



ESQUEMA DE GARANTÍAS EN COLOMBIA: **AVANCES Y OPORTUNIDADES**

Autores

Juan Sebastián Burgos V.

Daniela Escobar L.

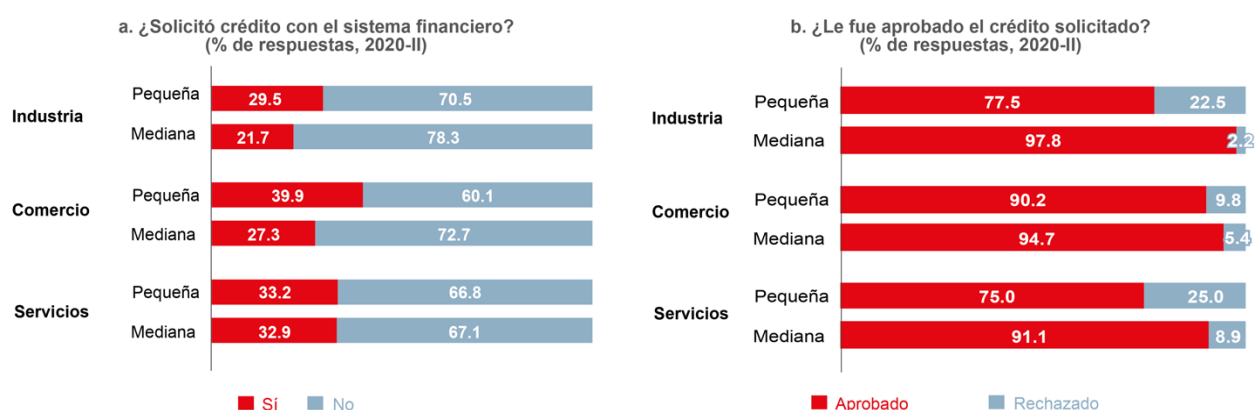
José Antonio Hernández R.

Laura Llano C.

**NOVIEMBRE
2021**

Los esquemas de garantías surgen como un instrumento para mitigar el riesgo al que se exponen las instituciones financieras, ampliar el acceso al crédito de hogares y empresas y reducir los costos de este. En ese sentido, en Colombia el Fondo Nacional de Garantías ha logrado posicionarse como una entidad fundamental para que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan mayores oportunidades de acceder a productos del sistema financiero, creando sinergias que promueven el desarrollo del país. En efecto, las mipyme en Colombia suman más del 99% de las empresas del país, convirtiéndose en un motor de generación de empleo y de valor agregado. No obstante, según resultados recientes de la Gran Encuesta Pyme, en promedio cerca del 20% de las pymes (formales) que solicitan un crédito a una entidad financiera reportan que se les negó dicha solicitud (ver **Gráfico 1**).

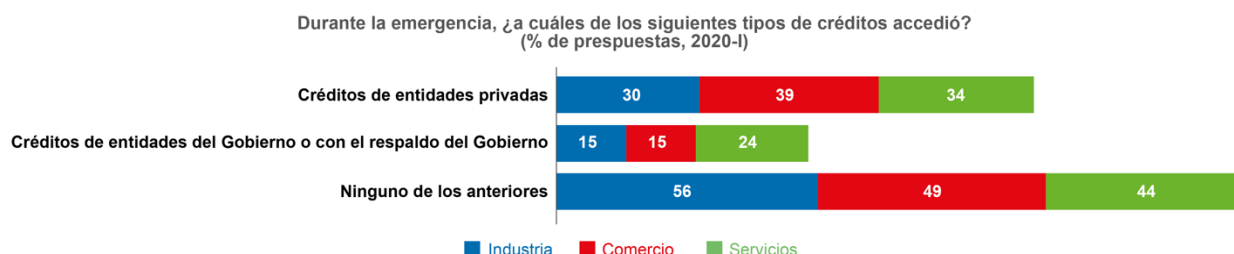
Gráfico 1. Solicitud y aprobación de crédito por sector y tamaño de empresa (%)



Fuente: elaboración ANIF con datos de la Gran Encuesta Pyme (GEP 2020-II).

En el marco de la pandemia, en promedio 19% de las empresas del segmento formal pyme accedieron a créditos respaldados por el gobierno, como una de las medidas para atenuar los impactos negativos de los cierres ocasionados por la emergencia sanitaria (ver **Gráfico 2**). Es así como el FNG se fortalece durante 2020, con el fin de convertirse en un instrumento de implementación de políticas contra cíclicas.

Gráfico 2. Tipos de crédito a los que accedieron las empresas durante la emergencia - %



Fuente: elaboración ANIF con datos de la Gran Encuesta Pyme (GEP 2020-II).

Con lo anterior, el presente informe tiene como objetivo explorar los principales avances del sistema de garantías en Colombia, haciendo especial énfasis en los desarrollos logrados durante la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2. Además, con el fin de identificar las oportunidades de mejora, se hace una revisión de la experiencia de otros países de América Latina, caracterizando los diferentes sistemas en la región. Se analizan, asimismo, las mejores prácticas identificadas en la literatura relevante y su aplicabilidad al caso colombiano.

1. Sistema de garantías en Colombia

a. Desarrollo histórico del FNG

El Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) es una entidad mediante la cual el gobierno otorga garantías para facilitar el acceso al crédito a empresas y trabajadores independientes. En sus inicios en 1982, el FNG nació como un proyecto para garantizar las solicitudes de crédito a la pequeña y mediana empresa manufacturera. En los años siguientes, se amplió a diferentes industrias y apoyó a los colombianos en momentos difíciles, como lo fue la tragedia de Armero en 1985.

A partir de 1992 comenzó la reestructuración organizacional del Fondo, con la que también se empezó a respaldar otros sectores económicos. Luego, en 1995 se inició la estrategia de descentralización de servicios, en la que se crearon los Fondos Regionales de Garantías que no solamente prestaban un servicio comercial sino también operativo. De esta forma, tenían a su cargo la emisión directa de las garantías y la responsabilidad de pagarlas a cada Banco regional. Estos fondos estuvieron vigentes hasta el año 2000. A partir de 2003, el Fondo se incorpora en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo cual hace que sea sujeto de vigilancia y control por parte de la Superintendencia Bancaria desde 2004. Eso permitió que el Fondo se posicionara como una entidad atractiva, generando mayor confianza para el sector.

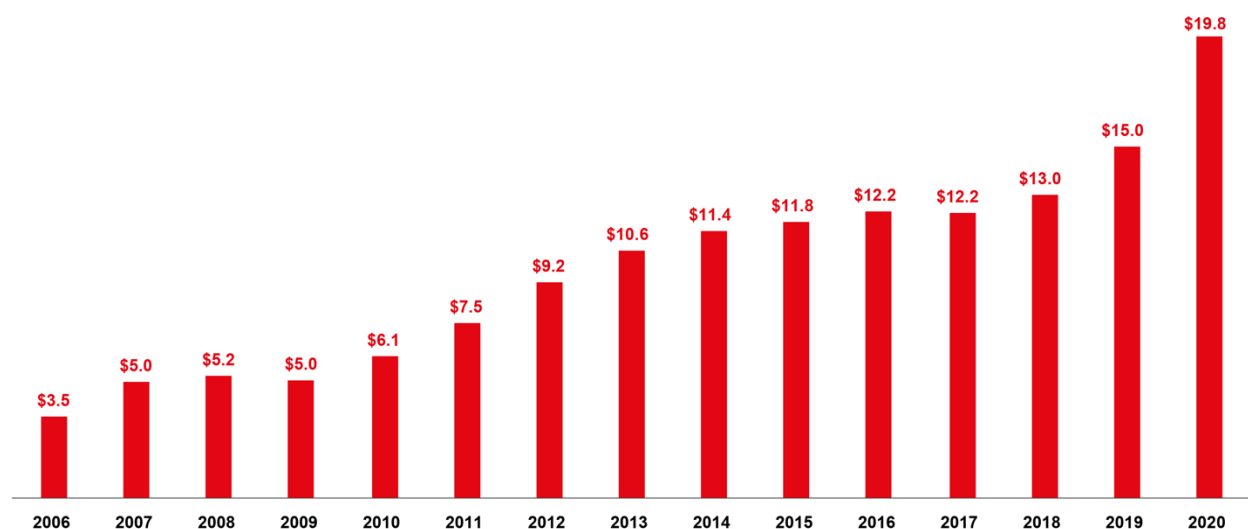
Durante los años siguientes, el FNG fue realizando cambios tecnológicos, operacionales y de cultura organizacional que le permitieron consolidarse como una entidad reconocida de respaldo para las mipymes en Colombia. Prueba de esto es que en el año 2005 se firmó el convenio para la colocación de créditos de Vivienda de Interés Social (VIS), los cuales fueron respaldados por el FNG. Con todo lo anterior, en 2007 la entidad creció 42% en la movilización de crédito y 47% en

el crédito garantizado para las mipymes, además de aumentar su capital en más de \$30 mil millones de pesos ese año.

En los años 2008 y 2009, que estuvieron marcados por una desaceleración en el crecimiento económico del país, el Fondo se mantuvo estable gracias a las medidas de consolidación que se habían implementado en años anteriores. Para 2010 se logró retomar la senda de crecimiento en la movilización de crédito y aumentar las cifras de mipymes atendidas con las garantías del Fondo. En la década siguiente, el FNG se fue adaptando a cambios como la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) en 2015, la modernización de los canales de atención para mantener la vigencia con el público, o la desaceleración económica de 2017. Al atravesar estos cambios, el Fondo afinó y robusteció sus modelos de riesgo y plataformas tecnológicas para seguirse consolidando en el panorama nacional.

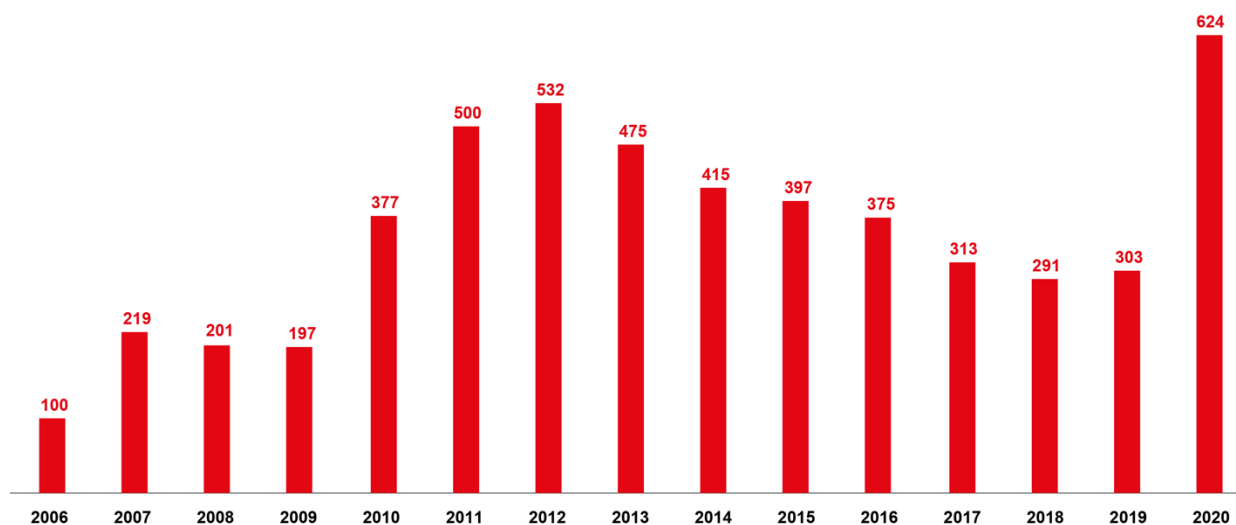
En materia de avances, los desembolsos con garantía del FNG han pasado de ser \$3,5 billones en 2006, a \$19,8 billones en 2020, mostrando aumentos constantes año a año (ver **Gráfico 3**). Hay que mencionar que, de los \$19,8 billones desembolsados en 2020, \$11,6 corresponden a créditos en el marco del programa “Unidos por Colombia” mientras que sólo \$8,1 se desembolsaron mediante los productos tradicionales del FNG. En contraste, el número de operaciones había alcanzado su máximo en 2012 y fue disminuyendo con el paso de los años, hasta que la coyuntura de 2020 revirtió esta situación y el Fondo alcanzó su máximo de operaciones en ese año (ver **Gráfico 4**). Esto muestra que la tendencia solía ser que se realizaban cada vez menor número de operaciones, pero de mayor cuantía. Mientras que, por los mecanismos de impulso económico que se desarrollaron en 2020, se llevó a cabo un mayor número de operaciones.

Gráfico 3. Monto de desembolsos con garantía del FNG (2006-2020) – COP Billones



Fuente: elaboración ANIF con datos del FNG.

Gráfico 4. Número de desembolsos con garantía del FNG (2006-2020) – Cifras en miles



Fuente: elaboración ANIF con datos del FNG.

En materia de focalización de garantías, no mucho ha cambiado en los últimos 15 años. El comercio y la industria han sido los sectores que históricamente más proporción han capturado de la movilización total de crédito del FNG. Por ejemplo, la construcción pasó de tener el 40% de las movilizaciones en 2010 al 32,4% en 2015 y al 36,2% en 2020. Cabe resaltar que, en 2020, de ese 36,2% que equivale a \$7,2 billones de pesos, \$3,2 fueron provenientes de productos tradicionales, mientras que \$3,9 billones se destinaron al sector comercio a través del programa Unidos por Colombia. El segundo rubro que más ha capturado movilización de crédito durante los últimos 10 años es la industria, con 15% en 2010, 19,4% en 2015 y 15,2% en 2020. Este sector presentó el mismo comportamiento en 2020, siendo los créditos provenientes de “Unidos por Colombia” los que representan la mayoría de los desembolsos en ese año.

Por su parte, el tercer sector que más capturó movilización de crédito en 2020 fue la construcción, con un 9,1%. A diferencia de los dos anteriores, la construcción ha ganado terreno durante el último lustro, puesto que para 2015, representaba el quinto sector que más movilización de crédito capturaba con el 5,1%.

En ese sentido, podemos observar que el crédito respaldado por el FNG ha aumentado constantemente durante los años, y los sectores que más participan en la economía han sido también los que consistentemente han capturado un mayor porcentaje de las movilizaciones de crédito.

b. Avances del programa Unidos por Colombia

En línea con la misión del Fondo de facilitar el acceso a financiación al sector productivo, en el marco de la coyuntura generada por la pandemia del COVID-19, el Gobierno a través del FNG estructuró el programa de garantías “Unidos por Colombia”. Por medio de este programa el gobierno buscó contrarrestar las dificultades que las mipymes, grandes empresas y trabajadores independientes experimentaron en materia de financiamiento y liquidez, como consecuencia de las medidas implementadas para controlar el ritmo de contagio del virus. En ese sentido, el gobierno por medio del programa habilitó garantías para respaldar el financiamiento requerido para que los empresarios pudieran cumplir con sus necesidades y obligaciones, de tal forma que estos pudieran mantener o reinventar sus actividades.

Con la introducción del programa se generaron una serie de cambios estructurales al Fondo y a las condiciones de las garantías ofrecidas. Dichas reformas fueron fundamentales para el diseño de las líneas y productos ofrecidos por “Unidos por Colombia”. El primero de estos cambios se relaciona con el rol de política pública que desempeña el FNG. Antes de la emergencia sanitaria, el Fondo cumplía la función de corregir el problema de acceso al crédito. Sin embargo, la necesidad de mantener a flote el tejido empresarial llevó al fondo a asumir un rol contra cíclico, conjugado con el que ya desempeñaba. Sumado a ese primer cambio, aumentaron las coberturas otorgadas por la entidad en las garantías. En los productos tradicionales (productos ofrecidos antes del 30 de marzo de 2020) la cobertura de las garantías era del 50%, sin embargo, ese porcentaje resultaba insuficiente para poder facilitar el acceso a crédito y así garantizar la liquidez necesaria para mantener las actividades productivas del país. Siendo así, se expandieron los porcentajes de cobertura dependiendo del producto hasta un 90%.

Otro de los cambios se dio en la comisión que cobra el FNG por otorgar una garantía. Previo a la emergencia sanitaria el pago de la comisión recaía sobre el empresario, lo que implicaba una barrera de acceso a las garantías, la cual se habría aumentado con el incremento en el riesgo asumido por el FNG durante la pandemia. De esta forma, el gobierno optó por subsidiar la comisión de tal forma que no se restringiera el acceso de los empresarios y los trabajadores independientes a los productos. El subsidio de la comisión se ha dado en dos porcentajes, el primero, entre abril de 2020 y junio de 2021, por el 75% de la comisión y el segundo, del 1 de julio al 31 de diciembre de 2021, por un porcentaje del 50%. Asimismo, se amplió el tipo de beneficiario de los productos. En los formatos tradicionales, las mipyme eran las únicas que podían acceder a las garantías del FNG. No obstante, para el programa Unidos por Colombia se habilitó el acceso a trabajadores independientes y grandes empresas, además de las mipyme, permitiendo así amparar a una mayor proporción del tejido empresarial colombiano.

Ahora, para los nuevos productos se habilitó la prestación de garantías en los mercados de valores, *crowdfunding* y los intermediarios financieros, siendo estos últimos los únicos que participaban en los productos anteriores al 30 de marzo de 2020. La última reforma se dio en el patrimonio técnico del FNG, el cual pasó de \$0,4 billones a \$2,7 billones, dando así una señal sobre la capacidad del Fondo de respaldar los créditos de los empresarios.

Siendo así, las modificaciones a la estructura de las garantías y del FNG dieron paso a la creación de una amplia gama de productos en el marco del programa Unidos por Colombia. Estos productos se estructuraron, principalmente, en 5 líneas de garantías enfocadas en atender las necesidades de los distintos grupos empresariales. La primera de estas líneas es la de los trabajadores independientes, los cuales antes de la pandemia tenían una restricción sobre el pago de la seguridad social¹ que generaba una barrera de entrada. Con la emergencia, los requerimientos de pago de seguridad fueron eliminados. En cambio, se generó un incentivo de devolver un porcentaje de la comisión a aquellos trabajadores independientes que al acceder al crédito con garantías retomen el pago de los aportes a seguridad social. Según la información publicada en por la Superintendencia Financiera con corte del 22 de septiembre de 2021, a través de esta línea que incluye los productos de trabajadores independientes y trabajadores independientes *Fintech*, se ha desembolsado un poco más de \$740 mil millones para un total de 73.131 garantías. Lo anterior ha permitido beneficiar a cerca de 71.615 trabajadores. La importancia de ese aporte crece cuando se toman los datos publicados por el FNG con corte del 24 de octubre, en los que se reporta un valor desembolsado que asciende a los \$758 mil millones, beneficiando más de 72.300 trabajadores independientes.

La segunda línea está encargada de las garantías para las microfinanzas. Dadas las necesidades de los microempresarios, se estructuraron productos que contaban con un plazo de hasta 36 meses y, más recientemente, se crearon dos que ampliaban el plazo a 60 meses. Esto pensando en cubrir el periodo de reconversión que los empresarios enfrentaron en la pandemia. Siendo así, la línea cuenta con cuatro productos que respaldan a los microempresarios formales e informales y que cubren entre el 60% y 75% del crédito. En esta línea los desembolsos al corte del 22 de septiembre ascienden a \$1,2 billones, con lo cual se han otorgado 204.721 garantías que han respaldado a 204.721 empresas. Nuevamente el monto del desembolso asciende, en este caso a \$1,3 billones, cuando se evalúan los datos al corte del 24 de octubre publicado por el FNG.

Continuando con el apoyo a los empresarios, el programa Unidos por Colombia diseñó la línea de garantías para capital de trabajo e inversión, para respaldar el pago de nómina y apoyar las inversiones en las que varias de las mipyme debieron incurrir para adaptar sus actividades a las

¹ Se debía acreditar el pago consecutivo de tres aportes a salud para poder acceder a un crédito con garantía del FNG.

condiciones de la coyuntura. En efecto, se formularon varios productos dirigidos al segmento mipyme con una cobertura entre el 60% y el 90%. De esa forma, en cuanto a los desembolsos para capital de trabajo, a corte del 22 de septiembre, la suma asciende a los \$15,8 billones para un total de 573.572 garantías, destinadas a 521.838 empresas. Por el lado del pago de la nómina los desembolsos suman \$2,4 billones entregados en 29.015 garantías con lo cual se ha apoyado a más de 14.000 empresas entre micro, pequeñas y medianas.

Aunque la mayoría de los productos de Unidos por Colombia se concentraron en las mipyme, las dificultades que enfrentaron las grandes empresas para acceder a financiamiento en la emergencia resultaron en la creación de una línea de garantías enfocada en atender este segmento. Ahí las garantías se enfocaron en respaldar los créditos destinados a aportar liquidez a las empresas. Dado esto se estructuraron dos productos, ambos con una cobertura del 80%, que a corte del 22 de septiembre alcanzaban los \$620 mil millones en desembolsos otorgados en 233 garantías para un total de 141 empresas.

La última línea de crédito, a diferencia de las listadas con anterioridad, se enfocó en la compra de vivienda por parte de los hogares. Esto dado que mantener alta la demanda de vivienda permite la absorción de los subsidios lanzados el año pasado y dinamiza la producción del sector y los encadenamientos que la actividad constructora tiene sobre otros sectores. En esta línea, los créditos de vivienda han sido acompañados por un total de 3.607 garantías que alcanzan un valor de \$177 mil millones en desembolsos.

Ahora, partiendo de las distintas líneas de garantías que se estructuraron, vale la pena evaluar cómo ha sido la participación de las garantías por tamaño de empresa. En línea con el enfoque inicial del FNG los desembolsos de garantías se concentraron en las mipyme, siendo las microempresas las de mayor participación (33,2% en el total de los desembolsos). A estas le siguieron las pequeñas (30,2%) y medianas empresas (24,6%). Lo anterior da cuenta de que las ayudas de las garantías se han centrado en la base del tejido empresarial. Por su parte, las grandes empresas son las que menos desembolsos han percibido entre las personas jurídicas (11,2%). Lo anterior no es sorpresa, considerando que ese segmento empresarial suele tener a su disposición más fuentes de financiamiento. En cuanto a las personas naturales, son estas las que menor participación registran (0,82%), con un monto de desembolsos de \$177 mil millones (ver **Cuadro 1**).

Cuadro 1. Desembolsos del FNG por tamaño de empresa en el programa Unidos por Colombia

Tamaño de Empresa	Númrt de operaciones	\$ monto desembolsado	%
Total general	848.547	\$21.498.907	100,00%
Microempresa	770.322	\$7.138.292	33,20%
Pequeña Empresa	53.914	\$6.487.434	30,18%
Mediana Empresa	17.837	\$5.282.064	24,57%
Gran Empresa	2.867	\$2.414.111	11,23%
Persona Natural	3.607	\$177.005	0,82%

Nota: Datos con corte del 22 de septiembre, 2021.

Fuente: elaboración ANIF con datos de la Superintendencia Financiera.

En cuanto a la participación de las garantías en las actividades productivas, el programa Unidos por Colombia se extendió a todos los sectores económicos. Ahí el comercio al por mayor y por menor ha sido el que más desembolsos de garantías ha acumulado. Al corte del 22 de septiembre el sector contaba con el 36,2% del total de desembolsos, lo que implica un aproximado de \$7,8 billones. A este le siguen la industria manufacturera (15,7%), la construcción (9,1%) y el sector de transporte y almacenamiento (6,5%). El resto de los sectores tienen una participación menor al 4,5% (ver [Cuadro 2](#))

Cuadro 2. Desembolsos del FNG por departamento en el programa Unidos por Colombia

Departamento	Númrt de operaciones	\$ monto desembolsado	%
Bogota	135,094	\$6,709,135	31.21%
Antioquia	98,101	\$3,644,989	16.95%
Valle	82,470	\$2,055,841	9.56%
Atlantico	31,801	\$1,317,662	6.13%
Santander	44,716	\$1,018,599	4.74%
Cundinamarca	51,263	\$886,491	4.12%

Bolivar	26,618	\$578,399	2.69%
Norte Santander	22,543	\$500,791	2.33%
Meta	23,489	\$480,620	2.24%
Huila	30,453	\$423,715	1.97%
Nariño	34,787	\$409,418	1.90%
Risaralda	16,855	\$384,201	1.79%
Tolima	34,633	\$379,438	1.76%
Boyaca	27,701	\$374,109	1.74%
Cordoba	25,759	\$296,034	1.38%
Cesar	19,186	\$274,466	1.28%
Caldas	20,078	\$272,015	1.27%
Cauca	21,870	\$228,305	1.06%
Magdalena	20,949	\$223,840	1.04%
Quindio	14,339	\$221,400	1.03%
Sucre	17,125	\$169,045	0.79%
Casanare	8,415	\$163,417	0.76%
Putumayo	9,554	\$99,280	0.46%
Caqueta	8,566	\$97,551	0.45%
La Guajira	8,346	\$74,228	0.35%
Arauca	5,047	\$65,478	0.30%
San Andres	911	\$59,715	0.28%
Choco	4,252	\$42,944	0.20%
Guaviare	1,602	\$20,785	0.10%
Amazonas	682	\$11,580	0.05%
Guainia	589	\$7,071	0.03%
Vichada	180	\$4,986	0.02%
Vaupes	573	\$3,361	0.02%
Total general	848,547	\$21,498,907	100.00%

Fuente: elaboración ANIF con datos de la Superintendencia Financiera.

Por el lado de la penetración del programa en el territorio nacional, al cierre de septiembre el programa contaba con presencia en todo el país. Por el lado de los departamentos el programa tiene participación en todos los territorios, mientras que por municipios la participación asciende al 99%. Bogotá (31,2%), Antioquia (17,0%) y el Valle del Cauca (9,6%) son los departamentos donde se concentra la mayor cantidad de garantías y el monto de desembolso, lo que guarda relación con la importancia de estos centros productivos. De esta forma, el programa ha tenido un alcance muy importante en los distintos frentes, convirtiéndose en una herramienta valiosa para mantener la liquidez necesaria para apalancar el tejido empresarial colombiano en la coyuntura.

2. Experiencia internacional

a. Ejemplos de los avances del esquema de garantías en América Latina

Habiendo reseñado los principales avances del esquema de garantías en el país, y su importancia durante la emergencia sanitaria, cabe explorar la experiencia en otros países de la región. Lo anterior permitirá encontrar las fortalezas y oportunidades de mejora del sistema colombiano, y permitirá caracterizarlo en términos de sus pares de América Latina.

Los diferentes esquemas de garantías de crédito se han convertido en un instrumento fundamental para la democratización del acceso al sistema financiero, particularmente para aquellas empresas que no cuentan con activos suficientes que les sirva de colateral (Pombo et al., 2013). La profundización financiera en América Latina es aún baja particularmente para hogares de bajos ingresos y empresas del segmento mipyme. El caso es aún más crítico considerando la importancia de esas empresas en la generación de empleo y de valor agregado. En efecto, el 99,5% de las firmas en la región pertenecen a ese segmento, es decir cerca de 27,5 millones de firmas, de las cuales más de 26 millones son microempresas (International Finance Corporation, 2017). Además, estas emplean a cerca del 60% de la población y generan casi un cuarto del PIB regional (Puga et al., 2020).

A pesar de ser un factor de desarrollo fundamental en la región, las mipymes hoy en día encuentran dificultades significativas para acceder al sistema financiero. Según el IFC, en América Latina se reporta que el 31% de las mipymes se encuentran limitadas financieramente en algún grado, es decir que su solicitud de crédito fue rechazada, fueron desalentados de aplicar a uno en un primer lugar, o tuvieron éxito parcial en la obtención del crédito (International Finance Corporation, 2017). Dentro de los factores que limitan el acceso al crédito de las mipymes en América Latina está la presencia y calidad del colateral. De acuerdo con los resultados de la encuesta “*World Bank Enterprise Survey*”, el 79% de los préstamos y las líneas de crédito requieren un colateral. No obstante, en la mayoría de los casos, las entidades financieras no reciben activos muebles como respaldo al crédito, que viene siendo la fuente más importante de activos de las mipymes. Cabe decir que se han implementado políticas que le permiten a las empresas apalancar su colateral en activos muebles en varios países, incluyendo Colombia (International Finance Corporation, 2017). Así, mientras que se estima que la demanda por crédito de las mipymes en Latinoamérica y el Caribe asciende a más de 2,1 billones de dólares – de los cuales 1,4 billones podrían provenir de empresas formales – la oferta apenas supera los 347 mil

millones de dólares (International Finance Corporation, 2017; Puga et al., 2020). Como consecuencia, la brecha financiera para estas empresas en la región es de más de 1,8 billones de dólares.

Dentro de los instrumentos propuestos para ampliar el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño en América Latina están los diferentes esquemas de garantías. Estos sistemas surgen para atenuar los efectos negativos de las asimetrías de información y la falta de colateral, tornándose efectivos para la mitigación del riesgo (Pombo et al., 2013). La tendencia de estos esquemas en la región ha sido muy positiva, creciendo tanto en el valor de las garantías y los créditos como en cobertura de mipymes (Pombo et al., 2013). Por ejemplo, entre 2007 y 2013 el número de mipymes beneficiarias de estos esquemas creció más de 15%, mientras que los recursos permanentes dedicados a los sistemas de garantías crecieron en más de 100% en ese mismo período.

Existe, no obstante, una amplia heterogeneidad en varias de las características de los sistemas de financiamiento al interior de la región. A continuación exploramos algunas de estas diferencias y su importancia para el desempeño de este instrumento de financiamiento. Para ello, nos basamos en el estudio *“A Guarantee Systems Classification: The Latin American Experience”* realizado en 2013 por miembros del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores (Pombo, Molina y Ramírez, 2013)² encuentran que el gobierno cumple un rol protagónico en la mayoría de los esquemas de garantías en los países de América Latina. En efecto, este va más allá de poner las reglas de juego, pues en la mayoría de los países los gobiernos contribuyen activamente en la formación de las entidades que administran los colaterales. El 66% de las instituciones son de naturaleza pública, 17% son fondos de inversión, 10% son fondos no mutuales y el restante 7% son entidades sin ánimo de lucro. Adicionalmente, el 87% son instituciones financieras o asimiladas, lo que las somete a las regulaciones y vigilancia del sistema financiero en cada país. Con lo anterior, el 63% de las entidades de garantía son sujetos de auditorías públicas.

Relacionado con lo anterior se tiene que el 90% de las entidades de garantía reciben sus recursos de entidades públicas. El 63% ponen en operación dineros de naturaleza exclusivamente pública, mientras que 27% manejan una porción mayoritaria de recursos públicos. Del restante 10%, 7% de las entidades manejan recursos mayormente privados y el restante 3% exclusivamente privados. La importancia de la fuente de recursos, siendo sobre todo del sector público, radica en

² Su análisis parte de la recolección de información para los sistemas de garantía de México, El Salvador, Costa Rica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela (en el momento del sondeo, Guatemala y República Dominicana no tenían entidades de garantía de crédito, mientras que la información de Panamá era muy deficiente para ser incluida). La muestra estudiada es de 30 entidades o fondos de garantía, que coincide casi en su totalidad con la población (Pombo et al., 2013).

que determina de forma fundamental los diferentes instrumentos de apoyo a las entidades de crédito. En efecto, mientras que la administración de los recursos se planea desde los fondos o instituciones de garantía, los operadores de estas son independientes y como tales no asumen el riesgo de default con sus activos financieros. Así, los principales mecanismos de apoyo son: contribuciones a los fondos de cobertura de riesgo (80%), contribuciones a recursos permanentes en forma de capital (20%), contribuciones para apalancar pérdidas esperadas (13%), concesiones a los programas de refinanciación (20%), subsidios para los costos de las garantías (17%) y exenciones tributarias (23%).

Ahora, en el 90% de los casos se encuentra que las garantías otorgadas están calificadas y ponderadas, lo que les permite reducir los requerimientos de provisiones y capital de los bancos que otorgan los créditos. Además, solo el 30% de las entidades encargadas de operar la garantía asumen algún tipo de riesgo sobre sus activos o patrimonio, mientras que el restante 70% no lo hace dada la amplia presencia de fondos de garantía. En términos contractuales, las características son bastante similares entre países, y están acorde con los Acuerdos de Basilea. En otras palabras, las garantías son contratos directos, explícitos, irrevocables y legalmente ejecutables. Adicionalmente, el 77% de las garantías son condicionadas.

Las principales beneficiarias de las garantías son las micro, pequeñas y medianas empresas, mientras que las grandes firmas no reciben, en casi ninguno de los casos, garantías para sus créditos. El 57% de los sistemas en la región hacen garantías sobre el principal, 20% sobre los intereses y 23% sobre ambos. El promedio del máximo de cobertura se ubica por encima del 70%, mientras que el promedio de la cobertura “normal” es de 60%. De forma similar, el promedio del periodo máximo de garantía es de 106 meses, mientras que para el plazo “normal” ese valor desciende a 34 meses. Lo anterior, según Pombo, Molina y Ramírez, es indicio de la perspectiva de corto plazo de estas operaciones. La mayoría de las garantías se hacen sobre inversiones en activos fijos (97%), capital de trabajo (100%) y, en menor medida, operaciones de leasing (37%), financiación de exportaciones (40%) y licitaciones públicas (20%).

Finalmente, cabe decir que uno de los resultados de la investigación de Pombo, Molina y Ramírez (2013) es la percepción por parte de las entidades encuestadas del abaratamiento de los costos de financiamiento a raíz de la presencia de esquemas de garantías, principalmente por medio de tasas de interés más bajas. Al respecto, se afirma que en 90% de los casos se da una baja en los costos del financiamiento y, de forma particular, 50% de los encuestados afirman observar una mejora en dichos costos de cerca de 3%.

b. Mejores prácticas internacionales para implementar en el país

En términos de buenas prácticas, se tiene que, como principio fundamental, debe haber un buen balance entre la cobertura de las garantías y el riesgo que asume la entidad que las ofrece. Así, a medida que las condiciones para acceder a las garantías se vuelven más exigentes, se puede dar una pérdida en el número de beneficiarios potenciales (Baudino, 2020). Al respecto, la focalización de las garantías también es un factor importante a la hora de determinar el éxito de los esquemas. Al respecto, y en el marco de los programas implementados durante lo más álgido de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, el *Financial Stability Institute* recomienda que las empresas elegibles deben tener una buena salud financiera, sin cartera vencida, con el fin de excluir los casos de mayor insolvencia y (consecuentemente) riesgo de impago (Baudino, 2020). Además, dada la importancia en empleo y número, las garantías suelen enfocarse en las mipymes, mientras que es menos común para una empresa de gran tamaño recibir garantías, dada su capacidad de recaudar fondos por otros medios.

Relacionado con lo anterior, se encuentra que el diseño de los programas de garantía debe tener en cuenta las necesidades de cada mercado local. En otras palabras, un aspecto a mejorar tanto en Colombia como en Latinoamérica es la “regionalización” de los modelos de garantía. Pombo, Molina y Ramírez (2013) muestran que el 93% de los esquemas están en la esfera nacional o federal, mientras que el restante 7% tienen circunscripción por región. Sin embargo, es importante adaptar los modelos a las condiciones y necesidades de cada región específica (Treasury Department, 2015). Más aún, parte de las mejores prácticas en los esquemas de garantías radica en el entendimiento de esas condiciones y necesidades a fondo.

Un punto importante para que un modelo de garantías funcione adecuadamente tiene que ver con la cobertura de riesgo. La literatura consultada coincide que la cobertura no debe ser completa, a fin de degenerar eficiencias y buena selección del riesgo (Baudino, 2020; Pombo et al., 2013; Treasury Department, 2015). Coberturas inferiores al 100% obligan a las entidades financieras, que en la mayoría de los casos son las encargadas de hacer los análisis de riesgo, a ser más cuidadosas con dicha evaluación. Adicional a eso, coberturas del 100% pueden incentivar dinámicas no deseada como el riesgo moral. En ese orden de ideas, la estrategia de riesgo compartido entre la entidad o fondo de garantía y las instituciones financieras que se adopte debe minimizar la exposición al riesgo al tiempo que mantiene la cobertura.

En este punto, vale la pena explorar las recomendaciones hechas a los esquemas de garantías en el marco de la pandemia. Efectivamente, varios gobiernos implementaron, dentro de su paquete de medidas para combatir la crisis derivada de la pandemia, programas adicionales de garantías para las micro, pequeñas y medianas empresas. Para esto, el BID hizo una serie de

recomendaciones en su informe “Fondos y otros mecanismos de garantía para las mipyme en América Latina y el Caribe” que analizaremos brevemente. Puga, Armas, Talavera y Domínguez (2020) mencionan como primera buena práctica la transformación digital, como un mecanismo que genera eficiencias y facilita el desarrollo de los esquemas. En particular, el uso de plataformas tecnológicas y digitales “para evaluación y emisión automática de coberturas y el uso de documentos digitalizados para evaluación de las solicitudes permiten incrementar el número de pólizas emitidas, acortar tiempos de respuesta, efectuar de manera automatizada el cruce de información entre diferentes bases de datos y lograr movilizar un número de recursos más alto a través de una mayor diversidad de intermediarios financieros” (Puga et al., 2020). Relacionado con ese último punto, la segunda práctica identificada por los autores es la de procurar diversificar los intermediarios financieros. Se encuentra que tener diversidad en términos de ubicación geográfica, perfil empresarial, tipo de institución y sector económico permite mitigar la colocación de riesgo e incrementar el volumen de negocio. Cabe decir que el informe resalta a Colombia (por medio del FNG) como uno de los países de la región más avanzado en este frente.

La siguiente recomendación gira en torno a la eficiencia administrativa de la banca estatal especializada. El objetivo de lo anterior radica en hacer uso eficiente de los recursos públicos destinados a los esquemas de garantías al tiempo que se propende por la sostenibilidad y adecuado funcionamiento del sistema financiero.

Dentro de las buenas prácticas identificadas está la de tener un marco legal claro y desarrollado para el funcionamiento de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) pues estas se “suman a la oferta de cobertura para mipyme, permitiendo la creación de nuevas modalidades de garantía tales como el reafianzamiento parcial de los certificados de fianza emitidos por las propias sociedades de garantía recíproca” (Puga et al., 2020). De la mano con lo anterior, la última recomendación está en tener una amplia diversidad en la oferta de garantías y especialización. La experiencia de varios países como Brasil, Colombia, Perú, El Salvador y Chile muestra que la variedad en la oferta de garantías es un activo fundamental en la mitigación del riesgo y en el acceso de las mipymes al sistema financiero.

En suma, de las cinco buenas prácticas reseñadas por el informe del BID, el FNG cumple con dos: la diversificación de intermediarios financieros y la diversidad de la oferta de garantías. En consecuencia, para el sistema de garantías del país aún quedan oportunidades de mejora que permitirá encontrar nuevas eficiencias, ampliar la cobertura de los programas y fortalecer el marco legal del sistema.

3. Propuestas para continuar con el impacto positivo del FNG en la financiación de las Mipymes

Con el ánimo de continuar apoyando la recuperación económica del país, el FNG espera que su apoyo al empresariado y, en general, a los colombianos pueda continuar en el mediano y largo plazo. Por lo anterior, en esta sección se describirán las propuestas que tiene la entidad para aportar en la garantía de acceso a crédito en el futuro en Colombia.

A pesar de que jurídicamente el Programa Unidos por Colombia culminará a finales del año en curso, sus efectos no solo dejarán un precedente en el país, sino que también continuarán respaldando créditos ya garantizados a la fecha. Es el caso de la garantía a créditos hipotecarios que se han otorgado a familias jóvenes a partir de julio de 2021 y que llegará hasta junio de 2022. Por otra parte, dentro del plan de apoyo a los micro, pequeños y medianos empresarios se encuentra la garantía para Capital de Trabajo e Inversión. De acuerdo con el presidente del FNG, Raúl Buitrago³, esta ha sido la línea más exitosa en la entidad por lo que se espera que tenga vocación de permanencia con mejores prácticas para los próximos años con inicio en enero de 2022.

Con la llegada de la emergencia sanitaria el Fondo ha creado una variedad de productos innovadores con el objetivo de ayudar a dinamizar la economía y en particular para ayudar a los empresarios del segmento mipyme. Dentro de estos productos se cuenta la Garantía de Bonos Ordinarios en el Segundo Mercado que cuenta con \$1 billón de pesos en recursos y que ha tenido tres emisiones en el mercado, con una colocación de \$170 mil millones entre diferentes inversionistas. Esta garantía cuenta con una cobertura del 70% sobre el valor de la emisión para el principal y para los cupones, que pueden ser semestrales o anuales. Adicionalmente, los emisores de deuda cuentan con subsidio parcial del 70% a la comisión que cobra el FNG. Otro producto innovador, que mencionamos anteriormente, es el *crowdfunding* o “Financiación Colaborativa” por medio de la cual, a través de plataformas digitales, se logra una conexión de la oferta y la demanda sin intermediación. Finalmente, el tercer producto innovador del FNG es la garantía para los Fondos de Deuda Privada. Estos fondos son instrumentos que permiten hacer crédito estructurado a largo plazo, a través de gestores profesionales, con un promedio de 10 años y 2 años de periodo de gracia con el propósito de que las empresas con acceso a estos fondos puedan tener un servicio que sea proporcional a su capacidad de generación de flujo de caja. Este producto permitirá que el mercado de deuda privada para el segmento corporativo se profundice y que esté

³ Seminario Internacional Virtual ANIF – Instrumentos de Financiación para la Reactivación. 29 de septiembre de 2021.

enfocado a las pequeñas y medianas empresas. En este orden de ideas, el FNG concluye con que esta garantía permite la cobertura de hasta el 90% de la pérdida esperada asociada a la tesis de inversión del gestor, ayudando a las pequeñas y medianas empresas que, como se ha observado, ante el choque de la pandemia fueron el segmento más vulnerable del sector productivo del país. En ese sentido, la propuesta aquí gira en fortalecer este tipo de innovaciones que se aprovechan del uso de la tecnología y de las alianzas con jugadores relevantes del sistema financiero.

Ahora bien, con base en lo encontrado en la literatura especializada, una de las propuestas que acompañan la prolongación de los programas implementados por el FNG durante 2020 y el desarrollo de productos innovadores está en ampliar el uso de las tecnologías de la información. En efecto, emplear en mayor medida plataformas digitales permitirá que el programa adquiera nuevas eficiencias, mejore el uso de la información y recorte los tiempos de respuesta. Si bien esta transformación digital ya se ha empezado a dar al interior del sistema, es necesario redoblar esfuerzos para que su penetración sea completa y significativa. En ese orden de ideas, se propone el uso de documentos digitalizados o electrónicos, la automatización del cruce de información y el uso de sistemas digitales para la evaluación y emisión automática de las coberturas dentro de las medidas que se deben adoptar en el corto y mediano plazo.

Relacionado con lo anterior, una posible ventana de mejora está en la eficiencia del manejo de los recursos de las garantías. Como se mostró, es fundamental idear estrategias de riesgo adecuadas para mitigar dicho riesgo, reducir los costos de los créditos y mantener la cobertura de las líneas de garantía. En ese sentido, los intermediarios financieros deben tener algún incentivo para la adecuada evaluación del riesgo, lo que, en algunos casos, implica asumir parte de este.

En suma, a lo largo de este informe hemos identificado los desarrollos más importantes del esquema de garantías en Colombia. El recuento histórico hecho en la primera sección permite observar cómo el sistema evoluciona a medida que se presentan nuevos retos y necesidades, sin duda una fortaleza fundamental de este. Lo anterior se hizo aún más evidente durante la pandemia, en la cual el Fondo Nacional de Garantías evolucionó para convertirse en un instrumento de política contra cíclica, aliviando al sector empresarial colombiano por medio de nuevas líneas de garantía. Hacia adelante, encontramos varias oportunidades de mejora en el aspecto digital y de manejo del riesgo que permitirán fortalecer aún más el esquema vigente en el país.

Referencias

- Baudino, P. (2020). *FSI Briefs No 5 Public guarantees for bank lending in response to the Covid-19 pandemic*. www.bis.org/emailalerts.htm.
- International Finance Corporation. (2017). MSME Finance Gap Assessment of the shortfalls and opportunities in financing micro, small and medium enterprises in emerging markets. *International Finance Corporation*. <https://doi.org/10.1596/28881>
- Pombo, P., Molina, H., & Ramírez, J. N. (2013). *A Guarantee Systems Classification: The Latin American Experience*. www.iadb.org
- Puga, M., Rodríguez, J. C., Domínguez, J., & Schneider, C. (2020). *Fondos y otros mecanismos de garantía para las mipyme en América Latina y el Caribe | Publications*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Fondos-y-otros-mecanismos-de-garantia-para-las-mipyme-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Treasury Department. (2015). Best practices from participating states. *State Small Business Credit Initiative*.