



# EL ROL DEL FOGAPE DURANTE LA CRISIS SANITARIA: OTRA MEDIDA QUE CONTUVO EL EMPLEO

DICIEMBRE 2021

SERIE  
INFORME  
ECONÓMICO  
298

AUTORES: PAULINA HENOCH I.  
TIM VAN DEN BERGHE.

ISSN 0717-1536

## **AUTORES:** **PAULINA HENOCH I.**

Ingeniero comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y Magister en Economía Aplicada de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Programa Pobreza, Vivienda y Ciudad de Libertad y Desarrollo.

## **TIM VAN DEN BERGHE.**

Estudiante del Magister en Análisis Económico de la Universidad de Chile.

\* Agradecimientos a Hernán Cheyre, Diego Veroiza, Rodrigo Troncoso y María Paz Arzola por sus comentarios y aportes.

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. COVID-19 Y MERCADOS LABORALES	8
3. CRÉDITOS CON GARANTÍA DEL ESTADO	11
4. EVIDENCIA EMPÍRICA: IMPACTO DEL FOGAPE EN EL EMPLEO	18
5. FOGAPE Y EL EMPLEO EN LA CRISIS SANITARIA	20
6. CONCLUSIÓN: HACIA DÓNDE DEBE AVANZAR EL FOGAPE	29
7. BIBLIOGRAFÍA	31

## RESUMEN EJECUTIVO

Con el fin de enfrentar los efectos negativos producto de la crisis sanitaria del Covid-19, se promulgó la Ley N°21.229 a fines de abril del 2020 que aumentó en US\$3.000 millones al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y se creó una línea de financiamiento que se llamó FOGAPE COVID para las pequeñas y medianas empresas (Pyme). Posteriormente, en 2021 se implementó una serie de mejoras a este tipo de garantía estatal y se denominó FOGAPE Reactiva.

El presente informe estudia cómo se implementaron las garantías estatales durante la crisis sanitaria y cómo aumentaron el acceso a crédito y dieron mayor liquidez a las Pyme, así como también cómo se desfavorecieron, y se muestra que puede ser considerada como una política que permitió contener la pérdida de empleos.

Se evidencia que los créditos FOGAPE COVID llega-

ron a 283.482 empresas a fines de marzo de 2021, de las cuales un 90% era pequeña y un 7% mediana, al igual que el crédito FOGAPE Reactiva llegó a 184.564 empresas, de las cuales un 90% era pequeña y 7% mediana.

A partir de una serie de supuestos, en este estudio se estima que los créditos con garantía del Estado permitieron mantener el 18% de los puestos de trabajo durante el período más crítico de la crisis sanitaria en 2020.

Finalmente, se mencionan los principales desafíos que implica fortalecer, mejorar la implementación y modernizar las políticas de créditos con garantías estatales. Dadas sus características, también se menciona como uno de los desafíos evaluar su uso para otro tipo de políticas públicas, como por ejemplo, mejorar el acceso a los créditos hipotecarios.

# 1. INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, la crisis económica producto del Covid-19 ha generado una serie de consecuencias en la producción de bienes y servicios, así como también en el mercado laboral. En ese sentido, Chile no ha sido la excepción, pues el impacto en la economía y en el empleo durante este período ha sido muy significativo.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se evidencia que el nivel de ocupación experimentó su mayor retroceso con una caída anual de un 20,6% en el mes de julio de 2020 -cuatro meses después del primer contagio-, mientras que la tasa de desempleo alcanzó su nivel más alto de la última década, llegando a 13,1% durante el trimestre móvil mayo, junio y julio de 2020.

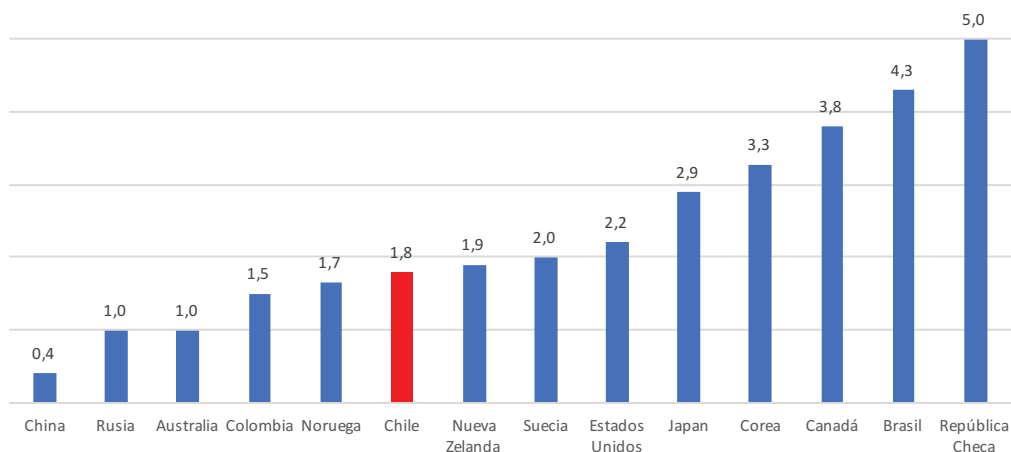
Para contener el impacto de esta crisis en la economía, el gobierno llevó a cabo una serie de medidas para las Pyme. Entre ellas se destaca la prórroga del pago de IVA, la Ley de Protección del Empleo, la postergación de plazo para el pago de impuesto y el aumento de capital para los fondos de garantías estatales<sup>1</sup>.

Las garantías estatales han sido una medida utilizada por varios países durante la crisis sanitaria. En el Gráfico N° 1 se presenta qué tan importante han sido como apoyo durante el período. Para Chile, el gasto desembolsado en las garantías de créditos gubernamentales durante la crisis sanitaria corresponde al 1,8% del PIB.

---

1. Más información en Reporte Hacienda. <https://reporte.hacienda.cl/>

**Gráfico 1**  
Garantías de Gobierno<sup>2</sup> (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central (2021a).

En Chile existen principalmente dos fondos de garantías estatales para las pequeñas y medianas empresas<sup>3</sup>. El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y Fondo de Garantía para Inversiones (FOGAIN). Ambos fondos tienen como objetivo mejorar el acceso a los recursos de las micro y pequeñas empresas a través de garantizar créditos, operaciones de *leasing* y otros mecanismos otorgados por distintas instituciones financieras<sup>4</sup>. Un estudio de Berger (2020) muestra cómo el sistema de garantías estatales ha permitido a las empresas obtener financiamiento desde el mercado de capitales en condiciones más ventajosas.

En este informe se busca estudiar si este tipo de garantías contribuyó a contener los efectos negativos de la pandemia en la economía tanto en las empre-

sas, como en el empleo. En este sentido, el Informe de Política Monetaria (IPoM) del Banco Central de Chile de septiembre de 2021, Banco Central (2021b), destacó el rol de los créditos con garantías estatales, puesto que permitieron que las empresas accedieran a financiamiento en los momentos más complicados de la crisis sanitaria, evitando así quiebras masivas y la consecuente destrucción permanente de puestos de trabajo. En el apartado “El rol de las políticas macroeconómicas en la mitigación de la crisis del Covid-19” de este informe, se concluye que la combinación de políticas de crédito con garantías soberanas permitió que el crédito llegara a las empresas y se evitaran quiebras generalizadas. Adicionalmente, muestra un importante aumento de empresas que no reportan ventas durante la crisis sanitaria.

2. En el caso de Colombia se utiliza información del Fondo Nacional de Garantías. Los datos a abril 2021 y PIB a diciembre 2020.

3. También existen otros fondos más pequeños como lo es Garantías Corfo Comercio Exterior (COBEX) que es para empresas exportadoras o relacionadas al comercio exterior o el fondo de garantía Pro-Inversión administrado por CORFO y que busca conseguir financiamiento para inversiones de largo plazo.

4. Las instituciones financieras que intermedian el FOGAPE son Banco Estado, Banco de Chile, Banco Internacional, Banco Scotiabank, BCI, Banco Itaú CorpBanca, Banco BICE, Banco Santander, Banco Security, Coopeuch y Banco Consorcio.

En otra presentación, Banco Central (2021a), se muestra que las empresas que accedieron al crédito FOGAPE registraron mayores niveles de la razón deuda a ventas y que la recuperación de las ventas contribuyó a reducir esta deuda.

En vista de lo anterior, el presente informe estudia si los créditos FOGAPE habrían logrado contener parte de la pérdida de empleo durante la crisis sanitaria. Si bien estos créditos no afectan de manera directa en los niveles de empleo, sí podrían hacerlo de manera indirecta a través de la provisión de liquidez a las empresas, contri-

buyendo a evitar la destrucción de puestos de trabajo y reduciendo la demanda de empleo.

El siguiente informe se estructura de la siguiente forma: en la primera sección se describe cómo se afectó el empleo durante la crisis sanitaria del Covid-19, luego, se describe cómo funcionan los créditos de garantías estatales, específicamente los fondos de garantías chilenos FOGAPE y FOGAIN. Posteriormente se revisan estudios de impacto de los fondos de garantías en el empleo. Finalmente, se estudia el impacto de este programa durante la crisis sanitaria.

## 2. COVID-19 Y MERCADOS LABORALES

La crisis provocada por el Covid-19 afectó tanto la demanda, como la oferta de bienes y servicios, principalmente por las medidas de confinamiento (cuarentenas), cierre de fronteras u otro tipo de restricciones que fueron impuestas por los gobiernos como medidas para controlar la pandemia. Éstas, más la incertidumbre presente en los mercados, impactaron negativamente en la actividad económica y en el empleo.

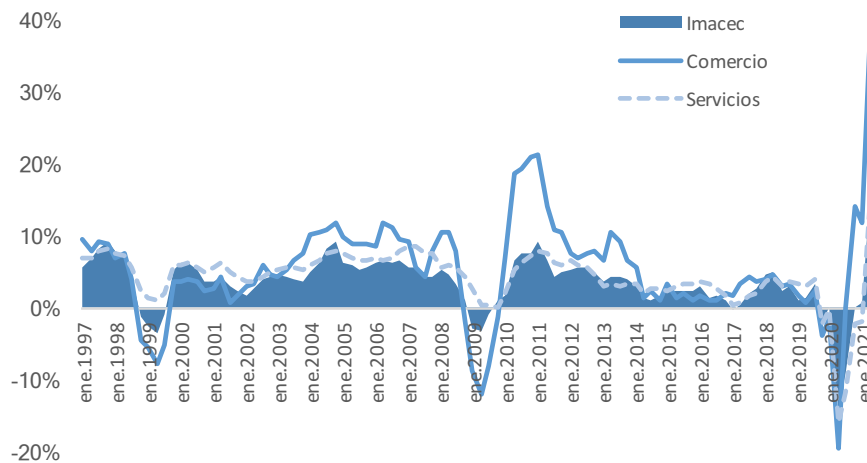
En la presentación “Crisis Covid-19 y sus desafíos”, el Banco Central (2021a) calificó esta crisis sanitaria como la mayor desde la Segunda Guerra Mundial. Se mues-

tra que casi un 80% de los países afectados presentaron una caída en el producto durante el año 2020, entre los cuales Chile no fue la excepción. En el Gráfico N° 2 se observa cómo la economía cayó un -5,8% y el sector servicios un -7,7% durante 2020. Lo anterior se explica, en parte, porque había sectores que dependían más de la presencialidad e interacción entre las personas y que estuvieron sujetos a mayores restricciones<sup>5</sup>, ya fuera de aforo o cierre de locales. Adicionalmente, durante ese año la formación bruta de capital (inversión) se contrajo un -11,5% y el consumo privado un -7,5%.

5. Durante la crisis sanitaria producto del Covid-19, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública determinó los servicios esenciales dependiendo de la criticidad en cada uno de los sectores de la economía. Se consideraron esenciales desde los establecimientos de salud, supermercados, farmacias, entre otros.

**Gráfico 2**

Evolución variación anual IMACEC, comercio y servicio, entre 1997 y 2021

**Fuente:** Banco Central.

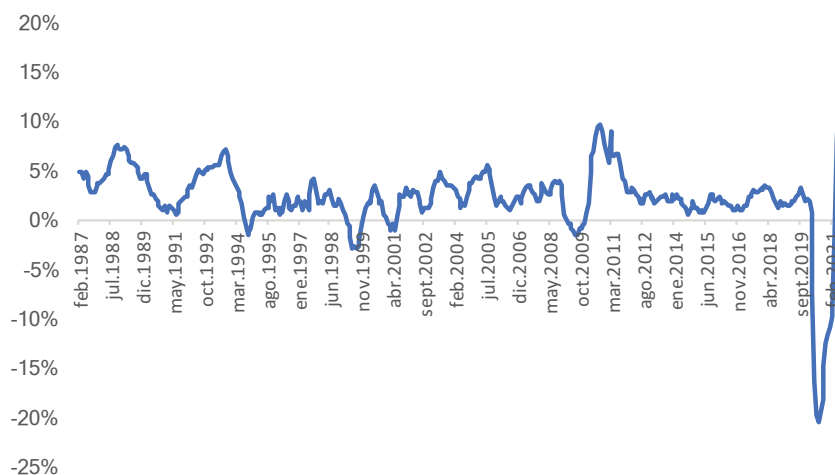
A su vez, la crisis del Covid-19 presentó un impacto muy negativo en el empleo. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a nivel mundial en 2021 se presentó una importante disminución de las horas de trabajo provocada tanto por la pérdida de empleo, como por la reducción de las horas de trabajo para quienes permanecieron empleados, siendo los más afectados los trabajadores de baja calificación. Según la OIT, cuando se compara el año 2019 con 2020 se observa una pérdida de empleo a nivel mundial sin precedentes de 114 millones de puestos de trabajo. De esta caída en la ocupación, un 71% es por la salida de personas de la fuerza de trabajo y un 29% por el aumento en la desocupación, es decir, 81 millones de personas salieron de la fuerza de trabajo y aumentaron en 33 millones las personas desempleadas. Si se desagrega según sexo y edad, se observa que la pérdida de empleo fue un 5% más alta para las mujeres y un 8,7% mayor para los trabajadores jóvenes.

Adicionalmente, se observa que la pérdida en el empleo ocasionada por esta crisis fue mayor en América Latina que en Europa y Asia Central. Entre otras cosas, esta diferencia podría deberse a los altos niveles de informalidad que presentan las economías emergentes según un estudio del Banco Mundial (2021).

En Chile, el impacto de la crisis sanitaria en la economía y en el mercado laboral también registró cifras sin precedentes desde la crisis de los ochenta. Según la estimación de Jadresic (1986), la tasa de desempleo desde 1983 alcanzó un 31,7%, si no se considera a los empleados por el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH)<sup>6</sup>. En cambio, en el trimestre junio-agosto de 2019 y el mismo trimestre del 2020, la tasa de desempleo creció de 7,5% a 13,1%, superando los niveles observados durante la crisis del año 2009. Tal como se observa en el Gráfico N° 3, sorprende la caída en la ocupación anual del trimestre móvil junio-agosto, de un -20,6%.

6. El PEM y el POJH eran programas de "empleo" creados en los ochenta con el fin de ayudar a las familias más necesitadas.

**Gráfico 3**  
Variación de la Ocupación 1987-2021

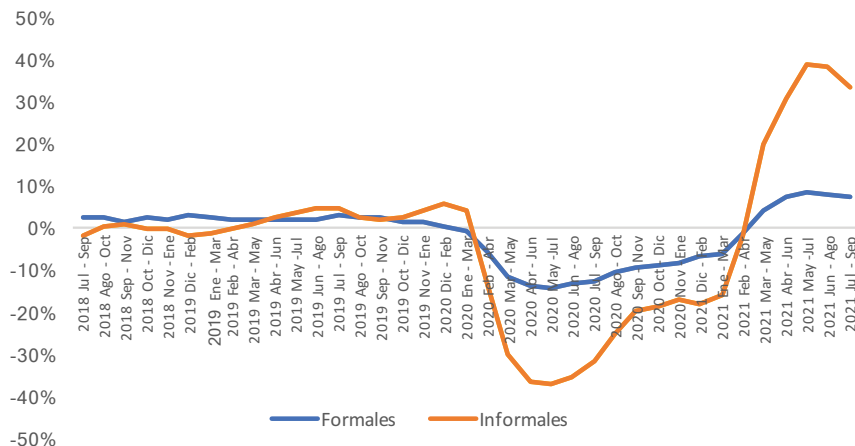


Fuente: Base histórica Banco Central.

Considerando lo anterior, el mayor efecto fue para los trabajadores informales. El Gráfico N° 4 muestra cómo fue la variación anual de los ocupados formales y los informales durante la crisis sanitaria. Se observa que durante el año 2020, el sector informal se vio fuertemente afectado y se evidencia una reciente e importante recuperación de estos trabajadores durante el último período.

En promedio, durante 2020 el empleo formal cayó un -9%, mientras que el informal un -21%. En lo que va del año 2021, el empleo formal ha aumentado un 3% y el informal un 16%. Se debe tener en cuenta que aproximadamente un 27% del empleo es informal, lo que corresponde a 2,2 millones de ocupados informales y 6 millones de formales.

**Gráfico 4**  
Variación anual ocupados formales e informales, trimestre julio-septiembre 2018 a trimestre julio-septiembre 2021



Fuente: INE.

## 3. CRÉDITOS CON GARANTÍA DEL ESTADO

Con el fin de aumentar las posibilidades de financiamiento para ciertos sectores económicos y, en general a las Pyme, los gobiernos -en conjunto con las ONG y el sector privado- han desarrollado lo que se conoce como esquemas de garantías de créditos. Según el documento de la OCDE de 2010, *Facilitating access to finance: Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes*, dichos esquemas surgieron por primera vez en Europa en el siglo XIX y principios del XX, con un especial foco en las Pyme. En este mismo estudio se señala que, en promedio, un 24% de las empresas de menor tamaño presenta restricciones de financiamiento, mientras que las de mayor tamaño sólo un 18%.

### 1. Créditos de garantías en el mundo

Los créditos con garantía estatal tienen como principal objetivo mejorar el acceso al crédito y mejorar el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas. Existen en la mayoría de los países desarrollados desde la década de los ochenta y su uso como herramienta de política anticíclica ha aumentado especialmente después del 2008. Estas garantías estatales cubren una parte del riesgo del préstamo y, en caso de incumplimiento del pago del crédito, quien presta recupera el valor de la garantía.

Desde 1998, la Unión Europea ha garantizado más de US\$ 60.000 millones principalmente a empresas individuales, a través de varias generaciones de programas financieros plurianuales. Estos aumentan las carteras de préstamos a través de una red de intermediarios financieros. Al disminuir el riesgo crediticio para las instituciones asociadas, se reducen las restricciones que presentan las Pyme para acceder al crédito y se entrega una mayor liquidez y solvencia, contribuyendo de esta forma a la innovación, emprendimiento y a la creación de puestos de trabajo.

Las políticas de créditos con garantía estatal han sido implementadas a nivel global para aliviar a las empresas durante la crisis sanitaria. Tal como se mencionó, suelen estar más afectadas por mayores costos a endeudarse que impiden acceder al financiamiento y, por tanto, son más vulnerables ante una crisis como la actual. En algunas partes del mundo se consideró como la principal acción para abordar las necesidades de liquidez a corto plazo de las empresas. Según Brault & Signore (2020), a abril del 2020 la Unión Europea había destinado un total de US\$1.800.000 millones en garantías estatales y Estados Unidos unos US\$ 530.000 millones. Se observa que en los préstamos de la Unión Europea, los destinados a las Pyme representan el 99,8%.

## 2. Créditos de garantías en Chile

En Chile se han adoptado diversas acciones para abordar las necesidades de financiamiento de las Pyme. Este fondo se crea con el Decreto de Ley N° 3.472<sup>7</sup> de 1980, cuya administración recae en el Banco Estado (a diferencia del FOGAIN que es CORFO) y su supervisión en la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Por su parte, los créditos son intermediados o cursados por diversas instituciones financieras del país. Este fondo busca financiar capital de trabajo, proyectos de inversión, construcción y aporte a sociedades de infraestructura, equipamiento y proyectos de riego y drenaje.

El fondo de garantía estatal FOGAPE ha permitido que las Pyme puedan acceder a un préstamo con un costo de endeudamiento menor al del mercado y que podía ser devuelto en cuotas al menos seis meses desde que se entrega el préstamo. Este fondo fue sujeto a significativos aumentos de capital y modificaciones de grupo objetivo para brindar una mayor liquidez a las empresas del país. Originalmente podían postular al crédito FOGAPE los micro y pequeños empresarios (Mype) cuyas ventas netas anuales no superaran las 25.000 UF, los exportadores cuyo monto exportado haya sido en los dos años calendarios anteriores en promedio igual o inferior a US\$16.700.000 en valor FOB<sup>8</sup>. En 2019 se incorpora de forma permanente a medianos empresarios (ventas entre 25 mil UF y 100 mil UF).

Posteriormente, en junio de 2020, y a partir del “Mar-

co de Entendimiento<sup>9</sup>” entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión de Hacienda, se plantearon una serie de medidas para proteger los ingresos de las familias y la reactivación económica y del empleo, entre las cuales se proponía facilitar el acceso al crédito para las empresas, mejorar los instrumentos ya existentes, como los créditos con garantía estatal FOGAPE COVID, modificar el deducible y ampliar coberturas de garantías para las pequeñas empresas.

Esta crisis sanitaria no ha sido la única ocasión en que se aumenta el capital y se flexibilizan las condiciones para acceder a estos fondos. El 2 de enero de 2009, con el fin de hacer frente a la crisis generada en el país por la recesión del año 2008, el Gobierno promulgó la Ley N°20.318<sup>10</sup>, que permitió realizar un aumento de capital al FOGAPE por un monto de US\$130 millones y autorizó por un período de 24 meses la participación de empresas cuyas ventas netas anuales fluctúen entre 25.000 UF (US\$ 1 millón<sup>11</sup>) y 500.000 UF (US\$ 20 millones). A su vez, y con el objeto de disminuir el costo al acceso a los créditos, otra medida incorporada para el período comprendido entre abril del 2009 y septiembre del 2010 fue la rebaja de un 50% en las comisiones por uso de este fondo, situándolas en un 1%, lo cual fue normalizado a partir del 1 de octubre de 2010. Luego, la Ley N° 20.792<sup>12</sup> de 2014 realizó un aporte extraordinario por US\$ 450 millones. Bajo esta normativa, accedieron al beneficio aquellas empresas cuyas ventas anuales no superaran las 50.000 UF y no se podía garantizar más del 50% en cada préstamo, con un máximo de 10.000 UF.

7. Decreto de Ley N° 3.472. “Ministerio de Hacienda crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios”. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7134&idParte=&idVersion=>

8. Que es el valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo o “Free on Board” (FOB).

9. Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo.

10. Ley N° 20.318 de 2009. Faculta al presidente de la República para realizar un aporte extraordinario de capital al Banco Estado de Chile y amplía el patrimonio del DL N° 3.472 de 1980, que creó el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios.

11. Se asume un dólar de 700 y el promedio de la UF en 2020.

12. Ley 20792 de 2014. “Faculta al ministro de hacienda a realizar aporte extraordinario de capital al Banco Estado de Chile y amplía el Fondo de Garantía para pequeños empresarios”. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1069228>

A continuación, se detallan las principales características de las garantías estatales implementadas en la crisis sanitaria: el FOGAPE COVID y posteriormente el FOGAPE Reactiva.

### a) FOGAPE COVID

A fines de abril del 2020, se promulgó la Ley N°21.229 que autorizó un aumento de capital para el FOGAPE por US\$3.000 millones, flexibilizó los requisitos exigidos para el uso de este fondo de garantías hasta el 30 de abril de 2021 y permitió que empresas de mayor tamaño pudieran acceder a este fondo. No obstante, para resguardar que el fondo de garantías sea destinado principalmente a las Pyme, se estableció en el reglamento<sup>13</sup> que el porcentaje total de garantías a licitar para empresas cuyas ventas anuales no excedan las 100.000 UF, no

podrá ser menor al 45% del monto licitado y para empresas cuyas ventas netas anuales no excedan de 25.000 UF, no podrá ser menor al 25% del monto licitado.

A este beneficio se llamó “FOGAPE COVID”. En primera instancia, el financiamiento otorgado podía ser utilizado para cubrir capital de trabajo y no para el pago de dividendos, retiro de utilidades o préstamos a personas relacionadas. Tampoco podía ser utilizado para amortizar, prepagar o refinanciar o cubrir los intereses de los créditos o cualquier tipo de deuda. A su vez, no permitía que fuera destinado para la adquisición de activos fijos, excepto que sea esencial para el funcionamiento de la empresa.

Además, se permitió el aumento del monto máximo de financiamiento y cobertura de garantía a las Mype, jun-

### Tabla 1

Garantías y montos de financiamiento por tamaño de empresa

Tamaño	% Garantías		Monto máximo financiamiento	
	FOGAPE Tradicional	FOGAPE COVID	FOGAPE Tradicional	FOGAPE COVID
Micro y Pequeñas (venta anual hasta 25.000 UF)	80%	85%	UF 5.000	UF 6.250
Medianas (venta anual entre 25.000,01 UF a 100.000 UF)	50%	80%	UF 15.000	UF 25.000
Grandes 1 y 2 (venta anual entre 100.000,01 UF a 600.000 UF)	30%	70%	UF 50.000	UF 150.000
Grandes 1, 2 y 3 (venta anual entre 600.000,01 UF a 1.000.000 UF)	-	60%	-	UF 250.000

Fuente: Administrador Fogape.

13. “Aprueba reglamento de administración del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios aplicable a las líneas de garantías COVID-19”. N° 42.640 de 25 de abril 2020. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/25/42640/01/1755858.pdf>

to al acceso a crédito de las medianas y grandes empresas. Por último, es importante mencionar que el Estado no garantiza la totalidad del préstamo, sino entre el 60% a 85% de la deuda, estableciéndose que a menor tamaño de la empresa, mayor el porcentaje que garantiza. En ese sentido, se debe tener presente que las instituciones financieras que entregan estos préstamos no se encuentran libres de riesgo. En la Tabla 1 se presenta cómo mejoran los montos de financiamiento y coberturas de garantía del Estado en función del tamaño (según ventas) de las empresas solicitantes del FOGAPE COVID.

A su vez, la ley fijó una tasa de interés máxima para los créditos FOGAPE COVID de un 3% anual + Tasa de Política Monetaria (TPM)<sup>14</sup>. En la práctica, las instituciones financieras establecieron condiciones y mecanismos de elegibilidad a las empresas que solicitaron el crédito. Posiblemente, con el fin de atenuar la exposición al riesgo, estos mecanismos pudieron haber limitado la entrega de financiamiento a pequeñas empresas que lo requerían, pero a esa tasa no podían ser beneficiadas.

Para determinar si la empresa es elegible debe tener ventas netas anuales hasta 1.000.000 UF. En su reglamento se menciona que estas ventas se pueden medir por

cualquiera de los siguientes períodos: 1) los doce meses inmediatos anteriores a la fecha que se otorga el financiamiento; 2) entre el 1 de octubre 2018 y 30 septiembre 2019; o 3) el año calendario 2019. No obstante, y tal como se señala en la Tabla 2, el reglamento establece ciertos límites máximos que dependen de las ventas netas de las empresas. Se entrega un financiamiento hasta tres meses de venta netas de IVA.

Tal como lo muestra la Tabla 3, se definieron como elegibles aquellas empresas con ventas netas anuales de hasta 1.000.000 UF, excluyendo a las deudoras clasificadas a partir de una cartera deteriorada, empresas que participen de procedimientos concursales (reorganización de deuda o liquidaciones) y que superen los 30 días de morosidad (al 31 de octubre de 2019 para las Mype y al 31 de marzo de 2020 para las medianas y grandes).

Se definió un plazo para el crédito entre 24 y 48 meses, aunque después, con el FOGAPE Reactiva, se amplió a 60 meses. Este financiamiento incluye a lo menos seis meses de gracia para el pago de la primera cuota. A su vez, las instituciones financieras no podrán establecer costo alguno para el prepago de estas obligaciones. También establece que la institución financiera deberá

**Tabla 2**

Límites máximos de financiamiento por tamaño de la empresa

Empresas con ventas netas de IVA anuales hasta:	Límite máximo de financiamiento
1.000 UF	250 UF
10.000 UF	2.500 UF
25.000 UF	6.250 UF
100.000 UF	25.000 UF
200.000 UF	50.000 UF
400.000 UF	100.000 UF
600.000 UF	150.000 UF
1.000.000 UF	250.000 UF

Fuente: Administrador FOGAPE.

14. TPM de 0,5% en ese período de tiempo.

**Tabla 3**

Condiciones de Elegibilidad del FOGAPE COVID

Condiciones	Micro y Pequeñas (venta anual hasta 25.000 UF)	Medianas y Grandes (venta anual entre 25.000,01 UF a 1.000.000 UF)
Cartera deteriorada	No poseer	No poseer
Procedimiento concursal	No pertenecer	No pertenecer
Días de mora	<= 30	<= 30
Fecha	al 31/10/2019	al 31/03/2020

Fuente: CMF.

reprogramar los créditos comerciales vigentes que la empresa solicitante mantenga con la institución. Para ello, se considerará una postergación de cualquier amortización de capital que venza en los seis meses siguientes al momento de otorgar el nuevo financiamiento con el FOGAPE COVID, pudiendo mantener el cobro de intereses con las mismas condiciones originalmente pactadas en el crédito postergado. A su vez, define que la vigencia de la Garantía Covid-19 no podrá extenderse más allá del 30 de abril de 2025.

## b) FOGAPE REACTIVA

Dada la extensión de la crisis sanitaria y la necesidad de hacer frente al pago de intereses de la deuda contraída con el FOGAPE COVID, la Ley N°21.307<sup>15</sup> de febrero 2021 modificó el FOGAPE y entró en vigor un segundo apoyo para las Pyme denominado FOGAPE Reactiva que, al igual que el FOGAPE COVID, buscó apoyar a empresas cuyas ventas anuales no excedieran las 1.000.000 UF. Sus principales diferencias con el anterior están en que flexibilizó la tasa del préstamo, eliminó el pago del impuesto de timbres y estampillas y generó una mayor cobertura para los sectores más afectados. Estas modificaciones se resumen a continuación:

-Se establece una tasa nominal flexible<sup>16</sup> con un tope máximo de TPM + 0,6% mensual (7,7% anual). Una de las recomendaciones de CMF (2021) fue aumentar los *spreads* máximos autorizados para reducir el porcentaje de empresas restringidas. Las condiciones de financiamiento de los créditos FOGAPE COVID

son más favorables que las que están presentes en el mercado. Según la actualización de la CMF del 14 de noviembre 2021, la tasa de interés promedio de una micro y pequeña empresa es de 7,86% y las medianas un 5,81%.

- Se permite utilizar los créditos para inversión, capital de trabajo y refinanciamiento o repactaciones. Esto es muy importante, ya que puede ser utilizado para pagar deudas vigentes, incluido el pago del FOGAPE COVID.

- Se extiende el plazo y la cobertura de garantías hasta por siete años, es decir, hasta el año 2028.

- Se amplía la cobertura de garantía a un 90% para empresas con ventas hasta 100.000 UF que posean determinados sectores<sup>17</sup>, en los cuales existe cierto consenso que han sido los más afectados durante la crisis sanitaria.

Al igual que el crédito FOGAPE COVID, el financiamiento a través de la línea de FOGAPE Reactiva no podrá ser utilizado para el pago de dividendos, retiro de utilidades o préstamos a personas relacionadas.

En el artículo 3 del reglamento<sup>18</sup> del FOGAPE Reactiva se determinan los criterios de elegibilidad. Para ellos, se mide la venta a partir de las siguientes condiciones: 1) los doce meses inmediatos anteriores a la fecha que se otorga el financiamiento; 2) entre el 1 de octubre 2018 y 30 septiembre 2019; o 3) el año calendario 2020 (en FOGAPE COVID era el año calendario 2019).

15. Ley 21307 de 2021. "Modifica el Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios (FOGAPE), con el objeto de potenciar la reactivación y recuperación de la economía". <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1155424>

16. No es la misma para todas las empresas.

17. Giros registrados en el SII como actividades de restaurantes y servicio móvil de comidas, agencias de viajes, de operadores turísticos, servicios de transporte a turistas, residenciales para turistas, de hoteles, producción de obras de teatro, conciertos, espectáculos de danza, entre otras artísticas realizadas por bandas de música, compañías de teatro, circenses y similares.

18. Decreto 32 del 3 de febrero 2021. "Aprueba reglamento de administración del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios aplicable a las garantías de reactivación y modifica Decreto N° 130 exento, de abril de 2020, del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de Administración del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios aplicable a las líneas Covid".

Al igual que para el FOGAPE COVID, las instituciones financieras no podrán establecer costo alguno para el prepagado de estas obligaciones. Tampoco podrán ser otorgados a empresas que a la fecha de la solicitud estén en situación de mora, sujetas a alguno de los procedimientos concursales destinados a reorganizar y/o liquidar los pasivos y activos de la empresa, o estén clasificadas dentro de las carteras de acreedores.

A su vez, los nuevos créditos o refinanciamientos del FOGAPE Reactiva estarán exentos del impuesto de créditos de timbres y estampillas. Según el informe financiero de esta normativa<sup>19</sup>, se estima al otorgar US\$ 7.500 millones de créditos con una tasa del impuesto de timbre de estampilla de 0,8%, el menor ingreso fiscal por la extensión de este impuesto correspondería a US\$90 millones.

Posteriormente, en junio de 2021, se llevó a cabo una nueva modificación al reglamento<sup>20</sup>, cambiando el tope de las empresas de 1.000.000 UF a 100.000 UF. Con esto, el límite máximo de financiamiento es de 6.250 UF para las empresas con ventas netas de IVA de hasta 25.000 UF y de 25.000 UF para las empresas con ventas netas de hasta 100.000 UF.

Además, para las empresas que excedan las 25.000 UF se exigirá una reducción de un 10% de sus ventas lo que considera: i) los doce meses inmediatamente anteriores al periodo utilizado para medir sus ventas conforme al inciso anterior; o ii) los 12 meses comprendidos entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de septiembre de 2019.

En caso que Servicio de Impuestos Internos (en adelante, "SII") no cuente con la información, la institución financiera que evalúe el crédito tendrá que verificar el cumplimiento de dicho requisito. Adicionalmente, en esta modificación del reglamento se permite que las empresas con ventas anuales bajo las 25.000 UF sean elegible si la mora es menor a los 89 días. En caso contrario, sobre 25.000 UF, la situación de mora es de hasta 29 días.

En este caso, la elegibilidad de la empresa también depende de la evaluación de la institución financiera cuando la consulta que se realice al SII no proporcione información<sup>21</sup>. En todos los casos en los que el SII no proporcione información de las ventas, la respectiva institución financiera lo estimará al momento de su evaluación. Esto ocurre en el caso de las microempresas informales, empresas con inicio de actividades inferior a 12 meses a la fecha de la solicitud, empresas exentas de pago de IVA o sometidas a tributaciones especiales, como renta presunta u otra.

El plazo del financiamiento máximo será de 10 años para las empresas que no excedan las 100.000 UF y siete años para empresas con ventas anuales que exceden las 100.000 UF, incluido al menos seis meses de gracia.

### c) Otras medidas

Durante la crisis sanitaria, el Banco Central también implementó una serie de medidas extraordinarias para enfrentar el impacto al que se ha visto expuesta la economía. Entre ellas se encuentra la Facilidad de

19. Informe Financiero Complementario "Indicaciones al Proyecto de Ley que modifica el Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios (FOGAPE) con el objeto de potenciar la reactivación económica y recuperación de la economía". Boletín 13970-05 de 12/01/2021. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-214425\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-214425_doc_pdf.pdf)

20. Decreto 254 exento de 24 de junio 2021. "Modifica Decreto N° 32 exento, de 4 febrero de 2021, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de administración del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios aplicable a las garantías de reactivación y modificó Decreto N° 130 exento, de 24 de abril de 2020, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de administración del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios aplicable a las líneas de garantía COVID-19 en el sentido que se indica.

21. Al igual que en el FOGAPE COVID corresponde a aquellas empresas cuyas ventas netas anuales no excedan de 2.400 UF que no hayan iniciado actividades, empresas con inicio de actividades inferior a 12 meses a la fecha de la solicitud, empresas exentas de pago de IVA o sometidas a tributaciones especiales, como renta presunta u otra.

Crédito Condicional al Incremento de las Colocaciones (FCIC) y la Línea de Crédito de Liquidez (LCL), que es financiamiento especial para las empresas bancarias, con recursos e incentivos para que continúen financiando y refinanciando créditos a hogares y empresas, especialmente aquellos que no tienen acceso al mercado de capitales. Estas líneas de financiamiento comenzaron a aplicar desde el 26 de marzo de 2020 y existen algunas lí-

neas de los FCIC para el marco de este programa como, por ejemplo, la FCIC3 para el FOGAPE Reactiva.

Adicionalmente, durante la crisis sanitaria, la Ley N°21.299<sup>22</sup> de febrero de 2021 permitió utilizar este fondo de garantías para otros usos, como el de postergar la cuota de los créditos manteniendo el valor de la cuota del valor del dividendo.

---

22. Ley 21299 de 6 de febrero 2021. "Permite la postergación de cuotas de los créditos hipotecarios y crea la garantía estatal para caucionar cuotas postergadas". <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1154155&idParte=10189577&idVersion=2222-02-02>

## 4. EVIDENCIA EMPÍRICA: IMPACTO DEL FOGAPE EN EL EMPLEO

Cuando se estudia la experiencia internacional, existen evaluaciones de impacto que han sido realizadas por distintos autores que han estudiado los efectos económicos de créditos con garantía del Estado para Estados Unidos (US), la Unión Europea (UE), Europa Central

y del Este (CEE), Europa Central, Oriental y Sudoriental (CESEE), entre otros países. La Tabla 4 resume 10 estudios con evidencia del impacto<sup>23</sup> positivo de las garantías crediticias en el empleo. Los estudios muestran efectos positivos en el empleo desde 6% a 30%.

**Tabla 4**

Evidencia internacional impacto de créditos con garantía del Estado en el empleo

Estudio	Países	Período	Metodología	Impacto en el empleo
Brown and Earle (2017)	US	1990 - 2009	Kernel PSM + DID	10%
Amamou et al. (2020)	EU	2008 - 2014	PSM + DID	6%
Asdrubali y Signore (2015)	CESEE	2003 - 2008	PSM + DID	17%
Cassano et al. (2013)	CESEE	2001 - 2004	DID	14%
Gereben et al. (2019)	CEE	2008 - 2014	PSM + DID	16%
Bertoni et al. (2019)	Nórdicos	2001 -2006	PSM + DID	30%
Bertoni et al. (2018)	Francia	2003 - 2016	PSM + DID	8%
Lelarge et. al (2010)	Francia	1989 - 2000	Matching Model	16%
Bah et al. (2011)	Macedonia	1992 - 2007	Kernel PSM con calibre	26%
Bertoni et al. (2019)	Italia	2001 - 2014	PSM + DID	14%

Fuente: Brault & Signore (2020).

23. El impacto se interpreta como la diferencia porcentual en el nivel de empleo observado entre las empresas que toman créditos con garantías estatales y empresas que no.

Para el caso de Chile, Mullins y Toro (2017) estudia el impacto del FOGAPE en el acceso al crédito, en los niveles de ventas, compras de insumos y en el empleo. Un criterio fundamental para evaluar este programa es la llegada de los fondos a las firmas que tienen más restricciones crediticias. En el trabajo se evidencia que, a ciertos niveles de tasas de interés, las firmas no podían optar a mayores montos que los que recibían, porque los postulantes al FOGAPE efectivamente poseían más barreras.

Las firmas que presentan restricciones financieras se limitan a escoger un nivel sub-óptimo de factores productivos. Mullins y Toro (2017) estudia el efecto

del crecimiento de la deuda y estima que las empresas elegibles al FOGAPE presentan un 10% más de deuda que, a su vez, provoca un aumento de un 4,8% en el empleo a un año de haber recibido el crédito. También identifican un efecto positivo en las ventas y en la compra de insumos en un 5% y un 5,6%, respectivamente. Todos estos resultados son estadísticamente significativos y concluyen que el crédito FOGAPE presentó efectos positivos en la deuda de las empresas y que, gracias a ello, también en las ventas, compra de insumos y empleo. Estos resultados son evidencia de que los créditos con garantías estatales en Chile han sido una política pública efectiva para mejorar la capacidad de las empresas.

## 5. FOGAPE Y EL EMPLEO EN LA CRISIS SANITARIA

En la siguiente sección se analiza y describe cómo fue la implementación de ambas garantías estatales, FOGAPE COVID y FOGAPE Reactiva. Finalmente, se relaciona con el total de empresas que fueron beneficiadas y su contribución en el empleo.

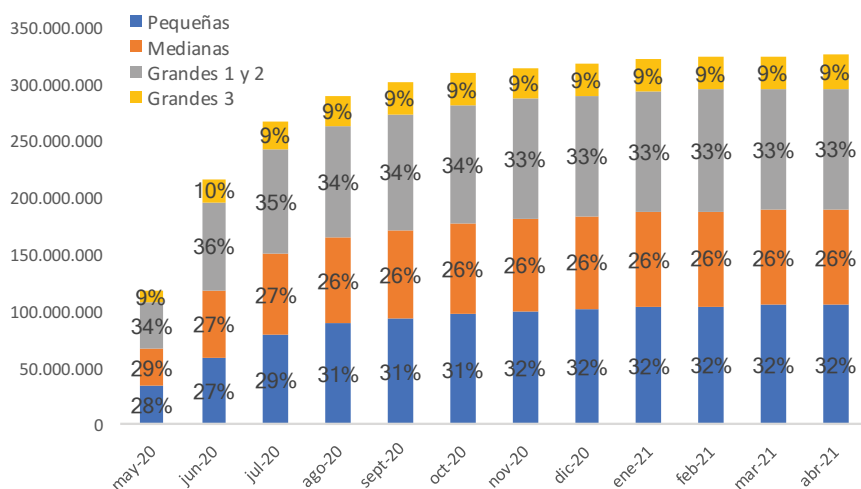
### 1. FOGAPE COVID

Tal como se mencionó, el FOGAPE COVID inició el 30 de abril de 2020 y hasta el 15 de mayo de 2021 se

han entregado 324 millones de UF (Gráfico N° 5), es decir, aproximadamente US\$13.925 millones, de los cuales, un 58% fue a las pequeñas y medianas empresas (UF 188 millones). De las 427.078 solicitudes que se recibieron a la última actualización, un 77% fueron aprobadas y cursadas, un 4% están en proceso y 19% fueron rechazadas. Al comienzo hubo muy pocas solicitudes, las empresas fueron postulando al crédito a medida que lo iban necesitando y/o se iban dando cuenta que era una alternativa beneficiosa dados los bajos intereses, li-

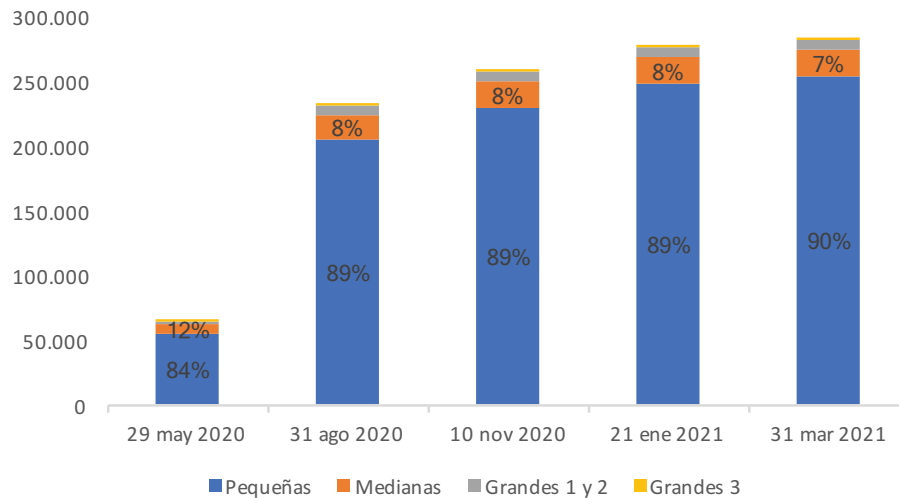
**Gráfico 5**

Monto acumulado de créditos FOGAPE COVID entregados por tamaño de empresa (UF)



Fuente: Administrador FOGAPE COVID actualizado al 13/05/2021.

**Gráfico 6**  
Créditos FOGAPE COVID entregados por tamaño de empresa



Fuente: Administrador FOGAPE COVID actualizado al 13/05/2021.

quidez y flexibilidades para el pago de los compromisos.

En el Gráfico N° 6 se observa que al 13 de mayo de 2021 se han cursado 283.482 créditos, de los cuales, un 90% fueron entregados a las pequeñas empresas y un 7% a medianas empresas.

También se muestra que estos créditos llegaron a los sectores económicos más afectados: comercio y servicios. En cuanto a la distribución de la cantidad de operaciones realizadas y montos otorgados según actividad económica, se observa en la Tabla 5 que el 70% de los créditos cursados fueron utilizados por el sector de comercio y servicio, es decir, 198.110 de 283.485 créditos. En relación con el monto, un 61% de los recursos se destinaron a esos sectores, lo que corresponde a UF 197 millones.

En relación con las instituciones que más cursan estos créditos, se observa que el Banco Santander fue el que entregó el mayor monto del FOGAPE COVID (23%), que corresponde a UF 74 millones. En el Gráfico N° 7 se puede ver que de los UF 105 millones que se asignaron

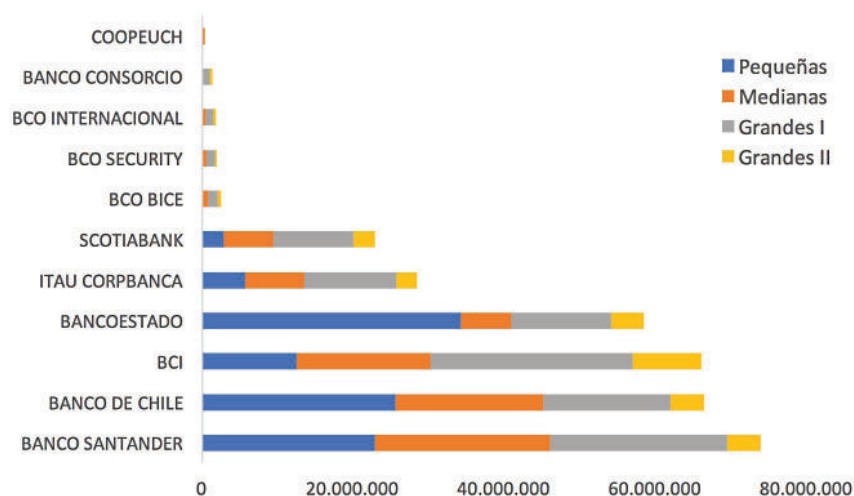
**Tabla 5**  
Operaciones y montos (UF) según actividad económica

Sector Económico	Créditos cursados	Monto (UF)
Agrícola y pesca	26.638 (9%)	26.997.841 (8%)
Comercio	110.272 (39%)	116.864.128 (36%)
Construcción	12.913 (5%)	27.396.996 (8%)
Industria y producción	22.280 (8%)	45.545.190 (14%)
Servicios	87.838 (31%)	80.441.309 (25%)
Transporte y comunicaciones	21.940 (8%)	21.739.893 (7%)
Otros sectores	1.604 (1%)	4.895.497 (2%)
<b>Total general</b>	<b>283.485</b>	<b>323.880.854</b>

Fuente: Administrador FOGAPE COVID actualizado al 13/05/2021.

## Gráfico 7

Créditos cursados por institución financiera (UF)



Fuente: Administrador FOGAPE COVID actualizado al 13/05/2021.

a las pequeñas empresas, un 33% fueron otorgados por el Banco Estado. En el caso de las medianas empresas, de los UF 83 millones que se entregaron, un 28% lo cursó el Banco Santander.

En cuanto a las operaciones, de las 283.482 operaciones, un 58% -es decir, 163.397 créditos-, han sido cursados por Banco Estado, seguido por el Santander con 40.929 créditos (14%) y el Chile con 40.075 operaciones (14%). En relación con las operaciones para las pequeñas empresas, un 63% las llevó a cabo el Banco Estado, un 13% el Banco Santander y un 13% el Banco de Chile, mientras que las operaciones para las medianas empresas, un 27% las entregó el Banco Santander, un 27% el Banco de Chile, un 18% el Banco Crédito de Inversiones (BCI), un 10% el Banco Itaú y un 10% Banco Estado.

En ese sentido, sería importante estudiar por qué ciertos créditos no pudieron ser cursados. Tal como lo menciona el estudio de la CMF (2021), el incumplimiento de las condiciones de elegibilidad establecidas en el regla-

mento es la principal causal de rechazo de las solicitudes de financiamiento, seguida de la aplicación de las políticas de crédito establecidas por cada institución. En este informe también se observa que el efecto de ser deudor bancario incide positivamente en la probabilidad de ser rechazado.

En la Tabla 6 se observa un 53% de las operaciones rechazadas fue por no cumplir las políticas de la institución financiera como lo son las políticas internas de riesgo de crédito, un 46% por no cumplir los requisitos del programa y un 1% por falta de información, debido a que la empresa no provee de antecedentes que permitan su evaluación.

De las 40.656 solicitudes rechazadas por no cumplir por los requisitos de la institución, un 54% (22.138 solicitudes) corresponden al Banco Estado y un 19% (7.921 solicitudes) al Banco Santander. Sería interesante profundizar cuáles fueron esos requisitos y barreras que estarían presentando las empresas y que provocaron el

**Tabla 6**

Solicitudes rechazadas de créditos FOGAPE COVID por institución

Institución financiera	Rechazada por falta de información	No cumple con los requisitos del programa	Rechazada por no cumplimiento de las políticas de la propia institución	TOTAL
Banco de Chile	3	283	1.239	1.525
Internacional	27	19	43	89
Banco del Estado	-	30.476	22.138	52.614
Scotiabank	556	218	4.205	4.979
BCI	-	550	1.307	1.857
BICE	-	-	68	68
Santander	-	3.068	7.921	10.989
ITAU	-	633	3.073	3.706
Security	112	47	623	782
Consortio	4	-	25	29
COOPEUCH	3	12	14	29
<b>Total</b>	<b>705</b> <b>(1%)</b>	<b>35.306</b> <b>(46%)</b>	<b>40.656</b> <b>(53%)</b>	<b>76.667</b>

Fuente: Administrador FOGAPE COVID actualizado al 13/05/2021.

rechazo de sus solicitudes. En ese sentido, sería necesario determinar cuántas de las solicitudes rechazadas eran empresas con créditos vigentes y a cuántas empresas con créditos vigentes les dieron efectivamente el financiamiento. El reglamento determinó que al momento de otorgar el nuevo financiamiento con Garantía COVID-19, las instituciones financieras debían reprogramar los créditos comerciales vigentes en cuotas.

A su vez, hay 35.306 solicitudes rechazadas por no cumplir los requisitos del programa. En ese sentido, sería interesante profundizar y determinar cuántos de estos rechazos no cuentan con la información de las ventas de SII.

## 2. FOGAPE Reactiva

A partir de las modificaciones que se implementaron en el FOGAPE Reactiva, es posible observar que los créditos llegaron a los sectores más afectados. Este fondo se comenzó a implementar el 12 de febrero de 2021 y hasta

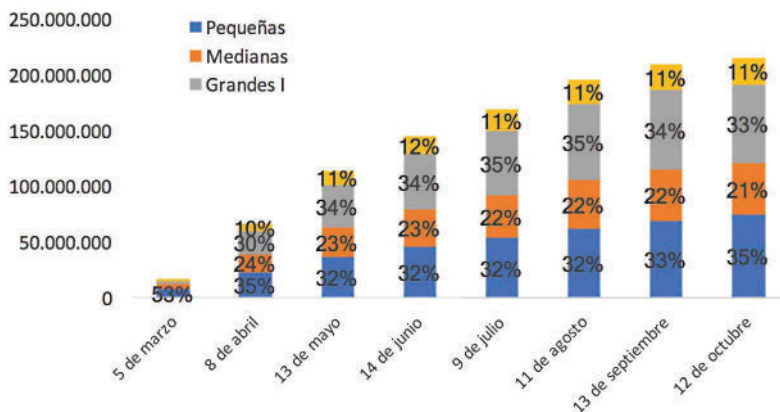
el 12 de octubre de 2021 se han entregado 215 millones de UF (Gráfico N° 8), es decir, aproximadamente US\$ 8.800 millones. Se muestra que un 56% del monto de las garantías se han entregado a pequeñas y medianas empresas.

Luego, si se analiza cuántas operaciones de créditos se han otorgado, se observa que mayormente han sido para las pequeñas y medianas empresas. Al 12 de octubre de 2021 se han cursado 184.564 créditos, de los cuales, un 90% corresponde a 166.060 entregados a las pequeñas empresas y un 7% a 12.179 a medianas empresas (Gráfico N° 9).

En cuanto a la distribución de la cantidad de operaciones realizadas y montos otorgados según actividad económica, se observa en la Tabla 7 que al desagregar por actividad económica tanto la cantidad de operaciones, como los montos de financiamiento solicitados han sido notablemente mayores en el sector comercio y ser-

### Gráfico 8

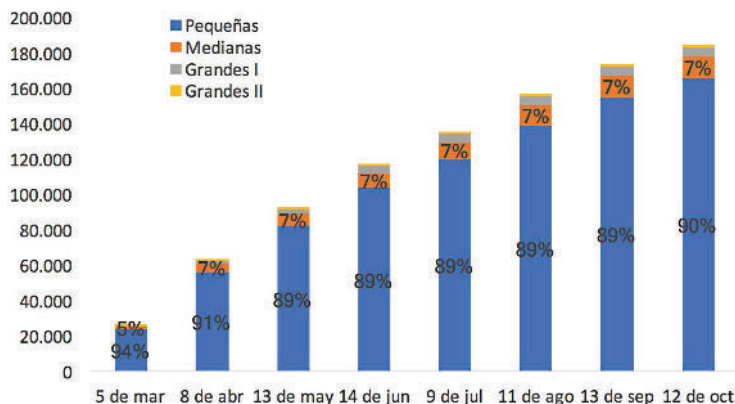
Monto acumulado de créditos FOGAPE Reactiva entregados por tamaño de empresa (UF)



Fuente: Administrador FOGAPE REACTIVA actualizado al 12/10/2021.

### Gráfico 9

Créditos FOGAPE Reactiva entregados por tamaño de empresa



Fuente: Administrador FOGAPE REACTIVA actualizado al 12/10/2021.

vicios, precisamente los más afectados por la crisis sanitaria. Por su parte, el número de operaciones realizadas por ambos corresponde al 74% del total de las operaciones llevadas a cabo por todos los sectores económicos. A su vez, los montos de financiamiento solicitados entre ambos representan un 62% de los montos totales.

Se evidencia que el FOGAPE Reactiva ha seguido utilizándose más para necesidades de capital de trabajo, que para nuevas inversiones. Según un balance realizado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo al 21 de mayo de 2021, el 68% de las operaciones se habían destinado a capital de trabajo, el 25% a proyectos de inversión y el 7% a refinanciamiento.

**Tabla 7**  
Operaciones y montos (UF) según actividad económica

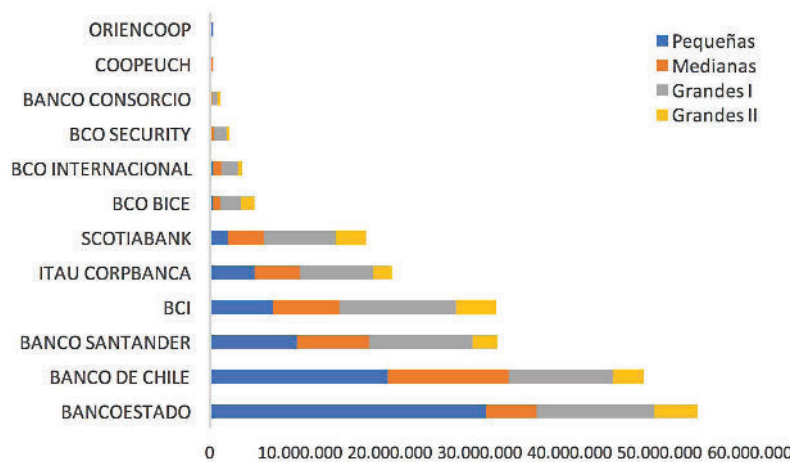
Sector Económico	Créditos cursados	Financiamiento (UF)
Agrícola y pesca	16.870 9,1%	20.731.074 9,6%
Comercio	81.258 44,0%	78.429.225 36,4%
Construcción	6.972 3,8%	14.897.129 6,9%
Industria y producción	12.692 6,9%	28.899.390 13,4%
Servicios	55.640 30,1%	54.412.523 25,3%
Transporte y comunicaciones	10.288 5,6%	14.798.417 6,9%
Otros sectores	844 0,5%	3.194.924 1,5%
<b>Total</b>	<b>184.564</b>	<b>215.362.684</b>

Fuente: Administrador FOGAPE REACTIVA actualizado al 12/10/2021.

En relación con las instituciones que más cursan estos créditos, el Banco Estado no sólo sigue siendo la institución financiera que entrega más créditos FOGAPE Reactiva, sino también mayormente recursos a las pequeñas empresas (Gráfico N° 10). De las 74.718.675 UF que se asignaron a las pequeñas empresas, un 41% (que corresponde a 30.622.571 UF) se otorgaron por el Banco Estado. No obstante, llama la atención que hay otras instituciones, como el Banco de Chile, que también cumplieron un rol muy importante para las medianas empresas. De las 45.909.129 UF otorgadas para las pequeñas empresas, un 29% (13.449.666 UF) se asignó a este banco.

A la última fecha actualizada, se observa que, de las 184.564 operaciones, un 67%, es decir 123.111 créditos, han sido cursados por Banco Estado. Luego sigue el Banco de Chile con 26.872 créditos que corresponde al 15% de las operaciones. En relación con las operaciones para las pequeñas empresas, un 72% las llevó a cabo el Banco Estado y un 13% el Banco de Chile, mientras que las operaciones para las medianas empresas fueron más distribuidas entre las instituciones financieras: un 30%

**Gráfico 10**  
Créditos cursados por institución financiera (UF)



Fuente: Administrador FOGAPE REACTIVA actualizado al 12/10/2021.

las entregó el Banco de Chile, un 17% Banco Estado y un 15% el Banco Crédito de Inversiones (BCI).

Un elemento que debe ser tomado en cuenta es que existe un descalce en los plazos entre la Facilidad de Crédito Condicional al Incremento de las Colocaciones 3 (FCIC3) y la garantía FOGAPE Reactiva que afectó a las condiciones de endeudamiento. Tal como se mencionó, el FOGAPE Reactiva buscó flexibilizar la tasa para llegar aquellas empresas que no habían podido acceder al FOGAPE COVID o refinanciar la deuda, como el préstamo COVID. No obstante, según la banca, un 15% de las Pyme podría quedar excluida del FOGAPE Reactiva por un aumento del costo que se produce por el descalce en los plazos<sup>24</sup>. El FOGAPE Reactiva permite entregar créditos con garantías con un plazo de siete años, es decir, hasta diciembre de 2028. Sin embargo, la facilidad de liquidez que estableció el Banco Central para las instituciones financieras en el marco de este programa, FCIC3, es sólo para cuatro años, lo que corresponde hasta julio de 2024. En la práctica, esto hace que el costo de financiamiento sea mayor después de los cuatro años y que tenga un mayor costo desde ese plazo, es decir, un 2% versus un 0,5% que considera el FCIC3.

Dado lo anterior, en las primeras operaciones se evidencia que los créditos no tienen plazos superiores a cuatro años y hay muy pocos créditos para inversión y refinanciamiento. Con respecto a esto último, es muy posible que las Pyme prefieran no refinanciar el crédito del FOGAPE COVID dado que el costo de refinanciar puede ser mayor al reducir el plazo del préstamo.

### 3. Otros temas de los fondos de garantía

También es posible fortalecer aún más la institucionalidad, dado que quien administra el FOGAPE en algunos

**Tabla 8**  
Tasa de Siniestralidad Créditos con Garantía del Estado 2014-2019 (Cifras en %)

AÑO	FOGAPE	FOGAIN
2014	3,12	3,53
2015	2,76	3,31
2016	3,37	2,36
2017	4,45	2,25
2018	3,94	2,65
2019	3,93	1,97
<b>Promedio</b>	<b>3,59</b>	<b>2,68</b>

Fuente: DIPRES.

casos es quien lo opera, lo que lo transforma eventualmente en juez y parte de las decisiones. Tal como se mencionó, el FOGAPE lo administra Banco Estado y gran parte de los créditos son cursados por el mismo banco, a diferencia de FOGAIN, que lo administra CORFO, pero lo ejecutan las instituciones financieras. En ese sentido, no existe justificación para que el FOGAIN y el FOGAPE sean administrados por agencias estatales diferentes y sería interesante avanzar en un marco en el que el administrador del fondo de garantías no sea el mismo que lo ejecuta.

Otro tema que es necesario analizar es cuál es el costo para el Fisco de las políticas de garantías. Para ello, se utiliza el porcentaje de los créditos impagos que se determinan a través de la tasa de siniestralidad. En la Tabla N° 8 se presentan las tasas de siniestralidad para los últimos cinco años en los dos fondos con garantía del Estado que existen en Chile y se observa que son relativamente bajas.

Para el cálculo del costo de la política, se debe tener en

24. El Pulso, 25 de abril 2021. "Banca advierte que cerca del 15% de las PYME podrían quedar excluidas de créditos Fogape Reactiva". <https://www.latercera.com/pulso/noticia/banca-advierte-que-cerca-del-15-de-las-pymes-podrian-quedar-excluidas-de-creditos-fogape-reactiva/BRFNNKGRVNBVPGJX5UNPYY4CZA/>

cuenta que, en un escenario de mayor incertidumbre económica, es difícil no pensar que en el corto plazo debieran aumentar las tasas de siniestralidad.

Ahora bien, se observa que existe una holgura importante entre las actuales tasas y el nivel de los últimos años. Para el caso del FOGAPE, el promedio de la tasa de siniestralidad de los últimos cinco años corresponde a un 3,59%. Por lo tanto, al tratarse de una alternativa menos costosa para la provisión de liquidez en las empresas, motiva su continuidad y fortalecimiento no sólo como una política pública para períodos de crisis, sino también para períodos normales del ciclo económico.

Otro elemento que debe ser estudiado con mayor pro-

fundidad es para el caso de las empresas que el SII no proporciona información y depende de la institución financiera el verificar la disminución de las ventas y finalmente, el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

#### 4. Ejercicio ¿a cuántas empresas llegó el FOGAPE COVID?

Dado que en la primera etapa del programa FOGAPE COVID fue destinado sólo para capital de trabajo, el siguiente ejercicio utiliza la aplicación de este programa y busca determinar la cobertura e impacto en las empresas que benefició y sus trabajadores. Tal como se ha mencionado, se debe tener en cuenta que FOGAPE fue parte de una serie de medidas implementadas

**Tabla 9**

Número de empresas y distribución de empleo por tramo de firmas según tamaño, 2020

Tramo	Número de empresas	Promedio empleos por empresa* (1)	Créditos FOGAPE Covid** (2)	Porcentaje de empresas con trabajadores*** (3)	Efecto en empleo = (1)x(2)x(3)
Micro y Pequeñas (venta anual hasta 25.000 UF)	994.257	1,6	253.741	45%	179.218
Medianas (venta anual entre 25.000,01 UF a 100.000 UF)	30.640	24,6	21.067	92%	475.671
Grandes 1, 2 y 3 (venta anual entre 100.000,01 UF a 1.000.000 UF)	12.862	94,3	8.674	93%	764.304
Grandes 4 (venta anual más de 1.000.000,01 UF)	2.155	676,9			
Sin Ventas/Sin Información	274.023	2,2			
<b>Total</b>	<b>1.313.937</b>	<b>4,2</b>	<b>283.482</b>	<b>2</b>	<b>1.419.193</b>

\* Trabajadores ponderados por meses trabajados.

\*\* Marzo 2021.

\*\*\* Se corrige por las empresas promedios que tienen trabajadores dependientes.

Fuente: SII.

durante la crisis sanitaria, cuyo propósito fue contener el empleo, pero también existen otros programas muy efectivos como la Ley de Protección del Empleo.

Se asume que cada operación de crédito corresponde a una empresa distinta, lo que no necesariamente es así, ya que pueden existir empresas que no solicitaron el máximo a financiar en el primer crédito y solicitaron más de un crédito. En ese sentido, este ejercicio es una aproximación de las empresas y trabajadores beneficiados.

Lo primero que se hace es determinar a los trabajadores promedio por empresa. En la Tabla 9 se calcula la cantidad promedio de trabajadores por empresa para las distintas clasificaciones por tamaño según el SII. Se obtiene que hay en promedio 1,6 trabajadores para las Micro y Pequeñas empresas, 24,6 trabajadores para las medianas y 94,3 para las empresas Grandes (tramos 1, 2 y 3 según SII). Las Grandes tramo 4 poseen un promedio de 676,9 trabajadores, pero no se consideran debido a que el préstamo es para las empresas hasta 1.000.000 UF.

Luego, según el reporte del Ministerio de Hacienda, a

marzo 2021 fueron aprobados 283.482 solicitudes de créditos FOGAPE COVID por un monto acumulado de US\$13.925 millones, los cuales fueron destinados a 253.741 Micro y Pequeñas empresas, 21.067 Medianas y 8.674 Grandes. Es decir, del total de empresas se llegó al 21,6%, 283.482 de 1.313.937 empresas.

Posteriormente, se corrige por el total de empresas que tiene trabajadores dependientes. A partir de la misma base de SII se observa que no todas las empresas tienen, especialmente las que son de menor tamaño. Si se toma en cuenta la cantidad de trabajadores promedio por empresa según tamaño y la cantidad de empresas, se determina que el FOGAPE benefició, en promedio, a 1.419.193 trabajadores.

Este ejercicio permite dimensionar el potencial alcance que presentó este programa. Considerando como base la ocupación en ese mismo período de tiempo de 8.104.129 trabajadores (marzo 2021), se observa que los créditos con garantías estatales llegaron a un 18% de las empresas que daban trabajo durante el período más crítico de la crisis sanitaria.

## 6. CONCLUSIÓN: HACIA DÓNDE DEBE AVANZAR EL FOGAPE

La crisis generada producto del Covid-19 presentó impactos sin precedentes en la producción y en el mercado laboral. En ese sentido, las políticas de créditos de garantías estatales presentaron un importante rol dentro de las medidas disponibles. Tal como se evidenció, los créditos con garantías estatales tienen como principal objetivo dar más liquidez, mejorar el acceso al crédito y aumentar el acceso al financiamiento de las pequeñas empresas.

Se muestra que fue muy importante flexibilizar los requisitos en el FOGAPE Reactiva, tal como el de la tasa de interés, para llegar a las empresas más pequeñas y que más requerían el crédito. También se observa que gran parte de las operaciones de estos fondos llegaron a las Pyme. Tal como lo menciona el Banco Central, es muy posible que, sin este tipo de medida, la caída en la actividad, el quiebre de empresas y tasa de desempleo hubiese sido aún peor.

Si se quiere dar un mayor uso a este tipo de programa, uno de los desafíos es fortalecer su institucionalidad. En ese sentido, quizás es necesario separar al administrador

del fondo del encargado de ejecutar la garantía. Tampoco existe una justificación clara para que el FOGAPE y FOGAIN sean administrados por instituciones distintas y quizás CORFO podría ser un buen administrador del FOGAPE.

También es necesario mejorar la coordinación entre el Estado, las instituciones financieras y el Banco Central, especialmente respecto a los plazos de vencimiento de los créditos a las empresas y las líneas de crédito entregadas a los bancos. En la medida de lo posible, sería necesario que los préstamos presenten los plazos de vencimiento de los créditos, para cumplir con las expectativas del programa y se puedan generar préstamos de mayor plazo y a un menor costo de endeudamiento.

A su vez, es necesario estudiar las razones por las cuales son rechazadas las solicitudes del FOGAPE, especialmente en los casos en que las empresas cumplen con las condiciones del programa, pero no cumplen con los requisitos de los bancos. En ese sentido, sería interesante cruzar información de los préstamos rechazados por la condición de no cobrar las deudas pasadas. También es

necesario profundizar más y evaluar la aplicación de este tipo de garantías para las empresas en que no existe información de sus ventas por el SII y que para ser elegibles requieren de la evaluación de la institución financiera.

Finalmente, la evidencia internacional sugiere que las garantías crediticias podrían representar una herramienta eficaz, menos costosa y riesgosa en relación con

otras alternativas de transferencias directas u otros programas. En ese sentido, se debe tener presente que este tipo de garantías puede tener otros usos. Por ejemplo, y dadas las limitaciones que actualmente están presentando los créditos hipotecarios, sería interesante avanzar en este tipo de políticas para favorecer al acceso al financiamiento y créditos hipotecarios en general, especialmente para las familias de clase media.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central (2021a). “Crisis COVID-19 y sus desafíos”. Agosto, 2021. [https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/rcc\\_04082021.pdf/9f241f47-f4a9-9a0a-8068-374a015e43c3?t=1628083552567](https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/rcc_04082021.pdf/9f241f47-f4a9-9a0a-8068-374a015e43c3?t=1628083552567)
- Banco Central (2021b). “Informe de Política Monetaria. Banco Central Chile”. Septiembre, 2021. [https://www.bcentral.cl/documents/33528/3127378/IPoM\\_septiembre\\_2021.pdf/60f1c3ac-995f-66c9-13b7-e350610a30c4](https://www.bcentral.cl/documents/33528/3127378/IPoM_septiembre_2021.pdf/60f1c3ac-995f-66c9-13b7-e350610a30c4)
- Banco Mundial (2021). “The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies”. Abril, 2020. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd-4ca3c60f0af0bea3-0350012021/related/Informal-economy-full-report.pdf>
- Berger, F. (2020). “Fondos con Garantías del Estado: al rescate de las empresas”. Serie de Informe Económico N° 283, Libertad y Desarrollo. Mayo, 2020. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/06/sie283fondoscongarantiasdelestado-mayo2020.pdf>
- Brault, J. & Signore, S. (2020). “Credit Guarantees in the COVID-19 crisis—Relevance and Economic Impact. SUERF Policy”. Note, 176. [https://www.suerf.org/docx/f\\_14d2bc475177e1dde633b4ca1972d53c\\_14869\\_suerf.pdf](https://www.suerf.org/docx/f_14d2bc475177e1dde633b4ca1972d53c_14869_suerf.pdf)
- CMF (2020). “Créditos cursados asociados al programa de garantías FOGAPE COVID 19”. Serie Estadísticas Comentadas. Comisión para el Mercado Financiero. Junio, 2020. [https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-29101\\_recurso\\_1.pdf](https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-29101_recurso_1.pdf)
- CMF (2021). “Créditos con garantía estatal en tiempos de pandemia: Evidencia sobre acceso al programa FOGAPE COVID 19”. Nota Técnica N°01/21. Comisión para el Mercado Financiero. Enero, 2021. [https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-46781\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-46781_doc_pdf.pdf)
- INE (2021). “Boletín Estadístico: Empleo Trimestral. Instituto Nacional de Estadísticas”. Junio, 2021. <https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2021/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-mayo-2021---junio-2021--julio-2021.pdf>
- Jadresic, E. (1986). “Evolución del Empleo y Desempleo en Chile, 1970-85. Series Anuales y Trimestrales”. Colección Estudios CIEPLAN N° 20, diciembre de 1986, pp. 147-193. Estududio N° 121.
- Mullins, W., & Toro, P. (2017). “Credit guarantees and new bank relationships”. Banco Central de Chile, Documento de trabajo, (820).
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2021). “FOGAPE Reactiva”. Mayo, 2021. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=225749&prmTipo=DOCU>

## MENTO\_COMISION

Ministerio de Hacienda (2021). “*Medidas de apoyo para familias y PYME durante la pandemia*”. Revisado en septiembre 2021. <https://reporte.hacienda.cl/>

OCDE (2010). “*Facilitating access to finance: Discussion paper on credit guarantee schemes*”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/global-relations/45324327.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (2020). “*Chile: Impacto del COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos*”. Noviembre, 2020. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-santiago/documents/publication/wcms\\_761863.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/--sro-santiago/documents/publication/wcms_761863.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (2021). “*COVID-19 and the world of work*”. Seventh edition. Enero, 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf)

SII (2021). “*Estadísticas y Estudios del SII. Estadísticas de Empresas*”. Septiembre, 2021. [https://www.sii.cl/so-bre\\_el\\_sii/estadisticas\\_de\\_empresas.html](https://www.sii.cl/so-bre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html)

SII (2021). “*Estadísticas y Estudios del SII. Estadísticas de Empresas*”. Septiembre, 2021. [https://www.sii.cl/so-bre\\_el\\_sii/estadisticas\\_de\\_empresas.html](https://www.sii.cl/so-bre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html)