

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN FOCALIZADA DEL ÁMBITO DE
IMPLEMENTACIÓN**

PROGRAMA REFINANCIAMIENTO CRÉDITOS PYME

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO

CORPORACIÓN DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN

2019

RESUMEN EJECUTIVO

El **Programa Crédito CORFO MiPyME** ejecutado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), bajo su actual forma, está cumpliendo parcialmente sus objetivos. Si bien está haciendo una contribución relevante en facilitar el acceso al financiamiento a las empresas más pequeñas del segmento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME), no está siendo capaz de mejorar la calidad del financiamiento, 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 sus diferentes objetivos.

Este programa busca resolver un problema de alta relevancia en Chile, referido al bajo acceso de las MiPyMEs al financiamiento externo y a las inadecuadas condiciones de tasa y plazo que obtienen las empresas de ese segmento que acceden al crédito en el sistema bancario. En Chile, en el año 2013, un 77,6% de las MiPyMEs, formales o informales, no contaba con deuda alguna con un banco u otra institución financiera. Por otra parte, las MiPyMEs que accedían al crédito debían pagar tasas significativamente superiores a las que obtenían las grandes empresas, con diferencias de 6,2% al año para créditos de corto plazo, y 8,5% al año para créditos de largo plazo (Banco Mundial, 2015). Los programas públicos que han enfrentado este problema – tanto el programa BancoEstado Microempresa como los programas FOGAPE y FOGAIN -- han sido capaces de reducir parcialmente el problema del acceso, pero no han logrado mejorar las condiciones de tasa y plazo, el que se originaría en los bajos niveles de competencia entre operadores financieros formales de este mercado (BID, 2016)¹.

Para efectos de enfrentar los problemas descritos, CORFO –con apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-- ha diseñado e implementado un programa que busca fortalecer a Intermediarios Financieros no Bancarios (IFNB), por la vía de permitirles acceso a fondeo en condiciones que de otra manera no obtendrían, con la expectativa de que ellos expandan sustancialmente su cobertura entre las MiPyMEs, y establezcan líneas de Crédito, Factoring y Leasing en condiciones de tasa y plazo adecuadas a los requerimientos de inversión y capital de trabajo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. En la medida que ello ocurra, se espera que los demás intermediarios del sistema, inducidos por la presión competitiva, también mejoren las condiciones ofrecidas a la MiPyME.

Hasta la fecha, los resultados de la ejecución de los distintos componentes del programa son mixtos. En su componente de Crédito, ha sido capaz de colocar masivamente recursos en un conjunto de ocho IFNB, los que, a su vez, entre los años 2017 y 2018 han colocado créditos en más de 70.000 empresas, un 4% de la población objetivo². Este es un resultado exitoso y se basa en la participación de dos intermediarios especializados en la provisión de microcrédito, especialmente a empresas informales. Este componente se construye sobre la evidencia de resultados positivos de un programa anterior de CORFO, denominado Programa de Microcrédito. La incorporación, desde el año 2017, de nuevos intermediarios en el campo del crédito, hasta la fecha no ha tenido impactos relevantes en volumen, ni en materias de plazos y tasas.

¹ BID (2016), Propuesta de préstamo para el Proyecto de Financiamiento al Desarrollo Productivo en Chile.

² El programa Crédito Corfo Mipyme comenzó a operar el año 2017, las cifras de 2016 corresponden al programa Microcrédito que lo antecede.

Las componentes de Factoring y Leasing, por su parte, no han sido capaces hasta la fecha, de colocar volúmenes importantes de financiamiento. Entre los años 2017 y 2018 el programa ha colocado 161 operaciones de factoring y 24 operaciones de leasing, cubriendo un total de un 0,08% de las 220.000 empresas del segmento. Este resultado indica un bajo interés de los IFNBs orientados a este tipo de operaciones en participar del programa, ya que sólo una empresa de Leasing y tres de Factoring, han obtenido fondos del programa hasta la fecha³. Este débil desempeño parece ser el resultado de un débil diseño, que se sustentó en la hipótesis de que habría intermediarios no bancarios operadores de Leasing y Factoring en el mercado, que estarían dispuestos a cambiar sus estrategias de focalización en segmentos de empresas no atendidas por los bancos a costos más altos, por una en que, por la vía de seleccionar mejor a sus clientes y ofreciéndoles mejores condiciones, podrían ampliar sustancialmente su cuota de mercado. Se concluye que las condiciones ofrecidas por CORFO a los intermediarios no han resultado suficientemente atractivas para lograr la conducta esperada en una cantidad significativa de intermediarios. El débil desempeño de este componente priva al programa de cumplir uno de sus objetivos centrales, que es el de mejorar la calidad del financiamiento a la MiPyME, y de no hacerse ajustes mayores en su diseño, lo seguirá privando⁴.

El segundo Programa sujeto a evaluación, la Línea de Liquidez para Instituciones de Garantías Recíprocas (IGRs), operativo desde el 2014, contribuye a reducir las limitaciones a la obtención de créditos por las MiPyMEs a causa de su no disposición de colaterales, y lo hace como parte del Programa de CORFO denominado Línea de Cobertura IGR (o IGR IV). Su contribución específica consiste en facilitar el cumplimiento oportuno de las obligaciones de una IGR frente a una Institución Financiera formal, referidas al pago de una fianza asociada a un crédito de 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 (IGR IV), a Junio del 2018, 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 diferentes acreedores, lo que es una señal de cumplimiento de su rol como facilitador del cumplimiento del rol de las IGRs.

El análisis de los procesos y las estructuras con que CORFO gestiona estos programas, consistentes esencialmente en la gestión de crédito, evidencia procesos bien formalizados y actualizados además de la existencia de prácticas de mejoramiento continuo. La ejecución de esos procesos se alinea adecuadamente con su descripción formal. No obstante, a continuación, se describen algunas áreas de gestión 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

³ Se debe precisar, no obstante, que si bien en Factoring operan actualmente pocos intermediarios, la licitación realizada logró tasas muy favorables a la Mipyme. En el caso de Leasing existe una mayor debilidad, que desde Corfo se atribuye al menos parcialmente a las condiciones de mercado de esta industria.

⁴ Cabe señalar que actualmente se encuentra en Contraloría General de la República para su toma de razón una modificación del reglamento de operación de la línea de Factoring, que permitirá asignar fondos a IFNBs bajo la modalidad de “ventanilla abierta” lo que, se espera, facilitará el ingreso de nuevos operadores de Factoring al Programa.

el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad en los clientes finales, lo que no siempre es garantizado por las IFNB.

Los procesos de programación presupuestaria se han caracterizado, durante el período 2014-2018, por importantes diferencias entre los recursos presupuestados inicialmente y los finalmente ejecutados. Ello coincide con la coexistencia en el periodo analizado de fases de cierre de programas y la puesta en marcha de otros nuevos. Desde la puesta en marcha del Programa del BID se observa una reducción entre presupuesto inicial y ejecución.

Se constata un débil esfuerzo de marketing y promoción de los programas, lo que por una parte limita el conocimiento de la MiPyME sobre su existencia, inhibiendo una demanda activa por sus recursos, y permitiendo por otro lado que los IFNB coloquen los recursos obtenidos en clientes permanentes y no en nuevos.

Así, las principales recomendaciones de esta evaluación son:

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. Se llama la atención a que, en términos presupuestarios, esta iniciativa debiese financiarse con recursos propios de la institución.

Garantizar la existencia de una estructura de gestión del Programa Crédito MiPyME que distinga con claridad la existencia de los componentes de crédito, leasing y factoring, con objetivos específicos debidamente definidos y monitoreados por línea. Con ello se podrá destinar mayores esfuerzos a los componentes de bajo desempeño y se evitará que logros en aquellos componentes menos complejos (microcrédito), aparten la atención del cumplimiento del objetivo de incrementar la calidad del crédito. Adicional a esto, se plantea la necesidad de separar en la Ley de Presupuestos, el Programa Crédito MiPyME de la Línea de Liquidez IGR, en dos asignaciones distintas, de forma de facilitar el monitoreo y la evaluación conjunta de cada uno de estos programas.

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.

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 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 la utilización del componente de asistencia técnica (pro-IFNB) para fortalecer la gestión de los intermediarios.

Profundizar en el diagnóstico, relativo a 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. De esta manera se contará con un mejor diagnóstico para contribuir a la mejora continua del programa, en particular sus componentes de Leasing y Factoring.

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.

**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).

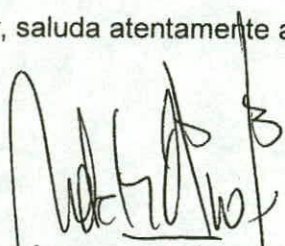
Finalmente, en relación al punto c), sobre el uso del componente de asistencia técnica, en el marco del Proceso de Formulación Presupuestaria 2020 y considerando las prioridades de la Corporación, se solicitará a la Dirección de Presupuestos una expansión de los recursos presupuestarios asociados a este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