



25 de noviembre de 2022

FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS: **ATENDIENDO LAS NECESIDADES DE UN PAÍS EN PAUSA**

Durante la pandemia se implementó un gran número de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la emergencia sanitaria, unas no funcionaron, otras tuvieron importantes oportunidades de mejora y otras fueron un éxito rotundo. Las acciones del Fondo Nacional de Garantías (FNG) pertenecen a ese último grupo, ya que, acorde con las directrices y los lineamientos del Gobierno Nacional, facilitó el acceso a créditos a todo tipo de empresas y contribuyó a mantener el tejido productivo y a conservar puestos de trabajo. En este *Informe Especial* resaltamos la labor del FNG desde el 2020, contextualizando el fondo y sus funciones en los últimos años. Además, resaltamos las principales cifras de su gestión durante el último año y el papel del programa Unidos por Colombia. Finalmente, proyectamos los retos y acciones de cara al nuevo gobierno y las áreas que ha priorizado en su administración.

1. Las labores del FNG

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 empresas¹. 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.

Las tareas del FNG van de la mano con lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. En el acuerdo se le asigna a la entidad el abaratamiento del crédito empresarial, especialmente del microcrédito, para reducir la financiación informal. Adicionalmente, en cuanto a las garantías, el PND propone “habilitar nuevas líneas para sectores con dinámicas, plazos para el retorno de la inversión y riesgos diferentes”.

Sin embargo, de acuerdo con nuestra Encuesta ANIF Mipymes, el 41% de los negocios no conoce las funciones del FNG. En consecuencia, el fortalecimiento de las fuentes de información es un

¹ Durante la existencia del programa “Unidos por Colombia” también ayudo a independientes y a grandes empresas a acceder a crédito.

punto clave para aprovechar el amplio margen de crecimiento con el que aún cuenta la entidad. En contraste, los resultados entre aquellos negocios que utilizaron créditos respaldados por el FNG son positivos, pues más de la mitad de los encuestados manifiesta que la garantía del FNG, por medio del programa Unidos por Colombia, facilitó su acceso al crédito.

Sin lugar a duda, la labor del FNG se volvió aún más importante durante la pandemia, periodo en el que el cese a la actividad económica desencadenó en problemas de liquidez y solvencia para las firmas. Con el objetivo de conservar la capacidad productiva del país y preservar la mayor cantidad de puestos de trabajo, el Gobierno Nacional le dispuso al FNG la labor de extender sus programas a más empresas, convirtiéndose en un salvavidas para el sector productivo.

En específico, en abril de 2020 se dio inicio al Programa Especial “Unidos por Colombia” como medida para contrarrestar el impacto económico por los confinamientos durante la pandemia por COVID-19. El programa fue diseñado para proteger el empleo y preservar el desarrollo de las actividades empresariales mediante la atención de necesidades de liquidez, con una serie de líneas y productos de garantías definidos bajo condiciones y requisitos particulares.

Entre las ventajas que se ofrecían en el programa se encontraba un subsidio para la comisión de la garantía y alivios con prórrogas para aquellos créditos a punto de vencer. El programa se destinó a los distintos segmentos empresariales y ofreció plazos desde los 6 meses hasta los 5 años.

A pesar de que inicialmente se planteó que el programa culminaría el 30 de junio de 2021, dados los resultados positivos y la importancia de facilitar el acceso a crédito para conservar el tejido empresarial, en el contexto de la tercera ola del virus el Gobierno Nacional decidió extender las líneas de garantía (capital de trabajo e inversión, microfinanzas, trabajadores independientes y gran empresa) hasta el 31 de diciembre del 2021.

Las demás líneas del programa (Nóminas, Sectores más afectados, y Sustitución de Pasivos) estuvieron vigentes hasta el 30 de junio de 2021, excepto la línea de emisión de bonos ordinarios que se prorrogó hasta marzo de 2022.

A continuación, presentamos las cifras de impacto agregadas de las líneas tradicionales de apoyo junto con el programa Unidos por Colombia que cerró con éxito la vigencia pasada.

2. El FNG en 2021

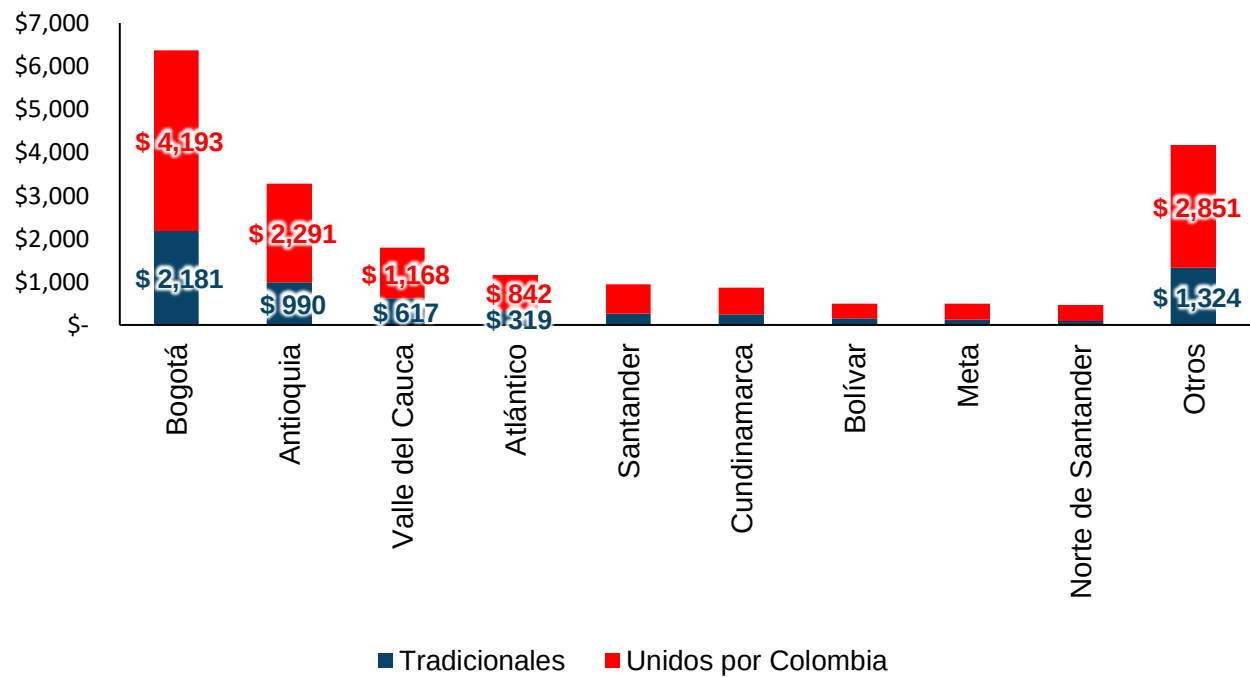
Durante la vigencia de 2021 a través del Fondo se movizaron más de \$20 billones en nuevos créditos, superior a los más de \$19 billones movilizados en la vigencia de 2020. Al desagregar las movilizaciones por productos en 2021 se encuentra que \$14 billones (68% del total de las

movilizaciones registradas en el año) se destinaron a atender los asuntos relacionados con el programa Unidos por Colombia, monto 17.9% superior al valor respaldado en 2020.

Con ese dinero, se lograron garantizar 484 mil operaciones de crédito que apoyaron a 432 mil empresarios en todo el territorio nacional. El 32% restante del total de movilizaciones se utilizaron para atender los productos de las líneas tradicionales, bajo las cuales se dio respaldo a 133 mil empresarios en un total de 154 mil operaciones de crédito.

Por su parte, al analizar la desagregación geográfica de los desembolsos se observa una relación con los centros productivos del país, ya que son los dominios que más concentran empresas los que reciben un mayor número de créditos. Por tanto, al tener en cuenta los productos tradicionales y los de Unidos por Colombia, Bogotá es la entidad territorial que más garantías ha recibido por un valor de \$6.4 billones equivalentes al 31.8% del total desembolsado. Antioquia es el segundo dominio de mayor importancia al recibir \$3.3 billones (16.4%). Las movilizaciones del Valle del Cauca representaron un poco más de \$1.8 billones (8.9%). Atlántico completa la lista de departamentos que recibieron garantías por más de un billón de pesos, con un valor estimado de \$1.2 billones. Le siguen Santander, Cundinamarca, Bolívar, Meta y Norte de Santander que acumulan en conjunto \$2.1 billones en créditos (ver Gráfico 1).

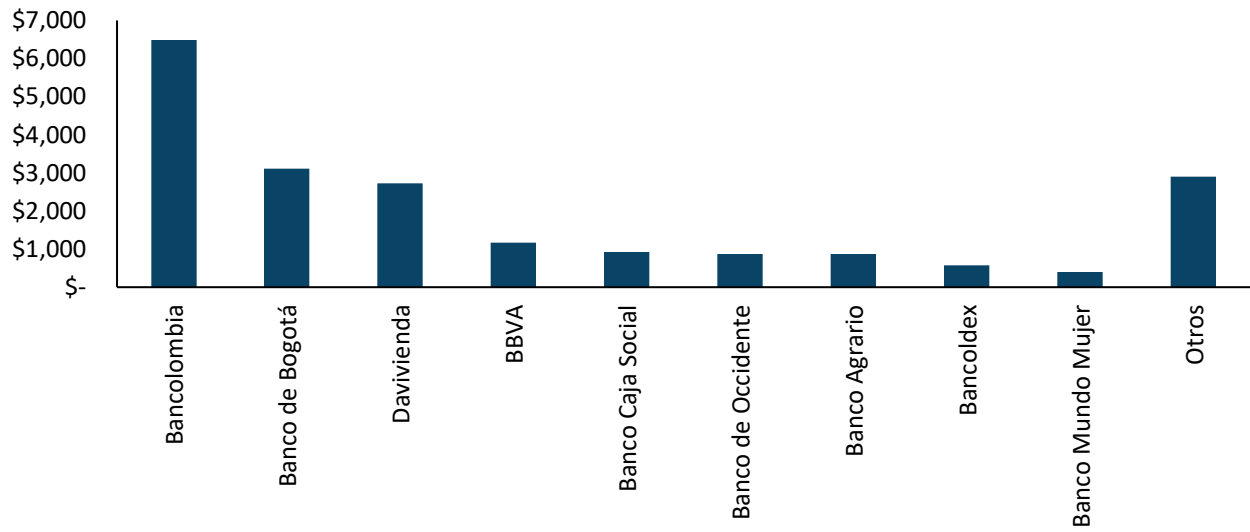
Gráfico 1. Créditos desembolsados por entidad territorial
(Miles de millones de pesos, 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos del FNG.

Los créditos respaldados por el FNG se realizan mediante distintos intermediarios, que en su mayoría corresponden a bancos comerciales. Entre esos Bancolombia fue la entidad de mayor participación en los créditos al otorgar \$6,4 billones, correspondiente al 32% del total. En segundo lugar, Banco de Bogotá otorgó \$3.1 billones (16%) y Davivienda completa el podio con un monto de \$2.7 billones, correspondientes al 14% (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Montos por intermediario
(2021, miles de millones COP)



Fuente: elaboración ANIF con datos del FNG.

Además, durante el 2021 el FNG tuvo en vigencia un conjunto de Programas Especiales de Garantía. Por medio de estos buscó promover el acceso de los empresarios al crédito en determinadas regiones o sectores económicos a través de la suscripción de convenios con entidades del orden regional y nacional, acordes con las necesidades de la región o el sector beneficiario. Adicionalmente, por medio de estos programas fue posible compensar de forma parcial o total el cobro de la comisión o una asunción de riesgo mayor.

Por ejemplo, a través de un convenio entre el FNG y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) se lanzó un programa especial dirigido a los sectores productivos de Bogotá y los municipios de jurisdicción de la CCB en el que podían participar quienes estuvieran matriculados y con su renovación vigente. Se asignaron \$98.3 miles de millones de pesos a través de las líneas de Capital de Trabajo e Inversión, para beneficio de más de 1.500 empresas. Los productos de garantía habilitados fueron el producto de Microempresas al 90%, Pequeñas Empresas al 90% y Medianas

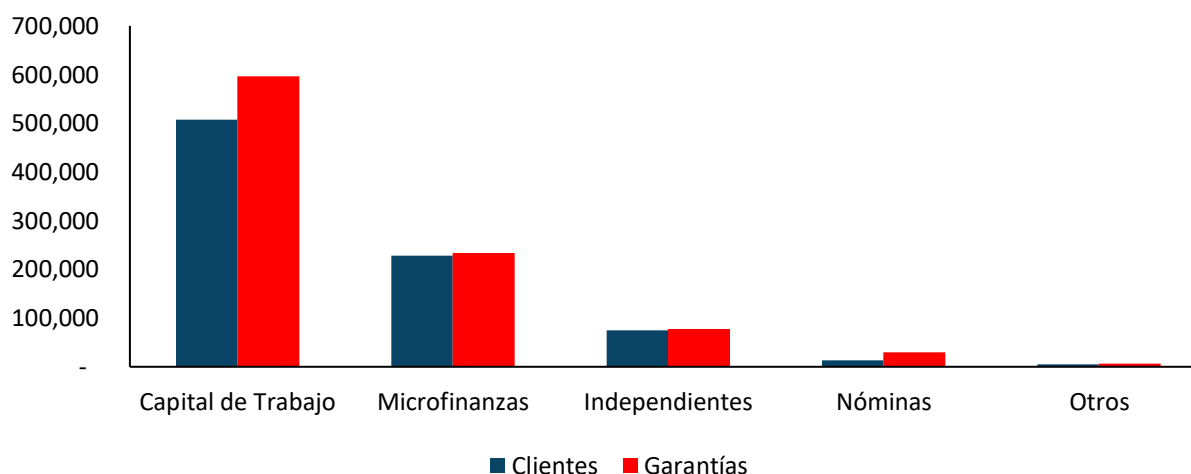
empresas al 80% de la Línea Capital de Trabajo e Inversión (atención a necesidades de liquidez, capital de trabajo e inversión en activos fijos).

3. Cierre de Unidos por Colombia

Es claro entonces que la iniciativa más importante del FNG durante la pandemia fue el programa Unidos por Colombia. Este programa nació con los decretos 466 y 492 de 2020, en los que el Gobierno Nacional reglamentó el fortalecimiento financiero del Fondo Nacional de Garantías para atender las necesidades de financiación de los empresarios y los trabajadores independientes. Por medio de esa iniciativa se otorgaron garantías por créditos que entre 2020 y 2021 suman más de \$25 billones en desembolsos.

Al desagregar las cifras por líneas de crédito se observa que el 63.2% de las garantías corresponde a capital de trabajo, para la cual se destinaron cerca de \$20 billones, equivalente al 76% de los recursos totales. En promedio, por medio de cada garantía se asignaron \$32 millones y a cada cliente se le otorgaron 1.2 garantías. La segunda línea de mayor importancia es la de microfinanzas, en la que se asignaron 234.292 garantías a 228.146 clientes (ver Gráfico 3). A la línea se le asignó cerca de \$1.5 billones, lo que quiere decir que cada garantía fue de \$6 millones, en promedio.

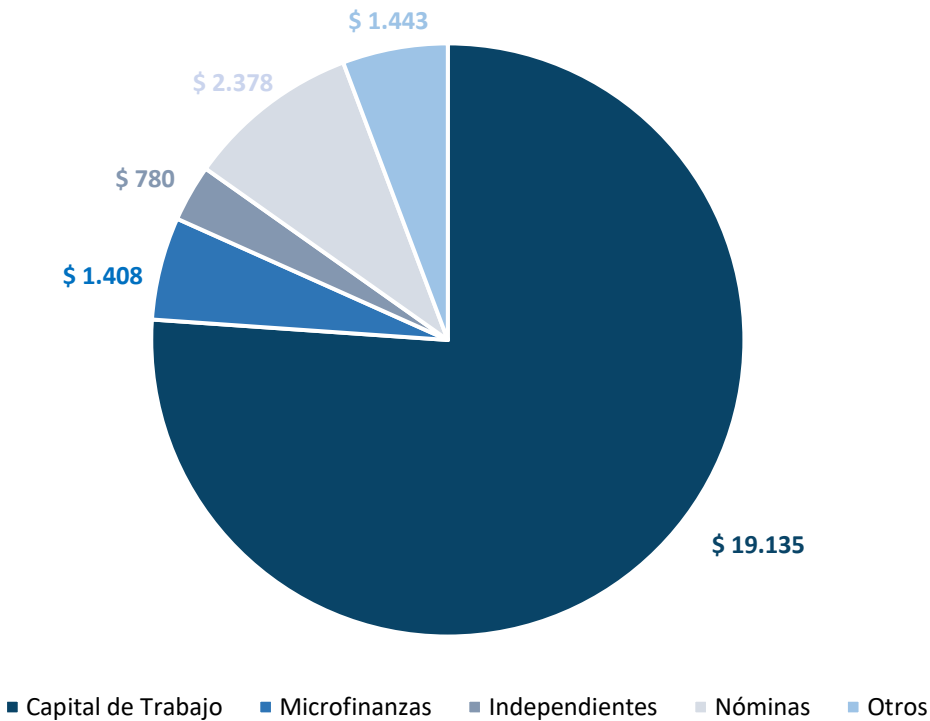
Gráfico 3. Clientes y garantías por líneas de crédito
(2020 - 2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos del FNG.

La línea a los trabajadores independientes también recibió un apoyo relevante del FNG a partir de sus distintos programas. En efecto, más de 77 mil garantías fueron otorgadas a cerca de 75 mil clientes. En promedio, cada garantía tomó un valor de \$10 millones. Por último, por medio del FNG se les otorgó respaldo a las empresas para el pago de nómina. En total se destinaron \$2,38 billones a esa línea de crédito, que contribuyeron a respaldar puestos de trabajo. Los rubros de vivienda, regionales, sectores más afectados, gran empresa y reestructuración de pasivos acumularon \$1,4 billones en créditos (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Distribución de los recursos por líneas de crédito
(Miles de millones de COP, 2020-2021)



Fuente: elaboración ANIF con datos del FNG.

Además del programa Unidos por Colombia, y en línea con su compromiso social el FNG lanzó distintas iniciativas para apoyar a zonas y sectores específicos del país que requerían de especial atención. Para vigencia de 2021 se destaca el aporte del FNG a San Andrés por medio del programa Unidos por San Andrés, en el que se le otorgaron \$21,3 miles de millones a las empresas de las islas por medio de 367 créditos. La campaña se desarrolló en alianza con la Financiera de

Desarrollo Territorial (FINDETER) bajo las líneas de Capital de Trabajo y Sectores más afectados y estuvo vigente hasta junio de 2021.

Tabla 1. Programas espaciales

Programa	Créditos	Valor (\$MM)
Unidos por San Andrés	367	21.3
Unidos por Cúcuta	586	3.7
Unidos por Norte de Santander	320	5.4
Unidos por Medellín	930	37.6
Unidos por Bogotá	562	4.0
Total	4.460	201.6

También es relevante el monto destinado a Unidos por Medellín, el único de este tipo que supera a San Andrés con 930 desembolsos que suman \$37,6 miles de millones. En este caso se trabajó de la mano con la Alcaldía de Medellín por medio de la línea Sectores más Afectados. El programa también estuvo vigente hasta junio de 2021. Iniciativas similares se llevaron a cabo en Cúcuta, Norte de Santander y Bogotá para asignar 1.468 créditos por un monto de \$13 mil millones.

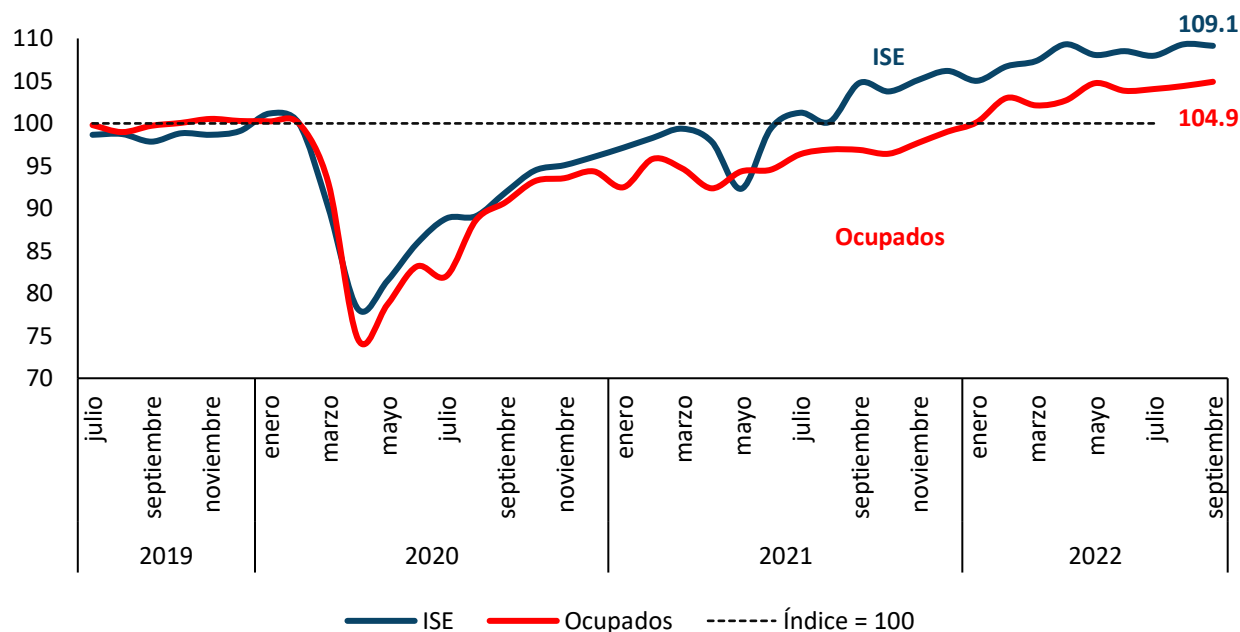
4. El FNG de cara al futuro

Luego de la emergencia sanitaria, el país vio un efecto rebote importante en el crecimiento económico (10.7% en el 2021) que fue incluso más que proporcional que la caída que se vivió durante los momentos más crudos de la crisis (-7.0% en el 2020). Empero, el alza no se tradujo en el mismo nivel de crecimiento en los niveles de empleo. En el Gráfico 6 se puede ver que mientras la economía colombiana, medida con el Índice de Seguimiento a la Economía (ISE), se encuentra un 9.1% por encima de los niveles de febrero de 2020 (previo a la emergencia sanitaria), los ocupados solo han aumentado 4.9% con respecto al mismo periodo.

Lo anterior es importante porque, para que el crecimiento sea sostenible en el largo plazo, se debe traducir en más puestos de trabajo que soporten los mayores niveles de demanda. De lo contrario, el crecimiento se soportaría en el endeudamiento de los hogares, como parece estar ocurriendo en este momento.

En específico, el crecimiento significativo de la cartera de consumo parece reflejar un exceso de demanda interna que presiona la inflación al alza. El exceso de demanda y el rezago en la recuperación del empleo pueden poner en riesgo la consolidación del crecimiento en los próximos meses y traer consecuencias negativas en el bienestar de los hogares en el mediano y largo plazo.

Gráfico 5. ISE vs. Número de ocupados
(índice, feb 2020 = 100, series desestacionalizadas)



Fuente: cálculos ANIF con base en DANE.

Esa ralentización en la recuperación del empleo se debe principalmente a los problemas estructurales que tiene el mercado laboral y que, en la pandemia, muy lejos de corregirse, se agudizaron. Tres de los principales problemas estructurales del mercado laboral son i) las brechas de género, ii) las altas tasas de informalidad y el empleo de baja calidad y iii) el desaliento generalizado de la población al no poder encontrar trabajo o no contar con los recursos suficientes para comenzar su propio negocio.

Con el objetivo de promover la inclusión social, el FNG ha generado herramientas innovadoras para hacer frente a esos problemas de vieja data. Por un lado, para contribuir al cierre de brechas de género en la generación de empleo y el acceso al crédito, así como para también solucionar el alto nivel de cuentapropismo forzado en la economía, el FNG creó el PRODUCTO ESPECIAL DE GARANTÍA PARA MUJERES (EMP323). Con esta garantía el FNG busca beneficiar a personas naturales mujeres o personas jurídicas catalogadas como microempresas o independientes, cuya

representante legal sea mujer, sin distinción del sector económico en el que se desempeñen² (ver tabla 2). Ese instrumento puede otorgar créditos hasta de 25 SMMLV con plazos de hasta 60 meses. El mecanismo está vigente desde agosto de 2022 y ayudará a que muchas mujeres que hoy en día no pueden hacer parte del mercado laboral puedan perseguir su sueño de crear su propio negocio, o impulsar con financiación la microempresa que lideran. Vale la pena resaltar que este es un eje estratégico del anunciado programa de gobierno de la actual administración nacional. Cerrar brechas de acceso al mercado laboral, acceso a crédito y oportunidades para las mujeres es una misión que se ha puesto el FNG y que hoy pone en marcha.

Tabla 2. Condiciones generales de la garantía

Nombre producto	Garantía para mujeres	Reclamación pago y recuperación	Comisión
Cobertura de garantía del FNG	60% sobre saldo insoluto de capital de crédito	Sin recuperación de cartera	Se aplicará la comisión anual o única asignada al Intermediario Financiero para el producto Microcrédito Empresarial (EMP023) en el momento de la reserva de cupo o de novación

Por otro lado, en el contexto del programa “Unidos por Colombia” se hizo reconocimiento expreso de la importancia del mercado de valores, en complemento al mercado intermediado, como fuente de financiación para que las empresas puedan acceder a recursos que les permitan mantener su operación, enfrentar las adversidades económicas y así preservar el empleo de los colombianos.

Conscientes de los beneficios que el programa Unidos por Colombia generó para contrarrestar los efectos adversos que causó la pandemia en las finanzas de las empresas, y luego de haber comprobado que el FNG cuenta con la capacidad de administrar satisfactoriamente productos dirigidos a garantizar operaciones en el mercado de valores, que además son demandados por los inversionistas, la entidad tomó la decisión de lanzar una segunda fase de la línea de Garantía para respaldar la emisión de bonos ordinarios en el Mercado de Valores Local. Todo eso con el fin de atender las necesidades de financiación de mediano y largo plazo, con cobertura de hasta el 50% sobre el valor de la emisión.

Ese instrumento con garantía máxima de \$40 mil millones de pesos por emisión es un respaldo importante para aquellas empresas formales, generadoras de empleo, que necesitan capturar un

² No se financian actividades agropecuarias primarias con el instrumento EMP323.

mayor porcentaje de la ocupación en el mercado laboral para que el crecimiento económico sea sostenible en el largo plazo. Esta dinámica permite también que aumente el bienestar de los hogares por medio de los beneficios y elementos de protección al trabajador que conlleva la formalidad. En concreto el monto máximo por el FNG para esta línea es \$400 mil millones de pesos.

En ese sentido, el FNG, en concordancia con la coyuntura actual del país y comprometido con su perspectiva comercial y social, generó productos de garantías para los diferentes segmentos de mercado con el fin de impulsar la movilización de financiación garantizada para todas las unidades económicas del país. Sumado a eso, con la focalización que implementaron sus recientes líneas, también ayudan a corregir problemas estructurales del mercado laboral colombiano que tienen que ver con brechas de género y generación de empleo formal en el país.

5. Conclusiones

En este informe se han descrito las principales características y programas que ha ejecutado el FNG en los últimos años. En ese marco, hicimos un balance del programa de garantías Unidos por Colombia, que surge como uno de los principales instrumentos para proteger y recuperar el tejido empresarial del país.

Unidos por Colombia, como se había pensado desde su inicio, se convirtió en una poderosa herramienta en la lucha para reactivar la economía colombiana y para recuperar el tejido empresarial del país. Su diseño permitió garantizar exitosamente los créditos de las empresas de todos los sectores económicos, con particular importancia en las actividades más afectadas – el comercio, la industria y la construcción. Adicionalmente, Unidos por Colombia se constituye en un nuevo instrumento para el proceso de profundización financiera.

En efecto, la gran acogida de las líneas del programa por parte de empresas y de trabajadores independientes abrió la puerta para que el FNG diseñara nuevas líneas de garantía que se ajustaron a sectores de la economía que necesitan un empujón para consolidar su recuperación e inclusión al mercado laboral, como lo son las mujeres y la microempresa.

En suma, la gestión del FNG durante los últimos años ayudó a mitigar la crisis de manera importante, además de generar grandes aprendizajes institucionales y demostraciones de capacidad operacional que permiten que ampliar a futuro las herramientas que el FNG pone a disposición de inversionistas, personas independientes y empresas de todo tipo.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.
Samuel Malkún M.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.