

**INFORME FINAL
EVALUACIÓN FOCALIZADA DEL ÁMBITO DE
IMPLEMENTACIÓN**

PROGRAMA REFINANCIAMIENTO CRÉDITOS PYME

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

CORPORACIÓN DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN

2019

Dirección de Presupuestos

Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del Programa “Refinanciamiento de Créditos PYME” de la Corporación de Fomento de la Producción

INFORME FINAL

Estudio realizado entre
Agosto de 2018 y enero de 2019

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González

JEFE DE PROYECTO

Carlos Álvarez

EQUIPO

Carlos Castro

Patricio Valenzuela

Omar Rebolledo

Pablo Paredes

Andrés Fernández

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Franco Fernández

Karen Delgado

LICITACIÓN PÚBLICA N°

1618-5-LQ18

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	8
2. Objetivos del Proyecto	9
2.1. Objetivo General	9
2.2. Objetivos Específicos.....	9
3. Descripción de los programas	10
3.1. Crédito MiPYME	10
3.2. Línea de liquidez IGR	14
4. Metodología	17
5. Evaluación de los programas	18
5.1. Evaluación sobre la Propuesta de solución	18
5.1.1. El problema a resolver.	18
5.1.2. Las causas del problema.	22
5.1.3. La solución propuesta por Crédito Corfo Mipyme y Línea de Liquidez IGR.....	30
5.1.4. Matriz de Marco Lógico.	33
5.1.5. Pertinencia y coherencia de la solución propuesta con el logro de los objetivos del programa	36
5.2. Alineamiento de la solución con la población objetivo	40
5.2.1. La Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria.....	40
5.2.2. Agentes Intermediarios.....	42
5.2.3. Focalización	45
5.2.4. Priorización.....	46
5.2.5. Riesgos de Errores de Inclusión y Exclusión	46
5.2.6. Análisis y recomendaciones.....	48
5.3. Evaluación sobre la implementación	50
5.3.1. Calidad de los procesos de producción y entrega.....	50
5.3.2. Niveles de producción.....	69
5.3.3. Calidad de gestión y operación del Programa	69
5.3.4. Nivel de conocimiento y conformidad de los agentes involucrados con los procesos de producción y entrega.	73

5.3.5.	Calidad de los sistemas de Auditoría, Información y Monitoreo	76
5.4.	Resultados	80
5.4.1.	Resultados cuantitativos y cualitativos de colocaciones	80
5.4.2.	Análisis de Inclusión y Exclusión.	91
5.4.3.	Eficiencia: expedición y costo.	96
5.4.4.	Desempeño financiero y presupuestario.	97
5.4.5.	Capacidad de resolución del programa	102
6.	Conclusiones y Recomendaciones	108
6.1.	Programa CORFO MiPyME	108
6.2.	Línea de Liquidez para IGR	111
7.	Anexos	112
7.1.	Anexo N°1: Pautas de entrevistas.....	112
7.1.1.	Pauta de Entrevistas de diseño.....	112
7.1.2.	Pauta de Entrevistas de implementación	113
7.1.3.	Pauta de Entrevistas de instituciones participantes	116
7.2.	Anexo N° 2: Benchmark de productos financieros a PYMEs.....	118
7.3.	Anexo N°3: Documentación solicitada a IFNB.....	119
7.4.	Anexo N°4: Plazos y tasas	120
7.5.	Anexo N°5: Metodología de cálculo de gastos administrativos.....	121
7.5.1.	Crédito CORFO Mipyme	121
7.5.2.	Línea de liquidez IGR.....	122
7.6.	Anexo N°6: Detalle Metodológico	123
8.	Bibliografía.....	127

1. INTRODUCCIÓN.

En Chile, como en todos los países del mundo, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) acceden al financiamiento bancario, en menor proporción y en peores condiciones de costo y plazo que las Grandes Empresas. Cuando estas brechas de acceso y condiciones son grandes, como es el caso de Chile, el segmento de las MiPyME invierte menos, produce menos y genera menos empleo que lo socialmente óptimo. Es por este motivo, por el cual existen en todos los países del mundo, incluido Chile, programas que buscan reducir los obstáculos al acceso al crédito por parte de la MiPyME.

La Corporación de Fomento de la Producción -CORFO- opera un conjunto de programas que tienen como propósito facilitar el acceso al financiamiento a las MiPyMEs. Dos de estos Programas, agrupados bajo la asignación presupuestaria “Refinanciamiento de Créditos PyME” buscan contribuir a ese propósito. El primero, denominado “Crédito CORFO-MiPyME”, puesto en marcha el año 2017, busca facilitar el acceso al crédito a la MiPyME a través de Intermediarios Financieros no Bancarios (IFNB). El segundo, denominado “Línea de Liquidez para IGR”, que busca facilitar el acceso al crédito por la vía de reducir la restricción que enfrentan las MiPyMEs, derivada de la escasa disponibilidad de garantías que respalden sus solicitudes de crédito, fue creado mediante Acuerdo CEC N°27.977, de 30 de septiembre de 2013, aunque comenzó sus primeras operaciones el año 2014.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) ha encargado la realización de este estudio con el objetivo de “evaluar la modalidad de producción de bienes y servicios” entregados por los programas mencionados, “enfocando el análisis en la focalización de los programas, la gestión y ejecución de los procesos utilizados en la implementación y sus respectivos niveles de desempeño”.

El estudio se enfoca en dos programas que están operativos en la actualidad, uno de ellos con sólo un año de operación, poniendo énfasis en su pertinencia estratégica y adecuado diseño; la eficiencia de sus operaciones; y su adecuada implementación, con especial atención en su focalización. La identificación oportuna de debilidades en cualquiera de estos niveles posibilita mejoras que pueden incrementar su impacto futuro.

La realización de esta evaluación ha involucrado la revisión de fundamentos teóricos y diagnósticos; análisis de normas, reglamentos y manuales de proceso; entrevistas, tanto a diseñadores y ejecutores del programa, como a intermediarios financieros; análisis cualitativo y cuantitativo de procesos productivos; análisis detallado de las colocaciones efectuadas hasta la fecha; etc. En base a esta información se logró identificar fortalezas y debilidades de los programas, derivando de allí, un conjunto de recomendaciones para que los programas puedan incrementar su contribución al desarrollo de las MiPyMEs y del país.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO

A continuación, se presentan los objetivos del proyecto.

2.1. OBJETIVO GENERAL

Evaluar la modalidad de producción de bienes y servicios entregados por dos programas de CORFO financiados a través de la asignación presupuestaria “Refinanciamiento Créditos PYME”: i) Crédito CORFO MIPYME y ii) Línea de Liquidez para IGR; enfocando el análisis en la focalización de cada programa, la gestión y ejecución de los procesos utilizados en la implementación, y sus respectivos niveles de desempeño.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

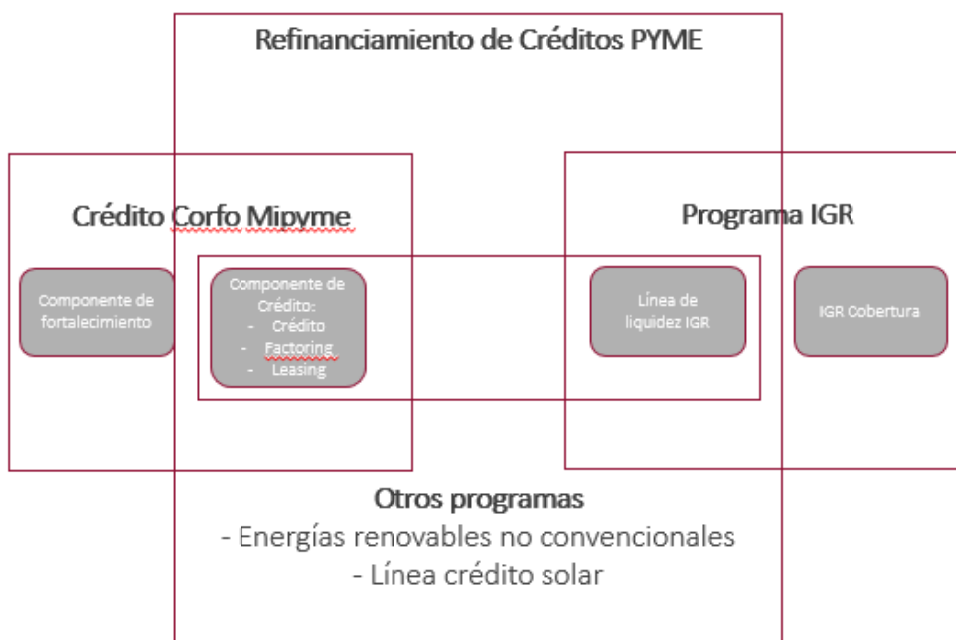
A continuación, se presentan los objetivos específicos del estudio:

1. Analizar y evaluar los criterios de focalización y priorización de los bienes y servicios, así como los instrumentos y mecanismos utilizados para dicha focalización.
2. Identificar, cuantificar y analizar errores de inclusión y exclusión.
3. Determinar los flujos de proceso establecidos para la producción de los bienes y servicios entregados por cada programa e identificar si existe una coherencia lógica y coordinación entre ellos; así como si estos procesos son consistentes con el objetivo/propósito al que apunta cada programa.
4. Analizar si los objetivos establecidos por los programas (ya sea a corto, mediano y largo plazo) son posibles de lograr considerando la producción de bienes y servicios,
5. Analizar el nivel de desempeño actual de cada programa.
6. Identificar, analizar y evaluar si existen problemas o limitantes de carácter normativo que obstaculicen la producción de los bienes y servicios entregados por cada programa.
7. Identificar brechas existentes entre el diseño teórico de cada programa y su ejecución.
8. Determinar y analizar las funciones que cumple cada actor relevante en la ejecución de cada programa, y evaluar si son necesarias y/o suficientes para un adecuado funcionamiento del cada uno.
9. Evaluar la gestión de los programas considerando sus características de planificación y ejecución presupuestaria.
10. Identificar la eficacia, eficiencia y pertinencia del o los procesos de seguimiento y generación de información para la gestión de cada programa.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

Esta evaluación se enfoca en los programas Crédito Corfo Mipyme y Línea de Liquidez IGR, que forman parte de la línea presupuestaria Refinanciamiento de Créditos PYME de Corfo. En ambos casos, se trata de programas que cuentan con componentes fuera de esta línea de financiamiento, y que por tanto han sido excluidos de esta evaluación.

Ilustración 3-1: Esquema de programas en evaluación



Fuente: Elaboración Propia

3.1. CRÉDITO MIPYME

El programa Crédito Corfo MiPyME tiene como antecedente la creación del Programa Microcrédito el año 2000 bajo el nombre de Línea de Crédito para Intermediarios Financieros No Bancarios. Este programa buscaba potenciar el *“desarrollo de intermediarios financieros alternativos a la banca, facilitando de esta manera el acceso al sistema financiero formal de las micro y pequeñas empresas que no acceden al financiamiento bancario.”*⁵, y se encontraba focalizado en Micro y Pequeñas empresas (ventas anuales hasta 5.000 UF). Para el logro de este objetivo, este programa entregaba créditos a intermediarios financieros no bancarios (IFNB), capaces de entregar microcréditos a segmentos de micro y pequeños empresarios.

⁵ Informe Programa Microcrédito a diciembre 2016, pág. 1.

El año 2016 se firma un contrato con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 120 millones, que redefine el programa a su actual configuración, y que extiende el apoyo a empresas con ventas anuales hasta 100.000 UF. Esta extensión se funda en la idea de que es posible aumentar la oferta de financiamiento a micro y pequeñas empresas, incorporando también a empresas de mediano tamaño. Junto a ello, aunque en una glosa presupuestaria diferente, este convenio con el BID incorpora una línea de asistencia técnica asociada a apoyar a Corfo en la elegibilidad de los actores, el fortalecimiento institucional del programa y el rodaje de un sistema de información adecuado para su gestión⁶.

Actualmente el programa se desarrolla en torno a tres componentes:

- Crédito, incluyendo financiamiento para la compra de productos, insumos y/o maquinaria para el sector agropecuario.
- Leasing financiero y leaseback
- Factoring

Este programa se fundamenta en las dificultades de acceso al financiamiento bancario de las MiPyMEs, así como las condiciones poco favorables que encuentran en los casos en que logran acceso a financiamiento en esa industria. De esta forma, se plantea el desarrollo del segmento de los IFNB, que cuentan con ventajas particulares para este problema de mercado⁷:

- Participan de nichos de mercado que los bancos no conocen o no priorizan.
- Operan con modelos menos estandarizados que les permiten ser más innovadores en la oferta a la MiPyME.
- Tienen mayor cercanía con sus clientes potenciales.
- Pueden llegar a ser competitivos si logran compatibilizar su cercanía y conocimiento de las MiPyMEs, con mejoras a sus procesos y financiamiento.

En términos operacionales, el programa se estructura principalmente en torno a una modalidad general, que permite la participación de cinco tipos de IFNB⁸:

1. Sociedades anónimas cuyo giro sea el otorgamiento de créditos, leasing o factoring.
2. Sociedades por acciones, siempre que consideren en su estructura de gobierno corporativo la existencia de un Directorio, y cuyo giro sea el otorgamiento de créditos, leasing o factoring.
3. Cooperativas de Ahorro y Crédito, en adelante, "CAC".
4. Cajas de Compensación de Asignación Familiar, que tengan estructurada una plataforma para la colocación de créditos productivos.

⁶ BID (2016), Propuesta de préstamo para el Proyecto de Financiamiento al Desarrollo Productivo en Chile, pág.8.

⁷ CORFO (Agosto, 2018). Programa de Financiamiento para Instituciones Financieras No Bancarias Crédito CORFO MiPyME.

⁸ Reglamento Crédito Corfo Mipyme, numeral 6.1.1

5. Fundaciones, Corporaciones y Organismos No Gubernamentales (ONGs), que cumplan con la normativa legal y reglamentaria vigente para la constitución de este tipo de instituciones, y siempre que otorguen créditos productivos.

A la modalidad general, se le agregan las líneas especiales agropecuaria e indígena, que permiten el ingreso al programa de organizaciones con características particulares. Estas se muestran en la Tabla 3-1⁹.

Tabla 3-1: Organizaciones de líneas especiales

Línea	Categoría de organizaciones
Agropecuaria¹⁰	1. Cooperativas agrícolas, que sean de importancia económica, de conformidad a la Ley General de Cooperativas, sociedades anónimas y/o sociedades por acciones, cuya actividad principal sea la comercialización y/o distribución de productos, insumos y/o maquinaria para el sector agropecuario.
Indígena¹¹	1. Cooperativas agrícolas, campesinas y pesqueras definidas en la Ley General de Cooperativas, en las que más del 50% de sus socios tengan en su conjunto la calidad de indígena, comunidad indígena o asociación indígena de conformidad a la ley N° 19.253. 2. Cooperativas o sociedades en las que más del 70% de sus clientes tengan la calidad de indígena de conformidad a la ley N° 19.253.

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamento Crédito Corfo Mipyme

Los Intermediarios que deseen participar en el Programa deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Poseer al menos 1 año de experiencia en el otorgamiento de préstamos productivos o comerciales, al momento de la postulación.
- Poseer políticas y procesos de crédito y cobranza, aprobados formalmente por la instancia superior de gobierno corporativo que corresponda, implementados dentro de cada IFNB, y que incluyan una clara definición de los criterios aplicados a los segmentos de micro, pequeña y/o mediana empresa.
- Poseer una política de provisiones que sea consistente con los niveles de riesgo de crédito que presente su cartera de colocaciones.
- Tener implementadas políticas y procesos de prevención del lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y del cohecho.
- Poseer planes de negocio de mediano plazo acordes con el desarrollo y expansión del negocio de crédito productivo o comercial orientado a micro, pequeñas y medianas empresas, según corresponda, aprobados formalmente por las instancias que correspondan dentro de cada IFNB.
- El Intermediario no debe encontrarse constituido en mora en sus obligaciones de pago, con CORFO.
- No haber tenido deudas con mora superior a 30 días en los últimos 12 meses.
- En caso de tener pérdida patrimonial, esta debe ser menor al 15% en el último año (ejercicio enero-diciembre). Además en caso que exista una pérdida, CORFO revisará que el resultado final negativo, no corresponda a un efecto de deterioro permanente del negocio del Intermediario.

⁹ En adelante, las tablas e ilustraciones se enumeran correlativamente según el capítulo donde se encuentren.

¹⁰ Reglamento Crédito Corfo Mipyme, numeral 6.1.2

¹¹ Reglamento Crédito Corfo Mipyme, numeral 6.1.3

- i) Tener una tasa de morosidad mayor a 90 días más castigos¹, inferior al 10% del stock de colocaciones en el último año (ejercicio enero-diciembre).

Requisitos Modalidad especial Agropecuaria.

Los Intermediarios que operen en esta modalidad, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener más de 100 clientes y/o socios.
- b) Entregar a sus clientes capacitaciones y/o asesoría técnica agronómica, en ámbitos tales como innovación y desarrollo de productos, programas fitosanitarios, entre otras.
- c) Tener activos superiores a \$1.000.000.000 (mil millones de pesos) y de hasta \$100.000.000.000 (cien mil millones de pesos), al momento de la postulación al Programa.

Requisitos Modalidad especial Indígena.

Los intermediarios que operen en esta modalidad, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener más de 100 clientes y/o socios.
- b) Entregar a sus clientes capacitaciones y/o asesoría técnica, en ámbitos tales como innovación y desarrollo de productos, desarrollo de mercados, entre otras, siempre que sean pertinentes al ámbito de acción de dicho Intermediario.
- c) Tener activos superiores a \$500.000.000 (quinientos millones de pesos) y de hasta \$100.000.000.000 (cien mil millones de pesos), al momento de la postulación al Programa.

La documentación solicitada, tanto en su categoría general como en sus líneas específicas, se incorpora en el Anexo N°4 de este trabajo. Estas últimas líneas deben entenderse como canales complementarios de ingreso al programa, y no implican la existencia de beneficios adicionales ni condiciones distintas de operación más allá de lo solicitado al inicio del programa.

Institucionalmente, el programa opera desde la Gerencia de Inversión y Financiamiento (GIF) de Corfo, gestionando contratos con once (11) intermediarios financieros que operan en el programa, de los cuales siete (7) son instituciones de crédito, tres (3) de factoring y una (1) de leasing¹².

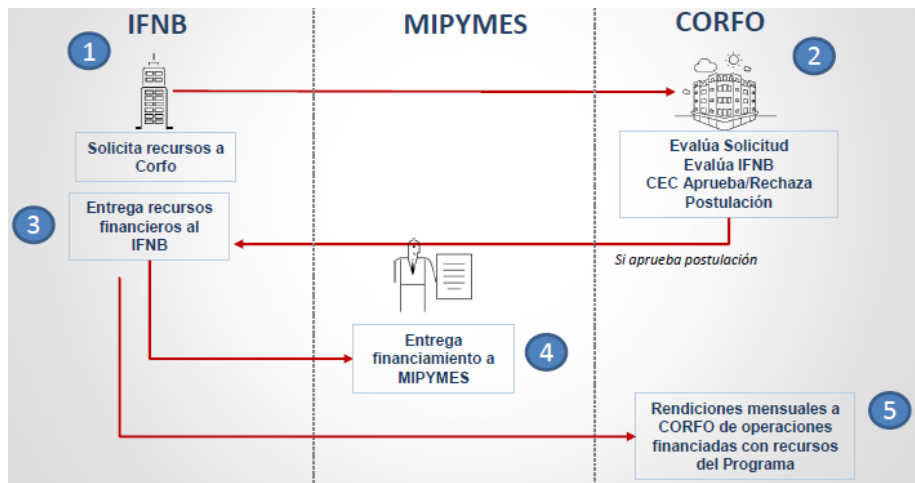
El *modus operandi* del programa, que puede verse esquemáticamente y simplificado en la Ilustración 3-2, consiste en:

1. Seleccionar un conjunto de IFNBs que cuenten con estrategias de negocio orientadas a la provisión de financiamiento a la MiPyME y modelos de operación consistentes, además de contar con capacidades técnicas, financieras y comerciales sólidas.

¹² Se debe señalar que no existe información sistematizada sobre el total de instituciones que participan en cada uno de estos mercados. En presentación a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados del 11 de abril de 2017, Empresas de Factoring Chile A.G. señaló la existencia de 136 empresas, aunque sólo 30 de ellas asociadas a alguno de los dos gremios del sector (incluyendo factoring bancario). En el caso del Leasing, la Asociación Chilena de Leasing cuenta con sólo 7 asociados (entre ellos 3 bancos), sin existir información consolidada de las empresas no asociadas.

2. Asignar los créditos a estos intermediarios seleccionados, en base a condiciones específicas de servicio al cliente final (tasas, plazos u otras condiciones), de acuerdo a la especialización del intermediario, a través de dos mecanismos:
 - a. Ventanilla abierta para Crédito y Leasing: oferta permanente de financiamiento a tasas y plazos conocidos a todas aquellos IFNB elegibles.
 - b. Licitación de fondos, en el caso de empresas de factoring, utilizando como criterio de asignación la tasa de descuento ofrecida al cliente final, la que debe ser menor a una tasa de reserva considerada aceptable por CORFO¹³.
3. Desarrollar los procesos de monitoreo pertinentes de modo de garantizar la entrega del servicio financiero a las empresas del segmento objetivo, y el logro de las condiciones de calidad esperadas.
4. Asegurar un adecuado proceso de la gestión operacional del crédito en materias desembolso, pagos, amortizaciones, etc.

Ilustración 3-2: Operación simplificada del programa



Fuente: CORFO (2018). Programa de Financiamiento para Instituciones Financieras No Bancarias Crédito CORFO Mipyme

Para efectos de comparación, en el presente estudio se analizarán los resultados del programa Crédito Corfo Mipyme al periodo 2017, teniendo como punto de comparación los resultados del programa Microcrédito del periodo 2014-2016, salvaguardando las diferencias y particularidades que ambos programas presentan.

3.2. LÍNEA DE LIQUIDEZ IGR

Las Instituciones de Garantía Recíproca (IGR) desarrollan la función de otorgar garantías a acreedores (bancos) de sus beneficiarios para caucionar las obligaciones que estos últimos contraigan. Son creadas como un mecanismo para apaliar “la escasa flexibilidad que posee el sistema de constitución, administración y cancelación o alzamiento de garantías en Chile, especialmente aquellas que más son exigidas por parte de la

¹³ Al año 2018 se encuentra en proceso un cambio a la normativa, que introduciría la idea de ventanilla abierta condicionada a nuevas empresas de Factoring.

banca o de otros 'financistas' para efectos de respaldar los créditos que otorgan a las pequeñas y medianas empresas"¹⁴. Estas instituciones nacen al alero de la Ley N°20.179, que las crea con el fin de fomentar la movilidad y divisibilidad de las garantías de las MiPyMEs entre los distintos intermediarios financieros del mercado.

Los mecanismos de apoyo de CORFO han ido evolucionando en el tiempo con diversos incentivos y características acordes al nivel de maduración de la industria. Bajo el esquema de los Programas IGR I, IGR II e IGR III se constituyeron Fondos de Garantía con aportes privados enterados por las IGR y un crédito de largo plazo entregado por CORFO a cada fondo, en una relación de 1 (aportes privados) a 10 (crédito CORFO). Este modelo implicaba para CORFO disponer anualmente de una cantidad relevante de recursos que eran traspasados a los fondos mediante préstamos de largo plazo, lo que se justificaba por el rol que la Ley N°20.179 le otorgaba a CORFO para fomentar la creación y desarrollo de la industria de IGR. Finalmente, a mediados del año 2013, se creó el Programa de Cobertura para Instituciones de Garantía Recíproca, IGR Cobertura o IGR IV.

El Programa IGR Cobertura entrega una cobertura que compensa parcialmente los certificados de fianza siniestrados que sean requeridos de pago, debido al incumplimiento del deudor afianzado en sus obligaciones para con el acreedor caucionado. El programa establece que las IGR pueden acceder a una Línea de Cobertura por un monto de hasta 20 veces el valor mínimo entre: el capital pagado de la IGR más el monto del Fondo de Reserva Patrimonial, y el patrimonio de la IGR.

La creación del programa IGR Cobertura incorporó también una Línea de Liquidez para las IGR, que consiste en una línea de crédito rotatoria, a la que las IGR pueden hacer uso para el pago de certificados de fianza siniestrados previo a la autorización de giro de recursos procedentes de las líneas de Cobertura. Estas líneas de liquidez corresponden a un saldo disponible hasta un 6% de la línea de cobertura autorizada de las IGR, y las instituciones cuentan con un plazo de 365 días para saldar cada solicitud de recursos a ellas. Cabe señalar que estos recursos sólo pueden solicitarse para el pago de certificados de fianza que se encuentren cubiertos por sus líneas de Cobertura.

En términos de valor agregado, la Línea de Liquidez para Instituciones de Garantía Recíproca facilita el cumplimiento oportuno de las obligaciones de una IGR frente a una Institución Financiera formal, referidas a la cancelación de una fianza asociada a un crédito a una MiPyME. De esta manera se genera una reputación de confiabilidad del sistema de IGRs, potenciando el valor del instrumento y ampliando las posibilidades de su uso. Ello redundará en la ampliación de la disponibilidad de garantías y el crédito obtenido por las MiPyMEs.

El *modus operandi* de esta línea se describe en los siguientes puntos:

1. Una IGR solicita a la GIF de CORFO la apertura de una línea de Crédito para Liquidez.
2. CORFO ejecuta un análisis de riesgo financiero de la IGR, y de ser aprobado, le otorga una línea de crédito por un monto determinado por el análisis de riesgo.
3. CORFO gira los recursos que la IGR solicita, asumiendo ésta la obligación de pagar el interés pactado.

¹⁴ Mensaje en Sesión 26. Legislatura 351. Ley N°20. 179 “Establece un marco legal para la constitución y operación de sociedades de garantía recíproca”; 10 Agosto 2004

4. La IGR utiliza los fondos obtenidos para cumplir las obligaciones que emergen al solicitar el banco el pago de un certificado de fianza asociado al no pago de un crédito por parte de una empresa afianzada.
5. La IGR recupera el componente del pago de la fianza cubierto por la cobertura de CORFO, cuando esta termina la evaluación de la pertinencia del pago.
6. La IGR realiza los pagos de intereses y amortizaciones pertinentes.

A junio de 2018, CORFO cuenta con ocho líneas de liquidez asociadas a IGR participantes del programa IGR Cobertura. De estas líneas, seis se encuentran vigentes con pagos al día, una en proceso de prepago asociada a una IGR suspendida del programa IGR Cobertura, y una con sus pagos en mora asociada a una IGR en similar situación.

4. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para este trabajo se organizó en tres métodos complementarios:

Revisión documental

Para la evaluación del diseño, se realizó una revisión documental de fuentes tanto originadas en Corfo, como también provenientes de DIPRES, Contraloría General de la República y documentación académica pertinente a los fines del estudio. La documentación revisada fue ajustada dependiendo de la fase a evaluar: diseño, implementación o resultados. Algunos de los documentos revisados fueron informes del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, Fichas de Revisión de Programas (CORFO), bases de licitación, normas operativas, reglamentos internos, procedimientos, procesamiento de solicitudes, acuerdos internos de CORFO, y estudios de satisfacción de clientes CORFO. El detalle de los documentos revisados, separados según etapa de evaluación, se puede ver en el Anexo N°7 al final de este informe.

Levantamiento de entrevistas

Por otra parte, para la fase de evaluación del diseño del programa, se realizaron las siguientes entrevistas, cuya pauta se encuentra en el Anexo N°1, y listado de entrevistados se puede ver en el Anexo N°7. Los entrevistados se dividen en tres grupos: profesionales ligados a la experiencia institucional de CORFO y/o de los programas en evaluación, funcionarios de CORFO participantes del diseño y/o implementación de los programas, y usuarios de las líneas del programa (IFNBs).

Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo se basó en la revisión de las bases de datos entregados por la CORFO. Estas bases contienen los registros de todas las operaciones de los programas Microcrédito, Crédito Corfo Mipyme y Línea de Liquidez IGR realizadas durante los años 2014 a 2018, especificando características de la operación tales como intermediario involucrado, beneficiarios, acreedores (en el caso IGR), montos, tasas de interés, plazos, entre otras¹⁵. Las mismas bases también consideran características de las empresas beneficiarias, como región de ubicación, sector económico, naturaleza jurídica, ventas anuales y otras. Estas bases de datos son originalmente construidas a partir de los auto-reportes de los intermediarios que CORFO monitorea mes a mes.

Se utilizó un análisis exploratorio de datos (EDA, en inglés). Este método consiste en analizar la composición de los datos y los patrones que los describen, utilizando tablas y gráficos, sin utilizar técnicas estadísticas de inferencia. Los insumos elaborados para estudio corresponden a tablas de doble entrada de frecuencias (N° de operaciones, n° de intermediarios, etc.) y de estadísticas descriptivas (promedios, desviaciones estándar, percentiles de distribución, etc.). Realizar un análisis exploratorio permite elaborar hipótesis preliminares que describan la naturaleza de los datos en observación (ver el artículo de Leinhardt & Leinhardt, 1980)¹⁶.

¹⁵ Tanto intermediarios financieros no bancarios, como beneficiarios y acreedores fueron innominados.

¹⁶ Leinhardt & Leinhardt (1980) Exploratory Data Analysis: New tools for the analysis of empirical data. American Educational Research Association. Vol 8. pp. 85-157

5. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

5.1. EVALUACIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

5.1.1. El problema a resolver.

El Programa de “Refinanciamiento de Créditos PyME”¹⁷, ejecutado por CORFO, busca enfrentar el problema que afecta a una gran proporción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) en Chile en cuanto a no poder acceder a financiamiento externo de calidad adecuada para enfrentar sus necesidades de operación e inversión. Ello se traduce en que una importante cantidad de MiPyMEs no logran obtener créditos para capital de trabajo o para financiar proyectos de inversión y que incluso aquellas que lo logran, obtienen financiamientos a tasas muy altas y/o con plazos de amortización menores a los necesarios para generar los flujos para pagarlos¹⁸. Este problema tiene consecuencias relevantes para el país, en términos de la pérdida de un volumen importante de inversiones no realizadas o pospuestas por parte de las MiPyMEs, y en términos de pérdida de productividad (BID, 2014)¹⁹.

Al momento de ponerse en marcha los programas existía una amplia evidencia respecto de la existencia del problema señalado. Por una parte, en relación al acceso al financiamiento, la Tercera Encuesta de Microemprendimiento de 2013, señala que un 77,6% de las 1.753.505 MiPyMEs, formales o informales, existentes en Chile, no contaba con deuda alguna con un banco u otra institución financiera. Más aún, un 70,3% de esas empresas declaraba que jamás había solicitado un préstamo formal, financiando sus proyectos con los ahorros o utilidades retenidas de la empresa (BID 2016). El problema del acceso al crédito es especialmente acuciante entre las microempresas, que emplean menos de 10 trabajadores, pero que suman un 90,7% de las empresas, de las cuales el año 2015, sólo un 12% obtuvo un préstamo en una institución financiera, y en menor medida en las pequeñas empresas, que suman un 5,5% del total de las empresas, de las que cerca de un 20% obtuvo un préstamo el mismo año. En el caso de las empresas medianas, un 35% declara haber obtenido un crédito ese año (según la Encuesta Longitudinal de Empresas de 2015).

¹⁷ “Refinanciamiento de Créditos PyME” es el nombre de la partida presupuestaria definida por DIPRES para agrupar varios programas de financiamiento a la mipyme. Esta evaluación sólo se enfoca en dos de ellos: el programa crédito MiPyME y el programa “Línea de Liquidez a IGR”. En este documento, al hablar de Programa “Refinanciamiento de Créditos PyME” nos referiremos sólo a esos dos componentes”

¹⁸ La literatura económica es clara en cuanto al importante rol de un mercado financiero eficiente al permitir el uso productivo por parte de las empresas de los ahorros generados por familias y otras empresas con excedentes. Las empresas usualmente tienen proyectos de inversión con requerimientos financieros superiores a su disponibilidad de caja, por lo cual requieren de financiamiento externo. Si ejecutan sólo los proyectos que se pueden ejecutar con recursos propios, muy probablemente están dejando de ejecutar proyectos valiosos y de escala mayor. Ver Tirole, Jean (2016) “La Economía del Bien Común”, pág. 317-318.

¹⁹ BID (2014) Documento de Marco Sectorial para Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, sector de instituciones para el desarrollo.

Por otra parte, de aquellas empresas que lograban acceder a financiamiento externo, una proporción importante lo hacía a través de productos orientados al consumo, que no están diseñados para el perfil de requerimientos de las empresas y que involucraban altos costos, plazos cortos, usualmente menores a los necesarios para amortizar adecuadamente inversiones, y mayores riesgos, asociados a la reducción o suspensión unilateral de servicios por parte de los Bancos. Los productos más utilizados eran los créditos de consumo, que explicaban el 40,8% de los créditos de empresas con deuda bancaria, y las líneas de crédito (ya sean personales o comerciales), que explicaban un 21,7%. Sólo un 21,3% de las empresas con crédito bancario declaraba tener créditos comerciales, entendidos como aquellos, destinados para financiar capital de trabajo e inversiones y servido a través de cuotas regulares en un plazo preestablecido (BID, 2016).

Como resultado de lo anterior, existe una importante brecha en las condiciones que las MiPyMEs obtienen para en su financiamiento, en comparación con las grandes empresas. En primer lugar, sólo un 42% de las MiPyMEs logran obtener créditos de plazos mayores a un año. En segundo lugar, en el año 2013 la diferencia de tasas nominales anuales promedio entre MiPyMEs y Grandes Empresas es de 6,2% para créditos de corto plazo y 8,5% para créditos de largo plazo (Banco Mundial, 2015)²⁰.

Los problemas mencionados se manifiestan en Chile en forma mucho más acentuada que como lo hacen en los países de la OECD. La Tabla 5-1. presenta cinco indicadores del acceso, costo y plazos del financiamiento por parte de la PYMEs en 40 países. Al comparar a Chile con los demás países se evidencia la existencia de:

- Una tasa de rechazo de los créditos solicitados de un 14,7% que duplica a la de la mediana de los demás países;
- Una tasa de interés promedio pagada en los créditos de las PYMEs, que en Chile es de un 9,3%, muy por sobre el 3,7% correspondiente a la mediana de los 40 países analizados.
- Un spread de tasas de interés entre PYMEs y grandes empresas en Chile es de 5,29%, mientras que alcanza solamente un 1,14% en la mediana de los países analizados.
- Un 35,8% de los préstamos de las PYMEs son de corto plazo, bastante por encima de la mediana de la muestra (25,7%).

Se puede afirmar, tanto como resultado de la evidencia expuesta, como de los juicios expresados por los distintos entrevistados que el problema de acceso a crédito de calidad para la MiPyME se puede separar en dos problemas distintos pero relacionados:

Problema 1: corresponde a la restricción al acceso a financiamiento que afecta fundamentalmente a las microempresas, que emplean menos de 10 personas, y que tiene un impacto masivo, toda vez que este segmento contiene a más de un 90% del universo de empresas.

Problema 2: corresponde a la calidad del crédito al que acceden las empresas que obtienen crédito bancario u otro tipo de financiamiento formal, que afecta fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas. Al hablar de calidad nos referimos a las condiciones de tasa de interés, sustancialmente más alta que la de empresas de mayor tamaño, y plazos de los créditos, sustancialmente más cortos que los disponibles para empresas de mayor tamaño.

²⁰ Banco Mundial (2015) SME Finance in Chile: enhancing efficiency of support programs.

Tabla 5-1. Panorama Internacional del Financiamiento a PyMEs.

País	Solicitud de préstamos de PYMEs como porcentaje del total de PYMEs	Tasa de rechazo de préstamos a PYMEs	Tasas de interés créditos de las PYMEs	Spread de tasa de interés entre préstamos de PYMEs y grandes empresas	Préstamos de corto plazo respecto al total de préstamos de las PYMEs
Australia	-	-	5.29	2.09	-
Austria	21.2	2.5	1.92	0.38	40.14
Bélgica	36.7	6.1	1.73	0.25	-
Brasil	-	-	33.5	12.7	21.2
Canadá	26	9	5.3	2.6	36.2
Chile	24.6	14.7	9.25	5.29	35.78
China	63.1	6.1	4.77	-0.12	54.69
Colombia	34	4	26.87	5.86	21.89
Corea	-	27.1	3.58	0.23	-
Dinamarca	13	14	2.74	1.4	-
Eslovaquia	18	5	3.1	-	42.61
Eslovenia	-	-	3.57	0.23	17.87
España	32.8	7	2.44	0.88	90
Estados Unidos	-	-	3.02	0.86	-
Estonia	-	-	2.96	0.88	18.46
Federación Rusa	-	-	16.44	3.49	-
Finlandia	23.9	5.6	2.76	1.43	20.52
Francia	37.9	6.2	1.5	0.35	24.27
Georgia	-	4.6	9.9	0.2	-
Grecia	21.5	18.2	5.32	0.71	38.94
Holanda	21	20	3.7	0.5	86.39
Hungría	-	71.6	4.2	1.4	64.69
Irlanda	23	16	4.65	2.47	67.11
Israel	-	-	3.23	1.27	-
Italia	36.5	4	3.2	1.4	22.86
Kazajistán	-	-	14.01	-	26.6
Letonia	-	-	4.4	1.9	27.73
Luxemburgo	26.2	-	1.75	0.56	-
Malasia	12.5	24	7.22	2.56	23.24
México	-	-	9.2	3.51	-
Noruega	-	-	-	-	18.03
Nueva Zelanda	-	4.8	9.21	4.61	-
Polonia	-	-	2.86	0.09	22.79
Portugal	24.2	5.4	3.83	1.14	18.79
Reino Unido	15	19	3.22	0.82	-
República Checa	-	-	2.5	0.7	-
Serbia	16.6	28.1	5.01	1.89	24.82
Suecia	-	-	1.57	0.35	24.44
Suiza	-	-	2.04	0.79	-
Tailandia	-	26.9	6.4	1.3	61.35
Mediana	24.05	8	3.7	1.14	25.71

Fuente: OECD, 2016

5.1.2. Las causas del problema.

Los problemas de acceso a financiamiento de calidad que aquejan a las MiPyMEs chilenas no son particularmente distintos a los enfrentados por empresas similares en el mundo. Existe una vasta literatura teórica que identifica las causas de esos problemas. En esta sección se revisan estas contribuciones teóricas, para luego describir cómo estas causas están presentes en el caso de Chile.

Las causas del problema de acceso a crédito de calidad de acuerdo a la teoría económica.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) son consideradas un factor clave en la creación de empleo, el fortalecimiento de la productividad y el crecimiento económico sostenido e inclusivo, tanto en economías emergentes como en economías desarrolladas (OECD, 2015)²¹. En los países de la OECD estas representan el 60% del empleo y más del 50% del valor agregado (OECD, 2017)²². Sin embargo, a pesar de ser uno de los principales motores en la creación de empleo y en el crecimiento económico, las PYMES enfrentan obstáculos importantes que acotan su expansión y contribución a la economía.

Algunas de las dificultades más importantes que enfrentan las MIPYMEs son las relacionadas al acceso a financiamiento y las condiciones a las que estas pueden acceder capital. A nivel mundial, solamente una de cada tres MIPYMEs califica para tener acceso formal al crédito (Banco Mundial, 2015). Este es un problema importante considerando que la probabilidad de supervivencia de las PYMES se encuentra estrechamente relacionada al tipo y condiciones de financiamiento (Banco Mundial, 2016)²³. Las limitaciones en el acceso de las empresas de menor tamaño a fuentes adecuadas de financiamiento nacen de ciertas características de estas empresas (por ejemplo, ausencia de colateral e historial crediticio) en combinación con ciertas imperfecciones de los mercados financieros, las que tienden a ser más pronunciadas en mercados financieros menos desarrollados, diversificados y profundos (Bleger y Rozenwurcel, 2000)²⁴.

Algunas fallas del sistema financiero asociadas que inciden en la capacidad de financiamiento de las MiPyMEs son: (1) Concentración bancaria, (2) Costos de transacción, (3) Asimetrías de información, (4) Riesgo moral, (5) Falta de colateral, (4) Deuda de corto plazo, (5) Regulación bancaria. A continuación, se esbozan algunos argumentos teóricos de cómo estas fallas de mercado inciden en el financiamiento de las empresas de menor tamaño.

Concentración Bancaria

Cuando la competencia en el mercado del crédito es limitada, esto afecta directamente al costo de financiamiento de las MiPyMEs. La principal razón es que en un sector bancario concentrado las MiPyMEs tienen un set acotado de instituciones financieras a las que le pueden solicitar recursos y les resulta difícil cambiarse entre institución financieras. Esto se debe a que los bancos usualmente consideran más riesgosas

²¹ OECD (2015) Skills and learning strategies for innovation in SMEs, OECD Working Party on SME and Entrepreneurship, Paris.

²² OECD (2017) Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions. OECD Publishing, Paris.

²³ Banco Mundial (2015) Global Financial Development Report 2015

²⁴ Bleger, L., & Rozenwurcel, G. (2000). Financiamiento a las PyMEs y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información. *Desarrollo Económico*, 45-71.

a empresas desconocidas con las que no han tenido una relación de crédito. En ese sentido, un sector bancario concentrado tiende a exigir mayores tasas de interés por sus depósitos. Además, un sector bancario concentrado es capaz de tener cautivo a sus depositantes lo que se refleja en un mayor *spread* entre las tasas de intereses de los créditos y los depósitos (Salloum y Vigier, 1999)²⁵.

El problema asociado a la concentración bancaria se acentúa debido a la escasa competencia que enfrenta el mercado bancario ya sea de otros mercados o instrumentos de financiamiento. Si bien la competencia de los mercados internacionales es una posibilidad de atenuar el poder monopólico del sector bancario, el acceso restringido que las MIPYMES tienen a los mercados financieros internacionales no asegura un modelo más adecuado para las empresas de menor tamaño. Además, el bajo desarrollo de otras alternativas de financiamiento al crédito bancario tales como aquellas relacionadas a la emisión de acciones y bonos se debe a los altos costos de transacción involucrados en este tipo de instrumentos (Zervos, 2004)²⁶.

Cabe mencionar que a partir de la década de 1980, han emergido en el mundo organizaciones no bancarias que canalizan microcréditos a personas pobres o a microempresarios. Estas entidades, que operan fuera del marco regulatorio bancario, segmentan su acción hacia deudores muy pequeños, y usualmente no compiten en los mercados cubiertos por la banca tradicional (Garayalde et. al, 2014)²⁷.

Costos de Transacción

Cierto tipo de competencia imperfecta en el sector bancario se encuentra asociada al costo que enfrentan las instituciones financieras al proveer créditos de montos bajos (Flores y Watts, 2012)²⁸. Debido a que los costos de adquisición de información—que deben incurrir las instituciones financieras para evaluar el riesgo del crédito y procesar los créditos—son considerados fijos e independientes del tamaño de la empresa, el costo medio marginal del crédito decrece a medida que crece el monto del crédito. Así, las MiPyMEs al poder acceder sólo a créditos por cantidades reducidas tienen una menor capacidad de obtener financiamiento. Desde un punto de vista de costos, existen economías de escala que provocan generación de conductas tipo monopolio u oligopolio que racionan el crédito y aumentan las tasas de interés de las empresas de menor tamaño (Salloum y Vigier, 1999).

Asimetrías de Información

Una imperfección que incide en el acceso a financiamiento por parte de las PYMES es la asimetría de información en el mercado del crédito (Bruhn, Farazi y Kanz, 2013)²⁹. Los bancos al no poder hacer una examinación y selección adecuada de los clientes sin información financiera pública—dada la opacidad de la

²⁵ Salloum, D., & Vigier, H. (1999). Sobre la determinación de la estructura de capital en la pequeña y mediana empresa. *XXXIV Reunión Anual de la AAEP*, 1-25.

²⁶ Zervos, S. (2004). *The transactions costs of primary market issuance: the case of Brazil, Chile, and Mexico*. The World Bank.

²⁷ Niño, M. L. G., Fernández, S. G., & Pérez-Iñigo, J. M. (2014). Microfinanzas: evolución histórica de sus instituciones y de su impacto en el desarrollo. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 116, 130-159.

²⁸ Flores, Y., & Watts, D. (2012). Competencia en el sector bancario chileno. Una aproximación dinámica. *El trimestre económico*, 79(316), 865-903.

²⁹ Bruhn, M., Farazi, S., & Kanz, M. (2013). *Bank competition, concentration, and credit reporting*. The World Bank.

información e inexistencia de registros privados de crédito—racionan la oferta de recursos prestados y prestan a mayores tasas de interés en comparación a una situación de información perfecta (Zecchini y Ventura, 2009)³⁰. La mecánica anterior resulta en una transferencia de excedentes, vía tasas de interés, donde las MiPyMEs de mal comportamiento obtienen un precio menor al que deberían pagar relativo a su riesgo al tomar el crédito, y las MiPyMEs con buen comportamiento crediticio que deciden no participar del mercado dado que su disposición a pagar esta descalzada respecto a las tarifas establecidas por los bancos (Stiglitz y Weiss, 1981)³¹.

Riesgo Moral

Otra imperfección que incide en el acceso a financiamiento por parte de las MiPyMEs es el riesgo moral. Este se refiere al hecho de que una vez que se ha otorgado un crédito a una empresa, esta puede desviarse del acuerdo establecido con los bancos ejecutando proyectos de inversión con mayor rentabilidad esperada y, en consecuencia, con un mayor nivel de riesgo. Este comportamiento es más probable en las MiPyMEs ya que generalmente enfrentan tasas de intereses altas y, por lo tanto, deben invertir en proyectos más rentables (y más riesgosos) que le permitan cumplir sus obligaciones financieras. Este tipo de situaciones conlleva que los bancos enfrenten incertidumbre aumentando el costo económico asociado al préstamo, de manera homogénea sobre las MiPyMEs al agregar cláusulas de default y de responsabilidad conjunta (Diamond, 1991)³².

Falta de Colateral

Las MiPyMEs tienen que enfrentar las garantías reales que exigen las instituciones financieras para otorgar un crédito. Dado que las instituciones financieras buscan reducir el riesgo de crédito, al otorgarle un crédito a una empresa de menor tamaño piden garantías que lo avalen. Estas garantías usualmente corresponden a maquinarias o activos en general. Dado que, generalmente las MiPyMEs cuentan con escaso capital físico, a estas se le hace difícil la obtención de créditos de instituciones financieras. Además, en caso de obtener un crédito, la garantía utilizada no puede ser empleada para pedir otro crédito sin haber pagado completamente el primero. En algunas ocasiones, la institución financiera que otorgó el primer préstamo se encuentra dispuesta a otorgar uno nuevo a la PYME, utilizando la parte del colateral que está “libre”. Sin embargo, la institución financiera tiene mayor poder de otorgarle un nuevo producto con altos intereses, ya que ninguna otra institución financiera le otorgará un crédito si no cuenta con garantías que respalden dicha operación. Es decir, las MiPyMEs son cautivas casi exclusivamente de un solo banco, lo que va cambiando a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Esto genera que las MiPyMEs tengan menos poder de negociación de los créditos y por consiguiente, que sus tasas de interés sean más elevadas (BID, 2014).

³⁰ Zecchini, S., & Ventura, M. (2009). The impact of public guarantees on credit to SMEs. *Small Business Economics*, 32(2), 191-206.

³¹ Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *The American economic review*, 71(3), 393-410.

³² Diamond, D. W. (1991). Monitoring and reputation: The choice between bank loans and directly placed debt. *Journal of political Economy*, 99(4), 689-721.

Deuda de Corto Plazo

Los créditos que se le conceden a las MiPyMEs son mayoritariamente de corto plazo para financiar capital de trabajo. Sin embargo, el problema mayor surge cuando las MiPyMEs desean realizar una inversión en activo fijo y/o equipamiento en general. Estas inversiones (mayoritariamente de elevado valor) deben realizarse en base a créditos de mediano o largo plazo, pero debido a que los bancos son renuentes a otorgar créditos a dichos plazos, frecuentemente se financian con créditos de corto plazo, lo que es altamente ineficiente desde la perspectiva financiera, ya que sus períodos de amortización habitualmente son mucho mayores. También tiene como resultado que se compran activos de segunda mano o las capacidades de éstos no son necesariamente las que se necesitan (ver los informes de SERCOTEC de 2011). Dado lo anterior, un crédito con un plazo inadecuado impedirá la modernización tecnológica de la empresa y la innovación.

Regulación Bancaria

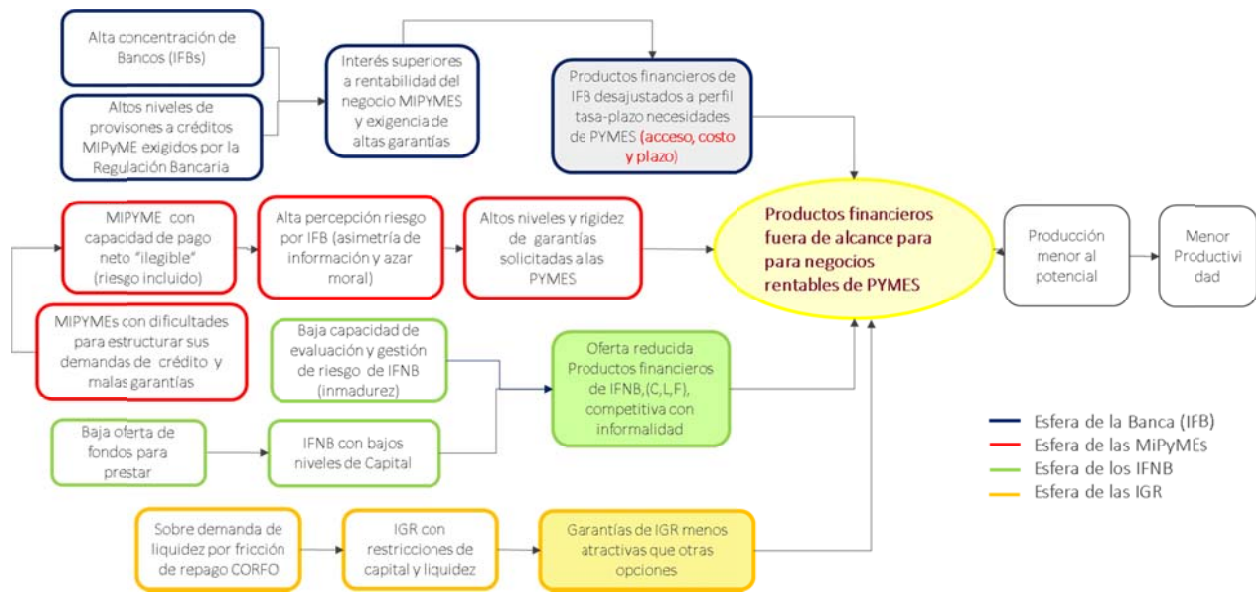
Por regulación, todos los bancos tienen que asegurarse de que cuentan con los fondos necesarios para cubrir posibles pérdidas de valor de sus activos para hacer frente a potenciales obligaciones que aún no se han materializado. Estos fondos son conocidos comúnmente como provisiones. El principal problema que enfrentan las MiPyMEs en relación a las provisiones dice relación al hecho de que los préstamos a estas empresas son considerados inversiones de alto riesgo, por insuficiencias o debilidades en la información otorgada. Esto puede traer la indeseada consecuencia que, por quedar encasillada en un grupo de alto riesgo, se le otorgue el crédito en condiciones desfavorables o simplemente no se le otorgue. En ese sentido, las regulaciones de Basilea³³ desincentivan financiar a una MiPyME debido a que exigen que los bancos aumenten sus provisiones sobre créditos riesgosos (Salloum y Vigier, 1999).

Las dimensiones del problema que son abordadas por el Programa de “Refinanciamiento de Créditos PyME”.

El origen del problema de acceso y calidad del financiamiento a la MiPyME en Chile, identificado al momento de ponerse en marcha los programas, es múltiple, y no difiere de las causas identificadas por la literatura teórica recién expuesta. La Ilustración 5-1 muestra esquemáticamente las causas que explican la restricción de acceso a financiamiento de calidad a las PyMEs en Chile.

Ilustración 5-1. Análisis causal de las restricciones al financiamiento MiPyME.

³³ Los Acuerdos de Basilea son los acuerdos de supervisión bancaria o recomendaciones sobre regulación bancaria emitidos por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. Están formados por los acuerdos Basilea I, Basilea II y Basilea III.



Fuente: elaboración propia

En el caso de Chile, las restricciones al financiamiento de la MiPyME tienen múltiples causas, que se han agrupado en cuatro esferas:

- **Esfera de las MiPyMEs:** las características de la MiPyME promedio, en particular su pequeño tamaño y/o su baja profesionalización, redundan en dificultades para estructurar sus demandas de crédito y en disponer de bajos volúmenes de activos utilizables como garantía. La existencia de asimetrías de información entre empresas e intermediarios, se traduce en dificultades para determinar el riesgo de crédito por parte de las instituciones financieras, y en el establecimiento de altos requerimientos de garantía.
- **Esfera de la Banca:** el bajo nivel de competencia en este sector, la existencia de altos costos unitarios de evaluación y monitoreo de créditos pequeños y la existencia de regulaciones que exigen altas provisiones asociados a créditos a las MiPyMEs, redundan en una oferta de crédito con tasas de interés, plazos y exigencias de garantías, que excluyen a una porción importante de las PyMEs y a un gran porcentaje de las microempresas de créditos bancarios en condiciones adecuadas para financiar sus proyectos.
- **Esfera de los IFNB:** si bien estas entidades no están sometidas a las regulaciones de la banca —por no gestionar fondos de depositantes— y se han especializado en la atención de empresas de menor tamaño, desarrollando metodologías de evaluación y monitoreo ad-hoc, también enfrentan obstáculos para crecer. Ellos se concentran en sus bajos niveles de capital, lo que inhibe su capacidad para endeudarse, y en faltas de conocimiento en materias de gestión, lo que redundan en una oferta restringida de financiamiento a la MiPyME. El resultado es que no logran levantar los volúmenes de

financiamiento a un costo suficientemente bajo para poder expandir su cobertura garantizando su sustentabilidad financiera³⁴.

- **Esfera de las IGRs:** si bien estas entidades cuentan con coberturas de CORFO que respaldan sus operaciones de otorgamiento de certificados de fianza que respaldan la obtención de créditos de sus clientes, enfrentan limitaciones de acceso a recursos líquidos en circunstancias en que deben cancelar oportunamente sus obligaciones con los bancos, debido a que el proceso de pago de las coberturas puede tardar meses.

Las soluciones de política implementadas en Chile a la fecha: Los avances y las insuficiencias.

Para efectos de enfrentar estos obstáculos al acceso al financiamiento a la MiPyME, los sucesivos gobiernos han puesto en marcha diversos programas, siendo especialmente exitoso en reducir el impacto de la baja disponibilidad de garantías de Empresas MiPyME y de bancarizar a un conjunto significativo de microempresas (Banco Mundial, 2015-2). Los programas de mayor alcance detrás de estos resultados son los programas impulsados por BancoEstado Microempresa y a los programas de Garantías provistos por CORFO y BancoEstado, que se describen a continuación:

Microcrédito

El programa BancoEstado Microempresa existe, desde 1996, con el propósito de ampliar el acceso de las microempresas al crédito. A través de la utilización de modelos de gestión de microcréditos, con énfasis en el acompañamiento del microempresario en su proceso de crecimiento gradual, en el año 2013, este programa había conseguido alcanzar una cobertura de 463.000 empresas, cubriendo sobre un 30% de la cartera de microcréditos en el país. El modelo de gestión con que opera el programa permite absorber los costos de operación, reduce las exigencias de garantía, además de reducir los costos de acceso, por la vía de la utilización de la infraestructura del Banco desplegada en todas las comunas del país a través de la presencia de sucursales del banco y de las redes de puntos de acceso electrónico. Este programa, tal como se desprende de su nombre, está orientado a la microempresa. BancoEstado no utiliza el mismo modelo para

³⁴ Este problema adquiere formas distintas en distintos segmentos de IFNB:

- IFNBs cuyos socios son entidades sin fines de lucro, y orientadas al microcrédito. Estas son entidades que buscan lograr objetivos sociales como el autoempleo o el desarrollo de comunidades, cuya materialización da origen a rentabilidades sociales mayores a las rentabilidades privadas. La existencia de retornos privados relativamente bajos limita el acceso a financiamiento privado y por lo tanto la expansión de su operación.
- IFNBs con fines de lucro, especializadas en atender a MiPyMES con mal acceso al financiamiento bancarios, a través del otorgamiento de crédito o servicios de factoring y leasing. En este caso el financiamiento proviene del capital y los créditos de los socios, el financiamiento bancario y (crecientemente) de fondos de crédito privados. De acuerdo al BID “ al no disponerse de datos cualitativos y financieros de las empresas de *factoring* no bancarias y al caracterizarse por tener un menor tamaño que las bancarias, no tienen oportunidad de emitir efectos de comercio, por lo que sus fuentes de financiamiento se encarecen, lo que las hace menos competitivas que las empresas de factoring bancarias, al entregar un financiamiento de alto costo a las MiPyMEs”.

atender a las pequeñas y medianas empresas, segmento en que evidencia una menor participación de mercado.

Garantías

Para enfrentar el problema del acceso a colaterales o garantías, sucesivos gobiernos han ido perfeccionando un conjunto de instrumentos que han permitido un alto nivel de cobertura. Al momento del inicio de los programas evaluados, los tres programas públicos de garantía, Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE), Fondo de Garantía para la Inversión (FOGAIN) y programas de apoyo a las Instituciones de Garantía Recíproca (IGR), otorgaban en conjunto una cifra superior a las 140.000 garantías³⁵. Esta cifra, considerada alta para los estándares internacionales, lleva al Banco Mundial en su reporte de 2015 a sugerir no desarrollar un esfuerzo de ampliación de cobertura, sino que concentrarse en la integración de los programas y optimización de procesos. Estos programas estarían en una fase de madurez, y contribuirían de manera sustantiva a superar la restricción de falta de garantías para el acceso al crédito de la MiPyME.

Cabe detenerse a describir brevemente los programas de fortalecimiento de las Instituciones de Garantía Recíproca, por cuanto una de las líneas a evaluar – la Línea de Liquidez para IGRs-- forma parte integrante de esos programas. Las Instituciones de Garantía Recíproca son entidades privadas, constituidas en el marco de la Ley 20.179, cuyo fin es prestar un servicio de afianzamiento de las obligaciones de pequeñas y medianas empresas frente a instituciones financieras, reduciendo por esta vía las restricciones al crédito de estas empresas derivadas de la ausencia de garantías. La principal contribución de las IGRs es permitir ampliar la utilización de ciertos activos que las empresas disponen para su uso como garantías, viabilizando la obtención de varios créditos, puesto que evitan el congelamiento de su uso cuando ellos se entregan integralmente como garantías de créditos de menor monto. Para efectos de fortalecer estas entidades privadas, CORFO ha puesto en operación distintas líneas, tanto de crédito de largo plazo para apalancar los fondos de garantía administrados por las IGRs, a través de las líneas IGR I, II y III, como de cobertura parcial a certificados de afianzamiento otorgados por las IGRs a las entidades acreedoras de las MiPyMEs, denominado Programa IGR IV. La línea de Liquidez para IGR fue constituida como parte del programa IGR IV, para efectos de asegurar un pago oportuno de los certificados de fianza por parte de las IGRs a los acreedores en casos de siniestros. De acuerdo a Informe Público IGR a junio de 2018, el stock de créditos afianzados por las IGRs alcanza 3.510 operaciones (en todos los programas: IGR I-II-III y IV)³⁶.

No obstante, la existencia de importantes logros obtenidos por estos programas, la complejidad y alcance del desafío hacían que, al momento del diseño de los programas bajo evaluación, aún subsistieran importantes problemas en el acceso al crédito de calidad para la MiPyME en Chile. Los más importantes dicen relación con las altas tasas y cortos plazos promedio de los créditos otorgados por los Bancos, especialmente al segmento de la pequeña y mediana empresas, y a la existencia de un número aún considerable de micro y pequeñas empresas sin acceso al crédito. El abordaje de estos problemas es lo que guía la existencia de las líneas del Programa de “Refinanciamiento de Créditos PyME”.

³⁵ Todos los modelos funcionan por la vía de cubrir una porción de la garantía, de modo de mantener el incentivo de disciplina financiera en la MiPyME beneficiada.

³⁶ Informe Público IGR a junio de 2018, ver <https://www.corfo.cl/sites/cpp/movil/informespublicos>

Estos problemas son descritos en los estudios que dan soporte al Crédito BID. El reporte final del estudio “SME Finance in Chile: Enhancing Efficiency of Support Programs” (2015) del Banco Mundial, preparado en 2015 a solicitud de CORFO, concluye que si bien, en términos comparados, el acceso de las PYMEs es relativamente bueno a servicios financieros bancarios básicos como cuentas corrientes y líneas de crédito, el crédito comercial tiende a concentrarse en operaciones de corto plazo y a costos sustancialmente mayores a los accesibles por las grandes empresas.

El BID, por su parte, en el documento “Proyecto de Financiamiento al Desarrollo Productivo en Chile” (2016), señala que “La restricción de crédito a la MiPyME en Chile es producto de imperfecciones y fallas de mercado asociadas (asimetrías de información, costos de transacción, economías de escala, de alcance y de diversidad) al negocio financiero. En presencia de esos factores, la oferta de servicios financieros y de crédito se concentra y adquiere rasgos oligopólicos, con niveles de provisión de crédito debajo del óptimo y vaciando el mercado a precios supra-óptimos” (BID, 2016, pág. 3). En el segmento de las microempresas, este informe afirma, asimismo, la existencia de una importante “concentración de la limitada oferta de microcrédito” (BID, 2016, pág. 4). Este diagnóstico es reflejado en la Ilustración 5-1. en las esferas de la Banca y de las IFNB.

Ambos estudios reconocen que la posición aventajada que tiene Chile en relación a los países de Latinoamérica es producto de la fortaleza del mayor grado de desarrollo de su sector financiero, y de las políticas implementadas por los gobiernos. No obstante, se constata que estos esfuerzos han resultado insuficientes para lograr que los bancos ofrezcan mejores condiciones de plazo y tasas de interés a las MiPyMEs. De acuerdo con el informe del BID “el nivel y dispersión de tasas aplicadas a todos los segmentos de la MiPyME, así como la escasa diferencia que existe entre las tasas en préstamos garantizados y las tasas ordinarias del sistema bancario hacen pensar que problemas de competencia y concentración de las colocaciones /cuota de mercado en el sistema obstaculizan la eficacia de los programas de cobertura” (BID, 2016, pág. 5.).

Los análisis, asimismo, constatan la existencia en Chile de Intermediarios Financieros no Bancarios (IFNB) orientados a servir al mercado de la MiPyME con metodologías de evaluación y gestión de créditos customizadas a las características del segmento. No obstante, estas entidades evidencian una participación en el mercado bastante baja y enfrentan dificultades para crecer. En efecto, en el caso del microcrédito, que suma un 2% del volumen total de créditos en el país, el 14,9% de ellos son provistos por IFNBs (BID, 2016, pág. 4.). Algo similar ocurre con las empresas no bancarias proveedoras de servicios de Factoring y Leasing. En el caso de todas estas entidades, y como resultado tanto de su tamaño como de sus debilidades técnicas para gestionar levantamiento de recursos de fondeo, se observan importantes restricciones para acceder al financiamiento necesario para crecer. Como resultado, no logran constituir una presión competitiva suficientemente fuerte que mejore las condiciones de financiamiento ofrecido a la MiPyME.

En síntesis, los programas Crédito Corfo Mipyme y Línea de Liquidez IGR, buscan complementar las políticas públicas existentes en el ámbito de acceso al crédito a la MiPyME (BancoEstado Microempresa, FOGAPE, FOGAIN e IGRs) con iniciativas que buscan enfrentar problemas que estas no resuelven:

- La existencia de una gran cantidad de empresas de menor tamaño (microempresas y pequeñas empresas) que aún no acceden fluidamente al crédito.

- El crédito comercial al que acceden las PYMEs en la banca tiende a concentrarse en operaciones de corto plazo y a costos sustancialmente mayores a los accesibles por las grandes empresas.

5.1.3. La solución propuesta por Crédito Corfo Mipyme y Línea de Liquidez IGR

Tomando en consideración el diagnóstico recién presentado, CORFO pone en ejecución dos instrumentos de financiamiento que se incluyen bajo la denominación de “Programa de Refinanciamiento de Créditos PyME” que se caracterizan por promover el establecimiento de soluciones de mercado a obstáculos que limitan el acceso a financiamiento de calidad para las MiPyMEs. Los objetivos que guían estas líneas, como se describió inicialmente, son:

- Fortalecer la base de Instituciones Financieras no Bancarias para que coloquen más y mejores productos de financiamiento para la MiPyME y, mediante la presión competitiva, promuevan la masificación de la oferta de productos financieros ajustados a los perfiles de proyectos de la MiPyME.
- Mejorar la disposición de los bancos y otras instituciones financieras para financiar operaciones para MiPyMEs, afianzadas por Instituciones de Garantía Recíproca.

El primer objetivo es abordado por el “Programa de Crédito CORFO-MiPyME”, mientras el segundo es abordado por la “Línea de Liquidez para IGRs”. A continuación, se describirá en detalle la racionalidad y los principales elementos de diseño de ambas líneas.

La solución propuesta por el “Programa de Crédito CORFO MiPyME”.

El Programa de Crédito CORFO MiPyME canaliza créditos a Intermediarios Financieros no Bancarios, debidamente seleccionados, para que estos a su vez los destinen, vía operaciones de crédito, leasing o factoring a micro, pequeñas y medianas empresas, bajo mecanismos que reduzcan los costos de acceso u ofrezcan mejores condiciones de costo y plazo.

Para los diseñadores del programa, los Intermediarios Financieros no Bancarios tienen atributos que les permitirían ofrecer productos más adecuados a los requerimientos de la MiPyME, y podrían expandir esta oferta en la medida que se les dotara de un mayor financiamiento.

El primer atributo, compartido por todos los IFNB, dice relación con el hecho de que las IFNB no están sometidos a la regulación bancaria. Los bancos son entidades que captan depósitos y ahorros de las personas, lo que los torna susceptibles de corridas bancarias, las cuales pueden traer graves efectos macroeconómicos. Para evitar ello, se establecen regulaciones de capital, y provisiones asociados a los créditos otorgados, las cuales son especialmente exigentes con las MiPyMEs. En el caso de las IFNB el riesgo está acotado a un número limitado de aportantes (en algunos casos sin fines de lucro) y a quienes les conceden créditos, y por lo tanto el riesgo asociado a una quiebra de este tipo de entidad, no tiene los impactos sistémicos de una quiebra bancaria. El resultado, es que los IFNB no tienen las mismas exigencias que los bancos en materias de provisiones y monitoreo.

En segundo lugar, algunas IFNB, orientadas al microcrédito, han desarrollado modelos de otorgamiento de créditos pequeños, con procesos de selección y monitoreo de basados en una relación cercana al cliente, incluyendo esquemas crédito colectivo y monitoreo cruzado con otros microempresarios. El esquema usualmente incluye componentes de formación y acompañamiento. Estos modelos, bien aplicados, han

logrado sustentar esta industria por un largo período. Los bancos no usan estos modelos, sino que tienden a atender a las MiPyMEs como atienden a las personas, sin consideración a sus proyectos, sino a sus flujos independientes de ingresos.

En tercer lugar, existen IFNB que ofrecen instrumentos de financiamiento basados en el valor de activos de los que dispone la empresa, más que en su calificación crediticia. Es el caso del leasing, en donde el activo que la empresa busca adquirir se mantiene en manos de la empresa de leasing y es arrendado a la MiPyME con opción de compra; y el caso del factoring, en donde la MiPyME cede las facturas emitidas por sus clientes al IFNB contra el pago de su valor con un descuento. En este caso, más que el modelo de gestión, que no difiere en términos generales del usado por los bancos, lo relevante es que el tipo de instrumentos es particularmente adecuado por reducir los requerimientos de garantía, poniendo en valor activos disponibles por la MiPyME.

En términos de sus objetivos estratégicos, los IFNB constituyen un grupo heterogéneo. Existen entidades, sin fines de lucro y que buscan objetivos de carácter social como el promover el autoempleo para enfrentar la pobreza. Otras, como las cooperativas de ahorro y crédito buscan servir a los intereses de sus socios-clientes con productos mejores a los que pueden acceder en la banca. Otras, como gran parte de las empresas de leasing y factoring son entidades con fines de lucro que han consolidado posiciones en el servicio a nichos de empresas no bien servidos por la banca.

Un elemento común a todos estos IFNB es, tal como se representa en la Ilustración 5-1, su bajo nivel de capitalización, lo que limita su capacidad de endeudamiento y por lo tanto el volumen de recursos que pueden colocar. En el caso de las IFNBs orientadas al microcrédito, cuyos socios son entidades sin fines de lucro que buscan lograr objetivos sociales como el autoempleo o el desarrollo de comunidades, generan rentabilidades sociales relevantes, pero sus rentabilidades privadas son bajas, lo que limita el acceso a financiamiento privado y por lo tanto la expansión de su operación. En el caso de las muchas IFNBs que ofrecen servicios de Leasing y Factoring, su pequeño tamaño les limita la posibilidad de emitir efectos de comercio y deben fondearse con fuentes de mayor costo que sus competidoras bancarias (BID, 2015).

Los diseñadores del programa, considerando la existencia de 105 IFNB en Chile³⁷, identifican una oportunidad para enfrentar el problema de acceso a crédito de calidad para las MiPyMEs, en base a la provisión de crédito de segundo piso a los IFNB, siguiendo la racionalidad que se describe a continuación:

Racionalidad del Programa de Crédito CORFO-MiPyME.

- En la actualidad existen (o pueden constituirse) en Chile Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) que, siendo capaces de ofrecer productos financieros ajustados a las características de la MiPyME, se encuentran restringidos para ampliar su cobertura por limitaciones de acceso a financiamiento adecuado para sustentar sus negocios (tasas, plazos y volúmenes). Ello se debe a su baja capitalización y a sus debilidades técnicas, lo que limita su acceso a crédito bancario u a otras fuentes de fondeo (efectos de comercio, bonos u otros instrumentos similares).

³⁷ CORFO, Ficha de Programa Crédito CORFO MiPyME.

- Estos intermediarios han desarrollado modelos de negocio, probados en el mercado, que permiten superar algunas de las limitaciones que enfrentan las MiPyMEs para acceder a financiamiento, sean estas de costos de transacción y exigencia de garantías, en el caso del microcrédito, o exigencia de garantías en el caso del leasing y factoring.
- Los tres tipos de intermediario se especializan, cada uno de ellos, en productos que pueden hacer una contribución específica en la solución de los obstáculos identificados: los proveedores de microcrédito se especializan en incorporar nuevos microempresarios al crédito, facilitando la superación de obstáculos como la ausencia de información contable, historial crediticio o garantías. Las empresas de leasing son capaces de resolver el déficit que enfrentan las MiPyMEs en el campo del financiamiento de proyectos de inversión con horizontes de largo plazo. Las empresas de factoring están especializadas en la satisfacción de requerimientos de capital de trabajo. Es importante precisar que, al margen de las cooperativas de ahorro y crédito e instituciones de microfinanzas, muchas de las entidades financieras operan conjuntamente en mercados de crédito, leasing y factoring, privilegiando en casi todos los casos, aquél mercado que les ofrece mejor rentabilidad con un riesgo acotado, que corresponde al mercado de Factoring.
- Para efectos de viabilizar la expansión de la actividad de estos intermediarios, CORFO proveerá fondos bajo la modalidad de “banca de segundo piso”, es decir aportando fondos a tasas de mercado. En el caso de la línea de factoring la asignación de fondos se hace a través de procesos de licitación, estableciendo requisitos adicionales tales como el costo al cliente final o cuotas de participación de usuarios micro, pequeños o medianos. En el caso del crédito los recursos se asignan vía ventanilla a aquellas entidades que cumplan con los requisitos. Se presume que, en la medida que CORFO establezca los parámetros de la oferta de fondos (tasas y plazos) y de requisitos de desempeño adecuadamente, los IFNB requerirán esos fondos y los colocarán con las empresas del segmento escogido a través de los instrumentos que manejan.
- Por la vía de la suma de las contribuciones de los tres tipos de intermediario, el programa espera aportar a incrementar el acceso de nuevas empresas al financiamiento formal, a la ampliación de plazos en operaciones de leasing, y a la reducción en las tasas de descuento en las operaciones de factoring de aquellos intermediarios que participan del programa.
- Adicionalmente, se ofrece apoyo a los IFNB para que incorporen mejoras en administración de activos y gestión de riesgos, a través de la línea “Asistencia técnica a proyectos de fortalecimiento de IFNB” (que no forma parte de esta evaluación).
- En la medida que los IFNB vayan fortaleciéndose e incrementando su cobertura, se generará una presión competitiva sobre los bancos y/u otros intermediarios financieros no bancarios, que redundará en una mejora más general en las condiciones de acceso al financiamiento de la MiPyME.
- Los IFNB participantes en el programa, al expandir sus operaciones y desarrollar sus capacidades de gestión, podrán explorar nuevas modalidades de fondeo de sus operaciones, ya sea por la vía de la emisión de efectos de comercio o bonos, o por la vía de la securitización de sus operaciones.
- El resultado final es una mayor presencia de los IFNB en el mercado, con modelos de intervención apropiados a los requerimientos de la MiPyME, que, por la vía de la presión competitiva, logran mejorar tanto el acceso al financiamiento, como las condiciones de tasa y plazo ofrecidas.

La solución propuesta por la Línea de Liquidez para Instituciones de Garantía Recíproca.

La Línea de Liquidez para Instituciones de Garantía Recíproca facilita el cumplimiento oportuno de las obligaciones de una IGR frente a una Institución Financiera formal, referidas a la cancelación de una fianza asociada a un crédito a una MiPyME. De esta manera se genera una reputación de confiabilidad del sistema de IGRs, potenciando el valor del instrumento y ampliando las posibilidades de su uso. Ello redundará en la ampliación de la disponibilidad de garantías y el crédito obtenido por las MiPyMEs.

La racionalidad que guía a esta línea se describe a continuación:

- La línea IGR IV, a la cual está asociada esta línea de liquidez, otorga una cobertura parcial a las operaciones de otorgamiento de fianzas, asociadas a créditos a MiPyMEs, que realizan las Instituciones de Garantía Recíproca participantes del programa. Cuando una empresa acogida al programa deja de pagar sus obligaciones con un Banco, y este pone en marcha el proceso de cobro de la fianza otorgada por la IGR para esa operación. La IGR pone en marcha, a su vez, el proceso de cobro de la cobertura otorgada por CORFO a esa operación. Usualmente este proceso puede tardar hasta seis meses, debiendo asumir la IGR el costo financiero que ello involucra, el cual puede ser importante de encontrarse la IGR en situación de restricción de liquidez.
- La Línea de Liquidez para IGRs es una línea de crédito que pone a disposición CORFO para efectos de que las IGRs puedan cancelar las fianzas oportunamente, en consideración a que el pago definitivo de la cobertura por parte de CORFO puede tardar. CORFO cobra por el crédito otorgado una tasa de mercado, actualizada y publicada con regularidad.
- Si bien se podría argumentar que la Línea de Liquidez para IGR emerge como resultado de la excesiva tardanza de CORFO en cancelar obligaciones asociadas al programa IGR IV, resulta imposible eliminar esos tiempos de respuesta, y tampoco tendría sentido transferirle cualquier riesgo de demora a la entidad financiera que prestó a la PyME. De allí que este componente parece ser un elemento imprescindible de la línea IGR IV.

5.1.4. Matriz de Marco Lógico.

Las ilustraciones 5.1.y 5.2. presentan la Matriz de Marco Lógico, elaborada a partir de la revisión de las fichas de diseño y acuerdo BID, y al trabajo realizado en talleres con los equipos responsables del Programa en CORFO y las contrapartes de DIPRES. En esta matriz se han volcado formalmente los elementos de racionalidad de los programas descritos más arriba, a nivel de Objetivos, Indicadores, Fórmulas de Cálculo y Supuestos en los distintos niveles (Fin, Propósito y Componentes). Se indica también si corresponde a un indicador que es factible de ser evaluado en este informe. Se presentan dos MML, una por cada programa.

Tabla 5-2: Matriz de Marco Lógico: “Programa de Crédito CORFO-MiPyME”

Objetivos	Indicadores	Fórmula de Cálculo	Supuestos	Evaluación
Fin: <i>Contribuir a que MIPYMES utilicen productos financieros ajustados a perfiles de requerimientos de sus</i>	Indicadores a nivel de Fin: <i>I1: Cuota de mercado de IFNB respecto al total de financiamiento a la MiPyME.</i>	C1: Monto total colocado por IFNBs en año t sobre monto total colocado para apoyo a MIPYME en año t	Es posible diseñar instrumento de medición y levantamiento de	Ninguno de los indicadores de Fin puede ser evaluados con la

<p><i>prospectos de negocios, ofrecidos por Instituciones Financieras no Bancarias (IFNB), financieramente sólidas y sustentables.</i></p>	<p>I2: Total de financiamiento MIPYMES sobre el PIB</p> <p>I3: Colocaciones de IFNB del componente CORFO a MIPYME sobre el PIB</p>	<p>C2: Monto total colocado para apoyo a MIPYME en año t sobre PIB del país en año t</p> <p>C3: Monto total colocado por IFNBs en año t sobre PIB del país en año t</p>	<p>montos e identificación de IFNBs</p>	<p>información ³⁸ actualmente levantada ³⁹</p>
<p>Propósito: <i>Las Instituciones financieras no bancarias (IFNB) colocan más y mejores productos de préstamos, factoraje y leasing, aceptables MiPyMEs</i></p>	<p>Indicadores a nivel de Propósito:</p> <p>I4: Crecimiento de colocaciones comerciales, con fondos del proyecto, de los IFNB “tratados”.</p> <p>I5: Spread de tasa de interés con el producto más similar (factoring), de los IFNB “tratados”.</p> <p>I6: Porcentaje de las MiPyME financiadas con recursos del proyecto a través de IFNB beneficiarias del programa.</p> <p>I7: Plazo de financiamiento a MiPyME a través de IFNB beneficiarias del programa (leasing), en comparación al plazo otorgado por las IFB a los mismos segmentos.</p> <p>I8: Plazo de financiamiento a MiPyME a través de IFNB beneficiarias del programa (CAC) en comparación al plazo otorgado por las IFB a los</p>	<p>C4: Número de colocaciones con fondos de componente CORFO de la IFNB i en el año t sobre número de colocaciones con fondos de componente CORFO de la IFNB i en el año t-1 (partiendo en t0)</p> <p>C5: Tasa promedio de factoring a cliente final de la IFNB i apoyada por CORFO en el año t menos tasa del benchmark correspondiente en el año t</p> <p>C6: Número de beneficiarios MIPYMES con recursos del componente CORFO de la IFNB i en el año t sobre total de MIPYMES en el año t</p> <p>C7: Plazo promedio de préstamos a cliente final de la IFNB i en el año t sobre plazo promedio del benchmark correspondiente en el año t.</p>	<p>Definición del benchmark de mercado debe hacer con productos más similares.</p>	<p>I4 requiere años adicionales para comparar con año base (2018)</p> <p>I5 es evaluado en sección de resultados respecto a benchmark SBIF ⁴⁰</p> <p>I6 es evaluado con información de poblaciones objetivo</p> <p>I7 e I8 requiere de generar benchmark de plazos de empresas de leasing</p>

³⁸ Desde Corfo se señala que con respecto a I1 e I2, sólo sería posible levantar indicadores proxy, ya que no se cuenta con información sistematizada de IFNB que no son fiscalizados (la mayoría de los factoring y leasing no bancarios). Sólo I3 sería posible de estimar con información actual.

³⁹ Se debe señalar que la recolección de la información faltante no resulta trivial, y posiblemente este ejercicio deba realizarse de manera conjunta con otras instituciones cuya misión institucional esté alineada a los objetivos del programa Crédito Corfo Mipyme, como por ejemplo BancoEstado MicroEmpresas o bien entidades regulatorias.

⁴⁰ Las tasas de la SBIF corresponden a promedios del sistema bancario, a partir de Tasas de interés diarias por operaciones y Tasas de interés de créditos concedidos mediante el uso de líneas de crédito o sobregiros. En ese sentido, pueden incluir a empresas con bajo nivel de riesgo no totalmente comparables con las que operan en el segmento de las IFNB.

	mismos segmentos.			
Componente 1: “Crédito para MiPyME a través de Intermediarios Financieros No Bancarios” <i>Fondos provenientes del Programa son colocados como Créditos adicionales de IFNB a I MiPyMEs, en condiciones de tasa competitivas a alternativas informales o de IFB</i>	I9: Volumen de colocaciones de crédito totales de IFNB a MiPyME, en al menos la cantidad de fondos recibidos por programa. I10: Spread entre tasas de interés de las IFNBs tratadas y de las IFBs.	C9: Volumen de nuevas colocaciones de crédito CORFO de la IFNB i en el año t (partiendo en t0) C10: Tasa promedio de crédito de la IFNB tratada i en el año t menos tasa promedio del benchmark correspondiente (IFBs).	Definición del benchmark debe hacer en base a las tasas de la SBIF, IFBs, o al costo de oportunidad.	I9 requiere años adicionales para comparar con año base (2018) I10 es evaluado en sección de resultados respecto a benchmark SBIF
Componente 2: Factoring. <i>Fondos provenientes del Programa son utilizados por IFNB para descuento de facturas y otros documentos mercantiles de las MiPyMEs, a tasas competitivas con las alternativas de las IFB.</i> ⁴¹	I11. Volumen de operaciones de descuentos de facturas u otros documentos mercantiles de IFNB a MiPyME, en al menos la cantidad de fondos recibidos por Programa. I12. Tasas de descuento en operaciones de descuentos de facturas u otros documentos mercantiles de IFNB tratadas a MiPyME menores a las ofrecidas por el mercado a segmentos equivalentes*.	C11: Volumen de nuevas colocaciones de factoring CORFO de la IFNB i en el año t (partiendo en t0) C12: Tasa promedio de factoring de la IFNB i en el año t menos tasa promedio del benchmark correspondiente (IFBs).	Definición del benchmark debe hacer en base a las tasas de la SBIF, IFBs, o al costo de oportunidad.	I11 requiere años adicionales para comparar con año base (2018) I12 es evaluado en sección de resultados respecto a benchmark SBIF
Componente 3: Leasing. <i>Fondos provenientes del Programa son utilizados por IFNB para financiar operaciones de leasing de las MiPyMEs, a plazos competitivas con las alternativas informales o de las IFB.</i>	I13. Incremento de volumen de operaciones de leasing de IFNB a MiPyME, en al menos la cantidad de fondos recibidos por Programa. I14. Aumento de los plazos de operaciones de leasing de IFNB a MiPyME*.	C13: Volumen de nuevas colocaciones de leasing CORFO de la IFNB i en el año t sobre número de nuevas (partiendo en t0) C14: Plazo promedio de leasing de la IFNB i en el año t sobre plazo promedio del benchmark correspondiente (IFBs).	Definición del benchmark debe hacer en base a un producto definido según producto similar o al costo de oportunidad	I13 requiere años adicionales para comparar con año base (2018) I14 requiere de generar benchmark de plazos de empresas de leasing

Fuente: elaboración propia

Tabla 5-3: Matriz de Marco Lógico: Línea de Liquidez para IGR

Objetivos	Indicadores	Fórmula de Cálculo	Supuestos	Evaluación
Fin: <i>“Contribuir a que las MiPyMEs puedan materializar sus inversiones y financiar sus necesidades de capital de trabajo en tiempo</i>	Indicadores a nivel de Fin. <i>Volumen de crédito materializado por las MiPyMEs haciendo uso de fianzas de IGRs.</i>	Volumen total de operaciones realizadas por IGRs (adscritas a IGR Cobertura) en el año t	Información proveniente de las rendiciones de las colocaciones	Indicadores son evaluados en sección resultados

⁴¹ El programa debe aspirar a tasas iguales o menores a las de los IFB para empresas de igual riesgo (en consideración a la hipótesis de baja competencia e en el mercado).



<i>oportuno"</i>			efectuadas por los IGRs.	
Propósito: <i>Mejorar la disposición de los bancos y otras instituciones financieras para financiar operaciones para MiPyMEs, afianzadas por Instituciones de Garantía Recíproca.</i> El diseño del programa, basado en facilitar el acceso a financiamiento a Intermediarios Financieros No Bancarios con modelos de negocios customizados	Indicadores a nivel de Propósito: <ul style="list-style-type: none"> • IPM1: Número de Instituciones financieras que otorgan financiamiento a MiPyMEs aceptando como colateral una fianza de una IGR. • IPM2: Volumen de operaciones financieras afianzadas (créditos) por las IGRs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones financieras que otorgan financiamiento a MiPyMEs aceptando colateral de IGR en el año t • Volumen de operaciones financieras afianzadas por cada IGR en año t 	Información proveniente de las rendiciones realizadas por las IGR, en base a información reportada por acreedores (bancarios y no bancarios).	Indicadores son evaluados en sección resultados
Componente: Línea de Liquidez para IGRs <i>Las IGRs que cuentan con Línea de Liquidez logran cancelar oportunamente las fianzas asociadas a operaciones de crédito de MiPyMEs.</i>	Indicadores a nivel de Propósito: <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de los cobros de fianza cancelados oportunamente. • Tiempo de procesamiento de solicitud de Línea de Liquidez. • Tiempo que tarda CORFO en girar un requerimiento de fondos en una línea ya aprobada. 	<ul style="list-style-type: none"> • número de cobros de fianza cancelados oportunamente sobre el total de cobros en el año t • Meses transcurridos de procesamiento de solicitudes en el año t • Meses transcurridos desde creación requerimiento hasta giro CORFO en línea ya aprobada en año t. 	Información proveniente de las rendiciones realizadas por las IGR, en base a información reportada por acreedores (bancarios y no bancarios).	Indicadores son factibles de ser evaluados con la información reportada

Fuente: elaboración propia

5.1.5. Pertinencia y coherencia de la solución propuesta con el logro de los objetivos del programa

El análisis de los fundamentos racionales del proyecto y de la evidencia empírica que se tuvo al frente al momento de diseñar el programa, nos permiten arribar a las siguientes conclusiones respecto de la pertinencia del programa y de la coherencia entre el diseño de solución y los problemas que se busca resolver. Para tal efecto, haremos un análisis por separado de las dos líneas que lo componen.

5.1.5.1. Programa de Crédito MiPyME

La evidencia relativa a las dificultades de acceso de la MiPyME a financiamiento adecuado en términos de tasas y plazos, para satisfacer sus requerimientos de inversión y operaciones, es categórica (Held, 1999;⁴²

⁴² Held, G. (1999). Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica. CEPAL.

Solimano et al, 2007⁴³; Garay, 2016⁴⁴). En particular, y más allá de los esfuerzos de política que han ido ampliando el acceso de la MiPyME al crédito, subsiste en Chile una diferencia en la calidad del crédito al que accede la MiPyME en comparación a la Gran Empresa, que se traduce en un importante diferencial de tasas (spread) en desmedro de la primera, y en plazos promedio del crédito otorgado menores. Esta situación estaba presente al momento de ponerse en marcha los programas y sigue estando en la actualidad.

La identificación del origen del problema es plausible, aunque la intensidad de su efecto es distinta entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. La comparación internacional tiende a señalar que los esfuerzos de los gobiernos de Chile para enfrentar el obstáculo de la falta de garantías y facilitar el acceso a la microempresa al crédito, ha tendido a rendir frutos. No obstante, esa misma comparación muestra que una vez que las empresas acceden al crédito, lo hacen en condiciones inadecuadas de tasa y plazo (altos spreads y plazos más cortos en comparación con la Gran Empresa) que no parecen explicarse por la existencia de diferenciales de riesgo. Ello da soporte a la hipótesis en que se basa el programa, de que los bancos y otras instituciones financieras formales no se insertan en un escenario de competencia suficientemente aguda como para inducir una baja en los precios (tasas) o mejoras en las condiciones de plazo. De allí que una iniciativa que estimule la introducción en el mercado de productos con mejores condiciones por parte de entidades que operen con modelos de atención customizados a la MiPyME, es plausible.

Cabe señalar, que donde se manifiesta con mayor agudeza el problema de inadecuadas condiciones de crédito no es en el segmento de las microempresas, las que pueden acceder a una oferta de servicios customizada, como resultado de la existencia de las líneas de BancoEstado Microempresa y los programas de Microempresa de CORFO, sino en el mundo de la pequeña y mediana empresa, las cuales no están siendo bien servidas por la banca bajo sus modelos tradicionales de atención. El programa se orienta a cubrir ambos segmentos; el primero bajo la promoción del microcrédito, y el segundo a través de la expansión de las operaciones de factoring y leasing.

El diseño del programa, basado en facilitar el acceso a financiamiento a Intermediarios Financieros No Bancarios con modelos de negocios adaptados al segmento MiPyME, tiene sentido, especialmente para los IFNB dedicadas al microcrédito, pero no tanto para las empresas de leasing y factoring, lo que constituye un riesgo para la efectividad del programa. El diseño del programa se sustenta en dar soporte a intermediarios financieros que cuentan con modelos de negocios ajustados a los requerimientos de la MiPyME, relajando sus restricciones de acceso a financiamiento. Los modelos de las IFNB orientadas al microcrédito son diferentes a los usados por los bancos en el manejo de su cartera comercial, están claramente ajustados para enfrentar el conjunto de restricciones de acceso al crédito de la MiPyME, y han demostrado eficacia en incorporar a las MiPyMEs al crédito. El otorgamiento de fondeo que les permita expandir su operación, sin exigencias en materias de tasas y plazos, será bienvenida por estos intermediarios.

⁴³ Solimano, A., Pollack, M., Wainer, U., & Wurgaft, J. (2007). Micro Empresas, Pyme y Desarrollo Económico. Chile y la Experiencia Internacional. Documento de Trabajo Working Paper, 3.

⁴⁴ Garay, R. (2016). Acceso de las Pymes al Crédito Bancario: Asimetrías de Información, Concentración y Competencia Bancaria. Universidad de Chile.

El caso de las empresas de leasing y factoring es distinto por varios motivos. En primer lugar, estas empresas no tienen un modelo de operación sustancialmente diferente al que usan los bancos en la provisión de esos mismos productos. En segundo lugar, estas empresas en general atienden a empresas que la banca prefiere no atender, cobrando tasas más altas y otorgando plazos en el leasing relativamente cortos. Tercero, estas entidades se financian con la Banca, por lo que es difícil que tengan disposición a constituirse en rivales en un mercado en el que ella participa. Por lo anterior, no es evidente que estos intermediarios estén disponibles para acogerse a las condiciones a cliente final que CORFO establezca, puesto que hacerlo probablemente se traducirá en una caída en sus márgenes, los que no necesariamente se compensarán vía un incierto incremento en la participación de mercado⁴⁵. Se configura entonces un riesgo de bajo interés de estos intermediarios para participar en el programa, y consecuentemente de que el programa cumpla sus objetivos de mejorar la calidad del financiamiento a la MiPyME⁴⁶.

Si bien el diseño del programa genera las condiciones para materializar su propósito de incrementar el volumen y la calidad del financiamiento provisto por IFNBs, una contribución al Fin del Programa de generar una amplia mejora de esas condiciones en el mercado sólo ocurrirá en la medida que la escala del programa y su horizonte de ejecución induzca un aumento en la competitividad en el mercado.

En un contexto en el que la evidencia muestra que existe una importante cantidad de empresas que no accede a financiamiento en condiciones adecuadas a sus necesidades, el diseño propuesto probablemente permitirá la colocación de los recursos disponibles (US\$120 millones) a las MiPyMEs en el plazo estipulado y en los términos acordados. El incremento que ello generaría, sin embargo, es muy pequeño respecto del stock de créditos comerciales asociados a micro, pequeños y medianos deudores a junio de 2018, que asciende a US\$32.000 millones, de acuerdo a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. El propósito se puede lograr, pero con un impacto muy pequeño.

Por el mismo motivo anterior –la pequeña escala del programa—es muy difícil que el programa logre, por sí solo, hacer una contribución sustantiva a su fin. Considerando el diseño del programa, se percibe como

⁴⁵ De acuerdo a Corfo, una vez finalizado el proceso de licitación, cuyo resultado es conocido, siguen existiendo empresas de factoring interesadas en participar en el programa y atentas a la reapertura de la ventanilla para factoring. No obstante, la concreción real de estas intenciones sólo podrá evaluarse una vez reabierto el ingreso a nuevas IFNB.

⁴⁶ El esquema de Banca de Segundo Piso, fue introducido en Chile a través de CORFO y con el apoyo del BID y el Banco Mundial, en la década del 80, período en el cual la banca tenía serios problemas para fondearse para financiar proyectos de largo plazo. El programa funcionó adecuadamente mientras los bancos no contaban con fuentes de fondeo alternativo, es decir hasta fines de los años 90. Cuando gradualmente CORFO fue incrementando exigencias de calidad del crédito a los bancos, estas las colocaciones fueron declinando, salvo en aquellos casos en que los bancos identificaban un cliente con requerimientos muy particulares de tasa y horizonte de plazo, que cabía dentro de las condiciones ofrecidas por CORFO. Estas líneas sólo se reactivaron con la puesta en marcha de las líneas de microcrédito. El establecimiento de requisitos más exigentes en materias de colocación sólo redundó, o en el desistimiento de los intermediarios de solicitar recursos, o en su solicitud selectiva para atender a clientes “probados”, los cuales probablemente obtendrían fondos sin necesidad de apoyos públicos. Si no se entregan incentivos adicionales a los intermediarios, como la oferta de fondos a tasas en los rangos mínimos del mercado, los intermediarios no están dispuestos a hacer esfuerzos de mejora en la calidad de sus colocaciones y prefieren no participar del programa.

factible lograr un incremento moderado en el volumen de financiamiento a la microempresa, y en menor medida a la pequeña y mediana empresa a través de operaciones de leasing y factoring. La contribución del programa a su Fin, consistente en mejorar las condiciones generales de acceso a crédito de calidad para el segmento, no será significativa en el corto plazo, pero puede crecer en el tiempo, en la medida que se perseverare en los programas de asistencia técnica a IFNB, se fortalezcan las fuentes alternativas de fondeo, como las descritas más arriba, y se pongan en marcha medidas complementarias que realmente instalen la competencia en mercados como el leasing y el factoring en el mercado bancario.

5.1.5.2. Línea de Liquidez para IGR

El problema existe, si bien es menor en el marco de las restricciones de acceso de la MiPyME al crédito: La restricción de acceso al crédito por no disponibilidad de garantías es relevante en Chile, aun cuando diversos programas han ido reduciendo su relevancia. La Línea de Liquidez para IGR forma parte integral del programa Línea IGR IV desde su origen y debe considerársele como uno de los incentivos existentes en esa línea para promover la operación de las Instituciones de Garantía Recíprocas. Su existencia tiene fundamento toda vez que, efectivamente, el proceso de revisión y giro de los pagos de coberturas toma un tiempo que, aunque menor, es relevante para la respuesta de la IGR, y que de ser traspasado a la entidad financiera que ha aceptado un certificado de fianza asociado a un crédito, reduciría de manera importante el atractivo del instrumento.

La modalidad de una Línea de Crédito para enfrentar requerimientos de financiamiento de corto plazo de las IGRs es adecuada. Para cumplir con su propósito de reducir al mínimo el tiempo de pago de un certificado de crédito a un Banco u otra entidad financiera, la IGR debe contar con recursos de giro inmediato. La disponibilidad de fondos de uso inmediato para las IGRs se satisface adecuadamente a través de una línea de crédito girada con antelación a la ocurrencia de siniestros.

5.2. ALINEAMIENTO DE LA SOLUCION CON LA POBLACION OBJETIVO

En esta sección analizaremos la definición que el Programa hace de la población objetivo a la que debe servir, en base a la definición de criterios de focalización. Del mismo modo, se identificarán los criterios de priorización que deben ser utilizados para asignar recursos. Asimismo, se analizará el conjunto de agentes intermediarios que canalizan el financiamiento hacia las MiPyMEs para determinar si existe en su configuración algún rasgo que pueda sesgar la asignación de los recursos en direcciones distintas a las planteadas por los objetivos del programa. En base a todos estos antecedentes, se emitirá un juicio acerca de los riesgos, derivados del diseño operativo del programa, de excluir sistemáticamente beneficiarios que, de acuerdo a la definición de objetivos, deberían ser servicios, y por otra parte, de otorgar beneficios del programa a quienes no son elegibles.

5.2.1. La Población Potencial, Objetivo y Beneficiaria

En esta sección se describen y analizan críticamente las definiciones de población potencial, población objetivo y población beneficiaria hechas por CORFO en relación a los programas evaluados. La fuente de los cálculos de CORFO son las Fichas de Revisión de los Programas, preparadas a solicitud de DIPRES en 2017.

Es importante definir, para tales efectos, los conceptos mencionados:

Población potencial: Todo el universo de organizaciones o individuos que, por su naturaleza o característica fundamental, sean objeto de interés de la política.

Población objetivo: Subconjunto de la población potencial que cumple con los criterios de focalización del programa. En esencia, son aquellas organizaciones o individuos que por su naturaleza pertenecen a la población potencial, y que por cumplir con características particulares (los criterios de focalización), que se relacionan al objetivo general del programa, se desea que reciban el programa.

Población beneficiaria: Conjunto de organismos o individuos que reciben la política.

En base a estas definiciones, CORFO establece para cada una de las líneas los agregados de empresas que se describen a continuación.

5.2.1.1. Programa de Crédito MiPyME

La Ficha de Revisión del Programa de Crédito MiPyME (2017) a septiembre 2018⁴⁷, establece que la Población Potencial del Programa se calcula de la siguiente manera: “Se consideraron empresas hasta tramo Mediana 2 (ventas de hasta UF100.000) de SII para el año 2015 (1.059.868) más empresas informales obtenidas de la Encuesta de Microemprendimiento N°4 – EME-4 (911.623), menos empresas MIPYMEs que tienen créditos vigentes de acuerdo a la información de la Encuesta Longitudinal de Empresas N°3 - ELE-3 (166.123): 1.824.380 empresas.”. Esto corresponde a un proxy de la población potencial dada la información existente.

Dadas los objetivos del programa, tiene sentido considerar entre las empresas que pueden beneficiarse del programa tanto a las empresas formales como a las informales. Sin embargo, sorprende que en la definición

⁴⁷ A la fecha de elaboración de este estudio, este instrumento se encontraba en reevaluación por parte de Corfo.

de la Población Potencial se sustraiga a aquellas empresas que tienen créditos vigentes, por cuanto en muchos casos este crédito puede no ser de la calidad requerida por la PyME, lo que hace que estas empresas si sean beneficiarios potenciales del programa.

Para calcular la Población Objetivo se consideraron aquellas empresas MiPyMEs que no son sujeto de crédito de Instituciones financieras bancarias para recibir financiamiento productivo. El 59,6% de las no accedió a crédito. (EME-4). Como resultado se obtiene una población objetivo de 1.087.330 empresas.

En este caso nuevamente se sustrae del grupo objetivo a aquellas empresas que potencialmente podrían obtener financiamiento bancario sin hacer consideración de la calidad del crédito que podrían obtener.

La determinación, tanto de la Población Potencial como Objetivo parece estar conducida de manera casi exclusiva por una de las dimensiones de los objetivos del programa, la del acceso al crédito. Como resultado, esta definición desatiende de manera evidente, la otra dimensión, relativa a la calidad del financiamiento, con el riesgo que ello involucra de sesgar la acción del programa sólo hacia la dimensión del acceso. Para efectos de conjurar este riesgo, parece recomendable segmentar la población objetivo en dos grupos: aquel de las empresas que no tienen acceso a crédito, ya debidamente identificado; y aquel de las empresas que, teniendo acceso a servicios bancarios, no accede a créditos distintos comerciales (distintos a los créditos de consumo y líneas de crédito de corto plazo renovables).

Un hallazgo relevante respecto a los documentos y el diseño del programa es que tanto la Población Potencial como la Población Objetivo se determinan sobre la base de aquellas empresas que no tienen créditos vigentes, excluyendo a aquellas empresas que accediendo a crédito, lo hacen en condiciones de calidad inadecuada.

5.2.1.2. Línea de Liquidez para IGRs.

La Ficha del Programa IGR IV, al interior del cual opera la Línea de Liquidez para IGRs, de termina que “la población potencial está constituida por el número de empresas con ventas anuales de hasta UF 150.000. Según datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), considerando sólo a las empresas formales y excluyendo a las empresas que no registran ventas, las MIPYMES (ventas hasta UF100.000) alcanzaron 903.157 unidades al año 2016 (última información disponible en la web del SII)”. En este caso, y a diferencia del Programa de Crédito MiPyME, se considera como población potencial, sólo a las empresas formales. Asimismo, no se excluye a las empresas que acceden a crédito, puesto que se supone que ellas pueden requerir garantías para la ampliación o reemplazo de créditos existentes o la obtención de un nuevo crédito.

La determinación de la población objetivo establece como criterio de focalización, la disponibilidad de parte de la empresa de activos a ser usados como contragarantías que respalden la emisión de certificados de fianza. Dado que el foco actual de la línea de IGR IV está en poner en valor los activos disponibles por las empresas, y permitir su fraccionamiento en múltiples garantías a través de la emisión de varios certificados de crédito, el criterio de focalización parece apropiado, tanto para la línea de IGR IV como para la Línea de Liquidez. Esta población objetivo, de acuerdo a Corfo, suma 39.829 empresas⁴⁸, cifra que parece baja cuando

⁴⁸ La cifra de 39.829 empresas se estima considerando sólo a aquellas empresas que accedieron a crédito y, a su vez, entregaron garantías reales. Para realizar este cálculo, se multiplica la población potencial (903.157 empresas) por el

se le compara con la cifra de MiPyMEs que, de acuerdo con ELE-3, tienen créditos vigentes, que suman 166.123, las que podrían optimizar la gestión de sus créditos si utilizaran los servicios de las IGRs.

Cabe señalar, que la cantidad de operaciones asociadas a la Línea de Liquidez, necesariamente estará limitada por el número de empresas que en cada momento cuentan con créditos garantizados con certificados de fianza emitidos por las IGR, los que ascienden a 3.510 a Junio del 2018.

5.2.2. Agentes Intermediarios

5.2.2.1. Programa de Crédito MiPyME

El Programa de Crédito MiPyME canaliza financiamiento a sus beneficiarios a través de Intermediarios Financieros No Bancarios, entidades que, al no ser o estar asociadas a Bancos, no están sujetas a las restricciones propias en materias de colocaciones que afectan a entidades que captan fondos del público. De acuerdo al Reglamento del Programa, podrán ser operadores de la modalidad general del Programa los IFNB que sean:

- a) Sociedades anónimas cuyo giro sea el otorgamiento de créditos, leasing o factoring.
- b) Sociedades por acciones, siempre que consideren en su estructura de gobierno corporativo la existencia de un Directorio, y cuyo giro sea el otorgamiento de créditos, leasing o factoring.
- c) Cooperativas de Ahorro y Crédito, en adelante, "CAC".
- d) Cajas de Compensación de Asignación Familiar, que tengan estructurada una plataforma para la colocación de créditos productivos.
- e) Fundaciones, Corporaciones y Organismos No Gubernamentales (ONGs), que cumplan con la normativa legal y reglamentaria vigente para la constitución de este tipo de instituciones, y siempre que otorguen créditos productivos.

Al momento de poner en marcha el Programa, CORFO identificó un total de 105 IFNBs en Chile, de las cuales 59 eran elegibles para las actividades del Programa. Entre el año 2014 y 2018 han participado en las líneas de microcrédito, factoring y leasing un total de CORFO un total de 17 empresas. En la actualidad se encuentran 11 IFNBs operando estas líneas. En la Tabla 5-4 se describen estas entidades.

En la actualidad se encuentran en operación 8 entidades que ofrecen crédito, de las cuales dos están orientadas al microcrédito (Fondo Esperanza y Emprende Microfinanzas) y una es una cooperativa de ahorro y crédito. Asimismo, existen tres empresas que ofrecen servicios de factoring y una que ofrece servicios de crédito y leasing. Cabe mencionar que la mayoría de estos intermediarios cuentan con presencia nacional, y sólo 3 circunscriben su acción a sólo una región. Destaca la amplia presencia territorial de las empresas orientadas al microcrédito.

porcentaje de empresas que sí accedieron a crédito (21%) y, luego, por el porcentaje de empresas que entregaron garantías (21%), de acuerdo a datos de la encuesta ELE.

Tabla 5-4: Intermediarios Financieros no Bancarios activos al año 2018.

Componente	Nombre Intermediario	Dotación Personal	Cobertura Sucursales	Número Sucursales	Ubicación Sucursales
Crédito	Autofin S.A. (*)	137	Nacional	480 puntos de venta	Puntos de ventas concesionarios
Crédito	BHV Capital Servicios Financieros SpA	8	Local	1 sucursal	Santiago
Crédito	COOP. de Ahorro y Crédito Santa Inés Ltda.	38	Local	5 sucursales	Viña del Mar(2), Quillota (2), Quilpue(1)
Crédito	Emprende Microfinanzas S.A.	144	Nacional	19 sucursales	RM, Región Valparaíso, Región Libertador Bernardo O'Higgins, Región del Maule, Región del Bio Bío, Región de la Araucanía.
Crédito	Fondo Esperanza SpA (*)	618	Nacional	56 oficinas	Desde Arica a Chiloé
Crédito y Leasing	Latam Factors S.A.	71	Nacional	4 sucursales	Santiago, Antofagasta, Concepción y Puerto Montt.
Crédito	Liquidez Factoring S.A.	16	Local	1 sucursal	Santiago
Crédito	Logros Factoring SpA	117	Nacional	34 sucursales	Santiago, Arica, Iquique, Calama, Antofagasta, Copiapó, Vallenar, La Serena, Ovalle, Illapel, Los Andes, Quillota, Viña del Mar, Melipilla, San Antonio, Rancagua, San Fernando, Curicó, Talca, Constitución, Linares, Chillán, Concepción, Coronel, Los Ángeles, Angol, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Castro, Coyhaique, Punta Arenas.
Factoring	Orsan Factoring S.A.	38	Nacional	5 sucursales	Santiago, Antofagasta, Viña del Mar, Concepción y Temuco.
Factoring	Servicios Financieros Progreso S.A.	107	Nacional	9 sucursales	Santiago, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Rancagua, Talca, Concepción, Los Ángeles y Puerto Montt.
Factoring	Smb Factoring S.A.	33	Regional	6 sucursales	Santiago, La Serena, Antofagasta, Viña del Mar, Concepción y Puerto

					Montt
--	--	--	--	--	-------

Fuente: Corfo, 2018

A luz de estos antecedentes, se puede concluir que:

- Los criterios de elegibilidad establecidos en el Reglamento del Programa son consistentes con el diseño y la racionalidad que sustenta el programa
- El número de IFNB activos en el programa es aún pequeño, en comparación con los 105 IFNBs existentes en el país. Los IFNBs participantes están especialmente orientados al crédito y sólo tres de ellos se orientan al factoring. Existe solamente un operador de Leasing, lo que limita las posibilidades de cumplimiento del objetivo de incrementar los plazos del financiamiento para inversión.
- El despliegue geográfico de las sucursales o puntos de atención del conjunto de los IFNB activos ofrecen un potencial de alta cobertura, al menos en las zonas urbanas.

5.2.2.2. Línea de Liquidez IGR

El Reglamento del Programa IGR IV (página 6) establece que las Instituciones de Garantía Recíproca “son las Cooperativas o Sociedades Anónimas de Garantía Recíproca creadas al amparo de la Ley N° 20.179 que tienen por objeto exclusivo el otorgamiento de garantías personales a los acreedores de sus Beneficiarios y Beneficiarias, con la finalidad de caucionar obligaciones que ellos/ellas contraigan, relacionadas con sus actividades empresariales, empresariales, productivas, profesionales o comerciales”. Son elegibles las IGRs con clasificación en Categoría “A” en el registro de IGR que lleva la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras., a que se refiere el Artículo 18° de la Ley N°20.179.

En el año 2018 existen cinco IGRs activas⁴⁹, estando algunas de ellas patrimonialmente relacionadas entre sí: Avla y First Aval, Suaval y Aval Pyme, y Pymer, orientadas al mismo segmento de empresas. La dotación promedio de personal de estas agrupaciones asciende a 50 funcionarios. Estas entidades prestan sus servicios desde Santiago, aunque atienden requerimientos regionales a través de viajes de sus ejecutivos.

Tabla 5-5: Instituciones de Garantía Recíproca activas al 2018.

Año	Pymer N° de empleados	Suaval N° de empleados	Aval Pyme N° de empleados	Avla N° de empleados	First Aval N° de empleados
2013	9	17	0	55	0
2014	11	26	0	75	0
2015	15	34	0	85	0

⁴⁹ Activas en el marco del programa de cobertura IGR. Se debe señalar que hay otras IGRs que no participan en IGR IV, pero sí en IGR I, II y/o III.

2016	13	39	0	97	0
2017	13	45	0	92	0
Despliegue fuera de RM	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por Corfo.

5.2.3. Focalización

Para el Programa de Crédito MiPyME, la Ficha del Programa a septiembre 2018⁵⁰, elaborada por CORFO, declara que el programa se focalizará en “aquellas empresas MiPyMEs que no son sujeto de crédito de Instituciones financieras bancarias para recibir financiamiento productivo”. Para dimensionar este segmento se multiplica la población objetivo por la proporción de 59,6% que no accedió a crédito el año 2015. (EME-4), resultando una cifra de 1.087.330 empresas. No existen otros elementos de carácter regional o territorial incluidos en un vector de focalización.

Esta opción de focalización nos merece los siguientes comentarios:

- El criterio de focalización escogido –“aquellas MiPyMEs que no acceden al crédito”—incluye a una parte sustancial de las empresas en las que, de acuerdo a sus objetivos, el programa busca hacer una diferencia. Sin embargo, también excluye a un segmento importante de empresas que el programa busca atender: aquellas que, accediendo a servicios bancarios, no obtienen financiamiento de la calidad requerida para sus necesidades. La no consideración de este segmento de empresas como parte de la población objetivo del programa, puede sesgar los esfuerzos de los ejecutores en contra su debida atención, poniendo en evidente riesgo el cumplimiento de sus objetivos. Cabe revisar, por lo tanto, este criterio de focalización.
- La falta de una mayor focalización al interior del vasto universo de empresas que el programa declara su intención de atender denota una falta de análisis respecto de los niveles de atención a distintos segmentos en su interior en los cuales tendría sentido focalizar esfuerzos, especialmente considerando que el volumen de recursos disponible es relativamente bajo. Cabría por ejemplo preguntarse si hay regiones geográficas o ramas productivas que estén particularmente sub-atendidas. Dada la modalidad de operación del instrumento, en que la cobertura territorial o sectorial es particularmente dependiente de las opciones de los IFNB escogidos, se enfrenta el riesgo de profundizar diferencias en el nivel de inclusión financiera entre segmentos de empresas.

La Línea de Liquidez para IGR no parece tener un criterio de focalización distinto que el programa del cual es un componente (IGR IV), que corresponde al de las empresas formales, con ventas inferiores a UF150.000 anuales y que cuenten con garantías para acceder a certificados de fianza. CORFO calcula que el número de empresas que cumple este requisito es de 39.829 empresas. No existen otros elementos de carácter regional o territorial incluidos en este vector de focalización.

⁵⁰ A la fecha de elaboración de este estudio, este instrumento se encontraba en reevaluación por parte de Corfo.

Los consultores coinciden con CORFO en cuanto a que no parece tener sentido establecer un criterio de focalización distinta entre la Línea de Liquidez y la Línea de Cobertura IGR IV, toda vez que su propósito es hacer más atractiva y fluida esa línea, más que marcar alguna orientación complementaria a ella. Respecto de si la focalización actual de la Línea IGR IV es adecuada, no nos cabe pronunciarnos, pues se trata de un juicio que va más allá del alcance de esta consultoría.

5.2.4. Priorización

Por criterios de priorización entendemos a aquellos que permiten ordenar el flujo de beneficiarios dentro de un plazo plurianual, determinando en forma no arbitraria a quiénes se atiende antes y a quiénes después.

Para el caso del Programa de Crédito MiPyME, la ficha de programa declara que no existen criterios de Priorización distintos a los determinados por los IFNBs a la hora de asignar los créditos. Ello no resulta extraño en circunstancias en que no parece haber un esfuerzo de focalización que privilegie segmentos de beneficiarios y que no parecen existir importantes restricciones presupuestarias que obliguen a un racionamiento del crédito entregado a los IFNBs.

Cabe hacer una salvedad que no ha sido recogida en las Fichas de Programas. Las operaciones de refinanciamiento de factoring han sido diseñadas de manera que su colocación se haga en base a procesos de licitación, que privilegie a los IFNBs que ofrezcan la menor tasa de descuento a cliente final. Naturalmente, este es un mecanismo de gestión que, si bien no prioriza ex ante a un segmento particular de empresa, si otorga un apoyo diferenciado a aquellas IFNB que hacen un esfuerzo en materias de focalización de sus colocaciones y eficiencia en su gestión para hacerse acreedoras de los recursos. Este es un principio valorable, que se sugiere mantener⁵¹.

Cabe señalar que, en la medida que el programa vaya teniendo éxito en atraer a nuevos IFNBs a la intermediación de sus recursos crediticios, puede darse una situación de escasez de fondos, para lo cual sería conveniente evaluar posibles criterios de priorización.

Para el caso de la Línea de Liquidez para IGRs, no existe un criterio de priorización, puesto que la idea es precisamente que esta línea esté disponible para toda aquella que haya accedido a un certificado de fianza y que entre en situación de no pago. En la eventualidad de que la IGR esté pronta a agotar el uso de su línea de crédito, es resorte de ella establecer prioridades de uso. En opinión de los consultores, no cabe involucrar al programa en ese nivel de decisión.

5.2.5. Riesgos de Errores de Inclusión y Exclusión

Entenderemos como riesgos de inclusión a aquellos que se derivan de la posibilidad de que empresas que están fuera del segmento objetivo hagan uso de un instrumento de política y riesgo de exclusión aquellos que

⁵¹ Una modalidad análoga, pero menos exigente, está implícita en la asignación de refinanciamiento a entidades crediticias y de leasing, las cuales acceden a ventanillas para la obtención de créditos. En este caso accede a los recursos aquel IFNB que está dispuesto a pagar el interés cobrado por CORFO y ofrecer al cliente final el financiamiento de acuerdo a las condiciones establecidas por CORFO. Este mecanismo naturalmente privilegia a los IFNB que están dispuestos a cumplir con estas condiciones, dejando fuera a los que no lo hacen.

se derivan de la posibilidad de que potenciales beneficiarios del programa queden (sistemáticamente) excluidos del acceso a sus beneficios.

Analizando el diseño del Programa de Crédito MiPyME, detectamos como principal riesgo de inclusión, el que se origina por la delegación del chequeo de elegibilidad de los beneficiarios a los IFNBs, y la existencia de mecanismos débiles de contra-chequeo en CORFO, en base a información independiente. Con ellos nos referimos fundamentalmente al hecho que CORFO, en la actualidad no está chequeando que las empresas beneficiarias reportadas por las IFNB cumplan con los requisitos de tamaño ni de giro comercial establecidos en el reglamento del programa. En el Capítulo relativo a la “Evaluación sobre la Implementación”, más adelante, se proveerá evidencia empírica acerca de la relevancia de este riesgo.

En el ámbito de la exclusión aparecen dos fuentes de riesgo; la primera enraizada en el diseño global del Programa, y la segunda asociada al insuficiente esfuerzo de análisis de los distintos segmentos que componen la población objetivo.

El primer riesgo de exclusión está asociado a la posibilidad real de que los intermediarios financieros no bancarios no estén disponibles a requerir los créditos de CORFO a las tasas que este ofrece, por cuanto los requerimientos de colocación no generan los spreads necesarios para cubrir el riesgo del segmento de clientes que ellos atienden o sus costos de operación. Ello dejaría fuera del programa a un número importante de empresas cuya atención está entre los objetivos del programa., y que pudiesen no encontrarse adecuadamente cubiertas por las IFNBs operando dentro del programa. De darse esta circunstancia, podría resultar atractivo relajar algunos requisitos de asignación, por ejemplo, las tasas de colocación a cliente final, lo cual si bien permitiría aumentar la colocación, reduciría la adicionalidad en materias de calidad del financiamiento que el programa busca promover. Si la evidencia de la ejecución del programa apunta en esta dirección, cabe revisar los supuestos del programa y rediseñar sus modalidades de operación.

Un segundo riesgo de exclusión puede provenir del hecho de que los IFNBs concentren las colocaciones de los recursos obtenidos de CORFO en ciertos segmentos con escasa adicionalidad (cuya incorporación al programa genera una baja rentabilidad social), excluyendo a otros grupos que realmente requieren de apoyo público. Este es un riesgo real, puesto que el modelo de operación entrega al IFNB la selección de sus clientes, y es razonable suponer, por ejemplo, que este escogerá a aquellos potenciales clientes que le demandan menor costo de transacción o menor riesgo. Ello probablemente se traducirá en una sub-atención, en igualdad de condiciones, a empresas que operan en zonas rurales o que cuenten con menores activos tangibles a ser usados como garantía. En la actualidad el programa no parece contar con mecanismos para chequear si este riesgo se está materializando. En el “Evaluación sobre la Implementación”, de ser posible acceder a la información relevante, intentaremos dimensionar el nivel de materialización de este riesgo.

En el caso de la Línea de Liquidez para IGRs, los riesgos de errores de inclusión provienen nuevamente del hecho de que el análisis de elegibilidad de los beneficiarios es delegado a los IGRs, y CORFO sólo evalúa la elegibilidad de la empresa beneficiada una vez que esta ha dejado de pagar su crédito. Ello da origen a la constatación de la entrega de un beneficio a una empresa no elegible, sino también a un riesgo patrimonial de CORFO, por cuanto se habría pagado con un crédito entregado por CORFO una obligación que no será resarcida por la misma entidad, sino por la IGR. Para evitar este tipo de problemas es también deseable

establecer mecanismos oportunos de chequeo de elegibilidad de las empresas, al menos en términos del cumplimiento del requisito de tamaño.

Los riesgos de exclusión asociados a la Línea de Liquidez para IGRs, son los mismos que los asumidos por la línea IGR IV, de la cual forma parte, y el análisis de esta dimensión excede el ámbito de análisis de este estudio.

5.2.6. Análisis y recomendaciones

En base a la revisión de antecedentes y las entrevistas realizadas, se concluye la existencia de tres problemas de alineamiento de las soluciones planteadas con la población objetivo.

a. Desatención del objetivo de la calidad del financiamiento de empresas que han accedido al crédito.

El Programa de Crédito MiPyME, si bien a nivel de objetivos sugiere la existencia de problemas que aquejan diferenciadamente a segmentos de empresas distintos, no realiza, a nivel operativo, una segmentación adecuada que garantice un abordaje focalizado de esos problemas. Nos referimos, por una parte, al problema de acceso al crédito que afecta fundamentalmente a las microempresas, y en menor medida a las pequeñas empresas, y por otra, al problema de calidad del crédito (tipo de crédito, tasa y plazo), que afecta fundamentalmente a las empresas pequeñas y medianas.

Ello se evidencia en varios niveles. Por una parte, la definición de las poblaciones potenciales y objetivo queda circunscritas preferentemente a las microempresas que no acceden a crédito, excluyéndose de esa definición a todas las empresas que acceden a modalidades de crédito no ajustadas a sus necesidades de inversión y capital de trabajo⁵². Por otra, el programa no realiza una adecuada segmentación que permita distinguir ambos grupos de empresas y focalizar esfuerzos específicos para cada uno de ellos. Ello sorprende, porque supuestamente la inclusión de las líneas de apoyo a las operaciones de factoring y leasing está especialmente orientada a ofrecer a las PYMEs mejores alternativas de financiamiento en materias de costo y plazos.

Esta falta de diferenciación de segmentos, y la consecuente ausencia de focalización del esfuerzo en la solución de sus problemas específicos, puede conducir a resultados del programa sesgados hacia un cumplimiento holgado de las metas en el campo del microcrédito y dificultades para alcanzarlas en el ámbito de la calidad del financiamiento para las PYMEs. Una mirada agregada, que no distinga los objetivos específicos para cada segmento, probablemente destacará el acceso de grandes números de microempresas que acceden al crédito, dejando a la sombra resultados más modestos en materias de financiamiento a la PyME en mejores condiciones de tasa y plazo. Se recomienda, por lo tanto, diferenciar claramente a nivel de objetivos, diseños y modelos de gestión de los componentes de microcrédito para la microempresa, y financiamiento para la PyME.

b. Riesgos de error de exclusión de MiPyMEs.

⁵² A la fecha de elaboración de este estudio, la ficha sobre la cual se realiza el análisis de población potencial y objetiva, se encontraba en reevaluación por parte de Corfo.

La ausencia, por otra parte, de una adecuada segmentación de las empresas al interior de la amplia categoría de MiPyMEs, que permita distinguir cuales de aquellas enfrentan de manera más acuciante los problemas de exclusión y baja calidad del crédito, genera un importante riesgo de exclusión, puesto que existen incentivos para que los IFNBs puedan destinar los fondos que reciben a segmentos de empresa que involucren bajos costos de atención, pero también bajos beneficios sociales. La contraparte de ello es que empresas que sí requieren del apoyo público, no lo reciban. Entendiendo que la caracterización ex ante de esos segmentos no es necesariamente fácil se recomienda realizar, periódicamente, estudios de segmentación de beneficiarios efectivos que permitan monitorear si el programa está sistemáticamente excluyendo ciertos grupos de empresas, y así ajustar los incentivos a las IFNBs para que los incorporen entre sus clientes.

c. Riesgos de error de Inclusión.

La ausencia de mecanismos sistemáticos que chequeen que las empresas beneficiarias del financiamiento otorgado por IFNBs y certificados de fianza por IGRs, se ajusten a los criterios de elegibilidad establecidos por CORFO —especialmente en materia de tamaño— establece un riesgo de inclusión. Este puede ser contenido estableciendo un proceso recurrente de chequeo de las listas de empresas beneficiarias en base al cruce con información del Servicio de impuestos Internos. En este cruce, no obstante, se debe tener precaución con respecto al nivel de actualización de información de dicha información, así como el nivel de informalidad en el segmento de la micro y pequeña empresa.

5.3. EVALUACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN

5.3.1. Calidad de los procesos de producción y entrega

A la fecha los distintos componentes que dan forma a los programas en evaluación cuentan con procesos estandarizados y diagramados, cuya renovación se realiza anualmente durante el segundo semestre de cada año, y que se presentan en la forma de Manuales de Operaciones elaborados por la propia Gerencia de Inversión y Financiamiento. De esta forma, los mapas de procesos levantados por la entre julio y septiembre de 2017, y proporcionados en el marco de este estudio al Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, corresponden a los procesos actualizados que actualmente operan en la institución. Esta revisión documental fue validada en reuniones del día 13 de septiembre de 2018.

Los principales macro-procesos de ambos programas, junto a los productos intermedios generados son los siguientes:

5.3.1.1. Crédito Corfo Mipyme

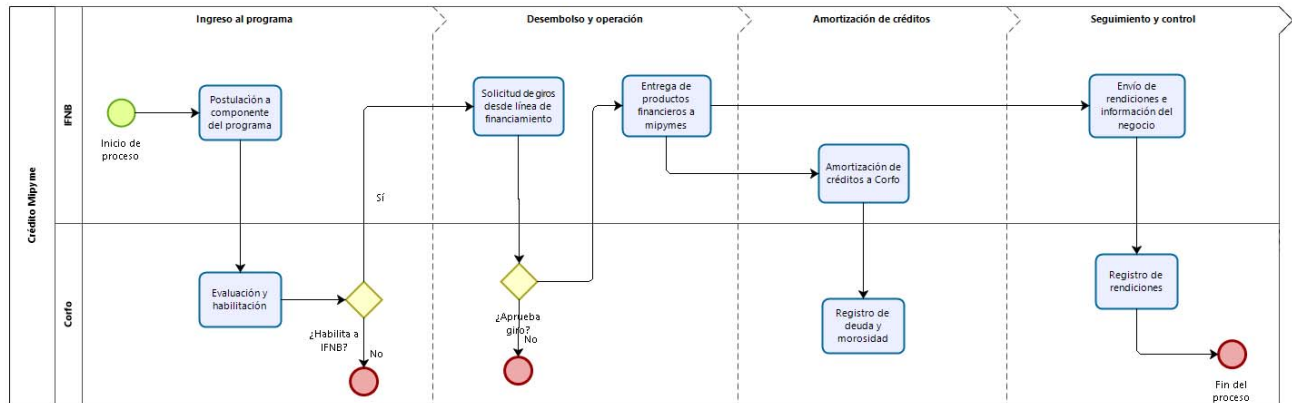
El Programa de Crédito Corfo Mipyme engloba los productos de crédito, leasing y factoring entregados a IFNB para efectos de promover mejores condiciones en el acceso crédito en micro y pequeñas empresas. Las ilustraciones de procesos se presentan en el Anexo N°3, y serán referenciadas en base al número correlativo del mismo.

Para el acceso al programa por parte de los intermediarios financieros, el reglamento establece la modalidad de ventanilla abierta, así como la opción de realizar licitaciones abiertas de fondos que impliquen el cierre de la ventanilla. Desde el 10 de abril de 2017, crédito y leasing operan mediante ventanilla abierta y se encuentran con sus procesos vigentes. En el caso del factoring, a través del Acuerdo N° 28.808 del Comité Ejecutivo de Créditos de Corfo, el ingreso se constituyó a través de licitación pública, siendo el único ejercicio realizado el del año 2017, donde tres instituciones se adjudicaron fondos. Actualmente se está a la espera de toma de razón en Contraloría de una modificación al reglamento, que permita reabrir la línea de factoring a través de un sistema de ventanilla restringida, donde existiría la posibilidad de ingreso permanente de nuevas instituciones, con una tasa máxima establecida para la entrega de servicios.

Cabe señalar que el Programa Corfo Mipyme cuenta con una modalidad de ingreso general y una modalidad de ingreso especial, subdividida a su vez en agropecuaria e indígena. No obstante, esta línea especial sólo se distingue por distintos requisitos de ingreso y la consiguiente diferencia en la documentación solicitada, no exhibiendo diferencias significativas en términos procedimentales.

En términos operacionales, se puede distinguir una primera fase de ingreso y evaluación del intermediario, seguido de una fase de desembolso y operación de los recursos, la que es seguida por una fase de amortización de la deuda del intermediario con Corfo, y finalmente una fase de seguimiento y control que se realiza durante toda la duración del crédito del intermediario. Esto se puede reflejar en la Ilustración 5-1: Proceso general de programa Crédito Corfo Mipyme.

Ilustración 5-1: Proceso general de programa Crédito Corfo Mipyme



Powered by bizagi Modeler

Fuente: elaboración propia

Los principales procesos asociados al programa de Crédito Corfo Mipyme son los siguientes:

Ingreso al programa de una IFNB

Ingreso y evaluación por ventanilla abierta

De acuerdo al esquema presentado en la Ilustración 5-2: *Proceso simplificado de evaluación e ingreso al programa vía ventanilla abierta*, esta etapa se inicia con la solicitud de ingreso al programa, mediante ventanilla abierta, por parte de la institución financiera no bancaria, hasta la firma del contrato de participación entre la IFNB y Corfo. Una vez validada la completitud de la solicitud, se realiza una evaluación de los antecedentes técnicos y comerciales de la IFNB por parte de las Unidades Comercial y de Gestión de Riesgos, que analizan la viabilidad de la entidad financiera para cumplir con los posibles compromisos adquiridos con Corfo en caso de ser aceptados en el programa. Estos antecedentes se encuentran especificados en el numeral 6 del Reglamento del programa, y de acuerdo a Corfo, para su revisión se cuenta con un plazo estimado de 12 días. Estos antecedentes se pueden revisar en el Anexo N°4 del presente informe.

Luego de la evaluación interna se efectúa un Comité Interno GIF donde las unidades evaluadoras presentan al equipo directivo GIF la evaluación de riesgo del IFNB. Con la validación de esta instancia, es presentada al Comité Ejecutivo de Créditos (CEC) de Corfo. Si corresponde, una vez aprobada por este organismo y si el monto requerido por el IFNB supera las 5.000 UTM, la resolución respectiva debe ser tomada de razón por la Contraloría. Cuando la resolución es tomada de razón comienza la tramitación del contrato de participación del IFNB, en caso de que no tenga uno vigente. Durante el periodo 2017, el tiempo promedio de toma de razón de Contraloría fue de 14,25 días corridos, con un mínimo de 12 y un máximo de 15 días⁵³.

⁵³ Considerando la fecha de ingreso por Oficina de Partes a CGR y la fecha de toma de razón.

Esta etapa finaliza con la firma de un "Contrato de Participación" que formaliza el ingreso de la IFNB al programa, con la consiguiente apertura de una línea de crédito para operar.

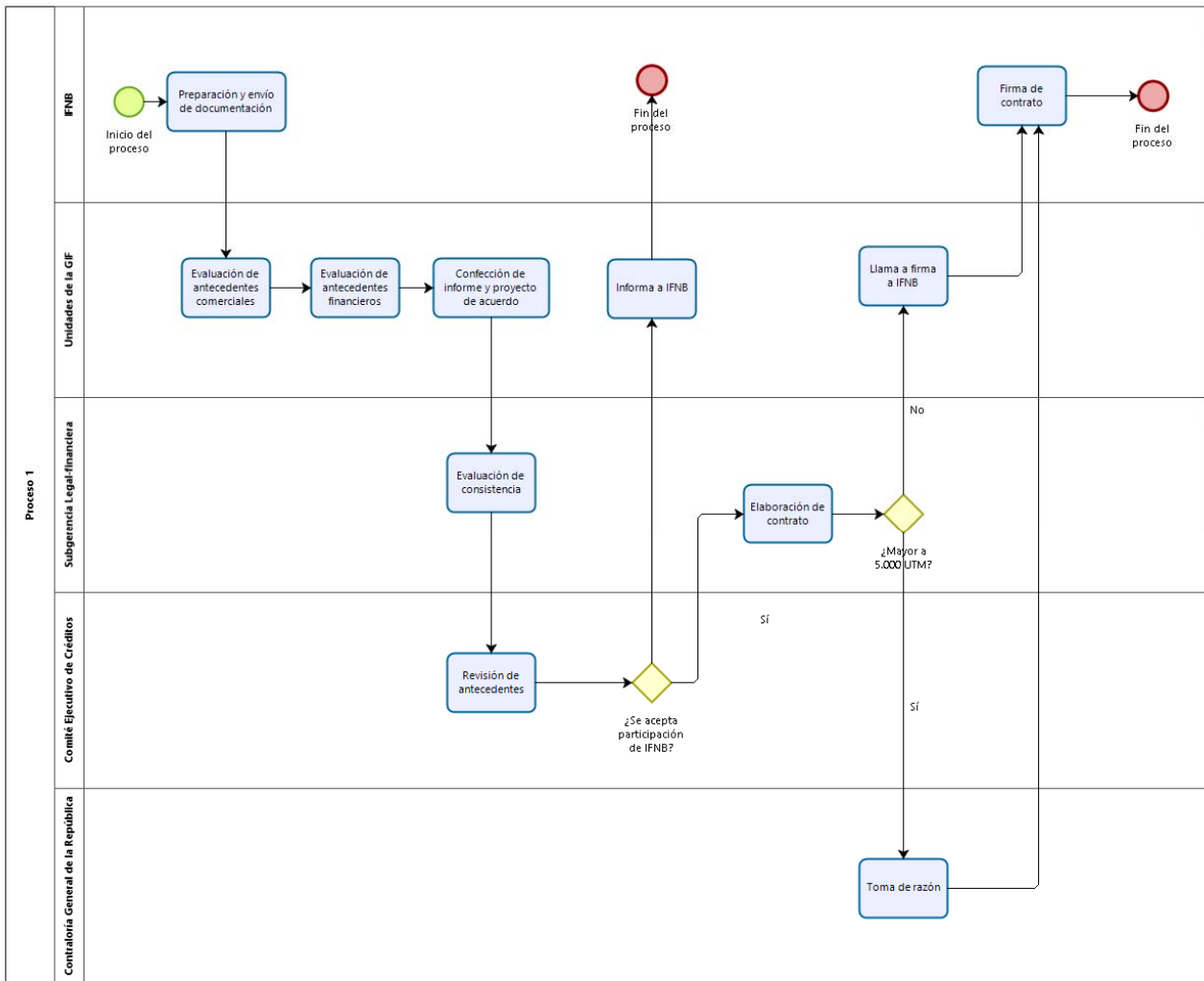
Las principales unidades asociadas a este proceso con las Unidad Comercial (UC) y la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR). La primera, junto con tomar la gestión del proceso, realiza la evaluación del modelo de negocio y los antecedentes comerciales de la IFNB que busca entrar al programa. La UGR, por otro lado, realiza el análisis del riesgo financiero de la entidad que postula. Finalmente, la IFNB es responsable de entregar toda la información de acuerdo a lo solicitado por reglamento, además de responder a requerimientos adicionales por información incompleta o imprecisa por parte de las unidades de Corfo.

En términos de plazo, el proceso de evaluación del componente de crédito, desde la creación del programa hasta el primer semestre 2018, tuvo una duración promedio de 46,6 días, que se dividió en 23,8 días en la Unidad Comercial (UC), 14,9 en la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR) y 7,9 en tarea de responsabilidad del IFNB. En el caso del Leasing, la única operación registrada tomó 60 días, considerando 14 días en la Unidad Comercial, 22 días en la Unidad de Gestión de Riesgos y 24 días en tareas de responsabilidad del IFNB.

Se debe señalar que el programa Crédito Corfo Mipyme no cuenta con metas asociadas a plazos en sus manuales de operación ni por reglamento. No obstante, en el caso de la Unidad de Gestión de Riesgos, actualmente se cuenta con una meta asociada a su Convenio de Desempeño Colectivo enero-octubre 2018, que corresponde a un 80% de solicitudes tramitadas en un periodo inferior a 35 días⁵⁴. A partir de los datos analizados del periodo, no se encuentran solicitudes que se encuentren por sobre este plazo establecido. En el caso de la Unidad Comercial, no existen metas asociadas a esta actividad.

⁵⁴ En relación a todas las solicitudes tramitadas por la UGR, no sólo Crédito Corfo Mipyme.

Ilustración 5-2: Proceso simplificado de evaluación e ingreso al programa vía ventanilla abierta



Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Ingreso y evaluación vía licitación

El reglamento vigente permite la licitación como una modalidad para adjudicar recursos del programa, por lo que cuando esta modalidad se encuentra vigente para algún componente del programa, se cierra su ventanilla. Actualmente, a través del Acuerdo N° 28.808 del Comité Ejecutivo de Créditos de Corfo, esta modalidad se encuentra vigente sólo para la línea de factoring, debido a que en esta línea se consideró primordial la reducción de tasas, donde la licitación se percibió como un instrumento adecuado para lograr dicho objetivo. No obstante, actualmente el ingreso al programa para la línea de Factoring se encuentra suspendida, por lo que no hay nuevos procesos licitatorios en preparación, y sólo se encuentran operando las entidades que adjudicaron fondos durante el año 2017.

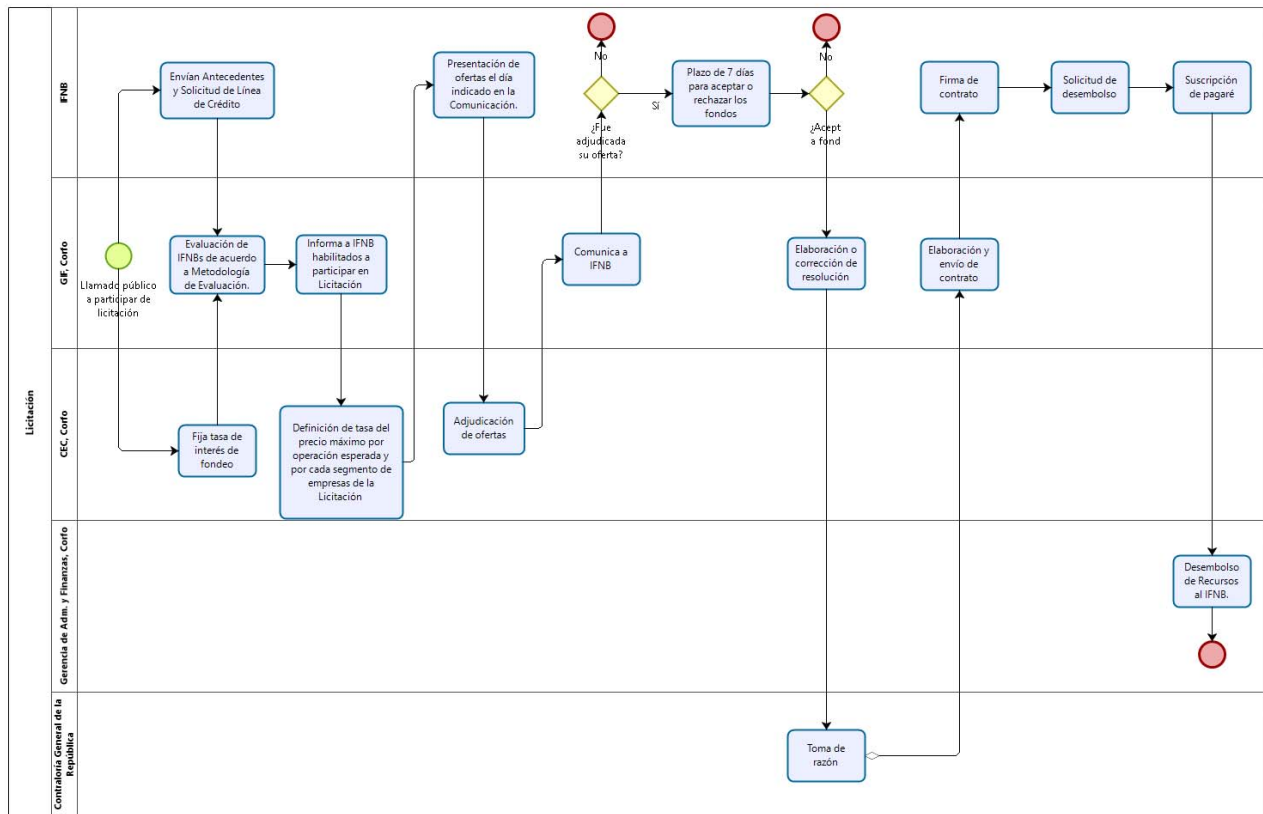
De acuerdo al esquema de procesos mostrado en la Ilustración 5-3: Proceso de evaluación e ingreso al programa vía licitación, el proceso de licitación se inicia con un llamado público de Corfo a IFNB a participar de la licitación en la línea de factoring, luego de lo cual las entidades interesadas envían sus antecedentes para abrir una línea de crédito con Corfo. De estas entidades Corfo realiza una primera evaluación de las entidades habilitadas para ofertar, las cuales son presentadas al Comité GIF y luego al Comité Ejecutivo de Créditos. Las entidades que pasen esta primera evaluación, cuentan posteriormente con un periodo de consultas, luego del cual pueden ofertar. En este proceso existen tres segmentos de empresas en la licitación: Microempresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas. Por cada uno de ellos, el intermediario puede presentar un máximo de dos ofertas. En total, cada intermediario puede presentar seis ofertas a la licitación de factoring.

Una vez cerrado el proceso licitatorio, se realiza una apertura y evaluación de las ofertas, que sigue el mismo proceso descrito en el ingreso por ventanilla, para luego adjudicar a las empresas que cumplan con ofertar tasas de interés por debajo de la tasa de corte establecida por el Comité Ejecutivo de Créditos de Corfo, y en caso de haber más oferta que fondos, optar por los IFNB con las menores tasas. Este proceso finaliza con la suscripción de Contratos de Participación a más tardar los 15 días siguientes a la fecha de la Comunicación de la Resolución tramitada. Previo a esta firma, se realiza el mismo proceso descrito para la firma de contrato mediante ventanilla abierta, con paso por el comité GIF, CEC, y finalmente Contraloría.

En cuanto a los plazos del periodo de licitación, se debe señalar que en la única experiencia registrada, el llamado público se realizó el día 12 de abril para la pre-evaluación de las IFNB interesadas. Luego de esta fase se realizó un segundo llamado el día 7 de septiembre de 2017 restringido a las IFNB ya habilitadas, y el plazo de postulación se extendió hasta el día 2 de octubre. Por otro lado, el día 2 de noviembre de 2017 se ejecuta el acuerdo N° 28.852 del Comité Ejecutivo de Créditos de CORFO, adoptado en Sesión N° 20, celebrada el 20 de octubre de 2017, que establece las tasas máximas para la licitación en curso. Finalmente, el día 20 de noviembre se fecha acta de adjudicación de las ofertas de licitación con toma de razón de Contraloría General de la República. En total, la licitación tomó 222 días corridos, sin existir un plazo preestablecido con anterioridad.

Dentro del plazo asociado a la licitación, se debe señalar que la evaluación por parte de la Unidad Comercial tomó en promedio 14 días hábiles (con mínimo de 7 días y máximo de 25), y la realizada por la Unidad de Gestión un promedio de 15 días hábiles (con un mínimo de 4 y un máximo de 26). Al igual que en el acceso por ventanilla abierta, no existen metas asociadas a plazos en reglamento ni manuales de operación, aunque se mantiene la meta asociada a Convenio de Desempeño Colectivo de la UGR, en relación al 80% de las solicitudes tramitadas bajo 35 días. En el caso de la Unidad Comercial, no existen metas asociadas a esta actividad.

Ilustración 5-3: Proceso de evaluación e ingreso al programa vía licitación



Powered by bizagi Modeler

Fuente: Elaboración propia a partir de diagramas GIF

Desembolso y operación

Una vez que la IFNB obtiene su aprobación para operar con alguno de los componentes del programa, la empresa cuenta con un periodo de 90 días para realizar un máximo de dos giros con los saldos aprobados.

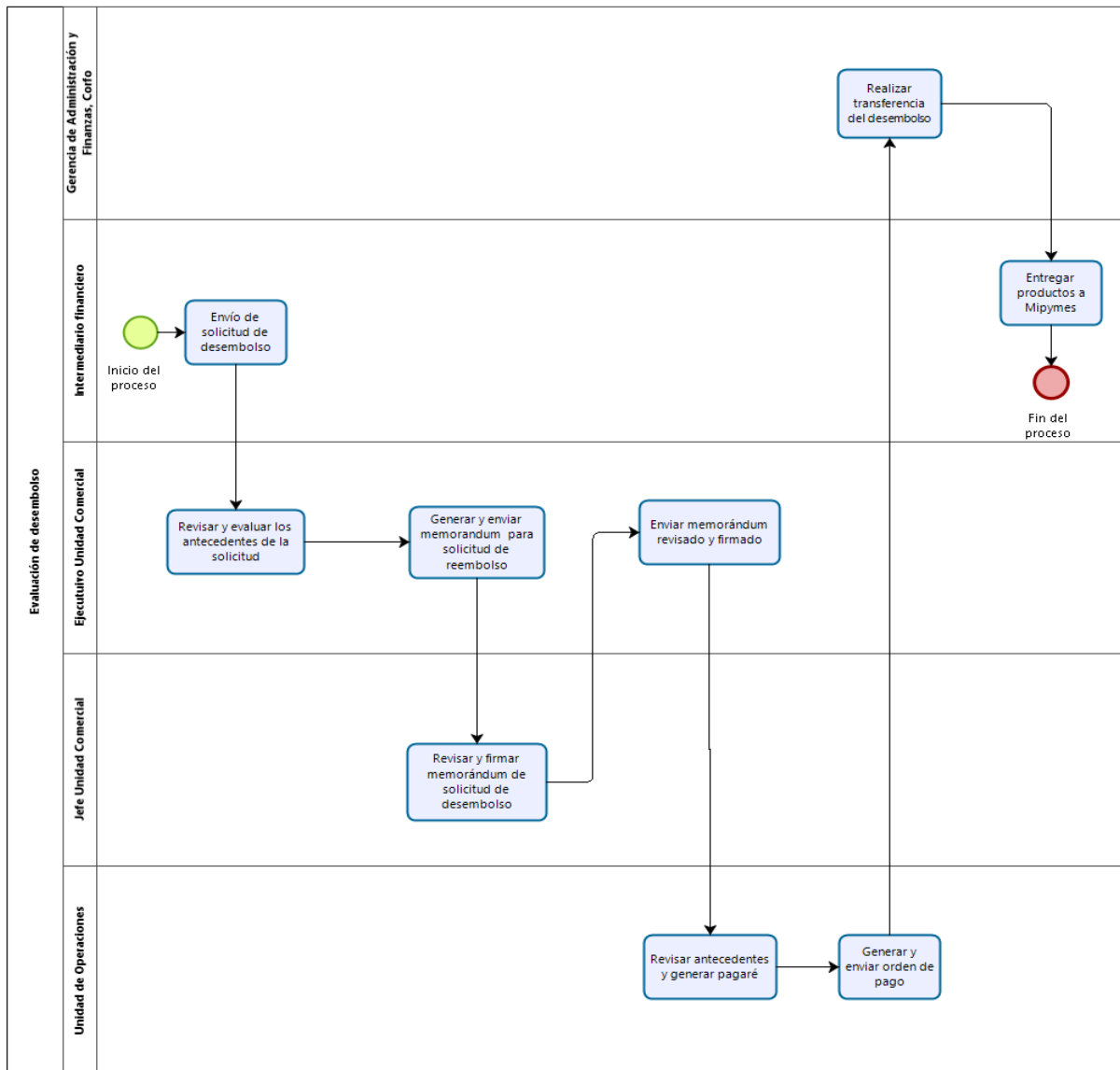
De acuerdo a la Ilustración 5-4: Proceso simplificado de desembolso de recursos, esta etapa inicia con una solicitud formal de recursos, a partir de la línea de créditos, por oficina de partes de Corfo, a lo que se debe incluir un pagaré a favor de la Corporación en que se establecen las condiciones de pago del crédito girado. Se continúa con la generación de un memorándum de solicitud de desembolso y finalmente con la aprobación de la orden de pago por parte de la Unidad de Operaciones de la GIF. En caso de que la documentación no cumpla con lo requerido⁵⁵, la Unidad Comercial de la GIF puede solicitar mayor precisión al respecto.

⁵⁵ Por ejemplo, solicitudes sin firma autorizada o que no incluyan pagarés.

Luego del giro, las IFNB cuentan con procesos internos que le permiten entregar los productos financieros comprometidos con Corfo, a los beneficiarios finales del programa (MiPyMEs).

Este proceso finaliza con el desembolso por parte de la Gerencia de Administración y Finanzas de Corfo a la INFB con el monto solicitado, según los términos establecidos en el Contrato de Participación, así como la posterior recepción de los recursos por parte de la IFNB y su entrega en forma de productos financieros a los beneficiarios finales. De acuerdo al Reglamento, este desembolso debe ocurrir en 5 días hábiles, y de acuerdo a los intermediarios entrevistados, no existen observaciones con respecto a este plazo. La Unidad de Operaciones a cargo de este desembolso no cuenta con metas asociadas a esta actividad.

Ilustración 5-4: Proceso simplificado de desembolso de recursos



Powered by
bizagi
Modeler

Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Proceso de amortizaciones

Este proceso consiste en el reembolso progresivo del financiamiento entregado por Corfo a la IFNB, según un plan de pagos establecido durante la apertura de la línea de crédito. En esta actividad Corfo también recibe los intereses devengados en el periodo, así como posibles intereses por mora.

En el caso de los componentes de crédito y leasing, el Reglamento especifica un plazo mínimo de 30 días desde la firma del contrato, y un máximo de 120 meses desde el mismo hito, para cumplir con los compromisos financieros. En el caso del factoring, se considera un mínimo de 30 días y un máximo de un año, con posibilidad de renovación por un año adicional.

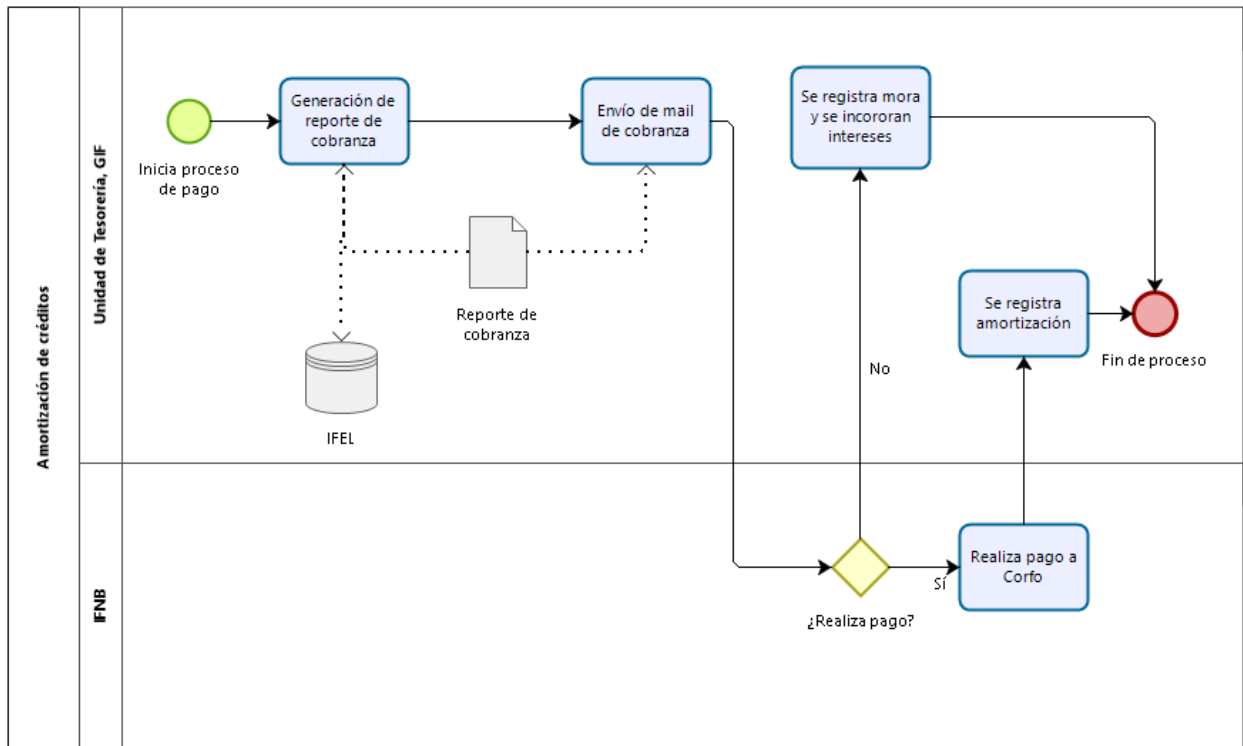
De acuerdo a la Ilustración 5-5: Proceso de amortización de créditos, este proceso se inicia con la realización del pago por parte del IFNB, y continúa con su validación y registro por parte de la Unidad de Contabilidad de la Gerencia de Administración y Finanzas.

Complementariamente, la IFNB puede decidir prepagar el financiamiento recibido, para lo cual debe informar a Corfo su intención de prepagar total o parcialmente su crédito. Esto es posteriormente evaluado por la Unidad Comercial, que valida la deuda vigente con la Unidad de Operaciones de la GIF, y finalmente comunica los saldos vigentes a la IFNB para proceder al pago. Este proceso se grafica en la Ilustración 5-6: Proceso simplificado de prepago⁵⁶. Se debe señalar que este prepago está sujeto a comisiones y a una prohibición de solicitar nuevos financiamientos a Corfo en este programa, los cuales se establecen en el numeral 14 del reglamento.

Este proceso finaliza con el reembolso total del monto solicitado a Corfo dentro de los plazos establecidos.

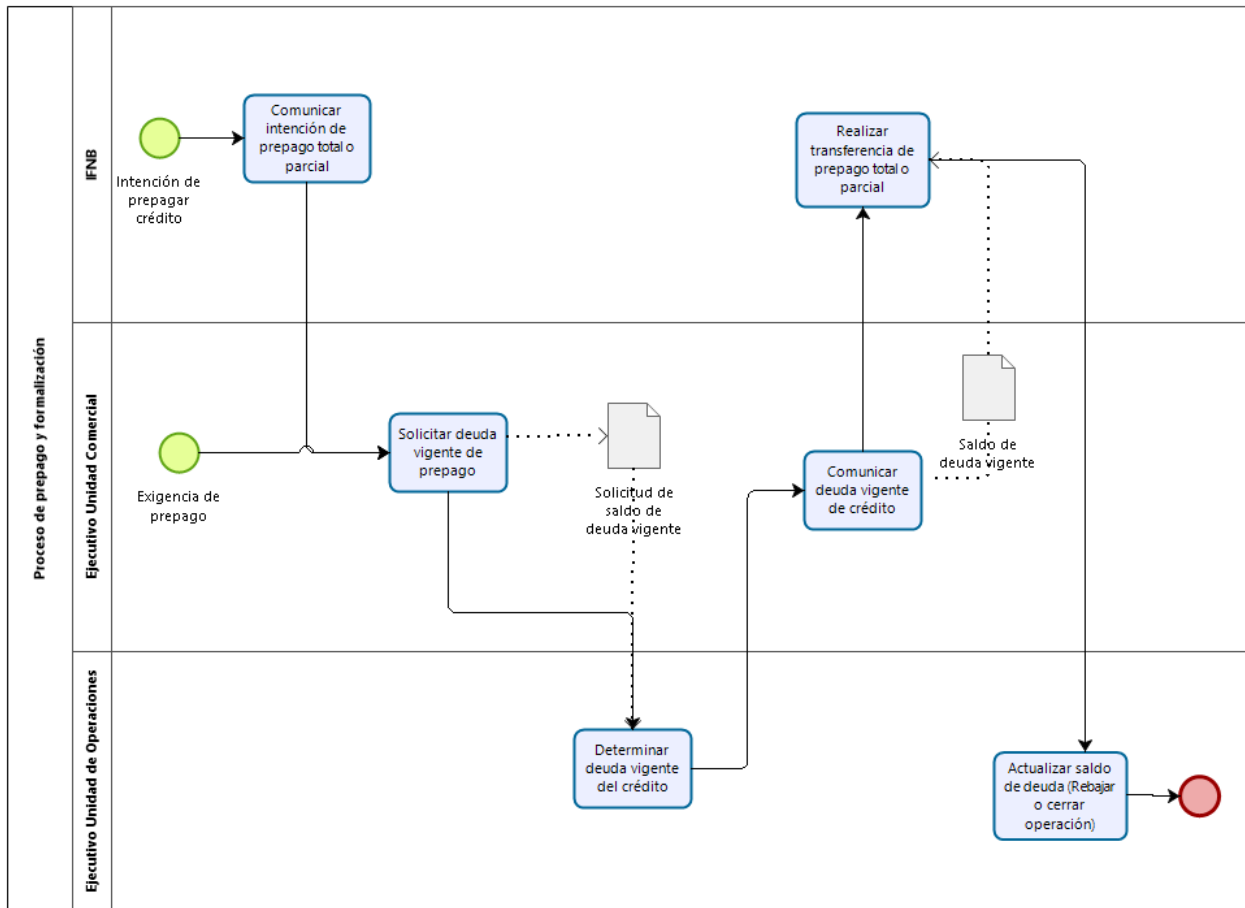
⁵⁶ Si bien la IFNB puede decidir prepagar, en algunos casos el prepago conlleva una multa asociada (comisión y restricción del IFNB para acceder al programa por un tiempo), que depende del momento que realice el prepago (Numeral 14 del Reglamento). El prepago puede ocurrir por voluntad propia del IFNB o por déficit de rendición.

Ilustración 5-5: Proceso de amortización de créditos



Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Ilustración 5-6: Proceso simplificado de prepago



Powered by
bizagi
Modeler

Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Proceso de monitoreo y seguimiento

Las entidades financieras que operan a través del programa se comprometen a entregar rendiciones mensuales a Corfo. De acuerdo al numeral 21 del Reglamento, esta rendición debe incluir el flujo y stock de operaciones, así como entre 27 (operación de crédito y leasing)⁵⁷ y 30 datos (factoring)⁵⁸ para cada operación

⁵⁷ (i) RUT del beneficiario(a), (ii) Género beneficiario(a) en caso de ser persona natural, (iii) Datos de Contacto, (iv) Localización beneficiario(a), (v) Ventas anuales beneficiario(a) al curso, (vi) Actividad económica beneficiario(a), (vii) Número de trabajadores y de trabajadoras de la entidad al curso de la operación, (viii) Objeto de la operación, (ix) Tipo de operación, (x) N° de operación, (xi) Fecha de curso operación, (xii) Tasa de interés de la operación, (xiii) Monto de comisiones de la operación, (xiv) Monto de otros gastos asociados a la operación, (xv) Moneda operación, (xvi) Monto Original operación, (xvii) Plazo operación, (xviii) Período de gracia operación, (xix) Frecuencia de pagos operación, (xx) Número de cuotas operación, (xxi) Saldo anterior de capital operación, (xxii) Saldo de capital operación, (xxiii) Plazo remanente de pago, (xxiv) Estado de la operación, (xxv) Mora de la operación, (xxvi) Programa de garantías, (xxvii) Operación con pagaré endosado a CORFO.

realizada en el periodo. Entre las variables solicitadas en la primera modalidad se encuentran el tipo de operación, tasa de interés, comisiones, moneda, plazo de operación, saldo de capital, entre otros. En el caso de factoring, se solicitan variables tales como monto nominal del documento, monto diferencia de precios asociados a la factura, monto real desembolsado al beneficiario asociado a la factura, tasa de mora y medio de devolución, entre otros.

De acuerdo a la Ilustración 5-7: Proceso de rendición de créditos, este proceso se inicia con la consulta en IFEL⁵⁹, por parte de la IFNB, sobre su estado de deuda, con el fin de descargar posteriormente la planilla de rendición de operaciones y completar con los datos solicitados según el o los componentes con los que opera. Posteriormente estas operaciones son recibidas por la Unidad de Inteligencia de Producto de la GIF, quienes descargan el reporte y generan el reporte de rendiciones del periodo, con el fin de alimentar la base histórica de la Unidad.

Estas rendiciones se entregan mensualmente hasta que se extinguen los compromisos financieros entre la INFB y Corfo

Adicionalmente, trimestralmente las IFNB deben enviar Estados financieros e información actualizada de su cartera total de colocaciones, incluyendo:

- Monto de cartera bruta de créditos.
- Partida de provisiones a nivel agregado y por tramo de mora (saldo inicial, castigos, provisiones constituidas, liberación provisiones y saldo final).
- Pre-balance

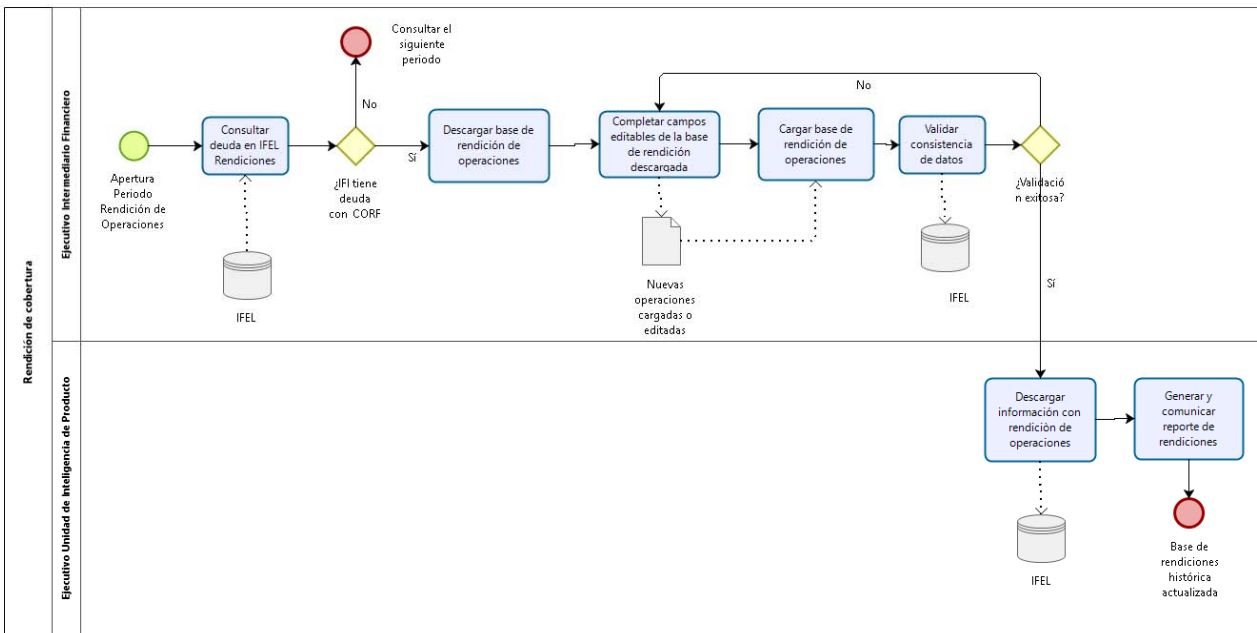
Junto a estas actividades de entrega de información y de consolidación por parte de Corfo, mensualmente sesiona un Comité de Mejora Continua con profesionales de todas las unidades de la GIF, donde se levantan alertas a partir de la información gestionada por los equipos.

A la fecha se monitorea el riesgo financiero a las entidades participantes del programa a partir de la información mensual de las rendiciones, así como también de la información financiera trimestral enviada por ellas. Se debe señalar que no hay un seguimiento permanente al uso de los recursos por parte de las IFNB que reciben recursos de Corfo.

⁵⁸ (i) RUT del beneficiario(a), (ii) Género beneficiario(a) en caso de ser persona natural, (iii) Datos de Contacto, (iv) Localización beneficiario(a), (v) Ventas anuales empresa al curso, (vi) Actividad económica beneficiario(a), (vii) Número de trabajadores y de trabajadoras de la entidad al curso de la operación, (viii) Objeto de la operación, (ix) Tipo de operación, (x) Número de operación, (xi) Fecha de curso de operación, (xii) Fecha de emisión de factura, (xiii) Fecha vencimiento factura, (xiv) Número del documento factorizado, (xv) Monto nominal del documento, (xvi) Monto real desembolsado al beneficiario asociado a la factura, (xvii) Monto diferencia de precios asociados a la factura, (xviii) Monto comisiones asociados a la factura, (xix) Monto gastos operacionales asociados a la factura, (xx) Monto retenido de la factura, (xxi) Monto financiado asociado a la factura (nominal de la factura descontado los ítems, xviii, xix, xx, (xxii) Tasa de mora (anual), (xxiii) Monto comisión de repactación factura, (xxiv) Moneda operación, (xxv) Estado de la operación, (xxvi) Estado de mora de la operación, (xxvii) Programa de garantías, (xxviii) Título Ejecutivo de la línea endosado a CORFO, (xxix) Fecha devolución de monto retenido (excedentes), (xxx) Medio de devolución

⁵⁹ IFEL, sigla de Sistema de Información Financiera en Línea en Corfo.

Ilustración 5-7: Proceso de rendición de créditos



Powered by bizagi Modeler

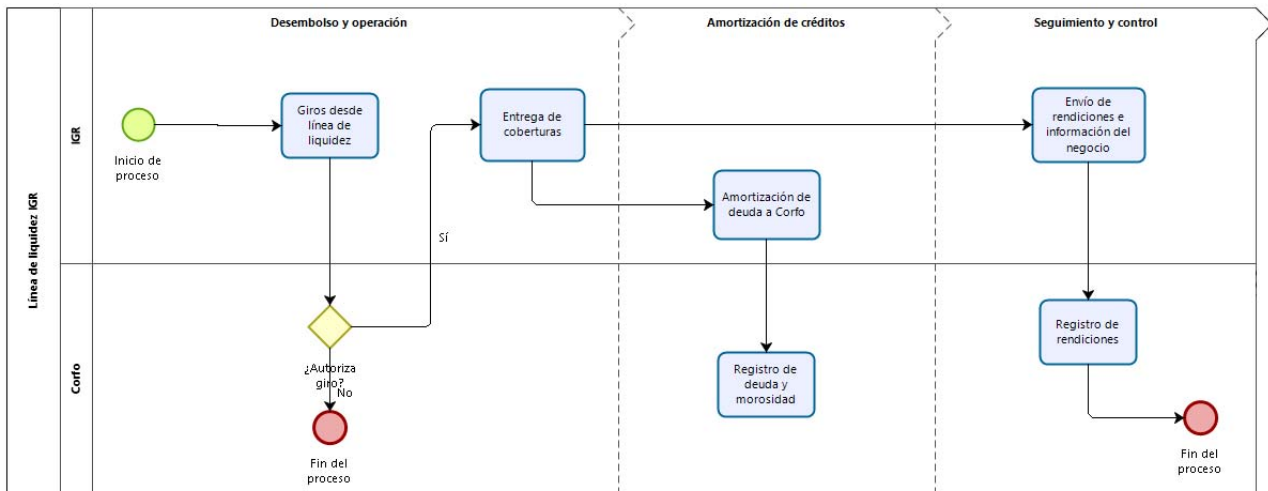
Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

5.3.1.2. Línea de Liquidez IGR

La Línea de Liquidez IGR opera como una línea de crédito rotatoria a la que tienen acceso las IGR que operan dentro del marco del programa IGR Cobertura, y que tiene su origen en este programa. De esta forma, su operación se evalúa de manera conjunta con el fondo de cobertura de estas entidades al momento de ingreso al programa, y se entrega como un porcentaje de la línea de cobertura. Al 30 de junio de 2018, existen siete IGR con línea de liquidez de 6%, y una con línea de 4%.

En términos operacionales, se puede distinguir una fase de desembolso y operación de los recursos, la que es seguida por una fase de amortización de la deuda de la IGR con Corfo, y finalmente una fase de seguimiento y control que se realiza durante toda la duración del crédito de la IGR. Esto se puede reflejar en el esquema de la Ilustración 5-8: Proceso simplificado de línea de liquidez IGR.

Ilustración 5-8: Proceso simplificado de línea de liquidez IGR



Powered by bizagi Modeler

Fuente: Elaboración propia

Los principales procesos asociados a la operación de esta línea por parte de Corfo son los siguientes:

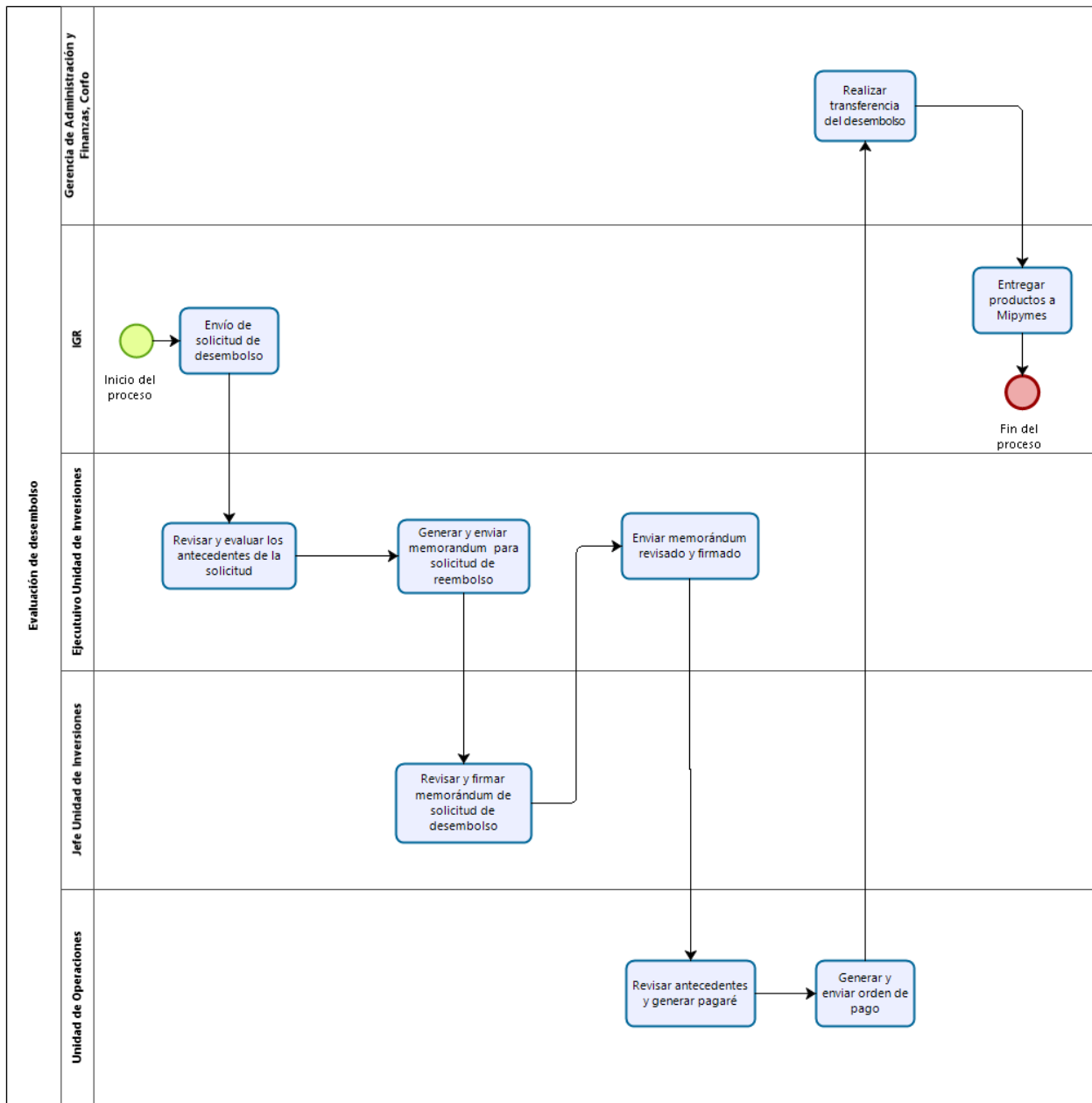
Proceso de desembolso y operación

De acuerdo a la Ilustración 5-9: Proceso simplificado de desembolso, este proceso inicia con la decisión de la IGR se solicitar fondos asociados a su línea de liquidez. Desde que ingresa al programa IGR IV, la entidad cuenta con un plazo máximo de cinco años para solicitar recursos asociados a esta línea. Sólo podrán ser girados recursos asociados al pago de Certificados de Fianza vigentes asociados al programa IGR IV de Corfo. Las IGR no podrán girar montos por un monto mayor al saldo disponible en su línea de crédito.

Para el desembolso de estos recursos, la IGR debe realizar una solicitud formal con 10 días de anticipación, así como suscribir un pagaré por el monto de la operación. No existen metas adicionales a este plazo establecido por reglamento.

Esta fase finaliza con el giro de fondos por parte de Corfo a la IGR.

Ilustración 5-9: Proceso simplificado de desembolso



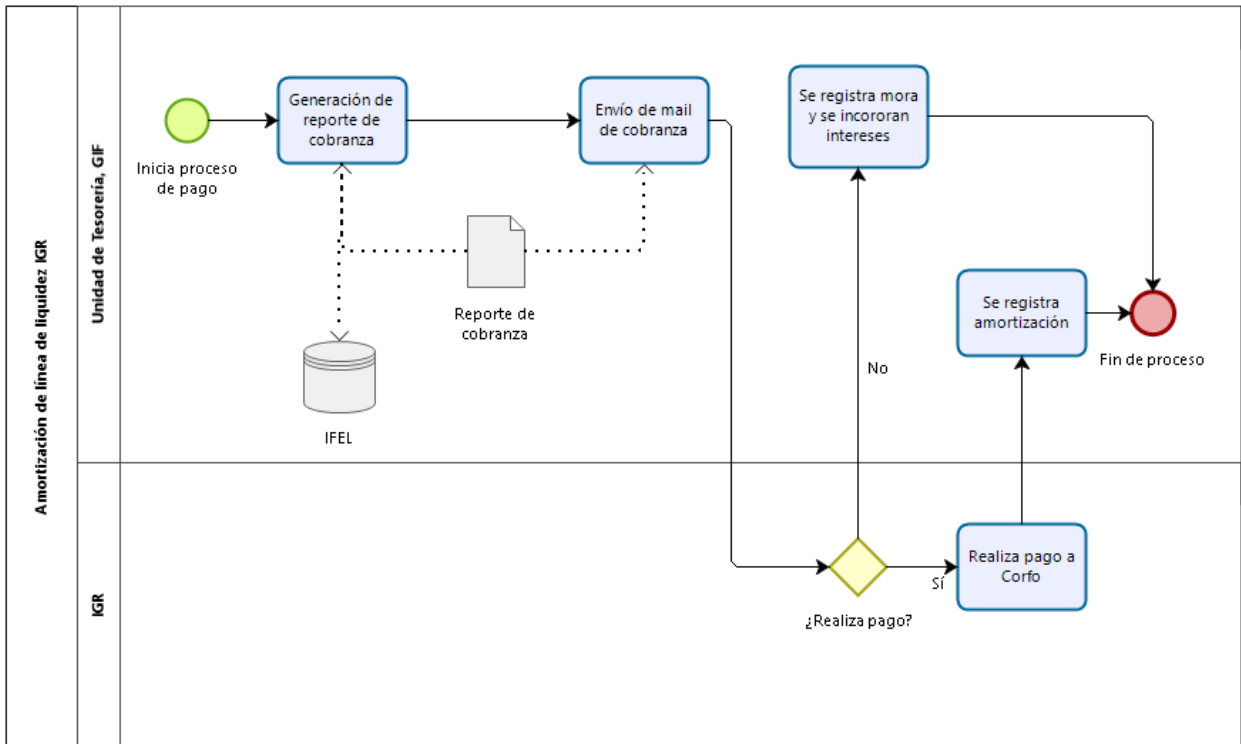
Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Proceso de amortización:

De acuerdo al numeral 5 del Reglamento, las IGR cuentan con un plazo de 365 días corridos para reembolsar cada préstamo solicitado. Las cuotas de ese proceso de reembolso son fijas, y devengan intereses a partir de la fecha del desembolso. Este proceso se grafica en la Ilustración 5-10: Proceso de amortización. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

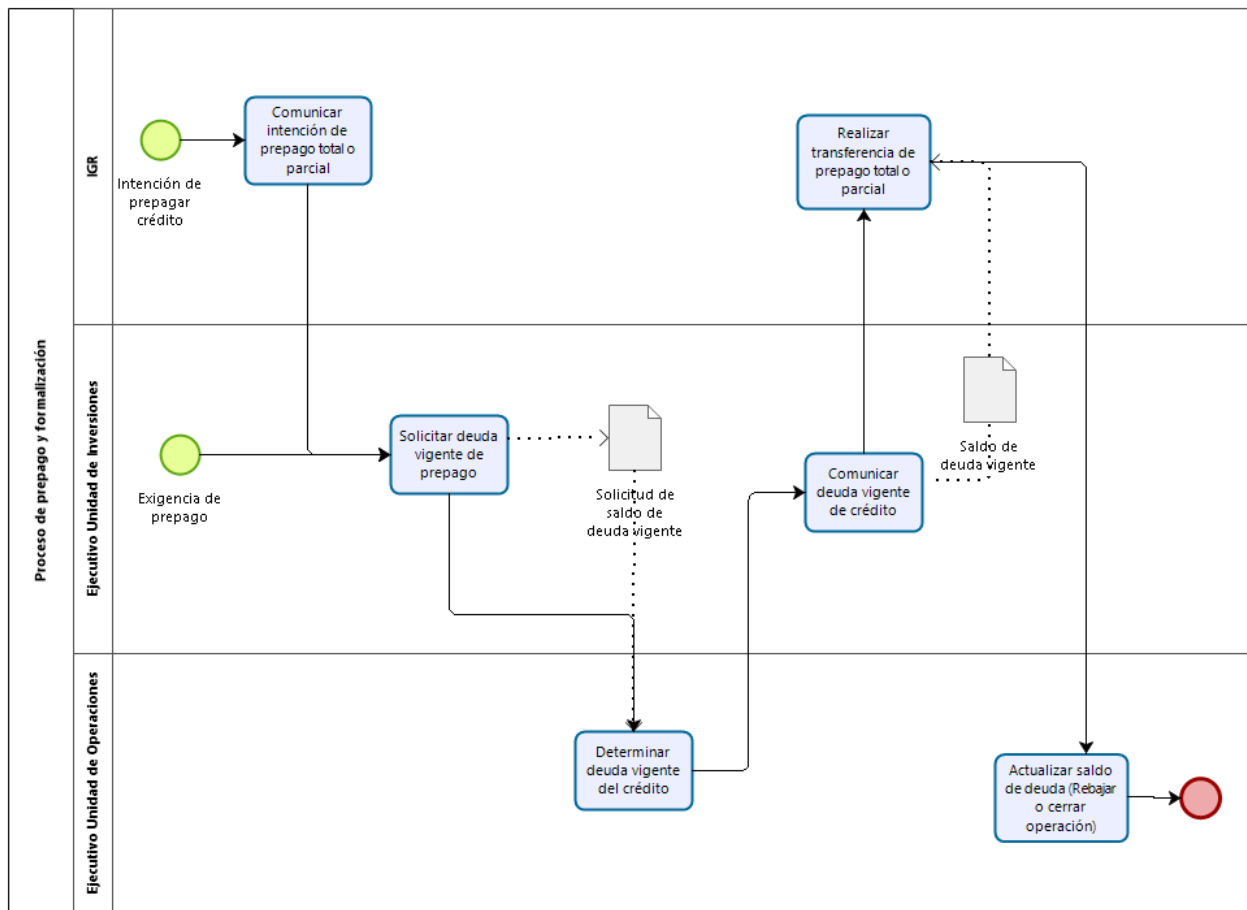
Junto al proceso convencional de reembolso, también existe la opción de prepago por parte de la IGR, normado por el numeral 8 del Reglamento. Este proceso se grafica en la Ilustración 5-11: Proceso simplificado de prepago.

Ilustración 5-10: Proceso de amortización



Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Ilustración 5-11: Proceso simplificado de prepago



Powered by **bizagi** Modeler

Fuente: Elaboración propia a partir de diagrama GIF

Proceso de seguimiento y monitoreo

De acuerdo al numeral 3 del Reglamento del programa, las operaciones destinadas a pagar los certificados de fianza acogidos a IGR Cobertura, deben acreditarse mensualmente a CORFO mediante el sistema de rendición de IGR Cobertura. Adicionalmente a esta rendición de recursos, mensualmente la IGR deberá acreditar la inversión de los recursos no utilizados de la línea en los instrumentos financieros permitidos por

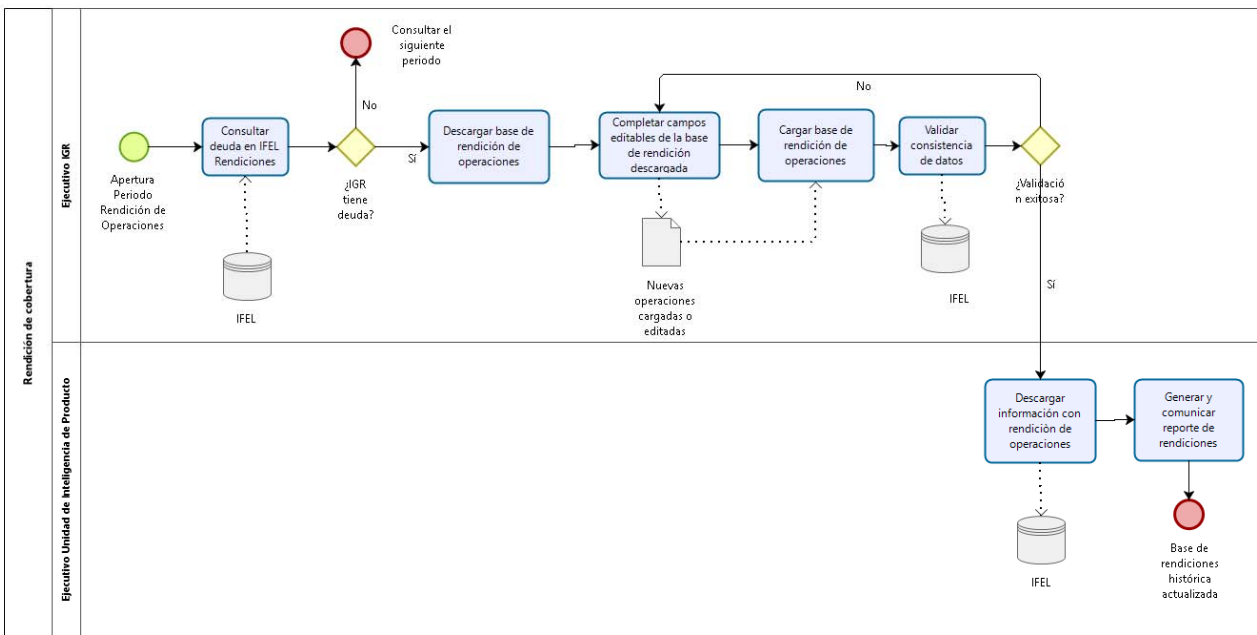
el programa⁶⁰. Esta rendición se realiza a través del Anexo N°3 del reglamento, que lleva por título “Rendición recursos línea de liquidez – IGR”, y lleva firma del representante legal de la IGR.

Junto a lo anterior, el numeral 13 del Reglamento señala la obligación de la IGR se remitir anualmente a Corfo los estados financieros auditados, y la Memoria Anual si corresponde. También se solicita que las IGR deben informar a Corfo, dentro de 60 días de ocurrido el hecho, cualquier modificación a sus estatutos, organigrama, plana directiva, estructura de poderes y hechos esenciales ocurridos.

Al igual que con el programa de Crédito Corfo Mipyme, estas operaciones se discuten en el Comité de Mejora Continua, que sesiona mensualmente entre las unidades de la GIF.

Este proceso finaliza junto con la extinción de los compromisos financieros de la IGR con la línea de liquidez proporcionada por Corfo, tal como se puede identificar en la Ilustración 7.3-12: Proceso de rendiciones. Este proceso finaliza con reembolso del monto solicitado.

Ilustración 5-12: Proceso simplificado de rendiciones de operaciones asociadas a IGR Cobertura



⁶⁰ De acuerdo al reglamento de la línea, los recursos deben utilizarse en los instrumentos especificados en los numerales 1), 2), 3) y 4) del artículo 5 de la Ley N° 18.815. Estos corresponden a 1) Títulos emitidos por la Tesorería General de la República, por el Banco Central de Chile, o que cuenten con garantía estatal por el 100% de su valor hasta su total extinción. 2) Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones de instituciones financieras o garantizados por éstas; 3) Letras de crédito emitidas por Bancos e Instituciones Financieras; y 4) Bonos, títulos de deuda de corto plazo y títulos de deuda de securitización cuya emisión haya sido inscrita en el Registro de Valores de la Superintendencia respectiva.

Fuente: Elaboración propia a partir de Diagrama GIF

Principales hallazgos

En términos generales, a partir del levantamiento cualitativo con actores de distintas unidades de la GIF, se puede señalar que los procesos de esta gerencia, asociados a los programas Crédito Corfo Mipyme y Línea de Liquidez IGR, se encuentran debidamente formalizados y actualizados. Se debe señalar que los procesos de gestión de estos programas se encuentran alineados de manera general con la forma en cómo Corfo ha operado programas similares a lo largo del tiempo. A esto se suma que, de manera específica, Crédito Corfo Mipyme lleva poco más de un año de operación, y Línea de Liquidez IGR opera dentro de los parámetros de IGR Cobertura. En ese sentido, un estudio orientado a evaluar en detalle los procesos de la GIF, podría analizar de manera comparada la pertinencia y calidad de cada una de las actividades realizadas en el logro de los objetivos de cada uno de estos programas.

Los procesos identificados cuentan con un protocolo de actualización anual en notación BPMN por parte de una Unidad responsable, y no existen reparos con respecto a la vigencia de los actualmente identificados. Junto a ello, estos procesos cuentan con un mapa de riesgos y controles asociado a las distintas etapas de la operación de los programas, que se describirá en el capítulo de Calidad de gestión y operación del Programa. No obstante, junto a lo anterior es posible plantear las siguientes observaciones:

- El proceso de rendiciones recibe un gran volumen de información procedente de las IFNB y las IGR. Sin embargo, a la fecha no existe una validación sistemática por parte de Corfo sobre la veracidad de la información proporcionada, que se limita a la revisión de riesgo financiero de las instituciones asociadas al programa. Actualmente se cuenta con un Comité de Mejora Continua que engloba a las distintas unidades de la GIF y que opera mensualmente, pero puede no ser suficiente para el volumen de información que se recoge de las rendiciones de información de los programas.
- El proceso más extenso de los identificados corresponde a la fase de evaluación e ingreso del IFNB al programa de Crédito Corfo Mipyme. La mayor parte del tiempo de esta fase se encuentra en la evaluación realizada por las Unidades Comercial y de Gestión de Riesgos. Sin embargo, también hay una cantidad significativa de días que se consumen en actividades solicitadas a la IFNB, y que puede ser sujeto de mejoras, tales como una presentación inicial más completa de antecedentes, que reduzcan la iteración de documentación con Corfo.
- El proceso de licitación del componente de factoring se reconoce entre los profesionales de la GIF como un mecanismo de aprendizaje institucional lento. De hecho, durante el año 2017 se realizó el llamado inicial en el mes de abril, mientras que la adjudicación fue en el mes de noviembre. Llama la atención también que sólo tres instituciones hayan sido adjudicadas en dicho proceso debido a las altas tasas ofrecidas por las demás instituciones elegibles, y que de acuerdo a los profesionales de Corfo contactados, en parte podría estar asociado a la incertidumbre de los interesados producto de haber sido el primer concurso. En ese sentido, es posible cuestionarse la viabilidad de la licitación como mecanismo de asignación de fondos en el marco del programa.

- Finalmente, se debe señalar que la Contraloría General de la República juega un importante rol al visar los contratos por sobre 5000 UTM del programa. Este hito es reconocido por los profesionales de la GIF como lento, pero es parte de la institucionalidad en la que opera el programa.

5.3.2. Niveles de producción

A la fecha, los programas Crédito Mipyme y Línea de Liquidez IGR cuentan con los siguientes niveles de producción:

Crédito Corfo Mipyme:

- **Crédito:** Desde abril de 2017 han ingresado nueve solicitudes de ingreso al programa Crédito Corfo Mipyme, de las cuales se aprobaron cuatro. De las restantes cinco, existen dos en espera de aprobación del CEC, una se encuentra en análisis, y dos solicitudes fueron rechazadas.
- **Leasing:** Desde abril de 2017 sólo ha ingresado una solicitud, la cual fue aprobada. No existen solicitudes rechazadas ni en espera.
- **Factoring:** A la licitación de factoring postularon inicialmente quince empresas, de las cuales trece pasaron la fase de evaluación y dos fueron consideradas no elegibles, una de ellas por antecedentes legales y otra por su nivel de morosidad. De las trece elegibles, finalmente sólo tres fueron adjudicadas con recursos para la línea de factoring luego de haberse presentado a la licitación con tasas inferiores a la de corte establecida por Corfo. Es importante señalar que en esta única licitación, se esperaba licitar \$12 mil millones, y sólo se logró adjudicar \$3,6 mil millones (30%).

Línea de liquidez IGR:

A junio de 2018, Corfo cuenta con ocho líneas de liquidez asociadas a IGR participantes del programa IGR Cobertura. De estas líneas, seis se encuentran asociadas a IGR vigentes en el sistema IGR Cobertura, una con un plan de pago acelerado asociado a una IGR actualmente suspendida en dicho programa, y una en mora asociada a una IGR que se encuentra morosa en el programa IGR Cobertura.

A la fecha señalada, tres IGR habían utilizado el 100% de su línea de liquidez, dos de las cuales corresponden a IGR suspendidas. Por otro lado, una IGR contaba con un 97% de uso, una con un 21% de uso y dos IGR con un 0% de uso.

Se debe señalar que en mayo de 2018 se registraron dos solicitudes de incremento de la línea de liquidez por parte de IGR vigentes, las cuales fueron rechazadas a través de los Acuerdos CEC N°28.915 y N°28.916., que corresponden a situaciones de riesgo financiero de las instituciones.

5.3.3. Calidad de gestión y operación del Programa

En términos normativos, el programa Crédito Corfo Mipyme se rige por la Resolución (A) N°177 del año 2016, que ejecuta el acuerdo de Comité Ejecutivo de Crédito N° 28.749 del año 2016, que establece el programa y define un texto de Normas para su utilización. Este acuerdo se sustentó en el Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda N°470, de 12 de abril de 2016, que autorizó la contratación de un crédito externo con el BID para el financiamiento del programa, así como en el posterior Contrato de Préstamo N° 3677/OC-CH entre la República de Chile –vía Ministerio de Hacienda- y el BID.

En enero de 2017 se realizó una modificación a la Resolución N°177, que establece cambios en los requisitos para las IFNB adscritas al programa.

Por otro lado, la Línea de liquidez IGR se establece a partir del Acuerdo del Consejo Ejecutivo de Crédito N° 2.771, de 2013, que aprueba la creación del “Programa de Cobertura IGR”, y que se ejecuta a través de la Resolución (A) N° 38 de 2013. Este Acuerdo establece un "Reglamento del Programa de Cobertura para Instituciones de Garantía Recíproca — Cobertura IGR", que en su numeral 10.3 establece que el Comité Ejecutivo de Crédito puede crear una línea de liquidez en apoyo a las IGR.

A partir del Reglamento del Programa de Cobertura IGR, el Acuerdo de Sesión N° 12-2013 del Comité Ejecutivo de Créditos, establece un Texto de Normas operativas para la utilización del “Programa Línea de Crédito de Liquidez para las IGR – CL”.

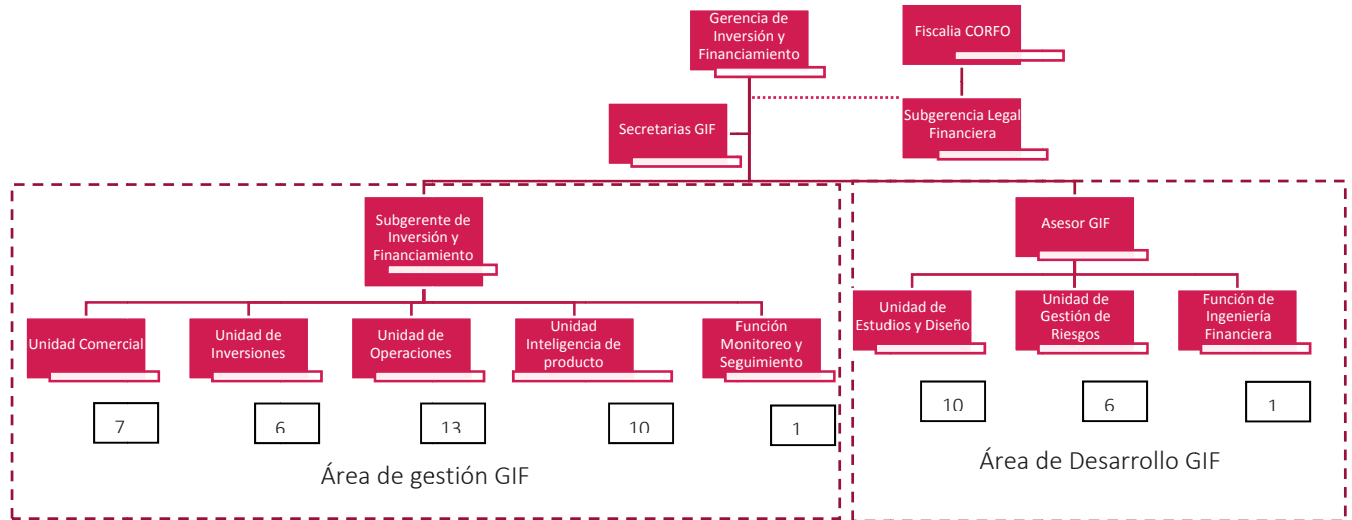
Síntesis organizacional

Los programas Crédito MIPYME y Línea de Liquidez IGR son gestionados por la Gerencia de Inversión y Financiamiento (GIF) de Corfo.

El Acuerdo del Consejo de Corfo de la Sesión N°459 del 25 de mayo de 2015, establece que esta gerencia *“cumple la función de banca de segundo piso de la Corporación, a través de la provisión de recursos a los bancos y a otras entidades intermediarias, para facilitar el financiamiento de las actividades productivas de las empresas privadas y las personas”*. Para operacionalizar este fin, se definió a su vez la existencia de una "Subgerencia de Inversión y Financiamiento", de la cual dependen las Unidades de 1) Operaciones, 2) Estudios y Diseño, 3) Inversiones, 4) Comercial, 5) Inteligencia de Producto y 6) Riesgo.

Al 2018 cuenta con una dotación de 59 profesionales, y su organigrama vigente al 2018 es el siguiente:

Ilustración 5-2: Organigrama CORFO



Fuente: CORFO, 2018

Análisis organizacional

De acuerdo al “Modelo de Estrella”⁶¹, planteado en la propuesta técnica, la estructura organizacional debe diseñarse (y por lo tanto evaluarse), situándola en relación dinámica con la Estrategia, los Procesos, los Sistemas de Recompensas del personal, y desarrollo de las Personas de una organización⁶². Para efectos de este trabajo, el foco de observación será la coherencia de la estructura con los procesos de trabajo y consistencia respecto de los logros del Programa (estrategia). En términos de su estructura organizacional, entendida como estructura de poder, este modelo plantea el análisis de cuatro parámetros: especialización de la institución, forma de la estructura, distribución del poder y departamentalización de la organización.

Respecto de la estructura organizativa, la información derivada de la evaluación ha llevado a considerar que la estructura en general determina la ubicación y distribución del poder y la autoridad (para tomar decisiones), para organizar los procesos necesarios para la producción y entrega de servicios, y por lo tanto modulan la capacidad del desempeño.

⁶¹ El “Modelo Estrella” Planteada por Jay Galbraith, responde a como el diseño organizacional de los recursos y niveles de coordinación de actores e instancias, facilita la producción y entrega de los servicios y si existen mecanismos adecuados de control de proceso y auditoría preventiva. Este modelo plantea que la estructura organizacional debe diseñarse (y por lo tanto evaluarse), situándola en relación dinámica con la Estrategia, los Procesos, los Sistemas de Recompensas del personal, y desarrollo de las Personas de una organización.

⁶² Kates, A., & Galbraith, J. R. (2010). Designing your organization: Using the STAR model to solve 5 critical design challenges. John Wiley & Sons.

Para observar o evaluar la bondad de la estructura, en general se consideran las siguientes cuatro dimensiones:

- **Especialización:** Se considera que la Gerencia a cargo de los programas Crédito Mipyme y Línea de Liquidez IGR cuenta con seis unidades especializadas, así como dos funciones adicionales también creadas con una lógica de especialización funcional. En total, estas unidades cuentan con 54 profesionales, siendo las unidades con mayor dotación las de Operaciones, Estudio y Diseño e Inteligencia de producto.
- **Forma:** Se refiere al número de personas que conforman los departamentos en cada nivel de la estructura (refleja el ámbito de control). En el caso de la GIF, es posible identificar a 44 profesionales localizados en las unidades, que reportan a su vez a 6 jefes de unidad, además de dos profesionales funcionales que operan como unidades sin personal a cargo. Estos 8 responsables de áreas reportan a su vez a un subgerente (5) y un asesor (3), que reportan a su vez a la gerencia de la GIF.
- **Distribución del poder:** En un sentido vertical se refiere al grado de centralización o descentralización. En el sentido horizontal se refiere al movimiento del poder hacia el departamento que trata más directamente con los asuntos críticos para la misión organizacional. En el caso de la GIF, se identifica una estructura organizada verticalmente, cuyo reglamento define las figuras de unidades que reportan a una subgerencia, que reporta a su vez a la gerencia. En la práctica diaria también existe una figura de Asesor que opera como un nivel por encima de algunas unidades. Los procesos, en cualquier caso, implican un alto nivel de coordinación entre las distintas unidades, identificándose un alto nivel de movimiento de información horizontal entre ellas.
- **Departamentalización:** La organización de la GIF se estructura mayoritariamente a partir de unidades de tipo funcional, donde los profesionales se organizan a partir de los ámbitos de desarrollo de los productos financieros entregados por Corfo. Esto se refleja también en la formación de cuasi-unidades no presentes originalmente en el reglamento, y que reciben el nombre de “Funciones”. Una variación a esta organización funcional es la asociada a las Unidades de Inversiones (IGR) y Comercial (IFNB), que por la naturaleza de sus clientes, tratan con productos financieros diferentes, aunque mediante procesos relativamente comunes.

Principales hallazgos

La organización interna de la GIF refleja en lo fundamental lo reglamentado en el Acuerdo del Consejo de Corfo de la Sesión Nº459 del 25 de mayo de 2015, que define los cargos de la Gerencia. No obstante, también muestra diferencias menores con respecto a él. En particular se distinguen dos cuasi-unidades que operan bajo la figura de “Funciones”, así como un cargo de Asesor que nominalmente dirige dos unidades y una función. De esta forma, se identifica la existencia de roles no formalizados en el organigrama, lo que sin embargo –a juicio de los profesionales de la GIF- no afecta la operación de los programas.

El organigrama de la Gerencia tiene una configuración funcional a partir de los distintos requerimientos técnicos que enfrenta en relación a los programas que opera. Sin embargo, entre estas funciones llama la atención la Función de Seguimiento y Monitoreo, que cuenta con sólo una persona. En ese sentido, surge la

inquietud con respecto a la capacidad de monitoreo efectivo del gran volumen de información que generan los programas en evaluación.

5.3.4. Nivel de conocimiento y conformidad de los agentes involucrados con los procesos de producción y entrega.

Juicio de los intermediarios

Para evaluar esta efectividad, se han realizado entrevistas con tres IFNB, un ejecutivo de IGR y de empresa de Factoring no cliente de CORFO y un usuario de IGR (Banco).

Los entrevistados destacaron como aspectos positivos en la interacción con CORFO:

- La posibilidad de acceso a una fuente de financiamiento, relativamente barata en comparación a otras disponibles en el mercado, potencia su actividad llenando una necesidad latente.
- Las operaciones de gestión crediticia son eficientes y transparentes, y no han conllevado problemas hasta la fecha.
- La interacción con CORFO se hace a través de un ejecutivo de cuenta que brinda una adecuada atención y facilita la solución de problemas que puedan surgir.
- La marca CORFO potencia sus negocios y se utiliza para promover las líneas.
- La existencia de otros programas de CORFO, como el FOGAIN, es un aporte muy significativo para sus negocios.
- El juicio integral de la relación con CORFO es positivo.

Por otra parte, los intermediarios plantearon algunos inconvenientes en la modalidad actual de operación, los cuales eran específicos a cada uno de ellos, y no fueron secundados cuando se consultó acerca de ellos a sus pares. No, obstante, esos inconvenientes eran menores, en relación a los beneficios que percibían en la relación con CORFO. Cabe, en todo caso mencionarlos:

- Un intermediario orientado a las microfinanzas declaró que el actual requisito al cliente final de llenar una ficha con información sobre ventas –relevante para garantizar chequeo de elegibilidad—resulta incómodo para algunos de ellos, e incrementa los costos de transacción.
- El mismo intermediario señaló que la plataforma de carga de información de clientes finales de CORFO es débil imponiendo importantes demoras en el proceso de carga.
- Dos intermediarios en el campo de las microfinanzas manifestaron su interés en obtener más fondos de CORFO, pero los montos obtenidos alcanzaron el máximo posible luego de que CORFO realizase estimaciones de exposición máxima por intermediario.
- En el caso de una empresa de factoring, se señala que los *covenants* relativos a la liquidez que deben evidenciar mensualmente son exigentes e involucran costos evitables.
- En el caso del ejecutivo de la IGR, señaló que el proceso de procesamiento de la solicitud de pago de la cobertura asociada a un certificado de deuda, que da origen a la línea de liquidez, tiene una tardanza excesiva de 3 meses, luego de haberse entregado todos los antecedentes establecidos en los reglamentos.

- No cuentan con programas de publicidad y sus canales de promoción se limitan a sus sitios web y gestión de su fuerza de ventas.

De las entrevistas se desprende que la interacción entre CORFO y sus intermediarios parece ser fluida, no existiendo fricciones sustantivas que pongan en riesgo la efectividad de los programas.

Nivel de conocimiento del Programa a nivel de usuario final.

Corfo realiza una evaluación anual de satisfacción de clientes⁶³, que incluye una evaluación de los usuarios de la Gerencia de Inversión y Financiamiento. Si bien esta evaluación no se enfoca exclusivamente a los programas Crédito Mipyme y Línea de Liquidez IGR, constituye una evaluación general sobre la gerencia que opera ambos programas.

Es importante señalar que, si bien la encuesta se aplica a beneficiarios tanto intermediarios como no intermediarios de los programas Corfo, la evaluación particular de la GIF sólo se enfoca en usuarios finales (Mipyme). En ese sentido, el informe señala que el estudio consiste en *“una medición aplicando un instrumento particular, que indaga aspectos relacionados con el producto de créditos comerciales y sus Intermediarios Financieros”*⁶⁴.

En términos metodológicos, en esta encuesta a los beneficiarios se les pidió evaluar los servicios de la GIF en una escala de 1 a 7, considerándose las notas de 1 a 4 como baja satisfacción, nota 5 como media satisfacción y 6 y 7 como alta satisfacción

Los principales resultados de la encuesta 2017, asociados a la GIF, son los siguientes:

- **Conocimiento de apoyo Corfo en beneficiarios de garantías de la GIF:** Un 65% de los usuarios entrevistados conoce del apoyo de Corfo en los productos recibidos, mientras que 35% desconoce la existencia de esta garantía. Esta cifra es levemente superior al año 2016, cuando un 32% desconocía esta condición.
- **Satisfacción de usuarios finales:** Un 62% de los usuarios evalúa satisfactoriamente, en general, a las instituciones que entregan los productos financieros. La mayor valoración se concentra en la atención de los ejecutivos comerciales (74%), y la menor en la entrega de material informativo de productos de financiamiento con garantía Corfo (37%). Es importante señalar que a nivel general se exhibe un aumento en la satisfacción de los usuarios con respecto al año 2016, cuando se logró un nivel de satisfacción general de sólo 48%. En ese año, la entrega de material informativo fue también el punto más cuestionado por los usuarios.

⁶³ El año 2017 esta encuesta se compuso de dos muestras: una encuesta a intermediarios de Corfo aplicada a una muestra de 737 clientes, y por otro una encuesta a beneficiarios finales aplicada a una muestra de 807 clientes finales. En ambos casos contó con una confianza de 95% y un margen de error de 5%. Del total de 1.544 encuestados totales, el 21% correspondió a encuestas aplicadas a beneficiarios de la Gerencia de Inversión y Financiamiento a cargo de los programas Crédito Corfo Mipyme y Línea de liquidez IGR. Estas encuestas se aplicaron vía email a través de la plataforma Fidelizador.com

⁶⁴ Corfo (2017). Encuesta de satisfacción. P. 44

- **Satisfacción con productos entregados por intermediarios:** Existe un 55% de satisfacción general con los créditos otorgados con garantía de Corfo. El aspecto mejor evaluado es el plazo pactado para el pago, que cuenta con un 60% de satisfacción, mientras que el monto (36%) y la tasa de crédito (39%) se cuentan como los elementos que son peor evaluados por los usuarios finales. Este nivel de satisfacción es mayor al identificado el año 2016, cuando fue de 43%. En dicha evaluación el aspecto mejor valorado fue el plazo pactado (52%), seguido a distancia por el monto de la comisión (30%) y finalmente la tasa del crédito (27%).

De acuerdo al estudio, “*Los principales comentarios respecto de los clientes del área Inversión y Financiamiento apunta a mejoras en las condiciones de los créditos y bajar las comisiones, se espera que Corfo asuma un rol más relevante en esta línea, no son pocos los comentarios que sugieran que Corfo entregue los créditos en forma directa sin Intermediarios*”⁶⁵.

Tabla 5-6: Evaluación de intermediario financiero

Ítem de evaluación	2017			2016		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
Satisfacción Institución Financiera en general	27%	11%	62%	37%	15%	48%
Atención del Ejecutivo Comercial	14%	11%	74%	26%	13%	61%
Le ofreció satisfactoriamente la garantía estatal de Corfo para su financiamiento	34%	13%	54%	35%	11%	54%
Claridad de información del ejecutivo para explicar el beneficio de Corfo	34%	13%	54%	47%	10%	43%
Orientación del ejecutivo sobre los programas de apoyo de financiamiento Corfo	34%	12%	54%	47%	8%	45%
Entrega de material informativo de productos de financiamiento Corfo	51%	13%	37%	61%	9%	30%

Fuente: Encuesta de satisfacción CORFO

Tabla 5-7: Evaluación de productos

Ítem	2017
------	------

⁶⁵ Op.Cit. p. 9

	Baja	Media	Alta
Satisfacción general del crédito contratado	25%	20%	55%
La tasa de crédito es atractiva y conveniente frente a otros productos financieros	37%	24%	39%
El plazo pactado para el pago es adecuado al monto de crédito recibido	23%	18%	60%
El monto de la comisión por la garantía es adecuado	42%	22%	36%

Fuente: Encuesta de satisfacción CORFO

De acuerdo al equipo de Corfo, no existen reclamos y sugerencias asociados a los programas Crédito Mipyme y Línea de Liquidez IGR a través de los canales de atención de usuarios de Corfo.

Hallazgos

El principal problema que se evidencia en esta área es la desvinculación que existe entre CORFO y los beneficiarios finales de su programa, dado que la intermediación priva a la institución de una interacción directa con la empresa y la encuesta de satisfacción tampoco parece cubrir adecuadamente al instrumento a este programa. Ello limita la capacidad de la institución de mantener un monitoreo permanente acerca de las necesidades del cliente final y de cómo sus instrumentos los satisfacen.

Cabe detenerse asimismo en la decisión de CORFO de no realizar una campaña de promoción de sus instrumentos destinada a las MiPyMEs. Si bien estas campañas pueden tener costos importantes, sus beneficios pueden ser mayores. Tal como se señaló más arriba, los IFNB utilizan su fuerza de ventas como instrumento principal de promoción y sus esfuerzos de ampliación de su base de clientes es, por lo general limitada. Ello genera el riesgo de que los recursos transferidos por CORFO a los IFNB sean utilizados mayoritariamente para atender a clientes antiguos de los IFNBs, eventualmente en mejores condiciones, con un efecto de incremento en el universo atendido relativamente menor. Si CORFO realizase una campaña genérica de uno o varios de los instrumentos –sean estos créditos, factoring o leasing-- atraería la atención de MiPyMEs hacia los intermediarios que están colocando su financiamiento en las condiciones establecidas por CORFO, ampliando el alcance e impacto del programa. Por otra parte, la incorporación de un componente de promoción y marketing genérico podría tornar más atractivo el instrumento ante empresas de leasing y factoring, que hasta el momento han sido reticentes en participar en el programa. Finalmente, campañas de esta índole podrían activar la capacidad de las empresas MiPyMEs para ejercer su capacidad para exigir mejores condiciones tanto a las empresas participantes como a las no participantes en el programa.

5.3.5. Calidad de los sistemas de Auditoría, Información y Monitoreo

Política de gestión de calidad

A partir de marzo de 2016 Corfo cuenta con el documento denominado “Modelo de aplicación de gestión de riesgos”, que acoge los lineamientos del Documento Técnico “Implantación, mantención y actualización del proceso de gestión de riesgos en el Sector Público”, elaborado por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

Este documento, aplicable a todas las áreas de trabajo de Corfo, se basa en la metodología del Marco Integrado de Control Interno (COSO I, COSO II), en las normas chilenas NCh-ISO 31000:2012 (Gestión de Riesgos – Principios y Orientaciones), NCh-ISO 31010:2013 (Gestión de Riesgos – Técnicas de Evaluación de Riesgo), NCh-Guía ISO 73:2012 (Gestión de Riesgos – Vocabulario) y NCh-ISO 31004:2014 (Gestión del Riesgo – Orientación para la implementación de ISO 31000), así como en la experiencia de la institución⁶⁶

A partir de este documento, el 27 de julio de 2017 se elabora el Mapa de Riesgos y Controles de la Gerencia de Inversión y Financiamiento, bajo el control de la Unidad de Gestión de Riesgos de la Gerencia. La versión actual del documento es del 2 de febrero de 2018.

Mapa de Riesgos y Controles aplicados a la Gerencia de Intermediación Financiera (GIF) con implicancias en el Programa

En documento identifica 98 riesgos inherentes asociados a los procesos de la GIF, a los cuales los programas de Crédito Mipyme y Línea de Liquidez IGR se ven expuestos al ser operados bajo los mismos procedimientos. De estos, 50 se identifican como de riesgo moderado, 45 como de alto riesgo y 3 de bajo riesgo.

A nivel de áreas de trabajo, los riesgos inherentes se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 5-8: Mapa de Riesgos y Controles

	Alto	Moderado	Bajo	Total
Gestión del Proyecto/Operación	19	23	3	45
Selección y habilitación del intermediario	3	7	0	10
Monitoreo de los intermediarios financieros	5	7	0	12
Habilitación de beneficiario para financiamiento	18	13	0	31
Total	45	50	3	98

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por Corfo

Del total de riesgos inherentes identificados, se identifica la existencia de 79 con controles asociados a distintos encargados de Corfo. Existen, sin embargo, 19 riesgos inherentes que no cuentan con controles asociados, y que hacen referencia a situaciones tanto de responsabilidad de los intermediarios financieros, como de capacidad institucional de Corfo. De estos casos, uno es considerado de bajo riesgo, quince de riesgo moderado y tres de alto riesgo. Estos tres últimos casos son:

1. No contar con la cantidad de profesionales necesaria para ejecutar la tarea en plazo y forma adecuada, asociado a la reprogramación de deudas.
2. Que un proyecto/operación no se ejecute o tenga modificaciones importantes en sus actividades por demora en tareas jurídicas/administrativas, asociado a la habilitación de intermediarios para operar en el programa.

⁶⁶ Corfo, Modelo de aplicación de gestión de riesgos, p.1

3. Gestión deficiente de programas/operaciones por incumplimiento de los requisitos y obligaciones del intermediario, asociado al monitoreo y seguimiento contractual de los intermediarios.

Estos riesgos, asociados principalmente a procesos internos en su relación con los intermediarios, se encuentran caracterizados a nivel de la implementación de los procesos, así como también en el análisis organizacional de la GIF. Se identifican unidades pequeñas –como Monitoreo- gestionando grandes cantidades de información, así como procesos dependientes de varias unidades y gerencias de Corfo, que pueden dificultar la agilidad de algunas iniciativas.

Observaciones de Contraloría General de la República

La Unidad de Auditoría de la CGR, en su informe N° 96 del 27 de abril de 2018, plantea una revisión general a la operación de Corfo. En este documento, se identifican una serie de espacios donde CGR plantea reparos a los programas en evaluación, y en particular al programa Crédito Corfo Mipyme. Estas observaciones son:

1. Falta segregación de funciones Unidad de Tesorería: se identifica que los funcionarios efectúan tanto recaudación como registro contable de dineros percibidos por caja.
2. Seguimiento de observaciones a informe 2017:
 - a. Falta auditoría a operaciones de Fondo Esperanza⁶⁷.
 - b. Carencia de instrucciones tratamiento diferencias por variación tipo de cambio.
3. Proyecto BID:
 - a. El servicio elabora en una planilla Excel los estados financieros del proyecto, mientras que las operaciones del proyecto son registradas en el sistema contable SAP de CORFO.
 - b. Habiendo transcurrido el 37,5% del plazo (18 meses), el proyecto presenta un avance financiero del 25%.
 - c. En el período auditado no se cuenta con procedimientos de control para asegurar el cumplimiento en las operaciones de las normas ambientales y sociales de la Lista de Exclusión del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que impide que recursos BID lleguen a MiPyMEs relacionadas a 22 categorías de servicios, así como también requiere una aprobación ambiental para otras 11 categorías, según lo expuesto en el Anexo 1 del Reglamento del programa Corfo Mipyme.⁶⁸
 - d. Se identifica un mal uso de la cuenta corriente del préstamo BID, ya que registra ingresos o abonos y gastos o cargos que no guardan relación con la finalidad del proyecto.
 - e. Existe una falta de control de los subpréstamos otorgados por las IFNB. En particular, se cuestiona la capacidad de Corfo de comprobar condiciones de otorgamiento de créditos a beneficiarios finales, la ocurrencia de prácticas prohibidas en materias ambientales y sociales, la capacidad institucional de examinar bienes y lugares de trabajo. Adicionalmente,

⁶⁷ En Pre informe N°736 del 17 de octubre de 2018 se subsanó esta observación, ya que la auditoría a Fondo Esperanza fue llevada a cabo por Corfo.

⁶⁸ En el Pre informe N°736 del 17 de octubre de 2018 se subsanó esta observación por parte de Corfo.

se plantean dificultades en la entrega información por parte de las IFNB, en la suspensión por incumplimiento, y en la constitución de garantías suficientes.

- f. Falta definición tratamiento diferencia por fluctuación del tipo de cambio.

Principales hallazgos

Al respecto, nos parece importante destacar lo siguiente:

Las observaciones referidas en las letras c y d, se refieren a obligaciones institucionales específicas del Préstamo BID, que deben ser cumplidas en aras de un buen desempeño global del Programa

La observación de la letra e, “control de los subpréstamos otorgados por las IFNB”, en particular, la falta de capacidad de comprobar condiciones de otorgamiento de créditos a beneficiarios finales, de ocurrencia de prácticas prohibidas en materias ambientales y sociales, así como las dificultades en la entrega información por parte de las IFNB, en la suspensión por incumplimiento, y en la constitución de garantías suficientes; apunta a una falla importante en el resguardo o cuidado del Propósito del Programa , que apunta al desarrollo y fortalecimiento de la Pymes.

En relación a lo anterior, se sugiere fortalecer los procesos relacionados a las capacidades de monitoreo de la GIF, de forma de hacer seguimiento no sólo al riesgo financiero de las entidades que reciben recursos de Corfo, sino también de monitorear lo que ocurre a nivel de beneficiarios finales. Esto podría fortalecerse a través de convenios con instituciones como el Servicio de Impuestos Internos, o bien a través de un seguimiento periódico a una muestra de beneficiarios finales del programa.

5.4. RESULTADOS

5.4.1. Resultados cuantitativos y cualitativos de colocaciones

En esta sección se revisarán los resultados de la evaluación en cada uno de los dos componentes del programa. Para tal efecto se distinguirán los resultados en términos de colocaciones de CORFO a las IFNB de las colocaciones realizadas por las propias IFNBs a las MiPyMEs. En el caso de la línea de Crédito MiPyME, cuya operación comienza en el año 2017, se agrega un análisis de las colocaciones de la línea que la precedió durante el período 2014-2017, para efectos de contar con una referencia que contribuya a la evolución posterior del programa. Luego, en la sección posterior se analizan los resultados de la Línea de Liquidez para IGRs.

5.4.1.1. Línea Crédito MiPyME.

Período 2014-2016: la línea de Crédito a la Microempresa.

Antes de la puesta en operación de la Línea de Crédito MiPyME, CORFO contó con una línea de crédito a la microempresa que operó desde el año 2004, orientada a empresas con ventas anuales inferiores a UF5.000⁶⁹. En el período 2014-2016, CORFO canalizó recursos a ocho IFNB, los que, a su vez, atendieron a cerca de 64.757 beneficiarios. Consistente con el foco de ese programa, y de acuerdo a la información reportada por CORFO, las operaciones se destinaron principalmente a microempresas (99,1%), cuyas ventas anuales no superan los UF 2.400. El resto de las operaciones de colocación fue dirigido a pequeñas empresas.

En este período, tal como se muestra en la Tabla 5-9, se evidencia una importante discontinuidad en la participación de IFNBs en el programa, con la excepción de dos intermediarios que operan durante todo el período (IFNBs 4 y 5⁷⁰).

Tabla 5-9: Total de montos (UF) colocados según IFNB y año en periodo 2014-2016

IFNB	2014	2015	2016
IFNB 4	13.201,15	3.068,30	726,72
IFNB 5	81.730,42	2.960,40	594.864,70
IFNB 12	145.761,70		
IFNB 13	2.621,37	5.210,40	
IFNB 14	472.267,20		
IFNB 15		1.112,70	
IFNB 16		5.600,00	2.176,75

⁶⁹ En adelante, se utilizarán tres medidas de tamaño: micro, pequeña y mediana. Estos segmentos son los utilizados por CORFO en su información administrativa, que agrupan las categorías del mismo nombre del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Éstos se pueden ver en http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_tamano_ventas.htm

⁷⁰ Las IFNB se enumeran arbitrariamente para mantener anonimato.

IFNB 17		234.357,80	52.485,46
Total	\$715.581,84	\$252.309,60	\$650.253,63

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO.

Se analiza en detalle algunos indicadores (operaciones, beneficiarios, montos, tamaños, tasas, plazos, personas naturales) de las colocaciones de los IFNBs a las MiPyMEs durante el período, las que se muestran en la Tabla 5-10. La misma muestra que en cada año se observa un alto nivel de concentración de las operaciones en un único intermediario (IFNB 5). El mismo IFNB coloca créditos a un 93% de los beneficiarios, los cuales son fundamentalmente microempresas. Otros dos intermediarios (IFNB 4 y 15), también se orientan a atender microempresas, pero su cobertura (número de clientes atendidos) es muy baja. El resto de los IFNB con un número de operaciones significativo se orientan a atender microempresas grandes (tramo 3 en SII) o pequeñas empresas.

Los indicadores mostrados en la Tabla 5-10, permiten describir la naturaleza de los intermediarios. El IFNB 5 se muestra como una entidad que coloca créditos de montos pequeños, de plazo corto y de tasas relativamente altas (en comparación con el resto de las IFNB). Las IFNB 4 y 15 en cambio, aunque también atienden a beneficiarios con montos de venta menores, muestran plazos y tasas diferentes a las del IFNB 5. Cabe destacar que los plazos mostrados por el resto de los IFNB superan un año, y las tasas medias de las colocaciones están entre un 20 y 30% anual. La IFNB 17 se dedica principalmente a labores de factoring, por lo que no presenta tasas ni plazos promedio de sus colocaciones.

Tabla 5-10: Indicadores de colocaciones según IFNB y año en periodo 2014-2016

IFNB	N° de operaciones	N° beneficiarios	Total de Montos (UF)	Tamaño Medio Beneficiario Ventas Anuales (UF)	Tamaño Medio Crédito (UF)	Tasa Promedio	Plazo Promedio Meses	Personas naturales atendidas (%)
IFNB 4	465	458	16.996	571	37	36,5	15,4	99,5
IFNB 5	67.390	60.407	679.556	260	10	36,5	4,3	100,0
IFNB 12	682	663	145.762	1.581	214	27,8	29,4	93,9
IFNB 13	13	9	7.832	6.494	602	22,8	16,2	30,7
IFNB 14	3.029	2.773	472.267	1.093	156	28,5	22,5	96,4
IFNB 15	5	5	1.113	213	223	16,2	30,2	60,0
IFNB 16	60	49	7.777	1.096	130	25,5	17,7	91,7
IFNB 17	3.361	483	286.843	2.216	85	n/a	n/a	21,2
TOTAL	75.005	64.847	1.618.145	1.691	182	27,7	19,4	96,2

Nota: En la fila de totales se presentan sumas en operaciones, beneficiarios y montos, y promedios de todas las operaciones en las demás columnas.

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO.

Período 2017-2018: Crédito CORFO MiPyME.

El programa de Crédito CORFO MiPyME empieza a operar el año 2017, sobre la base de un reglamento aprobado en noviembre del año 2016 y de los recursos obtenidos a través de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Informalmente, los actores del sistema han declarado que el nuevo programa continuó la línea de crédito a MiPyME del periodo anterior.

El Crédito del BID a CORFO tiene un monto de US\$120 millones y requiere de ejecutarse en un período de cuatro años. En el acuerdo que otorga el crédito, se establece que el crédito tendrá tres componentes que “de manera tentativa” se distribuirán de la siguiente manera: US\$50 millones para operaciones de Factoring; US\$50 millones para operaciones de Crédito a MiPyMEs; y US\$20 millones para operaciones de Leasing (BID, Propuesta de Préstamo, 2015). La programación preliminar suponía una ejecución de un cuarto de los recursos por cada año.

Asignación de fondos a IFNBs.

Tal como se ha descrito más arriba, la modalidad de asignación de los recursos de los diferentes componentes del programa (Créditos, Leasing y Factoring) son particulares para cada programa. En el caso del componente de Créditos y de Leasing, los recursos se canalizan a IFNBs, previamente calificados, a través de un procedimiento de ventanilla abierta. En el caso de Factoring, los recursos se asignaron vía licitación, con especificaciones técnicas, siendo adjudicados a los IFNB que ofrecieran costos bajo al cliente final, determinados a través de una tasa máxima a proponer. La diferencia de instrumento de colocación de fondos desde CORFO es fundamental, puesto que, para el caso de la licitación, los proponentes debían especificar tasas a cliente que fueran menores a las establecidas por CORFO. Para el caso de Crédito y Leasing, los IFNBs tienen la capacidad de establecer tasas bajo su propio arbitrio. Con las estructuras mencionadas, durante el año 2017 se pone en marcha la convocatoria a IFNB para efectos de operar estas líneas, y los resultados de ese proceso, de acuerdo a los datos reportados a CORFO, son los siguientes:

- **Componente Crédito:** como resultado del proceso de selección de IFNBs, a partir del año 2017 se han asignado créditos a ocho IFNBs, los que se han adjudicado un total de \$12.750 millones, equivalentes a US\$19,7 millones (Ver Tabla 5-11). Las condiciones de los créditos varían de acuerdo al IFNB, tanto en montos como tasas y plazos.
- **Componente Leasing:** Hasta la fecha sólo un IFNB ha solicitado recursos para operaciones de Leasing. Se trata del IFNB Latam Factors, quien se adjudicó un total de UF 30.000, equivalente a US\$1,2 millones. En este caso, el nivel de la colocación es sustancialmente menor al programado (5,7%), de acuerdo con la información administrada por CORFO
- **Componente Factoring:** La licitación abierta para la adjudicación en 2017 fue de \$12.000 millones. Luego del proceso de evaluación, 13 intermediarios fueron habilitados para participar en la licitación, pero sólo tres de ellos hicieron ofertas que satisficieron los requisitos de costo a cliente final (a través de las tasas propuestas) establecidos por CORFO. Como resultado, se adjudicó un total de \$3.600 millones, equivalentes a US\$ 5,6 millones, a tres IFNBs especializados en factoring. En este caso, nuevamente, el volumen adjudicado está muy por debajo del volumen programado en el Proyecto BID (11,2%).

Tabla 5-11: Línea Crédito a Microempresas: Colocaciones a IFNB 2017- Junio 2018

Nombre Intermediario	Millones \$	UF	Millones US\$
Autofin S.A.	3.500		
BHV Capital Servicios Financieros SpA	850		
COOP. de Ahorro y Crédito Santa Inés Ltda.	300		
Emprende Microfinanzas S.A.	1.900		
Fondo Esperanza SpA	2.800		
Latam Factors S.A.	800	30.000	
Logros Factoring SpA	1.100		
Orsan Factoring S.A.	1.500		
SUBTOTAL CREDITO	12.750		19,7
SUBTOTAL LEASING	800	30.000	1,2
Liquidez Factoring S.A.	600		
Servicios Financieros Progreso S.A.	2.000		
Smb Factoring S.A.	1.000		
SUBTOTAL FACTORING	3.600		5,6
TOTAL	17.150		26,5

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO⁷¹

Cabe mencionar que la implementación del nuevo programa ha modificado de manera importante al conjunto de IFNBs que participan en él. Sólo tres IFNB han participado en ambos períodos y sólo dos de ellas (IFNB 4 y 5), orientadas a la colocación de microcrédito, han operado continuamente entre los años 2014 y 2018.

Colocaciones de las IFNBs a las MiPyMEs.

De acuerdo con las estadísticas provistas por CORFO, en el Período 2017-2018, el programa, operando bajo el diseño vigente en la actualidad, ha colocado créditos por un total de UF2.267.065 (US\$102 millones) a 13.349 beneficiarios⁷². De este universo 12.708 (95,2%) son microempresas, 502 (3,8%) son pequeñas empresas y 139 (1%) son empresas medianas, como se muestra en la Tabla 5-12.

⁷¹ El monto de la línea de Leasing se presenta en UF, dado que el único contrato de este tipo de operaciones se realizó en dicha unidad. Para efectos de comparación, se presenta en millones de dólares el total de las líneas adjudicadas. El valor UF se presenta estimado al 31 de junio de 2018 (\$ 26.665,09), y el valor dólar al 29 de junio (647,95), según informa Banco Central de Chile.

⁷² Notar que los US\$26,5 millones mostrados en la tabla 5-11 corresponden al total colocado por CORFO a las IFNBs, según los datos administrativos, y los US\$102 millones corresponden a las colocaciones de las IFNBs al universo de beneficiarios MiPYMEs mostradas en la tabla 5-12. El aumento se explica por la rotación de colocaciones.

Tabla 5-12: Número de beneficiarios clasificados por período y tamaño.

Periodo	Micro	Pequeña	Mediana	Total
2017-2018	12.708	502	139	13.349
2017*	66.939	0	0	66.939
2014-2016	64.190	567	0	64.757
Total	143.837	1.069	139	145.045
*Se considera la línea de Microcrédito durante el año 2017				

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO.

Un punto a destacar del programa actual, iniciado en 2017, es que en el periodo transcurrido hasta la evaluación, se han colocado operaciones a un número de MiPyMEs correspondiente a un 20,6% de todo lo colocado en el periodo 2014-2016. No se considera el año 2017, pues ambos programas se desarrollaron paralelamente durante ese periodo, y no se pueden diferenciar los orígenes de las colocaciones.

Teniendo en cuenta que, como se describió, el programa Crédito MiPyME presenta tres componentes con diferentes instrumentos de intervención (créditos, leasing y factoring) se debe analizar en detalle las diferentes colocaciones. Estos tres componentes presentan diferentes modos de colocación de los recursos e industrias objetivo, y esto implica que la observación agregada de resultados del programa pierda utilidad. Por ello resulta de utilidad la identificación de segmentos de IFNBs que presenten focos similares de acción entre ellos.

Observando lo presentado en Tabla 5-13, es posible sugerir la existencia de cuatro segmentos de IFNB, en relación al promedio de montos, tasas y plazos de sus colocaciones (para comparar con el periodo anterior, referirse a la Tabla 5-9).

Un primer segmento está compuesto por los IFNB 4 y 5, las cuales participaron en el programa de microcrédito hasta el año 2016 y contaban con fondos disponibles para su colocación obtenidos con anterioridad al 31/12/2016, los que siguieron siendo colocados durante el período 2017-2018. Tal como se mencionó más arriba, estos IFNBs se enfocan a la atención masiva de microempresas muy pequeñas (grupos 1 y 2 de Microempresas), y se caracterizan por colocaciones créditos pequeños, de corto plazo y de tasas anuales superiores al 30%. Esta conducta es la propia de entidades de microfinanzas cuyo objetivo es introducir a microempresas, generalmente informales, al mercado financiero. Estos IFNB, en el programa actual de Créditos MiPYME han atendido a un 98,7% de los beneficiarios en el período actual (2017-2018), como se puede desprender de la tabla 5-13.

Un segundo segmento es el compuesto por las empresas de factoring (IFNB 9, 10 y 11), seleccionadas a través del proceso de licitación mencionado más arriba. Estas empresas se han orientado al mercado de las pequeñas y medianas empresas, materializando aún un número pequeño de operaciones, y ofreciendo tasas ajustadas a los requerimientos de CORFO.

El tercer segmento es más heterogéneo que los anteriores, y se ha orientado a atender fundamentalmente a empresas pequeñas, ofreciéndoles créditos que en promedio superan las 300 UF, en plazos relativamente cortos y tasas en torno al 20% anual.

Un cuarto segmento está constituido por un intermediario (IFNB 1), orientado a la microempresa, ofreciendo créditos de plazos promedio que superan los 40 meses. Este comportamiento de financiamiento es distinto a lo esperado en un crédito comercial, y es posible que sea el caso de un IFNB dedicado al crédito automotriz. Sin embargo, no fue posible verificarlo con CORFO debido a que se trata de datos confidenciales.

Tabla 5-13: Indicadores de colocaciones según IFNB y línea, a junio 2018⁷³

IFNB	N° operaciones	N° beneficiarios	Total de Montos (UF)	Tamaño Medio Beneficiario (Vtas. En UF)	Tamaño Medio Crédito (UF)	Tasa Promedio (anual)	Plazo Promedio (Meses)	Personas naturales atendidas (%)
IFNB 4	2.190	2.175	110.749	731	51	33,4	16,5	98,63
IFNB 5	10.415	10.273	249.755	405	24	35,8	4,5	100
IFNB 9	207	27	41.264	29.940	199	14,7	n/a	0
IFNB 10	1.237	110	88.554	11.127	72	12,3	n/a	9,1
IFNB 11	68	24	56.316	100.000	828	13,8	n/a	2,9
IFNB 2	41	22	52.358	40.871	1.277	18,9	8	0
IFNB 3	37	39	22.592	1.775	611	20,5	56	70,27
IFNB 6	102	69	66.546	57.645	652	21,1	2,6	6,86
IFNB 7	88	88	37.087	21.118	421	24,1	12,7	37,5
IFNB 8	75	45	60.700	34.083	809	19,4	4,1	9,33
IFNB 1	503	494	150.227	1.773	299	23,4	40,6	91,65
Total	14.963	13.366	936.148	27.224	477	21,6	18,1	
Línea de microcrédito 2017								
IFNB 5	87.216	66.925	1.305.222	296	15	35,9	4,5	100
IFNB 16	14	14	1150	948	82	25,1	19,9	92,9
Total	87.230	66.939	1.306.372	296	15	35,9	4,5	

Nota: La diferencia entre la suma de beneficiarios de este cuadro (13.366), y la que aparece en el texto central (13.349), se debe a la presencia de beneficiarios que obtienen financiamiento en más de un IFNB o reportan más de un tamaño a lo largo del periodo.

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

⁷³ El orden no correlativo de las IFNB se realizó para una mejor identificación visual de grupos de intermediarios: IFNB 4 y 5 corresponden a intermediarios de microfinanzas; IFNB 9, 10 y 11 corresponde a intermediarios de Factoring; IFNB 2 al 8 corresponde a nuevos intermediarios de crédito. IFNB 1 corresponden a un caso especial de crédito, que pareciera no estar orientado a segmento Mipyme, y el IFNB corresponde a un intermediario de crédito y leasing. Una descripción más detallada de estos intermediarios se puede observar en página 79.

Los resultados expuestos abren la pregunta sobre si las distintas líneas del programa están avanzando en materializar los objetivos declarados. Los objetivos identificados en el programa, descritos en secciones anteriores, guardan relación con mejorar el acceso y la calidad de los créditos de financiamiento a la MiPyME. Se declaró que el acceso afecta principalmente a las microempresas, y en menor medida a las empresas pequeñas. También que la calidad de los créditos afecta al resto de los MiPyMEs.

En materias de acceso al crédito en el segmento de la Microempresa, la colocación de créditos a más de 12.700 empresas, en el período 2017-2018, es un resultado relevante, toda vez que esta cifra representa del orden de un 1% del total de esas empresas en el país. El resultado de este indicador (que corresponde al indicador I6 propuesto en la MML) es aún más relevante cuando se considera que el total de microempresas que accedió a crédito en instituciones financieras, según cifras de 2013, fue del orden de 166.000 (ELE-3).

No ocurre lo mismo en el segmento de las Pequeñas y Medianas Empresas en donde la presencia del programa es marginal. El conjunto total de PyMEs atendidas en este período asciende a 641 empresas (Ver Tabla 5-12), de un universo de alrededor de 220.000 empresas identificadas en los tramos pequeño y mediano del SII, lo que resulta en una tasa de cobertura de un 0,27%. Cabe destacar que en el periodo correspondido entre 2014 y 2016, la presencia de empresas Medianas era nula.

Por otro lado, el objetivo de mejorar la calidad de las colocaciones que plantea el programa debe ser desglosado en dimensiones concretas: mejora de las tasas y plazos de las colocaciones a MiPyMEs. Al observar los plazos promedio de los créditos otorgados hasta la fecha, no se evidencia una contribución significativa del programa para alargar los períodos de pago y hacer más eficiente el financiamiento de inversiones de largo plazo (Tabla 5-13). Esto se evidencia al comparar los plazos colocados por segmento de IFNBs y sus potenciales beneficiarios. Es decir, para el primer segmento de IFNBs, que realizan microfinanzas, los plazos se encuentran mayoritariamente en el tramo de menos de 6 meses. El tercer segmento presenta plazos heterogéneos, y el último segmento presenta un promedio de plazos muy largos (sobre los 3 años).

Al mirar por separados los segmentos establecidos, se analizan también los objetivos para los cuales cada crédito fue solicitado, de acuerdo con los registros administrativos de CORFO. Los dos primeros segmentos de IFNBs se enfocan en colocaciones de corto plazo, principalmente a personas naturales, con objetivos de capital de trabajo principalmente (ver Tabla 5-14). Dichos segmentos son considerados clave para lograr el objetivo de acceso de crédito a la MiPyME. En cambio, los otros segmentos de IFNBs 3 y 4, que no apuntan a mejorar acceso a créditos ni a créditos de corto plazo, debiesen estar enfocados en créditos de largo plazo (para mejorar la calidad de los mismos).

Tabla 5-14: Porcentaje de operaciones según objetivo e IFNB ejecutora, periodo 2017-2018

IFNB	Capital de Trabajo	Inversión	Inversión y capital de trabajo	Refinanciamiento
IFNB 4	51%	43%	7%	0%
IFNB 5	98%	0%	2%	0%
IFNB 9	100%	0%	0%	0%
IFNB 10	100%	0%	0%	0%

IFNB 11	100%	0%	0%	0%
IFNB 2	100%	0%	0%	0%
IFNB 3	36%	46%	13%	5%
IFNB 6	81%	19%	0%	0%
IFNB 7	100%	0%	0%	0%
IFNB 8	77%	0%	0%	23%
IFNB 16	97%	3%	0%	0%
IFNB 1	0%	100%	0%	0%

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

Se observa, sin embargo, que en el segmento 3 de IFNBs, los créditos son principalmente de capital de trabajo (alrededor del 82%), y los plazos de los créditos son cortos en promedio (de poco más de 1 año o menos, a excepción de 2 IFNBs). Los plazos promedio, al considerar beneficiarios pequeños y para los créditos de capital de trabajo (con o sin inversión) es de alrededor de 8 meses, y para la mediana es alrededor de 5 meses. Estos plazos son cortos, considerando la necesidad descrita de que exista inversión a largo plazo para este segmento de empresas.

Una excepción de dicho segmento la constituye la IFNB 6, en sus servicios de leasing, la que evidencia un plazo promedio de meses en sus 24 operaciones, resultado que no alcanza a corregir el sesgo hacia el corto plazo de los otros IFNB del segmento. En el caso del IFNB del segmento 4, evidencia un plazo promedio de poco más de 40 meses, lo que representa un plazo razonable para una inversión de largo plazo. No obstante, y como se describió anteriormente, las tasas que presenta este segmento, junto al monto promedio y el porcentaje de personas naturales a las que atiende, justifican especular que podría representar un financiamiento de crédito automotriz no orientado a fines productivos. De ser así, este IFNBs estaría lejos de aportar a los objetivos del programa. Si los plazos expuestos se comparasen en base a un producto de mercado en particular, se comparará el indicador propuesto en la MML, I7 e I8.

Otro punto relevante, en materia de calidad de los créditos y financiamiento a MiPyME, son las tasas a las que acceden los beneficiarios. Las tasas de interés cobradas por el IFNB a la MiPyME no parecen estar alcanzando los objetivos planteados en el origen del programa. En la Tabla 5-15 se comparan las tasas promedio de los créditos comerciales colocados por la banca de acuerdo al tamaño del crédito, con las tasas cobradas en las mismas condiciones por los IFNBs en el año 2017. Haciendo la salvedad que los promedios de la SBIF no se refieren exclusivamente a deudores MiPyME, sorprende que sólo con una excepción, las tasas promedio cobradas por las IFNB son más altas que las presentadas por la SBIF⁷⁴. En base a esta evidencia se puede afirmar que el Programa de Crédito CORFO MiPyME, hasta la fecha no está contribuyendo a reducir el costo del endeudamiento de la MiPyME. Y por tanto, no estaría mejorando la calidad del financiamiento a la MiPyME.

⁷⁴ Las tasas de la SBIF corresponden a promedios del sistema bancario, a partir de Tasas de interés diarias por operaciones y Tasas de interés de créditos concedidos mediante el uso de líneas de crédito o sobregiros. En ese sentido, pueden incluir a empresas con bajo nivel de riesgo no totalmente comparables con las que operan en el segmento de las IFNB.

Tabla 5-15: Tasas de interés promedio de la SBIF y de los IFNB en 2017

Plazos	Montos	Tasa SBIF	IFNB 1	IFNB 2	IFNB 3	IFNB 4	IFNB 5	IFNB 6	IFNB 7	IFNB 8	IFNB 16
Menos de 90 días	montos iguales o inferior a 5.000 UF	9,1%		21,60%				20,59%		18,00%	
90 días o más	montos iguales o inferior a 50 UF	23,5%			21,00%	35,77%	35,90%				27,41%
	Más de 50 e inferiores a 200 UF	19,0%	27,50%		23,55%	28,79%			28,92%		23,84%
	más de 200 e inferiores a 5.000	10,5%	21,58%	16,00%	17,87%	21,89%		19,80%	22,32%	17,92%	

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

La comparación realizada, en base a las tasas SBIF mostradas en la tabla 5-15, corresponde a una medición particular del indicador propuesto en la Matriz de Marco Lógico descrita más arriba. En este caso, para las operaciones de corto plazo (menos de 90 días) sólo el IFNB 8 presenta un *spread* bajo el 10%. Para el caso de operaciones de mayor plazo (90 días o más), sólo la IFNB 3 presenta un *spread* negativo, para montos pequeños (iguales o inferiores a UF50). En los demás casos e IFNBs, los *spreads* van desde 4,84% hasta 12,4%.

En los años anteriores (2015 y 2016) la situación es similar. En 2016 existen tres IFNBs que presentan *spreads*: las IFNBs 4 y 5 presentan *spreads* sobre 12% en el caso de créditos de más de 3 meses y montos menores de 50UF; y la IFNB 16 que presenta *spreads* entre el 4% y 5% para los tres casos de créditos de plazos mayores a 3 meses. El caso de 2015 son 5 IFNBs: IFNBs 4 y 5 presentan *spreads* de 16,5% y 17,3% para el caso de más de 3 meses y menos de 50UF; la IFNB 16 presenta *spreads* en torno al 8% en operaciones de más de tres meses y menores a 200UF, y *spread* de 12,3% en el caso de operaciones sobre 200 UF; la IFNB 13 presenta tasas del 21% (para *benchmarks* similares a los del caso 2017); y la IFNB 15 presenta *spreads* bajo el 2,2% para los casos mayores de 3 meses y sobre 50UF. Las tablas de los años 2015 y 2016 se pueden ver en el Anexo N°2.

5.4.1.2. Línea de Liquidez para IGRs

La línea de Liquidez para IGRs ha operado asociada a la línea de cobertura IGR IV desde su origen. Entre el 2014 y 2018, CORFO ha concedido Líneas de Liquidez a ocho Instituciones de Garantía Recíproca, por un total de 220.000 UF, cifra cercana a los US\$10 millones. Las asignaciones a cada IGR se presentan en la Tabla 5-16. Producto de la evolución de la operación de las Instituciones de Garantía Recíproca, en la actualidad se encuentran vigentes solamente seis Líneas de Liquidez, puesto que las otras dos IGRs que recibieron las líneas, no se encuentran realizando operaciones vigentes a la fecha.

Tabla 5-16: Colocaciones de la línea Liquidez a IGRs a junio 2018

IGR	FECHA	MONEDA	MONTO LINEA (UF)	VIGENCIA	PORCENTAJE LÍNEA OTORGADO	Nº SINIESTROS DECLARADOS	Nº SINIESTROS ACEPTADOS	MONTO PAGADO POR CORFO (\$MILL)
AVLA	5/25/2016	UF	54.607,68	Vigente	6%	55	27	1.616,20

S.A.G.R.								
Aval Pyme S.A.G.R.	9/28/2016	UF	16.690,08	Vigente	6%	2	2	128,3
Confianza S.A.G.R.	7/30/2014	UF	29.223,66	Acelerada	6%	48	4	400,2
First Aval S.A.G.R.	3/29/2016	UF	9.255,16	Vigente	4%	4	1	23,1
Pymer S.A.G.R.	8/23/2016	UF	24.984,18	Vigente	6%	0	0	0
Solución Aval S.A.G.R.	30-07-2014 10-08-2016	UF	15.077,76	En Mora	6%	11	5	268,9
South Cone S.A.G.R.	1/27/2016	UF	16.582,56	Vigente	6%	0	0	0
Suaval S.A.G.R.	9/28/2016	UF	53.605,56	Vigente	6%	2	2	186,8
		Total	220.026,64			122	41	2.623,60

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

Durante el período 2014-2018, las Líneas de Cobertura disponibles para las IGRs fueron utilizadas en un total de 1.245 operaciones, de las cuales, 911 (73,2%) se concentra en 2 IGRs (AVLA y SUAVAL). Tal como se ha descrito más arriba, los recursos de la Línea de Liquidez deben estar destinados a cubrir los pagos de las IGRs a los acreedores de las PyMEs afianzadas, en momentos en que estas caen en situación de no pago. Estadísticas de la Línea de Cobertura IV, dentro de la que se enmarca la Línea de Liquidez, presentadas en la Tabla 5-17, evidencian que los recursos de Cobertura se utilizaron principalmente en financiar a empresas pequeñas, seguidas del segmento de la mediana empresa. Existe, sin embargo, un porcentaje no despreciable de empresas grandes (de niveles de venta que van de 100.000 UF a 150.000 UF). Al estudiar las estadísticas de pagos de CORFO a IGRs, por concepto de siniestralidad, se puede ver que todas las beneficiarias finales de estos pagos son microempresas (41 en total).

Tabla 5-17: Utilización de Línea de Cobertura IV por IGRs. (2014-2018)

IGR	N° operaciones	Monto total	Monto promedio	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE 1
AVLA S.A.G.R.	456	2.100.836	4.607	11	292	101	41
Aval Pyme S.A.G.	39	314.820	8.072	0	17	21	1
Confianza S.A.G.	456	965.393	2.117	114	217	94	1
First Aval S.A.G	66	393.917	5.968	6	40	12	2
Pymer S.A.G.R.	64	208.609	3.260	2	18	30	10

Solución Aval S.	95	267.535	2.816	9	53	13	0
Suaval S.A.G.R.	69	671.808	9.736	2	41	16	8
Total	1245	4.922.917	3.954	144	678	287	63

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

Un aspecto relevante para determinar si la línea de liquidez cumple su función específica de hacer más atractiva la oferta de las IGRs, por la vía de garantizar el pago expedito de los certificados de fianza en situaciones de no pago de las empresas afianzadas, es el número y la composición de los acreedores que hacen uso de los servicios de las IGRs. La evidencia recogida entre los años 2014 y 2018 muestra la existencia de 137 acreedores distintos que hacen uso de los servicios de las IGRs y que han operado en la Línea de Cobertura IGR (Tabla 5-18)⁷⁵ En las operaciones de la Línea de Cobertura IGR existen 10 acreedores que explican el 70% de las operaciones, entidades que presumiblemente corresponderían a entidades bancarias, por el volumen de operaciones (aunque existen también compañías de seguro y fondos de inversión), de lo que se desprendería que las Líneas en cuestión cumplen cabalmente su función⁷⁶.

Tabla 5-18: Principales Acreedores usuarios de IGR y de la Línea de Liquidez. (2014-2018)

ID	N° operaciones	%
117	281	22,57%
89	98	7,87%
97	97	7,79%
96	81	6,51%
122	71	5,70%
92	56	4,50%
119	50	4,02%
121	47	3,78%
118	41	3,29%
102	28	2,25%
Otros	395	31,73%

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

Si se analiza la utilización de la Línea de Cobertura desde la perspectiva de su cobertura geográfica, se concluye que si bien existe un alto nivel de concentración en la Región Metropolitana, en donde se

⁷⁵ A los acreedores se les dispone de un ID falso, de modo de mantener el anonimato establecido por CORFO.

⁷⁶ La Base de Datos provista por CORFO enmascara la información relativa a los acreedores, lo que impide determinar el carácter del acreedor.

encuentran domiciliadas todas las IGRs, existe presencia en 14 de las 15 regiones del país⁷⁷. Sólo en la Región de Aysén no se evidencia el uso de la Línea de Cobertura durante el período 2014-2018.

Tabla 5-19: Línea de Cobertura a IGR: Cobertura Regional (2014-2018)

Región	N° beneficiarios	N° operaciones	Monto total	Monto promedio
ARICA Y PARINACOTA	2	4	12304	3075,9
TARAPACA	13	18	26255	1458,6
ANTOFAGASTA	37	69	369775	5359,1
ATACAMA	3	3	15449	5149,7
COQUIMBO	17	27	65634	2430,9
VALPARAISO	61	168	711120	4232,9
METROPOLITANA DE SANTIAGO	372	667	2428457	3640,9
LIBERTADOR GRAL BERNARDO O HIGGINS	13	28	265043	9465,8
MAULE	57	89	338864	3807,5
BIO-BIO	41	69	270536	3920,8
ARAUCANÍA	17	28	82568	2948,8
LOS RIOS	13	18	66675	3704,2
LOS LAGOS	31	55	236228	4295,1
MAGALLANES Y DE LA ANTARTICA CHILENA	2	2	34010	17005,0
TOTAL	679	1245	4922917	3954,2

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

5.4.2. Análisis de Inclusión y Exclusión.

El análisis de la materialización de riesgos de inclusión y exclusión se hará en este informe en base a los antecedentes derivados de las rendiciones que los IFNB hacen a CORFO. Estos antecedentes —en particular los referentes al tamaño de las empresas beneficiarias— no son sometidos a chequeo por CORFO, de modo que pudieran contener imprecisiones. Para efectos de obtener un análisis más riguroso, se propone utilizar las fuentes de datos provenientes de los registros nacionales del Servicio de Impuestos Internos. Aunque en una primera exploración de esos datos no fue posible determinar la existencia de errores de inclusión o exclusión, sí se evidencian algunas inconsistencias entre las ventas reportadas a CORFO y los niveles de ventas reportadas para el pago de impuestos IVA en los registros del SII.

Lamentablemente, no es posible acompañar evidencia de estos hallazgos con este informe. Las razones son las siguientes: i) los plazos de obtención de los datos y registros del SII superan con creces los plazos estipulados para la evaluación volcada en este informe⁷⁸; ii) las barreras de seguridad que pone el SII para la

⁷⁷ A esa fecha no existía, oficialmente, la región de Ñuble

⁷⁸ Respecto a esto, se debe destacar que para efecto de conseguir acceso a los registros del SII se comenzaron las gestiones durante el mes de septiembre 2018 con la elaboración del Protocolo de Colaboración, en colaboración con DIPRES y CORFO. Finalizado el

protección de identidades elimina la posibilidad de cruzar datos identificados con numerosas variables (por regla de exclusión de cualquier caso que permita identificar a un grupo de 10 o menos registros), y reduce los casos estudiados; y iii) los aspectos tributarios de la declaración de ventas son altamente específicos y requieren de un análisis más especializado: por ejemplo, trabajar con libros de registros de compra y venta, en vez de declaraciones de impuestos a la venta.

5.4.2.1. Crédito CORFO MiPyME.

Análisis de Inclusión

La pregunta que cabe responder en esta sección es si existen empresas que, no formando parte del universo elegible, están recibiendo los beneficios del programa. Habiendo analizado la información disponible en las bases de datos de rendiciones de las operaciones de los IFNB desde el inicio de los programas, no se individualizó empresas que superaran el umbral de las UF100.000 de ventas. Al parecer, pero esto deberá ser chequeado con información del SII, no existirían fallas de inclusión asociadas al tamaño de empresas.

Una segunda fuente de problemas de inclusión proviene del riesgo de que los recursos estén siendo utilizados por los IFNB para financiar créditos de personas naturales (no orientados a fines productivos) en lugar de empresas. Este riesgo es plausible especialmente en casos de IFNB que no están especializados en la atención a empresas. Este pudiera ser el caso de un IFNB orientado al financiamiento de la adquisición de automóviles que canaliza su crédito a través de concesionarios de automóviles, el cual concentra más de un 90% de sus ventas a personas naturales. En este caso se podría estar frente a un importante error de inclusión, por cuanto este IFNB ha sido el que se ha adjudicado más recursos en el período 2017-2018.

Análisis de exclusión

La pregunta que cabe responder en esta sección es si existen empresas o grupos de empresas que, siendo elegibles para el programa, han sido sistemáticamente excluidas de sus beneficios. Para efectos de responder a esta pregunta se explorarán tres fuentes de posible exclusión: (1) Localización geográfica; (2) Sector productivo; (3) Tamaño de empresa.

Dada la no disposición de información proveniente del Servicio de Impuestos Internos para determinar la distribución basal de las empresas bajo los criterios mencionados a un nivel de capilaridad alto, se limitará en este informe el análisis exclusión a nivel regional.

Tabla 5-20: N° de empresas beneficiarias por región y año, total de beneficiarios por región y porcentaje del total de beneficiarios.

Región	2014	2015	2016	2017	2018	Total	% total
Arica y Parinacota	264	55	1.360	1.800	206	3.685	2,52%
Tarapacá	425	40	2.008	2.645	404	5.522	3,78%
Antofagasta	351	61	1.066	1.297	235	3.010	2,06%

protocolo, se consiguió acceso a los registros en el mes de diciembre 2018, dentro del cual se procedió a realizar los cruces de datos que fueran posible. A la fecha de entrega de este informe (enero 2019), no hay respuesta a la solicitud de retiro del informe elaborado durante el trabajo con los registros del SII. Es decir, no fue posible acompañar registros de cruces de datos ni hallazgos.

Atacama	317	17	1.004	1.458	157	2.953	2,02%
Coquimbo	329	42	2.450	3.175	539	6.535	4,47%
Valparaíso	1.327	64	5.761	7.919	1.467	16.538	11,31%
O'Higgins	336	30	2.152	2.398	490	5.406	3,70%
Maule	2.159	40	3.704	5.104	723	11.730	8,02%
Biobío	1.955	110	6.766	9.081	1.639	19.551	13,37%
Araucanía	560	43	2.858	4.315	882	8.658	5,92%
Los Ríos	252	8	1.220	1.820	259	3.559	2,43%
Los Lagos	547	69	2.774	4.142	665	8.197	5,61%
Aysén	13	0	0	17	1	31	0,02%
Magallanes	26	16	9	0	2	53	0,04%
Metropolitana	5.801	170	17.406	23.238	4.196	50.811	34,75%

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

Tal como fue mencionado en el Capítulo I, los IFNB que participan del programa configuran de manera conjunta una presencia territorial que cubre todas las regiones del país. Complementando esa caracterización con los datos provenientes de las rendiciones de las operaciones se observa que el programa evidencia operaciones en todas las regiones del país (ver Tabla 5-20). Se evidencia que las regiones del extremo sur (Aysén y Magallanes) tienen un nivel de atención muy bajo en los últimos años, lo que debiera ser corregido en los procesos de asignación futuros. Como contrapartida, se observa una sobrerrepresentación de las regiones de Valparaíso y Concepción respecto de su participación en la población de MiPyMEs en el país (ver tablas del SII sobre MiPYMEs), lo que probablemente tiene relación con la presencia de IFNB locales entre los elegidos.

5.4.2.2. Línea de Liquidez IGR.

En el caso de la Línea de Liquidez para IGR, el universo de empresas atendidas está completamente determinado por la gestión del programa IGR IV, de modo que la inclusión de empresas indebidas y la exclusión de empresas que ameritan participar del programa depende más bien de los aciertos y errores de ese programa, cuyo análisis está fuera del alcance de esta Consultoría.

5.4.2.3. Hallazgos

En relación al Programa CORFO MiPyME.

El programa ha logrado colocar, en el componente de Crédito MiPyME un volumen de recursos de acuerdo con lo programado.

El programa ha colocado un volumen de recursos a los componentes de factoring y leasing muy por debajo de lo programado, debido al bajo interés de los IFNB por acceder a esos fondos. Producto de ello se pone en riesgo el objetivo del programa de mejorar la calidad del crédito disponible para la MiPyME.

El programa, durante el período 2017-2018 ha logrado proveer de crédito a más de 72.000 empresas microempresas, equivalente a un 4% de la población objetivo⁷⁹. Por otra parte, el programa ha otorgado créditos sólo a 602 PyMEs, ascendiente a un 0,27% del total de empresas de ese tamaño en el país. Como se estableció anteriormente, se interpreta del objetivo del programa, dados los segmentos establecidos, mejorar el acceso a crédito de las empresas micro, y mejorar la calidad de financiamiento de las pequeñas y medianas. Esta baja cobertura pone en riesgo el cumplimiento del objetivo prioritario para esos segmentos (pequeñas y medianas) que es mejorar la calidad del crédito que estas empresas obtienen.

Un porcentaje ampliamente mayoritario de las operaciones, tanto las destinadas a la microempresa, como las destinadas a la PyME se orientan a satisfacer necesidades de capital de trabajo y son de corto plazo (ver tablas en Anexo N°5). Como resultado, el programa no está contribuyendo sustancialmente a facilitar el acceso a financiamiento para inversión de mediano y largo plazo.

Las tasas de interés de las colocaciones en promedio son superiores a las que en promedio se pueden obtener en la Banca, para prácticamente todas las IFNB. Las únicas excepciones son las tasas cobradas por las tres IFNBs que se adjudicaron fondos para factoring en la licitación del año 2017, y que lo hicieron en base a comprometer tasas inferiores a un umbral establecido por CORFO. Tal como se ha mostrado más arriba en la tabla 5-15.

Complementando la información analizada desde las bases de datos, la información levantada sobre los procesos permite levantar una voz de alarma sobre la ausencia de un chequeo sistemático y detallado de CORFO sobre el perfil de los destinatarios finales de los créditos. Esta omisión puede traducirse en errores de inclusión, puesto que son los IFNB quienes reportan las ventas anuales de sus beneficiarios. Las bases de datos de rendiciones de IFNB a CORFO muestran dos indicios de que pudiera estarse materializando dicho riesgo: i) la existencia de reportes de los IFNB en que la información del tamaño de ventas anuales de los beneficiarios resulta inverosímil, por ser éstas cifras cerradas (sin decimales diferentes de 0) y estar al borde del límite de tamaño establecido por el SII para categorizarse como empresa mediana⁸⁰, y ii) la existencia de un número muy alto de destinatarios reportados como personas naturales, en las carteras de IFNBs que se esperaría estén exclusivamente especializados en la atención a empresas. Para confirmar la presencia de estas desviaciones se requiere de un análisis de mayor profundidad, para lo cual se requiere de la información del SII.

El programa evidencia colocaciones en todas las regiones del país, señalando un importante potencial de cobertura del universo de empresas al que busca atender. El nivel de cobertura regional está íntimamente relacionado a la fortaleza local de los intermediarios presentes.

En relación a la Línea de Liquidez para IGRs.

⁷⁹ Estas 72.000 empresas se obtienen durante el año 2017 tanto del programa Crédito Corfo Mipyme, como del programa Microcrédito durante ese año de transición.

⁸⁰ En términos concretos: se reportan ventas anuales por UF100.000,00.

La línea ha mantenido su operación desde el año 2014, cumpliendo la función asignada al interior de la línea IGR IV. En el período, la línea de IGR IV ha financiado 1.245 operaciones, de las cuales, 911 han sido para 2 IGRs (73,2%).

Las operaciones financiadas están dirigidas a empresas de distinto tamaño, mayoritariamente pequeñas empresas (57,8%), que son aquellas en las que la no disponibilidad de colaterales es más crítica para acceder al crédito.

La Línea de Cobertura ha provisto financiamiento a operaciones que cubren gran parte de las regiones del país, proveyendo evidencia de que el domicilio de las IGRs, concentrado en Santiago, no ha sido obstáculo para que sus operaciones se materialicen en regiones.

La Línea de Cobertura ha operado facilitando el pago de cobertura a 137 acreedores, lo que es una señal de cumplimiento de su rol como facilitador. De igual manera, durante el periodo en estudio han sido solicitadas 122 operaciones de cobertura, de las cuales 41 han sido aceptadas. De estas, de acuerdo a los actores del sistema, generalmente ha sido utilizada la Línea de Liquidez para cubrir la siniestralidad. De estas solicitudes, la totalidad han sido dirigidas a microempresas (41).

Los procesos operativos de la Línea son relativamente sencillos, están bien descritos y operan de manera muy similar a las otras operaciones crediticias de la CORFO. Al mismo tiempo, CORFO realiza auditorías a las operaciones, tal como se establece por reglamento.

Tabla 5-21: Utilización de Línea de Cobertura por IGRs a junio 2018⁸¹

IGR	N° operaciones	Monto total	Monto promedio	N° operaciones según tamaño			
				MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE 1
AVLA S.A.G.R.	456	2.100.836	4.607	22	292	101	41
Aval Pyme S.A.G.	39	314.820	8.072	0	17	21	1
Confianza S.A.G.	456*	965.393	2.117	142	217	94	1
First Aval S.A.G	66	393.917	5.968	12	40	12	2
Pymer S.A.G.R.	64	208.609	3.260	6	18	30	10
Solución Aval S.	95	267.535	2.816	29	53	13	0
Suaval S.A.G.R.	69	671.808	9.736	4	41	16	8
Total	1.245	4.922.917	3.954	144	678	287	63
*Hay 2 operaciones registradas a empresas "Sin Ventas"							

Fuente. Elaboración propia en base a CORFO, 2018

⁸¹ A enero 20189 sólo 5 IGR se encuentran con líneas de liquidez vigentes. Las líneas de cobertura de Confianza, Solución Aval y South Cone actualmente se encuentran suspendidas.

5.4.3. Eficiencia: expedición y costo.

De acuerdo a las fichas de los programas proporcionados por Corfo a DIPRES a septiembre 2018, con proyección al año 2019, el programa Crédito Corfo Mipyme contará con un gasto estimado de M\$ 23.789.068⁸². De este total, Corfo estima un gasto administrativo total de M\$ 162.601, que corresponde a un 0,68% del gasto total esperado del programa⁸³. Esta estimación incluye el gasto estimado en cinco proyectos aprobados asociados al componente de Cofinanciamiento a proyectos de fortalecimiento de entidades beneficiarias, que si bien se encuentra estrechamente asociado al programa evaluado en este trabajo, corresponde a una glosa presupuestaria diferente.

Tabla 5-22: Crédito Corfo Mipyme, est. 2019

Ítem	Valor
Estimación Gastos anuales de Administración Crédito Corfo Mipyme (en peso, 2018)	162.601.793
Gasto anual por Crédito Corfo Mipyme – Componente fortalecimiento (en pesos, 2018)	576.467.000
Gasto anual por Crédito Corfo Mipyme – Componente crédito (en pesos, 2018)	23.050.000.000
Gasto anual por Crédito Corfo Mipyme (en pesos, 2018)	23.789.068.000
N° Créditos aprobados	17.150
N° IFNB Vigentes	11
Gasto anuales de Administración sobre Crédito Corfo Mipyme (en porcentaje)	0,68%
Gastos anuales estimados por unidad de producción de componente (en pesos, 2018)	1.387.118
Gastos anuales de Administración por IFNB Beneficiarias (en pesos, 2018)	14.781.981

Fuente: Ficha Corfo Crédito Mipyme 2019; Planilla de metodología de costeo.

En el caso de la Línea de Liquidez IGR, las fichas de Corfo a septiembre 2018 proyectan al año 2019 un gasto estimado de M\$ 4.891.486⁸⁴. De este total, Corfo estima un monto total de M\$ 16.010, que corresponde a un 0,33% del gasto total esperado del programa.

Tabla 5-23: Línea de liquidez IGR, est. 2019

Ítem	Valor
Estimación Gastos anuales de Administración Línea de Liquidez IGR (en pesos, 2018)	16.010.961
Gasto por Línea de Liquidez IGR (en pesos, 2018)	4.891.486.000

⁸² En M\$ 2019, se estima M\$ 23.479.862, de acuerdo a lo informado por CORFO en proceso de formulación de presupuesto 2019.

⁸³ La metodología de cálculo de estos gastos es la misma en todos los programas de la Gerencia. Para una revisión del detalle, se presenta la fórmula de cálculo en el Anexo N°6.

⁸⁴ En M\$ 2019, se estima M\$ 5.542.054, de acuerdo a lo informado por CORFO en proceso de formulación de presupuesto 2019.

N° IGRs beneficiarias con Línea de Liquidez IGR	8
Gasto anuales de Administración sobre Línea de Liquidez (en porcentaje)	0,33%
Gastos anuales estimados por unidad de producción de componente (en pesos, 2018)	611.435.750
Gastos anuales de Administración por IGR (en pesos, 2018)	2.001.370

Fuente: Ficha Corfo Línea de liquidez IGR 2019; Planilla de metodología de costeo.

Principales hallazgos

Ambos programas cuentan con gastos administrativos inferiores al 1% del total de recursos administrados, incluyendo tanto la dedicación horaria de los profesionales de la GIF, como también el costeo de horas de otras gerencias y la mantención y uso de equipamientos de apoyo. En términos comparados, se debe señalar que el programa Crédito Mipyme, cuenta al 31 de diciembre de 2017 con ingresos por intereses de M\$ 548.592, cifra considerablemente superior al gasto administrativo estimado anual del programa, por lo que se puede señalar que se trata de programas que cuentan con un bajo gasto administrativo.

Entre ambos programas, Crédito Corfo Mipyme muestra un mayor costo administrativo, lo que puede asociarse a que opera distintos productos financieros (crédito, leasing y factoring) a un mayor número de intermediarios, y a que también el ingreso al programa de estos usuarios ha sido más reciente y por tanto ha requerido mayor dedicación horaria por parte de la GIF.

5.4.4. Desempeño financiero y presupuestario.

El programa de “Refinanciamiento Créditos PYMES” se materializa presupuestariamente asignando recursos anualmente en las respectivas Leyes de Presupuestos de cada año propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado en el Poder Legislativo, de esta forma se especifica en la ley de Presupuesto del Sector Público de cada uno de los años del período 2014-2017, en:

- La Corporación de Fomento de la Producción (Clasificador Institucional: Partida 07, Capítulo 06, Programa 01),
- Según el Clasificador por Objeto o Naturaleza,
 - En el Subtítulo 32: Prestamos,
 - Ítem 04: De Fomento, que comprende los préstamos otorgados con el fin de facilitar el desarrollo de determinadas actividades, como también aquellos préstamos otorgados para financiar estudios de pre y postgrado,
 - Asignación 02: Refinanciamiento Créditos PYMES.

En todos los años se ha especificado que para todos los programas incorporados en el ítem de Fomento⁸⁵ de CORFO mediante notas que permiten comprometer un mayor monto por sobre el gasto autorizado⁸⁶, y para

⁸⁵ Además de la asignación 02: Refinanciamiento Créditos PYMES, el ítem 04 incluye las asignaciones 01: Estudios Postgrado y 03: Fondos y Sociedades de Inversión.

⁸⁶ “Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos. Se entenderá por egresos públicos los pagos efectivos y por compromiso, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario”, artículo 19, Ley Administración Financiera. Se debe señalar que

la asignación 02 el requerimiento de informar trimestralmente en la página web la lista de instituciones financieras que participan en este proceso de refinanciamiento, indicando el monto total refinanciado por cada una de ellas.

En el presupuesto se establecen las prioridades y se asignan recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponde a los servicios⁸⁷, por tanto, en la elaboración del presupuesto se expresan la relevancia de las políticas públicas y programas respectivos para las diferentes instituciones como a nivel nacional.

Los recursos asignados en la Ley de Presupuestos al programa de “Refinanciamiento Créditos PYMES” en el Presupuesto anual de CORFO del periodo 2014-2017⁸⁸, corresponden en promedio al 9% del total del Presupuesto de Gasto institucional (gasto total anual autorizado en la Ley de Presupuestos para la CORFO).

Se observa en el período 2014-2017 un significativo aumento, tanto del monto de recursos del programa como de la importancia en el marco del presupuesto de gastos de CORFO, de los dos primeros años y los dos últimos; mientras el promedio 2014-2015 corresponde al 5,2% el promedio 2016-2017 es 14,2%⁸⁹. Se debe considerar, no obstante, que en 2017 se concentra la ejecución presupuestaria de la línea Energías Renovables, agrupada en la misma glosa presupuestaria.

Tabla 5-24: Recursos asignados en Ley de Presupuesto CORFO

AÑO	M\$ de Junio 2018		% Prog./Total Gastos
	Presupuesto Inicial Programa	Presupuesto Inicial Gastos	
2013	56.687.250	1.045.434.214	5,4%
2014	30.698.012	704.660.769	4,4%
2015	38.961.157	650.886.896	6,0%
2016	142.599.865	928.313.034	15,4%
2017	110.755.787	850.720.658	13,0%
2018	62.897.024	978.673.711	6,4%

Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

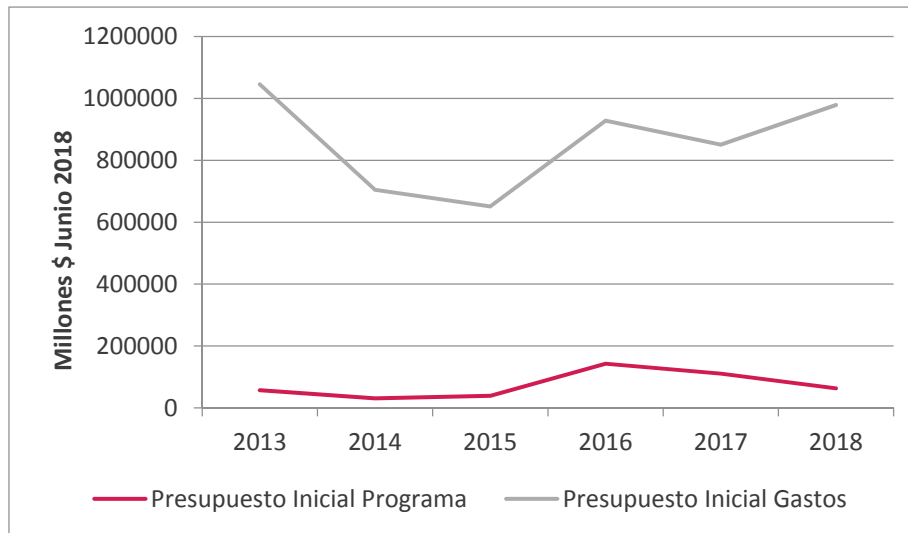
Lo anterior, se encontraba establecido hasta la Ley de Presupuestos 2018. En la Ley de Presupuestos 2019, se eliminó esta facultad de sobrecompromiso.

⁸⁷ Decreto Ley 1263, Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, artículo 5°.

⁸⁸ Si bien el análisis se efectúa para el período 2014-2017, en algunos cuadros y gráficos incluyen los datos de los años 2013 y 2018 sólo como referencia.

⁸⁹ Para especificar las cifras de cada año en pesos equivalente al mes de junio 2018, se utilizaron los inflatores informados por DIPRES: 2018/2013 - 16,3%, 2018/2014 - 13,0%, 2018/2015 - 9,7%, 2018/2016 - 5,7%, 2018/2017 - 2,6%. No obstante, se debe señalar que el programa Crédito Corfo Mipyme se ejecuta a partir de un crédito BID (definido en dólares). En ese sentido, es posible que el inflator por IPC no sea el más adecuado para efectos de actualización de sus cifras.

Ilustración 5-3: Participación en el presupuesto inicial del Programa



Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

Las cifras del comportamiento presupuestario del programa de “Refinanciamiento Créditos PYMES”, muestran que el presupuesto final ha sido significativamente inferior al presupuesto inicial (programa del año), producto de modificaciones efectuadas en general hacia el fin de cada uno de los ejercicios. Efectivamente en los años 2014-2016 la reducción promedio del presupuesto fue del 81%, y para el período de análisis 2014-2017 del 67%.

Esto es un indicador de problemas entre la formulación inicial del programa del año (Presupuesto inicial) y las condiciones de su implementación, que han obligado a su reconocimiento mediante los ajustes al presupuesto. Entre estas dificultades en el periodo 2014-2016 se identifican el cierre de ventanilla del programa Microcrédito el año 2014 y cambios regulatorios en las líneas de ERNC. Por otro lado, los programas Crédito Corfo Mipyme y Línea de liquidez IGR influyen en esta sub-ejecución en la medida que cuentan con una operación bajo demanda de los intermediarios, y a que esta demanda si bien puede ser estimada por Corfo, son finalmente las IFNB y las IGR quienes deciden solicitar o no los recursos asociados a sus líneas de crédito.

Otro aspecto a observar, es que estas significativas reducciones se han efectuado en los meses de diciembre de cada año, que alertan para observar los mecanismos de seguimiento de la operación del programa para detectar los problemas de implementación y gestionar las acciones correctivas adecuadas para lograr los objetivos del ejercicio anual, o anticipar los ajustes para redestinar los recursos a otras áreas que los requieran.

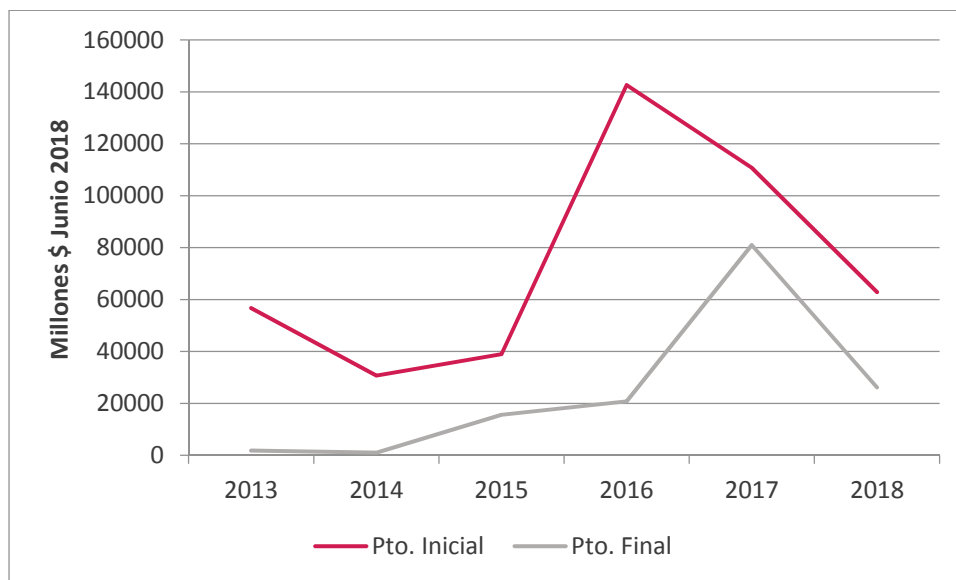
Tabla 5-25: Ajuste anual del presupuesto

AÑO	Miles \$ Junio 2018		% reducción
	Pto. Inicial	Pto. Final	
2013	56.687.250	1.802.934	96,8%
2014	30.698.012	1.001.300	96,7%

2015	38.961.157	15.606.525	59,9%
2016	142.599.865	20.768.722	85,4%
2017	110.755.787	80.994.332	26,9%
2018	62.897.024	26.136.031	58,4%

Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

Ilustración 5-4: Presupuesto inicial y final del programa



Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

De la revisión de la ejecución de los presupuestos de los años 2013 al 2018 se deduce la Tabla 5-26, que presenta los recursos asignados por esta vía al programa de “Refinanciamiento Créditos PYMES”, expresados en términos de moneda equivalente al mes de junio 2018.

Tabla 5-26: Presupuesto Programa Refinanciamiento Créditos 2013-2018

AÑO	Miles \$ Junio 2018			% Ej./ PI	% Ej./PF
	Presupuesto Inicial	Presupuesto Final	Ejecución		
2013	56.687.250	1.802.934	600.978	1,1%	33,3%
2014⁹⁰	30.698.012	1.001.300	-	0,0%	0,0%
2015	38.961.157	15.606.525	5.951.760	15,3%	38,1%
2016	142.599.865	20.768.722	15.379.456	10,8%	74,1%
2017	110.755.787	80.994.332	53.132.493	48,0%	65,6%
2018	62.897.024	26.136.031	26.136.031	41,6%	100,0%

Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

⁹⁰ Este año se cerró la ventanilla del programa, por lo que no hubo desembolsos durante este año.

La ejecución financiera señala un gasto promedio para el período 2014-2017 del 44,4% en relación al presupuesto final y del 18,5% según el presupuesto inicial. En el año 2014 no se registra gasto en el programa y el año 2016 es el ejercicio de mayor ejecución con el 74,1% del presupuesto final, que como se menciona anteriormente se había reducido en 85,4% en relación a lo programado inicialmente para ese año. Es difícil concluir a partir de estas cifras que el programa haya cumplido con lo programado, ya que el nivel de ejecución corresponde más bien a un ajuste financiero del presupuesto institucional.

El efecto de no haber cumplido con lo programado en el programa de “Refinanciamiento Créditos PYMES”, tiene consecuencias en el quehacer institucional que se refleja en la participación de los recursos como se puede observar en el siguiente cuadro.

Tabla 5-27: Participación de Programas de Refinanciamiento Créditos

AÑO	% Programa sobre Total Gasto CORFO		
	Sobre presupuesto Inicial	Sobre presupuesto Final	Sobre ejecución institucional
2013	5,4%	0,1%	0,1%
2014	4,4%	0,1%	0,0%
2015	6,0%	2,1%	0,8%
2016	15,4%	2,6%	2,1%
2017	13,0%	8,7%	6,1%
2018 (a julio)	2,5%	2,9%	2,9%

Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

El Programa de “Refinanciamiento Créditos PYMES” que es la que se identifica como asignación en el presupuesto institucional, se subdivide internamente en cinco líneas, que tienen la siguiente ejecución entre los años 2013-2018:

Tabla 5-28: Ejecución de Líneas Programas de Refinanciamiento Créditos Pyme 2013-2018

Líneas de Refinanciamiento Créditos PYMES	MILLONES \$ Junio 2018					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
MICROCRÉDITO	601	-	5.718	9.405	-	-
ENERGIAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES - ERNC	-	-	-	4.820	39.861	-
LINEA DE LIQUIDEZ - IGR	-	-	234	1.155	2.968	1.724
FONDO MIPYME	-	-	-	-	10.303	6.850
LINEA CRÉDITO SOLAR	-	-	-	-	-	-
TOTAL	601	-	5.952	15.380	53.132	8.574

Fuente: Elaboración Propia, Informes de Ejecución disponibles en Web DIPRES

La línea Microcrédito operó en los años 2013-2016 y la línea Fondo MIPYME los años 2017-2018, esta última en el marco del crédito del BID⁹¹ y que se entiende continuadora de la línea Microcrédito.

Se observa que el nivel de ejecución en los años 2016 y 2017, que a nivel del programa son los de mayor ejecución en relación al presupuesto final, se explica principalmente por la incidencia de la línea de “Energías Renovables No Convencionales-ERNC”, así que lo señalado a partir del comportamiento del movimiento presupuestario del programa Refinanciamiento Créditos PYMES es completamente válido para la línea de “Microcrédito-Fondo MIPYME” en el período de análisis, que es la componente más permanente del programa. No obstante, es posible constatar que el establecimiento del Crédito del BID, aportante externo de financiamiento del programa, ha inducido un mayor rigor en la programación y ejecución de los recursos. Esto se puede asociar al hecho de que el primer año efectivo de operación del programa BID sea el de menor porcentaje de reducción del programa inicial.

En resumen, el aspecto más relevante en el análisis que se puede observar a partir de las cifras de las leyes de presupuestos, las modificaciones presupuestarias en cada uno de los ejercicios y su ejecución, es la poca consistencia entre la formulación del programa para el año (Presupuesto Inicial) y las condiciones efectivas de su implementación, que han obligado a su reconocimiento mediante los ajustes al presupuesto y los respectivos niveles de ejecución. Posiblemente, lo observado en el ejercicio del año 2017 puede ser que con la implementación del programa mediante una metodología y acuerdo con el BID (es el primer año) mejore este aspecto de consistencia entre lo programa y su cumplimiento.

5.4.5. Capacidad de resolución del programa

El Programa de Refinanciamiento de Créditos PyME de CORFO está contribuyendo de manera importante a facilitar el acceso al crédito a microempresas y en menor medida a pequeñas empresas. No obstante, no logra contribuir sustancialmente al mejoramiento de la calidad del crédito a la PyME en términos de menores costos (respecto a tasas de interés de los IFNBs a los beneficiarios finales) y mayores plazos. A través de la Línea de Liquidez IGR, CORFO contribuye a hacer más eficiente y expedita la operación del Programa IGR IV que otorga coberturas a acciones de afianzamiento de créditos que hacen las Instituciones de Garantía Recíproca.

Al analizar los tres componentes del Programa de Crédito CORFO MiPyME (créditos, leasing y factoring) se concluye lo siguiente:

- El componente de Crédito ha logrado colocar sus recursos a un número de 8 Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNBs) en los volúmenes programados, y estos Intermediarios han

⁹¹ El 21 de diciembre de 2016 la CORFO recibió el desembolso de un nuevo crédito N°3677, por intermedio de la Tesorería general de la República con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de MUS\$ 13.956, 11, correspondiente a deuda pública externa, con el objetivo de ampliar y/o mejorar la oferta de instrumentos de financiamiento productivo en el sector financiero chileno para la Micro, Pequeña y Mediana empresa, ampliación de plazos y disminución de tasas. CORFO estará a cargo de la recopilación de la información relevante requerida para la evaluación del proyecto y para que canalice recursos a través de IFNB (empresas de factoraje, cooperativas de ahorro y crédito y de leasing no bancarias), se espera que el proyecto tenga efectos en la productividad de la Mipyme.

canalizado créditos a más de 72.000 MiPyMEs en el período 2017-2018. Esta cifra asciende a cerca del 4% de la población potencial de MiPyMEs que no accede a créditos comerciales y agrega un importante número a las 166.000 empresas que declaran en la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE 3) que tienen créditos vigentes.

- El componente de Leasing sólo ha conseguido levantar interés de un único operador no bancario, quien se adjudicó un total de UF 30.000, equivalente a US\$1,4 millones. Hasta la fecha, este IFNB ha realizado sólo 24 operaciones con esos recursos. Es evidente, que este componente hasta la fecha no está contribuyendo de manera significativa a los objetivos del programa, debilitando el avanzar hacia el fin de mejorar la calidad del crédito a la MiPyME.
- El componente del Factoring logró incorporar al programa a sólo 3 IFNBs dispuestas a ofrecer su producto a un costo al cliente a tasas que se ajustaban al criterio establecido por CORFO en la licitación correspondiente. El volumen de recursos adjudicado ascendió a \$3.600 millones, dando origen en el período 2017-2018 a una cantidad de 1.512 operaciones destinadas a 161 PyMEs. Esta cifra se compara muy desfavorablemente con la Población Potencial de 1.824.000 empresas y contribuye marginalmente a mejorar las condiciones de crédito de las 166.000 empresas que hoy pueden acceder a financiamiento.

Las causas de este desempeño se encuentran a distintos niveles, estando la más relevante en el ámbito del diseño de los instrumentos aplicados. Se analizará a continuación las debilidades de diseño, para luego analizar aquellos aspectos de la ejecución del programa que afecta sus resultados.

Debilidades en el ámbito del diseño.

Las causas de este dispar desempeño parecen estar en las hipótesis de conducta de los distintos grupos de IFNBs que sustentaron el diseño del programa. Tal como fue señalado en el capítulo 1 de este informe, el modelo de intervención diseñado presumía que las Instituciones Financieras no Bancarias contaban con modelos de gestión capaces, no sólo de expandir el financiamiento a la pyme, sino también de mejorar las condiciones de financiamiento, y el que no expandieran su operación, con los beneficios que ello traería, se explicaba primordialmente por sus dificultades para acceder a fondos. No obstante, el diseño no constató la existencia de importantes diferencias entre las estrategias que guían a las entidades orientadas a proveer microcréditos a las microempresas, bajo los modelos de las “microfinanzas”, y las que guían a los operadores no bancarios de factoring y leasing.

Al complementar la información estudiada en la sección “Colocaciones, cantidad y calidad”, con la información levantada en las entrevistas cualitativas a actores, se puede determinar que las IFNB orientadas al microcrédito han desarrollado modelos de atención, apoyo y acompañamiento a sus clientes –en gran medida empresas informales o trabajadores por cuenta propia—otorgando créditos de corto plazo sin exigencia de garantías, con tasas de interés altas, que pueden irse replicando y expandiendo en la medida que ellos evidencien una buena disciplina de pagos. En Chile existe un conjunto de estas entidades que cuentan con modelos de este tipo, probados y maduros, y el Programa de Crédito MiPyME no busca modificar ese modelo, sino, por el contrario, expandir su aplicación. De allí que una nueva oferta de fondos haya dado origen a una buena respuesta de demanda.

Las IFNB que, en la actualidad, ofrecen productos de Leasing y Factoring, por su parte, no cuentan con modelos de operación sustancialmente distintos a los usados por los bancos. Sus clientes son usualmente empresas que no son de interés para la banca y que tienen un riesgo relativamente alto, y sus modelos de fijación de precios tienden a seguir los estándares –de altas tasas y cortos plazos a las empresas MiPyME– establecidos por los bancos ajustados por riesgo. Estas empresas están ofreciendo servicios de factoring y leasing a empresas que los bancos no atienden. Sin embargo, lo hacen a costos altos y plazos cortos, en parte porque son clientes más riesgosos, pero también porque tienen dificultades para financiarse a bajos costos. Si CORFO les ofrece mejores condiciones, podrán expandir su actividad y financiar buenos proyectos en mejores condiciones. Como estos intermediarios son pocos, tiene sentido, incorporar otros a través de los programas de asistencia técnica.

Como resultado, usualmente estas IFNB no aspiran a alcanzar coberturas masivas y cobran altas tasas en plazos cortos. Se trata usualmente de entidades que también tienen problemas para fundarse y expandir sus operaciones bajo sus estrategias actuales. Sin embargo, el que CORFO ofrezca fondos no constituye un incentivo suficiente para que estas empresas cambien sus estrategias de negocio hacia la masificación de la base de clientes servidos a mayores plazos y menores tasas. Ese cambio de estrategia es altamente costoso, en términos de incorporación de nuevos procesos, publicidad y marketing, despliegue geográfico, etc. Ello, sin contar el riesgo de una reacción de los competidores bancarios. No es extraño, por lo tanto, que la respuesta de estos intermediarios a la oferta de fondos de CORFO no haya obtenido una respuesta importante de estas entidades.

Debilidades en el ámbito de la Implementación.

La operación tanto de la Línea de Crédito MiPyME como de la Línea de Liquidez para IGRs, se basa en modelos maduros que CORFO ha ido aplicando y perfeccionando a lo largo de los años. Se trata de procesos bien descritos, regularmente auditados por la Gerencia de Control Interno de CORFO y por Contraloría, y sometidos a procesos de mejora continua.

No obstante, se han detectado algunas debilidades que podrían afectar el desempeño del programa en el futuro, las que se sintetizan a continuación:

Los procesos de programación presupuestaria se han caracterizado, durante el período 2014-2018, por importantes diferencias entre los recursos presupuestados y los finalmente ejecutados. Ello puede deberse al hecho de que el periodo analizado se caracterizó por la coexistencia de programas en fase de cierre y la puesta en marcha de otros nuevos, lo que a menudo redundaba en retrasos en la ejecución presupuestaria. No obstante, parece conveniente reforzar la tendencia de los últimos dos años, en que, asociado a la ejecución de un programa del BID, la tarea de programación ha mejorado su capacidad de predecir la ejecución.

La función de Monitoreo y Seguimiento, si bien recaba importantes volúmenes de información, las organiza en bases de datos y es capaz de emitir informes de ejecución, debe perfeccionar su capacidad para chequear el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad en los clientes finales, lo que no siempre es garantizado por los IFNB. Esta evaluación ha detectado evidencia de posibles errores de inclusión, que no habían sido detectados por los procesos regulares de seguimiento y que deben ser analizados más en profundidad.

De acuerdo a las entrevistas con profesionales de CORFO e intermediarios financieros, la función de Promoción y Marketing no parece estar jugando el rol relevante que debiera desempeñar en la ejecución de los programas en evaluación, fundamentalmente para potenciar la demanda por las líneas apoyadas entre las MiPyMEs. La presunción de que los IFNBs y las IGRs desarrollarán acciones de promoción de la envergadura, necesarias para generar los impactos esperados por el programa, es errónea. Por el contrario, si se acompañase la oferta de fondos a los intermediarios con un esfuerzo de promoción genérico de los instrumentos de CORFO, muy posiblemente nuevos intermediarios estarían interesados en participar en el programa. Ello requiere del diseño de campañas y su ejecución rigurosa, para lo cual CORFO debiera destinar recursos adicionales.

Implicancias del tamaño y la duración del programa.

Tal como fue mencionado en el Capítulo 1 el alcance actual del programa Crédito MiPyME CORFO, asociado a un Crédito del BID de un monto de US\$120 millones y a un plazo de ejecución de 4 años, limita la eficacia del esfuerzo de ampliar sustantivamente el acceso y la calidad del financiamiento a la MiPyME. Si bien el Programa puede contribuir a que los IFNB fortalezcan, a través de una operación continua, sus capacidades, de no construirse nuevas modalidades de acceso a financiamiento de estas entidades, en la línea de la emisión de bonos o securitización de operaciones, las necesidades de seguir inyectando fondos “de segundo piso”⁹² continuarán.

Por otra parte, la evidencia levantada en el breve tiempo de operación del programa muestra que la corrección de los problemas de calidad del crédito a la MiPyME, enraizadas en la ausencia de una real competencia entre las entidades financieras en el mercado crediticio de la MiPyME, es una tarea muy difícil de lograr a través de mecanismos de banca de segundo piso. Pero si se perseverara en la expectativa de que algunos IFNBs en el campo del crédito, leasing o factoring pudieran estar disponibles a disputar el mercado del financiamiento de la MiPyME, sería necesario sostener el soporte en el tiempo a estas entidades para dotar de credibilidad la amenaza que ellos plantean a los actores dominantes del mercado.

Tendencias en el mercado financiero que permitan proyectar soluciones de mercado al problema de acceso y calidad de crédito a la PyME

La evidencia reciente (OECD, 2018) muestra que los problemas que dieron origen a los programas evaluados siguen afectando a la MiPyME chilena, y que si bien en algún caso pueden haberse reducido, la distancia a las mejores prácticas mundiales es aún muy alta. Las brechas de tasas de interés que obtienen las PyMEs en comparación con las Grandes Empresas, es de 5,29%, muy por encima del valor mediano de 0,88% de la OECD; el sesgo hacia créditos de corto plazo (35,8%) para las PyMEs sigue 10 puntos porcentuales más alto que la mediana de la OECD; y la participación de la MiPYME en el stock total de crédito está entre los más bajos de ese grupo de países.

⁹² Se le llama fondeo de segundo piso a las transferencias de fondos, públicos generalmente, a instituciones financieras que a su vez financian a terceros. El primer piso de fondeo (a empresas) serían los intermediarios, y el segundo piso sería la entidad estatal.

La propia experiencia del Programa de Crédito MiPyME, muestra la reticencia de los intermediarios financieros a desencadenar una dinámica de competencia más aguda, como queda demostrado en el escaso interés de las empresas de leasing y factoring por participar en el programa. Esto se relaciona a la idea de que una parte importante de los IFNB que operan en el mercado de factoring y leasing prefieren operar en el marco de rentabilidades esperadas de un mercado oligopólico como el actual, y no están dispuestos a disputar el mercado ofreciendo menores tasas o mayores plazos.

Finalmente, si bien hay algunas iniciativas novedosas en el mercado financiero chileno como el crowdfunding⁹³, todo indica que los problemas que dieron origen al programa seguirán afectando a la MiPyME en un futuro previsible.

Resolución del problema del acceso y la calidad del financiamiento a la MiPyME

De la evaluación, se ha podido concluir que el Sub-componente de Crédito está haciendo una contribución significativa al propósito de facilitar al acceso al crédito a empresas que antes del programa estaban excluidas. En el cumplimiento de este propósito el Programa complementa los esfuerzos, más cuantiosos, que hace una veintena de años realiza BancoEstado Microempresas, impulsando el fortalecimiento de intermediarios privados. Considerando las múltiples fallas que afectan el mercado del crédito de las empresas de menor tamaño, descritas en el capítulo 1, es deseable que ambos programas mantengan su continuidad y se expandan en un horizonte de tiempo largo.

Se ha concluido que, en su actual forma, el Programa Crédito MiPyME difícilmente va a hacer una contribución sustantiva a una mejora extendida de las condiciones de costo y tasa del financiamiento al que accede la PyME en el mercado financiero en el corto plazo. Dado que el origen de este problema está en la insuficiente competencia de los intermediarios financieros bancarios y no bancarios en este mercado, la opción de política de “primer mejor” está en el ámbito de la regulación y la promoción de la competencia. Son las entidades responsables de la regulación bancaria y de la defensa de la competencia quienes tienen la primera responsabilidad para generar las condiciones de una real competencia en este mercado. De no optarse por este tipo de solución, una segunda opción puede ser la de inducir la competencia a través del desafío por parte de uno o varios actores del sistema a las condiciones establecidas por los actores dominantes del mercado bancario. Esta es la aproximación que está guiando al Programa de Crédito CORFO MiPyME. Sin embargo, tal como se ha señalado más arriba, las empresas no bancarias de leasing y factoring no parecen sentirse llamadas a jugar ese rol, y la mera provisión de fondeo de segundo piso tampoco parece ser un incentivo suficientemente poderoso para inducirlos a jugarlo. Para que una estrategia de este tipo tenga éxito es importante contar con una entidad financiera de primer piso disponible a desafiar este mercado, y la única entidad directamente al alcance de la política pública para jugar este rol es el BancoEstado. Una estrategia que combine este rol del BancoEstado con un soporte de CORFO a entidades – bancarias o no bancarias—disponibles a seguir esta una estrategia similar, puede tener el alcance necesario para aspirar al éxito.

⁹³ Crowdfunding es una modalidad de operación en que, a través del uso de internet, se financian requerimientos de financiamiento de empresas o proyectos por la vía de pequeños aportes de múltiples inversionistas”. Es un esquema en el cual los intermediarios financieros tradicionales no tienen participación

Sobre la continuidad del Programa.

El Programa de Refinanciamiento de Créditos PyME de CORFO está en una fase temprana en su ejecución. En el caso del Programa de Crédito MiPyME, lleva poco más de un año en operación, y en principio, tiene un horizonte de vida de cuatro años. La Línea de Liquidez de IGRs, al formar parte del Programa IGR IV comparte su horizonte de vida, que puede extenderse por 10 años o más. La discusión sobre la continuidad de los programas resulta pertinente, aunque quizás aún temprana respecto del primer componente.

A la luz de los antecedentes descritos en esta sección, es opinión de los consultores, que el Programa de Crédito MiPyME, sometido a modificaciones significativas, debiera proyectarse más allá del período actualmente considerado para su ejecución. Ello se justifica en el hecho de que al menos uno de sus componentes, el de Crédito, está generando importante adicionalidad al facilitar el acceso a las empresas de menor tamaño en el segmento a financiamiento de corto plazo, y de que las fallas de mercado que justificaron la creación del programa siguen estando presentes en Chile. En el caso de los componentes de Factoring y Leasing, cuyo diseño no parece bien fundado y cuyos resultados, hasta la fecha, son decepcionantes, ellos deben ser rediseñados e impulsados, puesto que el objetivo de mejorar la calidad del crédito a un importante segmento de las empresas del país es esencial para incrementar su inversión y con ello el empleo y el bienestar de las personas.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. PROGRAMA CORFO MIPYME

El Programa de Crédito CORFO MiPyME ejecutado por la Corporación de Fomento de la Producción, bajo su actual forma, está cumpliendo parcialmente sus objetivos. Si bien está haciendo una contribución relevante en facilitar el acceso al crédito a las empresas más pequeñas del segmento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME), no está siendo capaz de mejorar la calidad del crédito, en términos de costos y plazos, al que acceden las empresas del segmento. De no implementarse modificaciones mayores en el diseño de aquellos componentes orientados a mejorar la calidad del financiamiento, el programa no será capaz de cumplir plenamente con su propósito.

El diferente desempeño del programa en el logro de estos dos propósitos está ligado al diferente desempeño de sus tres subcomponentes. El componente de crédito cumple adecuadamente con la tarea de aportar fondos a entidades con prácticas maduras de colocación masiva de financiamiento a microempresas. En el período en 2017-2018, el programa ha canalizado créditos a 72.000 microempresas, un resultado relevante, toda vez que esta cifra representa del orden de un 4% del total de esas empresas en el país. Dado que este componente no establece requisitos de tasa o plazo de los créditos a cliente final, sino que sólo de facilitar el acceso, ha resultado atractivo para varios IFNB. Cabe mencionar, en todo caso, que el buen desempeño de este componente se explica fundamentalmente por la participación en el de dos Intermediarios orientados a la colocación de microcréditos con una larga trayectoria y conocimiento de los instrumentos de CORFO. La incorporación de nuevos intermediarios no ha hecho un aporte significativo en colocaciones.

El componente de Factoring y Leasing, por su parte, no ha sido capaz, en sus fases iniciales de operación (comienza a operar el año 2017), de colocar volúmenes importantes de financiamiento, debido fundamentalmente al escaso interés de los IFNB de participar en el programa. Este débil desempeño parece ser el resultado de un débil diseño que se sustentó en la hipótesis de que los intermediarios no bancarios operadores de leasing y factoring, estarían dispuestos a cambiar sus estrategias de focalización de mercado y precios, por una en que desafiaran a los bancos con productos de mayor calidad. Esta hipótesis no parece estar bien fundada, y el resultado es que a la fecha sólo una empresa de leasing se ha sumado al programa y sólo tres empresas de factoring, de trece que participaron en una licitación de fondos el 2013, estuvieron dispuestas a ofrecer las condiciones de costo a usuario final bajo el umbral establecido por CORFO. El débil desempeño de este componente priva al programa de cumplir uno de sus objetivos centrales, cual es el de mejorar la calidad del financiamiento a la MiPyME, y de no hacerse ajustes mayores en su diseño, lo seguirá privando.

Al analizar la cobertura del programa en los distintos segmentos que conforman su población objetivo, se concluye, basado en las cifras expuestas más arriba, una presencia significativa en el segmento de la microempresa. Sin embargo, el programa ha otorgado créditos sólo a 602 PyMEs, ascendiente a un 0,27% del total de empresas de ese tamaño en el país. Asimismo, la evidencia muestra que las tasas a cliente final cobradas por los IFNB a empresas PyME, son a excepción de las establecidas en los programas de factoring, más altas que el benchmark de las tasas en plazos equivalentes cobradas por los bancos de acuerdo a estadísticas de la SBIF.

La actual estructura del programa que empaqueta tres subcomponentes con distintos fundamentos, diseños, públicos objetivo, y modalidades de operación, no parece adecuada, puesto que puede generar incentivos para el abandono de importantes objetivos, más difíciles de cumplir, como los relativos a la calidad del financiamiento, frente a otros, igualmente importantes, pero de cumplimiento más fácil. Por otra parte, cualquier intento de mostrar resultados agregados del programa estará sesgada, hacia el desempeño de alguno de los subcomponentes dificultando hacer un juicio justo a su desempeño agregado.

El análisis de los procesos y las estructuras con que CORFO gestiona estos programas, consistentes esencialmente en la gestión de crédito evidencia prácticas maduras, bien descritas y sujetas a procesos de mejoramiento continuo. No obstante, se detectan algunos campos de operación con debilidades que deben ser abordadas para evitar impactos negativos en el desempeño del programa.

La función de monitoreo y seguimiento, si bien recaba importantes volúmenes de información, las organiza en bases de datos y es capaz de emitir informes de ejecución, debe perfeccionar su capacidad para chequear el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad en los clientes finales, lo que no siempre es garantizado por los IFNB. Esta evaluación ha detectado evidencia de posibles errores de inclusión, que no habían sido detectados por los procesos regulares de seguimiento, lo cual debe ser corregido.

Los procesos de programación presupuestaria se han caracterizado, durante el período 2014-2018, por importantes diferencias entre los recursos presupuestados y los finalmente ejecutados. Ello puede deberse al hecho de que el periodo analizado se caracterizó por la coexistencia de programas en fase de cierre y la puesta en marcha de otros nuevos. No obstante, parece conveniente reforzar la tendencia de los últimos dos años, en que, asociado a la ejecución de un programa del BID, la tarea de programación ha mejorado su capacidad de predecir la ejecución.

La función de Promoción y Marketing no parece estar jugando el rol relevante que debiera desempeñar en la ejecución de los programas en evaluación, fundamentalmente para potenciar la demanda por las líneas apoyadas entre las MiPyMEs. La presunción de que los IFNBs y las IGRs desarrollarán acciones de promoción de la envergadura, necesarias para generar los impactos esperados por el programa, es errónea. Por el contrario, si se acompaña la oferta de fondos a los intermediarios con un esfuerzo de promoción genérico de los instrumentos de CORFO, muy posiblemente nuevos intermediarios estarían interesados en participar en el programa. Ello requiere del diseño de campañas y su ejecución rigurosa, para lo cual CORFO debiera destinar recursos adicionales, lo que pudiese llevar a la necesidad de ajustar su presupuesto conocido para cumplir con estos propósitos.

En base a estos hallazgos, se proponen las siguientes Recomendaciones:

- **Sostener el esfuerzo de promoción del acceso al financiamiento a la MiPyME**, con los ajustes necesarios por parte de CORFO, más allá de la duración del programa financiado por el préstamo del BID, ya que en Chile subsiste un importante déficit de acceso a crédito en el segmento de la microempresa y de financiamiento de calidad para el segmento de la PyME. Esta decisión debe ser clara para los IFNB para generar un real estímulo para que ellas inviertan en capacidades orientadas a atender adecuadamente al segmento.

- **Garantizar la existencia de una estructura de gestión del Programa Crédito MiPyME que distinga con claridad la existencia de tres subcomponentes** (crédito, leasing y factoring) con objetivos, públicos objetivos, modalidades de operación y mecanismos de control y seguimiento, distintos. De esta manera se podrá asignar adecuadamente los esfuerzos de gestión al logro de los objetivos de cada cual, evitando que logros en aquellos componentes menos complejos (microcrédito), aparten la atención del cumplimiento de objetivos de gran relevancia, como los relativos a la calidad del crédito, a que están orientados los otros subcomponentes.
- **Fortalecer la función de seguimiento y monitoreo** de los distintos subcomponentes del programa con dos propósitos: (1) Garantizar que los criterios de elegibilidad de beneficiarios se estén cumpliendo en la operación del programa y reducir errores de exclusión e inclusión; y (2) Generar información oportuna de desempeño para alimentar procesos de mejora continua de los distintos subcomponentes. Para tal efecto debiera establecerse un reporte regular a ser presentado formalmente al Comité Ejecutivo de Crédito y al Vicepresidente Ejecutivo relativo a los segmentos cubiertos por el instrumentos y a los riesgos emergentes de exclusión e inclusión. Para tal efecto cabría explorar procesos permanentes de chequeo de veracidad de la información reportada, en base a convenios con impuestos internos, o en su defecto realizar chequeos a muestras de clientes. Eventualmente ello requerirá de la contratación de un profesional adicional especializado en la tarea.
- **Modificar el diseño de los subcomponentes de leasing y factoring** incorporando incentivos adicionales que induzcan a las IFNB a comprometerse en el largo plazo con estrategias focalizadas en el otorgamiento de financiamiento en mejores condiciones a MiPyMEs que lo ameriten. Se recomienda:
 - Evaluar el establecimiento de tasas de interés menores en los créditos otorgados por CORFO a intermediarios que cumplan con mejores condiciones a cliente final.
 - Lanzar campañas de promoción de las líneas MiPyME de carácter genérico, financiadas por CORFO, orientadas directamente a las MiPyMEs. Estas campañas pueden direccionar a estas empresas hacia los IFNB participantes en el programa, enfatizando las mejores condiciones a cliente final, acordadas en el proceso de adjudicación.
 - Intensificar el uso del componente de asistencia técnica para fortalecer la gestión de los intermediarios.
- **Profundizar en el diagnóstico** de los factores que hacen que en Chile existan altas brechas en la calidad del financiamiento otorgado a grandes empresas y MiPyMEs, y profundizar en la caracterización de la operación de los mercados de factoring y leasing en Chile. De esta manera se superarán las debilidades de diagnóstico que incidieron en un diseño poco efectivo de los subcomponentes de leasing y factoring, y permitirá contribuir a la mejora continua que estos componentes requieren.
- **Explorar iniciativas complementarias a nivel de gobierno para inducir un mejor desempeño del mercado en el financiamiento a la MiPyME**, toda vez que los esfuerzos desplegados por el programa CORFO MiPyME, si bien puede contribuir a ampliar la oferta de financiamiento de calidad en el campo del factoring y leasing, difícilmente va a generar una amenaza competitiva de gran escala que modifique las conductas de bancos e IFNBs no participantes en el corto plazo. Un ejemplo de este tipo de intervención es la expansión sustantiva de la actividad de BancoEstado en el mercado del factoring y leasing, con modelos de gestión que otorguen condiciones adecuadas a las MiPyMEs.

- **Realizar difusión y actividades de marketing de los programas**, dado la escasa difusión que realiza CORFO actualmente de las líneas de Crédito, Factoring y Leasing. En particular, actividades de marketing tendientes a conocer el mercado de esas dos últimas líneas, junto con actividades de difusión hacia ese sector, podría contribuir a mejorar la ejecución de los compromisos presupuestarios del programa, y a tener un mayor impacto en mercados donde actualmente el programa está teniendo dificultades de acceso. Esta difusión podría tener foco en territorios con escasa operacionalización del programa, como las regiones extremas del sur de Chile.
- **En relación a cobertura territorial**, si bien se identifican operaciones asociadas al programa en todas las regiones del país, estas son particularmente bajas en regiones de Aysén y Magallanes. En ese sentido, sería razonable estudiar medidas que permitan la participación de intermediarios locales, tales como una búsqueda específica de intermediarios interesados en participar en las regiones extremas, o bien abrir canales específicos de participación a actores de la zona, como ya es el caso de las líneas agropecuaria e indígena. En ambos casos, se trata de alternativas complementarias a la posibilidad de realizar actividades de difusión y marketing.

6.2. LÍNEA DE LIQUIDEZ PARA IGR

La Línea de Liquidez para Instituciones de Garantías Recíprocas (IGRs), busca facilitar el cumplimiento oportuno de las obligaciones de una IGR frente a una Institución Financiera formal, referidas a la cancelación de una fianza asociada a un crédito a una MiPyME. De esta manera se genera una reputación de confiabilidad del sistema de IGRs, potenciando el valor del instrumento y ampliando las posibilidades de su uso. Este programa ha cumplido su cometido aportando financiamiento en 1.245 operaciones, asociadas a empresas de distinto tamaño y en gran parte de las regiones del país. Ha operado facilitando el pago de certificados de fianza a 137 acreedores, lo que es una señal de cumplimiento de su rol como facilitador del cumplimiento del rol de las IGRs. Dado lo anterior, se recomienda continuar con la operación de la línea de la línea de liquidez en sus términos actuales.

7. ANEXOS

7.1. ANEXO N°1: PAUTAS DE ENTREVISTAS

7.1.1. Pauta de Entrevistas de diseño

Etapa	1. Evaluación sobre la propuesta de solución
Actividad	Realización de entrevistas (3) a una muestra de actores relevantes en diseño inicial del Programa
Informantes	<ul style="list-style-type: none"> • Cristian Palma - Gerente de Intermediación Financiera entre 2006-2010, periodo en que se ajusta el diseño del Programa de Financiamiento a Microempresas a la modalidad que operó hasta el año 2016. Además fue responsable de la elaboración de la Ley de IGRs desde el Ministerio de Economía y de la puesta en marcha del programa de IGRs de CORFO el año 2009. Esta entrevista proveerá información de diagnóstico y de consideraciones de diseño al momento de originarse los programas. • Eduardo Bitrán - Vicepresidente Ejecutivo de CORFO entre 2014-2018, periodo de evaluación de los programas. Proveerá de información sobre elementos de diagnóstico y consideraciones de diagnóstico asociados al Crédito del BID que da soporte al programa Crédito CORFO-MIPYME. • Manuel Martínez - Jefe de la Unidad de Estudios y Diseño de la GIF Corfo, encargado del diseño de detalle de los instrumentos evaluados.
Pauta	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación del entrevistador • Presentación del proyecto • Presentación de objetivo de la entrevista • Preguntas: <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles fue el diagnóstico que dio origen a los programa de “Crédito Mipyme” y “Línea de liquidez IGR”? 2. ¿Cómo se esperaba que estos instrumentos operasen para

	<p>responder al diagnóstico planteado?</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. ¿Qué otras soluciones alternativas hubo a los programas finalmente ejecutados? ¿Por qué no se eligieron? 4. ¿Cómo evalúa la implementación de estos programas? ¿Operan tal como se esperaba que lo hicieran? 5. ¿Cuáles son las principales dificultades a los que se enfrentan estos programas? 6. ¿Cómo evalúa los resultados de estos programas? ¿Son los esperados? 7. ¿Qué mejoras se podrían realizar a los programas para mejorar el logro de sus objetivos?
--	---

7.1.2. Pauta de Entrevistas de implementación

Etapa	2. Evaluación sobre la implementación
Actividad	Entrevista a profesionales de la Gerencia, con el objetivo de validación de procesos de los programas en evaluación:
Informantes	<ul style="list-style-type: none"> • Sebastián Garrido , Ejecutivo Unidad de Estudios, Gerencia de Inversión y Financiamiento • Belén Covarrubias, Ejecutiva Unidad de Estudios, Gerencia de Inversión y Financiamiento • Jasmine Muñoz, Jefa (s) Unidad de Contabilidad, Gerencia de Administración y Finanzas • Carlos Berner, Asesor Gerencia de Inversión y Financiamiento • Alan Moya, Ejecutivo Unidad de Gestión de Riesgos, Gerencia de Inversión y Financiamiento • Ana María Sepulveda, Profesional Unidad Comercial, GIF • Pilar Valenzuela, Profesional Unidad de Inversiones, GIF
Pauta	<p>Pauta General</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es su vínculo o cómo se relaciona con el Programa Refinanciamiento de Créditos PYME” de la Corporación de Fomento de

	<p>la Producción?</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. ¿Cuál es su evaluación general del funcionamiento Programa? 3. ¿Qué actividades relacionadas al Programa Refinanciamiento de Créditos PYME usted realiza? 4. ¿En qué fases del proceso del Programa Refinanciamiento de Créditos PYME usted participa? <ol style="list-style-type: none"> a) Solicitud de financiamiento (crédito, factoring, leasing, leaseback o línea de liquidez IGR). b) Evaluación c) Desembolso d) Monitoreo e) Reembolso <p>Pauta para proceso de solicitud</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué perfil de cargo participa en el proceso de solicitud de fondos? 2. ¿Cómo funciona el proceso de solicitud de fondos para cada uno de los componentes? (Crédito / Factoring / Leasing / Leaseback / Línea de liquidez IGR) 3. ¿Qué documentos se asocian a la etapa de solicitud? 4. ¿Cómo se definieron los criterios de solicitud de fondos? 5. Bajo su opinión, ¿realizaría alguna modificación a los criterios de selección? 6. ¿Cuáles son los tiempos asociados al proceso de solicitud de fondos? 7. Desde el inicio del Programa, ¿Cuántas modificaciones del proceso de solicitud se han realizado? ¿Por qué? 8. Desde su punto de vista, ¿Existe algún tipo de restricción u obstaculización normativa? 9. ¿Qué dificultades han surgido en el proceso de solicitud? 10. ¿Qué tipo de recomendaciones realizaría para optimizar este proceso? <p>Pauta para proceso de evaluación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué unidades o gerencias participan del proceso de evaluación de una
--	---

	<p>solicitud?</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. ¿Cómo funciona el proceso de evaluación de solicitudes para cada uno de los componentes? (Crédito / Factoring / Leasing / Leaseback / Línea de liquidez IGR) 3. ¿Qué documentos se asocian a la etapa de evaluación? 4. ¿Cuáles son los tiempos asociados al proceso de evaluación de cada uno de los componentes? 5. ¿Qué dificultades han surgido en el proceso de evaluación? 6. ¿Qué tipo de recomendaciones realizaría para optimizar el proceso de evaluación? <p>Pauta para proceso de desembolso</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué unidades o gerencias participan del proceso de desembolso de fondos? 2. ¿Cómo funciona el proceso de desembolso para cada uno de los componentes? (Crédito / Factoring / Leasing / Leaseback / Línea de liquidez IGR) 3. ¿Qué documentos se asocian a la etapa de desembolso? 4. ¿Cuáles son los tiempos asociados al proceso de desembolso de fondos para cada uno de los componentes? 5. ¿Qué dificultades han surgido en el proceso de desembolso? 6. ¿Qué tipo de recomendaciones realizaría para optimizar el proceso de desembolso? <p>Pauta para proceso de monitoreo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué unidades o gerencias participan del proceso de monitoreo? 2. ¿Cómo funciona el proceso de monitoreo para cada uno de los componentes? (Crédito / Factoring / Leasing / Leaseback / Línea de liquidez IGR) 3. ¿Qué documentos se asocian a la etapa de monitoreo? 4. ¿Cuáles son los tiempos asociados al proceso de monitoreo? 5. ¿Para qué se utilizan los datos recabados?
--	--

	<p>6. ¿Qué dificultades han surgido en el proceso de monitoreo?</p> <p>7. ¿Qué tipo de recomendaciones realizaría para optimizar el proceso de monitoreo?</p> <p>Pauta para proceso de reembolso</p> <p>1. ¿Qué unidades o gerencias participan del proceso de reembolso de fondos?</p> <p>2. ¿Cómo funciona el proceso de reembolso de fondos para cada uno de los componentes? (Crédito / Factoring / Leasing / Leaseback / Línea de liquidez IGR)</p> <p>3. ¿Qué documentos se asocian a la etapa de reembolso?</p> <p>4. ¿Cuáles son los tiempos asociados al proceso de reembolso de fondos para cada uno de los componentes?</p> <p>5. ¿Qué dificultades han surgido en el proceso de reembolso?</p> <p>6. ¿Qué tipo de recomendaciones realizaría para optimizar el proceso de reembolso?</p>
--	---

7.1.3. Pauta de Entrevistas de instituciones participantes

Proyecto	Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) del Programa “Refinanciamiento de Créditos PYME” de la Corporación de Fomento de la Producción
Etapa	3. Resultados
Actividad	Realización de entrevistas a actores del mercado, usuarios del programa. Entrevistas a Intermediarios (genérico)
Pauta	<p>Estrategia</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo opera la empresa?, ¿Cuál es su Mercado objetivo y a qué segmento apunta? • ¿Cuál es la diferencia con otros competidores del mercado? • ¿Cuál es el perfil del deudor (cliente del cliente), hay alguna preferencia o segmentación por parte de ustedes? • ¿Qué potencial de crecimiento hay en el segmento/mercado? <p>Servicios de CORFO</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué participan en los programas CORFO y por qué creen que otras empresas de su mercado no lo hicieron?

	<ul style="list-style-type: none">• ¿Es funcional el instrumento de CORFO a sus intereses? <p>¿De qué manera?</p> <ul style="list-style-type: none">• Tasas y plazos. ¿Son competitivos?• ¿Tienen otras fuentes de fondeo? <p>Operación del instrumento</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Cómo les afectan los requerimientos de información, los plazos de giro y otras exigencias?• Monitoreo y seguimiento. ¿Cómo sabe CORFO que el destino de sus créditos es productivo y no personal?• Marketing: ¿les serviría una campaña de marketing genérico?
--	--

7.2. ANEXO Nº 2: BENCHMARK DE PRODUCTOS FINANCIEROS A PYMES

País	Solicitud de préstamos de PYMEs como porcentaje del total de PYMEs	Tasa de rechazo de préstamos a PYMEs	Tasas de interés créditos de las PYMEs	<i>Spread</i> de tasa de interés entre préstamos de PYMEs y grandes empresas	Préstamos de corto plazo respecto al total de préstamos de las PYMEs
Australia	-	-	5.29	2.09	-
Austria	21.2	2.5	1.92	0.38	40.14
Bélgica	36.7	6.1	1.73	0.25	-
Brasil	-	-	33.5	12.7	21.2
Canadá	26	9	5.3	2.6	36.2
Chile	24.6	14.7	9.25	5.29	35.78
China	63.1	6.1	4.77	-0.12	54.69
Colombia	34	4	26.87	5.86	21.89
Corea	-	27.1	3.58	0.23	-
Dinamarca	13	14	2.74	1.4	-
Eslovaquia	18	5	3.1	-	42.61
Eslovenia	-	-	3.57	0.23	17.87
España	32.8	7	2.44	0.88	90
Estados Unidos	-	-	3.02	0.86	-
Estonia	-	-	2.96	0.88	18.46
Federación Rusa	-	-	16.44	3.49	-
Finlandia	23.9	5.6	2.76	1.43	20.52
Francia	37.9	6.2	1.5	0.35	24.27
Georgia	-	4.6	9.9	0.2	-
Grecia	21.5	18.2	5.32	0.71	38.94
Holanda	21	20	3.7	0.5	86.39
Hungría	-	71.6	4.2	1.4	64.69
Irlanda	23	16	4.65	2.47	67.11
Israel	-	-	3.23	1.27	-
Italia	36.5	4	3.2	1.4	22.86
Kazajistán	-	-	14.01	-	26.6
Letonia	-	-	4.4	1.9	27.73
Luxemburgo	26.2	-	1.75	0.56	-
Malasia	12.5	24	7.22	2.56	23.24
México	-	-	9.2	3.51	-
Noruega	-	-	-	-	18.03
Nueva Zelanda	-	4.8	9.21	4.61	-
Polonia	-	-	2.86	0.09	22.79
Portugal	24.2	5.4	3.83	1.14	18.79
Reino Unido	15	19	3.22	0.82	-
República Checa	-	-	2.5	0.7	-
Serbia	16.6	28.1	5.01	1.89	24.82
Suecia	-	-	1.57	0.35	24.44
Suiza	-	-	2.04	0.79	-
Tailandia	-	26.9	6.4	1.3	61.35
Mediana	24.05	8	3.7	1.14	25.71

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de OECD (2018). *Cuando información para el año 2016 no se encuentra disponible, se reporta el año más reciente con información disponible.



7.3. ANEXO N°3: DOCUMENTACIÓN SOLICITADA A IFNB⁹⁴

Los Intermediarios que participen tanto de la modalidad general como la especial, deben enviar a CORFO los siguientes antecedentes al momento de solicitar un préstamo con cargo a este

Programa:

- a) Política y procesos de crédito y cobranza.
- b) Política de provisiones.
- c) Plan de negocios.
- d) Política, manuales y procesos de prevención del lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y del cohecho.
- e) Estados financieros anuales auditados (Balance General y Estado de Resultados), de los 3 últimos períodos, inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de los antecedentes para la postulación, cuando corresponda, de acuerdo a la antigüedad del intermediario. Si corresponde, además, pre balance actualizado de una fecha no anterior a 90 días de la presentación.
- f) Detalle de la cartera bruta de créditos con las siguientes aperturas, cuando corresponda, de acuerdo a la antigüedad del intermediario, para los últimos 3 períodos anuales, y al menos de los últimos 2 trimestres:
 - a. Por producto (consumo, comercial, hipotecario, etc.);
 - b. Por tramo de mora (al día, 1-30 días, 31-60 días, 61-90 días, 91- 180 días, mayor a 180 días);
 - c. Con y sin repactación o reprogramación; y
 - d. Castigos y recuperos por tipo de producto.
- g) Detalle de la partida de provisiones, si corresponde, de acuerdo a la antigüedad del intermediario, para los últimos 3 períodos anuales a nivel agregado y por tramo de mora (saldo inicial, castigos, provisiones constituidas, liberación provisiones y saldo final).
- h) Malla societaria con el detalle de cualquier sociedad que sea de propiedad o en la que tenga participación el IFNB postulante, incluyendo la descripción de los negocios que se realizan en conjunto con ésta, los porcentajes de participación de cada uno de los negocios y breve reseña del grupo controlador.
- i) Organigrama de la entidad.
- j) Nombre, RUT y currículum profesional del Gerente General, de la plana gerencial y del Consejo Directivo o del Directorio del Intermediario, con el detalle, además, de cualquier sociedad en la que sean propietarios o en la que tengan participación.
- k) Antecedentes legales de la constitución de la entidad y sus modificaciones.
- l) Toda otra información que permita determinar los indicadores financieros señalados en el numeral 6.2 de esta Normativa.

Toda la información anterior, requiere ser firmada por el Representante Legal de la entidad postulante. CORFO se reserva el derecho de solicitar al intermediario financiero mayores antecedentes, antes de resolver su solicitud de financiamiento con cargo al Programa.

⁹⁴ Reglamento Crédito CORFO Mipyme, pp. 5-6.

7.4. ANEXO N°4: PLAZOS Y TASAS

Tabla 7.5-1: Promedio de Plazos según tamaño y objeto de la operación

Periodo	Tamaño	CAPITAL	INVERSIÓN	INVERSIÓN Y CAPITAL	REFINANCI	Total
2017-2018	Micro	4.62	23.64	5.87	6.00	4.93
	Pequeña	7.42	34.87	9.50	4.38	13.64
	Mediana	5.53	37.33		5.88	6.86
	Total	4.63	24.43	5.89	5.18	4.98
2014-2016	Micro	4.95	30.71	9.04	29.84	5.51
	Pequeña	19.62	31.20	37.44	28.73	24.98
	Total	5.03	30.77	10.21	29.68	5.67

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

Tabla 7.5-2: Promedio de Tasas

Periodo	Tamaño	CAPITAL	INVERSIÓN	INVERSIÓN Y CAPITAL	REFINANCI	Total
2017-2018	Micro	35.87	30.47	35.69	22.80	35.78
	Pequeña	28.79	24.40	32.62	19.80	27.74
	Mediana	20.32	22.08		20.10	20.38
	Total	35.82	30.03	35.67	20.12	35.72
2014-2016	Micro	36.31	28.13	35.29	27.37	36.17
	Pequeña	23.35	27.81	24.86	20.37	24.74
	Total	36.26	28.09	34.95	26.34	36.10

Elaboración propia en base a registros administrativos de CORFO

7.5. ANEXO N°5: METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS

7.5.1. Crédito CORFO Mipyme

Gastos Sueldos	Monto (\$)	Comentarios	
Gerencia de Inversión y Financiamiento (GIF)	14.715.827	Se prorratea sueldo del personal en función de las horas dedicadas a trabajar en programas incluidos en ítem presupuestario de Fondos y Sociedades de Inversión.	
Subgerencia Legal	13.286.100		
Unidad de Estudio y Diseño GIF	39.840.688		
Unidad de Inteligencia de Producto GIF	7.762.631		
Unidad de Riesgos GIF	29.874.819		
Unidad Comercial GIF	7.231.326		
Unidad de Operaciones GIF	2.110.611		
Total	114.822.002		
Gastos de Apoyo	Monto (\$)	Comentarios	
Unidad de Informática	192.710	Gastos prorrateados en función de horas destinadas a labores asociadas al Programa Crédito Corfo Mipyme.	
Unidad de Soporte	25.269		
Gerencia de Administración y Finanzas	265.156		
Subgerencia de Recursos Humanos	107.166		
Mantenimiento Edificio	345.242		
Arriendos de Equipos y Prestaciones Tecnológicas	636.029		
Otros (Sin Categoría)	51.434		
Gastos Consumo Personas	555.783		
Total	2.178.791		
Total Gastos de Administración Crédito Corfo Mipyme	117.000.793		

Fuente: CORFO



7.5.2. Línea de liquidez IGR

Gastos Sueldos	Monto (\$)	Comentarios
Gerencia de Inversión y Financiamiento (GIF)	60.698	Se prorrotea sueldo del personal en función de las horas dedicadas a trabajar en programas incluidos en ítem presupuestario de Fondos y Sociedades de Inversión.
Subgerencia Legal	20.533	
Unidad de Estudio y Diseño GIF	62.663.110	
Unidad de Inteligencia de Producto GIF	19.116	
Unidad de Riesgos GIF	13.440	
Unidad de Inversiones GIF	92.948.381	
Unidad de Operaciones GIF	26.750	
Total	155.752.029	
Gastos de Apoyo	Monto (\$)	Comentarios
Unidad de Informática	192.710	Gastos prorrateados en función de horas destinadas a labores asociadas a ítem presupuestario de Fondos y Sociedades de Inversión.
Unidad de Soporte	25.269	
Gerencia de Administración y Finanzas	265.156	
Subgerencia de Recursos Humanos	107.166	
Mantenimiento Edificio	345.242	
Arriendos de Equipos y Prestaciones Tecnológicas	636.029	
Otros (Sin Categoría)	51.434	
Gastos Consumo Personas	555.783	
SubTotal	2.178.791	
Total	4.357.581	
Total Gastos Sueldos + Gastos Apoyo	160.109.611	
Estimación de Gastos de Administración IGR	80.054.805	Total de Gastos se divide por 2, ya que una parte se relaciona a Fondos y Sociedades de Inversión, y la otra a programas IGR.
Estimación Gastos de Administración Línea de Liquidez IGR	16.010.961	Se estima como un 20% de los gastos de administración asociados a IGR
Total Gastos de Administración IGR	96.065.766	

Fuente: CORFO

7.6. ANEXO Nº6: DETALLE METODOLÓGICO

Documentación revisada para la evaluación general.

Título del documento	Autores	Fecha de publicación del documento
BID: "Proyecto de Financiamiento al Desarrollo Productivo de Chile" Propuesta de Préstamo.	Banco Interamericano de Desarrollo	11 de mayo de 2016
Banco Mundial: "SME Finance in Chile: enhancing efficiency of support programs" (2015)	Banco Mundial	Agosto 2015
Ficha de Revisión de Diseño Crédito MiPyME (2017)	Mauricio Escobar, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	31 de julio de 2018
Ficha de Revisión de Diseño Apoyo a Instituciones de Garantía Recíproca (2017)	Mauricio Escobar, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	31 de julio de 2018
Bases de Licitación para Operaciones de Factoring (2017)	CEC, Corfo	26 de julio de 2017
Reglamento Crédito CORFO Mipyme	Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	16 de diciembre de 2016
Normas Operativas Línea de Crédito de Liquidez IGR	CEC, Corfo	30 de septiembre de 2013
Listado de Intermediarios	Unidad de Estudios y Diseño, Corfo	Junio 2018

Fuente: Elaboración propia

Documentación revisada para la evaluación de la fase de implementación

Título del documento	Autores	Fecha de publicación del documento
Procesamiento solicitud, evaluación y tramitación de desembolso	Unidad Comercial, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	13 de noviembre de 2017
Procedimiento de evaluación de intermediarios financieros (programas de cobertura y financiamiento)	Unidad de Gestión de Riesgos, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	5 de julio de 2017
Procedimiento prepago y formalización	Unidad Comercial, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	29 de enero de 2018
Procedimiento rendiciones de microcrédito	Unidad de Inteligencia de Producto, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	11 de septiembre de 2017
Ficha Revisión de Diseño Programa Crédito Corfo Mipyme	Mauricio Escobar, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	31 de julio de 2018
Ficha Revisión de Diseño Programa Apoyo a Instituciones de Garantía Recíproca	Mauricio Escobar, Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	31 de julio de 2018
Reglamento Crédito CORFO Mipyme	Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	16 de diciembre de 2016
Modificación a Reglamento Crédito CORFO Mipyme	Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	30 de enero de 2017
Reglamento IGR IV	Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	24 de abril de 2015
Reglamento Línea Liquidez IGR	Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO	30 de septiembre de 2013

Fuente: Elaboración propia



Título del documento	Autores	Fecha de publicación del documento
Acuerdos CEC Línea de Liquidez IGR	CEC, Corfo	Julio 2014 – Septiembre 2016
Acuerdos CEC Crédito CORFO MiPyME	CEC, Corfo	Abril 2017 – Noviembre 2017
Base de Datos: Cobertura IGR	Unidad de Estudios y Diseño, Corfo	Junio 2018
Base de Datos MIPYME	Unidad de Estudios y Diseño, Corfo	Junio 2018

Fuente: elaboración propia

Listado de entrevistados externos y expertos

Profesional	Justificación	Fecha de entrevista
Cristian Palma	Gerente de Intermediación Financiera entre 2006-2010, periodo en que se ajusta el diseño del Programa de Financiamiento a Microempresas a la modalidad que operó hasta el año 2016. Además fue responsable de la elaboración de la Ley de IGRs desde el Ministerio de Economía y de la puesta en marcha del programa de IGRs de CORFO el año 2009. Esta entrevista proveerá información de diagnóstico y de consideraciones de diseño al momento de originarse los programas.	7 de septiembre de 2018
Eduardo Bitrán	Vicepresidente Ejecutivo de CORFO entre 2014-2018, periodo de evaluación de los programas. Proveerá de información sobre elementos de diagnóstico y consideraciones de diagnóstico asociados al Crédito del BID que da soporte al programa Crédito CORFO-MIPYME.	9 de septiembre de 2018
Manuel Martínez	Jefe de la Unidad de Estudios y Diseño de la GIF Corfo, encargado del diseño de detalle de los instrumentos evaluados.	9 de octubre de 2018

Fuente: elaboración propia

Listado de entrevistados involucrados en los procesos de diseño, implementación y percepción de usuarios

Profesional	Cargo	Fecha de entrevista
Sebastián Garrido	Ejecutivo Unidad de Estudios, Gerencia de Inversión y Financiamiento	30 de agosto de 2018, 10:00 – 12:00
Belén Covarrubias	Ejecutiva Unidad de Estudios, Gerencia de Inversión y Financiamiento	13 de septiembre de 2018, 10:00 – 12:30
Jasmine Muñoz	Jefa (s) Unidad de Contabilidad, Gerencia de Administración y Finanzas	13 de septiembre de 2018, 10:00 – 11:00
Carlos Berner	Asesor Gerencia de Inversión y Financiamiento	13 de septiembre de 2018, 11:00 – 12:30
Alan Moya	Ejecutivo Unidad de Gestión de Riesgos, Gerencia de Inversión y Financiamiento	
Ana María Sepulveda	Profesional Unidad Comercial, GIF	28 de septiembre de 2018, 11:00
Pilar Valenzuela	Profesional Unidad de Inversiones, GIF	
Soledad Ovando	Gerenta de Pequeña Empresa del BancoEstado	
Alfonso Straub Ricardo Aguirre José Ignacio Domínguez	Equipo SMB Factoring	18 de octubre de 2018
Catalina Valenzuela Cristián Villemaine	Equipo Fondo Esperanza	10 de octubre de 2018
Teresa Jamett Rosa González	Emprende Microfinanzas	17 de octubre de 2018
Andrés González	Gerente general Suaval IGR	6 de noviembre de 2018

8. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, Global Financial Development 2015 (1).

Banco Mundial, 2015 (2), "SME Finance in Chile: Enhancing Efficiency of Support Programs".

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., y Maksimovic, V., 2008, Financing patterns around the world: Are small firms different?, *Journal of Financial Economics* 89, 467-487.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2014), "Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PyMEy y Acceso y Supervisión Financieros".

Bruhm M., Farazi S. y Kanz M., 2013, Bank competition, concentration and credit reporting, Policy research working paper 6442, World Bank.

Cabrera, A., De la Cuadra, S., Galetovic, A., y Sanhueza, R., 2009, Las PYME: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas, *Revista Estudios Públicos* 116, 229-385
Diamond, D., 1991, The choice between bank loans and directly placed debt, *Journal of Political Economy* 99, 689-721.

Flores, Y., y Watts, D., 2012, Competencia en el sector bancario chileno. Una aproximación dinámica, *El Trimestre Económico* 79, 865-903.

Garayalde, M., González, S., Mascareñas, I., 2014. "Microfinanzas: Evolución histórica de sus instituciones y de su impacto en el desarrollo". *Revista de Estudios Cooperativos*.
Lozano, A., 2007, Análisis de la industria del microcrédito. Santiago: Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.

INE (2015) "Encuesta Longitudinal de Empresas".

OECD, 2017, Enhancing the contributions of SMEs in a global and digitalised economy, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris.

OECD, 2018, Financing SMEs and entrepreneurs 2018. An OECD scoreboard. Paris.

Salloum, C., y Vigier, H., 1999, La relación Bancos-PYMEs, *Revista de la Escuela de Economía y Negocios* 3, 55-72.

SERCOTEC, 2011, La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. Santiago.

Stiglitz, J. y Weiss, A., 1981, Credit rationing in markets with imperfect information, *The American Economic Review* 71, 393-410.

Zecchini, S. y Ventura, M., 2009, The impact of public guarantees on credit to SMEs, *Small Business Economics* 32, 191-206.

Zervos, S., 2004, The transactions costs of primary market issuance: The case of Brazil, Chile, and Mexico, World Bank Policy Research Working Paper 3424.



www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

MAYO 2019



DEMT: 180008119

ORD. N° 4619 10 JUN 2019

ANT.: Oficio Ord. N° 0902 de la Dirección de Presupuestos

MAT.: Remite respuesta institucional al Informe Final de Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Refinanciamiento Créditos PYME

DE: **JOSÉ RAMÓN VALENTE VIAS**
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

A: **RODRIGO CERDA**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludar, informamos que se ha tomado conocimiento del Oficio Ordinario N° 0902 del 7 de mayo de 2019, por el cual solicita remitir la opinión sobre el proceso de evaluación del Programa "Refinanciamiento Créditos Pyme" de la Corporación de Fomento de la Producción, en la línea de Evaluación Focalizada de Ámbito.

En virtud de lo anterior, remitimos a Ud. la respuesta institucional al Informe Final de dicha evaluación, elaborada por profesionales de la Corporación de Fomento de la Producción en coordinación con nuestro Ministerio, que constituye la postura institucional frente a los resultados de la misma.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.



JOSÉ RAMÓN VALENTE VIAS
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO



PER/FCS/TLS

Distribución:

- Dirección de Presupuestos
- Dirección de Estrategia y Sustentabilidad CORFO
- Gerencia de Inversión y Financiamiento Corfo
- Gabinete Ministro
- Gabinete Subsecretario
- División de Empresas de Menor Tamaño
- División Jurídica
- Oficina de Partes

DIRECCIÓN DE ESTRATEGIA Y SUSTENTABILIDAD

ORD.:



MAT.: Respuesta institucional al Informe Final de Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa Refinanciamiento Créditos PYME, dirigida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

**A : SR. JOSÉ RAMÓN VALENTE VÍAS
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO**

**DE : SRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES ROMO BUSTOS
VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE CORFO (S)**

En el marco de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) realizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) al Programa Refinanciamiento Créditos PYME de CORFO, agradecemos el trabajo realizado y la dedicación puesta por los equipos que participaron en el proceso de evaluación.

Para CORFO es de gran relevancia evaluar su gestión, así como los resultados de su acción, por los aprendizajes y aspectos de mejora que identifica. Actualmente, la Corporación está trabajando fuertemente en una estrategia orientada a agregar valor a sus usuarios, ordenando y simplificando su oferta programática, de manera de hacerla más accesible y transversal, buscando acompañar a los beneficiarios en todas sus etapas para seguir colaborando en el escalamiento de sus proyectos y la generación de mayores resultados e impactos en ellos.

En línea con lo anterior, a continuación CORFO hace presente sus respuestas y observaciones en relación a las recomendaciones señaladas en el Informe Final de Evaluación Focalizada de Ámbito para el Programa Refinanciamiento Créditos PYME.

1. El informe recomienda reordenar líneas presupuestarias para los programas Crédito CORFO Mipyme e IGR Cobertura, no obstante, se debe señalar que CORFO sigue las orientaciones que entrega la DIPRES respecto del clasificador presupuestario del sector público que define aperturas presupuestarias a nivel de subtítulos, ítems y asignaciones, según la naturaleza de las partidas, las cuales aplican tanto para los programas de financiamiento como de subsidio.
2. Se sugiere profundizar en el diagnóstico de los factores que hacen que en Chile existan altas brechas en la calidad del financiamiento otorgado a grandes empresas y Mipymes. En este aspecto, CORFO comprende la relevancia de este ejercicio, por lo cual al momento de hacer la revisión de diseño del programa, se profundizará este análisis.

3. Sobre la recomendación de sostener el esfuerzo de promoción del acceso al financiamiento a la Mipyme, con los ajustes necesarios por parte de CORFO en el diseño de los instrumentos, para garantizar las mejores condiciones de tasa y plazo de los créditos (en comparación con las existentes en el mercado bancario para este segmento), más allá de la duración del programa financiado por el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este aspecto, CORFO realizará la revisión de diseño del programa, la cual será presentada al Proceso de Evaluación de Diseño Exante de DIPRES. En dicho marco se explicitarán los tres componentes del programa: Crédito, Leasing y Factoring. Cada uno de estos tres componentes busca contribuir a la generación de mejores condiciones para las empresas beneficiarias. En adición a lo anterior, a pesar de que el contrato entre CORFO y el BID que otorga el financiamiento para este programa finaliza en el año 2020, CORFO espera mantener la operación de este programa en adelante con recursos propios de la institución.

4. Respecto a la sugerencia de garantizar la existencia de una estructura de gestión del Programa Crédito Mipyme que distinga con claridad la existencia de tres subcomponentes (Crédito, Factoring, Leasing), con el fin de hacer seguimiento específico a tres productos que, aunque relacionados, son diferentes. CORFO comparte dicha recomendación y procederá a rediseñar la Ficha de Diseño Exante del Programa, explicitando en el diseño los componentes mencionados.
5. El informe sugiere fortalecer la función de seguimiento y monitoreo de los distintos componentes del Programa Crédito Mipyme con dos objetivos: (1) Garantizar que los criterios de elegibilidad de beneficiarios se estén cumpliendo en la operación del programa; y (2) Generar información oportuna de desempeño para alimentar procesos de mejora continua. Sobre esto, cabe señalar que la Gerencia de Inversión y Financiamiento de CORFO, a cargo del programa, define anualmente un plan de Monitoreo y Seguimiento que implementa a lo largo de cada año. Este plan tiene por objetivo verificar el cumplimiento de las estipulaciones contenidas en los diversos programas que administra, incluyéndose el monitoreo del Programa Crédito CORFO Mipyme.
6. En cuanto a la recomendación de modificar el diseño de los subcomponentes de leasing y factoring del Programa Crédito Mipyme, incorporando incentivos adicionales que induzcan a las IFNB a comprometerse en el largo plazo con estrategias focalizadas en el otorgamiento de financiamiento en mejores condiciones a Mipymes que lo ameriten. Respecto a lo cual se sugiere:
 - a. Evaluar el establecimiento de tasas de interés menores en los créditos otorgados por CORFO a intermediarios que cumplan con mejores condiciones a cliente final.
 - b. Lanzar campañas de promoción de las líneas Mipyme de carácter genérico, financiadas por CORFO, orientadas directamente a las Mipymes. Estas campañas pueden direccionar a estas empresas hacia los IFNB participantes en el programa, enfatizando las mejores condiciones a cliente final, acordadas en el proceso de adjudicación.
 - c. Intensificar el uso del componente de asistencia técnica para fortalecer la gestión de los intermediarios.

Se indica que, en relación al punto a), CORFO, en un esfuerzo por incentivar la obtención de mejores condiciones de financiamiento para las Mipymes, efectuó una licitación de fondos para operaciones de factoring del programa, adjudicando recursos a los IFNB que cursaran con los menores costos a las empresas beneficiarias. Asimismo, para profundizar este esfuerzo, con posterioridad a la licitación, CORFO realizó una modificación reglamentaria al programa Crédito CORFO Mipyme que permite establecer un costo total máximo para las operaciones

que cursen los intermediarios financieros. Con esto, el costo total máximo que será aplicado a las operaciones de factoring del programa, permitirá que las empresas beneficiarias descuenten sus facturas a un costo razonable y conocido.

En relación al punto b), la Gerencia de Inversión y Financiamiento desarrollará un plan de promoción del Programa Crédito CORFO Mipyme, dentro del cual se contemplan actividades tanto con IFNB existentes y potenciales, como también con los beneficiarios finales (empresas mipymes).

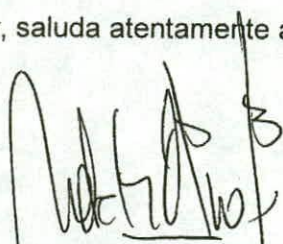
Finalmente, en relación al punto c), sobre el uso del componente de asistencia técnica, en el marco del Proceso de Formulación Presupuestaria 2020 y considerando las prioridades de la Corporación, se solicitará a la Dirección de Presupuestos una expansión de los recursos presupuestarios asociados a este componente del programa.

7. En relación a la sugerencia de estudiar medidas que permitan la participación de intermediarios financieros en las regiones de Aysén y Magallanes, o bien abrir canales específicos de participación a actores de la zona.


Se debe mencionar que la Gerencia de Inversión y Financiamiento, a cargo de la administración del programa, realiza constantemente labores de promoción y contacto con potenciales intermediarios financieros no bancarios, IFNB, que puedan operar en el programa Crédito CORFO Mipyme. En efecto, para el caso de las regiones de Aysén y Magallanes, hasta ahora no se han identificado potenciales IFNB que cumplan con los requisitos de elegibilidad que les permita ser intermediarios del programa.

No obstante lo anterior, la Gerencia de Inversión y Financiamiento se encuentra realizando un nuevo levantamiento de potenciales IFNB a nivel nacional con el apoyo de la División de Asociatividad y Economía Social del Ministerio de Economía, con el objeto de contar con IFNB en regiones donde estas entidades no tienen presencia o donde su participación es baja, como en el caso de las regiones de Aysén y Magallanes.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



SRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES ROMO BUSTOS
Vicepresidente Ejecutivo (S)
Corporación de Fomento de la Producción


VPM/LSS/MMB/scm
N° Int. 12

Distribución:

- Rodrigo Cerda Norambuena, Director de Presupuestos, Ministerio de Hacienda
- Gerencia de Inversión y Financiamiento, CORFO
- Oficina de partes.