



# FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS: EL CAMINO HACIA UNA MAYOR INCLUSIÓN



Diciembre 30 de 2022

**Presidente**

**Mauricio Santa María**

**Vicepresidente**

**Anwar Rodríguez**

**Jefe de Investigaciones Económicas**

**Camila Ciurlo**

**Investigadores:**

**Daniel Eduardo Franco**

**José Antonio Hernández**

# 1. Principales objetivos del FNG

## 1.2. Introducción

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) es la entidad encargada por el Gobierno Nacional de facilitar el acceso al crédito para micro, pequeñas y medianas empresas. La tarea del FNG es retadora, especialmente frente al rubro de las Mipymes, que representan más del 99% de las empresas en Colombia, generan cerca del 80% del empleo y contribuyen con 40% del PIB.

A pesar de su relevancia en el contexto nacional, las Mipymes se enfrentan a obstáculos para su financiamiento. Según los resultados de la última lectura de nuestra Encuesta ANIF Mipyme, tan solo el 27% de las firmas en los sectores de comercio, industria y servicios solicitan créditos formales. La falta de acceso a créditos formales lleva a que se reduzca el crecimiento potencial de las Mipymes y por extensión de toda la economía. En consecuencia, para facilitar el acceso a financiamiento formal, el FNG provee garantías a los establecimientos de crédito que permiten respaldar el monto de la deuda en caso de impago por parte del deudor.

En su plan de gobierno para 2022 – 2026, el Gobierno Nacional busca priorizar el desarrollo de líneas de microcrédito, crédito, crédito grupal y crédito digital y otros instrumentos de inclusión financiera para beneficiar a personas que hacen parte de la economía popular. En ese sentido, el FNG tiene como objetivo desarrollar instrumentos que beneficien a ese segmento de la población. Para lograr esa meta, es importante definir con claridad de qué se trata la llamada “economía popular” y quiénes la componen.

El presente documento hace un resumen de las actuales funciones e instrumentos que brinda el FNG a la ciudadanía, hace una caracterización de la economía popular y busca identificar las personas (jurídicas o naturales) dentro de ese grupo que más se beneficiarían con diferentes instrumentos que pudiese desarrollar el FNG. Finalmente se hace una serie de recomendaciones para que el Fondo tenga insumos suficientes a la hora de desarrollar o calibrar garantías existentes con el fin de beneficiar a la población que se ha priorizado en la hoja de ruta que tiene el Gobierno Nacional para los próximos 4 años.

## 2. Contexto de esquemas de garantías

### 2.1 ¿Qué es una garantía y qué tipos / esquemas de garantías existen?

Las garantías de crédito son un instrumento mediante el cual se busca amparar la obligación del deudor de cumplir con el pago del préstamo que ha adquirido. De esa forma se reduce el riesgo de incumplimiento por parte del deudor y aumenta la facilidad mediante la cual puede acceder a este instrumento financiero. Existen garantías personales y reales. Las primeras hacen referencia a que un tercero se convierte en garante y adquiere la obligación de cancelar la deuda en caso de incumplimiento por parte del deudor. Las segundas son aquellas en las cuales el deudor o un tercero usan un bien terminado como respaldo del crédito que se le otorgó al deudor.

En el caso particular de los fondos de garantías se busca respaldar el crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas. En general, hay dos métodos mediante los cuales operan los fondos: i) primeras y segundas pérdidas: mediante el cual los fondos se hacen responsables de la pérdida esperada de los deudores (primera pérdida) y el acreedor de la no esperada (segunda pérdida), o diferentes combinaciones de esos mecanismos, en los cuales cada agente asume un porcentaje diferente del riesgo de no pago por parte de los deudores. En este mecanismo, lo que se garantiza es un porcentaje determinado de la deuda de un portafolio o cosecha de varios deudores. ii) “pari passu”: en este método, tanto el fondo como el acreedor, comparten el riesgo de pérdida del deudor. Además, este método garantiza los créditos de forma individualizada. En ese sentido, la evaluación del riesgo de las pérdidas se hace para cada deudor y no a un conjunto de deudores como se hace en los de primera y segunda pérdida.

### 2.2 ¿Cuáles son los esquemas del FNG y a quiénes están dirigidos?

En el caso colombiano, el FNG opera con el método del “pari passu”, y lo hace a través de diferentes productos tradicionales y especiales con diferentes enfoques. De las garantías que actualmente maneja el FNG, algunas que pueden ser relevantes para la inclusión de las personas pertenecientes a la economía popular son las siguientes:

- i) **Garantía para Cupos Rotativos.** Garantiza hasta el 50% del cupo rotativo y \$990 millones y se encuentra destinado a la financiación de capital de trabajo e inversión fija para micro, pequeñas y medianas empresas.

- ii) **Producto Especial de Garantías para Mujeres.** Busca respaldar a mujeres (independientes o dueñas de micronegocios) con una cobertura de 60% en créditos comerciales o microcréditos con montos hasta 25 SMMLV que estén destinados para capital de trabajo o inversión fija.
- iii) **Garantía Automática para Operaciones de Microcrédito Empresarial.** Está dirigida a microempresas que requieran crédito para su capital de trabajo, inversión fija o capitalización empresarial. Garantiza hasta el 50% del microcrédito de hasta 25 SMMLV.
- iv) **Garantía Empresarial Multipropósito.** Este producto está destinado para que las Mipymes del país puedan acceder a crédito para capital de trabajo, inversión fija, capitalización empresarial y desarrolló económico, respaldando créditos comerciales o microcréditos de hasta \$3.130 millones en hasta el 50% del monto de la deuda.

Los anteriores productos pueden funcionar para la inclusión de la población que hace parte de la economía popular ya que tienen como objetivo beneficiar a microempresarios desde montos asequibles (como es el caso de la Garantía Automática para Operaciones de Microcrédito Empresarial, que tiene un tope de 25SMMLV), hasta créditos de más de \$3.000 millones de pesos. En el sentido amplio de cobertura, estas herramientas ya existentes pueden ser la base de la que se parte para atender a la población objetivo. Ahora bien, es necesario ampliar las condiciones de acceso a ese tipo de productos. Para eso, es imperativo revisar las afectaciones en la participación del riesgo entre instituciones financieras y el FNG, y el nivel de tolerancia que se tiene. Además, para poder apalancar el crecimiento de empresas que se encuentren también en el sector informal, se deben tener en cuenta opciones de medición del riesgo alternativas a las que se tienen hoy en día.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la política del Gobierno Nacional de incluir a la denominada economía popular en los instrumentos financieros del FNG y demás entidades, explorar la posibilidad de implementar garantías bajo el mecanismo de primeras pérdidas puede ser una opción, como se discutirá más adelante. En ese sentido, en la siguiente sección del documento se buscará caracterizar a la población que hace parte de la economía popular, con especial énfasis en la población ocupada que podría beneficiarse en mayor medida de un producto de respaldo financiero como los que ofrece el FNG.

### 3. Economía popular

#### 3.1. ¿Qué es la economía popular y quiénes hacen parte de ese grupo?

La economía popular reúne a un grupo diverso de personas que se caracteriza por ser trabajadores por cuenta propia bajo condiciones de vida e ingresos precarios. Son, por tanto, personas que viven de los ingresos que derivan de sus labores, de transferencias monetarias o de acceso gratuito a bienes públicos. Por consiguiente, dependen fundamentalmente de la continua realización y desarrollo de su propia fuerza de trabajo, bajo formas dependientes o autónomas, para sobrevivir y sostener proyectos colectivos de vida digna.

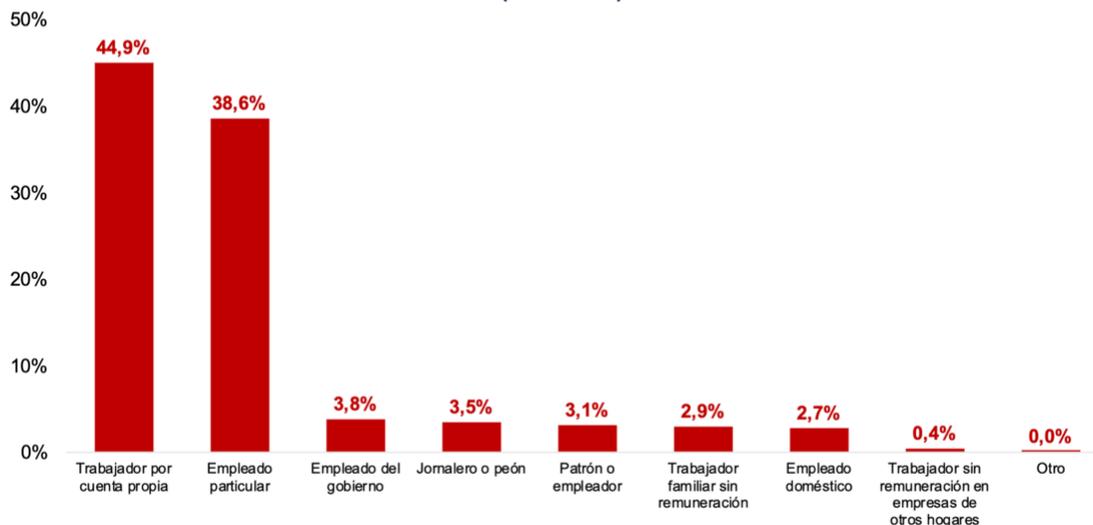
Sin embargo, el espectro social de los actores de la economía popular es amplio en diversidad de calificaciones y profesiones, posesión de activos personales y niveles de ingreso de los trabajadores y no se reduce a una economía de los pobres. Es la principal base de una economía solidaria, con sentido opuesto a la economía competitiva del capital (Coraggio, 2020).

En consecuencia, entender las economías populares no se limita a los trabajadores, sino que se extiende a sus familias y entorno, en pro de una inclusión en el contrato social más cercana a los derechos sociales de las personas. Entender las economías populares requiere de una mayor empatía, de adquirir la capacidad de ponerse en los zapatos de estas personas, para no solo cambiar el lenguaje o enfocar programas a una población objetivo, sino realmente observar la realidad de los sectores populares desde su óptica.

Con respecto a las dinámicas de generación de empleo dentro de las economías populares, estas se caracterizan por contar con bajos ingresos y por hacer parte de los trabajadores por cuenta propia o trabajadores de empresas de máximo 10 empleados. En ese sentido, con estadísticas oficiales del DANE realizamos una desagregación de esa población.

En el Gráfico 1 se puede observar la distribución de la población ocupada según su posición ocupacional en el 2021. El rubro que captura la mayoría de ocupados es el de Trabajador por cuenta propia (44.9%), en el cual suelen estar la mayoría de ocupados informales de la economía. Hay que decir que en ese rubro también hay personas formales y de altos ingresos.

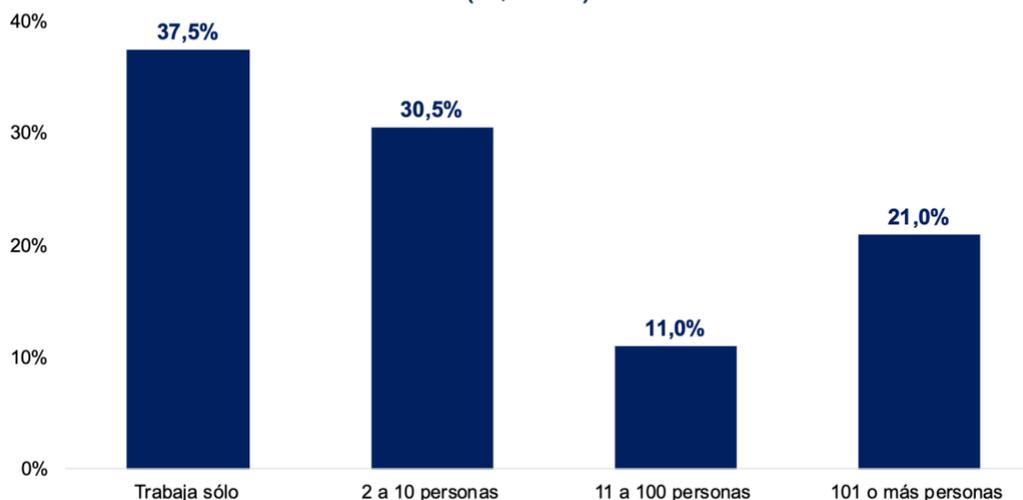
**Gráfico 1. % de ocupados según posición ocupacional**  
(%, 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos de la GEIH del DANE 2021

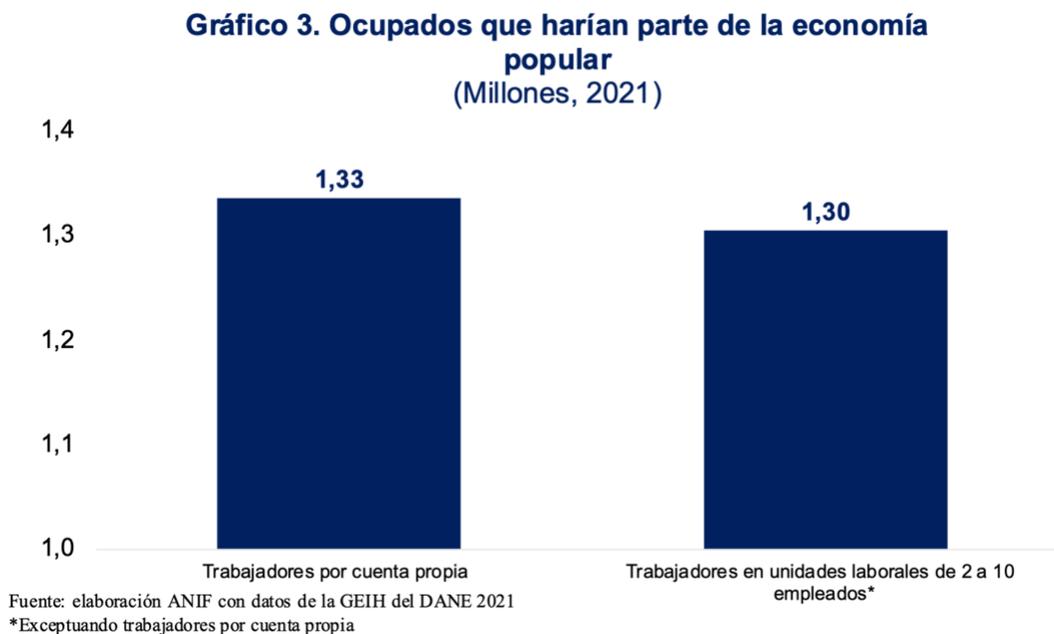
Adicionalmente, en el Gráfico 2 se puede ver que, en el 2021, 30.5% de los ocupados trabajaba en unidades laborales de 2 a 10 personas, las cuales son consideradas como micronegocios. Son esas unidades laborales las que agrupan a la mayoría de ocupados que hacen parte de la economía popular, más específicamente las empresas informales que hacen parte de ese grupo.

**Gráfico 2. % de ocupados según tamaño de unidad laboral**  
(%, 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos de la GEIH del DANE 2021

Pero, al igual que la dinámica de los trabajadores por cuenta propia, no en todas las unidades laborales de 2 a 10 personas hay personas informales o de bajos ingresos. Por lo cual, para dimensionar más específicamente la cantidad de ocupados que harían parte de la economía popular realizamos un conteo de los trabajadores por cuenta propia y de ocupados en unidades laborales de 2 a 10 trabajadores que se encuentran por debajo de una línea de pobreza en 2021 (ver Gráfico 3).



Los 2.6 millones de ocupados que resultan del ejercicio corresponden al 12.3% del total de ocupados que había en 2021 en el país. En ese sentido, las políticas que pueda desarrollar el Gobierno Nacional y más específicamente el FNG para beneficiar a esa población, puede tener un impacto notable en la reducción de pobreza y mayores oportunidades de generación de ingresos para una parte significativa de la población.

### 3.2 ¿Cuál es la línea de las políticas del gobierno con respecto a la economía popular?

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual, se establecen unos lineamientos en torno a un Pacto con la economía popular y Comunitaria en el cual se proponen estrategias para su reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad.

De acuerdo con el Gobierno Nacional, el fortalecimiento de la economía popular y Comunitaria deberá garantizar un crecimiento económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la población por medio del establecimiento de alianzas público-populares en los diferentes ámbitos y competencias de la institucionalidad nacional.

De esta manera, para alcanzar el objetivo trazado, a continuación, se describen algunos puntos clave del Gobierno Nacional para fortalecer la economía popular en un contexto de generación de empleo y apoyo para la inclusión financiera y el acceso a crédito.

### **3.2.1 Política Pública para la economía popular.**

El Gobierno colombiano busca conformar un marco institucional en conjunto con los trabajadores de la economía popular mediante procesos de concertación directa. También se reconocerá, caracterizará y visibilizará la magnitud de la economía popular y su aporte a la sociedad colombiana tanto en las actividades económicas como no mercantiles o comunitarias, mediante herramientas estadísticas y administrativas. En este frente los procesos de participación social y comunitaria con enfoque territorial para formulación y validación de políticas públicas será un eje fundamental de cualquier iniciativa dirigida hacia los agentes de la economía popular.

### **3.2.2 Apoyo a la asociatividad, fortalecimiento y sostenibilidad de las unidades productivas de la economía popular.**

El Gobierno Nacional pretende promover la formación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad asociativa, organizativa, técnica y productiva de las Economías Populares. Además, plantea la construcción de un instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles. También, buscará fortalecer la infraestructura, interoperabilidad y gobernanza de los sistemas de pagos de bajo valor, así como reglamentar y fomentar el uso de sistemas digitales para subsidios e incentivos enfocados hacia los actores de la economía popular.

### **3.2.3 Mayor acceso a trabajos asalariados.**

El Gobierno Nacional buscará gestionar el acceso a trabajos asalariados de los trabajadores de la economía popular, mediante acciones que comprendan: (a) una estrategia de transición justa de la fuerza laboral; (b) facilitar los medios para la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación

en todos los niveles; y (c) la promoción de pactos por el empleo con el sector privado.

#### 3.2.4 Financiamiento y fomento de la economía popular.

Se promoverá desde el Gobierno Nacional la apertura de líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las condiciones propias de las unidades económicas de la economía popular, estableciendo procesos de acompañamiento técnico y socio-productivo, que reconozcan sus saberes y se dirija a garantizar su sostenimiento y que reconozcan y respalden las formas asociativas cooperativas o comunitarias de crédito.

Adicionalmente se busca generar alternativas de financiamiento por medio del desarrollo de líneas de microcrédito, crédito, crédito grupal y crédito digital y otros instrumentos de inclusión financiera para organizaciones de la economía popular con tasas bajas, financiación a la nómina y descuentos en servicios públicos, entre otros. Se hará promoción al financiamiento para cooperativas financieras, a través de la banca de segundo piso. Se considerarán *scoring* alternativos, líneas de crédito para encadenamientos productivos e implementación de garantías recíprocas. Se aumentará la oferta de instrumentos de cofinanciación, de capital semilla y de trabajo.

Finalmente, se tiene como propósito fortalecer el marco normativo para el levantamiento y centralización de información y mejorar los esquemas de protección al consumidor dentro del sistema financiero y de capitales, con el propósito de reducir las asimetrías de información y la desconfianza de la población, a la par que se logra incrementar el acceso al crédito formal con enfoque en las unidades productivas de la economía popular.

### 3.3 Retos para la inclusión financiera de la economía popular.

La mayoría de los trabajadores pertenecientes a la economía popular se encuentran con un alto grado de informalidad. En consecuencia, esta población enfrenta mayores barreras de acceso a crédito permitiendo evidenciar una brecha importante frente a las demás unidades productivas.

Hay al menos 3 paradigmas que buscan dar explicación a la informalidad (IFC, 2013). En primer lugar, el paradigma **dualista** argumenta que el sector informal existe principalmente

como una economía de subsistencia para los agentes, reflejando la incapacidad de la economía formal de generar suficientes puestos de trabajo y requiriendo la aparición de un componente residual para aquellas personas que requieren de medios pecuniarios para poder llevar su día a día. Por otro lado, el paradigma **estructuralista** otorga independencia a los sectores formal e informal y ve al segundo como subordinado del primero y, en consecuencia, como proveedor de mano de obra, insumos y productos a bajo costo para las firmas formales, dada la necesidad de una mayor flexibilidad y competitividad en la economía. Por último, el paradigma **legalista** ve al sector formal como aquellas firmas o trabajadores que prefieren operar de esta manera, para así evitar los costos y las regulaciones que acarrea la formalidad.

Aunque lo más probable es que la realidad incorpore una combinación de los tres paradigmas, en Colombia, es notoria la abundancia de unidades productivas de menor tamaño (trabajadores por cuenta propia y micronegocios), como se vio anteriormente en los Gráficos 2 y 3, los cuales en su mayoría cuentan con baja productividad, bajos salarios y alta concentración de la ocupación que resulta en una masa de personas con condiciones de vida considerablemente precarias (Eslava et al, 2021).

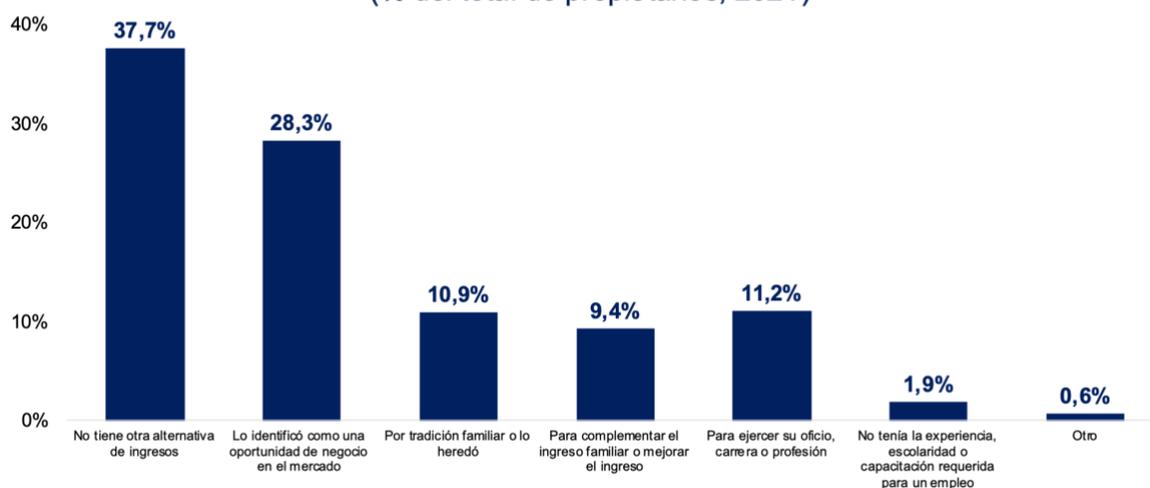
En vista de lo anterior, la búsqueda de un crecimiento económico democrático que conduzca a mejores condiciones de vida de las personas requiere poner un énfasis especial en el objetivo del gobierno de un mayor acceso a trabajo asalariado de los agentes de la economía popular y en consecuencia un direccionamiento efectivo y estratégico en el apoyo a la economía popular.

Por tanto, al analizar a los agentes de la economía informal, es necesario diferenciar entre los emprendimientos de oportunidad y los de subsistencia (IFC, 2013). Los emprendimientos de oportunidad se componen por unidades productivas que inician operaciones debido a que desean sacar provecho de una oportunidad de negocio que se observa en el mercado, mientras que los emprendimientos de subsistencia inician operaciones sencillamente por la necesidad de buscar medios económicos para sobrevivir. Estas diferencias en su momento de creación tienen consecuencias de largo aliento, pues la evidencia resalta que los emprendimientos de oportunidad presentan un mayor número de ventas, niveles de productividad más altos, mayor interés en acceso a financiamiento formal y en separar las finanzas personales de las de su negocio, mayores tasas de reinversión de utilidades y una probabilidad más alta de formalizarse en un futuro.

Para el caso colombiano, según datos del DANE en su encuesta de micronegocios (EMICRON), para 2021, el 37.7% de los propietarios de micronegocios empezaron su

negocio porque no tenían otra alternativa para generar ingresos, es decir, emprendimientos de subsistencia (ver Gráfico 4). Es en esos casos en donde es más difícil encontrar oportunidades de financiación o respaldo para su crecimiento, ya sea por falta de interés u otra causa asociada. Pero entre las demás razones para iniciar un micronegocio, se destaca que en el 59.8%<sup>1</sup> de los propietarios se encontrarían catalogados como dueños de “emprendimientos de oportunidad”. Es decir, la mayoría de los micronegocios, que es donde se concentran los ocupados de las economías populares, podrían verse beneficiados por instrumentos del FNG y convertirlos en herramientas reales de crecimiento, aumentando así la probabilidad de pago de los créditos garantizados a esos establecimientos y, en esa misma línea, aumentando la probabilidad de éxito de los programas establecidos por el fondo.

**Gráfico 4. Razones por las cuales los propietarios de micronegocios iniciaron su negocio**  
(% del total de propietarios, 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos de la EMICRON del DANE 2021

Empero, es necesario también establecer estrategias para la inclusión financiera de aquellas personas pertenecientes a la economía popular y ubicadas en la informalidad por subsistencia, de manera sostenible y fiscalmente responsable.

No obstante, es necesario tener presente que, aunque la economía popular y la informalidad abordan a la misma población, lo hacen desde puntos de vista distintos. La

<sup>1</sup> % de micronegocios que suman las siguientes razones de inicio de su negocio: i) Lo identificó como una oportunidad de negocio en el mercado, ii) Por tradición familiar o lo heredó, iii) Para complementar el ingreso familiar o mejorar el ingreso, iv) Para ejercer su oficio, carrera o profesión.

literatura especializada en la economía popular niega el enfoque dualista de informalidad vs formalidad, ve la informalidad como un sector estructurado y argumenta que justamente la viabilidad de la economía popular es que está por fuera de los circuitos formales de la tributación y las finanzas. De igual forma, defiende que la economía popular no debe confundirse con la economía de los pobres y la necesidad de incluir al sector informal en el diseño de políticas públicas (Giraldo, 2017).

### **3.4 Garantías e instrumentos alternativos.**

Los Fondos de Garantías tienen un papel importante dentro de la sociedad al funcionar como instrumentos de acceso a crédito e inclusión financiera. Cada vez es más relevante que asuman el reto de atender de forma simultánea un mayor número de casos y estar preparados para escenarios de alta incertidumbre económica.

Como resultado, es imperativo que los Fondos de Garantías de los distintos países sean una herramienta principal en el incremento de la inclusión financiera dadas las importantes desventajas que enfrentan las empresas y personas excluidas. En línea con las propuestas del denominado Gobierno del Cambio y en respuesta a las recomendaciones de expertos en el tema, tomar acciones para consolidar la inclusión financiera es el camino que se debe recorrer y en el caso colombiano el Fondo Nacional de Garantías se encuentra en esta ruta.

Sin embargo, la formulación y ejecución de las ideas antes descritas no es trivial y no está exenta de retos y consideraciones adicionales. Durante la pandemia se hizo seguimiento a líneas especiales de distintos fondos de Garantía que permiten dar luces sobre los retos a enfrentar. Si bien los esquemas de garantías parciales son efectivos para personas y empresas bancarizadas gracias a una canalización más ágil de los recursos, los inconvenientes salen a flote cuando se trata de clientes sin inclusión financiera o con bajo grado de formalidad.

Lo anterior ocurre, porque las personas sin historial crediticio o escasa información financiera confiable cuentan con probabilidades muy bajas de ser elegibles para préstamos con garantías parciales, bien sea por el riesgo que presentan, o por el costo que implica conseguir la información necesaria para hacer una adecuada evaluación crediticia. Por tanto, se hace necesario formular mecanismos específicos para la atención de empresas y personas sin acceso al sistema financiero o con alta informalidad (Bolzico y Prats, 2022).

Si bien las garantías pueden ser útiles para mantener o estimular el crédito, es cierto que funcionan mejor en condiciones de riesgo moderado, cuando una garantía parcial mantiene los incentivos de los bancos para vigilar a sus clientes de manera eficaz. Empero, las garantías pueden presionar a los bancos a prestar de manera más agresiva. En consecuencia, si las garantías parciales no pueden persuadir a los bancos para que concedan préstamos a las MiPymes, dado el alto grado de incertidumbre, es posible que las garantías no sean el instrumento adecuado y deban considerarse otras alternativas donde puede ser mejor asistir directamente a las empresas en lugar de otorgar ayudas financieras a los bancos que podrían sufrir grandes pérdidas relacionadas con este tipo de firmas (Powell y Rojas-Suárez, 2020).

Es entonces que el surgimiento de instrumentos alternativos cobra mayor relevancia, con participación del Estado y la Banca Pública. En primer lugar, es importante mantener el foco en la formalización como una prioridad de la política pública y el sector privado. No obstante, se debe reconocer que no todas las firmas o personas tienen la capacidad o cuentan con el deseo de formalizarse y, por tanto, es necesario identificar estrategias y aproximaciones que tengan en cuenta sus necesidades (IFC, 2013).

### 3.5 ¿Qué opciones hay?

Teniendo en cuenta que las garantías no son necesariamente la mejor opción para todas las poblaciones, sin dejar de hacer reconocimiento expreso del papel estratégico del Fondo Nacional de Garantías en el fomento de la inclusión financiera, se plantean alternativas que pueden complementar los planes del Gobierno Nacional en pro de los agentes de la economía popular.

De acuerdo con Powell y Rojas-Suárez (2020) en contraposición a los préstamos respaldados por garantías, la asistencia no reembolsable podría brindar una mejor ayuda a las microempresas y a las empresas muy pequeñas (normalmente operadas por sus propietarios y de naturaleza informal). Con el tiempo, se podrá determinar cuáles de las unidades productivas son viables y cuáles no. En caso de que las unidades productivas no resulten viables se recomienda suspender la asistencia no reembolsable. Sin embargo, como ya se ha mencionado, usualmente estos son los casos de negocios de subsistencia de los que depende gran parte de los agentes de la economía popular, por lo que se recomienda transformar la asistencia en el pago de una transferencia a la familia.

Se debe notar que, en general, se espera que la asistencia a las personas o empresas sea rentable, suponiendo que una cantidad suficiente de las empresas asistidas sobreviva y prospere. No obstante, no todas lo harán, y la incertidumbre sobre cuáles lo lograrán y, cuáles no, es elevada, en especial cuando la información con la que se cuenta es prácticamente nula.

En tales casos, tendría sentido ofrecer asistencia basada en un contrato atado al desempeño. En otras palabras, un contrato con participación de capital o similar puede ser la mejor solución, aunque se debe consolidar una estructura institucional y utilizar los instrumentos adecuados, tal que las incursiones públicas no se asocien con expropiaciones o resulten en casos de corrupción (Powell y Rojas-Suárez, 2020). Incluso, en esta asistencia se debe lograr obtener información sobre las unidades productivas y ofrecer incentivos para el registro y la formalización, dentro de una visión de largo plazo que vislumbre una mayor probabilidad de acceso a crédito en el futuro. El papel de la banca pública es esencial para la puesta en marcha de este tipo de programas con relativa rapidez.

De manera adicional, es posible inferir que el apoyo se debe centrar en la inversión direccionada hacia las unidades productivas con potencial de crecimiento y con un énfasis importante en la creación de empleo asalariado. En este caso también resulta fundamental el soporte que puedan aportar los bancos de segundo piso y las distintas entidades de fomento al desarrollo. Como se puede notar, la focalización en unidades productivas con potencial de crecimiento y capacidad de generación de empleo juega un papel crucial en las recomendaciones aquí expuestas. Para este fin, las cámaras de comercio tienen un rol determinante. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Cali se encuentra impulsando un programa bajo el nombre de *crecimiento para la formalización*.

En este proceso se resalta con especial claridad que la informalidad/formalidad no consiste en un estado binario de incumplimiento/cumplimiento sino en un proceso gradual de cumplimiento de las normas que aplican a cada negocio, en el que a medida que una empresa va creciendo, alcanza de manera natural diferentes niveles de formalidad por las exigencias de su propia madurez. Por tanto, existe un círculo virtuoso que relaciona el crecimiento, la formalización y la competitividad.

En consecuencia, la metodología trabajada por la Cámara de Comercio de Cali impulsa el crecimiento del negocio tradicional y profundiza su nivel de formalidad de una forma escalable, replicable y costo-efectiva. Para lo anterior, cuenta con un enfoque sectorizado que permite identificar las problemáticas de las empresas de un sector específico, y focalizar todos los esfuerzos en la solución de estas problemáticas. Dados sus objetivos,

mide el crecimiento en relación con las ventas, las utilidades y la creación de empleos e incorpora métricas para el grado de formalidad según prácticas empresariales, calidad del empleo generado, cumplimiento de trámites y cumplimiento tributario.

De acuerdo con la Cámara de Comercio de Cali, su modelo está diseñado para el negocio tradicional, el cual concentra el mayor porcentaje de los negocios del país y hacen parte de nuestro diario vivir. Ejemplos como peluquerías, ferreterías, restaurantes o tiendas hacen parte de los negocios tradicionales para los cuales se busca fomentar su crecimiento y grado de formalización. En la Tabla 1 se aprecian los factores de escogencia, espera y renuncia al programa *crecimiento para la formalización*.

**Tabla 1. Parámetros del programa “crecimiento para la formalización”**

Factores para la renuncia	Factores de espera	Factores para la escogencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidades de asistencia social y no de apoyo empresarial.</li> <li>• Están a la espera de otro medio para subsistir.</li> <li>• Entidades sociales encargadas del apoyo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de negocio implica un trabajo con la empresa ancla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apuestan a un solo negocio pero pueden escalar.</li> <li>• Mentalidad de crecimiento y sostenibilidad.</li> <li>• Búsqueda de movilidad intergeneracional.</li> <li>• Generan empleo o tienen el potencial de hacerlo.</li> </ul>

Otras iniciativas como *Impacto Buenaventura* de la Cámara de Comercio de Buenaventura se encuentran ejecutando pilotos que van en la dirección de identificar negocios con potencial de crecimiento, mediante el reconocimiento de patrones clave, y así consolidar un acompañamiento que les permita un mejor desempeño en una apuesta seria por la transformación y el desarrollo económico y social en el territorio. Otra de las buenas prácticas que ha tenido este proyecto, es implementar criterios de selección que permitan filtrar aquellas empresas que se crean por sobrevivencia y no por oportunidad. Una de ellas es ofrecer el acompañamiento y las herramientas del programa únicamente a unidades productivas de mínimo 3 años de existencia. La magnitud de tiempo por la cual el programa comienza a capturar beneficiarios puede variar según del objetivo, pero el implementar ese tipo de condiciones para aumentar la eficacia de las herramientas brindadas pueden ser

beneficiosas para futuros productos de garantías que se prevean entre la población informal.

Este tipo de programas está en línea con lograr dar un apoyo a la asociatividad, fortalecimiento y sostenibilidad de las unidades productivas de la economía popular, el cual es un objetivo planteado por el Gobierno Nacional en su plan de desarrollo. La cooperación de los agentes de las economías populares, el establecimiento de redes, la construcción de programas desde su perspectiva y el reconocimiento de sus saberes es un eje fundamental en la ejecución adecuada de este tipo de iniciativas. De igual forma, otorga un impulso enorme para la mayor creación de empleo asalariado para población que actualmente se encuentra en condiciones de vida precaria, con necesidades de asistencia social y a la espera de medios distintos a su forma actual de autoempleo para poder subsistir.

Incluso, en varios países en desarrollo se han ejecutado estrategias para contrarrestar barreras de acceso al crédito con la introducción de pruebas psicométricas para identificar los empresarios de mayor capacidad (IFC, 2013). En apoyo a estas iniciativas, es importante potenciar el capital semilla como fuente de financiación para enfrentar la falta de acceso al capital en etapas tempranas, donde las principales fuentes de este tipo de capital son el Fondo Emprender, administrado por el SENA, y el programa Aldea de iNNpulsa.

De forma adicional, los préstamos de flujo de efectivo o el apalancamiento con soluciones por medio del *leasing* han otorgado nuevas opciones para unidades productivas que no cuentan con ninguna garantía ni con activos para pignorar a cambio de financiamiento de inversión. Por ejemplo, en el este asiático se está apuntando activamente hacia las empresas de menor tamaño y con bajo grado de formalidad, basados en la capacidad que tienen para generar registros financieros confiables. Para este fin, se inicia la relación empresa-banco con la apertura de una cuenta de depósito para la unidad productiva informal, lo que permite el monitoreo continuo de los flujos de efectivo de la empresa, que luego son utilizados para determinar su solvencia como un prestatario potencial, es decir para que pueda acceder a un crédito basados en sus flujos de efectivo pasados y futuros.

Otra posible forma de apoyo a la obtención de crédito que mostró resultados positivos para las MiPymes es el uso de las garantías mobiliarias, que buscan facilitar el acceso al crédito de las empresas al permitir el uso de bienes muebles, derechos o acciones como garantías en el caso de un incumplimiento eventual del deudor (CPC, 2022).

También es recomendable evaluar programas piloto con características similares a las líneas especiales del Fondo Nacional de Garantías durante la vigencia del programa *Unidos*

por Colombia, donde se establecen criterios particulares. Sin embargo, es necesario anotar que las estrategias de *Unidos por Colombia* respondían a una recuperación económica durante un momento de crisis y necesidades especiales de liquidez. En consecuencia, es relevante dotar al Fondo Nacional de Garantías de un carácter dual donde sirva como instrumento de acceso al crédito e inclusión financiera en épocas normales e instrumento para mitigar crisis extraordinarias con impacto en el acceso al crédito (Bolízano y Prats, 2022).

Ejemplos de lo anterior son: subsidios de las comisiones por parte del gobierno a poblaciones específicas; mayor inclusión a trabajadores independientes pertenecientes a la economía popular sin las barreras del pago de seguridad social que se exigía antes de la pandemia, pero con incentivos a la formalización; productos con mayores plazos; apoyo al pago de nómina y a la inversión; crowdfunding o financiación colaborativa, que explote al máximo la asociatividad y cooperación en las economías populares, entre otros. Se hace de nuevo énfasis en la importancia de los programas piloto que permitan una correcta evaluación de su impacto y el escalamiento de aquellos con resultados positivos y alta eficiencia.

De igual forma, aunque Colombia es uno de los países más avanzados de la región en este frente, es necesario profundizar en la diversificación de los intermediarios financieros, pues 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 (Burgos et al, 2021). Una innovación interesante en Colombia es la creación de fondos regionales de garantías (FRG) para ofrecer capilaridad y cobertura a nivel regional. Los FRG son sociedades anónimas independientes en las que intervienen como accionistas el FNG, el sector público y el sector privado local y tienen la discrecionalidad de definir el perfil del beneficiario potencial (CEPAL, 2021).

De manera adicional, es importante para el Fondo Nacional de Garantías considerar las diferencias entre las garantías individuales y las garantías por cartera. Por un lado, es necesario revisar los objetivos de la política y el objeto de la garantía: el modelo individual parece ser más adecuado cuanto más focalizada sea la política en términos de público objetivo y cuanto más idiosincráticos sean los beneficiarios. Por el contrario, cuanto más numerosos e indiferenciados los beneficiarios, más sencillo sería el uso del modelo de cartera (CEPAL, 2021).

Por otro lado, cada modelo presupone capacidades distintas del garante, principalmente frente a la evaluación de riesgos. En el caso del modelo de cartera, lo más importante es la

calificación de los prestamistas, que se puede lograr a través de distintos medios: política y capacidad interna y tercerización o utilización de sistemas institucionales de evaluación de agentes financieros a través de agencias de rating o de sistemas de evaluación de la supervisión bancaria nacional. En el caso del modelo individual, la evaluación de riesgo es considerablemente más demandante, por lo que requiere de una política de riesgo bien establecida y una capacidad más alta de evaluar el riesgo de cada prestatario y cada operación.

Por tanto, el modelo individual permite monitorear y decidir sobre cada operación, mientras que el modelo de cartera ofrece velocidad y bajos costos operacionales. En cualquiera de los casos es esencial que los contratos alineen intereses entre garante y prestamista (CEPAL, 2021).

Además, respecto de las modalidades de cobertura el caso mexicano es un buen ejemplo de las consecuencias prácticas en el uso de distintas posibilidades. En el modo *pari passu* el porcentaje de garantías convenidas se define para cada financiamiento, en lo individual, mientras el garante y el intermediario financiero comparten el costo de la garantía. Ese modo de operar resulta en flexibilidad para adaptarse a distintas situaciones como el porcentaje de cobertura de la garantía o el perfil de prestatario. En contraste, en la cobertura de primeras pérdidas, se cubre los primeros incumplimientos de pago que registra una cartera, hasta el monto equivalente a los recursos reservados y debidamente convenidos (CEPAL, 2021). Este último, como mencionamos en el inicio del documento, podría responder a la necesidad del Gobierno Nacional de brindar garantías e instrumentos financieros a un grupo generalizado de la población como lo son los trabajadores informales que hacen parte de la economía popular. Profundizar en los beneficios y contras de cada una de las modalidades puede ser recomendable, dado que se está buscando llegar una población sistemáticamente distinta a la que se tiene hoy en día.

No obstante, es necesario resaltar que la literatura especializada en la economía popular llega al consenso de que ni los esquemas informales ni los formales de financiación vía microcrédito han sido buenas soluciones de financiamiento para los sectores populares. Desde las formas solidarias de financiación se tiene que son esquemas poco robustos, basados en la confianza y no son sostenibles para emprendimientos que quieran expandirse. Por otra parte, las microfinanzas informales tipo crédito paga diario o gota a gota son una de las formas más onerosas y violentas que afronta un sector popular para poder financiarse. Finalmente, las microfinanzas formales representadas en el microcrédito tampoco han sido una gran solución y las distorsiones de la microfinanza formal han sido

más negativas que positivas y han perdido su intencionalidad original (Guevara y Zambrano, 2017).

Las opciones entonces más viables son soluciones locales y autogestionadas a la financiación. De acuerdo con Guevara y Zambrano (2017), los fondos de financiación comunitarios para generar redes productivas, identificar los negocios con mayor capacidad de crecimiento y generar confianza y redes de cooperación han tenido gran éxito.

En línea con lo anterior, se resalta la importancia 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 MiPymes, 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). Esto es acorde con las propuestas del gobierno del cambio y permiten un mayor acceso a crédito y financiación a unidades productivas que de otra forma no lo habrían conseguido.

Como ya se ha dicho, en varios casos, las empresas de menor tamaño y los trabajadores por cuenta propia buscan recurrir al crédito para expandirse o sobrevivir. No obstante, no siempre disponen de los avales suficientes para poder obtener la financiación que requieren. En este escenario, aparecen las Sociedades de Garantía Recíprocas.

Por lo general, las Sociedades de Garantía Recíprocas son entidades sin ánimo de lucro conformadas por empresas beneficiarias cuyo fin es la obtención de garantías necesarias, usualmente frente a instituciones financieras, para así poder acceder a operaciones de crédito. Las SGR proveen garantías a los prestatarios y también asumen parte del riesgo crediticio de los prestamistas y típicamente tienen un estatus mutuo o cooperativo. Esto permite la reducción de asimetrías de información y requerimientos de capital (Hernández et al, 2016).

De acuerdo con Puga et al (2020) el esquema de las SGR propone el asocio entre grandes empresas y MiPymes, en una estrategia cooperativa que aún no ha sido demasiado explotada en la región. Las SGR otorgan garantías líquidas a sus socios partícipes (MiPymes) para mejorar sus condiciones de acceso a crédito; a su vez, pueden brindarles asesoramiento técnico, económico y financiero en forma directa o a través de terceros contratados para tal fin. Las SGR se encuentran constituidas por socios partícipes, que son las MiPymes que solicitan acceso al crédito y socios protectores, que son personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que realizan aportes de capital al fondo de riesgo de las SGR (Manzanal, 2018; Puga et al, 2020).

En España, por ejemplo, Hernández et al (2016) encontraron que las MiPymes con acceso a garantías de las SGR disfrutaron de mayores disponibilidades de crédito bancario, aunque la evidencia resulta ambigua frente a la reducción de costos. No obstante, Zecchini y Ventura (2009), así como D' Ignazio y Menon (2013) encontraron que las SGR permitieron reducciones en los costos de financiación de las firmas italianas.

En Latinoamérica existen pocos ejemplos de Sistemas de Garantías Recíprocas, pero pueden resultar útiles como modelos. En primer lugar, G&S es la primera sociedad de garantía recíproca (SGR) de carácter multisectorial en constituirse y operar en El Salvador, y se dedica a otorgar avales y fianzas a las empresas que solicitan préstamos bancarios o servicios de arrendamiento financiero (leasing) y no poseen garantías reales. Para el desarrollo de este sistema en El Salvador se cuenta con un fideicomiso que tiene como Fideicomisante al gobierno de El Salvador a través del Ministerio de Hacienda, como Fiduciario al Banco de Desarrollo de El Salvador y como Fideicomisario a las MiPymes rurales y urbanas a través de las SGR.

El G&S realiza todo el análisis financiero del proyecto y tramita el crédito con la institución financiera. Además, G&S otorga garantías a empresas uno a uno. Los montos de la garantía deben ser menores a USD 225.000, se puede cubrir hasta el 100% del monto garantizado, con plazo de vigencia de hasta 15 años y comisiones entre el 2% y el 5% del monto garantizado. Con esto, formalizó más de USD 18,9 millones en garantías, lo que corresponde a 347 garantías, dentro de los cuales los sectores de comercio, servicios, construcción e industria manufacturera concentraron el 91%.

En Argentina, por su parte, el sistema de SGR ha demostrado su utilidad y sostenibilidad a la hora de ayudar a las PyMEs a acceder a financiamiento con condiciones más favorables mediante la constitución del colateral o garantía necesaria. Para 2018 el sistema había asistido a más de 30.000 PyMEs garantizadas por un Fondo de Riesgo total y la cantidad de SGR habilitadas había crecido exponencialmente. No obstante, en Argentina, si bien algunas de las modificaciones en el marco regulatorio tienen la intención de promover el crecimiento del sistema, también pueden actuar negativamente al aumentar la exposición al riesgo, como por ejemplo la exclusión de la obligación de requerir contragarantías, la reacción del sistema ante riesgos de impago, o el fomento a una mayor tendencia a la concentración en instituciones financieras promovida por la eliminación de los topes a la emisión de garantías sobre préstamos de bancos privados (Manzanal, 2018).

De igual forma, en Chile, la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) tiene la misión de aportar recursos para fomentar el desarrollo de las SGR. Para ello, CORFO ofrece financiamiento de largo plazo a los fondos de garantía, que se constituyen con capitales mixtos con el único objeto de respaldar financieramente a las obligaciones que, según corresponda, la SGR garantice a diversos acreedores financieros (Puga et al, 2020). Las SGR fueron creadas en el país hacia el año 2007 y para 2020 ya existían más de 7 SGR que habían prestado atención a más de 40.000 MiPymes (Garantía Mercado Público, 2020)

Por último, Guevara y Zambrano (2017) mencionan que en muchos casos se ha logrado éxito en el acceso a financiación a través de Cooperativas de Crédito o Uniones de Crédito en las redes de campesinos (caso de Taiwán y Corea del Sur), Cooperativas Financieras enfocadas en financiamiento a la producción (caso de Emilia Romagna para impulsar distritos industriales), Bancas Comunes, Cajas Laborales (como en la región vasca con la Caja Laboral Popular de propiedad de los trabajadores) y Cooperativas Locales, barriales y veredales para impulsar la producción (caso de las Cooperativas de Crédito Rurales CCR y Cooperativas de Crédito Urbanas CCU en China). De manera adicional, proponen explorar alianzas con Bancos de desarrollo regionales para la creación de micro bancas públicas regionales o federales que ayuden a diversificar opciones concretas de financiamiento de los sectores populares de una forma más justa.

Como ejemplo, las cooperativas de crédito en Corea del Sur han desempeñado un rol fundamental en el desarrollo del sector agrícola en el país ante un entorno dinámico y competitivo de economía abierta. Su principal razón de origen fue otorgar un mayor poder de negociación a los agricultores, pero con el tiempo también han adquirido roles de acceso a financiamiento, suministro de insumos, producción y distribución de productos agrícolas de alta calidad, apoyo educativo y de capacitación y relaciones estrechas con el gobierno para lograr un trato diferenciado y estratégico. Sin lugar a duda, estas cooperativas han impulsado el crecimiento económico a la vez que han defendido los intereses particulares de los agricultores, por lo que, frente a los retos futuros, se ven como el mejor instrumento de protección para pequeños campesinos en un entorno de ayuda, cooperación, acción colectiva y mecanismos solidarios (Choi, 2006).

## 4 Recomendaciones

Para que el FNG consolide su línea de garantías para cumplir el objetivo del Gobierno Nacional de enfocar sus esfuerzos en generar herramientas económicas para la economía popular, consideramos que se deben seguir las siguientes recomendaciones:

- La oferta de garantías que ofrece el FNG, si bien cuenta con productos que pueden incluir a una parte de la población de la economía popular, es insuficiente para atender sobre todo a la población de menores ingresos que hace parte de ese grupo. El principal reto es ubicar a aquellas empresas informales que cuentan con una mayor oportunidad de aprovechamiento de los productos ofrecidos y facilitar su acceso a crédito mediante el desarrollo de criterios alternativos de medición del riesgo. Según la evidencia, aquellas empresas que cuentan con una mayor capacidad de aprovechamiento de impulsos financieros como el crédito y garantías que lo respalden, son aquellos negocios que iniciaron respondiendo a una oportunidad de mercado identificada por el propietario. Es decir, negocios que hayan surgido de la voluntad de crecimiento, consolidación, o generación de ingresos por parte de su propietario y no de la necesidad de subsistencia del mismo. Si bien el nivel de formalidad es un buen indicador para filtrar ese tipo de establecimientos, la población más vulnerable se encuentra en el ámbito informal.
- Aumentar los respaldos a créditos individuales, lo cual puede implicar asumir una mayor parte del riesgo por parte del FNG, para que ese tipo de instrumentos sean viables para las instituciones financieras. Eso permitirá que haya un mayor desarrollo de empresas que generen ingresos estables y empleo de calidad a un mayor número de personas que se encuentran en situación de pobreza y que hacen parte de la economía popular, según lo que muestra la evidencia.
- Explorar el desarrollo de garantías de primeras pérdidas para respaldar el crédito de propietarios informales que hacen parte de la economía popular. Debido a la falta de información que se deriva del carácter informal de la población a la cual se busca beneficiar, puede calibrarse de mejor manera la probabilidad de éxito del negocio (o de riesgo de no pago de la deuda) si se tiene en cuenta a la población informal como un grupo con características definitorias similares y asumir un riesgo establecido para ese grupo como una primera pérdida. Eso con el fin de generar mayor acceso al crédito para esa población.

- Para facilitar el acceso a garantías por parte de la población informal, se recomienda buscar criterios alternativos de selección y de medición de riesgo a la hora de incluir la población en este tipo de mecanismos. En ese sentido, se recomienda tener en cuenta variables como los años de existencia de la empresa como instrumentos de selección a la hora de ofrecer garantías de microcréditos para propietarios de característica informal.
- Si bien los productos que ofrece el FNG se deben focalizar en aquellos negocios que son denominados “de oportunidad”, no se deben desamparar los negocios de subsistencia. Eso se logra mediante esfuerzos compartidos con otras entidades del Gobierno Nacional para fomentar la bancarización y facilitar los trámites necesarios para crear empleos formales en el país. Adicionalmente, mientras las empresas de subsistencia se vuelven elegibles para acceder a crédito, es necesario complementar esos esfuerzos con transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas) directamente a los hogares en condición de pobreza, cuyos montos deben responder a la sostenibilidad de corto y largo plazo de las finanzas públicas. Eso con el fin de aliviar la carga que tienen las familias de bajos ingresos, y generar incentivos para que la creación de empresa se convierta en una búsqueda de mejora y no en una necesidad de subsistencia, razón por la cual no prospera un gran número de establecimientos.
- Trabajar de la mano con las cámaras de comercio de las diferentes ciudades y municipios con el fin de hacer una identificación más precisa de aquellas empresas que cuentan con las características adecuadas para aprovechar de mejor manera los productos del FNG, así como también buscar desarrollar no sólo una garantía de crédito sino un acompañamiento integral sobre cómo hacer uso de esa financiación de forma adecuada.
- Trabajar de manera conjunta con bancos de segundo piso y la banca pública para direccionar la inversión en las Mipymes que puedan sacar un mayor provecho de los instrumentos financieros según el proceso de identificación que se desarrolle en el FNG con organizaciones aliadas como cámaras de comercio y otras entidades del Gobierno Nacional (Grupo Bicentenario).
- Desarrollar tanto como sea posible diferentes formas asociativas cooperativas o comunitarias de crédito para fomentar agrupaciones económicas que permitan una mayor facilidad en el crecimiento económico y generación de empleo en las

empresas que hagan parte de los respectivos sectores. Adicionalmente promover la creación de Sistemas de Garantías Recíprocas.

- Invertir en la publicidad y promoción de los productos ofrecidos por el FNG para buscar encontrar potenciales receptores de los programas en comunidades donde no haya conocimiento de la existencia de los mismos. Eso incluye poner a disposición de la ciudadanía un listado de los diferentes productos que ofrece el Fondo, con sus diferentes requisitos y criterios de selección necesarios.

## 5 Referencias

Bolzico, J., & Prats, J. (2022). Esquemas de Garantía Pública para Créditos Bancarios en Tiempos de COVID-19 en América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Burgos, J., Escobar, D., Hernández, J., Llano, L. (2021). Esquema de garantías en Colombia: Avances y Oportunidades. ANIF Centro de Estudios Económicos. FNG.

CEPAL. (2021). Hacia un Sistema Nacional de Garantías: antecedentes, mejores prácticas e implicancias para el caso argentino. Publicación de las Naciones Unidas.

Choi, J. (2006). Agricultural cooperatives in Korea. NACF Research Institute.

Coraggio, J. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. Contribuciones de Consejeros. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina.

CPC. (2022). Informe Nacional de Competitividad 2021-2022. Consejo Privado de Competitividad.

DNP. (2022). Colombia Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

D' Ignazio, A., Menon, C. (2013). “The Causal Effect of Credit Guarantees For SMEs: Evidence from Italy” . Bank of Italy Working Paper

Eslava, M., Meléndez, M., & Urdaneta, N. (2021). Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America. UNPD LAC. Working Paper series.

Garantía Mercado Público. (2020). SGR ¿cómo funcionan las sociedades de garantía recíproca? Recuperado de:  
<https://garantiamercadopublico.cl/recursos/sgr-como-funcionan-las-sociedades-de-garantia->

