**INFORME**

**BREVE ANALISIS SOBRE EL FOGAPE COMO INSTRUMENTO PARA LA REACTIVACIÓN EMPRESARIAL DE LA PYME ANTE PANDEMIA COVID-19.**

**MAYO 2020**

**ANTECEDENTES:**

*“El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), es un Fondo estatal destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a Micro/Pequeños Empresarios, Exportadores, Sostenedores y Organizaciones de Pequeños Empresarios elegibles,* *se incorpora de forma permanente las Medianas Empresas y de forma transitoria las Grandes Empresas que no cuentan con garantías o que estas sean insuficientes, para presentar a las Instituciones Financieras en la solicitud de sus financiamientos”.*

*“La administración del FOGAPE le corresponde a BancoEstado, siendo supervisado por la Comisión para el Mercado Financiero (ex SBIF)".*

Así se describe en su página web institucional este instrumento que, durante los primeros meses del presente año, ha tomado especial relevancia en el interés de la Pyme nacional por obtener los créditos necesarios para mantener en pie las empresas afectadas por la crisis sanitaria del COVID-19.

La importancia de este sector productivo es ampliamente reconocida por las más altas autoridades del país, como lo demuestran las declaraciones del propio Presidente de la República del lunes 14 de octubre de 2019, sólo cuatro días antes del “estallido social”, que fue la primera crisis de grandes proporciones, antes del COVID -19, que dañó en forma grave especialmente a la Pequeña Empresa:

*“**Las Pymes son la columna vertebral, el sistema nervioso, el motor que mueve a nuestro país”, dijo el Presidente, subrayando que generan dos de cada tres puestos de trabajo en Chile, lo que se traduce en más de 5,3 millones de empleos.*

*“La Pymes representan no solamente un gran aporte del punto de vista de sueños, proyectos de vida e innovación, también significan un tremendo aporte a nuestra economía en materia de crecimiento, creación de empleos y creación de oportunidades”.*

“En esa línea, remarcó que el Gobierno se puso la meta de ayudar a estas empresas a digitalizarse para así optimizar sus procesos”.

Por esta vía de reconocimiento y apoyo a la gestión de la Pyme, en Chile se han tomado en consideración las medidas destinadas a la protección de este sector productivo ante la pandemia COVID – 19, siendo el FOGAPE el encargado de garantizar los créditos necesarios para el financiamiento de esas medidas, pero hasta el momento no existe concordancia entre el gobierno y el sector de la Pyme sobre si este instrumento está cumpliendo en forma adecuada con los beneficios anunciados.

Como esta situación se reproduce a nivel mundial, es conveniente una rápida mirada a los criterios y medidas aplicadas en distintos países en esta materia.

**ALGUNAS MEDIDAS TOMADAS A NIVEL DE GOBIERNOS PARA LA REACTIVACIÓN EMPRESARIAL**

**ANTE LA CRISIS COVID – 19.**

La actual pandemia generada por el COVID 19, es de tal grado que no tiene parangón con una situación similar que recuerden haber vivido a nivel global las actuales generaciones, por lo que nadie estaba preparado para hacer frente a sus efectos en la salud, la economía y la vida social de las naciones de todo el mundo.

A casi tres meses de su llegada a nuestro país, la vida de los chilenos se enfrenta a una situación que cada día demanda los mayores esfuerzos para superar la crisis, y cuya mayor prioridad radica en atender la salud de la población, con medidas donde la acción del gobierno y de los propios pobladores, son fundamentales para salir adelante.

La segunda gran prioridad es mantener la economía nacional a niveles que permitan el mejor desenvolvimiento posible del país en este ámbito; el funcionamiento de las empresas y la mantención de los puestos de trabajo son clave, ya que de ello depende que se produzcan los recursos económicos con que las familias puedan contar para hacer frente a sus necesidades de subsistencia y que el Estado pueda asegurar los medios necesarios para proteger la salud de las personas y también la salud de las empresas, ya que ambas son necesarias para la producción de bienes y servicios y se necesitan mutuamente; en efecto, de poco le valdría a las empresas contar con el mejor equipamiento, tecnología y capital, si no hubiesen trabajadores dispuestos a prestarles servicios, y nada ganarían los trabajadores con tener la mejor disposición, capacidad y experiencia, si no hubiesen empresas dispuestas a contratarlos. Queda a la vista que ambos factores son imprescindibles para el funcionamiento de la economía nacional, ninguno es más o menos importante.

Ante este escenario, los gobiernos de las distintas naciones afectadas por la pandemia COVID – 19, han tomado diversas medidas para atender, entre otras muchas necesidades, las orientadas a evitar el cierre masivo de empresas, que arrastra la pérdida de miles de puestos de trabajo, y con ello la inestabilidad económica de miles de hogares. Estas medidas requieren de recursos extraordinarios para su aplicación, por lo tanto, su financiamiento también ha debido ceñirse a planes especiales, según las circunstancias y capacidad de cada país.

Al respecto, una declaración del Fondo Monetario Internacional, señala lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta las extraordinarias circunstancias de la pandemia de la Covid-19, los bancos públicos —si mantienen una situación financiera sólida y cuentan con recursos suficientes— pueden incrementar de manera temporal su apoyo a los hogares y a las empresas, principalmente a través de préstamos (subsidiados) y garantías de préstamos. Una ventaja de los bancos públicos es su capacidad para llegar a grandes y pequeñas empresas, así como a los hogares y gobiernos subnacionales. Varias economías avanzadas y de mercados emergentes ya han anunciado planes en este sentido. La experiencia con la crisis financiera mundial muestra que los préstamos y garantías de los bancos públicos pueden ser eficaces, pero implican riesgos y costos fiscales. Es necesario garantizar un alto grado de transparencia y una clara justificación para la intervención, evaluar y divulgar los riesgos y costos, tomar medidas de mitigación de riesgos y prever fondos en el presupuesto”.*

La anterior aseveración forma parte de una nota preparada por el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia del COVID – 19, asumiendo que los bancos públicos, en nuestro caso BancoEstado, son otra herramienta de política para ayudar a contener las secuelas económicas de la pandemia.

Y así, en efecto, lo han asumido también los gobiernos de las distintas naciones del orbe, que han dotado a sus bancos estatales de los mayores recursos posibles para garantizar los créditos que la banca en general, pública y comercial, puedan entregar a las empresas para que éstas sigan operando en este tiempo de crisis.

Esta acción, según los distintos criterios de aplicación en cada país, se extiende desde recursos dirigidos a las grandes y estratégicas empresas nacionales, hasta las pequeñas, medianas y micro empresas.

Ejemplo de esto son las acciones desplegadas por los gobiernos de distintos países en los últimos meses, y que han sido dadas a conocer a través de los medios de comunicación y publicaciones especializadas:

ALEMANIA

En Alemania, por ejemplo, el Gobierno prometió, a mediados del mes de marzo, un programa de créditos “sin límites” para empresas, a fin de evitar problemas de liquidez en su tejido empresarial debido a los efectos derivados de la pandemia del COVID - 19.

Desde el Ministerio de Finanzas se aseguró que “*la solidez presupuestaria ha dejado paso como prioridad a la lucha contra la extensión del COVID-19 y que el Gobierno alemán va a poner en marcha una "red de seguridad" de "muchos miles de millones" para ayudar a las empresas y conservar el empleo. Argumentó que el haber mantenido la estabilidad presupuestaria en los últimos años le permite ahora, en tiempos de crisis, "hacer lo necesario" y sacar la "bazuca" financiera”, a*firmando, para afianzar la confianza entre las empresas y la población, que no hay un límite superior a los créditos que puede conceder el banco público KfW a través de la banca comercial. El Gobierno alemán también contempla ayudar a nivel fiscal a las empresas, permitiendo postergar pagos adelantados y reduciendo impuestos con el objetivo de que ninguna empresa viable quiebre. Para que el banco público KfW pudiera cumplir con lo anunciado, se debió proceder a la ampliación de las garantías que establece el Presupuesto federal, hasta superar el medio billón de euros.

Además de estas medidas para asegurar la liquidez, el Gobierno y la Cámara Baja aprobaron un sistema para facilitar la reducción de jornada temporal y con garantía de empleo y la ampliación de los programas existentes para ayudar a la liquidez de las empresas.

Una de las primeras grandes empresas alemanas en acceder a este beneficio ha sido ADIDAS, que logró a mediados de abril pasado la aprobación de un préstamo de 2.400 millones de euros por parte de KfW, el banco de desarrollo estatal de Alemania. A este importe se le suma un crédito sindicado de 600 millones de euros “para salvar esta situación sin precedentes”, según se explica en un comunicado.

En esta materia, a propósito del malestar que produjo en nuestro país hace algunos días el hecho que el holding Cencosud decidiera retirar el 80% de utilidades, mientras la empresa Paris anunciaba que se acogía a la Ley de Protección de Empleo, hecho que finalmente no se concretó, resulta importante señalar que para el acceso al préstamo del banco de desarrollo estatal de Alemania, ADIDAS se comprometió a suspender el pago de dividendos mientras no haya podido amortizar estos préstamos, con el criterio que a corto plazo servirán “para salvaguardar la flexibilidad financiera de la compañía”. Además, se ha frenado la recompra de acciones, se han diseñado planes de reducción de costes y la alta dirección ha renunciado a un 65% de su sueldo.

EE.UU.

Por su parte, la primera economía mundial, EE.UU., promocionó la primera semana del presente mes de mayo, el éxito de la segunda fase del programa de auxilio al empleo para pequeñas empresas, con 2,2 millones de préstamos por un valor de más de 175.000 millones de dólares.

Las dos fases de este programa, creado para ayudar a salvar los empleos destruidos por la pandemia de COVID-19, totalizan 669.000 millones de dólares. El monto promedio de un préstamo en la fase 2 es de 79.000 dólares, una indicación más de que el programa está dirigido a un gran público y que ayuda a las empresas de menor tamaño.

Sin embargo, el gobierno ha sido criticado por otorgar 350.000 millones de dólares a través del primer programa a compañías a las que no les correspondía la ayuda, debido a que el auxilio se reserva normalmente para empresas de 500 empleados o menos, y el préstamo, otorgado por bancos que actúan como intermediarios, *se convierte en un subsidio si las empresas beneficiarias mantienen o vuelven a contratar a sus empleados.* Sería muy conveniente analizar la posibilidad de aplicar esta última medida en nuestro país, pues representa un gran estímulo para que las empresas se esfuercen por mantener a sus trabajadores o recontratarlos, al tiempo que las libera del cumplimiento del pago de los préstamos en un período que se supone aún inestable de reactivación.

En un comunicado el gobierno de los EE.UU. ha señalado que desde el lanzamiento de la primera fase el 3 de abril pasado, la agencia de las pymes ha procesado "*más de 3,8 millones de préstamos por más de 500.000 millones de dólares en ayuda económica en menos de un mes”.* Los fondos son parte de un paquete de estímulo de más de 2,7 billones para apoyar a la primera economía del mundo, golpeada por la pandemia.

ARGENTINA

En la vecina Argentina, el gobierno ha diseñado un Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, destinado a empleadoras y empleadores de cualquier empresa privada, sin importar el tamaño, y otros beneficios específicos para Pymes.

Entre estas medidas se contempla la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de los aportes patronales que correspondan al mes de abril de 2020; la asignación compensatoria del salario en que el Estado va a pagar el 50% del salario neto de los trabajadores que estén en relación de dependencia en el sector privado. El mínimo que se depositará es el equivalente a un salario mínimo, vital y móvil ($16.875 pesos argentinos equivalentes a $205,095 pesos chilenos) y el máximo, el doble de ese monto. Para acceder a esta medida, es necesario que las empresas realicen actividades económicas afectadas en forma crítica o tener una cantidad relevante de empleados contagiados por el COVID 19, en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID 19.

En cuanto al sistema de créditos con garantía del Estado, se contempla:

Crédito para el Pago de Sueldos en que los bancos que sean agentes de pagos de salarios deberán ofrecer préstamos a Pymes para el pago de sueldos a una tasa fija del 24% por un año, con un periodo de gracia de tres meses. Además, se destinaron 30 mil millones de pesos (equivalentes a 360 mil millones de pesos chilenos) al Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) para otorgar garantías de respaldo.

Créditos del BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) para MiPyMEs, para lo cual se destinan mil millones de pesos en líneas de capital de trabajo para MiPyMEs. Los créditos tienen una tasa del 19% anual fija en pesos para empresas con aval de Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) o Fondo de Garantía y un plazo de hasta 12 meses con un máximo de 6 meses de gracia.

Créditos del Banco Central para proveer capital de trabajo a las empresas, con un monto máximo equivalente a última la nómina salarial registrada de las empresas, con tasa fija anual del 26%, y un plazo de 180 días.

Nuevas líneas de créditos del Banco Nación para cubrir gastos de capital de trabajo con montos máximos de los préstamos equivalentes a un mes de ventas, con tasa fija anual del 24% y plazo de cancelación de 18 meses, y de financiamiento para el equipamiento tecnológico de las PyMEs que necesiten garantizar la modalidad de teletrabajo.

CHILE

En nuestro país, en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, ha entrado en aplicación la Ley Fogape (Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario) la cual fortalece la capacidad del Fogape histórico para permitir a la banca entregar créditos en condiciones preferentes a las Pymes de Chile que viven este período especial en que muchas empresas, de todo tamaño, se enfrentan a un escenario muy difícil de superar si no es con la intervención del Estado.

Esto, en el entendimiento que la preocupación del Estado de Chile frente a la emergencia sanitaria que representa el COVID – 19, no sólo debe orientarse a proteger la salud económica de las empresas que generan productos y servicios necesarios para el normal funcionamiento del país, lo cual ya en tiempos normales es algo necesario, sino, además, a mitigar el impacto que la actual pandemia genera en todos los niveles de la sociedad chilena, y con especial énfasis en los de mayor vulnerabilidad.

La misión tradicional del Fogape consiste en facilitar el acceso a distintos tipos de financiamiento otorgándole una garantía estatal a la empresa, para respaldar dichas deudas. Está dirigido a Personas Naturales con Giro Comercial o Jurídicas que no cuenten con garantías hipotecarias o prendarias, suficientes, para dejar en garantía.

Como es sabido, el día 24 del mes de abril pasado fue publicada la Ley Nº 21.229, que aumenta el capital del Fogape y flexibiliza temporalmente sus requisitos, estableciendo un Reglamento de Administración del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios, aplicable a las Líneas de Garantía COVID -19, inyectando 3 mil millones de dólares para fortalecer la capacidad crediticia del Fondo, e incorporando a los beneficios de la ley no solo a las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, sino también a las grandes empresas, que tienen como tope de ventas un millón de UF.

Esta ley indica que podrán optar a financiamientos con Garantías COVID-19 las personas, naturales o jurídicas, que sean empresarios o empresas, y cuyas ventas netas anuales no excedan de 1.000.000 de Unidades de Fomento. Se entenderán por “empresas” a los postulantes que tengan esa calidad al momento de solicitar un financiamiento con Garantía COVID-19, y las ventas anuales corresponderán a las ventas netas del impuesto al valor agregado (IVA) de los bienes, productos o servicios propios del giro de la empresa. La estimación de ventas y su calificación como empresa, independiente de su naturaleza jurídica, deberá ser realizada por la institución financiera que otorga los financiamientos.

Los financiamientos que garantice el Fondo, cuando sean otorgados por instituciones que tengan acceso a financiamiento del Banco Central de Chile, deberán tener una tasa de interés anual y nominal que no exceda del equivalente a la tasa de política monetaria más un 3%.

Durante el proceso de formación de la Ley Fogape, se tuvo especial atención a la necesidad de asegurar que los bancos cumplan efectivamente con los créditos a las pymes, y no entregarlos preferencialmente a las grandes empresas. También hubo preocupación por los empresarios no bancarizados y por los independientes y trabajadores informales, previendo que, si decreta una cuarentena prolongada, éstos últimos tendrían serias dificultades para sortear la crisis sanitaria, lo que efectiva y lamentablemente se está haciendo realidad en estos días.

A la hora de evaluar los resultados de la aplicación de la ley, hasta el momento se puede concluir que existe preocupación por parte de la Pyme por considerar que los bancos no están a la altura de lo que se esperaba, acusando lentitud en la tramitación, rechazos de créditos, muchos de ellos sin una explicación, utilización de Dicom para determinar el otorgamiento de créditos, lo que no se ajustaría al reglamento y espíritu de la ley, la cual considera que en esta especial situación por la que atraviesan las empresas desde el mes de octubre del año pasado hasta la pandemia de estos días, para la concesión de los créditos no se tenga en consideración la mora de pagos en que puedan haber incurrido producto del “estallido social”, restringiendo este impedimento sólo a aquellas empresas en mora con fecha anterior a la señalada circunstancia, según se señala en el Artículo 14 letra f) que dice: “los créditos no podrán ser otorgados a micro o pequeñas empresas que se hayan encontrado en situación de mora en el sistema bancario superior a 30 días al 31 de octubre de 2019. No podrán ser otorgados a empresas medianas y grandes (I y II) que se hayan encontrado en situación de mora en el sistema bancario superior a 30 días al 31 de marzo de 2020. Dichas restricciones no serán aplicables cuando las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes (I y II) hayan dejado de estar en mora al momento de solicitar el financiamiento con Garantía COVID-19”.

Por parte de la Convergencia Nacional de Gremios Pyme y Cooperativas de Chile, se cuestiona el financiamiento a las grandes empresas con el Fogape, o que el apoyo de parte del gobierno a ellas se mezcle con las medidas hacia las Pymes. Esto tiene similitud con las críticas que el gobierno de los Estados Unidos ha recibido por beneficiar a grandes empresas con fondos destinados para empresas de menor tamaño, como ya lo vimos, pero en el caso del Fogape, tal como se señala en los Antecedentes del presente análisis, a los beneficios del Fondo “*se incorpora de forma permanente las Medianas Empresas y de forma transitoria las Grandes Empresas que no cuentan con garantías o que estas sean insuficientes, para presentar a las Instituciones Financieras en la solicitud de sus financiamientos”.,* por lo tanto, si bien no se incurre en algo ilegal, sería conveniente, especialmente en este período de crisis, que este fondo se destinase exclusivamente a las empresas de menor tamaño, para poder medir en forma transparente y precisa el real grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en beneficio de este sector.

Otro punto importante que se debe tener en cuenta es que se garantice que un 45% de los fondos vayan a empresas de menor tamaño y que sólo se utilicen los fondos para capital de trabajo. Se espera, además, que se asegure el acceso universal de la mayor cantidad de empresas a los créditos y evitar que los bancos sólo blinden sus carteras actuales, traspasando garantías privadas a las del Fogape.

A pesar que la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras señala que la banca ha aprobado un total de 40 mil créditos COVID -19, desde el sector de las pymes se sostiene que, además de la lentitud de la tramitación y rechazos de créditos, los montos entregados son menores al máximo equivalente de tres meses de ventas que contempla la ley.

Así las cosas, según lo que ha expresado públicamente el presidente de la Multigremial de Emprendedores, Juan Pablo Swett, en el mejor de los casos se entregarán solo 300 mil créditos Fogape, lo que dejaría sin una solución de liquidez a más de 700 mil emprendedores, es decir, el 70% del universo de Pymes al cual va destinada la ayuda se quedaría sin el beneficio.

Por lo anteriormente señalado, sería conveniente y saludable para la debida transparencia del sistema, que el Administrador del Fondo tomara las medidas necesarias para asegurar el fiel cumplimiento por parte de la banca de lo establecido en la ley Fogape, que en su Artículo 10, Limitaciones y/o Exclusiones, señala que: “El Administrador del Fondo podrá marginar de futuras Líneas o limitar su participación en ellas, a las instituciones financieras que no hubieren otorgado y desembolsado los financiamientos en el plazo indicado por el referido Administrador, o que no cumplan con las condiciones que se establezcan en las respectivas Bases COVID-19”.

Por otra parte, así como es necesario asegurar que las Pymes reciban en plenitud lo que el Estado ha comprometido para ayudarlas a continuar funcionando y manteniendo empleos, también resulta urgente dar una respuesta a aquellas empresas de mayor tamaño que, junto con constituir una importante fuente de ingresos para miles de trabajadores y pequeñas y medianas empresas proveedoras de productos y servicios, resultan estratégicas para la economía y funcionamiento del país, como son, por ejemplo, las líneas aéreas nacionales Latam, Sky y JetSmart, vitales para el transporte de pasajeros y carga, que en estos días están pidiendo ayuda al gobierno, al igual que sus congéneres a nivel mundial para evitar la quiebra de sus compañías, como es el caso del grupo de aviación alemán Lufthansa, que ha requerido del gobierno de su país un paquete de ayuda de 9.000 millones de euros, para lo cual ha ofrecido en garantía la entrada del Estado alemán en el 25% de su capital.

De esta forma, la intervención del Estado para el salvamento de las grandes y estratégicas empresas nacionales es algo que se practica en todos los países afectados por la pandemia Covid-19, y Chile no puede ser una excepción al respecto, por lo que resultaría urgente asumir a la brevedad una definición de las políticas a aplicar en esta materia, como así también asegurar que la aplicación de la ley Fogape sea una herramienta de real beneficio para las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, lo que podrá corroborarse por el estado en que se puedan desenvolver en el futuro próximo.

Marcos Cisternas Sandy

Ingeniero (EJ) en Administración de Empresas

Observatorio de Desarrollo Estratégico Regional (ODER)

Dirección de Extensión y Vinculación con el Medio

Universidad de Tarapacá.

BIBLIOGRAFIA DIGITAL:

http://www.cmfchile.cl

https://www.bancoestado.cl

https://elpais.com/economia

https://www.dw.com/es

https://www.europapress.es

https://www.imf.org/e