al financiamiento externo (Manuelito et al., 2009).

En este contexto de liquidez, de crecimiento económico y bajas tasas de interés, se generó una expansión del crédito bancario. La ampliación en el volumen de financiamiento se debió, por un lado, a las bajas en las tasas de interés, y por el otro, a la política de desregulación financiera de la década de los noventa, que permitió la eliminación de encajes bancarios y la flexibilización de los requisitos, tanto para las empresas (para aplicar como sujeto de crédito) como para el funcionamiento de las instituciones financieras. Este proceso dejó amplios segmentos fuera de supervisión, permitiendo la actuación de instituciones financieras con escasa experiencia pero con gran responsabilidad en el volumen de créditos del mercado y, por tanto, en el grado de apalancamiento financiero.

Adicionalmente, comenzó a desarrollarse el mercado de derivados de crédito, con el objetivo inicial de diversificar el riesgo asociado a las operaciones. Es así que se produce un cambio en el modelo de funcionamiento del sistema financiero, desde un esquema en que las instituciones financieras originaban los créditos y asumían los riesgos asociados, hacia otro en que esas instituciones originaban los créditos pero distribuían y transferirían el riesgo hacia otras. El correlato fue una situación de desconocimiento y mala medición del riesgo de los operadores del mercado, que dio lugar al otorgamiento de créditos de excesivo riesgo (Manuelito et al., 2009).

El alza en el precio de las viviendas constituyó una alternativa tentadora para los inversores[19], quienes subestimaron los riesgos asociados al mercado de hipotecas subprime en búsqueda de opciones rentables, en parte debido a la tergiversación en la medición del riesgo por la expansión de los derivados.

La burbuja inmobiliaria se produjo entonces como consecuencia del aumento de los precios de las viviendas, que generó un círculo vicioso con el incremento de créditos hipotecarios (a su vez, incentivados por el alza en los precios de los inmuebles y por el desarrollo de los derivados). Las correlaciones de los riesgos de los derivados hipotecarios contribuyeron a la explosión de la burbuja. Las consecuencias inmediatas fueron el derrumbe de los precios de los inmuebles, los incumplimientos en el repago de las hipotecas y la generación

[19] Al mismo tiempo, el incremento en los precios internacionales de las materias primas, la expansión de la demanda interna y la desvalorización del dólar, se conjugaron para potenciar el escenario de alta inflación en la economía norteamericana provocado por la euforia del ciclo expansivo.

de una brecha entre el valor de la deuda y las propiedades. A esto se sumó el incremento en el desempleo, lo que también afectó la capacidad de pago de las obligaciones.

En concordancia con el pensamiento de la CEPAL, entonces, el alto endeudamiento de los hogares (vía créditos para consumo y para viviendas) no constituyó un elemento desestabilizador para producir el colapso, sino un síntoma que refleja los factores estructurales de la crisis.

Tras la conmoción del mercado de las hipotecas de alto riesgo y de la pérdida de valor de los derivados que se habían construido sobre la base de dichas hipotecas, las consecuencias comenzaron a repercutir en otras economías del mundo. Pero fue la quiebra de Lehman Brothers, una de las compañías financieras norteamericanas de mayor envergadura, lo que marcó el inicio del hundimiento de los mercados financieros, dando lugar a la peor crisis financiera sistémica de varias décadas. El nivel de desconfianza provocó una paralización en las instituciones financieras y el desplome de las bolsas de comercio, que registraron disminuciones en sus índices cercanas a 50% (no sólo en las economías desarrolladas).Así, los efectos de la crisis financiera se propagaron no sólo al resto de la economía norteamericana sino también a otros países del mundo (CEPAL, 2010).

Como resultado de ello, en 2008 el producto mundial se estancó y al año siguiente presentó una reducción de 2,2%. La actividad industrial se contrajo 11,6% y más intensamente en los países desarrollados (16,4%), mientras que el volumen del comercio mundial se redujo alrededor de 19% (CEPAL, 2010).

Los mercados emergentes también se vieron contagiados por la crisis internacional, por una parte, debido a la dependencia de la demanda externa en la evolución de su economía, y por otra, por el retiro de fondos de los países desarrollados de los mercados emergentes, generando complicaciones en los bancos locales. Sin embargo, mientras que en los países desarrollados la actividad se contrajo 3,6% en el 2009, en las economías en desarrollo el impacto, aunque significativo, fue menor, presentando una variación positiva de 1,6% (CEPAL, 2009).

A pesar de ello, la crisis impactó fuertemente en América Latina, en particular a fines de 2008 y principios de 2009. Las repercusiones se manifestaron principalmente en el sector real, afectando de manera negativa a los países que habían sido los motores del crecimiento de la región. El menor crecimiento de la actividad, junto a la disminución del comercio, tuvo impactos negativos sobre los precios de los productos básicos y de los términos de intercambio (CEPAL, 2010).

Es así que luego de seis años de crecimiento, el PIB de Latinoamérica registró una disminución de 1,8% en 2009. Si bien la crisis afectó a todas las economías de la región, el impacto fue diferente en cada una de ellas. Por un lado, se observa un grupo de países que experimentaron caídas en el producto inferiores al promedio de la región, liderados por México, donde los efectos del colapso se sintieron con mayor intensidad[20]. En el otro extremo se distingue un segundo grupo de países —como Bolivia, Panamá y Perú— que a pesar de la situación exhibieron tasas de crecimiento del producto de entre 2% y 3%. En el medio de ambos, se encuentran los países donde el impacto de la crisis implicó una desaceleración del crecimiento, como Brasil y Argentina, que luego de varios años de presentar incrementos de la actividad, registraron un estancamiento en el 2009 (CEPAL, 2010).

Desde mediados de 2008 empezaron a verse los signos de una recuperación del producto y del comercio internacional en las economías mundiales. Según estudios de la CEPAL, la rápida salida del punto más crítico de la crisis responde fundamentalmente a la coordinación de los principales bancos centrales del mundo respecto de la aplicación de políticas monetarias expansivas, seguidos por las demás autoridades monetarias de los países en desarrollo, que inyectaron una gran liquidez en los mercados. Además, el buen desempeño relativo de las economías asiáticas en desarrollo, en particular la de China, evitó una mayor caída de la demanda mundial (CEPAL, 2010).

En América Latina, la recuperación comenzó en el segundo trimestre de 2009 y se generalizó para finales de ese año, por lo que los efectos de la crisis, aunque en algunos países fueron profundos, no perduraron más que unos pocos meses. Las razones de ello se basan en que el epicentro estuvo en los países desarrollados, pero también por el momento en que la crisis llegó a la región. En primer lugar, muchos países habían reducido su endeudamiento externo, impulsados por el entorno internacional favorable para la acumulación de divisas y por el manejo de la política macroeconómica que les permitió concretarlo. Esto colocó a los países en una situación de solvencia y sin inconvenientes de liquidez, otorgando solidez al sistema financiero. En segunda instancia, se destaca como un elemento central que en diversos países existió una buena capacidad para implementar medidas anticícilcas para contrarrestar los efectos de la crisis. A pesar de ello, se observó un empeoramiento en los indicadores sociales, propio de las consecuencias de la retracción económica, aunque el deterioro no ha sido tan agudo como el que se había proyectado.

[20] En México se registró una disminución de la actividad del 6,7% anual, esencialmente por una contracción de la actividad turística.

2. Los impactos de la crisis en Argentina y las medidas contracíclicas

Aunque en menor intensidad que otros países latinoamericanos, Argentina también se vio afectada por la crisis. Tras un período de seis años con un promedio de crecimiento anual superior a 8%, en 2009 sufrió una desaceleración en su economía, con una variación del producto de 0,9%. Si bien a lo largo de ese año se verificaron salidas de capitales privados y hubo momentos de inestabilidad en el sistema financiero, el elevado superávit de la balanza comercial y la disponibilidad de reservas acumuladas previos a la crisis permitieron que se conservara la capacidad para regular el mercado cambiario y el nivel de liquidez. El producto registró leves bajas en el segundo y tercer trimestre de 2009 del -0,8% y -0,3%, respectivamente, pero desde el último trimestre comenzó la recuperación con una tasa de crecimiento de 2%.

Ante un escenario económico de estancamiento, el gobierno reaccionó implementando algunas medidas anticíclicas. En primer término, se procuró mantener la inversión pública, por su importancia en la generación de encadenamientos y en la creación de empleo. En segundo lugar, se buscó ampliar la disponibilidad de financiamiento al sector privado, resaltando los créditos ofrecidos desde los bancos públicos y los recursos movilizados desde la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) para fomentar las actividades productoras de bienes durables y construcción.

Además, se introdujeron medidas para asistir a las empresas en la mantención del empleo y se fortalecieron las políticas de licencias no automáticas a las importaciones con el fin de incentivar el consumo de bienes producidos localmente. Por último, se puso en marcha la Asignación Universal por Hijo, que consistió en el otorgamiento de ayudas monetarias para desempleados y trabajadores no registrados, que permitió atenuar el impacto sobre la pobreza a partir de un incremento en los ingresos de los estratos sociales más vulnerables (CEPAL, 2010)

De las medidas anteriormente mencionadas, algunas han sido dirigidas especialmente a las pymes para aumentar la disponibilidad de financiamiento, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de dichas empresas para que puedan sortear los impactos de la crisis. Se destacan tres ejes de intervención: la incorporación de nuevas líneas de financiamiento en bancos públicos, la ampliación de los subsidios otorgados por la SEPYME y la utilización de los fondos de la Anses para incrementar los recursos de los bancos para que canalicen una mayor cantidad de créditos a las empresas de menor tamaño.

La primera medida se plasma en la incorporación de líneas de crédito en el BICE y en el BNA. Así, en agosto de 2008 el BICE anunció el lanzamiento de dos nuevas líneas de crédito. Una de ellas corresponde a préstamos en pesos con un plazo de hasta nueve años y tasas de interés combinadas (70% fija, al 12% nominal anual; 30% variable con BADLAR[21] más 150 puntos básicos), subsidiada por la SEPYME. La otra línea es en dólares con una tasa de interés variable que se apoya sobre la tasa interbancaria londinense (Libor) más un diferencial de entre tres y cinco puntos, según la calificación de la empresa, también con subsidio de la SEPYME.

Por su parte, el BNA anunció en marzo de 2010 la incorporación del segundo tramo de su "línea de crédito 400" por $ 5.000 millones del Banco Nación, ya que el primer cupo había sido ejecutado completamente. Las tasas de interés de estos créditos, que se encuentran entre 12% y 14%, también están subsidiadas por la SEPYME.

Al mes siguiente, en abril de 2010, en el marco de las políticas implementadas por el gobierno para proteger a los "sectores sensibles" amenazados por el avance de las importaciones —como son las licencias no automáticas y las medidas antidumping—, se puso en marcha el otorgamiento de 1 punto porcentual adicional de bonificación de las tasas de interés que otorga la SEPYME sobre los créditos de la línea 400 del BNA. Este plan estaría disponible para siete sectores productivos: textiles, calzado, máquinas agrícolas, bienes de capital, juguetes, madera y muebles e industrias culturales. Por tanto, desde entonces, los empresarios pyme tienen acceso a financiamiento con una bonificación de hasta 3 puntos en la tasa de interés de los préstamos del Banco Nación, lo que arroja una tasa fija de entre 9,5% y 11,5% en pesos, dependiendo de la región en que se localice la empresa.

Por último, hay que consignar la movilización de recursos desde el sistema previsional. En diciembre del año 2008, mediante la Ley 26.425, se procedió a la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En consecuencia, se eliminó el régimen de capitalización que existía como una alternativa para los usuarios y se sustituyó por el régimen de reparto.

Adicionalmente, se conformó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, constituido por los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización. La ley establece que estos recursos pueden ser utilizados para el pago de los beneficiarios del SIPA y

[21] La Badlar (Buenos Aires Deposits of Large Amount Rate) es la tasa de interés pagada por depósitos a plazo fijo de más de un millón de pesos, por el promedio de entidades financieras.

para la realización de inversiones "bajo los criterios de seguridad y rentabilidad, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real".

En el marco de las medidas contracíclicas implementadas por el gobierno desde fines de 2008, se llevaron a cabo licitaciones de depósitos a plazo fijo dirigidos, con la finalidad de incrementar la capacidad de financiamiento de los bancos por un total de $ 1.935 millones, para créditos a pymes, al consumo y a la prefinanciación de exportaciones.

El proceso comienza con una convocatoria a las entidades financieras para que participen de la subasta de los fondos, la cual se comunica a través del Mercado Abierto Electrónico S.A. Luego, en función de las mejores ofertas, la Administración Nacional de Seguridad Social asigna los depósitos a plazo fijo a las entidades financieras para que éstas procedan a suscribir los contratos de mutuo con los tomadores, para brindar créditos con los destinos especificados (ANSES, 2009).

En cuanto a las licitaciones para el financiamiento a pymes, hasta la fecha se han realizado tres: la primera, de $ 200 millones; la segunda, de $ 400 millones, y la última, de $ 300 millones. Dado que en todos los casos se adjudicó el 100% de los fondos, las licitaciones proveyeron a los bancos de un total de $ 900 millones para financiamiento a pequeñas y medianas empresas.

En las licitaciones de estos fondos se observó el predominio de los bancos públicos, destacándose la participación del Banco de la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo a las ofertas, los créditos disponibles a las pymes por esta vía tendrían una tasa inferior a la del mercado. Los depósitos a plazo fijo se colocaron a las entidades financieras a una tasa de 11% bajo la condición de que ofrezcan préstamos para las pymes con una tasa de 13,8%.

En conclusión, si bien los efectos negativos de la crisis financiera internacional no fueron prolongados ni tampoco tuvieron la misma profundidad que en otros países, el ritmo de crecimiento económico de Argentina registró una desaceleración. En este contexto, se implementó una serie de medidas para paliar los impactos del colapso, con especial intención de proteger a los sectores más vulnerables.

En cuanto a las intervenciones para ampliar la disponibilidad de financiamiento a pymes, resalta el lanzamiento de nuevas líneas de crédito desde los bancos públicos, el incremento del subsidio sobre las tasas de interés en el marco de los programas de la SEPYME y la puesta en marcha de un fondo de la Anses que se utiliza para proveer recursos a los bancos para que sean canalizados a las empresas[22].

[22] No se dispone de información para medir el impacto y el alcance de dichas medidas.

E. Experiencias innovadoras para resolver problemas específicos del mercado crediticio orientado a las pymes: el caso del PRODER

Las líneas de financiamiento para pymes que se encuentran vigentes en Argentina han sido reseñadas a lo largo del trabajo. Sin embargo, se puso énfasis en revisar aquellas políticas implementadas desde la SEPYME y en la identificación de programas de financiamiento de segundo piso.

Aquí se presentará un análisis del Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) ejecutado por el Banco Nación, que ha sido seleccionado como caso de investigación. La principal razón de la elección se basó en que la ejecución del programa implica la construcción de vinculaciones entre el personal técnico y los potenciales beneficiarios, lo que permite la incorporación de información cualitativa para la evaluación de los proyectos. Este elemento constituye una forma de atenuar los problemas de "opacidad" de la información que suelen imputarse a las pequeñas y medianas empresas, y al mismo tiempo, de posibilitar el acceso al financiamiento a firmas que no podrían lograrlo bajo líneas de crédito convencionales. Más aún, debe subrayarse que desde su puesta en marcha el programa ha mostrado resultados positivos, ya que no se evidencian proyectos en mora.

1. Objetivo, selección de beneficiarios y funcionamiento del PRODER

El Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial se lanza en agosto de 2008, con el propósito de facilitar el acceso al financiamiento de las inversiones requeridas para el fortalecimiento de iniciativas productivas desarrolladas por MIPYME y con impacto sobre las economías regionales. El programa surge como una reedición de dos líneas anteriores del Banco Nación: el Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER) y el Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO). A pesar de las modificaciones que dieron origen al PRODER, ambos fondos continúan operativos, proveyendo los recursos para el funcionamiento del nuevo programa. Mediante el FONDER se gestionan dos líneas de crédito: la de Fomento al Desarrollo Sectorial y la de Fomento a la Asociatividad Empresaria. Los recursos de FOMICRO se utilizan para la línea de Fomento al Desarrollo de Microemprendimientos[23].

[23] En función de los objetivos del trabajo, se considerará para el análisis las líneas del PRODER que se orientan a fomentar el desarrollo sectorial y la asociatividad empresaria.

Actualmente, el PRODER cuenta con recursos por aproximadamente $ 185 millones, los que se componen por $ 115 millones de FONDER y $ 70 millones de FOMICRO, constituidos bajo la forma de un fideicomiso. El monto disponible es el resultado de una serie de sucesivos aumentos desde la puesta en marcha del PRODER, debido a la buena performance de éste y a la mayor demanda de financiamiento.

Los cambios dispuestos que implicaron una nueva estrategia de divulgación e implementación del FONDER y de FOMICRO y que dieron origen al PRODER, se efectivizan por una resolución del directorio del banco. A pesar de las modificaciones introducidas, los créditos otorgados por el PRODER deben enmarcarse en el reglamento del FONDER, donde se incluye la definición del objetivo del fondo, los criterios de selección y las condiciones de financiamiento.

En el reglamento se establece que la finalidad del FONDER es brindar financiamiento y asistencia integral para fomentar el desarrollo regional o local mediante el fortalecimiento de las vinculaciones público-privadas. Por su parte, el PRODER se propone un objetivo más concreto, al tiempo que presenta una clara orientación hacia la promoción de inversiones de las pymes.

En cuanto a los criterios de selección, en el reglamento del FONDER se estableció que los proyectos elegidos deben generar directa o indirectamente un impacto sobre el desarrollo local o regional y/o contribuir al fortalecimiento del sector económico al que pertenezcan.

Además se menciona una serie de parámetros generales a priorizarse en la elección de los beneficiarios. En particular, se destaca la preferencia por proyectos asociativos y aquellos que:

- Generen empleo
- Sustituyan importaciones
- Impliquen aumento del consumo local
- Posibiliten las exportaciones de productos regionales
- Permitan certificar calidad
- Posean convenios con empresas auspiciantes
- Contemplen el cuidado medioambiental
- Promuevan la educación en el ámbito de influencia local
- Contribuyan al fortalecimiento de eslabonamientos productivos existentes

En la evaluación de los proyectos deben considerarse los antecedentes de los potenciales beneficiarios de acuerdo a las normas de clasificación de deudores dispuesta por el BCRA. No obstante, al mismo tiempo se menciona en el reglamento la posibilidad de que participen deudores en situación irregular cuando esto no constituya una amenaza para la concreción y/o sustentabilidad del proyecto. Por tanto, el hecho de tener buenos antecedentes en el sistema financiero, si bien es tenido en cuenta, no constituye una condición excluyente para poder ser beneficiario del PRODER.

La orientación del programa hacia aquellas empresas que no sean "sujetos de crédito convencionales" —lo que incluye la posibilidad de que en algún momento hayan incumplido con obligaciones de deuda— sobresale como uno de los rasgos diferenciales del programa con respecto a otras líneas de crédito. En tal sentido, el PRODER brinda asistencia financiera a MIPYME que, aunque no pueden conseguir un crédito en una línea convencional, cuentan con la posibilidad de repago. En general, se trata de micro o pequeñas empresas en funcionamiento que no cumplen con los requisitos exigidos por las entidades financieras -como el patrimonio mínimo, las garantías o la antigüedad-, pero cuyo proyecto sería rentable y les permitiría disponer de flujo de caja para pagar el crédito.

Por tanto, el eje de la evaluación del PRODER para la selección de los beneficiarios se encuentra en las potencialidades del proyecto, y en menor medida, en las características intrínsecas de las empresas. Para ello implementa mecanismos más flexibles que los utilizados usualmente por las entidades bancarias, basados en información cualitativa de las empresas que se construye a partir del vínculo con los beneficiarios. Esta tarea es posible gracias a que el PRODER cuenta con la colaboración de instituciones u organizaciones que actúan como intermediarias entre el banco y los empresarios —las llamadas "organizaciones intermedias"— y además, dispone de un equipo de técnicos que realizan visitas a los emprendimientos.

Las "organizaciones intermedias" que intervienen en el programa no constituyen un grupo previamente definido ni cerrado, ya que no se requiere de un contrato previo con el banco para comenzar a participar. Sin embargo, para que las mismas comiencen a colaborar como facilitadoras entre las empresas y el banco, en el momento en que se lanzó el PRODER se hizo una amplia difusión en agencias de desarrollo productivo, cámaras empresariales, cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONGs) y en ministerios de Producción provinciales, los cuales además permiten enmarcar el apoyo del PRODER en los planes de desarrollo productivo provinciales.

La incorporación de estos intermediarios otorga al programa la posibilidad de mejorar el alcance del mismo, al contar con presencia en la totalidad de las provincias del país. Además de ejecutar tareas de difusión, el personal de las organizaciones colabora en la captación de potenciales beneficiarios y fomenta el nexo entre las propias empresas de la zona.

El segundo componente del PRODER que permite la realización de evaluaciones soft está dado por su equipo técnico. Entre las 16 personas que trabajan en el programa, se encuentran siete profesionales que componen el equipo de los "responsables territoriales", cada uno de los cuales tiene asignada una provincia (en el caso de Buenos Aires y Santa Fe) o región (Patagonia, Noroeste, Noreste y Cuyo y resto de la región Centro). Este grupo se complementa con las acciones ejercidas desde las organizaciones intermedias, efectuando visitas a los potenciales beneficiarios del programa y ofreciéndoles asistencia técnica. Por ende, los técnicos no sólo colaboran para la realización de una evaluación flexible de los proyectos sino también para acompañar a los interesados en el proceso de presentación de los formularios.

Así, la presencia territorial de los técnicos del PRODER y/o del personal de las organizaciones que actúan como intermediarias del programa permite la conformación de redes personales con los solicitantes de los préstamos. De esta forma, las falencias que presenten las firmas y que pudieran ser un impedimento para alcanzar la condición convencional de "sujeto de crédito" pueden ser compensadas por otro tipo de fortalezas, como por ejemplo, una buena cartera de clientes y proveedores, o el espíritu emprendedor e innovador de sus dueños, aspectos que sólo pueden conocerse en una instancia de diálogo.

El equipo del PRODER también está compuesto por dos evaluadores, que se ocupan de corroborar la materialización de las inversiones previstas una vez desembolsados los créditos aprobados, y de analizar el impacto territorial del proyecto, a través de encuestas y/o visitas a los emprendimientos. Para las tareas de procesamiento de información y bases de datos hay una persona, y otras tres se encargan de gestionar la línea de créditos de FOMICRO. Por último, el PRODER tiene un coordinador y dos profesionales que conforman el comité directivo, que son los responsables de firmar los acuerdos de créditos.

Colabora con el funcionamiento del programa el "comité operativo", integrado por el personal "de línea" del Banco Nación, los cuales trabajaban anteriormente en la gerencia. Este grupo se encarga esencialmente de realizar

las evaluaciones de riesgo bajo los parámetros del PRODER: verificación de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y del estado de situación de las empresas con el sistema financiero, el estudio de las garantías, los análisis de los flujos de fondos, etc.

Por último, se menciona en el reglamento de crédito del FONDER que podrán participar organismos públicos o privados, bajo las siguientes modalidades:

- en carácter de co-fiduciarios,
- ofreciendo programas de financiamiento, subsidio, capacitación y garantías para los préstamos,
- a través de subsidios de tasas de interés, o
- mediante asistencia técnica para la elaboración, ejecución y supervisión de los proyectos.

Al respecto, vale la pena apuntar que el PRODER tiene un convenio con el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) del Ministerio de Agricultura. El acuerdo faculta a los grupos asociativos asistidos técnicamente por el PROSAP a presentar proyectos en el PRODER para obtener financiamiento. Otro ejemplo es el convenio entre BNA y la SEPYME para que ésta otorgue una bonificación sobre la tasa de interés de los créditos desembolsados por el PRODER. Y también existe un acuerdo con la Fundación Empretec para apoyar a las empresas jóvenes o por crearse que sean innovadoras.

2. Condiciones de las líneas de financiamiento[24]

Las dos líneas de financiamiento del PRODER presentan diferencias en cuanto a sus objetivos, requisitos para las empresas participantes, operatoria, etc. Sin embargo, las condiciones de los créditos son iguales para ambas, las que se especificarán al final de este apartado.

La Línea de Fomento al Desarrollo Sectorial tiene el propósito de financiar proyectos de inversión en los que participen micro, pequeñas y medianas empresas que formen parte de un objetivo común de desarrollo sectorial o que la realización del mismo genere un impacto territorial favorable. Los planes deben presentarse a través de las organizaciones intermedias, las cuales tienen que realizar un diagnóstico y un estudio de impacto que

[24] Cabe recordar que se excluye del análisis la línea de fomento a los microemprendimientos.

justifique la concreción del proyecto. Por tanto, estas organizaciones no actúan sólo como una ventanilla del programa, sino que también participan en la definición y en el respaldo técnico de las iniciativas.

Cada uno de los proyectos presentados debe estar conformado por un mínimo de cinco MIPYME, aunque los créditos se otorgan a cada empresa individualmente, siendo cada una la responsable de cumplir con sus obligaciones. Los montos de los préstamos que obtengan las firmas pueden no ser los mismos, teniendo algunas un crédito de mayor monto que otras, siempre y cuando el financiamiento global del grupo respete el máximo establecido por la reglamentación.

Si bien se trata de una línea de "fomento sectorial", las empresas del proyecto pueden pertenecer a un mismo sector pero también pueden formar parte de un "objetivo común", como por ejemplo, otorgar la posibilidad de proveer agua potable a la población de una localidad, establecerse en un parque industrial, etc.

La Línea de Fomento a la Asociatividad Empresaria consiste en una línea de crédito para financiar inversiones que realicen grupos de empresas, organizados preferentemente bajo una forma jurídica asociativa: cooperativa, Unión Transitoria de Empresas (UTE), Asociación de Colaboración Empresaria (ACE), entre otras. Dicha forma asociativa será la tomadora de un crédito único para financiar el proyecto colectivo, independientemente del número de integrantes del grupo (con un mínimo de cinco empresas).

En este caso, si bien las organizaciones intermedias realizan tareas de difusión, la presentación de los proyectos se efectúa de manera directa desde los agrupamientos de empresas al PRODER.

En cuanto a las condiciones de créditos, las mismas se establecieron en el reglamento de crédito del FONDER, que se ratifican en la resolución que dio origen al Prodoer, y son las siguientes:

Monto: se establece por la reglamentación que los créditos no deberán superar los $ 500.000 por proyecto. En caso de que se soliciten montos superiores, el comité directivo del programa deberá requerir autorización al directorio del banco para su aprobación. El programa financia hasta 90% de la inversión total prevista en el proyecto, aunque podrán contemplarse excepciones de acuerdo al impacto esperado del mismo.

Tasa de interés: como máximo será la equivalente a 60% de la tasa de interés de cartera general vigente en el BNA para operaciones activas. Sin embargo, el programa prevé la participación de organismos público o

privados que otorguen bonificaciones sobre las tasas de interés para reducir el costo del financiamiento para las empresas solicitantes. Actualmente, la tasa de interés de los préstamos es de 6,31%, que contempla la bonificación otorgada por la SEPYME de 5 puntos porcentuales, lo que arroja un costo financiero total de 8,73%.

Destino: los créditos pueden utilizarse para financiar bienes de capital, nuevos o usados, la instalación y/o montaje y accesorios adquiridos para la puesta en marcha de los bienes de capital u otras inversiones en general (como construcciones, galpones, alambrados, mejoras, reproductores de cualquier especie, etc.). Adicionalmente, se podrá financiar capital de trabajo incremental, es decir, aquel que se derive de la inversión que se realice.

Plazo: los créditos podrán repagarse en el plazo de hasta diez años, aunque el mismo se establecerá por el comité directivo en función de las características de cada proyecto. El sistema de amortización del crédito es de tipo "francés", contemplando la posibilidad de pactar una frecuencia de pago mensual, trimestral, semestral o anual, de acuerdo a las características estacionales de cada actividad. Con respecto al período de gracia, se aplicará como normal general un lapso de 180 días, pudiendo variar en función de cada caso y del criterio del comité directivo.

Garantías: se solicitará la presentación de garantías que sean preferentemente "líquidas" (cesión de facturación, fondos a través de sociedades de garantía recíproca inscriptas en el BCRA, etc.). Sin embargo, los requisitos dependerán de las características de los proyectos y de las empresas involucradas.

Por último, los proyectos pueden ser de cualquier actividad económica para ambas líneas. Cabe señalar que si se financian proyectos agropecuarios, se busca incentivar la agregación de valor a los productos y/o avanzar en la cadena productiva.

3. Operatoria para la presentación y evaluación de los proyectos

Tal como se ha mencionado, las organizaciones intermedias cumplen un rol esencial en la identificación de potenciales beneficiarios del programa, ya que conocen a las empresas que operan en el territorio y también las necesidades particulares de cada zona.

Por tanto, una vez que el potencial proyecto se encuentre identificado, comienza un proceso para la presentación y evaluación del mismo, que consta de siete etapas:

Etapa I: la primera fase se compone de dos procesos: la presentación de la idea-proyecto (IP) y la construcción de un primer panorama de la situación financiera de los solicitantes.

La IP constituye un cuestionario de siete preguntas cuya finalidad es corroborar que el proyecto sea compatible con los objetivos básicos del programa (por ejemplo, se descartan aquellas ideas-proyecto que impliquen la compra de un inmueble o de un vehículo).

Una vez que se aprueba la IP, se realiza un primer análisis financiero de los emprendedores. Para ello, se solicita el CUIT a cada uno de los integrantes del proyecto con el fin de disponer en forma ágil de la información básica respecto de su situación en el sistema financiero. Esencialmente, se investiga si tienen deudas y, en caso afirmativo, si las mismas se encuentran en una situación regular[25]. Además, se observa si los emprendedores han sido o son clientes del Banco Nación, ya que en caso de que lo fueran, esto permite contar con información adicional.

Etapa II: Una vez superada la primera etapa, los interesados deben presentar el "Módulo1", que constituye el primer formulario formal para la solicitud del financiamiento. En el mismo se solicita una breve descripción del proyecto, un presupuesto estimado para llevarlo a cabo, el destino del crédito y también las posibles garantías a presentar. Además, el interesado debe detallar cuáles son las motivaciones que lo impulsan a solicitar el financiamiento, explicando si se trata de una oportunidad de crecimiento o de la superación de un obstáculo.

El formulario debe acompañarse de documentación adicional, como por ejemplo, la constancia de inscripción fiscal, las copias del Documento Nacional de Identidad (DNI) de los solicitantes, los dos últimos balances contables de las empresas, una planilla de manifestación de bienes, la documentación que acredite la tenencia del inmueble donde se desarrollará el proyecto, un listado de los principales proveedores y clientes y también los presupuestos de los bienes a adquirir con el crédito (o de las inversiones en infraestructura).

En el caso de la línea sectorial, se deben incluir los datos básicos de la entidad patrocinante y luego, de cada una de las empresas que conforman el proyecto sectorial, como la actividad económica, facturación, cantidad de empleados, etc.

[25] Tal como se ha mencionado anteriormente, la regularidad de deudas no es una condición excluyente para que una empresa sea beneficiaria del programa aunque ello no significa que esta información no sea considerada a la hora de analizar la viabilidad del proyecto presentado.

Para la línea asociativa, se solicita la información correspondiente al grupo asociativo, teniendo en cuenta que la presentación no se realiza a través de las organizaciones intermedias y que el crédito se otorga a las entidades solicitantes (y no a cada una de las empresas particulares).

En esta instancia, el PRODER cuenta con un elemento diferencial respecto de las líneas de financiamiento convencional: un equipo que acompaña a los potenciales beneficiarios en la presentación de la información. Esta característica, por un lado, evita la dependencia de las empresas con terceros para la formulación de los proyectos, y por el otro, actúa como incentivo a las empresas a solicitar el financiamiento, ya que facilita el cumplimiento de los requisitos formales.

Conviene recordar que los técnicos ejecutan una tarea complementaria con las organizaciones intermedias. En el caso de los proyectos de la línea de fomento sectorial, las organizaciones son las que envían el formulario del Módulo 1, por lo que constituyen las responsables de la elaboración de la propuesta. Para los proyectos de la línea asociativa, si bien las organizaciones intermedias no participan de la instancia de presentación, en algunos casos ayudan a reunir a las empresas y además brindan asistencia en la formulación del proyecto.

La etapa II, entonces, se conforma del tiempo que demoran las empresas en elaborar el Módulo 1. Es decir, desde que reciben la aprobación de la IP, hasta que efectivamente presentan el formulario.

Etapa III: Esta fase se inicia al momento en el que los solicitantes entregan el formulario del Módulo 1y finaliza con la decisión de aprobación o rechazo del proyecto. La evaluación del mismo es realizada por el comité operativo, teniendo en cuenta, por un lado, la información presentada por las empresas y/o por las organizaciones intermedias; y por el otro, la información tácita de los responsables territoriales que construyen a partir de la interacción con los emprendedores y de la observación del proyecto en sí mismo.

Etapa IV: Los solicitantes que han obtenido la aprobación del Módulo 1 deben completar el Módulo 2. El objetivo del mismo es estimar el impacto económico de la realización de las inversiones previstas con el crédito. Para ello, en el formulario se deben detallar los costos de producción y el nivel de ventas estimados antes y después de la materialización del proyecto. Además, se solicita una proyección del impacto sobre el empleo., En el formulario se debe incorporar un análisis del mercado en el que participan las empresas. En esta instancia, las empresas deben entregar datos "convencionales" para

la evaluación crediticia, como el flujo de fondos y su estado de situación con el sistema financiero. Vale la pena aclarar que los parámetros utilizados para el análisis de riesgo en el PRODER son más flexibles que los que se usan en otras líneas de crédito.

Esta etapa constituye el tiempo que demoran los interesados en elaborar el Módulo 2.

Etapa V: Esta fase consiste en la evaluación del segundo formulario. En general, considerando que el equipo del PRODER acompaña la evolución de los proyectos, aquellos que llegan a esta instancia es porque tienen las características necesarias para ser viables.

Etapa VI: Si el proyecto se aprueba, los técnicos elaboran el informe de evaluación que se eleva al comité directivo para firmar el acuerdo de crédito. Si éste no estuviera de acuerdo con la resolución positiva del comité operativo, se crea una instancia de discusión para reconsiderar la evaluación del proyecto.

Esta etapa se inicia al momento en que el comité directivo recibe los proyectos que han sido evaluados positivamente y finaliza cuando son enviados a Nación Fideicomisos.

Etapa VII: Esta etapa constituye el lapso que transcurre desde la recepción de la documentación en Nación Fideicomisos hasta que se recibe la orden de pago en las sucursales del Banco Nación, donde se hace efectiva la monetización de los créditos.

4. Seguimiento y evaluación de impacto de los proyectos

El seguimiento de los proyectos se efectúa principalmente en forma remota, a través de un cuestionario que se envía a los beneficiarios, aunque también se realizan algunas visitas. Para ello, el PRODER cuenta con un equipo de "seguimiento y evaluación" –diferente al de los "responsables territoriales"- que viaja al territorio para observar los proyectos seleccionados.

En el cuestionario remoto se busca analizar si se han generado modificaciones en el proyecto conjunto, para lo cual se pregunta a los beneficiarios si han incorporado nuevos procesos o productos, y si se produjeron mejoras de productividad. Además, se consulta sobre el impacto regional del proyecto, como por ejemplo, en cuanto a la creación de empleo, al logro de mejoras medioambientales o de la calidad de vida de los habitantes de

la zona. Por último, se solicita la especificación de los montos de facturación y de la cantidad de empleados en el momento de monetización del crédito y cuando se efectúa la evaluación.

Las entrevistas que realizan los técnicos implican una evaluación más exhaustiva, ya que contienen elementos adicionales a los que se pregunta mediante el cuestionario remoto. Por ejemplo, se indaga sobre si existen obstáculos para llevar a cabo el proyecto, y en caso de que así fuera, cuáles serían las posibles soluciones. Adicionalmente, se busca una comparación de las empresas respecto a la media regional y nacional, en cuanto a su grado de desarrollo. Al igual que en la evaluación remota, se intenta analizar el impacto del otorgamiento del crédito -en términos cualitativos y cuantitativos- tanto para la empresa como para la región. Otro de los elementos de evaluación se asocia con el acceso de la/s empresa/s al crédito. En tal sentido, se cuestiona la razón por la cual se solicitó financiamiento a la línea del PRODER, si tienen otro tipo de fuente de financiamiento y si la empresa hubiera podido llevar a cabo el proyecto sin el préstamo. Por último, se realiza una serie de preguntas con el objetivo de evaluar el funcionamiento de la operatoria del PRODER. En particular, se inquiere acerca de la efectividad de la asistencia brindada a los beneficiarios, si han recibido apoyo externo para la presentación de los formularios (por ejemplo, consultores privados), respecto de la idoneidad del volumen de información requerida para la solicitud del crédito, y de las ventajas y desventajas que hayan identificado en el funcionamiento del programa. A las empresas beneficiarias de la línea sectorial, además se les pregunta si se intensificaron las vinculaciones entre las diferentes firmas participantes desde la puesta en marcha del proyecto.

Cabe aclarar que el equipo de evaluación del PRODER se conformó cuando el programa FOMICRO presentaba una gran cantidad de deudores en mora. Luego de la reestructuración del programa y del surgimiento del PRODER, el objetivo del equipo de evaluación se ha modificado, ya que no se presentan problemas de cobrabilidad (con excepción de un solo proyecto de producción de frutillas que fue afectado por malas condiciones climáticas). Actualmente, se busca visitar los proyectos para medir el impacto que generan en el territorio y observar las falencias en el funcionamiento del programa para poder introducir las modificaciones correspondientes.

Si bien ya se han hecho algunas evaluaciones, tanto remotas como presenciales, los resultados aún no se encuentran procesados. En consecuencia, no se dispone de datos para conocer el impacto del PRODER ni la efectividad

de la operatoria que se ha venido implementado desde su lanzamiento. En cambio, sí existe información de los proyectos asistidos, la cual se presentará en la próxima sección.

5. Resultados preliminares del PRODER[26]

En este apartado se presentarán los resultados preliminares de los proyectos apoyados por el PRODER a través de sus líneas asociativa y sectorial, hasta septiembre de 2010; es decir, dos años después de su lanzamiento[27].

En el Cuadro 3 se muestra en el estado de situación de los proyectos presentados. El programa recibió un total de 540 ideas-proyecto (IP), de las cuales 415 fueron aprobadas (77%) y el restante 23%, desistidas por los solicitantes o rechazadas por los evaluadores. Del total de IP aprobadas, 37% aún no ha presentado el Módulo 1. Hasta septiembre de 2010, se han monetizado o se encuentran en proceso de monetización 173 proyectos, lo que corresponde a 42% del total de las IP aprobadas. La línea asociativa recibió 221 solicitudes de crédito, con una tasa de aprobación de 71%, en tanto que a la línea sectorial se presentaron 319 IP, de las cuales 81% resultaron viables.

Los proyectos que ya se han monetizado (o están en proceso de efectivizarse) suman casi $ 82 millones; 70% de este monto corresponde a la línea sectorial y 30% a la asociativa. Además, los proyectos con al menos la IP aprobada supondrían una demanda de financiamiento adicional de $ 145 millones, mientras que esta demanda sería de $ 58 millones si se consideran sólo a aquellos que han presentado el Módulo 1.

Hasta el momento, del total de proyectos que han logrado la aprobación de la IP, únicamente seis se consideraron inviables al entregar el Módulo 1; más aún, sólo dos de los proyectos que han alcanzado la fase de entrega del Módulo 2 fueron rechazados. Por tanto, se observa que casi la totalidad de las IP viables logran efectivamente la obtención del crédito cuando presentan el Módulo 1. En tal sentido, se espera que los recursos canalizados por la línea asociativa alcancen los $ 40 millones en el futuro mediato y los de la línea sectorial, más de $ 100 millones, lo que sumaría un total de $ 140 millones[28].

---

26 Los datos aquí presentados fueron provistos por el PRODER y además se incluye información de entrevistas realizadas a los responsables del programa.

27 Cabe aclarar que no incluyen los proyectos previos iniciados a través del FONDER.

28 Si los proyectos que aún no han presentado el Módulo I lo presentaran, se llegar a canalizar una asistencia por $ 227 millones.

Cuadro 3
Ideas-proyecto presentadas a PRODER según estado de situación. Cantidad, monto y empresas involucradas
(En cantidad y en pesos. Años 2008-2010)

Estado de situación	Línea Asociativa			Línea Sectorial			Total		
	Nº proyectos	Monto	Nº empresas	Nº proyectos	Monto	Nº empresas	Nº proyectos	Monto	Nº empresas
Total presentados	221	s.d.	s.d.	319	s.d.	s.d.	540	s.d.	s.d.
Desistidos/ Rechazados	64	s.d.	s.d.	61	s.d.	s.d.	125	s.d.	s.d.
Aprobados	157	61 615 492	287	258	165 474 551	1 413	415	227 090 043	1 700
Módulo 1 aún no presentado	58	22 646 707	110	99	64 264 567	552	157	86 911 274	662
Módulo 1 en evaluación	9	3 774 400	9	12	8 702 430	67	21	12 476 830	76
Módulo 1 aprobado	15	7 176 055	19	18	13 992 328	94	33	21 168 383	113
Módulo 2 en evaluación	9	4 463 900	13	22	20 257 985	126	31	24 721 885	139
Monetizados	66	23 554 430	136	107	58 257 241	574	173	81 811 671	710

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

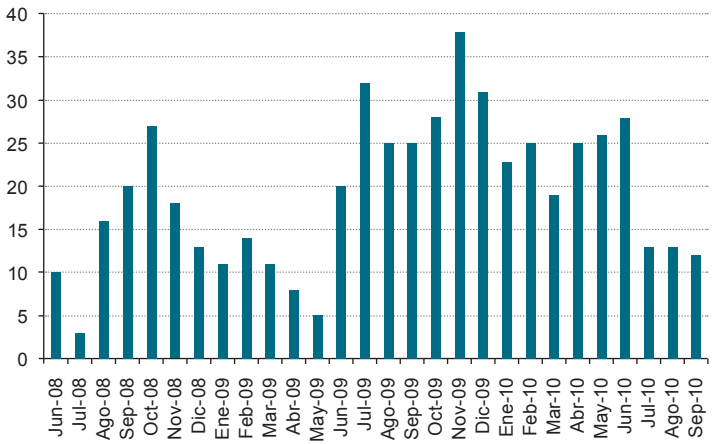
Nota: los proyectos con Módulo 1 en evaluación son aquellos que ya obtuvieron la aprobación de la idea-proyecto; Módulo 1 aprobado incluye los proyectos que tienen al menos el M1 aprobado, por lo que incluyen tanto los proyectos que están esperando la aprobación del M2 como los que ya la obtuvieron.

En cuanto a la cantidad de empresas involucradas en los proyectos, se observa que se asistieron 136 MIPYME mediante la línea asociativa y 574 por la sectorial, lo que arroja un total de 710 firmas que han obtenido financiamiento. En tanto, se espera que en el futuro mediato se incorporen al programa otras 328 empresas, que son aquellas que conforman los proyectos con al menos el Módulo 1 en evaluación. Si se incorporaran las firmas que sólo cuentan con la IP aprobada, pero que deben la presentación del primer módulo, podría darse un apoyo a 1.700 MIPYME entre ambas líneas de financiamiento.

En el Gráfico 6 se presenta la evolución temporal de las solicitudes de créditos a través del PRODER, aunque tal análisis se encuentra sesgado por la corta vida que tiene el programa. En junio de 2008 comenzaron a recibirse solicitudes de financiamiento, por lo que dicho año incluye seis meses, y los datos del 2010 consideran hasta el décimo mes del año. Por tanto, sólo en 2009 el programa estuvo operativo durante todo el año.

Los resultados preliminares de la cantidad de proyectos presentados muestran un importante aumento en 2009. Incluso si se toman en cuenta las solicitudes del segundo semestre, en 2008 habían alcanzado a 107 mientras que al año siguiente casi se duplicaron. La comparación entre los primeros diez meses de 2010 respecto del año anterior arroja también un incremento. En 2009 se habían recibido 151 solicitudes de préstamos y para 2010 esta cifra asciende a 189, lo que implica un aumento de más de 20% en la recepción de proyectos.

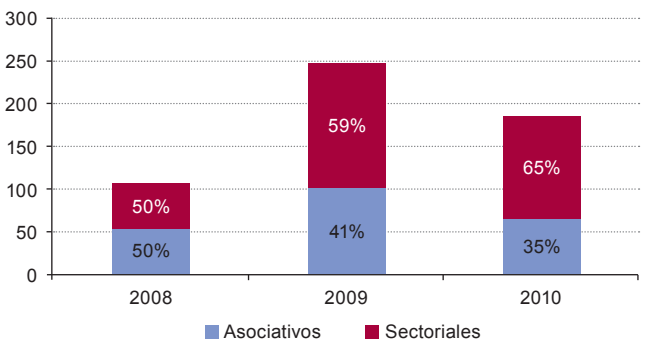
Gráfico 6
Cantidad de proyectos presentados a PRODER por mes
(Junio 2008- Septiembre 2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

En 2008 las solicitudes de préstamos se distribuían equitativamente entre cada una de las líneas de financiamiento, en tanto al año siguiente la línea sectorial adquiere mayor relevancia, con 59% del total de presentaciones. Esta tendencia se acentúa en el 2010, ya que se eleva en seis puntos el porcentaje de los proyectos sectoriales, en detrimento de las solicitudes para la línea asociativa (Gráfico 7).

Gráfico 7
Cantidad de proyectos presentados a PRODER por año
(Junio 2008-Septiembre 2010)



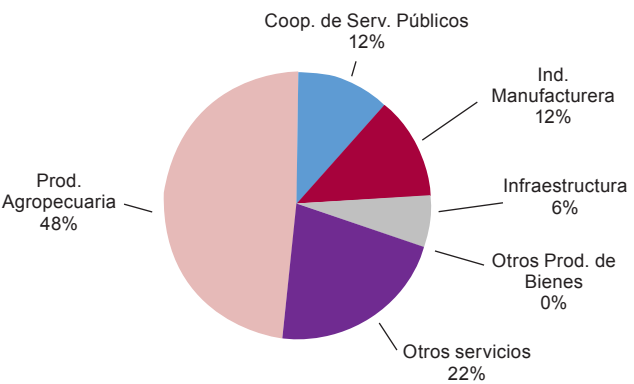
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

En términos sectoriales, tal como se exhibe en el Gráfico 8, las actividades productoras de bienes dan cuenta de 60,7% de la demanda de financiamiento (agricultura e industria). En particular, la producción agropecuaria constituye el principal rubro demandante, representando casi 50% del monto solicitado. Dentro de los proyectos del sector agropecuario sobresalen actividades como la apicultura y el cultivo de frutas y verduras, aunque también son relevantes la producción de leche y la cría de ganado. En tanto, la industria manufacturera participa con 12%, resaltando la elaboración de alimentos y bebidas y las actividades metalmecánicas.

El resto del financiamiento solicitado es demandado por diferentes tipos de empresas del rubro de servicios. Por un lado, se encuentran las cooperativas de servicios públicos (12%) para la provisión de agua potable, electricidad y gas. Luego, las actividades de infraestructura (6%), esencialmente asociadas a los proyectos que implican la conformación o ampliación de parques industriales. Por último se encuentra el rubro "otras actividades de servicios" (22%), entre los cuales predominan hotelería y restaurantes, servicios agropecuarios y de salud.

La distribución sectorial que se ha analizado corresponde a ambas líneas de financiamiento -asociativa y sectorial- en forma conjunta. Vale la pena señalar que la totalidad de los proyectos de las cooperativas de servicios públicos se enmarcan en la línea asociativa, los que representan casi 45% del total del monto solicitado desde la puesta en marcha del programa. Los proyectos agropecuarios son relevantes en ambas líneas, aunque en la sectorial son aún más significativos, al igual que los de la industria manufacturera.

Gráfico 8
Distribución sectorial del monto de financiamiento solicitado al PRODER en los proyectos con la idea-proyecto aprobada



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

En el Cuadro 4 se enseñan los montos de los proyectos que, habiendo obtenido la aprobación de la IP, han presentado el Módulo1, clasificados de acuerdo al sector de actividad al cual pertenecen y según el valor de financiamiento solicitado. Anteriormente se ha mencionado como una de las características de los préstamos que se otorgan a través del programa es que el máximo que se financia por proyecto debe ser de hasta $ 500.000, y superado este límite, quedaría sujeto a la aprobación del comité directivo. A pesar de ello, resulta llamativo que 57% del monto de los proyectos es mayor que dicha cifra.

Con excepción de las cooperativas de servicios públicos, en el resto de las actividades predomina la cota superior del rango de financiamiento. En los proyectos de infraestructura, 85% del monto solicitado corresponde a cifras mayores a $ 500.000. En el caso de los proyectos industriales y agropecuarios, aproximadamente 65% sobrepasa este límite.

Cuadro 4
Proyectos con al menos el Módulo 1 presentado al PRODER, por actividad y rango de monto. Años 2008-2010
(En pesos)

Monto	Actividad						
	Cooperativas de servicios públicos	Industria manufacturera	Infraes-tructura	Otros Productores de Bienes	Otros servicios	Producción agropecuaria	Total
Hasta $ 250.000	14 110 705	5 768 200	1 529 000		9 854 968	17 503 797	48 766 670
$ 250 000-$ 500 000	2 348 100	505 300	335 000	203 280	1 823 400	6 158 980	11 374 060
Más de $ 500 000		11 680 300	10 368 700		14 836 958	43 152 081	80 038 039
Total	16 458 805	17 953 800	12 232 700	203 280	26 515 326	66 814 858	140 178 769

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

Más aún, según la información que se desprende del Cuadro 3, el monto promedio de los proyectos con al menos el Módulo 1 presentado hasta septiembre de 2010, es de $ 550.000 aproximadamente. No obstante, la media aritmética para la línea asociativa resulta inferior a la sectorial. Mientras que la primera es de $ 390.000, la segunda es de $ 640.000.

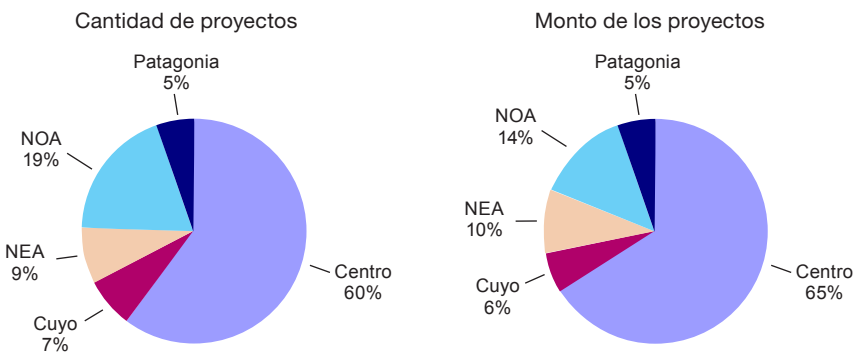
Esto obedece, por un lado, al predominio de los proyectos de las cooperativas de servicios en la línea asociativa, que son los que presentan rangos de financiamiento que no superan el límite de los $ 500.000. Otra posible explicación es que a la línea sectorial han postulado proyectos que comprenden una mayor cantidad de MIPYME que bajo la línea asociativa. En la línea sectorial se distinguen 11 proyectos que abarcan a 10 o más empresas (algunos incluyen cerca de 40MIPYME) y en la línea asociativa sólo hay cuatro proyectos de dicha envergadura.

Al evaluar la distribución regional de la cantidad de proyectos con al menos el primer módulo de información presentado, se advierte el mayor peso relativo de la región centro del país, con 60% del total; esta participación asciende a 65% si se considera como variable el monto solicitado. Cabe señalar que el conjunto de provincias que integran esta región representa 74,6% del producto bruto geográfico (PBG) (Gráfico 9).

También se registra demanda de financiamiento en las regiones del noreste argentino NEA (9%) y el noroeste NOA (19%), que representan 27% del número de proyectos y 24% de la solicitud de financiamiento total, a pesar de que su contribución al PBG es de sólo 10,9%.

Por último, las regiones de Cuyo y Patagonia explican respectivamente 6% y 5% del financiamiento total solicitado (y 7% y 5% de la cantidad de proyectos), proporción similar a su peso en el PBG.

Gráfico 10
Distribución regional de la cantidad y del monto de financiamiento solicitado al PRODER en proyectos con al menos la IP aprobada



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

Notas: La Región Centro incluye las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa y Córdoba; la región del Noroeste Argentino (NOA), Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero; la del Noreste Argentino (NEA), Misiones, Chaco, Formosa y Corrientes; la de Cuyo comprende las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja; y la Patagonia, a Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En el Cuadro 5 se exhibe la cantidad de IP presentadas en forma conjunta para la línea asociativa y sectorial, con desagregación provincial. Las provincias con mayor cantidad de proyectos presentados son Santa Fe (22%), Buenos Aires (13%) y Córdoba (10%) que también son las que concentran la mayor parte de las IP aprobadas. En el otro extremo, se observa que hay ocho provincias en las que se han presentado menos de diez proyectos. Tal es el caso de Formosa, San Luis, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y algunas provincias de

la Patagonia (Tierra del Fuego, Chubut y Neuquén), que representan cada una de ellas cerca de 1% de los créditos solicitados. Algunas provincias, además, presentan bajas tasas de aprobación, como Formosa y Chaco.

Al respecto, puede decirse que la demanda de financiamiento está en función de las características de desarrollo regional. Por lo cual no debe resultar llamativo que existan menos solicitudes de crédito en las provincias del norte y sur del país en relación al centro. A pesar de ello, en las provincias con menor grado de desarrollo relativo no sólo se registran pocos proyectos presentados sino también, bajas tasas de aprobación. En consecuencia, vale la pena indagar las causas de este fenómeno, planteando como una posible explicación, los menores recursos y capacidades con los que cuentan las organizaciones intermedias que intervienen en dichos territorios como agentes de interlocución, sin olvidar las dificultades que enfrentan las propias empresas.

Cuadro 5
Cantidad de ideas-proyecto presentadas al PRODER por provincia
(Años 2008-2010)

Provincia	Desistidos o Rechazados (1)	Aprobados (2)	% Aprobados	Presentados (3) = (1) + (2)	% Presentados	Aprobados (2)/ Presentados (3)
Buenos Aires	15	55	13,3%	70	13,0%	78,6%
CABA	3	2	0,5%	5	0,9%	40,0%
Catamarca	1	6	1,4%	7	1,3%	85,7%
Córdoba	8	45	10,8%	53	9,8%	84,9%
Chaco	5	7	1,7%	12	2,2%	58,3%
Chubut	2	3	0,7%	5	0,9%	60,0%
Corrientes	5	17	4,1%	22	4,1%	77,3%
Entre Ríos	6	39	9,4%	45	8,3%	86,7%
Formosa	5	3	0,7%	8	1,5%	37,5%
Jujuy	2	8	1,9%	10	1,9%	80,0%
La Pampa	0	12	2,9%	12	2,2%	100,0%
La Rioja	1	2	0,5%	3	0,6%	66,7%
Misiones	8	11	2,7%	19	3,5%	57,9%
Mendoza	12	20	4,8%	32	5,9%	62,5%
Neuquén	4	4	1,0%	8	1,5%	50,0%
Río Negro	2	11	2,7%	13	2,4%	84,6%
Salta	5	40	9,6%	45	8,3%	88,9%
Santiago del Estero	1	10	2,4%	11	2,0%	90,9%
San Juan	11	5	1,2%	16	3,0%	31,3%
San Luis	2	2	0,5%	4	0,7%	50,0%
Santa Fe	26	94	22,7%	120	22,2%	78,3%
Tierra del Fuego	0	3	0,7%	3	0,6%	100,0%
Tucumán	1	16	3,9%	17	3,1%	94,1%
TOTAL	125	415	100,0%	540	100,0%	76,9%

Fuente: Elaboración propia basada en información del PRODER.

La distribución de los montos de los proyectos con al menos la IP aprobada (Cuadro 6) arroja resultados diferentes si se utiliza como parámetro la cantidad de proyectos presentados. En este caso, las tres provincias con mayor participación en el monto solicitado son Santa Fe (22%), Buenos Aires (18%) y Entre Ríos (12%), considerando ambas líneas de financiamiento en forma conjunta, mientras que bajo el criterio de cantidad de proyectos es Córdoba la que se sitúa en el tercer puesto. No obstante, la importancia de cada una de las líneas de crédito no es uniforme en las provincias. A modo de ejemplo, se puede señalar que en Buenos Aires son mayores los recursos canalizados por la línea sectorial, mientras que en Córdoba predominan los créditos asociativos.

El resultado es que en la distribución provincial, Córdoba se ubica como la segunda provincia en importancia –después de Santa Fe-, concentrando 20% de la suma de los proyectos asociativos, pero únicamente representa 5% de las IP de la línea sectorial. Y Buenos Aires queda en segundo lugar -después de Santa Fe–, con una participación de 20% del monto de las IP sectoriales, aunque sólo concentra 12% de los créditos solicitados de la línea asociativa.

Cuadro 6
Monto de los proyectos con al menos la IP aprobada por el PRODER
(Por provincia. En pesos. Años 2008-2010)

Provincia	Asociativos	%	Sectoriales	%
Buenos Aires	7 686 300	12,5%	34 191 480	20,7%
CABA	0	0,0%	2 056 000	1,2%
Catamarca	1 164 500	1,9%	1 205 300	0,7%
Córdoba	12 543 900	20,4%	8 341 560	5,0%
Chaco	1 000 000	1,6%	2 497 390	1,5%
Chubut	0	0,0%	1 193 600	0,7%
Corrientes	860 000	1,4%	8 994 224	5,4%
Entre Ríos	1 000 000	1,6%	25 784 366	15,6%
Formosa	85 000	0,1%	741 000	0,4%
Jujuy	1 039 450	1,7%	2 963 900	1,8%
La Pampa	2 383 700	3,9%	4 587 300	2,8%
La Rioja	500 000	0,8%	1 062 000	0,6%
Misiones	2 837 000	4,6%	5 643 518	3,4%
Mendoza	6 981 957	11,3%	2 303 237	1,4%
Neuquén	1 300 000	2,1%	136 300	0,1%
Río Negro	1 130 000	1,8%	5 186 037	3,1%
Salta	0	0,0%	13 386 520	8,1%
Santiago del Estero	1 523 000	2,5%	1 623 000	1,0%
San Juan	1 000 000	1,6%	892 700	0,5%
San Luis	950 000	1,5%	0	0,0%
Santa Fe	14 487 735	23,5%	35 673 219	21,6%
Tierra del Fuego	300 000	0,5%	1 630 000	1,0%
Tucumán	2 842 950	4,6%	5 381 900	3,3%
TOTAL	61 615 492	100,0%	165 474 551	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

Se observa que no hay proyectos asociativos en CABA, Chubut, ni en Salta, pero sí cuentan con préstamos sectoriales. En particular, esta última provincia tiene una participación relativamente significativa, ya que concentra 8% del monto solicitado de la línea sectorial.

En síntesis, la distribución provincial de los montos de los proyectos muestra que la concentración se produce en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, si se consideran ambas líneas en forma conjunta o sólo la línea asociativa. En cambio, en la línea sectorial el liderazgo pasa a Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos, en orden de importancia. De todos modos, ambas metodologías dan cuenta de que la concentración se produce en la región centro del país.

Otro de los elementos que vale la pena analizar se asocia a las características de las organizaciones intermedias participantes. Para ello, se estableció una tipología de las mismas, agrupándolas en seis clases:

- Asociaciones de productores/empresas: incluye cámaras empresariales, cooperativas, asociaciones de productores o empresas, entidades gremiales, entre otros.
- Agencias de Desarrollo/Organizaciones No Gubernamentales (AD/ONG): incluye las diferentes agencias de desarrollo productivo, asociaciones civiles, ONGs y algún otro tipo de organización sin fines de lucro.
- Gobierno: incluye organismos de gobierno de diferentes niveles, como ministerios de Producción provinciales, secretarías de Producción municipales, subsecretarías de Promoción de Desarrollo Local, etc.
- Empresas/Incubadoras: principalmente comprende a las incubadoras de empresas o a firmas grandes que asisten a las pymes para desarrollar su red de proveedores.
- Universidades/Instituciones científicas: abarca a las universidades nacionales e instituciones científicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Otros:

  Incluye esencialmente a los proyectos que provienen del PROSAP, programa que cuenta con un acuerdo de cooperación con el PRODER para llevar a cabo planes de desarrollo regional, como se ha mencionado anteriormente.

Cuadro 7
Cantidad de proyectos PRODER de la línea sectorial
(Por tipo de Organización Intermedia y región. Años 2008-2010)

Organización Intermedia	Centro	Cuyo	NEA	NOA	Patagonia	Total
Asociaciones de prod./empresas	43	4	5	0	2	54
AD/ONG	44	1	2	0	1	48
Gobierno	11	3	10	7	4	35
Empresas/Incubadoras	10	1	3	2	0	16
Otros	6	0	0	1	0	7
Universidades/Instituciones Científicas	6	0	0	0	0	6
s.d.	26	2	5	53	6	92
Total	146	11	25	63	13	258

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del PRODER.

Nota: Incluye los proyectos con al menos la IP aprobada.

Si bien los proyectos asociativos muchas veces cuentan con la asistencia de las organizaciones intermedias, las que fomentan la participación de las mismas en la línea o intervienen actuando como facilitadoras, estas entidades adquieren particular relevancia en la línea sectorial, ya que los proyectos deben ser presentados al PRODER obligatoriamente a través de ellas. En tal sentido, los datos que se exhiben en el Cuadro 7 corresponden a la cantidad de proyectos con al menos la IP aprobada de la línea sectorial según el tipo de organización intermedia interviniente.

Cabe aclarar que no se dispone de la información de las organizaciones intermedias participantes en 92 proyectos. Al hacer un análisis de la distribución de los proyectos de los que sí se cuenta con información, puede observarse que predomina la intervención de asociaciones de productores, empresas o cámaras empresariales, las cuales intervienen en 32% de las solicitudes de financiamiento presentadas. En segundo lugar se destaca la presencia de las agencias de desarrollo u otro tipo de institución sin fines de lucro, las que lideran 48 proyectos sectoriales, que corresponde a 28%; y en tercera instancia, diferentes organismos gubernamentales, los que tienen una participación de 21%.

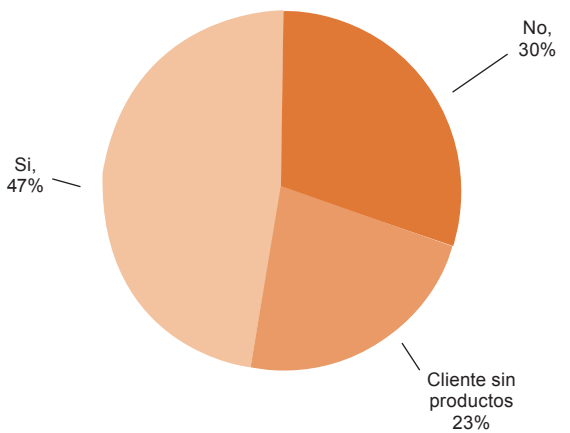
Menos relevancia tienen las organizaciones intermedias que están compuestas por incubadoras de empresas, al igual que las instituciones universitarias y de investigación científica.

En cuanto a la importancia del tipo de organización intermedia en las diferentes regiones, sobresale la intervención de los organismos de gobierno en el NOA y el NEA como interlocutores para los proyectos. Si bien en la región del centro también actúan como intermediarios, las asociaciones de productores y las ONGs exhiben una mayor presencia. Esto puede atribuirse a

las dificultades que tienen los productores en las regiones con menor grado de desarrollo relativo para organizarse, demandando con más fuerza las acciones de los organismos públicos.

A continuación se presentan datos que demuestran como un elemento positivo del PRODER el hecho de que brinda asistencia a empresas que no eran clientas del banco antes de ser beneficiarias del programa (Gráfico 11). En tal sentido, se advierte que 30% de las empresas que forman parte de proyectos que contaron con la aprobación del Módulo 1 no tenían antecedentes como clientes del BNA. Adicionalmente, 23% se encuentran registradas como "clientes sin productos", por haber realizado algún tipo de operación en el banco, como por ejemplo, cambios de moneda. El 47% de las empresas apoyadas por el programa o que serán asistidas próximamente) constituyen firmas que previamente eran clientas del BNA, por disponer de algunos de sus productos, como cuenta corriente, caja de ahorro, préstamos, tarjeta de crédito, entre otros. Sobre estas empresas puede hacerse un análisis con mayor facilidad, ya que se conoce si tienen capital, si han cumplido con las obligaciones de pago, etc. En cambio, el hecho de que una empresa haya efectuado una operación en el banco (como la compra de moneda extranjera), no aporta datos adicionales para la evaluación de la situación de la misma con el sistema financiero. En consecuencia, podría concluirse que más de la mitad de las empresas asistidas o que probablemente serán beneficiarias del PRODER no eran clientas con anterioridad a la presentación del proyecto.

Gráfico 11
Distribución de las empresas con al menos el Módulo 1 aprobado por el PRODER, según si eran o no clientas del BNA



Fuente: Elaboración propia basada en información del PRODER.

Por último, respecto de los tiempos que demoran las operaciones del programa, en el Cuadro 8 se presenta el promedio de los días que transcurren en cada una de las etapas especificadas en la sección anterior. Cabe señalar que se han tomado en cuenta las solicitudes de crédito desde el inicio del programa hasta septiembre de 2010, según cada una de las líneas de financiamiento.

Desde que se presenta la IP hasta que se monetizan los créditos existe un lapso promedio de 195 días en el caso de la línea asociativa y de 240 en la sectorial. Sin embargo, es preciso distinguir entre las demoras de evaluación y el tiempo que tardan las empresas en presentar la información. Al respecto, las etapas 3 y 5 constituyen los períodos de evaluación de los formularios, que implican un tiempo de aproximadamente 60 días. Si además se consideran los días que llevan los trámites desde la aprobación del crédito hasta la monetización en las sucursales respectivas (etapas 6 y 7), esto arrojaría un tiempo de demora en la evaluación y gestión de 80 días en el caso de la línea asociativa y de 90 para la sectorial.

Cuadro 7
PRODER: Tiempo promedio de cada etapa del proceso de gestión de los proyectos
(En cantidad de días)

	Etapa I	Etapa II	Etapa III	Etapa IV	Etapa V	Etapa VI	Etapa VII	TOTAL	Tiempo de evaluación
Línea Asociativa	16,07	55,93	15,91	42,09	45,47	9,05	10,89	195,42	81,33
Línea Sectorial	31,18	74,10	27,53	45,68	41,96	10,20	11,28	241,92	90,96

Fuente: Elaboración propia basada en información del PRODER.

El resto del tiempo, en cambio, se atribuye a las demoras de las empresas o de las organizaciones intermedias para la elaboración y presentación de la información solicitada. Se observa, por ejemplo, que sólo la etapaII, en la cual los interesados deben formular el Módulo 1, para los proyectos de la línea asociativa se registra un promedio de demora de 55 días y en la sectorial, de 74 días. Más aún, desde que los potenciales beneficiarios reciben la aprobación del primer módulo y se les solicita la presentación del segundo, hasta que efectivamente lo presentan (etapa IV), transcurre casi un mes y medio, lo que constituye un lapso de tiempo no despreciable.

En conclusión, se observa que las empresas beneficiarias de las líneas del PRODER podrían obtener financiamiento en seis meses desde la presentación del proyecto. Sin embargo, cabe aclarar que la mitad del tiempo se atribuye a las demoras de las propias empresas para la presentación de la información solicitada[29].

[29] Los laxos tiempos en la gestión de proyectos no sólo se atribuyen al PRODER, siendo una cuestión frecuente en los programas de financiamiento apymes, y en particular, a agrupamientos de empresas.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta es que algunos grupos se conforman recién cuando conocen el programa y analizan la posibilidad de llevar a cabo un proyecto productivo conjunto.

F. Principales logros, problemas y recomendaciones de política

Las restricciones de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas en Argentina se asocian a diversos factores. En primer lugar, se encuentra el problema de las fallas de mercado por asimetrías de información. La opacidad de la información relativa a las pymes dificulta a las entidades financieras la realización de evaluaciones de riesgo. El resultado es un incremento en las tasas de interés y una restricción cuantitativa del crédito a este segmento.

Esto también se atribuye a las tecnologías utilizadas por los bancos para los análisis crediticios. En la mayoría de estas instituciones, especialmente en las de mayor envergadura, las decisiones para la selección de deudores se basan en información cuantitativa extraída de balances contables auditados y flujos de fondos proyectados. Al mismo tiempo, las entidades exigen la presentación de garantías para complementar la información dura. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas suelen fallar en cumplimentar ambos requisitos.

La reducida participación de pymes en el financiamiento también se debe a la escasa demanda de crédito por parte de las propias empresas. Por un lado, debido a la disponibilidad de recursos propios, y por el otro, a su auto-exclusión del mercado de crédito por la pre concepción de que no podrán alcanzar los requisitos impuestos por los bancos, o porque consideran que los costos del financiamiento son demasiado altos.

Otro de los elementos que incide en el grado de restricción al crédito a las pymes es la conformación de la oferta. La mayor presencia de bancos públicos o de instituciones pequeñas suele estar asociada a la existencia de un mejor acceso al crédito; lo contrario ocurre ante la concentración de la oferta en bancos extranjeros o bancos privados nacionales pero de gran tamaño. En Argentina, desde la década del noventa se produjo una concentración del sector bancario y un fuerte ingreso del capital extranjero. Si bien en los últimos tres años la banca pública ha ganado participación en el mercado financiero, el crédito pyme continúa siendo escaso.

Las políticas públicas de asistencia financiera deben plantearse la meta de atenuar los obstáculos que dificultan el desarrollo del crédito a las pymes. El punto de partida para el diseño de nuevos programas o para la introducción de

modificaciones en los existentes debe ser la identificación de las problemáticas específicas que presentan las empresas.

El Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) constituye una herramienta efectiva para solucionar algunas de las fallas del mercado de crédito pyme. El programa cuenta con la virtud de tener presencia en todo el país a través de los responsables territoriales y de las organizaciones intermedias, lo que da lugar a la construcción de vinculaciones con los potenciales beneficiarios. Esto permite ofrecer asistencia técnica a las empresas para la formulación y gestión de los proyectos, y además colabora a la recolección de información cualitativa de las firmas para la implementación de evaluaciones soft, lo que constituye un fenómeno innovador y necesario a la hora de ampliar el alcance de las políticas de financiamiento para las empresas de menor tamaño.

No se trata de sustituir las tecnologías duras por blandas o de solicitar garantías no convencionales por otras que sí lo son. En cambio, el objetivo es utilizar la información tácita, aquella que se recaba a partir del conocimiento de los potenciales beneficiarios, como complemento de la información dura y de las garantías que se dispongan.

El PRODER contribuye a mejorar el acceso al crédito a las pymes a partir de la utilización de mecanismos de evaluación que reducen los problemas de opacidad de la información. Adicionalmente, al disponer de un convenio con la SEPYME para que ésta otorgue subsidios sobre las tasas de interés, se logra una disminución en el costo del financiamiento.

No obstante, la heterogeneidad territorial de los resultados del PRODER invita a plantearse una estrategia de fortalecimiento de las instituciones que actúan como intermediarias. Por un lado, debería asegurarse que en la totalidad de las provincias los ministerios de Producción cuenten con información del PRODER, ya que los organismos públicos son los únicos actores que podrían garantizar la continuidad en la difusión del programa y, al mismo tiempo, impulsar proyectos que se enmarquen dentro del plan productivo de desarrollo local.

Por otro lado, debe realizarse una mayor supervisión de las organizaciones intermedias para detectar sus falencias, con el fin de actuar en consecuencia para mejorar sus capacidades y recursos, en los casos que esto fuera necesario. El fortalecimiento de las instituciones intermediarias es esencial para ampliar el alcance del programa, especialmente, en aquellas zonas del país con menor desarrollo económico.

Otro de los elementos que vale la pena destacar es que el PRODER dispone de una base de datos de los proyectos recibidos, lo que permite

tener un panorama respecto a la evolución del programa, la distribución regional, los montos de los créditos otorgados, las tasas de aprobación, etc. La disponibilidad de información resulta esencial para identificar problemáticas y para introducir mejoras en el programa. Sin embargo, también es importante contar con evaluaciones de impacto. Tal como se ha mencionado anteriormente, se están aplicando encuestas a los beneficiarios para el seguimiento de los proyectos, pero aún la información no se encuentra tabulada. Esto constituye una tarea pendiente para la consolidación del programa y para avanzar en la amplificación del mismo.

Considerando que el PRODER constituye una experiencia con escasa trayectoria, si bien se han logrado buenos resultados, todavía se debe consolidar la fase de aprendizaje. Una vez que se avance en esta línea es posible pensar en una extensión de su metodología a otro tipo de líneas de financiamiento.

Bibliografía

Anses: informes y presentaciones varias.

Ascúa, R. (2008). "La importancia del proceso emprendedor en la Argentina post-crisis 2002 y las asimetrías en la evaluación de factores influyentes en el financiamiento de empresas jóvenes", serie documentos de proyectos, CEPAL.

Bebczuk, R. (2010). "Acceso al financiamiento de las pymes en la Argentina: estado de situación y propuestas de política", Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Bezchinsky, G. y Puppo, J. (2003). "Nuevos enfoques de política PyME en la Argentina", estudios de competitividad sistémica SERIE F Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Bleger, L. y Rozenwurcel, G. (2000). "Financiamiento a las PyMEs y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información", Desarrollo Económico, Vol. 40, No. 157 (Abril - Junio, 2000), pp. 45-71.

Bleger L. y Borrel, M. (2004). "La crónica restricción de acceso al crédito de las PyMEs argentinas. Diagnóstico y propuestas", en Las PyMEs Argentinas. Mitos y Realidades", Abappra.

Bleger, L. (2007). "Evaluación del Programa Global de Crédito 1192-OC", mimeo, CEPAL, Buenos Aires.

Cefid-Ar: informes varios.

CEPAL (2009). "La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010). Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Documento Informativo 2009-2010, Santiago de Chile.

Fernández, R. y Rozenwurcel, G. (1994). "La desconcentración del acceso a los servicios financieros. El caso argentino", CEDES, Buenos Aires, Argentina. p. 119. (Economía: Nº 97).

Filippo, A. et al. (2004). "Créditos a Pyme en Argentina: racionamiento crediticio en un contexto de oferta ilimitada de dinero", serie desarrollo productivo, CEPAL.

Kulfas, M. (2009). "Las PyMEs argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas", serie documentos de proyectos, CEPAL, Buenos Aires.

Machinea, J. (2009). "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica", Revista CEPAL N°97, abril 2009.

Manuelito, S.; Correia, F. y Jiménez, L. (2009). "La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe", Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Ministerio de Economía: información estadística.

Moori Koenig (2010). Políticas de articulación productiva en Argentina. Análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas. En Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina, Carlo Ferraro (compilador), CEPAL-FUNDES, Santiago de Chile.

Pollack, M. y García, A. (2004). "Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero", Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, Santiago de Chile.

SEPYME: informes y datos estadísticos.