

Créditos con Garantía Estatal. Caso Fogape durante pandemia Covid-19

Actualización: Datos hasta el 5 de junio

Los créditos con garantía estatal tienen como objetivo dar apoyo a las empresas de menor tamaño para que estas puedan acceder a créditos de instituciones financieras. La falta de garantías de las empresas de menor tamaño y el nivel de riesgo que las instituciones le asignan hace, para miles de empresarios, imposible acceder a créditos sin el respaldo estatal. En tiempos de pandemia e inestabilidad económica vividas desde octubre del 2019 en Chile, las empresas se han visto obligadas a detener su producción y sus ventas, generando grandes problemas de liquidez, problemas en el pago de obligaciones y en muchos casos estas empresas han tenido

que cerrar definitivamente. Ante este escenario, el Estado de Chile ha reestructurado el Fogape para permitir que más empresas puedan acceder a más financiamiento y con mayores facilidades. La forma para que estos créditos con garantía estatal funcionen de buena manera depende, por sobre todo, de la banca privada, ya que son estas instituciones las que deciden a quién entregar estos créditos y bajo qué condiciones financieras. Este documento busca dar un panorama general de los créditos con garantía estatal, centrándose en la entrega del Fogape en Chile, para luego analizar en detalle el desempeño de esta política en tiempos de pandemia.

Junio 2020

Joaquín Godoy Z.

Ayudante de Investigación Horizontal.

Colaboradores:

Sebastián Izquierdo R. Director Ejecutivo de Horizontal.

Gabriel Berczely. Presidente Directorio Horizontal.

INTRODUCCIÓN

Una mirada global a los créditos con garantía estatal

El proceso de solicitud de créditos por parte de un empresario ante una institución financiera ocurre bajo información asimétrica (Stiglitz & Welss, 1981). El financista no conoce la capacidad futura de pago real de quien pide el crédito, por lo que debe asignarle un perfil de riesgo basado en información observable hasta la fecha. Un método que tienen las instituciones financieras es exigir garantías a los empresarios, ya sean garantías reales como hipotecas o prendas, o garantías de avales. Aquellos empresarios que poseen garantías menos robustas son catalogados como más riesgoso por los financistas, dándoles condiciones de créditos menos favorables, lo que se refleja en general en tasas de interés más altas. Estas faltas de garantías son más frecuentes en empresas de menor tamaño, haciendo que muchas micro, pequeñas y medianas empresas queden excluidas del mercado financiero al no contar con las condiciones mínimas exigidas por las instituciones financieras o porque los créditos que se les ofrece tienen características poco favorables.

Este problema ha inducido a los Estados a impulsar esquemas de créditos con garantía estatal. El argumento más fuerte para la intervención del Estado en esta materia es que las empresas de menor tamaño son las que generan la mayor cantidad de empleo y riqueza en las economías, tanto en Chile como en el mundo, según las cifras oficiales. Estos esquemas hacen que los bancos tengan como garantía un porcentaje del crédito solicitado por la empresa, reduciendo el riesgo para los prestamistas y permitiendo a las empresas de menor tamaño a optar a mejores condiciones de crédito. Estas garantías estatales tuvieron un proceso de expansión y de protagonismo desde la crisis del 2008 y actualmente la mayoría de los gobiernos del mundo utilizan este tipo de esquemas de garantías para el financiamiento de las empresas (Pombo, Molina y Ramírez 2015).

Figura 1. Mapa de países con esquemas de garantías para empresas.



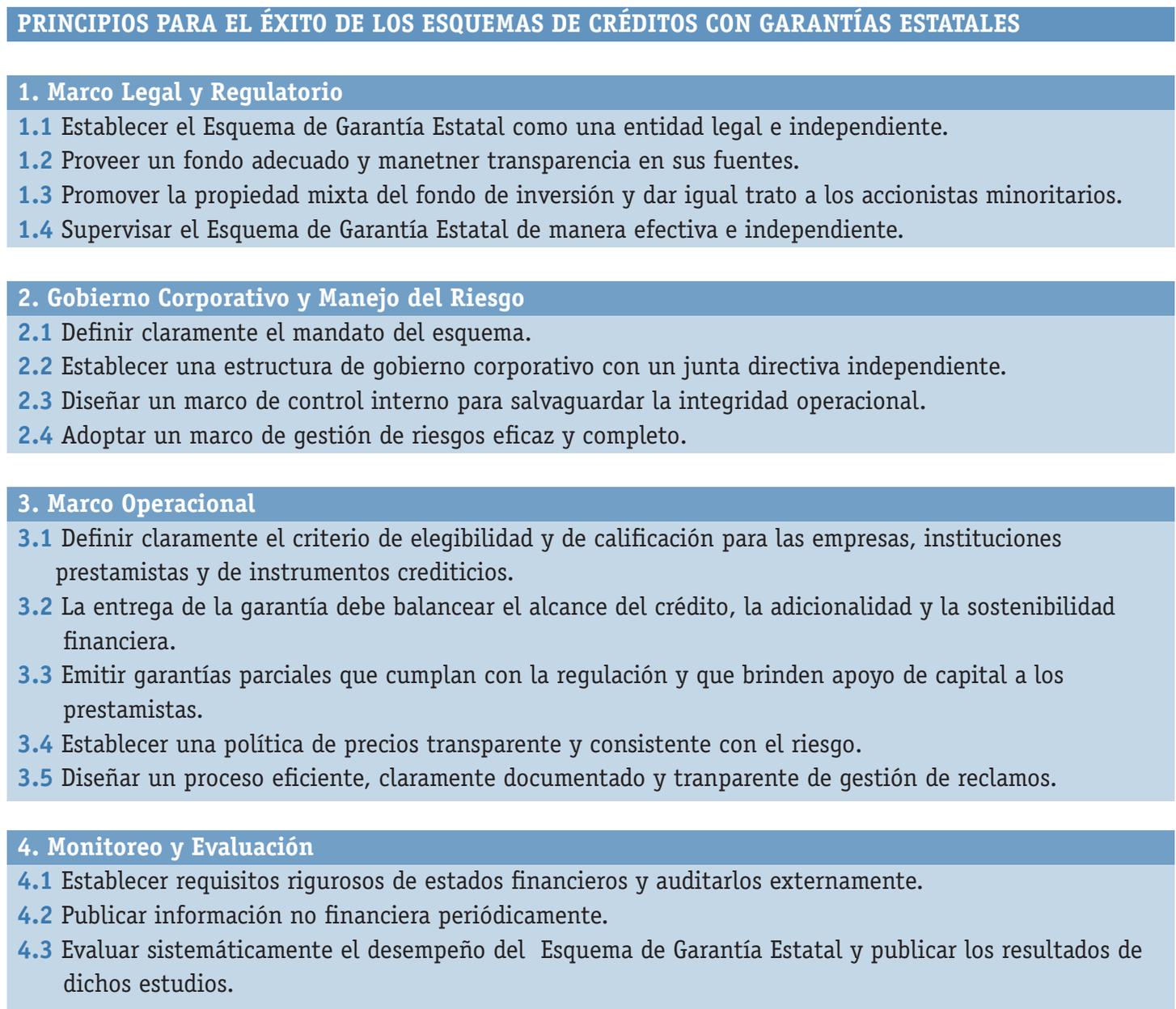
Figura extraída del paper de Pombo, Molina y Ramírez (2015).

Existe literatura académica abundante acerca de esquemas de créditos con garantías. El Banco Mundial y la OCDE han generado documentos importantes acerca del buen funcionamiento de estos créditos en distintas partes del mundo y ciertas condiciones mínimas que estos esquemas deben tener para que sean sustentables y beneficiosos en el largo plazo. La OCDE en su Discussion Paper sobre créditos con garantía destaca a Chile por tener un sistema de banca privada competitiva, un buen sistema de supervisión y transparencia, lo que hace que estos tipos de esquemas tengan un mejor desempeño. El documento del Banco Mundial (2015) propone un set de principios para que estas garantías sean eficientes y financieramente sustentables, las que se detallan en la figura 2. El Banco Mundial en este documento reconoce cuatro pilares fundamentales para que los créditos con garantía estatal sean sostenibles y beneficiosos en el tiempo, los cuales son i) Marco Legal, ii) Gobierno Corporativo y Riesgo, iii) Marco Operacional y iv) Monitoreo y Evaluación. En Chile, al menos de manera general, estos cuatro pilares son parte de la estructura del FOGAPE. Por Ley este fondo tiene personalidad jurídica y un administrador claramente establecido, también hay un reglamento explícito entre los actores participantes sobre el manejo del fondo y la gestión administrativa. En cada

licitación se presentan las medidas mínimas para otorgar y mantener un proceso claro durante la duración de los créditos. Por último, en Chile hay instituciones

encargadas de la fiscalización y transparencia. Todo lo anterior va en línea con lo planteado por el Banco Mundial acerca de estos esquemas.

Figura 2. Principios del Banco Mundial para créditos con garantías estatales



Fuente: Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SMEs (WorldBank 2015).

Facundo Abraham y Sergio Schumkler (2017) presentan estudios sobre el impacto de estas garantías sobre la “Adicionalidad Financiera” y la “Adicionalidad Económica” en distintas economías. La adicionalidad financiera se refiere a si las garantías incrementan el

crédito y si mejoran las condiciones de préstamo para las empresas objetivo. La adicionalidad económica se refiere a si estas empresas que reciben los créditos, gracias a las garantías, mejoran su desempeño (crecimiento, inversión, demanda por empleo y otros indicado-

res). Estos autores ponen el ejemplo canadiense, donde un 67% de los créditos a pequeñas empresas solo es posible alcanzarlos con un programa de garantía estatal y el caso italiano y japonés, donde los préstamos a pequeñas empresas han aumentado significativamente gracias a estos programas. Por el lado de la evidencia sobre la adicionalidad económica, los resultados son menos concluyentes. Para el caso italiano y japonés, los resultados muestran que estos créditos no mejoraron el desempeño de las empresas, incluso lo deterioraron para el caso japonés. Craig, Jackson III & Thompson (2007) estudian el caso norteamericano y evalúan el impacto de la entrega de créditos con garantía estatal a pequeñas empresas y encuentran resultados que muestran que estos créditos permiten aumentar el ingreso per cápita en mercados locales y el aumento en la tasa de empleabilidad. Todos estos resultados son de mayor magnitud en aquellos mercados menos desarrollados y con firmas más pequeñas. Acharya & Kulkarni (2019) en un Working Paper del NBER exploran el impacto que tiene estos créditos sobre la banca privada en momentos de crisis (2008), cuando los bancos estatales se ven más beneficiados con la entrega de estas garantías. Los resultados que encuentran demuestran que, en momentos de crisis, los bancos estatales tienen la posibilidad de entregar créditos más baratos a pesar de su desempeño anterior. Al mismo tiempo, esto genera que la banca privada se encuentre en condiciones de competencia desigual, lo que lleva a mayor fragilidad del sector financiero en general.

En general, la literatura académica concuerda con la importancia que tienen los esquemas de crédito con garantía estatal en el acceso a financiamiento de empresas de menor tamaño. Los impactos que estos créditos tienen en las empresas y en la economía son distintos en cada país, dado que un punto importante, como la OCDE y el Banco Mundial han documentado, es la calidad de las instituciones que lleven a cabo esta tarea.

Para el caso chileno, Cowan et al. (2015) estudia el efecto que tiene la entrega de estas garantías sobre el pago de los créditos por parte de las pequeñas empresas. Los resultados muestran que las empresas pequeñas que acceden al crédito con garantía estatal y que tienen créditos sin garantía, son más propensos a dejar de pagar el crédito con garantía. Otro resultado que entrega este estudio es que las empresas que son seleccionadas para obtener el crédito con garantía tienen mayor probabilidad de caer en default frente a firmas similares con créditos sin garantía. Estos resultados generan que las firmas que no pagan o que caen en default tendrán menos probabilidades de acceder al financiamiento privado en el futuro, haciendo que las garantías estatales tengan resultados contrarios a los buscados en el largo plazo. Si bien, estos resultados parecen poco favorable, no logran ilustrar el impacto en el acceso a créditos que han tenido las empresas de menor tamaño, que viene siendo el punto de estudio principal de este documento. Para esto, el documento se estructura de la siguiente manera. La sección "Antecedentes" entrega un contexto sobre los créditos de garantía estatal en Chile, la configuración empresarial nacional y el desempeño del crédito FOGAPE desde el 2010 al 2019. El contexto económico nacional, la institucionalidad que se ha encargado de enfrentar la crisis y la reestructuración del FOGAPE se presentan en la sección "FOGAPE 2020". La sección "Datos" entrega estadística e información desde el 28 de abril en adelante sobre el desempeño de otorgamiento del crédito. Esta información se irá actualizando periódicamente. Por último, en la sección "Discusión" se plantean los principales desafíos que se están enfrentando y los que tocará enfrentar más adelante. Dado que este documento tiene como propósito mantener los datos actualizados de manera periódica, las conclusiones y la discusión irán variando sujeto al comportamiento de los créditos y su evolución en el tiempo.

ANTECEDENTES

Créditos con garantía estatal en Chile

En Chile existen dos fondos estatales que se destinan a entregar garantías a créditos solicitados por micros, pequeñas y medianas empresas ante instituciones financieras. Por un lado, está el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), el cual es administrado por el Banco del Estado. Por otro lado, existe el Fondo de Garantía para Inversiones (FOGAIN) que depende de la CORFO. Si bien ambos programas tienen un objetivo similar, existen diferencias en elegibilidad e institucionalidad que hace a FOGAPE un programa más estable y pertinente para ser analizado, dado que tiene un enfoque al capital de trabajo, mientras que el FOGAIN a proyectos de inversión más a largo plazo de empresas de mayor informalidad.

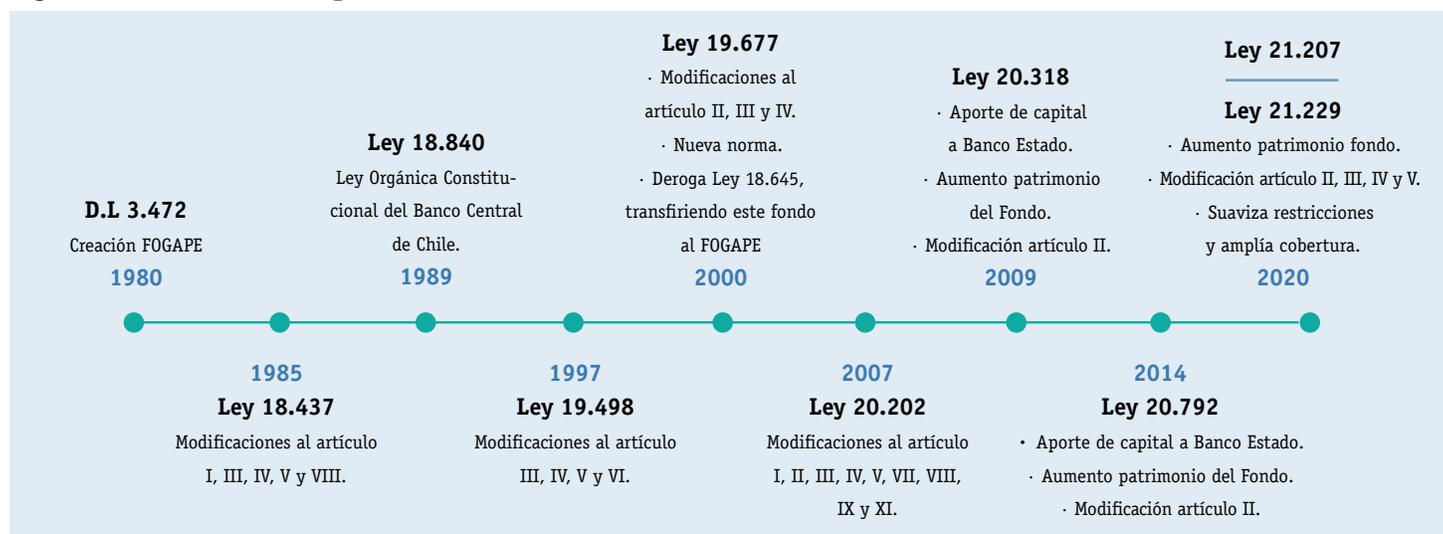
La página institucional de FOGAPE define este fondo como un instrumento estatal con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio que tiene como objetivo garantizar financiamiento a empresas de menor tamaño dentro de la banca privada u otras instituciones financieras que señala su reglamento.

En Chile, este fondo se rige por el Decreto Ley N°

3.472 de 1980 y por el Reglamento de la Comisión de Mercados Financieros (ex SBIF) capítulo 8 y 9 de normas actualizadas. Desde que fue creado este fondo hasta el año 2019, se realizaron siete Leyes que modificaron parte de sus artículos y aumentaron su patrimonio. Los cambios más importantes al DL 3.472 correspondieron a actualizaciones sobre el alcance de los créditos Fogape, donde se introduce el Leasing y otros mecanismos autorizados por la autoridad correspondiente. Dentro de estas modificaciones se especificó que los créditos debían ser destinados a capital de trabajo y proyectos de inversión y se le otorgó al fondo la capacidad de reafianzamiento o de seguro respecto de las garantías vigentes y futuras, con instituciones públicas o privadas. La mayoría de los cambios introducidos por estas Leyes se referían a cambios en la terminología y actualización de instituciones a cargo. Además, estas Leyes destinaban más aportes fiscales al fondo. Las Leyes de 2009 y 2014 tuvieron artículos transitorios que relajaban las restricciones de solicitud, permitiendo a empresas de mayor tamaño obtener créditos con garantía estatal.

En la línea de tiempo se ilustran los principales hitos que ha tenido en el tiempo el DL 3.472 hasta el día de hoy.

Figura 3. Línea de tiempo FOGAPE



Elaboración propia. Datos obtenidos de LeyChile.

Configuración empresarial en Chile

Antes de comenzar analizando los datos del FOGAPE, es necesario entender cómo se compone el mundo empresarial en Chile. Para esto, utilizando los datos de la última versión de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE-5, 2017) y la estadística provista por el Servicio de Impuestos Internos (SII), con su última actualización para el año comercial 2018, se resumen e ilustran ciertos aspectos relevantes del empresariado en Chile.

Lo primero que se busca responder es cómo se distribuyen las empresas según su tamaño. El SII utiliza las ventas anuales para categorizar a las empresas según el tamaño en cuatro macro rangos. Esta categorización es la siguiente:

MICRO: De 0,01 UF a 2.400 UF en ventas anuales.

PEQUEÑA: De 2.400,01 UF a 25.000 UF en ventas anuales.

MEDIANA: De 25.000,01 UF a 100.000 UF en ventas anuales.

GRANDE: De 100.000 UF o más en ventas anuales.

Según los datos del SII, con los datos tributarios del 2017, existían 993.318 MiPymes, lo que corresponde al 98,5% del total de empresas con información. Adicionalmente, las micro, pequeñas y medianas empresas emplean, entre dependientes y a honorarios, al 50,8% de los ocupados en empresas con información de ventas anuales. Hay que tener en consideración que los trabajadores se contabilizan por empleador, haciendo que los trabajadores con más de una relación laboral estén contabilizados en cada una de ellas. Estos números nos reflejan la importancia que tienen las empresas de menor tamaño a la hora de prestar servicios o vender bienes a la población, además de ser una fuente laboral que genera más de 6.000.000 de relaciones laborales. Sin embargo, respecto a las ventas anuales, las grandes empresas se llevan el 86,4% del total de ventas anuales en UF. Este último dato demuestra que las empresas de menor tamaño, a pesar de ser muchas, no tienen grandes ingresos, lo que permite inferir que a la hora de solicitar un crédito tendrán más dificultades que una empresa grande.

Figura 4. Número, ventas anuales y empleados según tamaño de empresa

Tamaño	Número empresas	Ventas Anuales UF*	Trabajadores Dependientes	Trabajadores Honorarios
Micro	762.137	414.147.924	672.386	634.129
Pequeña	202.604	1.462.788.750	2.030.324	837.578
Mediana	28.577	1.362.267.612	1.449.656	489.797
Grande	14.185	20.614.002.308	4.582.601	1.337.355
Sin Info	264.392	-	791.424	283.885
Total	1.271.895	23.853.206.595	9.526.391	3.582.744

Elaboración propia. Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

*Los datos de ventas anuales entregados por el SII corresponde a la suma de las ventas anuales hecha por cada una de las empresas contribuyentes en Chile. El resultado total no es comparable con el Producto Interno Bruto del País, ya que se están contabilizando múltiples veces los productos que son vendidos entre empresas. El cálculo del PIB usando las ventas de las empresas se realiza a través del valor añadido.

Un dato interesante que aporta la ELE-5 es la fuente de financiamiento a la que recurren las empresas según su tamaño. La forma de recopilar esta información fue a través de la pregunta “¿Qué fuentes de financiamiento utilizó su empresa durante el 2017?”, por lo que estos números no indican la in-

tensidad de uso de cada fuente de financiamiento por tipo de empresa, ni tampoco indican cómo se distribuyen estas fuentes de financiamiento según tamaño de empresa. Estos datos muestran una diferencia importante en la manera en que las grandes y medianas empresas obtienen financiamiento frente

a las pequeñas y micro empresas. Las empresas micro y pequeñas dicen utilizar fuentes informales de financiamiento alrededor de tres puntos porcentuales más que las medianas y grandes empresas. Este tipo de financiamiento es de fácil acceso, pero muy inseguro e inestable. Al analizar el financiamiento a través de bancos, se observa una correlación entre el tamaño y el uso de esta fuente. Las grandes y media-

nas empresas están muy por sobre el uso de bancos por parte de las Mipes. El ítem de no uso de ninguna fuente de financiamiento también es relevante para este estudio, ya que permite inferir que hay un grupo importante de pequeñas y micro empresas que se mantienen con las ventas diarias, lo que hace que la pandemia sea un golpe duro y muchas veces letal para estas empresas de menor tamaño.

Figura 5. Fuentes de financiamiento a las que accedieron las empresas el año 2017

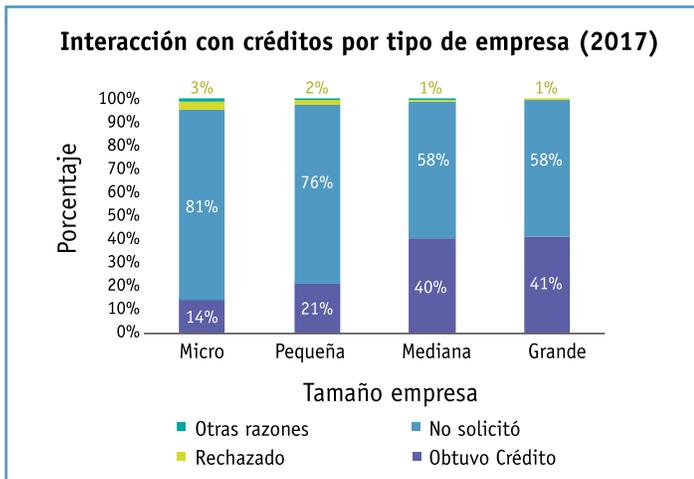
Fuentes de Financiamiento	Grande	Mediana	Pequeña	Micro	Total
Bancos	61,3%	64,2%	45,6%	32,9%	41,7%
Instituciones Financieras distintas a bancos	15,1%	14,3%	5,0%	2,3%	4,7%
Financiamiento Estatal	0,7%	0,3%	1,0%	1,5%	1,2%
Capital propio	47,0%	41,5%	45,2%	46,3%	45,5%
Proveedores	25,5%	51,3%	37,3%	27,5%	34,4%
Empresas relacionadas	26,9%	15,3%	4,0%	1,6%	4,4%
Casas comerciales	0,4%	0,6%	2,7%	3,9%	3,0%
Fuentes informales	0,7%	0,9%	3,6%	4,1%	3,5%
Otro	1,2%	0,1%	0,3%	0,4%	0,3%
No utilizó ninguna fuente de financiamiento	1,4%	2,8%	13,4%	21,3%	15,8%

Elaboración propia. Fuente: Encuesta Longitudinal de Empresas (2017).

Por último, la encuesta ELE-5 entrega información sobre el porcentaje de empresas que accedieron a algún crédito durante el año 2017. Adicionalmente se dividen las razones de no haber accedido a crédito en i) No solicitó un crédito, ii) Le rechazaron su solicitud, iii) Otras razones. Entre "otras razones" se encuentra que las empresas no aceptaron las condiciones entregadas por la institución financiera (ver figura 6). Esto último es relevante, porque las empresas de menor tamaño tienden a recibir peores condiciones crediticias al ser categorizadas como más riesgosas. Los datos muestran que el 41% de las empresas grandes

obtuvieron créditos, mientras que solo el 14% de las micro accedió a uno. Las micro y pequeñas empresas tienen los porcentajes más altos en no haber solicitado créditos, un 81% y un 76% respectivamente. Esto puede dar luces de que estas empresas saben de antemano que la banca no le entregará financiamiento o que las condiciones que se les ofrece no son favorables. No obstante lo anterior, las Mipes son el tipo de empresa que tienen las tasas más altas de rechazo de créditos, lo que refuerza la idea del precario escenario en que se encuentran las empresas de menor tamaño a la hora de buscar financiamiento.

Figura 6. Otorgamiento de créditos según tamaño de la empresa (2017)



Elaboración propia. Fuente: Encuesta Longitudinal de Empresas (2017).

Con los datos recién expuestos, uno logra establecer el contexto en que se encuentran las empresas en Chile. Las micro y pequeñas empresas son las de mayor número, pero representan menos del 8% de las ventas anuales. Las grandes empresas se llevan el 86% de las ventas, siendo que son tan solo el 1% del total de las empresas. Estas diferencias hacen que a la hora de buscar financiamiento, las grandes empresas tengan mucha más facilidad frente a instituciones financieras. Este contexto permite ahora adentrarnos al FOGAPE y analizar cómo este fondo ha permitido que las empresas micro y pequeñas tengan mayor facilidad para acceder a créditos financieros.

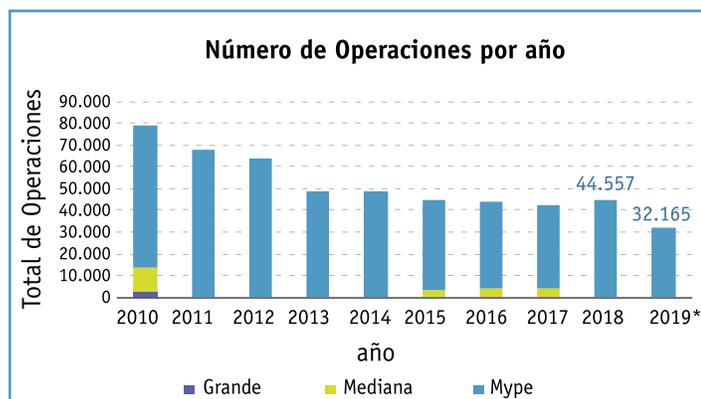
Historial FOGAPE 2009-2019

Desde la página del Fondo con Garantía para Pequeños Empresarios es posible encontrar algunos resultados de este programa desde el año 2010 al 2019, teniendo más detalles para el primer semestre de este último año. La información que está disponible permite conocer la trayectoria y alcance que ha tenido

este fondo durante los años, lo que será muy útil para comparar con lo que está ocurriendo con la entrega de estos créditos durante esta pandemia.

Lo primero que se analiza son los números y montos de operaciones que se realizaron desde el año 2010 hasta julio de 2019, como ilustra la figura 7. Los años 2010, 2011 y 2012 fueron años donde se otorgaron más créditos FOGAPE. Según un documento de la CORFO (2014) la expansión de estos créditos se debió a las buenas tasas de crecimiento que estaba teniendo el país. También es importante agregar que durante el año 2010 y hasta fines de abril del año 2011 rigieron los requisitos FOGAPE de la Ley 20.318 (2009), la cual respondía a la crisis mundial de esos años y que ampliaba el crédito a empresas con ventas anuales de hasta 500.000 UF. Esto explica, en parte, el comportamiento en el número de operaciones durante esos años. Desde el 2013 en adelante se produjo una brusca caída en el número de operaciones y en los montos de los créditos totales, pasando de 78.869 operaciones a 48.462, lo que se traduce en 33 millones de UF menos otorgados en créditos. Es posible que esto se deba a que la Ley antes mencionada dejó de tener efecto, haciendo que los créditos volvieran a ser entregado solo a empresas micro y pequeñas. A esto uno puede sumarle el impacto negativo del cese comunicacional que la Ley transitoria tuvo antes del 2012. La Ley 20.792 del año 2014 permitió que el crédito FOGAPE fuera entregado a empresas medianas con ventas anuales no superiores a 50.000 UF durante los años 2015, 2016 y 2017. Sin embargo, durante estos años no se aprecia un aumento en el número de operaciones ni en los montos entregados, a pesar de adicionar a la elegibilidad cerca 18.000 empresas medianas. Durante el año 2018 el número de operaciones fue de 44.557 y desde enero hasta julio de 2019 se otorgaron 32.165 créditos FOGAPE.

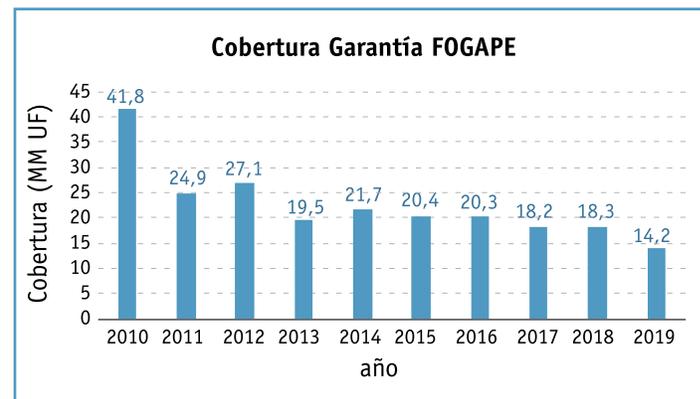
Figura 7. Número de operaciones de créditos FOGAPE por año



Elaboración propia. Fuente: Página Institucional FOGAPE (Resultados 2019).

Dada la situación actual, es más útil ver cómo ha sido la entrega de estos créditos de manera mensual, ya que esto permitirá poder comparar mejor la entrega de emergencia de estos créditos este 2020 que comenzó en mayo. Para esto, hay información mensual desde

Figura 8. Monto de las operaciones de créditos FOGAPE por año



Elaboración propia. Fuente: Página Institucional FOGAPE (Resultados 2019).

enero a julio para los años 2010 a 2019. La tabla de la figura 9 muestra el detalle mensual, el promedio de créditos entregado mensualmente y el total de créditos entregado durante esos meses. Estos datos muestran que, en promedio, se entregan 4.150 créditos al mes.

Figura 9. Operaciones de créditos FOGAPE por mes (enero-julio)

Mes\Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enero	3.956	5.567	4.998	3.976	3.853	3.465	2.760	2.580	3.432	4.600
Febrero	3.813	4.793	4.842	3.153	3.121	2.982	2.734	2.397	2.850	3.626
Marzo	4.836	5.677	5.381	3.679	3.899	4.003	3.458	3.563	3.686	4.991
Abril	5.083	5.513	5.708	4.065	3.779	3.648	3.076	2.714	3.454	4.714
Mayo	5.111	5.962	5.822	3.781	3.940	3.221	3.373	3.366	3.317	4.631
Junio	5.671	6.144	5.953	3.650	4.152	3.520	3.309	3.349	3.735	4.743
Julio	6.352	5.871	6.217	3.917	4.445	3.621	3.451	3.304	3.252	4.860
Promedio Mensual	4.975	5.647	5.560	3.746	3.884	3.494	3.166	3.039	3.389	4.595
Total	34.822	39.527	38.921	26.221	27.189	24.460	22.161	21.273	23.726	32.165

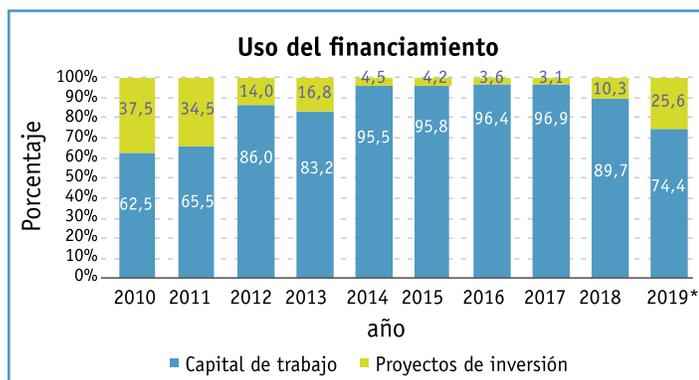
Elaboración propia. Fuente: Página Institucional FOGAPE (Resultados 2019).

Como se había mencionado antes en este documento, los créditos FOGAPE tienen requisitos para el uso de este financiamiento. Este puede ser utilizado para Capital de Trabajo o para Proyectos de Inversión. Se entiende como capital de trabajo como los recursos mínimos necesarios para que una empresa pueda funcionar con normalidad. Dentro de los

ítems que componen el capital de trabajo están los sueldos que debe pagar la empresa, los gastos administrativos, las cuentas de servicios básicos, etc. Por esto es tan importante que la liquidez que entrega los créditos con garantía estatal tenga como destino hacer frente a estos gastos esenciales para la continuidad dentro del mercado. Históricamente la mayo-

ría de los créditos adjudicados han sido destinados para financiar capital de trabajo. Esta información, que se muestra en la figura 10, permite entender la razón del por qué durante una crisis, como la que estamos viviendo actualmente, este instrumento se vuelve fundamental para que las empresas puedan seguir dentro del mercado sin cerrar definitivamente y aportando a los bolsillos de sus trabajadores con su sueldo, a pesar de estar con producción y ventas nulas o muy bajas. Durante el 2010 y 2011 los porcentajes de créditos destinados a capital de trabajo son los más bajos entre los datos disponibles, a pesar de esto, correspondían a un 62,5% y un 65,5% respectivamente. Desde el 2012 al 2018 esta tasa aumentó pasando de un 86% el 2012, llegando a su máximo nivel el 2017 con un 96,7%. Los datos de enero a julio del año 2019 presentan una baja en la tendencia de créditos para capital de trabajo, aunque el 74,4% sigue siendo una tasa alta y muy superior a lo solicitado para proyectos de inversión.

Figura 10. Uso de los créditos FOGAPE por los empresarios financiados por el crédito



Elaboración propia. Fuente: Página Institucional FOGAPE (Resultados 2019).

Antes de comenzar a analizar los datos actuales de este crédito con garantía estatal, se analizarán las instituciones financieras que fueron parte de las operaciones durante el año 2019, entre enero y julio. En esa oportunidad fueron 19 instituciones que se adjudicaron la entrega de estos créditos, quienes entregaron 32.165 financiamiento a micro y pequeñas empresas, corres-

pondiente a 17.970.603 UF. De estas 19 instituciones, 9 pertenecen a la banca, 4 fueron cooperativas y las restantes 6 eran sociedades de garantía recíproca. La banca hizo entrega de 30.331 créditos, lo que corresponde al 94,2% del total de créditos adjudicados. Según los montos otorgados, la banca también se lleva la gran parte de del financiamiento, representando el 96,8% del monto total entregado. En la figura 8, también se puede apreciar que es el Banco del Estado la institución financiera que más créditos da, siendo 17.224, y también la institución que entrega el mayor monto, el que corresponde a 6.705.752 UF. La banca privada por su parte entregó 13.104 créditos, equivalentes a 10.696.234 UF. Vemos que la banca privada entrega menos créditos que el Banco del Estado, pero lo hace por un monto total 1,6 veces superior al entregado por la institución estatal. El aporte de Cooperativas e Instituciones de Garantía Recíproca, se puede ver opacado por la banca, sin embargo, en conjunto cursaron 1.834 créditos, equivalentes a 566.443 UF. Estas instituciones, por lo general, entregan créditos a empresas más pequeñas y con menos posibilidades de optar a créditos bancarios, incluso con garantía estatal, lo que las hace instituciones muy importantes para el financiamiento de empresas de menor tamaño. (Figura 11, siguiente página).

Queda en evidencia que el rol de los bancos en este tipo de créditos es muy importante y necesario para poder implementar este tipo de políticas. Los bancos privados tienen características que lo hacen tener ventajas comparativas frente a otro tipo de instituciones que pueden otorgar créditos. En primer lugar, los bancos cuentan con una capacidad de monitoreo y diversificación avanzada, lo que permite otorgar distinto tipo de créditos a personas jurídicas o naturales diversas. En segundo lugar, los bancos manejan inversiones y liquidez para poder responder a las necesidades inmediatas y de largo plazo de los usuarios de la banca. Es por esto, también, que existe la Comisión para el Mercado Financiero, un servicio público descentralizado que tiene como parte de sus objetivos

velar por el buen funcionamiento y estabilidad del mercado financiero y que las entidades fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos vigentes. Dentro de las Instituciones Financieras que pueden licitar los fondos FOGAPE, los bancos superan en número a las Cooperativas y a las Instituciones de Garantía Recíproca. Según la CMF hay 14 bancos privados establecidos en Chile, 7 cooperativas y 9 IGR. Frente a las licitaciones, es factible pensar que, producto de su envergadura logística y de capital que los bancos tienen, tengan ventaja al adjudicarse el otorgamiento de estos créditos. Sin embargo, en todas las licitacio-

nes de este fondo, hasta el 2019, la participación de cooperativas e IGR ha sido activa. De todas maneras, la diferencia existente entre la banca y cooperativas y SGR abre la puerta para que futuras investigaciones se centren en las razones de este comportamiento, dado que un instrumento como el FOGAPE tiene características que se ajustan muy bien a los modelos de negocios que tienen cooperativas y SGR. Adicionalmente, podría profundizarse en la competitividad dentro de estas organizaciones, dado que en el 2019 una sola Sociedad de Garantía Recíproca cursó el 90% de los montos otorgados.

Figura 11. Número y monto de créditos otorgados por institución financiera (enero-julio 2019)

Instituciones Financieras	Número de Operaciones	Monto Total Financiamiento (UF)	Monto Total Financiamiento (USD)
Banca	30.331	17.404.160	630.742.003
Banco Estado	17.224	6.705.752	243.022.326
Banco de Chile	5.367	4.736.212	141.644.471
Banco Santander	3.781	2.975.393	107.830.848
Banco Scotiabank	1.889	1.323.052	47.948.563
Itau	1.249	1.222.833	44.316.539
BCI	691	354.677	12.853.805
Banco Internacional	71	47.982	1.738.909
Banco BICE	56	36.085	1.307.752
Scotiabank Azul Factoring	3	2.174	78.787
Cooperativas	667	169.612	6.146.887
Oriencoop	623	157.503	5.708.046
Coopeuch	33	5.592	202.659
Coop. De Ahorro y Crédito Santa Inés	6	1.379	49.976
Coop. De Ahorro y Crédito Lautaro Rosas	5	5.138	186.206
Sociedades de Garantías Recíprocas	1.167	396.831	14.381.503
Más Aval	1.145	355.227	12.873.738
Suaval Garantías SA	7	17.183	622.727
Aval Pyme	6	7.797	282.570
Multiaval II	5	11.971	433.839
Suaval	3	3.792	137.425
Multiaval	1	861	31.203
TOTAL	32.165	17.970.603	651.270.399

Elaboración propia. Fuente: Página Institucional FOGAPE (Resultados 2019).

Caja Informativa 1. Implementación de Basilea III

El 1 de junio de 2019 la CMF asumió la responsabilidad de comenzar con la implementación de Basilea III en Chile. Basilea III corresponde a los acuerdos internacionales alcanzados por el Comité de Supervisión Bancaria, donde participan 28 países como miembros y 3 países como observadores. Chile es parte de este último grupo. Los acuerdos de Basilea III tienen como objetivo mejorar la regulación bancaria, hacer más robustas estas instituciones para que puedan afrontar crisis financieras y facilitar la internacionalización de los bancos. Los objetivos a los que apunta mejorar estas regulaciones dentro de la banca privada son cuatro: (i) Capital; (ii) Proceso de Evaluación Supervisora; (iii) Disciplina de Mercado; y por último (iv) Liquidez.

Producto de la crisis que vive el mundo y Chile, la CMF ha decidido otorgar mayor gradualidad y flexibilidad

a las medidas que iban en dirección de Basilea III. A continuación, se indican algunas de estas medidas:

- Se congela el cálculo de activos ponderados por riesgo de crédito en 2020, para facilitar gestión y monitoreo.
- Se posterga por un año la vigencia del estándar de riesgo de mercado y operacional.
- Se postergan los cargos de capital asociados a bancos sistémicos.
- Se posterga en un año el plazo para efectuar los descuentos al patrimonio efectivo para efectos del cálculo de los requisitos mínimos de capital y apalancamiento.
- Se flexibiliza el tratamiento de provisiones, para promover flujo de crédito a empresas y personas.
- Se flexibilizan las reprogramaciones y prórrogas en créditos hipotecarios, de consumo y comerciales.

En resumen, la información entregada por los datos de FOGAPE desde 2010 hasta julio del 2019 muestra que este crédito con garantía entrega montos de financiamiento importantes, en el agregado, para que las empresas de menor tamaño puedan solventar de mejor manera los gastos en capital de trabajo, lo que les permite operar de manera sostenible. También queda en evidencia que es la banca privada la que juega el rol más importante en la entrega de créditos. Es-

tas instituciones, al año 2019, representaron cerca del 60% de los montos entregados por estos créditos y son estas instituciones las responsables de clasificar cada solicitud según riesgo y las que en definitiva deciden si dar o no financiamiento a las empresas solicitantes.

Teniendo esto en consideración, ahora el documento se dedicará a contextualizar y caracterizar lo que ha sido el proceso FOGAPE durante la pandemia del Covid-19.

FOGAPE 2020

Contexto económico nacional

EL Covid-19 ha generado una paralización brusca de la economía dadas las medidas sanitarias necesarias que se han tomado. Las cuarentenas sectoriales y totales en comunas específicas han obligado a miles de empresas, pequeñas y medianas, a cerrar y dejar de operar, lo que es un golpe duro para su bolsillo, dado que mantienen sus obligaciones de pago como sueldos, arriendos, servicios básicos y otros. Esta falta de entrada de liquidez ya ha provocado el cierre de muchos locales y tiene a miles de empresarios con la incertidumbre de si podrán mantenerse un tiempo más cerrados y sin producción.

Según la segunda edición de la Encuesta Longitudinal Empleo-Covid-19 elaborada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, el desempleo en Chile sigue aumentando. La tasa de desempleo alcanzó un 11,2%, lo que equivale aproximadamente a 890.000 personas que no está recibiendo ingresos laborales.

Por el lado del crecimiento económico las proyecciones son muy negativas. El Fondo Monetario Internacional estima un crecimiento del PIB negativo de un 4,5%, mientras que el ministerio de hacienda y el Banco Central se sitúan entre un -2,5% y un -1,5%.

La Cepal a través de un informe publicado recientemente proyectan que la pobreza en Chile retornará a los dos dígitos, llegando incluso a un 13,7% en el escenario más pesimista.

Este mal momento nacional y mundial de la economía significa un gran reto para el Estado de Chile, quien debe balancear las políticas sociales urgentes con la estabilidad futura de las finanzas públicas frente a un escenario totalmente incierto.

Institucionalidad durante la crisis sanitaria

La institucionalidad chilena para enfrentar el Covid-19 en el área financiera está en manos de un rol coordinado por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y la Comisión para el Mercado Financiero.

El Ministerio de Hacienda tiene como herramienta proyectos legislativos de emergencia que busca apoyar a familias y empresas en medio de esta crisis. Por su parte, el Banco Central, a través de la Política Monetaria, ha anunciado medidas convencionales y no convencionales que aporten en la liquidez de familias y empresas y con el objetivo de mantener activa la economía. Mientras que la Comisión para el Mercado Financiero ha entregado una serie de medidas que van en línea de mitigar el shock económico sobre el mercado financiero. En particular la CMF ha puesto especial atención en el proceso de solicitud y entrega de los créditos FOGAPE, manteniendo un monitoreo constante y transparente de este proceso.

FOGAPE 2020

El documento ya registró lo difícil que es acceder a créditos para las empresas de menor tamaño, si a esto le sumamos el contexto actual de pandemia, es fácil prever que las micro y pequeñas empresas, las que muchas veces se financian con las ventas diarias, están pasando por momentos muy difíciles en materia financiera.

Desde el año 2014, los créditos FOGAPE no habían sido modificados mediante cambios legislativos al DL 3.472. Hasta diciembre de 2019 estos créditos eran otorgados solo a empresas con ventas anuales de hasta 25.000 UF, es decir a micro y pequeñas empresas. Durante enero y abril de 2020, producto de la pandemia, se ingresó la Ley 21.207 y la Ley

21.229, que modificaron, de manera transitoria, los requisitos y coberturas de este fondo y le inyectaron 3.100.000.000 USD.

Los requisitos y coberturas actualizadas se resumen en las figuras 12 y 13. Si se compara con los requisitos y coberturas que se daban hasta el año 2019, vemos que actualmente este fondo puede llegar a beneficiar a empresas de todos los tamaños con ventas igual o menores a 1.000.000 UF, lo que corresponde a 1.269.745 empre-

sas, a diferencia de los requisitos de tamaño de hasta 25.000 UF vigentes para el 2019. Además, las coberturas de las garantías para micro y pequeñas empresas se ampliaron desde un 80% a un 85% para empresas Mipe y el monto máximo de financiamiento aumento en 1.250 UF. El haber aumentado la cobertura de la garantía, permite que las empresas tengan mayor facilidad de financiamiento, dado que las instituciones financieras ven reducidos sus riesgos de no pago al asegurarse un monto alto por parte el Estado.

Figura 12. Requisitos de tamaño 2020

Tipo de Empresa	Nivel Ventas Anuales	
	Desde	Hasta
Micro Empresa	1 UF	2.400 UF
Pequeña Empresa	2.400,01 UF	25.000 UF
Mediana Empresa	25.000,01 UF	100.000 UF
Grande Empresa (I Y II)*	100.000,01 UF	1.000.000 UF
Empresa Exportadora	1 USD	16.700.000 UF

Elaboración propia. Fuente: Ley 21.229.

*Los informes FOGAPE 2020 dividen las empresas Grandes en 2 grupos. Empresas Grande I, la cual tiene ventas mayores a 100.000 UF y menores o iguales a 600.000 UF. Las empresas Grande II tienen ventas anuales entre a 600.000,01 UF y 1.000.000 UF.

Figura 13. Montos y coberturas máximas del financiamiento 2020

Tipo de Empresa	Monto Máximo de Financiamiento	Cobertura Máxima de Financiamiento	Rango Ventas Anuales (UF)
Micro y Pequeña Empresa	6.250 UF	85%	Ventas<=25.000
Mediana Empresa	25.000 UF	80%	25.000<Ventas<=100.000
Grande Empresa I	150.000 UF	70%	100.000<Ventas<=600.000
Grande Empresa II	250.000 UF	60%	600.000<Ventas<=1.000.000

Elaboración propia. Fuente: Ley 21.229.

Además, el D.L 3.472 establece en su artículo 5° que será el Banco del Estado quien administre el Fondo de Garantía Estatal para Pequeñas Empresas y quien lo represente legalmente. Esta institución, en conjunto con la Comisión para el Mercado Financiero, deben hacer un llamado a licitación entre las diversas instituciones financieras para adjudicar el Fondo, donde se especifican las bases, las condiciones generales para las instituciones financieras y para los empresarios sobre el acceso a los derechos de garantía

Las instituciones financieras que se adjudiquen parte del Fondo no podrán destinar más del 50% del monto adjudicado a un solo sector económico. Deberán celebrar contratos con el ente administrador para establecer el procedimiento de otorgamiento de garantías, cómo se calificarán los créditos vencidos, procedimientos de cobranza y otras condiciones que determine la CMF.

DATOS

Primera Licitación

Durante la primera licitación de derechos de garantía que se realizó el 28 de abril, con el nuevo reglamento FOGAPE-COVID, el Banco del Estado adjudicó un total de 30.000.000 UF.

En esta oportunidad fueron 11 Instituciones Financieras, donde 10 eran bancos y 1 cooperativa, quienes se adjudicaron parte del Fondo. Cabe acá preguntarse, por qué no hubo más participación por parte de Cooperativas e Instituciones de Garantía Recíproca, más aún cuando la licitación previa a los cambios legales de fines de abril, para la entrega de financiamiento entre abril y julio 2020, adjudicó derechos de garantía a 8 bancos, 4 cooperativas y a 6 IGR. La participación de cooperativas e IGR siempre había registrado una mayor adjudicación de derechos en las licitaciones previas según los informes entregados por Banco del Estado.

Sobre esta licitación la CMF y la página institucional del FOGAPE han entregado cuatro balances de los créditos otorgados con la información que está entregando la banca. Este último balance corresponde a las cifras obtenidas hasta el 5 de junio.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda a través de una página web informativa (reporte.hacienda.cl), da cuenta de los planes económicos de emergencia que se han aplicado producto del Covid-19. Entre estos planes está la ampliación y reestructuración el FOGAPE. En este reporte es posible encontrar información agregada y detallada de la entrega de este crédito.

En las figuras siguientes se resume lo que ha sido, hasta el 5 de junio, el balance de este crédito con garantía estatal. Hasta esa fecha se han cursado 85.410 créditos.

Figura 14. Detalle del número de créditos FOGAPE por institución. (última actualización 9 de junio)

Banco	Total Solicitudes	Aprobadas sin cursar	Cursadas	Rechazadas o desistidas	Pendientes
Chile	19.415	2.319	14.263	509	2.324
Santander	25.792	1.728	18.464	5.555	45
Estado	135.345	19.956	34.565	50.640	30.184
BCI	24.259	9.479	11.448	209	3.123
Itaú	9.588	4.027	3.904	1.363	294
Scotiabank	7.136	332	2.434	2.554	1.816
Security	1.018	169	146	2318	385
Consorcio	47	11	27	6	3
BICE	275	84	65	6	120
Internacional	223	18	79	36	90
Coopeuch	89	17	15	21	36
Total	223.187	38.140	85.410	61.217	38.420

Elaboración Propia. Fuente: Comisión para el Mercado Financiero.

Al analizar las tasas de rechazo, vemos que el Banco del Estado es quien más ha rechazado créditos, con un total de 50.604 solicitudes rechazadas. Esto es preocupante al ver que 49.160 de estos rechazos correspondió a micro y pequeñas empresas. En la cara opuesta, el banco con la mejor tasa de créditos cursados es el Banco de Chile, con 14.263 créditos cursados de un total de 19.415 solicitudes. En este banco, hasta el 05 de junio, un 78% de las solitu-

des de empresas Mipes habían sido ya cursadas.

Sobre los créditos que no han tenido respuesta, sigue siendo el Banco BICE el que presenta los peores números. Tiene cerca de un 44% de solicitudes sin respuesta, número que ha mejorado con el paso del tiempo. Las micro y pequeñas empresas son el tipo de empresa con mayor tasa de créditos pendientes, llegando a un 17,6% del total de sus solicitudes.

Figura 15. Detalle créditos por tamaño empresa. (última actualización 9 de junio)

	Solicitudes elegibles	Aprobadas sin cursar	Cursadas	Rechazadas o desistidas	Pendientes
Mipes	197.684	33.300	72.076	57.484	34.824
Mediana	17.719	3.401	9.511	2.480	2.327
Grande I	6.938	1.322	3.498	996	1.122
Grande II	846	117	325	257	147
Total	223.187	38.140	85.410	61.217	38.420

Elaboración Propia. Fuente: Comisión para el Mercado Financiero.

Hasta el 5 de junio a las micro y pequeñas empresas se les ha cursado 72.076 créditos lo que corresponde a un 84,4% del total de créditos cursados. Las empresas medianas han obtenido 9.511 créditos, un 11,1% del total y a las empresas grandes en total se les ha

cursado 3.823 créditos, que equivale al 4%. Ahora analizando los montos en UF, las empresas MiPyme se reparten el 57,2% del financiamiento otorgado, mientras que las empresas Grande I se lleva el 34,5% y las empresas Grande II el restante 8,3%.

Figura 16. Montos y número de créditos cursados por institución. (última actualización 9 de junio)

Banco	Mipe		Mediana		Grandes I		Grandes II		Total	
	Número	Monto UF	Número	Monto UF	Número	Monto UF	Número	Monto UF	Número	Monto UF
Chile	11.568	10.839.061	2.286	7.748.590	375	3.364.858	34	685.343	14.263	22.637.853
Santander	14.867	11.022.326	2.622	12.330.279	930	14.434.591	45	1.716.067	18.464	39.503.263
Estado	33.731	7.910.225	559	2.064.390	244	3.794.882	31	918.016	34.565	14.687.512
BCI	8.316	9.693.389	2.109	12.126.852	902	17.162.38	121	6.242.33	11.448	45.224.965
Itaú	2.236	2.282.240	1.102	4.107.698	533	6.277.025	33	1.348.519	3.904	14.015.482
Scotiabank	1.269	1.630.862	719	4.721.658	400	6.187.201	46	1.553.809	2.434	14.093.530
Security	20	22.799	56	172.630	61	503.561	9	149.232	146	848.221
Consorcio	1	1.741	3	39.072	19	159.316	4	36.564	27	236.693
BICE	22	24.933	24	84.568	17	204.064	2	67.412	65	380.977
Internacional	32	58.527	30	114.916	17	404.471	-	-	79	577.915
Coopeuch	14	3.985	1	2.786	-	-	-	-	15	6.771
Total	72.076	43.490.088	9.511	43.513.439	3.498	52.492.356	325	12.717.298	85.410	152.213.181

Elaboración Propia. Fuente: reporte.hacienda.cl

De la figura 16 podemos estimar el monto promedio de cada crédito otorgado para cada tipo de empresa. Este dato es interesante de analizar, ya que el crédito FOGAPE Covid-19 fue lanzado y promocionado como un crédito que financiaría hasta 3 meses de ventas, a cuatro años y con 6 meses de gracia, por lo que

esta información nos permite estimar qué tan alejado han estado los créditos ya otorgados a esta condición límite de financiamiento de 3 meses de ventas. De la base de datos estadística del SII podemos obtener el promedio mensual en ventas del año 2018 por tipo de empresa (figura 4).

Figura 17. Comparación ventas mensuales por tipo de empresa y financiamiento otorgado (última actualización 9 de junio)

Tamaño	Promedio Venta Mensual UF	3 meses de venta UF	Promedio Financiamiento Otorgado UF
Micro	45	136	603
Pequeña	602	1.805	
Mediana	3.973	11.918	4.475
Grande I	18.967	56.902	15.006
Grande II	64.967	194.218	39.130

Elaboración Propia. Fuente: reporte.hacienda.cl y SII.

De la figura 17 vemos que los promedios de los créditos otorgados tienen un monto bastante inferior que los tres meses de ventas que podría entregar como máximo los créditos FOGAPE. Es esperable que las empresas estén solicitando más de un mes de ventas, por la incertidumbre futura y por haber estado sin ventas durante el tiempo que lleva esta crisis. Para el caso de una empresa mediana, según los datos del SII, en promedio, al mes vende 3.973 UF. Lo que significa que un empresario de una empresa mediana pudo haber pedido hasta 11.918 UF de financiamien-

to. Sin embargo, los créditos cursados, en promedio, sólo estarían cubriendo alrededor del 38,3% de los 3 meses de ventas. Para el caso de una empresa Grande I el financiamiento alcanza a cubrir el 26,4% de los 3 meses de venta y un 20,1% a las empresas Grande II. Para el caso de micro y pequeñas empresas no es posible llegar a estas conclusiones, esto porque no se tiene la información de créditos cursados para micro y pequeñas empresas por separado. No obstante, se cree que las conclusiones serían similares a las encontradas para las empresas de mayor tamaño.

DISCUSIÓN

Los números que se han acumulados desde el 28 de abril hasta el 5 de junio de este año, ilustran el momento histórico y complejo que está viviendo el país. Si bien el total de créditos cursados ya está por doblar el total de créditos que se entrega un año normal, el panorama de las empresas de menor tamaño sigue siendo incierto y muy complejo debido a la paralización que continúa en el país, sobre todo en la Región Metropolitana.

La entrega de créditos ha ido en aumento con el paso de las semanas, sin embargo, se puede observar que cada vez el proceso se hace más lento, dada la complejidad de evaluar las solicitudes en contexto de teletrabajo y además porque los créditos que van quedando por evaluar son, en promedio, los que necesitan más esfuerzo de análisis y revisión. Desde el primer informe entregado por la CMF, hasta el último con fecha 9 de junio, los créditos cursados han crecido un 537%. Al ver la tasa de crecimiento entre informes vemos que entre el primero y el segundo, del 8 de mayo al 22 de mayo, los créditos cursados aumentaron en un 258%. Del tercer informe al cuarto, que tuvo datos acumulados hasta el 29 de mayo, el porcentaje de aumento fue 43,8%. Finalmente, desde el 29 de mayo hasta el 5 de junio, el número de créditos cursados aumentó en 24%. Esto refleja que el aumento ha sido decreciente en el tiempo y con seguridad esto seguirá comportándose igual en el transcurso de las semanas.

La estimación del gobierno de beneficiar a cerca de 1,3 millones de empresas se torna difícil de alcanzar. Además de la trayectoria de los créditos cursados analizada anteriormente, a esto se le suma el número importante de créditos rechazados y pendientes. Los créditos rechazados y sin respuestas son un número importante y afecta principalmente a las empresas pequeñas y micro. Las expectativas que se crearon al hablar de 1,3 millones de empresas como posibles bene-

ficiarias distorsiona el análisis de desempeño de este beneficio, ya que en el corto plazo un mejor indicador de desempeño del FOGAPE debería ser el cómo ha focalizado la entrega de estos créditos a las empresas y si los 85.410 créditos cursados han sido otorgados a aquellas de mayor prioridad. Una manera interesante de ver si los créditos han sido otorgados a empresas de mayor prioridad, es cruzando los datos de empresas beneficiadas con aquellas que se han acogido a la Ley de Protección del Empleo. La pregunta que surge es, de los 99.033 empleadores que se han acogido a este beneficio laboral, cuántos se han financiado o postulado al FOGAPE. Uno esperaría que las empresas con mayor dificultad económica se hayan acogido a la Ley de Protección del Empleo y también estén buscando financiamiento a través de este instrumento. Esto resulta particularmente interesante al ver que son 100.289 las Mipe acogidas a la Ley laboral, mientras que a este grupo de empresas se les ha otorgado 72.076 créditos con garantía estatal, lo que podría interpretarse como una entrega subóptima, hasta ahora, del crédito FOGAPE hacia las empresas de menor tamaño con mayor grado de problemas financieros.

También se han levantado voces que dicen que la banca está discriminando por sector comercial de las empresas, dejando afuera a rubros completos. Todo esto cuestiona el efecto que tendrá estos créditos en la entrega de financiamiento a empresas de mayor riesgo, dado que la última palabra la tienen las instituciones financieras y, a pesar de la cobertura del 85% entregada por el Estado, son muchas las empresas rechazadas. Los bancos para evitar estos rechazos están pidiendo que se les elimine el deducible, quitándole riesgo y costos a las instituciones financieras. Si nos centramos en cuánto están cubriendo los montos que están entregando a las empresas, vemos que corresponden, en promedio, a un 60% de las ventas de un solo mes de las empresas, lo que se aleja mucho de las expectativas creadas con el anuncio de

que estos créditos llegarían a cubrir hasta tres meses de ventas. Las causas que podrían estar generando esto, a parte del cobro del deducible, y que por lo tanto se deberían estudiar posibles cambios o mejoras, son el problema de cobro de las garantías que históricamente han tenido los bancos privados frente al Estado. Al no ser un proceso fácil y rápido, los bancos se ven inclinados a prestar a aquellas empresas que no incurran en no pago, para así no tener que cobrar la garantía al Estado. Otra causa es el uso de una tasa máxima garantizada, lo que quita incentivos a los bancos a prestar a empresas más riesgosas. Y por último, otra causa es el porcentaje de la cobertura por parte del Estado, si este aumenta reduciría el riesgo a la banca, permitiendo otorgar más créditos a las empresas más riesgosas. El análisis de esto debe ser cuidadoso, existe riesgo el riesgo de sobrefinanciarización, la aparición de empresas que pudiendo acceder a créditos sin garantía estatal se acogen al beneficio y se deben mantener incentivos para que los bancos se preocupen de la cobranza en el futuro.

La licitación anterior a esta realizada en abril, habían participado 18 instituciones financieras. Actualmente son 11 las instituciones que se adjudicaron parte del fondo. Es factible pensar que agregando más competencia e instituciones de menor envergadura que puedan enfocarse en Mipes, como cooperativas e instituciones de garantía recíproca, el número de créditos aprobados aumente y se acelere el proceso de entrega.

La falta de participación de estos dos tipos de instituciones financieras es desconocida y es por eso que transparente el proceso de licitación, dado que históricamente las cooperativas y las IGR han tenido una participación activa entregando créditos FOGAPE.

La transparencia que antes fue criticada ha mejorada con creces a través de los distintos informes emitidos por el CMF en base a lo informado por la banca. Esto permite tener una relación de mayor confianza entre la sociedad civil y el manejo de ese instrumento por parte del Estado y del mercado financiero.

No hay que olvidar que detrás de estas cifras hay personas, familias y pequeños empresarios, dueños de locales que están pasando por momentos muy difíciles producto de este shock económico y sanitario. El objetivo de este tipo de políticas públicas, en momentos como este, debe ser minimizar los impactos de esta crisis para que estos empresarios, sus familias y empleados tengan posibilidades ciertas de seguir operando en el futuro. El FOGAPE está siendo un apoyo importante para miles de estas empresas en este sentido. Por esta razón creemos que su proceso debe ser más eficiente y con nuevos protagonistas, con una supervisión institucional y ciudadana activa y, lo más importante, sin perder de vista a aquellos que no estén pudiendo beneficiarse de este financiamiento, para buscar nuevas soluciones y políticas que eviten el cierre de empresas.

BIBLIOGRAFÍA

Abraham & Schumkler 2017. "Are public credit guarantees worth the hype?". World Bank Group.

Acharya & Kulkarni 2019. "Government guarantees and bank vulnerability during a crisis: Evidence from emerging market". NBER Working Paper Series.

Craig, Jackson III & Thompson 2007. "On government intervention in the small-firms credit market and its effect on economic performance". Federal Reserve Bank of Cleveland.

Pombo, Molina y Ramirez Sobrino 2015. "The guarantee systems: keys for the implementation". AECA Pronouncement.

Schmidt & Elkan 2010. "Quantification of the macroeconomic effect of the activities of German Guarantee Bank under the framework conditions of the global financial and economic crisis". Inmit.

AECM 2010. "Las garantías y la recuperación: impacto de las medidas de garantía anticrisis".

Cowan, Drexler & Yáñez 2015. "The effect of credit guarantees on credit availability and delinquency rates" Journal of Banking and Finance.

World Bank Group 2015. "Principles for public credit guarantees schemes for SMEs".

OECD. "Facilitating access to finance. Discussion paper on credit guarantees schemes"

Observatorio Semanal FOGAPE 2020. Estudios SE-GPRES.

Comisión para el Mercado Financiero 2020. "Primer balance de créditos Fogape Covid-19".

Ministerio de Hacienda 2020. "Apoyo a MiPyme: FOGAPE y otras medidas".

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 18437.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 18840.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 19498.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 20202.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 20318.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. 20792.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 21207.

Biblioteca del Congreso Nacional e Chile. Ley 21229.