

**RESUMEN EJECUTIVO
ELABORADO POR EL PANEL EVALUADOR**

E

**INFORME DE COMENTARIOS A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
ELABORADO POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL PROGRAMA**

**EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA DE ACCESO AL MICROCRÉDITO
FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

ENERO – AGOSTO 2013

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE ACCESO AL MICROCRÉDITO
AÑO DE INICIO: 2009
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
SERVICIO RESPONSABLE: FOSIS

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2009-2012
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2013:1.969.270 (miles de \$)

1. Descripción general del programa

FIN: Mejorar la capacidad para generar ingresos autónomos de la población en situación de pobreza, a través del acceso al financiamiento formal, fortalecimiento de sus competencias y acceso a oportunidades.

PROPÓSITO: Facilitar el acceso a créditos con fines productivos en instituciones formales a microempresarios/as que califiquen como vulnerables (según instrumento de medición vigente).

Frente a la dificultad de evaluar el propósito¹ de acuerdo a la redacción propuesta por FOSIS, el Panel de expertos propone orientar el análisis mediante una redacción alternativa para el propósito, que consiste en: *"Reducir las barreras de acceso al crédito con fines productivos, en instituciones formales, a personas vulnerables que emprenden o tienen una microempresa"*.

Para cumplir con su propósito el programa cuenta con un único componente: Subsidio otorgado por operación de crédito formal que permite cubrir parte o la totalidad de los costos operacionales y de administración.

La modalidad de producción del componente es a través del otorgamiento de un subsidio, entendido como un incentivo monetario que se adjudica mediante bases de licitación a instituciones intermediarias² y se transfiere únicamente por operación colocada, rendida y validada en cada crédito que éstas otorguen a los beneficiarios del programa. Se efectúan en promedio tres licitaciones anualmente.

El subsidio asciende a \$100.000 máximo por beneficiario independiente de si lo ocupa en uno o más años, el cual se puede utilizar distribuido en más de una operación de crédito³.

En términos generales, el proceso productivo contempla las siguientes actividades:

Actividad N° 1: Licitación (convocatoria y publicación de llamado)

Consiste en la Publicación de la convocatoria en un periódico de circulación nacional. Las Bases de Licitación Pública del Programa se disponen gratuitamente en el sitio Web del FOSIS. Se reciben y responden Consultas y se reciben las Propuestas.

Actividad N° 2: Adjudicación (acto de apertura, adjudicación de las propuestas, toma de razón, firma de contrato)

¹Ver punto 2. Resultados de la evaluación

² Las instituciones intermediarias son Bancos, instituciones financieras, cooperativas, fundaciones y corporaciones en cuyos estatutos se contemple el otorgamiento de créditos, cajas de compensación y sociedades de inversión (Resolución afecta N° 171). En el periodo de evaluación del programa 2009-2012, ha participado permanentemente el Banco Estado, Oriencoop, Emprande micro finanzas, Fundación Contigo, Fundación Fondo Esperanza y Fundación WWB FINAM. Las instituciones que concentran el mayor porcentaje de operaciones bajo la modalidad de subsidio son Banco Estado y Fundación Fondo Esperanza, 82% aproximadamente. (Fuente: Ficha de antecedentes del programa, 2013)

³ El promedio de operaciones por beneficiario para el periodo de evaluación es del orden de 3 créditos por beneficiario. En el total de licitaciones que ha efectuado el programa, las fundaciones han promediado en \$ 23.727 el valor unitario del subsidio licitado, cooperativas \$ 32.697 y \$33.334 el promedio del valor unitario del subsidio licitado por los bancos, es decir, las fundaciones en promedio licitan el valor del subsidio unitario un 28,8% menor respecto de los bancos (Fuente: PAM).

Consiste en el proceso de evaluación y adjudicación de la licitación pública a cargo de un comité de evaluación, compuesto por funcionarios/as con responsabilidad administrativa, designados por la Subdirección de Gestión de Programas de FOSIS.

Actividad N°3: Rendición de operaciones

Las Instituciones Intermediarias inician la ejecución de las actividades del Programa una vez que se tramita la Resolución que aprueba el contrato. Se entiende por ejecución de las actividades del Programa, el otorgamiento de los créditos, su rendición, la presentación del certificado de pago y el pago de los subsidios.

Actividad N°4: Supervisión y mejoras

Las supervisiones a la ejecución de las actividades del contrato se realizan hasta 50 días posteriores contados desde el término de dichas actividades. El programa podrá requerir a las Instituciones Intermediarias participantes, antecedentes de las operaciones crediticias cursadas⁴.

La unidad responsable del Programa de Acceso al Microcrédito (PAM) es la Subdirección de Gestión de Programas. El programa pertenece a la línea de emprendimiento⁵. Conforme lo establece la estructura organizacional, el programa se relaciona con la Subdirección de Procesos y Soporte, de quien recibe apoyo técnico, y con la Dirección de Administración y Finanzas. Por su parte, la ejecución del programa es fundamentalmente centralizada. Se establece coordinación con las regiones a través del encargado de la línea de emprendimiento regional.

▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos (breve caracterización y cuantificación)*

El programa tiene alcance nacional, se ejecuta en todo el país, no obstante está supeditado a la cobertura que las instituciones intermediarias puedan brindar. En dicho sentido, es el Bancoestado, la única institución intermediaria que tiene presencia a nivel del territorio nacional.

Los criterios de focalización de la Población Objetivo del programa son los siguientes:

CRITERIO MICROEMPRESARIO	CRITERIO VULNERABILIDAD
Personas que generen la mayor parte de sus ingresos a través de una o más actividades de autoempleo de "pequeña escala", de producción, comercio o servicios, en sectores urbanos o rurales	Tener un puntaje en la Ficha de Protección Social no superior a 11.734 puntos. Las personas que cuenten con un puntaje inferior o igual a 11.734 puntos, podrán ser beneficiarios de este programa independiente del valor de sus ventas, e incluso en el caso en que, no teniendo una microempresa, proyecten iniciar una, con el crédito solicitado a la institución financiera.

Fuente: PAM

Cobertura Años 2009-2012

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2009	5.093.454	395.721	30.922	0,61%	7,81%
2010	5.261.805	335.444	11.261	0,21%	3,36%
2011	5.261.805	335.444	23.768	0,45%	7,09%
2012	5.393.485	394.285	18.737	0,35%	4,75%
% Variación 2009-2012	5,9%	-0,36%	-39,41%		

Fuente: PAM

⁴ Dicha supervisión es aleatoria y consiste en una revisión de las carpetas de beneficiarios en términos del cumplimiento de la documentación exigida.

⁵ La Planificación Estratégica del FOSIS para el periodo 2010-2014 crea la Línea de Emprendimiento como una línea programática orientada a abordar la dimensión económica de la pobreza. Dicha línea reemplaza a la anterior estructura denominada: Sistema Integrado de Generación de Ingresos. Los programas que componen la línea son: Programa Yo Emprendo, Programa Socio Productivo, Programa Educación Financiera, Programa con Inversión FNDR y apalancamiento de recursos, y el Programa de Acceso al Microcrédito.

La **Población potencial** del programa es definida como todas las personas en situación de vulnerabilidad, que pueden utilizar el emprendimiento como mecanismo para aumentar sus ingresos. Para efectos de su cuantificación se consideraron las personas mayores de 15 años que pertenecen a los quintiles I y II de la distribución de ingreso autónomo per cápita del hogar, según la Encuesta CASEN. Dicha población corresponde al perfil de beneficiarios que FOSIS ha definido como vulnerable y en consecuencia sujeto de sus programas sociales.

Para efectos de esta evaluación, el panel adoptó la definición señalada precedentemente por considerarla más adecuada a la definida al inicio por el programa. El panel consideró que el criterio de vulnerabilidad es el que determina la definición y cuantificación de la población potencial, en tanto responde prioritariamente al perfil de beneficiario FOSIS. De este modo, el PAM es una estrategia para enfrentar la vulnerabilidad contribuyendo a aumentar los ingresos económicos mediante iniciativas de emprendimiento que pueden ser eventuales o permanentes. Si bien no todas las personas de la población potencial optarán por la vía del emprendimiento o de la microempresa, todas ellas son susceptibles beneficiarias del programa si tuviesen una microempresa o inicien un emprendimiento, tal como lo señalan los criterios de focalización que el propio programa ha definido (Ver criterios de focalización en página anterior).

La **Población Objetivo** del programa es entendida como todas las personas en situación de vulnerabilidad que son microempresarios. Para efectos de su cuantificación se consideraron las personas que poseen un puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS) igual o inferior a los 11.734 puntos (equivalente a los quintiles I y II según Encuesta CASEN 2011), que son empleadores o trabajadores por cuenta propia, según la encuesta CASEN.

Respecto a la estimación de la población potencial y objetivo, se utilizaron los resultados de la encuesta CASEN con focalización en los quintiles I y II de ingreso autónomo per cápita del hogar, en virtud de la homologación que realiza el MDS de este segmento al puntaje en FPS igual o inferior a 11.734 puntos⁶.

Beneficiarios Efectivos:

De acuerdo al cuadro precedente “Cobertura Años 2009-2012”, el promedio de beneficiarios efectivos es de 21.172. Dicha cifra representa en promedio un 0,4% respecto de la población potencial y un 5,6% respecto de la población objetivo.

Los datos del Programa de Acceso al Microcrédito indican que más de un 75% de las operaciones subsidiadas se destinan a microempresas que son administradas por mujeres, lo cual se explica por el hecho de que las instituciones intermediarias (particularmente las Fundaciones) se focalizan mayoritariamente en esta población.⁷ Por otra parte, desde 1990 al 2011 ha aumentado a casi el doble el número de mujeres microempresarias (de 281.393 a 576.292) a diferencia de los hombres microempresarios cuya tendencia es relativamente estable (918.373 en el 2011)⁸. Las estadísticas del PAM para el periodo de evaluación indican que en un 59,7% los beneficiarios son microempresarios informales⁹.

- *Período de ejecución del programa: 2009 a la fecha*
- *Ámbito de acción territorial:* El programa tiene un ámbito de acción nacional. Respecto a la cobertura, las instituciones participantes del programa, a excepción del Bancoestado microempresa, tienen una presencia parcial en regiones.

⁶ Al iniciar el programa su ejecución el año 2009, un 84,4% de los beneficiarios tenía un puntaje en la FPS igual o inferior a 8.500 puntos y un 12,3% tenía un puntaje entre 8.500 y 11.734. El 3,2% restante excede los 11.734 puntos

⁷ Fundación Banigualdad ha definido una baja participación de hombres al interior de los grupos debido a que las mujeres asumen con mayor responsabilidad sus compromisos de pago. Fondo Esperanza por su parte, también atiende mayoritariamente mujeres, dado que la metodología utilizada se adecúa mejor a ellas por su mayor compromiso, sentido de pertenencia grupal y además el impacto de la inversión va a las familias en un 50% versus 8% en hombres. Finam por definición institucional atiende 80% mujeres y 20% hombres. Fuente: Entrevistas del panel con instituciones intermediarias, mayo 2013.

⁸ Fuente: Datos CASEN 2011 en: <http://issuu.com/trabajohermano/docs/1>

⁹ Fuente: Ficha de Antecedentes del Programa, 2013.

- *Identificación de las fuentes de financiamiento:* Entre el año 2009 y el 2013 el financiamiento del programa considera exclusivamente los recursos asignados por FOSIS al Programa.

Aspectos más importantes que caractericen la ejecución del programa:

El mercado de las Instituciones de Microfinanzas en Chile (IMF) está compuesto por 14 instituciones, de las cuales es posible distinguir a tres grandes grupos: Bancos, Cooperativas y Fundaciones¹⁰.

En el periodo de evaluación han participado del programa en promedio siete instituciones intermediarias anualmente, dentro de las cuales se encuentran bancos, cooperativas y mayoritariamente fundaciones. Estas últimas son las principales instituciones ejecutoras del programa, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Participación de las IMF en el periodo 2009-2012.

Total 2009-2012	Número de Operaciones	Monto Subsidio Licitado	Monto Créditos otorgados
Fundaciones	126.069	2.991.188.922	25.016.374.797
Cooperativas	3.021	98.777.352	5.391.363.320
Bancos	34.397	1.146.590.260	49.369.530.856
Total	163.487	4.236.556.534	79.777.268.973

Fuente: Elaboración del panel con información del PAM

Se observa que las Fundaciones concentran la mayor cantidad de operaciones de crédito (77,1%). Ello representa el 71% del monto del subsidio licitado en el periodo 2009-2012 y el 31,4% de las colocaciones, siendo los bancos los que concentran el 61,9% de éstas.

Las Fundaciones son las que operan prioritariamente en el segmento de los beneficiarios PAM pero es importante distinguir dos grandes grupos¹¹: El grupo a) Son instituciones consolidadas o en proceso de alcanzar un nivel operacional que les permita operar sin pérdidas en el segmento. El grupo b) son instituciones que tienen bajos niveles de clientes, y de operación a mucha distancia del otro grupo (menos del 3% de las anteriores en cuanto a clientes y/u operaciones).

2. Resultados de la Evaluación

- *Justificación del programa*

El problema/necesidad que da origen al programa es la existencia de barreras de acceso a créditos productivos en instituciones formales para microempresarios vulnerables. La principal barrera identificada tiene que ver con el encarecimiento de los costos de operación de los créditos otorgados a este segmento. Lo anterior se explica, entre otras razones, por tratarse de montos más pequeños (costo relativo de la operación aumenta), y porque el análisis de riesgo para el otorgamiento de un crédito a esta población objetivo requiere una intervención especializada, con metodologías específicas diferentes a las tradicionales y que caracteriza el modo de operar de las IMF¹². El segmento atendido por las IMF se caracteriza por emprendimientos precarios: escasa antigüedad del negocio, falta de historial crediticio,

¹⁰De acuerdo a la Red de Microfinanzas, las instituciones que operan en el sector son 15, sin embargo ellos incluyen a INDAP, que es una institución pública que promueve el sector agrícola, la cual opera con sus políticas específicamente dirigidas al mundo agrícola. Las IMF en categoría Bancos son 4: Un banco público (Bancoestado Microempresas) y tres privados (Santander Banefe, BCI Nova y Desarrollo de Scotiabank). Las IMF en categoría Cooperativas son 3: Dos Cooperativas (Oriencoop y Coopeuch) y una Caja de Compensación (CCAF de los Andes) y las IMF en categoría Fundaciones son 7: Cinco ONG (Banigualdad, Contigo, Kolping, Crecer y Fondo Esperanza), una Corporación (FINAM) y una Sociedad Anónima (Emprende Microfinanzas)

¹¹ Clasificación efectuada por el panel evaluador.

¹² En la década de los 90 esta actividad se desarrollaba a baja escala y fundamentalmente participaban organismos no gubernamentales apoyados por la cooperación internacional. Herrera, 2003 citado en Morales y Yañez, Art: "Microfinanzas en Chile. Resultados de la encuesta de colocaciones en segmentos microempresariales", en Serie Técnica de estudios N° 011, SBIF Agosto 2007.

bajos niveles de venta, informalidad del negocio e inexistencia de información contable y financiera documentada del emprendimiento, así como la mala historia de crédito reflejada en DICOM, bajo respaldo formal (no cuentan con antecedentes formales de capacidad de pago); lo que implica que sean considerados un segmento riesgoso para las operaciones de crédito (reflejado en las altas tasas de interés cobradas por las IMF) y que requieran una atención diferenciada, tanto en el análisis de riesgo previo al otorgamiento del crédito, como en las condiciones de éstos, en términos de montos prestados, como en la flexibilidad de plazos y cuotas.

El programa aborda el problema/necesidad mediante una estrategia caracterizada por “un incentivo económico que permite que las instituciones busquen mecanismos e innoven para atender al perfil de usuarios que es de interés de FOSIS”¹³. De acuerdo a lo declarado por las IMF, en el contexto de esta evaluación, el subsidio es un incentivo adecuado. No obstante, el sector también reconoce la existencia de un punto de equilibrio (por alcanzar), que - en algún momento - haría prescindible esta subvención como herramienta de apoyo para el acceso al crédito al microempresario o emprendedor vulnerable¹⁴.

La situación actual respecto al problema/necesidad se caracteriza por:

- Existencia de instituciones especializadas en microfinanzas (créditos productivos) y en la atención del segmento correspondiente a microempresarios vulnerables, con metodologías de análisis de riesgo y otorgamiento de créditos que se adecúan a las necesidades y características de este segmento de emprendedores.
- A nivel nacional, dichas instituciones de microfinanzas poseen regulación mediante la tasa máxima convencional, ley del consumidor, ley general de bancos, ley general de cooperativas, entre otros.
- Un mercado de IMF relativamente estrecho compuesto por sólo tres¹⁵ instituciones especializadas relevantes (fundaciones) en Chile de un universo de 14, que otorgan en promedio créditos inferiores a \$1.000.000. Estas Instituciones no tienen presencia en todo el territorio nacional.
- Existencia de estudios sistemáticos y validados que permiten conocer la evolución de la microempresa en Chile favoreciendo así el diseño de acciones orientadas a este sector. (Por ejemplo: Encuesta Microemprendimiento, Encuesta CASEN, Informe anual del estado de las microfinanzas en Chile).
- Existencia de instancias de acceso a financiamiento de créditos productivos para microempresarios vulnerables diferenciadas en bancos, cooperativas y fundaciones.
- Existencia de líneas de crédito CORFO dirigidas a IMF y caracterizadas, a contar de este año, por menos exigencias en cuanto al análisis de riesgo¹⁶.
- Existencia de tasas de interés para créditos productivos a microempresarios, más altas en fundaciones respecto de cooperativas y bancos, aspecto que se observa a nivel nacional e internacional.

Respecto a la operación del PAM en esta situación actual recientemente caracterizada, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- El programa exhibe una baja cobertura respecto de la población objetivo: 5,8% promedio para el periodo de evaluación (2009-2012).
- Las tasas de interés de las IMF no son preferenciales respecto de otros clientes no PAM. Las tasas de interés promedio observadas en el periodo de evaluación del programa son las siguientes: Fundaciones un 3,7%, Cooperativas un 2,3% y los Bancos un 2,4%¹⁷
- Las tasas de interés de los créditos de consumo son más bajas y sólo comparables con las tasas que cobran las Cooperativas. Esta diferencia se explica principalmente por el costo financiero de los créditos en Fundaciones, que son instituciones que cobran tasas aproximadamente 50% más altas que

¹³ Resolución afecta N° 171: Bases tipo licitación, p página 3.

¹⁴ Entrevistas sostenidas por el panel con las IMF: FINAM (Gerente General y Jefe comercial), BANIGUALDAD (Gerente de Microempresa), FUNDACIÓN ESPERANZA (Director Ejecutivo), EMPRENDE MICROFINANZAS (Directo ejecutivo).

¹⁵ La categoría de fundaciones definida en la evaluación corresponde a 7 instituciones, sin embargo 3 de ellas representan sobre el 98% de los clientes y prácticamente el 99% de las colocaciones en el año 2012. Fuente datos analizados a partir de información de la Red de Microfinanzas: Estado de las Microfinanzas en Chile 2012.

¹⁶ Fondo Esperanza y Empeñe Microfinanzas operan los créditos de Corfo para micro y pequeña empresa y se encuentran clasificados como Operadores intermedios de CORFO. Ver www.corfo.cl

¹⁷ Fuente: PAM

las que se puede observar en la banca “especializada” (Condell, Banefe, CrediChile, BancoNova, Banco del Desarrollo) para créditos de consumo y en Cooperativas de Ahorro y Crédito para créditos productivos. Estos últimos 2 tipos de instituciones muestran diferencias menores¹⁸.

- Existen instituciones de microfinanzas en la categoría organismos no gubernamentales (Fundaciones) con capital propio y financiamiento parcial proveniente del Estado, a través del subsidio que se licita anualmente en el Programa de Acceso al Microcrédito. Este subsidio les ha permitido ampliar su cartera de clientes y de operaciones, sin embargo, requieren de un periodo de tiempo para alcanzar la sustentabilidad y autonomía financiera respecto del subsidio¹⁹. Este último monto cubre parte de los costos operacionales de las IMF para la atención de este segmento de mayor riesgo financiero²⁰.
- Si bien es cierto que el Bancoestado microempresa otorga créditos a la población objetivo del PAM, sus créditos han sido fundamentalmente a microempresarios que se encontraban desde antes en la base de datos del Banco, por lo que el subsidio del PAM no representa una adición en cuanto al acceso de estos microempresarios. Además otorga a todos los beneficiarios FOSIS un 10% de descuento en la tasa de interés con independencia del programa del cual provengan²¹.
- Las Cooperativas y los Bancos exigen que los solicitantes de crédito no estén en DICOM, lo cual indudablemente es una restricción especialmente importante en la población objetivo del PAM²².
- Las fundaciones tienen una presencia limitada en Chile y especialmente en los lugares más poblados del centro sur del país.
- Las metodologías crediticias que facilitan el acceso se encuentran depositadas en el quehacer de las IMF, particularmente en las Fundaciones y no constituyen un atributo propio del programa. La afirmación del panel está basada en un aspecto clave para el otorgamiento de los créditos, cual es la metodología empleada por las IMF. Dicha metodología no es una exigencia del PAM hacia las IMF sino un atributo propio de estas instituciones que no condiciona su participación en el programa.

▪ *Eficacia y Calidad*

Con la información disponible al momento de la confección del informe no fue posible estimar el logro de los objetivos a nivel de Fin. El indicador propuesto por FOSIS (tasa teórica de retorno²³) y el valor calculado para 2009 (99%) no es un indicador confiable del grado de cumplimiento del objetivo de generación de ingresos autónomos, toda vez que la comparación entre el subsidio por usuario y la utilidad que genera un microempresario – como FOSIS define dicha tasa - es difícil de medir e interpretar. Para FOSIS, este indicador busca estimar la cantidad de meses en que el usuario puede retornar los recursos adeudados. Esto no se condice con el formato del valor del indicador, dado que matemáticamente, este valor representaría el número de veces que la utilidad del microempresario representa el monto subsidiado (en algún periodo de tiempo). Considerando que no hay subsidio al usuario final, este indicador no sería pertinente a este programa en particular.

¹⁸ Fuente: www.sbif.cl

¹⁹ Las 7 IMF categorizadas como Fundaciones atendían en el año 2009 a 72.667 clientes y en el año 2012 atendieron a 132.709 clientes. Las Colocaciones subieron para ellas en un 283% en ese período y el monto promedio de los créditos bajo desde M\$339 a M\$293. En este sentido se puede señalar que estas instituciones operaban en una escala mucho menor antes del Programa. Tal como se señaló en el punto 1.2.1 el peso específico del subsidio ha ido disminuyendo en las fundaciones, lo cual demuestra una capacidad de avanzar hacia la sustentabilidad. El 2009, el subsidio unitario representaba un 23% respecto del monto del crédito unitario y el 2012 éste disminuye a un 9,3%.

²⁰ En las entrevistas que el panel sostuvo con las IMF, todas concluyeron en que el monto del subsidio les permite cubrir parte de los mayores gastos por operación, estimado en un valor cercano a los \$30.000.

²¹ Los Bancos que operan con microempresarios realmente han disminuido todos su participación (año 2009 atendían a 163.061 clientes y el año 2012 atendieron a 97.312) y si bien es cierto han aumentado sus colocaciones en un 13% en ese período, esto ha sido por aumento del monto promedio de operación, el que ha pasado de poco más de \$2 millones a sobre los \$3,5 millones. Lo anterior significa que ellos están ubicándose en el tramo superior de los microempresarios dejando de atender a la mayoría de los beneficiarios PAM.

²² El panel no dispone de información respecto a la cantidad de usuarios de las IMF que se encuentran en DICOM.

²³ El programa define Tasa teórica de retorno como: Utilidades teóricas por usuario/Subsidios totales del programa por usuario, en donde las utilidades promedio se calculan con una estimación de los costos por descripción de la actividad productiva (Comercio: 54,9%, Producción: 45,3%, Servicio: 44,5%), de acuerdo a las estadísticas de costos declaradas por beneficiarios FOSIS del programa Yo Emprendo 2012. No considera a aquéllos que declaran ventas inferiores a 1.000 pesos y cuyos montos de subsidios totales por RUT no superen 100 pesos.

Un indicador apropiado debería relacionar la rentabilidad del negocio y el costo total del préstamo para el deudor, esto es, conocer cuál es la utilidad generada a partir del capital prestado.

Con relación a los resultados intermedios, esto es, a nivel de propósito, el indicador “Porcentaje de beneficiarios con una o más operaciones de crédito” nos muestra que a lo largo del tiempo una mayor cantidad de usuarios del sistema de crédito subsidiado se asocian a más de un préstamo. Esto no puede ser visto como un éxito del programa, pues, el mayor número de créditos por beneficiario se acompaña (en el contexto del programa) de un menor número de beneficiarios. Tampoco conocemos el historial previo del beneficiario en cuanto a su relación con instituciones financieras, no sabemos si ellos tienen acceso anterior o sólo a partir de la ejecución del programa, y si el beneficiario permanece como cliente de la institución financiera o del sistema, una vez que la operación ya no es subsidiada.

Por lo tanto, el indicador utilizado, es insuficiente, parcial y requiere ser revisado y/o complementado. El Panel propone una serie de indicadores de propósito que permitirían medir los resultados del programa en cuanto a los efectos esperados, de una reducción de barreras de acceso, en la cobertura que alcanzaría el grupo objetivo:

- a) (Población perfil PAM atendida con PAM) / (Población perfil PAM atendida sin PAM) (Total y por institución adjudicada)
- b) (Tasa de crecimiento del perfil PAM en instituciones con PAM) / (Tasa de crecimiento del perfil PAM en instituciones sin PAM)
- c) N° clientes perfil PAM / N° clientes totales (Para el total del sistema, por institución con PAM y por instituciones sin PAM)
- d) (N° Beneficiarios/as que obtiene primer crédito formal / total N° Beneficiarios/as rendidos al programa)
- e) Fondos prestados al perfil PAM atendida con PAM) / (Fondos prestados al perfil PAM atendida sin PAM) (Total y por institución adjudicada)
- f) (Tasa de crecimiento de fondos prestados al perfil PAM en instituciones con PAM) / (Tasa de crecimiento de fondos prestados al perfil PAM en instituciones sin PAM)
- g) Fondos prestados al perfil PAM / Fondos totales prestados (Para el total del sistema, por institución con PAM y por instituciones sin PAM)

La medición de estos indicadores debe ser el resultado de un estudio específico del mercado de la oferta y del impacto que el subsidio causa en ella. Estudio que, entre otras cosas, permita acceder a información registrada internamente por las instituciones financieras. A partir de estos datos se debe sistematizar, analizar dicha información y valorar, entre otros, los índices propuestos, de manera tal que se pueda dar cuenta de los cambios por sobre la evolución natural del sistema “sin” subsidios.

Por otro lado, y como se indica en el análisis de la lógica horizontal del programa, para el Propósito no se establecen indicadores ni metas de calidad relacionadas con la satisfacción de los usuarios intermedios y finales, con las cuales se podría dimensionar y caracterizar de mejor forma las barreras de acceso.

Los resultados a nivel de componentes muestran lo siguiente:

- i) Las operaciones de crédito subsidiadas superan, en el periodo 2009-2011, a las operaciones comprometidas por las instituciones financieras²⁴. El superávit varía entre 4% y 16%. En 2012 el compromiso no se alcanza completamente, pero supera la meta de 90% propuesta por FOSIS.
- ii) Durante los dos últimos años de operación el N° de operaciones subsidiadas supera las 48.000, número definido por FOSIS como meta anual.
- iii) El monto del subsidio por operaciones realizadas, en gran parte del periodo, supera el 90% (meta) del monto adjudicado en cada año de operación del programa. Al 2012 dicho valor alcanza al 91,34%. Es decir, si bien no se ejecuta el total del presupuesto, se cumple con la meta de FOSIS.
- iv) El costo del subsidio por operación se ha mantenido estable en torno a \$26.000²⁵.

²⁴ Las operaciones comprometidas se constituyen en un mínimo (escenario conservador). Además, la posibilidad de seguir imputando operaciones por valores menores al subsidio hasta alcanzar el máximo de \$100.000 por beneficiario, estaría llevando a que, normalmente, las operaciones superen sin mayores problemas a las mínimas comprometidas.

- v) El plazo promedio de los créditos (como una medida de las características del tipo de colocación) es superior en el caso de Bancos (mayor a 19 meses), luego las Cooperativas (entre 12 y 23 meses) y el menor plazo promedio de préstamos corresponde a las Fundaciones (de 5 a 12 meses). En promedio, las fundaciones cobran tasas 60% más altas que bancos y cooperativas en el periodo 2009-2012. No hay metas asociadas a este indicador.

Con relación a los resultados a nivel de componente, y a juzgar por los indicadores propuestos en la MML, el programa estaría siendo relativamente eficaz en relación a la entrega de los subsidios y las colocaciones de crédito alcanzadas. Sin embargo, como se indica anteriormente, existen dimensiones de los resultados que no están siendo internalizados a través de indicadores en la MML (eficiencia, economía, calidad), por lo tanto, no es posible evaluar el logro de los resultados a nivel de componentes con la sola observación de los indicadores propuestos.

Por otra parte, la real magnitud de la contribución de los componentes al propósito (si existiese dicha contribución) estaría limitada por el impacto de bajar sólo una de las tantas barreras que podrían enfrentar los microempresarios vulnerables, la relacionada con el alto costo de operación.

La cobertura del PAM en base a las operaciones de crédito efectuadas cada año se puede observar en:

N° de Operaciones de Crédito ejecutadas Años 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	% Variación 2009-2012
Componente 1: Subsidio otorgado por operación de crédito formal que permite cubrir parte o la totalidad de los costos operacionales y de administración	38.246	16.257	51.136	57.848	51,25%
Total	38.246	16.257	51.136	57.848	51,25%

Fuente: FOSIS, Sistema de rendición y registro del programa

Las diferencias se deben principalmente al número de licitaciones realizadas en un año. Al ajustar los datos anteriores por número de licitaciones anuales se obtiene un número estable para cada licitación, del orden de 18 mil operaciones.

Respecto al Número de Beneficiarios Efectivos en el período de ejecución del Programa, se registran variaciones significativas. La baja en el número de beneficiarios efectivos se explica por el aumento en el número de colocaciones por usuario que ha experimentado el programa para el periodo (de 1,2 en 2009 a 3,1 en 2012).

N° de Beneficiarios Efectivos Años 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	% Variación 2009-2012
Componente 1: Subsidio otorgado por operación de crédito formal que permite cubrir parte o la totalidad de los costos operacionales y de administración	30.922	11.261	23.768	18.737	-39,41%
Total	30.922	11.261	23.768	18.737	-39,41%

Fuente: FOSIS

²⁵ Se desconoce qué porcentaje representa este valor respecto al costo operacional total que implica una operación de crédito, y es un valor que podría variar según tipo de institución, el número de operaciones y el número de clientes atendidos. Las instituciones también pueden estimar la probabilidad de que el beneficiario se transforme en cliente, lo cual significa que no necesariamente cargan todo el costo de evaluación de crédito en una operación. Las IMF manifiestan su conformidad con el monto del subsidio por operación e incluso la tendencia indica que podría disminuir un poco más pero en ningún caso subir para las fundaciones que son las que atienden el segmento PAM. Para los Bancos y Cooperativas el subsidio no parece tener relación con el segmento en que están posicionados (Beneficiarios PAM que se encuentran en mejores condiciones formales y que, de hecho, ya son clientes de estas instituciones).

La cobertura del programa alcanza, con importantes variaciones, un promedio de 1,37% respecto de la Población Potencial y un promedio de 5,75% respecto a la Población Objetivo²⁶. Junto a ello, es interesante notar que el número de créditos otorgados a un beneficiario, en el periodo de un año, sube desde 1,2 créditos en el año 2009 a 3,1 en el año 2012. Esto tendría su explicación en que las metas y compromisos tienen que ver con el número de colocaciones y, desde el punto de vista económico, el costo de prestar “n” veces a un sólo cliente es menor que el costo de prestar a “n” clientes. Por lo tanto, existe un claro incentivo a utilizar al máximo el monto total de subsidio por beneficiario (\$100.000), lo que se hace posible en la medida que el cliente se hace conocido y va respondiendo bien con los pagos. Con esto, la institución aprovecha las economías de escala y prorrotea el costo operacional relacionado a un cliente determinado.

Con relación al nivel de satisfacción de los beneficiarios del programa, solamente se cuenta con los datos del Estudio complementario en que todos los entrevistados señalan su conformidad con la flexibilidad, rapidez, menores exigencias y montos de crédito otorgados por las “Fundaciones”, no así de las Cooperativas y Bancos, en los cuales destacan positivamente los mayores montos de crédito. La información disponible en el PAM no permite describir ningún aspecto de calidad, pues no existen instrumentos que permitan levantar percepciones de las instituciones financieras ni de los usuarios del crédito cuya gestión está siendo subsidiada. Las entrevistas a los representantes de las IMF destacan como muy adecuado la sencillez de operar con el PAM y solamente cuestionan que no se lleven a cabo licitaciones de las operaciones desde Enero a Diciembre²⁷, sino que en la práctica estas son de marzo a noviembre. Por tanto, una de las recomendaciones del panel, apunta a medir en toda su dimensión la satisfacción de beneficiarios y usuarios del programa.

▪ Economía

El financiamiento del Programa ha tenido una evolución creciente llegando a alcanzar un 215% de variación en el período 2009-2013. Los primeros dos años se consideran como de marcha blanca, puesto que en ellos se estudió la forma de operar del mismo. El crecimiento importante es a partir del año 2011 en el cual se impulsó el Programa como tal con un presupuesto asignado poco más de tres veces el nivel de marcha blanca. Posteriormente, si consideramos el período 2011 a 2013 se observa una disminución del 0,5% de los recursos presupuestados del Programa.

Presupuesto del Programa (Miles de \$ 2013)

Fuentes de Financiamiento	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2009-2013	Variación 2011-2013
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	%	%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 589.941	\$ 590.167	\$ 1.978.507	\$ 1.969.378	\$ 1.969.270	234%	-0,5%
1.2 Asignación Institución Responsable (ítem 21.22 y 29 entre otros)	\$ 36.093	\$ 32.699	\$ 0	\$ 0	\$ 0	-100%	0%
Total	\$ 626.034	\$ 622.866	\$ 1.978.507	\$ 1.969.378	\$ 1.969.270	215%	-0,5%

Fuente: FOSIS

El Programa representa en sus dos primeros años tan sólo un 1% del Presupuesto asignado al FOSIS, creciendo al 3,5% el año 2011, manteniéndose en 3,4% durante el año 2012 y bajando al 2,9 en el presupuesto del 2013. Es decir, el programa no es relevante presupuestariamente en la institución.

²⁶ No está disponible la información de cuántos potencialmente podrían acceder y no acceden, debido a que esta selección la realizan las IMF con criterios de evaluación de riesgo de cada una. Esta información es muy propia de la forma de operar de cada una de ellas y las IMF no la hacen pública.

²⁷ Al respecto, el programa advierte que los plazos presupuestarios y la aprobación de las bases de licitación por parte de Contraloría, le impide otorgar cobertura en todo el año calendario. Esta restricción es reconocida por el programa pero no está en su ámbito de decisión resolverlo.

La evolución del Gasto Total Devengado anualmente es igual al gasto total del Programa pues no hay otros recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas, o los propios beneficiarios. La variación del período es de un 193%, lo cual es menor a la variación presupuestaria en el período (289%). Si consideramos la variación entre el 2011 y el 2012, que son los años en que el Programa se encuentra funcionando en régimen, el porcentaje se reduce considerablemente a un 22%.

El desglose del Gasto Devengado es un reflejo de la estructura simple de administración del Programa, en que los gastos en Inversión (transferencias directas) constituyen casi todo el presupuesto. El año 2011 la inversión fue de un 97% y el año 2012 un 98%. Esta estructura simple no ha variado y se espera que se mantenga en el 2013 y a futuro de acuerdo a lo señalado por FOSIS.

Los gastos de Administración del Programa en los años 2011 y 2012 son de un 2,9% los que se consideran bajos en especial si se contrastan con el promedio de gastos administrativos del FOSIS que es de aproximadamente un 18%. Esta ejecución tan liviana corresponde a la lógica de funcionamiento del mismo, el cual realiza licitaciones entre instituciones financieras consolidadas que se encargan de operar el subsidio en forma integral. La operación en sí es manejada por una sola persona desde FOSIS central. El nivel de operación podría aumentar en forma considerable en términos de colocaciones y el gasto administrativo no debiera prácticamente aumentar dado el actual sistema de gestión. De incorporarse otras actividades, como difusión del programa, estudios y seguimiento, indudablemente que los gastos aumentarían.

El cuadro siguiente presenta la evolución de la ejecución presupuestaria del PAM entre el 2009 y 2012:

Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2009-2012 (Miles de \$ 2013)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ²⁸ (b/a)*100
2009	\$ 626.034	\$ 560.628	90%
2010	\$ 622.866	\$ 462.654	74%
2011	\$ 1.978.507	\$ 1.345.382	68%
2012	\$ 1.969.378	\$ 1.640.768	83%

Fuente: FOSIS

En este caso es importante nuevamente separar la ejecución presupuestaria de los años 2009 y el 2010 de los dos últimos años. En los dos primeros años se encontraba el programa en su fase de puesta en marcha, en donde se determinaron importantes ajustes a las bases anuales y al seguimiento de las licitaciones, para determinar la mejor forma de su operación. Actualmente, se cuenta con una base de datos que permite un buen seguimiento a la operación. Por otra parte, las instituciones financieras han tenido un aprendizaje importante. La notoria caída en el gasto devengado en el año 2011 se explica, en parte, a una sobreestimación de las posibilidades de colocación de las instituciones financieras y a que el tercer gran operador del PAM (Fundación Banigualdad) se resta de seguir presentándose a las licitaciones en ese año²⁹. El año 2012 otras fundaciones ocuparon en forma importante la operación no realizada por Banigualdad, sin embargo, no se logró cubrir el presupuesto.

▪ Eficiencia

El Programa se hace cargo de un problema real diagnosticado a nivel nacional e internacional, con un diseño de un incentivo directo a la oferta de tal manera que puedan acceder al sistema financiero los(as) microempresarios(as), sin embargo, no es posible determinar el grado de logro respecto de los resultados y, por tanto, la relación costo efectividad al nivel de los resultados intermedios y finales. El Programa se ha

²⁸ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

²⁹ Banigualdad fue fundada por Joaquín Lavín, Ministro del MDS hasta junio 2013, del cual depende FOSIS y, al momento de asumir como tal, esta institución decide no seguir participando en las licitaciones para evitar que se especule con un posible conflicto de intereses, a pesar de que el Ministro ya no pertenece formalmente a esa institución.

mantenido en el tiempo y algunos actores han permanecido operando con él, lo que permite razonablemente suponer que el estímulo es interesante para la oferta. Sin embargo, no es claro, si este incentivo es demasiado alto o no. Existen operadores privados, en especial bancos que se han restado de trabajar con el subsidio, pero no es suficientemente claro si es porque el subsidio no les es atractivo o por cambio de focalización en cuanto a su público objetivo.

Tal como se ha señalado en el Informe en reiteradas oportunidades, subsisten diversos problemas con respecto al mercado de las IMF que atienden a la Población Objetivo. Entre otros, el mercado es reducido a tan sólo tres IMF, no atienden en todo Chile, no cuentan con capital suficiente para atender a toda la demanda que tienen y recién están llegando a su equilibrio operacional. Económicamente, esto significa que el mercado todavía está inmaduro, sin embargo, no es claro que el subsidio PAM sea la solución más adecuada y eficiente que permita dar cuenta de estos problemas.

Durante los 4 años de operación del PAM, las instituciones que atienden a su Población Objetivo se han reducido y las existentes llegarían a un equilibrio operacional a través de un aumento de la escala de operaciones. Considerando que existe un exceso de demanda y una tecnología probada por las IMF especializadas, esto requeriría un aumento del capital para créditos. Lo anterior podría realizarse mediante los créditos de CORFO, de hecho, en los últimos años las tres IMF caracterizadas como Fundaciones han logrado aumentar su capacidad de operación a través de estos créditos.

En la medida que el problema que justifica el subsidio se pueda solucionar mediante medidas alternativas que signifiquen un menor costo para el Estado, indudablemente, la existencia de este subsidio dejaría de tener sentido. Los créditos CORFO implican para las IMF tener que devolver ese dinero al Estado a una tasa baja, pero el Estado recupera el mismo, a diferencia del subsidio PAM en que no hay ninguna recuperación. Por lo tanto, una medida más costo efectiva –ceteris paribus– podría ser ampliar los niveles de crédito desde CORFO a las tres IMF que atienden efectivamente a la Población Objetivo del PAM.

Por otra parte, la instalación de las IMF en otras localidades y regiones del país es una decisión que toman los agentes privados y que se puede estimular desde el sector público mediante subsidios o estímulos que no necesariamente son el PAM. Por ejemplo, el mismo condicionamiento de los créditos CORFO a ser ejecutados en regiones o localidades específicas puede ser una mejor alternativa.

Por lo tanto, el análisis del nivel de maduración de este mercado y evaluar las alternativas de Política Pública más adecuadas para seguir ayudando a solucionar el problema que aborda el PAM son necesarias y urgentes tal como se plantea en la recomendación final.

El siguiente cuadro nos muestra el Gasto promedio por Unidad de Producto³⁰, que se calcula dividiendo el Gasto Total del Programa por el número de subsidios a servicios de crédito efectuados en cada año.

Gasto Promedio por Unidad de Producto 2009-2012 (Miles de \$ 2013)

	2009	2010	2011	2012	Variación 2009-2012
Componente: Subsidio otorgado por operación de crédito formal que permite cubrir parte o la totalidad de los costos operacionales y de administración	14,658	28,459	26,310	28,363	93,50%

Fuente: Cálculos del Panel en base información de FOSIS

La variación que aparece desde el año 2009 al 2012 es distorsionada puesto que los años 2009 y 2010 se deben considerar, como se ha señalado, como de marcha blanca. Lo adecuado sería entonces considerar la variación entre el 2011 y el 2012 que fue de un 7,81%. Esta variación es menor al 16% de aumento del presupuesto en esos años lo cual significa una mejora de eficiencia.

³⁰ Calcular cuánto se cubre del costo total por operación es muy difícil pues implica un análisis por institución con información de carácter confidencial de cada una de ellas.

El siguiente cuadro nos muestra el gasto promedio por beneficiario en el período considerado:

Gasto Promedio Componente por Beneficiario 2009-2012 (Miles de \$ 2013)³¹

	2009	2010	2011	2012	Variación 2009-2012	Variación 2011-2012
Componente: Subsidio otorgado por operación de crédito formal que permite cubrir parte o la totalidad de los costos operacionales y de administración	16,96	38,18	54,94	85,04	401,32%	54,78%

Fuente: Cálculos del Panel en base información de FOSIS

En el cuadro anterior se observa una evolución creciente en el Gasto Promedio por Beneficiario alcanzando en todo el período una variación de sobre el 400%, sin embargo, la variación en los años 2011 y 2012 alcanza un 54,78%.

El subsidio comprometido por beneficiario (\$100.000) no se gasta en el período de un año y al captarse nuevos beneficiarios existe un aumento creciente de compromisos por parte del Programa. Si a lo anterior le sumamos que el tiempo promedio de los créditos ha aumentado con los años, se genera una situación en que seguirán disminuyendo los beneficiarios y aumentando el gasto promedio en ellos. Para revertir esta situación, el fondo total del subsidio debe crecer porcentualmente más que el porcentaje promedio gastado de los subsidios anualmente en los beneficiarios.

Plazo Promedio de meses del crédito otorgado por Unidad de Producto 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Promedio 2009-2012
Número de meses del crédito	11,43	13,38	14,33	12,11	12,62%

Fuente: Cálculos del Panel en base información de FOSIS

Como se observa en el cuadro anterior, las cifras de los plazos promedio de los subsidios otorgados han estado aumentando desde el año 2009 al 2011, con una caída importante en el año 2012³². Esta evolución, como hemos señalado anteriormente, explica la disminución de los beneficiarios efectivos.

Por otra parte los montos promedio de los créditos otorgados han aumentado en el caso de los bancos desde M\$ 2.069 en el año 2009 a M\$ 3.561 en el año 2012, en las Cooperativas ha pasado de M\$ 1.155 (2009) a M\$ 4.345 (2012) y en el caso de las fundaciones desde M\$ 339 ha disminuido a M\$ 293³³.

▪ *Desempeño Global*

La gestión operacional del Programa, en el marco en que actualmente está diseñado, es más que destacable y el compromiso del Encargado y de algunas personas de FOSIS que lo asisten es muy superior a lo exigido formalmente, con una gran habilidad y voluntad por superar los problemas operativos del mismo. Por tanto, la mayor parte de los comentarios a continuación están relacionados con una mirada y perspectiva más estratégica del Programa.

³¹ No incluye información de gastos de administración.

³² Esta caída se explica fundamentalmente por la no participación en ese año del BCI NOVA que era la institución que otorgaba créditos a mayores plazos (año 2009 18,27 meses y año 2011 29,94 meses) y una baja en los plazos de crédito otorgado por el Bancoestado a 17,82 meses (promedio en los años anteriores de 19,54 meses) el cual tiene un alto peso en los créditos otorgados (más del 20% de las operaciones de crédito otorgadas en todo el período)

³³ Cálculos realizados por el panel en base a información sistematizada de los Informes 2009-2012 de la Red para el Desarrollo de las Microfinanzas. Comprende a todas las IMF excluido INDAP.

Conceptualmente, reducir las barreras de acceso (propósito mejorado del programa) es un objetivo que va más allá de los alcances de la administración de un subsidio puntual dirigido a la reducción del costo “percibido” de transacción (que sería el PAM actualmente), pues responde a una condición del estado general de la “oferta” y a todas las variables que la determinan (número de instituciones, cobertura geográfica³⁴, costo de fondos, costos operacionales, inversión inicial, rentabilidad esperada (tasas máximas), segmentos atendidos, entre otras). Sin embargo, el propósito mejorado permite analizar el Programa desde una perspectiva de un instrumento de Política Pública que aborda la necesidad de impacto de sus acciones más allá de la transferencia de una renta (subsidio), asumiendo que la solución del problema es parte integral del Programa y, por tanto, la generación de instrumentos de medición y aseguramiento de que al menos se está avanzando hacia el logro de los objetivos últimos, le dan sentido y enmarcan al Programa.

Eventualmente, los beneficiarios podrían estar aumentando sus niveles de endeudamiento más allá de la viabilidad de sus emprendimientos o el endeudamiento sólo permitiría que ellos sigan sosteniendo la precariedad de sus trabajos manteniendo estructuralmente su condición de pobreza. Como no existe medición de si efectivamente el crédito es usado para mejorar su capacidad de generar ingresos autónomos, el programa es ciego sobre los resultados de su acción. Este es un problema de diseño del programa y no de las IMF, que solamente usan el subsidio para desarrollar su labor de acuerdo a sus estrategias de desarrollo institucional.

Por tanto y con la información disponible, el panel sostiene que el PAM ha contribuido parcialmente a disminuir las barreras de acceso al crédito -con fines productivos- relacionadas directa y principalmente con el mayor costo operacional asociado. Por otra parte, se observan condiciones que permiten reducir barreras, tales como: flexibilidad de los créditos en atención al historial crediticio y solicitud de antecedentes comerciales adecuados a las características del segmento. No obstante, estos últimos son atributos y metodologías propias de las instituciones que atienden el segmento y no son consecuencia directa de la ejecución del programa PAM³⁵. Al respecto, el estudio complementario efectuado, con ocasión de esta evaluación, constató que los emprendedores y microempresarios entrevistados le asignan un alto valor a la existencia de créditos con menores exigencias y adaptados a sus posibilidades de pago, como los otorgados por fundaciones.

El programa ha permitido que tres instituciones intermediarias, especialistas en los beneficiarios del PAM, puedan ampliar su cartera e incluso llegar a segmentos más vulnerables de los que llegaban antes del funcionamiento del PAM con metodologías adecuadas. Por lo tanto, el PAM ha contribuido a madurar este mercado para que se hagan cargo del segmento de interés de beneficiarios del PAM. La tecnología de medición de riesgo y otorgamiento de los mismos no es atribuible al PAM, y tampoco lo es la capacitación financiera. Lo que no es suficientemente claro, es cuánto requiere este mercado en el futuro del PAM antes de que las empresas logren su equilibrio operacional y no requieran del subsidio PAM. Las tres instituciones que se dedican a los beneficiarios PAM, tienen en su misión y en sus tecnologías, asimismo en sus recursos humanos, la vocación de atender a este sector y es impensable que si se retira el PAM ellas se dediquen a otra línea de trabajo financiera. Es probable que si están en desequilibrio financiero ellas opten por entregar créditos de montos más altos y sean más restrictivos en sus análisis de riesgo a los nuevos postulantes, pero no se retirarían de trabajar con microempresarios que son población objetivo del PAM (ellos han invertido mucho en conocimiento del sector). No hay evidencia que indique que sin el programa, las instituciones se retiren del mercado o reduzcan significativamente su atención a los sectores vulnerables. La solución a que las instituciones alcancen su equilibrio operacional es contar con más recursos para dar crédito y ampliar su cartera de clientes bajo sus estándares de medición de riesgo.

El hecho de reducir las barreras de acceso es un objetivo que tiene en el subsidio al costo operacional sólo una de sus múltiples dimensiones, y pierde efectividad cuando las instituciones alcanzan un punto de

³⁴ Sólo el Bancoestado atiende en todas las regiones, el resto de las instituciones se concentra entre la II Región y la X Región, de preferencia en las ciudades más pobladas.

³⁵ El panel sostiene la hipótesis de que el acceso a financiamiento con fines productivos por parte de microempresarios vulnerables se facilita por la metodología crediticia utilizada por las instituciones.

equilibrio económicamente sustentable y son capaces de reducir sus costos operacionales unitarios por la vía de un mejor conocimiento del sector, de sus usuarios y de las metodología crediticias.

En términos de eficiencia, los gastos de Administración del Programa son muy bajos (menos de un 3%) y corresponden a la lógica de funcionamiento del mismo, el cual realiza licitaciones entre instituciones financieras consolidadas que se encargan de operar el subsidio en forma integral. La operación en sí es muy eficiente y en la práctica es manejada por una sola persona desde FOSIS central. El nivel de operación podría aumentar en forma considerable en términos de colocaciones y el gasto administrativo no debiera prácticamente aumentar dado el actual sistema de gestión.

En el ámbito de diseño, el panel sostiene que el programa requeriría considerar lo señalado por la literatura, en el sentido que este tipo de programas apuntan a un doble impacto social. Por una parte, contribuyen a una mejora económica y laboral, ya que permite que los emprendedores y/o microempresarios tengan una fuente de ingresos y por otra, hacen posible la inclusión financiera, mediante créditos al alcance de aquéllos que quedan excluidos del sistema financiero. Para lograr dicho impacto, habitualmente los programas de microcrédito se acompañan de asesorías, capacitaciones, asistencias técnicas, entre otros³⁶, para la viabilidad de los emprendimientos. En la actualidad las acciones de cada programa de la línea de emprendimiento se desarrollan segmentadamente y en consecuencia la contribución al logro del Fin pierde fuerza sin un diseño integral que permitiese mejorar la capacidad para generar ingresos autónomos de la población en situación de pobreza. El panel advierte que institucionalmente no existe claridad respecto al diseño del programa, por cuanto el discurso directivo le adiciona otros atributos que no son efectivos en la realidad. Con todo, el PAM no contempla la vinculación a otros apoyos que el FOSIS actualmente entrega a través de otros programas.

Reforzando lo anterior, la estrategia no contempla un seguimiento de sus resultados, lo cual le impide evaluar si el diseño al nivel de propósito y de componente tiene sentido estratégico y si son los más adecuados para aportar a la mejora de la capacidad para generar ingresos autónomos de la población en situación de pobreza.

En cuanto a reformulaciones, el PAM se encuentra en proceso de revisión de nuevas Bases de licitación, las que no responden a un proceso evaluativo previo, lo cual el panel considera una debilidad. El programa argumenta que no existe un estudio que avale las modificaciones y que éstas responden a un análisis de la experiencia desarrollada en cada proceso licitatorio, aludiendo a que si bien no se ha efectuado una evaluación formal ni sistematizada, se ha recogido la opinión de las IMF a través de reuniones y el aporte de equipos regionales respecto a su visión del programa.

Dichas modificaciones, a juicio del programa, responden fundamentalmente a la necesidad de introducir un valor agregado al otorgamiento del crédito por parte de las IMF, como por ejemplo, tasas de interés preferenciales u otros servicios no financieros, tales como, capacitaciones, asistencia técnica o asesorías especializadas. Junto con ello se establece un monto límite a los créditos otorgados por las Instituciones Intermediarias el que no podrá superar los \$2.000.000.- pesos, por beneficiario/a.

Estas reformulaciones podrían eventualmente introducir un elemento diferenciador para quienes acceden a créditos como beneficiarios del PAM versus quienes lo hacen directamente en las IMF. Sin embargo, el panel evalúa como una debilidad que no exista un estudio previo que fundamente estas reformulaciones.

Por lo tanto, a juicio del panel, la continuidad del programa debiera estar sujeta a las recomendaciones que se señalan en el punto siguiente.

³⁶http://www.european-microfinance.org/data/file/benchmark/N5_castella2.pdf

3. Principales Recomendaciones

En atención al análisis del desempeño global, el Panel recomienda evaluar la continuidad del Programa de Acceso al Microcrédito (PAM) de FOSIS, considerando los siguientes elementos:

- a) Un nuevo diagnóstico y estudio del mercado desde donde emane una formulación actualizada del problema y sus causas.
- b) Una reorganización y rediseño del programa y sus objetivos, que considere los resultados de dicho diagnóstico sobre el problema y el grado de madurez del mercado de las IMF. Es importante analizar los alcances reales y las distintas alternativas costo-efectivas socialmente de subsidios a la oferta.
- c) Un análisis de complementariedad y sinergias con otros programas que apunten a una estrategia común de superación de la pobreza por la vía del desarrollo empresarial.

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

AGOSTO 2013

Santiago, 02 SEP 2013

SGP N° 68



Señora
Paula Darville Álvarez
Jefa División Control de Gestión
Dirección de Presupuestos
Presente

Estimada señora Paula:

En atención al Informe Final remitido por su Carta C-87/13 de fecha 05 de agosto de 2013, correspondiente a la evaluación del Programa de Acceso al Microcrédito, en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, es que se adjunta a este documento el informe con los comentarios y observaciones del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, respecto de las conclusiones y de las recomendaciones de dicho Informe.

Junto con valorar este Informe, FOSIS observa y reconoce que este tipo de evaluaciones aporta una valiosa opinión externa, a través de la identificación de aciertos en la gestión del programa, debilidades y dificultades en la ejecución del mismo. Lo anterior, permite realizar un análisis general y específico de la gestión institucional, aportando información al programa para poder seguir contribuyendo activamente de la ejecución de políticas públicas eficaces y eficientes, por medio de la búsqueda de mejoras continuas que permitan generar el mejor modelo de gestión para el objetivo planteado.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



CLAUDIO STORM QUINTEROS
DIRECTOR EJECUTIVO
FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL
FOSIS

CSQ/HMR/MVR/APQ/IFG/AMM/kbb
c.c.: Archivo

Respuesta Institucional

Informe Final Evaluación Gubernamental al Programa de Acceso al Microcrédito de FOSIS.

En primer lugar quisiéramos como FOSIS manifestar que la evaluación realizada por el panel asignado por la DIPRES ha constituido un aporte importante al desarrollo e incorporación de mejoras al Programa. Valoramos el trabajo realizado por dicho panel de expertos y consideramos valioso el aporte y aprendizaje generado en este proceso.

En relación al Informe Final en el marco de la Evaluación Gubernamental al Programa de Acceso al Microcrédito de FOSIS, realizado por el panel evaluador designado por la DIPRES para el año 2013, queremos señalar, de acuerdo al contenido del informe final entregado, los siguientes comentarios y observaciones respecto de las conclusiones y recomendaciones realizadas.

Comentarios y observaciones respecto de las conclusiones del Informe Final Evaluación Gubernamental al Programa de Acceso al Microcrédito de FOSIS

Endeudamiento.

Es importante señalar que por muy básicas que sean las estructuras de las IMF participantes, éstas siempre tienen asociadas evaluaciones de riesgo que permiten establecer criterios técnicos para la asignación de los créditos solicitados para el desarrollo de micro emprendimientos.

En el contexto de la realización de dichas evaluaciones, podríamos afirmar que para las IMF no es de su interés sobre endeudar microempresarios/as para aumentar sus "utilidades", ya que dicha mala práctica afectaría directamente su porcentaje de "no pago". Por otra parte resulta importante destacar los bajos índices de morosidad que poseen las instituciones que trabajan en este segmento, particularmente fundaciones, corporaciones o cooperativas (y que forman parte del programa), específicamente con el denominado sector "más riesgoso" del empresariado.

Uso del crédito.

Respecto del uso del crédito resulta importante señalar que créditos otorgados deben tener por base de licitación un uso únicamente "productivo" y no de "consumo". Dicha restricción se incorpora en las bases del programa y, en general, es también el foco de las IMF con que se trabaja. Por lo mismo, dicha inversión no puede tener otro foco que no sea financiar alguna iniciativa de emprendimiento del usuario/a. Por otra parte un crédito de características comerciales y/o productivas siempre tendría como fin y objetivo aportar al mejoramiento de la actividad económica de la persona y de esta manera al aumento de sus recursos e ingresos autónomos, ya sea por medio de la inversión en equipamiento, maquinaria, herramientas, infraestructura o simplemente por la inversión en capital de trabajo.

Acceso al crédito.

El programa ha planteado como objetivo principal *“facilitar el acceso al crédito para microempresarios/as”* en el sentido de incentivar a las IMF, por medio de un subsidio, el otorgamiento de créditos al segmento del empresariado en situación de vulnerabilidad (nicho, en general, no abordado por las instituciones participantes del programa antes de su existencia, particularmente en el caso de bancos y cooperativas).

En forma complementaria, el programa aporta indirectamente a la disminución de otras barreras de acceso al crédito, tales como flexibilidad de créditos y solicitud de antecedentes comerciales adecuados a las características del segmento. Sin embargo, estas metodologías crediticias han sido iniciativas de las propias instituciones y no necesariamente por efecto del programa. Para ello, pretendemos mejorar dicha situación con las modificaciones que se están trabajando de manera de incorporar como criterio de evaluación una variable que tenga relación con las condiciones de acceso al crédito definidas por las IMF. De esta manera se pretende incorporar otros componentes a la evaluación y adjudicación de los recursos licitados, en donde se pueda priorizar aquellas IMF que otorguen mejores condiciones de crédito para los usuarios/as finales.

Otro aspecto que es abordado en la modificación de las bases programáticas dice relación con la ponderación de variables asociadas a que las IMF otorguen servicios no financieros que se instalen como complementos al otorgamiento del crédito, generando un valor agregado al usuario/a final, entre otras.

Comentarios y observaciones respecto de las Recomendaciones del Informe Final Evaluación Gubernamental al Programa de Acceso al Microcrédito de FOSIS

Realización de estudios.

Si bien como FOSIS consideramos importante respaldar nuestros programas y su ejecución en estudios que fundamenten la problemática, debemos evaluar la disponibilidad presupuestaria para ello. De todos modos, la realización de un nuevo diagnóstico y de un estudio nos dará la posibilidad de incorporar nuevos factores y/o actualizar los existentes los que muchas veces van más allá del ámbito de acción que contempla el PAM, como por ejemplo la falta de confianza que se da en la actualidad respecto de instituciones financieras.

Rediseño programático

El rediseño programático se había reconocido como necesario e impostergable, previamente al estudio del panel, por lo que dicha recomendación refuerza el proceso de reformulación ya realizado.



Relación con oferta FOSIS.

Se mencionó en reiteradas ocasiones durante el proceso de evaluación que, a contar de este año, conscientes de la debilidad en la vinculación del PAM con el resto de la oferta programática, se ha realizado y se está realizando un trabajo de coordinación del programa con el resto de la oferta de FOSIS, particularmente de la línea de emprendimiento, asociándolo en las bases de licitación y promoviendo instancias de coordinación para la complementariedad. Específicamente, se está promoviendo la difusión de la oferta crediticia de las instituciones adjudicadas a los usuarios de los programas de la línea de emprendimiento.