



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y  
ADMINISTRATIVAS  
ESCUELA DE AUDITORÍA

PREPARACIÓN PROYECTO TESIS DE GRADO II

**“ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA ENFRENTAR LA CRISIS FINANCIERA  
EN LAS PYME”**

Memoria para optar al Grado Académico de Licenciado en  
Sistemas de Información Financiera y Control de Gestión y al  
Título Profesional de Contador Público y Auditor

DANIELA SOLEDAD CHICAHUAL DÍAZ

Profesor guía: Karime Chahuan

21 DE NOVIEMBRE DE 2010

SANTIAGO - CHILE

“El Éxito es reconocer que somos útiles, humildes y desinteresados, ya que el amor, la sonrisa, el cariño y el respeto de los demás es la plataforma sólida de quien verdaderamente es exitoso. Se hace realidad aquel proverbio... siembra y recogerás.... lo demás viene por añadidura”.

(Montenegro, 2008)

## AGRADECIMIENTOS

Durante estos años de carrera universitaria, me he llenado de muchos momentos de alegrías y entusiasmo, pero también en algunas oportunidades existieron desánimos que me hicieron decaer; sin embargo estando en la culminación de una más de tantas etapas vividas, se mantienen en el corazón aquellos grandes momentos que me hicieron crecer.

Aprendí que gracias al esfuerzo, perseverancia y humildad podemos llegar a cualquier parte. Es este el momento de agradecer a todas aquellas personas que me ayudaron y motivaron en alguna instancia, para finalizar mi formación académica.

Mi primera expresión de gratitud es para quien me ha cuidado y respaldado en las etapas más importantes de mi vida...muchas gracias Dios.

Un especial agradecimiento a mi familia, por su incondicional apoyo durante todos estos años, por haber confiado en mis capacidades y brindarme calidez y amor, devolviendo con una sonrisa la alegría cuando fuera precisa, sin esperar nada a cambio. Gracias a todas aquellas personas que aportaron con granitos de arena para animarme en algún momento; siempre fueron oportunas esas palabras de aliento. "Toda siembra tiene su retribución".

Agradecer a los profesores que marcaron mi formación académica, ayudando a fraguar el futuro profesional, gracias a cada uno por haber aportado con su sabiduría y calidez durante estos años.

Y finalmente, gracias a mi profesora guía Karime Chahuan, por su simpatía y buen sentido del humor, por su inmensa comprensión, ayuda y apoyo. Gracias estimada profesora Karime.

Y ahora... a volar por un prometedor futuro...

## **DEDICATORIA**

Con mucho cariño, consagro estas líneas a mi familia, por ser un pilar importante en mi vida, muchas gracias por el apoyo, confianza, aliento y amor que día a día recibo de ustedes, queridos tíos, abuelos y primos, y en especial a mis padres José y Mercedes quienes me brindaron comprensión, apoyo, y dedicación en este camino que inicie hacia la persecución de mi sueño de ser una profesional.

Con mucha emoción, agradezco a una persona muy especial, que ha estado conmigo incondicionalmente. Por su amor sincero y por su apoyo durante todos estos años en los grandes y difíciles momentos, por su bondad, alegría y compañerismo, Carlos Cisternas Rozas.

# ÍNDICE

	Página
RESUMEN.....	9
<b>CAPITULO I: ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>10</b>
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
1.2. OBJETIVO GENERAL.....	12
1.3. OBJETIVO S ESPECIFICOS.....	12
1.4. METODOLOGÍA.....	13
1.4.1. Procedimientos.....	13
<b>CAPITULO II: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>18</b>
2.1. ANTECEDENTES GENERALES.....	18
2.2. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.3. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.....	24
1. Características frecuentes de las políticas actuales.....	26
1.1. Actores.....	26
1.2. Orientaciones y Objetivos.....	26
1.3. Modalidades.....	26
1.4. Gestión.....	27
1.5. Evaluación.....	27
1.6. Necesidades de políticas de calidad.....	27
2. Elementos y aspectos de una política pública de excelencia.....	28
2.1. Estructura de una política pública de calidad.....	29
2.2. Aspectos en una política pública de calidad.....	29
(a) Políticos y Legislativos.....	30
(b) Técnicos, Administrativos y Legales.....	30
(c) Financieros y Fiscales.....	30
(d) Comunicacionales.....	31
3. Políticas, Normas, Campos de Políticas.....	31
4. Calidad de las Políticas y el soporte institucional.....	32
5. Estructura y sustancia de las políticas.....	33
6. Instrumentos de Planificación.....	33
7. Oferta Pública.....	34

2.4.	POLÍTICAS ECONÓMICAS.....	36
2.5.	LEY N° 20.343 MODIFICA DISTINTOS CUERPOS LEGALES.....	37
1	Ampliación de la cobertura de los instrumentos de garantía..... estatal	37
2.	Fortalecimiento y promoción de medidas alternativas al..... financiamiento bancario	37
3	Contenido del proyecto de ley.....	38
	(a) Modificaciones en materia de securitización.....	38
	(b) Establecimiento de un mecanismo..... excepcional para instrumentos de deuda de oferta pública transados en bolsa	40
	(c) Homologar a 4% la tasa de impuesto a..... los intereses de créditos de institucionales extranjeros	41
	(d) Créditos sindicados de compañías de seguros.....	41
	(e) Autorizar a las Cajas de Compensación..... de Asignación Familiar para otorgar mutuos hipotecarios endosables	42
	(f) FOGAPE.....	43
	(g) Extensión de plazo para el pago de impuestos de ..... morosos hasta 36 meses.	43
	<b>CAPITULO III: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ECONOMICAS.....</b>	<b>45</b>
3.1	CARACTERISTICAS GENERALES.....	45
	3.1.1. Reconstitución del marco ético político que orienta..... la política en análisis	45
	3.1.2. Diagnóstico que caracteriza la situación de las Pequeñas..... y Medianas Empresas	47
	3.1.3. Catastro y Clasificación de la oferta pública.....	49
3.2.	PRINCIPALES CONCEPTOS Y CATEGORÍAS.....	51
	3.2.1. Componentes de la Estrategia de Intervención.....	51
	1. Definición del Problema.....	51
	2. Etapa del problema sobre el que se desea..... intervenir	52
	3. Expectativas en torno al cambio que se desea..... generar	52
	4. Población Objetivo: el sujeto de la intervención.....	53
	5. Ámbito de la intervención.....	54
	6. Criterios de focalización.....	55
	7. Ejecutor de la intervención.....	55
	8. Oferta Programática.....	57
	9. Metodologías y Técnicas de Intervención.....	60
	10. Temporalidad de la intervención.....	61

3.2.2. Componentes del Modelo de Gestión.....	62
1. Institucionalidad.....	62
2. Participación Institucional.....	63
3. Coordinación.....	63
4. Recursos.....	64
5. Fiscalización y Control.....	65
6. Modalidades de acceso a los programas.....	66
7. Monitoreo y Evaluación de programas.....	67
3.3. ANÁLISIS DE LA OFERTA PÚBLICA EN MATERIA SOCIAL.....	68
3.3.1. Coherencia.....	68
3.3.2. Pertinencia.....	69
3.3.3. Suficiencia.....	70
3.3.4. Eficiencia.....	73
3.3.5. Eficacia.....	74
3.4. COMPARACIÓN DE LAS TENDENCIAS GENERALES DE LA OFERTA PÚBLICA EN ANÁLISIS Y LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	77
3.4.1. Tipología de la política desde el punto de vista de los..... modelos de gestión	77
3.4.2. Tipología de la política desde el punto de vista de las..... estrategias de intervención.	80
3.5. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA.....	83
3.5.1. Recomendaciones a la Política propiamente tal.....	83
3.5.2. Recomendaciones a la oferta pública que..... operacionaliza la política	83
3.5.3. Recomendaciones específicas a programas.....	84
<b>CAPITULO IV: DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....</b>	<b>85</b>
4.1. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.....	85
4.2. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	87
4.2.1. Análisis de agenda en función del diseño, gestión..... y evaluación	87
4.2.2. Análisis del programa en función del diseño, gestión..... y evaluación	93
MARCO CONCEPTUAL PRINCIPALES MODIFICACIONES A..... LAS NORMAS Y LEYES	104

CONCLUSIÓN.....	110
REFERENCIAS.....	113
BIBLIOGRAFIA.....	120



## ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1: Representa el Ciclo Analítico de las Políticas Públicas.....	25
Figura 2: Caracteriza el Concepto de las Políticas Públicas.....	28
Figura 3: Representa las variables que se unen para obtener una..... política de calidad	29
Figura 4: Muestra los recursos que podría llegar a generar las..... medidas Pro Crédito	65
Figura 5: Representación de los tipos de política desde el punto de ..... vista de las estrategias de gestión.	79
Figura 6: Representación de los tipos de política desde el punto..... vista de las estrategias de intervención.	82
Figura 7: Representa el Modelo de Intervención de la política.....	85
Figura 8: Representa el Modelo de Gestión de la política.....	86
Figura 9: Ciclo Analítico de Agenda de las Políticas Públicas.....	92
Figura 10: Ciclo Analítico del Programa de las Políticas Públicas.....	103

## RESUMEN

La presente investigación está realizada con la finalidad de analizar las políticas económicas que se implementaron en Chile a raíz de la crisis financiera originada el año 2008 o también llamada crisis de las hipotecas subprime. El propósito del análisis y evaluación de las políticas económicas es generar una perspectiva más acabada de las orientaciones, aciertos y debilidades de dicha política, en la idea de contribuir por esta vía a su mejoramiento.

Este análisis será desarrollado a través de una metodología propuesta por el Departamento de Evaluación de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), creado para asesorar técnicamente a equipos de instituciones públicas que diseñan, implementan y/o ejecutan políticas, programas o proyectos sociales, proveyéndoles de un marco conceptual y operacional que les permita analizar críticamente el diseño de sus intervenciones y formular las recomendaciones que contribuyan a potenciar la calidad de las acciones, con especial énfasis en las políticas y programas de carácter intersectorial.

Para el término de esta investigación se espera que las políticas económicas hayan conseguido el objetivo por el cual fueron planteadas, es decir, que su enfoque sea al del grupo objetivo y que las estrategias diseñadas solucionen el problema de fondo.

# Capítulo I ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

## 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### *Enunciado*

La economía global está pasando por una compleja situación económica que ha producido la desaceleración de los mercados, en particular de las economías más importantes que derechamente están en recesión (Patillo, G. 2009; 1). Esta situación afecta en no menor fuerza a nuestro país, que ya está sintiendo los síntomas de la crisis financiera con índices de desempleo que aumentan, disminución de la demanda de todos los sectores y pronósticos poco favorables para los próximos trimestres. Es por esto que todos los gobiernos están tomando medidas económicas para poder enfrentar de mejor manera los efectos de esta crisis global, y Chile no es la excepción. Según el economista Luis Escobar (2009;1): “la crisis de hoy es la peor de todas que ha afectado la actividad económica, lo cual ha significado una contracción generalizada del mundo industrializado que no se había visto en 60 años”.

En los últimos años los gobiernos de turno han realizado políticas públicas e instrumentos destinados a apoyar a las empresas en especial a las Pyme, ya que representan un mercado mucho mayor que el de las grandes empresas, pero la sensación generalizada de los empresarios es que se ha avanzado muy poco, porque las medidas dispuestas por el gobierno no han llegado al centro del problema (Astorga, M. 2009;1). Por ello es que se requieren urgentes medidas económicas para mitigar los efectos.

Para hacer frente a estos problemas la presidenta Michelle Bachelet ha anunciado una serie de medidas Pro Crédito que pretenden continuar con el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Ministerio de Economía, 2009;1). Estas medidas están enfocadas principalmente a estimular el crédito bancario y no bancario, incentivar más opciones de financiamiento de personas y empresas (en especial las

Pyme) y promover una mayor competencia en el sistema financiero (Gobierno de Chile, 2009; 1).

Debido a esta situación, este proyecto de investigación está orientado a analizar las políticas económicas puestas en marcha para enfrentar la crisis financiera específicamente en la pequeña y mediana empresa, por lo tanto este estudio busca responder las siguientes interrogantes:

#### *General*

- ¿Cómo ha sido la implementación de las políticas económicas para enfrentar la crisis financiera en las Pyme?

#### *Específicas*

- ¿Cuál es el origen de las políticas económicas?
- ¿Cuál es el objetivo de las políticas económicas implementadas por el gobierno?
- ¿Cuáles son las características de las políticas económicas?
- ¿Quiénes son los encargados de la ejecución e implementación de las políticas económicas?

## **1.2. OBJETIVO GENERAL**

Analizar las políticas económicas implementadas en Chile para enfrentar la crisis financiera en apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas.

## **1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- OBJETIVO 1: Describir el marco contextual de la política u oferta pública.
- OBJETIVO 2: Identificar los objetivos de la política pública.
- OBJETIVO 3: Describir las características de la política a analizar.
- OBJETIVO 4: Contrastar la política pública con los antecedentes de la crisis financiera a modo de determinar su consistencia.

## 1.4. METODOLOGÍA

Este trabajo de Investigación está basado en el paradigma cualitativo y el alcance será de tipo descriptivo - explicativo, ya que se determinarán las características y evaluación de las políticas para obtener un panorama más acabado de su implementación en la economía.

### 1.4.1. *Procedimientos*

A partir de esta información se procede al análisis realizando los siguientes procedimientos:

- 1) Recopilación de la información y sistematización para tener una visión más acabada del contexto, y problema al cual va dirigida la política.
  - a) Reconstitución del marco ético político que orienta la política económica: Explorar todas aquellas fuentes concernientes a las orientaciones de la política que den cuenta del grado de prioridad gubernamental y sectorial atribuida al tema, así como también de los principios y criterios de gestión definidos como relevantes en el diseño e implementación de acciones específicas desarrolladas en este ámbito (Mideplan, 2000).
  - b) Elaboración de un diagnóstico que caracteriza al grupo o problema objeto de la política: Recoger, actualizar y/o sistematizar los antecedentes que den cuenta de la situación que afecta al grupo al cual va dirigida la política, o que caracteriza centralmente el problema que justifico su creación (Mideplan, 2000).
  - c) Catastro y clasificación de la política económica: Identificar el conjunto de programas, acciones, servicios y medidas que el estado pone a disposición del grupo objetivo involucrado en la política, caracterizando en lo sustantivo, las orientaciones centrales de esa oferta, atendiendo principalmente a su objetivo

final, al tipo de cobertura, a los ámbitos de desarrollo abordados y al tipo de gestión realizada (Mideplan, 2000).

2) Establecer la base de análisis de la política, a través de las características estructurales más importantes.

a) Análisis de la Estrategia de Intervención: Identificar la manera como determinado agente (una institución o instancia) define la situación que afecta al grupo y la forma en que intenta contribuir a su mejoramiento y/o superación. Los componentes básicos de un modelo de intervención son (Mideplan, 2000):

- i. La definición del problema.
- ii. Etapa del problema que se quiere intervenir.
- iii. Expectativas en torno al cambio que se desea generar.
- iv. La población objetivo: sujeto de la intervención.
- v. Ámbito de la intervención (espacio en la cual la intervención tiene lugar).
- vi. Criterios de focalización (individual, familiar, escolar, institucional).
- vii. Ejecutor de la intervención (agente intermediador entre la oferta programática y el beneficiario).
- viii. Oferta Programática
- ix. Metodología y técnicas de la intervención.

b) Análisis del Modelo de gestión: Identificar el nivel institucional en que se inscribe una intervención, esto es, el marco regulador o normativo que define las atribuciones, responsabilidades y competencias de los agentes institucionales que participan en la intervención y que establece los mecanismos a través de los cuales debe operar determinado programa. Los componentes básicos de un modelo de intervención son (Mideplan, 2000). :

- i. Institucionalidad (donde se ejecutan funciones vinculadas al diseño, implementación, gestión y evaluación de la oferta).

- ii. Participación institucional (quien otorga qué servicios y/o beneficios).
- iii. Coordinación (operaciones de las que depende el funcionamiento de un programa donde concurren distintas instituciones).
- iv. Recursos (asignación presupuestaria).
- v. Fiscalización y control (marco normativo que define las competencias y atribuciones de cada agente/nivel involucrado en el programa).
- vi. Modalidades de acceso a los programas (quienes acceden o no a dicho programa)
- vii. Monitoreo y Evaluación de programas (presencia o ausencia de función evaluativa en el diseño programático)

3) Análisis de la política, desde el punto de vista de su coherencia, pertinencia, suficiencia, eficiencia y eficacia: Esta etapa consiste en formular juicios que den cuenta de cuan coherente, pertinente, suficiente, eficiente y eficaz es la oferta pública en análisis, teniendo en consideración la comparación de los distintos elementos que ya han sido caracterizados en las etapas anteriores (Mideplan, 2000).

4) Comparación de tendencias generales de la política económica en análisis y las definiciones estratégicas de la misma (Mideplan, 2000).

a) Realizar la Tipología de política desde punto de vista de los modelos de gestión: Sistematización de los tipos de política que es posible encontrar, a partir de la caracterización y análisis de la oferta existente, considerando, en este caso, los modelos de gestión prevalecientes. Se deben considerar los siguientes criterios de clasificación (Mideplan, 2000) :

- i. Institucionalidad (sectores del aparato público responsables administrativa, presupuestaria y operativamente de diseñar, implementar y ejecutar las acciones correspondientes a una determinada política).
- ii. El origen del diseño de la política.



- iii. El tipo de oferta considerando el origen de su implementación.
- iv. El nivel del estado que ejecuta directamente la política (distinguir si el ejecutor de la política es el estado o bien el municipio).

Se deben clasificar los tipos de política según categorías relativas a sus modelos de gestión.

- i. Política Tradicional (Aquellas que sus funciones de diseño y ejecución se concentran en el nivel central).
  - ii. Política Estratégica (Visión sectorial que en ocasiones coincide con distribución sociodemográfica).
  - iii. Política Dirigida o intencionada (se diseña de manera ad hoc a los problemas y necesidades que presentan los beneficiarios)
  - iv. Política focalizada (La oferta se define desde las características que el grupo presenta)
- b) Realizar la Tipología de política desde punto de vista de las estrategias de intervención. Sistematización de los tipos de política que es posible encontrar, a partir de la caracterización y análisis de la oferta existente, considerando, en este caso, los modelos de estrategias de intervención prevaletes. Se deben considerar los siguientes criterios de clasificación (Mideplan, 2000):

- i. Los objetivos de la política.
- ii. El satisfactor considerado en la estrategia (medio por el cual se pretende resolver el problema).
- iii. Forma en la que se define el grupo objetivo (si determinada política cubre una necesidad o considera los recursos y oportunidades de los sujetos)
- iv. Énfasis de la estrategia (forma de impactar sobre la situación final)

Se deben clasificar los tipos de política según categorías relativas a estrategias de intervención.

- i. La política compensatoria (tienden a paliar necesidades básicas insatisfechas).

- ii. La política □ormalizadota ( satisfacen necesidades básicas y a la vez dan oportunidades para mejorar por si mismos sus condiciones de vida)
- iii. Política habilitadora (inversión en grupos para que mejoren por si mismos sus condiciones de vida y transfiriéndoles capacidades para resolver por sí mismos sus necesidades).
- iv. Política Integrativa (promueve la realización de acciones de inversión social con vistas a favorecer la autonomización de los sujetos y su inserción social).

5) Formulación de recomendaciones a la política (Mideplan, 2000).

- a) Recomendaciones a la política propiamente tal: Recomendaciones derivadas del análisis de coherencia.
- b) Recomendaciones a la oferta pública que operacionaliza la política: Recomendaciones derivadas del análisis de la eficiencia y suficiencia realizado previamente.
- c) Recomendaciones específicas a programas: Juicios conclusivos señalados en torno a la pertinencia de la política.

6) Analizar los resultados obtenidos presentando y describiendo los datos que fueron procesados en las distintas etapas del procedimiento.

7) Discusión de los resultados se realizará mediante la interpretación de la información adquirida en la etapa anterior. Dando a conocer las conclusiones relacionadas con el logro de los objetivos propuestos en el inicio de la investigación, la contribución al tema de investigación y las sugerencias relacionadas con el tema en cuestión.

8) Informe Final de la investigación, que considera cada una de las etapas anteriores realizadas.

## **Capítulo II MARCO TEÓRICO**

### **2.1. ANTECEDENTES GENERALES**

Desde comienzo del siglo XV se producen grandes transformaciones en las civilizaciones europeas occidentales que culminan conformando una nueva época. Con los descubrimientos geográficos se amplía el conocimiento del mundo, nuevos mercados se abren y la economía experimenta nuevas transformaciones (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

A comienzos del siglo XVI surge el mercantilismo mediante la teoría del enriquecimiento de las naciones a través de la acumulación de metal precioso. El oro y la plata son el objetivo del comerciante y por lo tanto se pueden considerar como el impulso al intercambio de mercancías (Torres, 1996). Es así como España fue considerada la nación más rica del mundo, su fuente de riqueza eran principalmente los metales preciosos que provenían de sus dominios coloniales (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

En los últimos siglos medievales se forman las monarquías nacionales, que se expandieron a través del desarrollo económico con nuevos grupos que para realizar sus actividades necesitaban de libertad, que solo la encontraban con el rey quien les otorga franquicias a cambio de los recursos necesarios para reforzar su autoridad (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

Las primeras manifestaciones del capitalismo se desarrollaron en las ciudades libres del norte de Italia y los Países Bajos, que habían acumulado grandes cantidades de dinero (capital) gracias al comercio con oriente. Es así como el capitalismo y las monarquías nacionales generaron una relación de mutuo beneficio. Las nuevas monarquías necesitaban financiar sus empresas, su burocracia y los servicios públicos, para lo cual recurrían a los mercaderes y banqueros que habían logrado grandes fortunas. Por su parte los reyes otorgaban

privilegios que favorecían el desarrollo de sus negocios (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

De esta forma apareció la economía nacional, que se produjo por la intervención en los negocios de los nacientes estados. Algunas prácticas fueron establecer tarifas aduaneras, implantar medidas proteccionistas y conceder monopolios (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

Como una reacción a las políticas intervencionistas implementadas por los estados monárquicos se generó la teoría de la libertad económica, su teórico Adam Smith sostiene que los estados no deben intervenir en la regulación del comercio, y deben regirse únicamente por las leyes naturales de la oferta y la demanda. Para esta teoría es fundamental la acumulación del capital (ahorro) puesto que lo que no se consume se reinvierte generando un beneficio ilimitado (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

Es así como los actores del mercado actúan según su propio interés; por ejemplo, el capitalista, quien posee los recursos y el capital, busca la maximización del beneficio propio por medio de la acumulación y reproducción de los recursos, del capital; los trabajadores, quienes trabajan por la recompensa material que reciben (el salario) y, por último, los consumidores, quienes buscan obtener la mayor satisfacción o utilidad adquiriendo lo que quieren y necesitan al menor precio posible (Wallerstein, 1999). Este crecimiento fue posible gracias a la acumulación del excedente económico que generaba el empresario privado y a la reinversión de este excedente para generar mayor crecimiento, lo cual generó industrialización en las regiones del norte.

De la llamada escuela de Manchester además de Smith, se destacó otro discípulo llamado David Ricardo que en su teoría reafirma las ideas de Smith, pero además plantea como indispensable mantener los salarios de los trabajadores en niveles de subsistencia para evitar procesos inflacionistas que deprecian los

ingresos reales. El autor del libro Principios de la economía política John Stuart Mill planteo la necesidad de una cierta intervención estatal al agudizarse la distancia económica y social entre la burguesía y los sectores obreros generada en el último tercio del siglo XIX por un conjunto de transformaciones en la industria, agricultura, transporte, comunicaciones y comercio que se resume bajo el término de Revolución Industrial (Jiménez, y cols, 1996).

La Revolución Industrial provocó alto índice de cesantía entre artesanos y campesinos, formando la nueva clase social: el proletariado o clase obrera. Esta situación significó un motivo para que intelectuales progresistas criticaran el modelo capitalista de producción, buscando una alternativa al problema social basado en la solidaridad y en la justicia distributiva. Por el modelo idílico que estos pensadores quisieron implantar estas posturas serían conocidas como socialismo utópico. Fracasados estos proyectos surge el socialismo científico sostenido por Karl Marx, secundado por su amigo Friedrich Engels. Esta doctrina consiste en la transformación radical del Estado Capitalista en Estado Socialista (Jiménez, y cols, 1996).

En el siglo XX una de las herencias de la Primera Guerra mundial fue la transformación de EEUU de ser un gran deudor a la principal potencia acreedora del mundo. Sus aliados en Europa, Inglaterra y Francia no lograron traducir en la misma proporción la victoria militar y avances tecnológicos, puesto que fueron las economías más afectadas. De esta forma contrajeron una millonaria deuda con Estados Unidos que provocó un fuerte crecimiento de la economía norteamericana (Jiménez, Salgado & Soto, 1996).

El mercado bursátil se había desarrollado al igual que la producción industrial y, en vista de que las cotizaciones de las acciones subían con regularidad cundió la fiebre de invertir en la bolsa de valores. Esto provocó una alta demanda que subió las acciones a alturas increíbles. El 25 de octubre quedó en la historia como el jueves negro, en pocas horas las cotizaciones de 16

millones de acciones bajaron a un 40% su valor, y así arrastró a la actividad industrial y a toda la economía norteamericana produciendo la gran depresión de los años 1930. Debido a esta situación los bancos intentaron revitalizar la actividad financiera cobrando las deudas a los bancos europeos dando a la crisis el carácter de internacional (Jiménez, y cols, 1996).

Como respuesta a la gran depresión surgió la teoría económica de John Maynard Keynes, llamada teoría Keynesiana. En el libro “La teoría general del empleo, el interés y el dinero” centra el análisis de las causas y consecuencias de las variaciones de la demanda agregada y sus relaciones del nivel del empleo y de ingresos. El interés final es controlar la economía en las épocas de crisis mediante el gasto presupuestario del estado, política que se llamo política fiscal (Krugman, & Wells, 2007).

Desde este punto de vista resulta oportuno conocer como ha sido el desarrollo de las teorías económicas a lo largo de la historia, y la manera en que se deja establecido el papel que juega el estado en la economía de los países. Especialmente en la época de crisis donde se hace indispensable que el estado a través de políticas públicas garantice el equilibrio de los mercados.

## **2.2. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La aparición de las políticas públicas está relacionada al siglo XX al desarrollo del estilo de Estado llamado Welfare State, o también conocido con el nombre de Estado Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir el inicio de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a zonas donde su competencia era escasa o nula (originalmente la seguridad social). Esta asociación entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estreche más con el tiempo favoreciendo el estudio de las políticas dentro del punto de vista de la Teoría del Estado (López, 2007; 1)

Hasta el siglo XIX la intervención del Estado se restringía a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero va a ser en la II Guerra Mundial en donde se desarrollan y se generalizan las intervenciones públicas o políticas estatales que darán origen al Estado bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas.

Las políticas estatales comienzan a desarrollarse fluidamente en la década de los setenta en Estados Unidos, como consecuencia de la convergencia de corrientes de diferentes disciplinas para hacer frente a nuevos desafíos de las instituciones públicas y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces, con los que afrontar nuevas demandas (Kostka; 2004, 1).

A principios de la década de los ochenta, una nueva visión rompió con la idea de considerar las políticas públicas como un resultado de un sistema político. Esta nueva visión considera las políticas estatales como un producto (output) y presumirá a partir de esta visión de que son las políticas públicas las que definen la política, y que constituyen un medio para observar los cambios que se generan en el sistema (Kostka; 2004, 1).

El análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos. Este planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción universal, compleja y sin límites claros al proceso, concepción desarrollada por Charles E. Lindblom, por otro lado el proceso que separa las diversas fases del proceso es elaborada por Harold Lasswell, consiste en estudiar cada una de las fases separadamente de forma independiente. Esta última perspectiva tuvo una mayor influencia en el análisis de las políticas públicas ya que asume que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado. Así es como el proceso de políticas públicas puede dividirse en cinco partes

analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados (Kostka; 2004, 1).

Todas las políticas estatales originan efectos y toda política estatal encubre una teoría de cambio social, debido a la relación causa y efecto en las disposiciones que rigen y establecen las acciones públicas. Pero además, conlleva costos y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para la sociedad, quienes consideran una mayor importancia los costos y beneficios que le atañen de manera individualizada. La forma de llegar estos efectos a la comunidad no es necesariamente directa, lineal o mecanizada, ya que el efecto de la política pública puede ir dirigida a sobre el equipo social o sobre la estructura (Kostka; 2004, 1).

El fragmento central de las políticas radica en la transformación de productos en impactos o efectos anhelados, por lo que cualquier intervención del estado genera una alteración natural de las cosas en la sociedad. Es por esto que las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos advirtiendo y reduciendo las desviaciones (Kostka; 2004, 1).

El análisis de las políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Este enfoque descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, en dirección a la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la tarea de las organizaciones públicas. En la práctica el análisis de las políticas públicas ha hecho viable la incorporación y aplicación de métodos privados para mejorar



determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público (Kostka; 2004, 1).

Según Maurice Blondel, los estudios realizados entorno a las políticas públicas son: "una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas" (Kostka; 2004, 1).

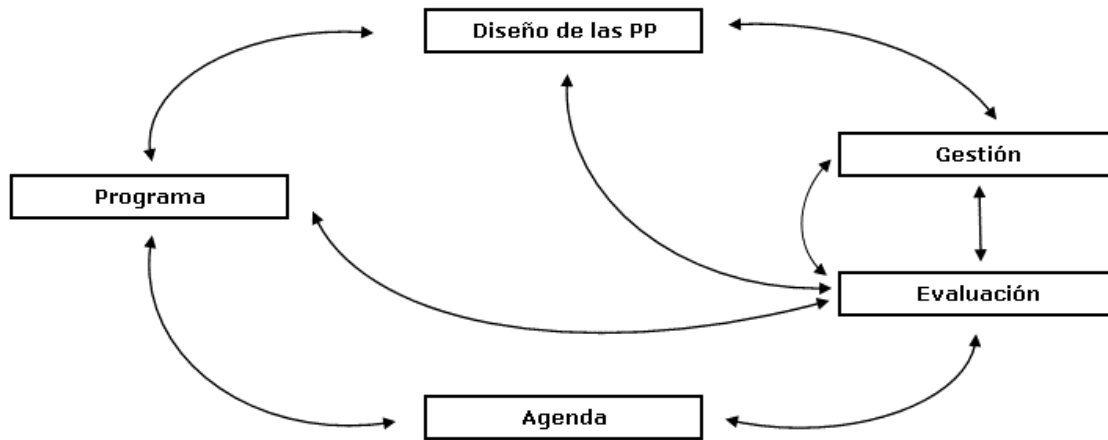
### **2.3. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA**

La Política Social se puede definir como un "conjunto de medidas e intervenciones que se impulsan desde el Estado, cuyo único objetivo es mejorar la calidad de vida de la población y lograr una elevada integración social, facultando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión (económica, política, territorial y sociocultural)". Las Políticas se encuentran reflejadas en forma palpable a través de los programas, y los programas se concretan en los proyectos (Mideplan, 2000).

Existen variadas formas de detallar lo que son las Políticas Públicas, en Chile Eugenio Lahera doctor en asuntos públicos y ex asesor del gobierno de Ricardo Lagos define las políticas como "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado".

Lahera en su libro Introducción a las políticas públicas muestra las etapas que conforman las políticas, se refiere específicamente a cuatro etapas básicas las cuales son: origen, diseño, gestión y evaluación.

## Ciclo Analítico de las políticas públicas



**Figura 1**

Fuente: Lahera, E; 2002.

Las sociedades dan origen a las políticas mediante las carencias y necesidades que se les van presentando, es aquí donde el estado toma un rol de importancia dentro de la sociedad, siendo el encargado de diseñar y ejecutar programas y proyectos que permitan cumplir con los objetivos de interés social. Dentro de este contexto las políticas públicas cumplen un rol fundamental dentro de la sociedad, ya que el objetivo central es alcanzar los propósitos de bien común relacionados directamente con la sociedad.

Es importante tener en cuenta que las políticas públicas también suelen llamarse medidas, planes, políticas, programas o proyectos, uno dentro de otros, pero todos pertenecen a un mismo significado que son las políticas públicas, es decir, pertenecen a un conjunto de decisiones, acuerdos y acciones de autoridades públicas, con o sin participación de privados, que buscan la solución o prevención de un problema determinado.

# **1 Características frecuentes de las políticas públicas actuales**

## **1.1. Actores**

Las políticas públicas corresponden a la acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Primero, los objetivos del gobierno son variados y no siempre apuntan a maximizar el bien público. Segundo, la acción del gobierno con frecuencia exhibe debilidades al carecer de determinados instrumentos o de la capacidad de comprometerlos con temas específicos. Y, tercero, su accionar se da en un contexto social que lo determina, en una interacción con numerosos actores de la política. Estas realidades deben ser tomadas en cuenta, a riesgo de intrascendencia en el análisis de las acciones públicas y de su capacidad operativa (Lahera, 2002, Pág. 23).

## **1.2. Orientaciones y Objetivos**

Las orientaciones de las políticas responden principalmente a presiones ejercidas por factores de poder, tienden a reflejar el interés de los grupos más poderosos de la sociedad. A su vez, las políticas se determinan a través de mecanismos poco transparentes; los políticos juegan un papel de manipulación y autoservicio en la definición de las políticas. Las políticas así determinadas con frecuencia resultan inconexas y desintegradas entre sí, ya que no existe un agente que optimice los resultados de bien público (Lahera, 2002, Pág. 25).

## **1.3. Modalidades**

Las formas de las políticas son decididas por los técnicos, frecuentemente con criterios que buscan optimizar criterios de economía e imponer modalidades de gestión privatizadoras. El diseño con frecuencia es de comprensión difícil para la ciudadanía (Lahera, 2002, Pág. 25).

#### 1.4. Gestión

La gestión de las políticas está a cargo de burócratas disconformes y desinteresados con su trabajo, quienes someten a los usuarios a un trato poco atento, con trámites lentos y resultados muchas veces negativos (Lahera, 2002, Pág. 25).

#### 1.5. Evaluación

Con frecuencia las políticas no son evaluadas o no lo son de manera rutinaria e inconducentemente a modificaciones. Cuando las hay, las evaluaciones suelen ser ejercicios endógenos, sin independencia de los evaluadores (Lahera, 2002, Pág. 26).

#### 1.6. Necesidad de políticas de calidad

Diversos factores han influido en la crítica a la manera en que se conducen las políticas tradicionales y la actual búsqueda de políticas de calidad. Por una parte, el papel del estado ha tenido revisiones profundas en el último periodo y ellas requieren de políticas renovadas. Así sucedió con el ataque neoliberal al sector público heredero de una etapa intervencionista, pero también con los nuevos énfasis puestos por los gobiernos democráticos en determinadas tareas de gobierno. Ambas revisiones han buscado, con distintas orientaciones pero con poco éxito ambas, modificar el accionar público.

Por otra parte, los adelantos tecnológicos en información y las comunicaciones han contribuido a una crisis del concepto tradicional de políticas públicas. Dichos cambios han creado oportunidades para mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. También han facilitado el manejo interno del gobierno. Así, la reflexión sobre el sector público se está centrando en sus flujos de

información y su institucionalidad también empieza a corresponder a dicho cambio (Lahera, 2002, Pág. 26).

## 2. Elementos y Aspectos de una política pública de excelencia

### 2.1. Estructura de una política pública de calidad

Como fue definido anteriormente una política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción o de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados (Lahera, 2002, Pág. 28).

#### Concepto de Políticas Públicas (PP)

PP =	<p>cursos de acción</p> <p>flujo de información</p>	<p>en relación a un objetivo público</p> <p>definido en forma democrática</p>	<p>desarrollado por:</p> <p>sector público</p> <p>comunidad</p> <p>sector privado</p>	<p>puede incluir: orientaciones o contenidos</p> <p>instrumentos o mecanismos</p> <p>aspectos institucionales</p> <p>previsión de resultados</p>
------	---	---	---	--

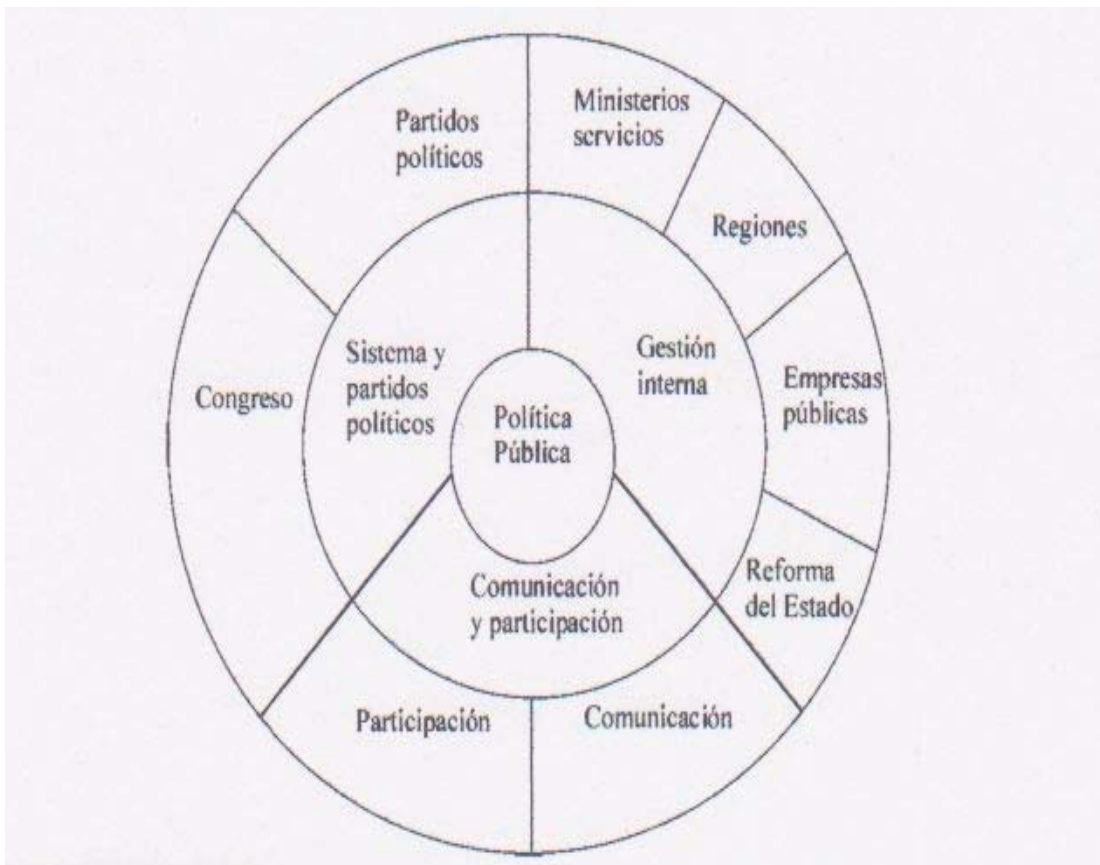
**Figura 2**

Fuente: Lahera, E; 2002.

## 2.2. Aspectos en una política pública de calidad

En una política de calidad se manejan conjuntamente sus variables: políticas y legislativas, técnicas, financieras y fiscales, y comunicacionales (Lahera, 2002, Pág. 36).

### El Mandala de las Políticas Públicas



**Figura 3**

Fuente: Lahera, E; 2002.

(a) Políticos y legislativos

Los aspectos políticos que conviene considerar incluyen la posición de los distintos grupos respecto de la iniciativa, de modo de prever los niveles de apoyo y de oposición, en particular los grupos eventualmente favorecidos o afectados.

Las políticas públicas suelen tener su origen en las demandas extendidas de la sociedad. Por otra parte, las políticas pueden originarse en procesos participativos, en los que la ciudadanía y sus organizaciones se expresen sobre los contenidos de éstas, propongan modificaciones o se opongan a ella (Lahera, 2002, Pág. 37).

(b) Técnicos, Administrativos y legales

Los aspectos técnicos incluyen factores administrativos y legales. Existe un gran arsenal de políticas públicas y mucha literatura sobre sus aplicaciones. Hay vasta información sobre mejores prácticas. Sin prejuicio de su consideración, el gobierno debe elegir, mezclar, inventar y atreverse. Con la perspectiva de las políticas que se siguen, conviene aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno (Lahera, 2002, Pág. 38)

(c) Financieros y Fiscales

Las políticas están acotadas a márgenes financieros de acción; ellas deben permitir el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, de los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre las bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la importancia de éstas y del volumen de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos (Lahera, 2002, Pág. 38).

(d) Comunicacionales

Hay temas que requieren gran esfuerzo comunicacional para ser bien atendidos. Con frecuencia, ello puede mejorar sustantivamente las políticas. Se debe determinar qué aspectos o facetas de la interacción del gobierno con el medio político, social, económico y cultural requieren mayor trabajo específico. Esto obliga no solo a definir una imagen, sino a planificar una agenda de comunicación pública que defina qué es lo que se quiere transmitir, a quiénes, cuándo y cómo se va a lograr.

La comunicación de las políticas, así entendida, es responsabilidad de todo gobierno, no sólo y a veces ni siquiera principalmente de sus sistemas de comunicación.

En los gobiernos latinoamericanos, el principal comunicador es habitualmente el Presidente. Por eso, parte de la agenda de un gobernante debe buscar transmitir mensajes que, además de otros fines, den a conocer las políticas (Lahera, 2002, Pág. 39).

### **3. Políticas, Normas, Campos de Políticas**

El concepto de políticas públicas abarca tanto a las políticas de gobierno como a las llamadas de "Estado". Con este nombre frecuentemente se alude a



políticas que cuentan con apoyo de la oposición. La amplitud del apoyo político a una política no garantiza su calidad.

Las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos, cuyo uso discriminado sólo genera confusión. Las políticas públicas permiten ordenarlos en torno a su finalidad o propósito.

El concepto se refiere a políticas simples y también a las agrupaciones bajo un solo título de varias políticas referidas a un tema o conjunto de temas. Se usa la expresión “espacio de las políticas” para denotar un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos del conjunto. De allí que con frecuencia se quiera considerar el conjunto de normas o acciones que confluyen diversos temas (Lahera, 2002, Pág. 41).

#### **4. Calidad de las políticas y el soporte institucional**

Las políticas públicas corresponden a transacciones que hacen los actores en una sociedad, en un marco institucional dado. Este marco puede ser determinante en la calidad de las políticas; si las instituciones políticas no favorecen acuerdos intertemporales o su cumplimiento, las políticas públicas serán defectuosas. Se puede tener una excesiva volatilidad o políticas muy rígidas, las que se dificultan reaccionar ante eventos cambiantes.

El que las instituciones favorezcan las políticas de mayor calidad depende en parte a las bondades intrínsecas de su entramado, pero principalmente de si dicha institucionalidad refleja una capacidad social de acordar programas coherentes, financiados, y los que se encuentren con un apoyo sostenido que les dé gobernabilidad (Lahera, 2002, Pág. 42).

## **5. Estructura y sustancia de las políticas**

Las condiciones de excelencia aquí planteadas:

- Son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública;
- A lo largo de todo el proceso analítico de las políticas públicas se pueden considerar diversas alternativas sustantivas.

Pero no hay garantía asegurada por anticipado en toda circunstancia y para todos los países:

- De la corrección de los contenidos sustantivos,
- De lo acertado de la elección de los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política,
- O de la consistencia entre ambos (Lahera, 2002, Pág. 42).

## **6. Instrumentos de Planificación**

Son todas aquellas herramientas que sirven de base al diseño, implementación, monitoreo, control y evaluación de las intervenciones sociales, en los distintos ámbitos y niveles en los que éstas tienen lugar. De esta forma, se sostiene aquí que una determinada política social (explícita o implícita) desarrolla instrumentos que permitan llevarla a cabo, desde su diseño hasta su evaluación (Mideplan, 2000).

En algunos casos, existen políticas explícitas, diseñadas como tales y consolidadas en un documento oficial que la expresa. En otros, existen políticas implícitas que se han formulado a partir de la creación de una determinada institucionalidad. Revisar las leyes que dan origen a estas instituciones permite

darse cuenta de los elementos de política social que se tuvieron en cuenta para su creación y funcionamiento (Mideplan, 2000).

Por otra parte, y en otro nivel de planificación, el país se ha comprometido con Planes Nacionales de Acción para determinados grupos o se han diseñado estrategias de descentralización de estos instrumentos a través del fomento e impulso de planes regionales y locales de acción (Mideplan, 2000).

## **7. Oferta Pública**

Se define como un conjunto de programas, proyectos, beneficios y/o servicio que el estado pone a disposición de un determinado grupo objetivo o en un ámbito específico (Mideplan, 2000).

La consolidación de la oferta vigente es el núcleo central de las políticas en análisis y ella se expresa fundamentalmente en la clasificación y descripción de los programas, servicios y beneficios que la componen. Desde la perspectiva de su cobertura, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser (Mideplan, 2000):

- a) *Universal*: su objetivo central es asegurar *al conjunto de la población* (o universo de que se trate) el acceso a los servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura, vivienda, trabajo y previsión social, justicia) (Mideplan, 2000).
- b) *Selectivo*: orientado por criterios de *focalización y/o discriminación positiva*, cuyos objetivos se diferencian en función de los grupos sociales o territorios a los cuales se dirijan (Mideplan, 2000).

Desde el punto de vista de su objetivo final, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser (Mideplan, 2000):

- a) Asistencial: su objetivo central es suplir paliativamente carencias sociales básicas que la sociedad considera inaceptables, a través de la transferencia no retornable de dinero o especies a un grupo específico (Mideplan, 2000).
- b) De inversión social: su objetivo es proporcionar a los sujetos las *oportunidades* y *capacidades* para responsabilizarse, por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida (Mideplan, 2000).

En el caso de esta clasificación, podemos encontrar también programas, proyectos, beneficios y/o servicios que contengan los dos componentes señalados. Dependiendo de los énfasis, los consideraremos “asistenciales con elementos de inversión social” o “de inversión social con componentes asistenciales” (Mideplan, 2000).

Cabe destacar que estas categorías no tienen en su definición una atribución de valor positivo o negativo, sino que dependen estrictamente del objetivo que se pretenda alcanzar. Desde la perspectiva de los ámbitos del desarrollo que se abordan y el tipo de gestión, un programa o proyecto puede ser (Mideplan, 2000):

- a) Sectorial: ofrece beneficios y/o servicios directamente, en *un solo ámbito* del desarrollo social (Mideplan, 2000).
- b) Multisectorial: ofrece beneficios y/o servicios en dos o más ámbitos del desarrollo social. Cada sector pone a disposición del programa o proyecto, su acción específica (Mideplan, 2000).
- c) Intersectorial: ofrece beneficios y/o servicios en *dos o más ámbitos* del desarrollo social, constituyendo (virtual o materialmente) una “ventanilla única”. Este tipo de programas o proyectos, requieren de un dispositivo burocrático especial para funcionar (Mideplan, 2000).

## **2.4. Políticas Económicas**

Las Políticas Económicas se definen como un sistema de medidas económicas que el Estado utiliza en interés de la sociedad o del país que representa (Borisov, Zhamin & Makarova).

Debido al incremento en la participación de los estados modernos en las economías de sus países, las políticas económicas se hacen cada vez más importantes dentro de las naciones, estas se materializan a través de las decisiones fiscales y monetarias.

Según Borisov, Zhamin & Makarova “el carácter, la orientación social y la extensión de la influencia que ejerce la política económica son totalmente determinados por el régimen político-social, por las leyes objetivas de su desarrollo”.

A través de las políticas económicas el estado realiza un plan con el único objetivo de alcanzar el desarrollo económico de la sociedad para lo cual se establecen objetivos como la estabilidad económica, estabilidad del sector externo, la estabilidad de precios, elevación de la calidad de vida de la población, reducción del desempleo y subempleo, desarrollo del mercado interno, etc. Lo principal es que la aplicación de las medidas e instrumentos conduzcan al desarrollo socioeconómico (Covarrubias, 2009; 1)

Desde este punto de vista resulta oportuno conocer que son las políticas públicas, cual es su importancia dentro de la gestión del estado, y como a partir de dichas políticas públicas se desarrolla la rama de las políticas económicas que en esta investigación serán analizadas para determinar su consistencia con el objetivo que se propone.

## **2.5 Ley N ° 20.343 que modifica distintos cuerpos legales, con el objeto de mejorar las condiciones de financiamiento para las personas y empresas.**

En el siguiente proyecto de ley se presentan una serie de reformas a distintos cuerpos legales, con la finalidad de mejorar la normativa vigente para los distintos actores que participan en el mercado crediticio. A continuación se detallan los objetivos específicos que presenta esta ley. (Ministerio de Hacienda, 2009; 1):

### **1. Ampliación de la cobertura de los instrumentos de garantías estatal**

En este punto se busca aumentar la cobertura de los instrumentos de garantía estatal que se encuentran disponibles. Para llevar a cabo este objetivo se establece el aumento del tamaño de las empresas que acceden al Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas (FOGAPE), quedando cubiertas temporalmente con este beneficio todas aquellas empresas que tengan ventas anuales de UF 100.000 a empresas con ventas anuales de hasta UF 500.000 (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

### **2. Fortalecimiento y promoción de medidas alternativas al financiamiento bancario**

En segundo lugar se pretende mejorar las medidas alternativas al financiamiento bancario, con el fin de acrecentar los niveles de competencia en el mercado crediticio. Para cumplir con este objetivo se introducen modificaciones relacionadas con la participación de las compañías de seguros en convenios de créditos o créditos sindicados, la autorización a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CAAF) para participar en el mercado de los mutuos hipotecarios endosables y la homologación a 4% de la tasa de impuesto a los

intereses pagados por institucionales extranjeros oferentes de crédito. (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Parte de los objetivos es crear el fortalecimiento y promoción de alternativas de financiamiento no bancario, para esto se dispuso una serie de modificaciones que abarcan la securitización y una modificación a la Ley de Impuesto a la Renta que deja sin efecto el pago de impuestos por las ganancias de capital obtenidas en la enajenación de nuevos instrumentos de deuda (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

### **3. Contenido del proyecto de ley**

Este proyecto de ley se origina para realizar una serie de modificaciones a leyes específicas, con el fin de generar financiamiento. Primero se modifican algunos aspectos relacionados con la securitización de activos. Luego se introducen modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta en materia de bonos y de aquellas instituciones extranjeras oferentes de créditos. En tercer lugar, se realizan modificaciones al DFL 251, DE 1931, que rige las Compañías de Seguro. En cuarto lugar, se introducen modificaciones a las leyes que rigen las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. En quinto lugar, se extiende el mecanismo de garantía estatal de forma transitoria DL N°2.472, y por último se modifican algunos artículos del Código Tributario en materia de impuestos adeudados y tramitar convenios de pago con Tesorería (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

A continuación se detalla el contenido de las principales modificaciones realizadas para efectos de esta ley.

#### **a) Modificaciones en materia de securitización**

- i. Eliminación del límite de 35% de activos originados o vendidos por una misma sociedad**

Antes de poner en marcha esta ley existían restricciones en materia de securitización, principalmente respecto a la securitización que los bancos y otros originadores pueden hacer de sus propias carteras. (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Para ahondar más en el tema el artículo 136 de la ley N° 18.045 de Mercado de Valores deja en claro que las sociedades securitizadoras no podrán tener en cada uno de sus patrimonios separados más de un 35% de activos que hayan sido originados o vendidos por un mismo banco o sociedad financiera relacionada a la sociedad securitizadora. De esta forma ha resultado un desincentivo para todas las entidades la securitización de los activos, porque los bancos al tener la calidad de originadores están en la obligación de utilizar sociedades securitizadoras que no sean relacionadas a ellas. (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Con la vigencia de esta ley se elimina la restricción del artículo 136 de la Ley de Mercado de Valores, para hacer posible que el activo de un patrimonio separado pueda estar compuesto en más de un 35% por activos vendidos u originados por bancos o instituciones financieras relacionadas con la sociedad securitizadora (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

## **ii. Modificación al régimen de tributación aplicable a flujos futuros Securitizados**

En Chile la securitización se ha desarrollado de manera paulatina debido al tratamiento tributario que se grava en esas operaciones, ya que no coincide en el tiempo la percepción o



devengo de los ingresos con el pago o adeudo de los gastos y costos (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Con esta finalidad se establece la modificación de la ley de Impuesto a la Renta, para permitir que la securitización de los flujos futuros, los ingresos y gastos que fueron securitizados, se reconozcan en la medida que los flujos se vayan generando (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

#### **b) Establecimiento de un mecanismo excepcional para instrumentos de deuda de oferta pública transados en bolsa**

Desde el punto de vista financiero, la emisión de los títulos de deuda representa una nueva opción al financiamiento bancario y a la emisión de acciones. La característica del mercado chileno es presentar una baja liquidez y tener una baja calidad de sus precios y elevados costos en sus transacciones (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

La diferencia aumenta en relación de las acciones de presencia bursátil, ya que nuestra legislación tributaria grava las ganancias de capital obtenida de la enajenación de estos bonos, impidiendo en muchos casos el aumento de las ventas de estos instrumentos de deuda que en caso de estar liberadas del pago de impuesto a las ganancias (Impuesto a la Renta) se hubieran realizado. De esta manera, al tener pocas transacciones de instrumentos de deuda en el mercado disminuye significativamente el grado de instrumentos disponibles y la diversificación de los portafolios, y como consecuencia se produce la disminución del mercado financiero (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Para mitigar estas falencias este proyecto de ley establece para ciertos instrumentos de deuda una clase de exención similar a la que la ley de la renta

establece en materia de acciones con presencia bursátil, con el objetivo de hacer más competitivo esta fracción de mercado. Para lograr este objetivo la ley exime del pago de impuestos por las ganancias de capital obtenidas de la enajenación de instrumentos de renta fija, teniendo que estar debidamente registrados en la Superintendencia de Valores y Seguros, transados en bolsa, en Chile, a través de sistema de remate que permita una adecuada formación de precios (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

**c) Homologar a 4% la tasa de impuesto a los intereses de créditos de institucionales extranjeros**

Se introduce una modificación al artículo 59 de la Ley de Impuesto a la Renta para homologar al 4% la tasa del impuesto aplicable a los intereses pagados en créditos externos provenientes de inversionistas institucionales extranjeros oferentes de crédito, es el caso de las compañías de seguro y fondos de pensiones extranjeros que se encuentren acogidos al artículo 18 bis de la Ley de Impuesto a la Renta. Esta modificación busca incentivar la oferta de crédito por parte de nuevos actores (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

**d) Créditos sindicados de compañías de seguros**

En la actualidad las compañías de seguros pueden participar en el otorgamiento de créditos sindicados donde concurran dos o más bancos y con un límite fijado por la Superintendencia de Valores y Seguros (DFL N° 251, Ley de Seguros); (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Esto permitirá que la participación de las aseguradoras se realice en condiciones de plazo y tasa distintas de las que se aplican a los bancos, por lo que se les reconoce a las aseguradoras un perfil de inversión distinto al de las instituciones bancarias. Se realiza a través de medidas administrativas aplicadas a la Superintendencia de Valores y Seguros (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Además de estas modificaciones esta nueva ley introduce una modificación en el artículo 21, N° 1 letra d) del DFL N° 251, autorizando a que todas las compañías de seguro puedan participar en el otorgamiento de los créditos sindicados con la concurrencia adicional de solo un banco, cambiando la actual norma que exigía la concurrencia de dos o más bancos para participar en el otorgamiento de este tipo de créditos (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

**e) Autorización a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar para otorgar mutuos hipotecarios endosables.**

No cabe duda que las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) se han transformado en un actor importante en el mercado del crédito, especialmente de aquellas personas que poseen menores ingresos (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Con la finalidad de fomentar las operaciones crediticias de las Cajas de Compensación en el año 2008 se autorizó a las CCAF a otorgar a sus afiliados créditos hipotecarios de vivienda, con el fin de facilitar el acceso a este tipo de financiamiento a los sectores de menores ingresos, porque las CCAF representan aproximadamente el 10% del mercado del crédito a nivel nacional pero esta participación ha estado limitada porque disponen de fuentes restringidas de financiamiento de largo plazo para fondar los créditos hipotecarios a sus afiliados (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Para dar más opciones de financiamiento se les otorga a las Cajas de Compensación la facultad de que los mutuos hipotecarios que originen tengan el carácter de endosables, dándoles las condiciones para que operen activamente en el mercado con riesgos acotados (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Los cambios que la ley establece van unidos al fortalecimiento de las potestades sancionatorias de la Superintendencia de Seguridad Social, pero el rol

predominante en esta materia a cumple la Superintendencia de Valores y Seguros quien ejercerá la fiscalización de las Cajas de Compensación y sus ejecutivos (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

#### **f) FOGAPE**

1. El FOGAPE se define como un instrumento financiero que permite entregar garantías a los créditos que obtengan la micro y pequeña empresa, facilitando su acceso al mercado del crédito (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

1. Debido al buen funcionamiento de este instrumento se inyectó un aporte fiscal adicional de 130 millones de dólares, además de ampliar la cobertura para empresas medianas, con ventas de hasta 100.000 unidades de fomento (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

3. En época de crisis las empresas con ventas anuales por sobre las 100.000 UF también enfrentan restricciones para acceder a financiamiento, es importante que exista disponibilidad de recursos para ellas porque generan muchos empleos y por la cantidad de pequeños proveedores que dependen directamente de su liquidez (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

4. De este modo el proyecto de ley incorpora a empresas con ventas inferiores a 500.000 unidades de fomento entregando más beneficios a más empresas que necesitan los fondos (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

#### **g) Extensión de plazo para el pago de impuestos morosos hasta en 36 Meses**

En esta materia el Código tributario establece en el artículo 192° que el Servicio de Tesorerías puede otorgar facilidades hasta de un año, en cuotas periódicas, para pagar los impuestos adeudados. Estas facilidades se ofrecen a

los contribuyentes que acrediten dificultad para pagar los impuestos al contado. Permitiendo que los deudores morosos tengan efectivas opciones para saldar sus deudas, de manera que solucionen el endeudamiento que los aqueja (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Además de las ventajas que estipula el Código Tributario es de mucha importancia para los periodos de crisis económica dar más facilidades y opciones que permitan el normal cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

Por esto la Ley propone una norma excepcional que consiste en ampliar el plazo de suscripción de los convenios de pago, para esto se amplía el plazo de pago de doce meses a treinta y seis meses como máximo, manteniendo las condiciones anteriores de pago en cuotas periódicas y sucesivas (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

## **Capítulo III ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS**

### **3.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES**

#### **3.1.1. Reconstitución del marco ético político que orienta la política en análisis**

A partir del segundo semestre del 2008 surge en los Estados Unidos la peor crisis financiera internacional que haya afectado a ese país, desarrollada principalmente por el desmoronamiento del sector bancario, debido a la falta de regulación en el mercado financiero provocando niveles de apalancamiento masivo y una toma de riesgo excesiva (Viera-Gallo, 2009;1).

Este problema se vio reflejado en el mercado de las hipotecas en el cual se entregaron créditos a personas que no tenían la suficiente solvencia monetaria para responder a las obligaciones de pago con las instituciones bancarias haciendo que el precio de las viviendas se disparara a niveles altísimos. El problema surgió cuando las entidades financieras desconocieron verdaderamente el riesgo asumido y cuando se confió en que la sola plusvalía de la propiedad era garantía de pago de las responsabilidades asumidas. Este tipo de crédito fue imitado por la mayoría de los mercados financieros del mundo desarrollados lo cual le dio el carácter de internacional (Viera-Gallo, 2009;1).

Cuando comenzaron a darse los primeros signos de no pago de los créditos hipotecarios y frenarse el precio de las viviendas, se generó una crisis de confianza en los mercados financieros de las naciones desarrolladas, provocando el colapso de los grandes bancos y otras instituciones financieras, y poniendo en jaque la estabilidad del sistema financiero global (Viera-Gallo, 2009;1).

A partir de septiembre del 2008 la crisis comenzó a extenderse por las economías emergentes a pesar de que muchas de las economías no poseen una

exposición directa al tipo de activos financieros responsables de la crisis. De igual forma comenzó a introducirse en el sector financiero, generando una incertidumbre que afectó el flujo de los créditos y produciendo un movimiento en cadena de toda la economía con consecuencias adversas en el consumo, las inversiones, comercio internacional, y la creación de empleo (Viera-Gallo, 2009;1). El menor crecimiento que están experimentando los países se origina debido a la baja que existe en el mercado inmobiliario ya que esto debilita la cadena productiva interna y las importaciones de recursos y materias primas necesarias para la construcción que hacen bajar las tasas de crecimiento de Estados Unidos, esto implica que también se produzca una baja en los países que tienen un alto componente de exportaciones hacia este país (Johnson; 2007, 1)

En el caso de Chile las condiciones económicas y sociales con las que enfrenta la crisis son inigualables con respecto anteriores. En primer lugar por el ahorro de recursos que se vino generando en los últimos años gracias a el elevado precio del cobre que aumento las arcas fiscales. Pudiendo utilizar los recursos en políticas públicas sin tener que acudir al endeudamiento externo (Viera-Gallo, 2009;1). Uno de los factores que originaron el alza de precios del metal rojo han sido los intensos procesos de industrialización en los países asiáticos que son los principales consumidores del cobre que produce nuestro país (Fazio, 2008;1).

En segundo lugar, cuando se inicio la crisis externa el tipo de cambio había recuperado el nivel de competitividad gracias a la intervención activa del banco central para fortalecer la posición de liquidez internacional en la economía chilena y enfrentar de mejor manera el deterioro del entorno externo. El Banco Central incrementó en US\$5.750 millones sus reservas internacionales, un 70% del programa inicial anunciado, lo que representa un aumento de 30% en su liquidez internacional respecto al nivel de fines de marzo de este año (Banco Central, 2008;1)

En tercer lugar se ha desarrollado un sistema de protección social mucho más amplio que beneficia a los sectores populares y de clase media (Viera-Gallo, 2009;1). La pensión básica solidaria ha sido enfocada al 40% de la población de menores recursos que no cotizó previsionalmente, así como el aporte previsional solidario complementario que favorece a todas aquellas personas de clase media que a pesar de poder jubilar tienen una pensión menor. Además de abarcar a los trabajadores independientes igualando sus derechos con los de los trabajadores dependientes, implantando progresivamente la obligación de cotizar en algún sistema de AFP. También han sido beneficiado jóvenes por un subsidio estatal dirigido a las empresas para incentivar la contratación de jóvenes menores de 24 años y los matrimonios adultos mayores tendrán la posibilidad de percibir una pensión que en conjunto podría llegar a los ciento cincuenta mil pesos (Matamala; 2008, 1).

Además otro factor importante es que el país cuenta con regulaciones bancarias muy estrictas que hacen del sistema financiero un medio sólido y confiable. El economista Luis Escobar señala que Chile “puede girar contra sus ahorros para financiar una política de gasto fiscal contracíclica. El gobierno de Chile está en una posición en que dispone de activos que superan las deudas que mantiene, lo cual le permite acceder a los mercados de créditos”.

### **3.1.2. Diagnóstico que caracteriza la situación de las Pequeñas y Medianas Empresas**

Para la definición de pyme existen varias clasificaciones de “pequeña y mediana empresa”, dependiendo de la variable usada para medir su tamaño (ventas anuales y número de trabajadores). Concentran casi la totalidad de las empresas existentes en nuestro país y son un grupo heterogéneo difícil de analizar ya que tienen participación en rubros muy variados.



La crisis financiera internacional afecta en mayor o en menor medida a la operativa de las empresas que deben afrontar desafíos relevantes, sin embargo los desafíos son mayores para las pymes que componen alrededor del 99% de las empresas de Chile y concentran el 80% del empleo (Patillo, 2008;1).

Los principales problemas de las Pymes medianas que impiden su desarrollo son la relación que existe con los grandes clientes, la razón principal es la forma unilateral como los grandes compradores, públicos y privados, determinan sus plazos y formas de pago. En el caso de las empresas de menor tamaño el principal problema que deben enfrentar es la falta de capital de trabajo, ya que es la herramienta fundamental para el funcionamiento normal de las operaciones de la empresa (CIPYME, 2008; 61).

Estos problemas tienden a agravarse con la fuerte crisis existente, principalmente por la contracción del sistema financiero que ha restringido sus créditos y/u otorgado sólo a sus clientes Prime (CIPYME, 2008; 61). Debido a esto es que en este momento el impacto más fuerte que afecta a las pyme es su acceso al financiamiento. Por lo general los créditos que el sistema financiero otorga a las pyme se caracterizan por las altas tasas, plazos cortos y elevadas garantías (Patillo, 2008; 1). Sin embargo, el crédito a largo plazo se otorga para financiar activos que se pueden constituir fácilmente en garantías (terrenos y edificios) (Cabrera, Cuadra, Galetovic & Sanhueza, 2002; Pág. 51).

Debe evitarse lo sucedido en crisis anteriores donde los grandes compradores aumentan el plazo de pago de sus pequeños proveedores, provocando el cierre de miles de pymes, no por falta de competitividad, sino por el abuso de la posición dominante de sus grandes clientes (CIPYME, 2008; 61). No es menor recordar que el precio de las tres últimas crisis económicas que ha vivido el país fue pagado principalmente por las pequeñas y medianas empresas, sus propietarios y trabajadores (el 70% de sus trabajadores y casi la totalidad de los empleos más precarios de nuestro país) (Astorga, 2008; 1).

### **3.1.3. Catastro y Clasificación de la oferta pública**

Para enfrentar la crisis financiera la presidenta Michelle Bachelet anuncio el pasado mes de marzo un conjunto de medidas destinadas principalmente a dar mayor liquidez y capitalización para la banca, el apoyo que entrega el gobierno esta orientado a las micro y pequeñas empresas, complementando así el Plan de estímulo Fiscal de US\$ 4.000 millones que se encuentra en funcionamiento desde enero de este año (Gobierno de Chile, 2009; 1).

El objetivo de las medidas pro crédito “es propiciar la generación de más proyectos con mayor financiamiento para los emprendedores del país, por medio de este plan que tiene por finalidad estimular el crédito bancario y no bancario, incentivar más opciones de financiamiento para personas y empresas especialmente las Pyme- y promover mayor competencia en el sistema financiero” (Gobierno de Chile, 2009; 1).

Por su parte el ministro de hacienda Andrés Velasco explico: “que estas medidas van a engrasar engranajes del sistema financiero para que el crédito fluya, poniendo énfasis en la competencia como el mecanismo para que la plata llegue a quien le tiene que llegar”. En su opinión, la idea es que tanto las entidades financieras como los otros actores (compañías de seguro, cajas de compensación, mercado de capitales, microcrédito) sean alternativas reales de financiamiento y que las personas y las pyme tengan la opción de elegir entre varias opciones. “Eso redundará en crédito más barato, condiciones más atractivas, plazos más largos y variedad de alternativas” (Velasco, 2008; 1).

Para obtener una visión más acabada la oferta pública (conjunto de programas, proyectos, beneficios y/o servicios que el estado pone a disposición de un determinado grupo objetivo o en un ámbito específico) se clasificará desde la perspectiva de su cobertura, objetivo final y por último desde el ámbito del desarrollo y tipo de gestión.

Desde el punto de vista de la cobertura de la iniciativa pro crédito se clasificará en:

- **Selectivo:** Es una oferta pública selectiva en el sentido de que sus objetivos se diferencian en función de los grupos sociales.

Para las personas de ingresos medios está el conjunto de medidas para estimular la demanda y el financiamiento para la adquisición de viviendas.

Para las Pequeñas, Medianas y empresas de mayor tamaño están las medidas destinadas a fortalecer el financiamiento, aumentando sus recursos y garantías.

También se capitalizará el Banco Estado para potenciar el crédito disponible destinado a las empresas de menor tamaño y para aquellas familias que quieran adquirir una vivienda.

Desde la perspectiva de su objetivo final la iniciativa pro crédito se clasifica en:

- **Inversión Social:** Es una oferta pública de inversión social, ya que su objetivo es proporcionar a los sujetos las oportunidades y capacidades para responsabilizarse, por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida entregando las posibilidades de créditos financieros a personas y empresas.

Desde la perspectiva de los ámbitos del desarrollo que se abordan y el tipo de gestión se clasifica como:

- **Multisectorial:** Es una oferta pública multisectorial ya que ofrece beneficios y/o servicios en dos o más ámbitos del desarrollo social. Cada sector pone a disposición del programa o proyecto su acción específica.

## **3.2. PRINCIPALES CONCEPTOS Y CATEGORÍAS**

### **3.2.1. Componentes de la Estrategia de Intervención**

#### **1. Definición del Problema**

La crisis financiera internacional afecta en mayor o en menor medida a la operativa de las empresas que deben afrontar desafíos relevantes, sin embargo los desafíos son mayores para las pymes que componen alrededor del 99% de las empresas de Chile y concentran el 80% del empleo (Patillo, 2008;1).

Los principales problemas de las Pymes medianas que impiden su desarrollo son la relación que existe con los grandes clientes, la razón principal es la forma unilateral como los grandes compradores, públicos y privados, determinan sus plazos y formas de pago. En el caso de las empresas de menor tamaño el principal problema que deben enfrentar es la falta de capital de trabajo, ya que es la herramienta fundamental para el funcionamiento normal de las operaciones de la empresa (CIPYME, 2008; 61).

Estos problemas tienden a agravarse con la fuerte crisis existente, principalmente por la contracción del sistema financiero que ha restringido sus créditos y/u otorgado sólo a sus clientes Prime (CIPYME, 2008; 61). Debido a esto es que en este momento el impacto más fuerte que afecta a las pyme es su acceso al financiamiento. Por lo general los créditos que el sistema financiero otorga a las pyme se caracterizan por las altas tasas, plazos cortos y elevadas garantías (Patillo, 2008; 1). Sin embargo, el crédito a largo plazo se otorga para financiar activos que se pueden constituir fácilmente en garantías (terrenos y edificios) (Cabrera, Cuadra, Galetovic & Sanhueza, 2002; 51).

## 2. Etapa del problema sobre el que se desea intervenir

Esta política económica ha sido creada para intervenir durante el desarrollo de la crisis económica cuando los índices de crecimiento están en caída y hay un incremento en la inflación.

Dentro del primer trimestre del 2009 la economía se contrajo 2.1% con respecto de igual periodo al año anterior, siendo las actividades que se contrajeron la Industria, Minería, Comercio, Transporte y Construcción (Banco Central, 2009; 2). En consecuencia, el desempleo aumento en el trimestre febrero-abril quedando en un 9.8% (INE, 2009; 1).

Por otra parte, la inflación que acumula el año 2008 llega a un 7.1%, el cual estuvo compuesto por un IPC marcado por aumentos en siete de ocho grupos que componen la canasta, siendo el área de transporte el único que minimizo sus precios (INE, 2009; 1). Durante el mes de abril del año 2009 el Índice de Precios al Consumidor tuvo una variación del -0.2%, continuando con la tendencia negativa de los últimos meses, acumulando un -0.9% en lo que va del año. (INE, 2009; 1).

## 3. Expectativas en torno al cambio que se desea generar

La principal premisa que busca continuar con la ayuda a la Pequeña y Mediana Empresa apoyando con mayor liquidez y capitalización para la banca, a modo de conseguir financiamiento y que el crédito fluya hacia las Pyme.

Las expectativas que desea generar esta política desarrollada por el gobierno es:

- Estimular el crédito bancario a través del fortalecimiento del programa CORFO, FOGAPE y de la capitalización del Banco Estado.

- Estimular el crédito no bancario aumentando la capacidad de préstamos de las compañías de seguro, y promover la securitización para los préstamos de las empresas más pequeñas
- Incentivar más opciones de financiamiento a través de las instituciones bancarias y no bancarias mencionadas anteriormente.
- Promover más competencia en el sistema financiero con mayor presencia de instituciones crediticias en el mercado.

#### 4. Población Objetivo: el sujeto de la Intervención.

Las Pequeñas y medianas empresas PYME, según el Ministerio de Economía se clasifican en empresas pequeñas; aquellas que al año venden productos o servicios por valores entre 2.400 y 25.000 UF, y las medianas empresas son aquellas que venden anualmente entre 25.000 hasta 100.000 UF (SII, 2009; 1). Las Pyme están concentradas principalmente en tres sectores de la actividades de comercio (mayorista y minorista), industria y servicios (tales como restaurantes y hoteles) (Bravo, Crespi & Gutiérrez, 2002; 21).

Los problemas más comunes que enfrentan las Pymes medianas son la relación que existe con los grandes clientes, la razón principal es la forma particular con que los grandes compradores, públicos y privados, determinan sus plazos y formas de pago. En el caso de las empresas de menor tamaño el principal problema que deben enfrentar es la falta de capital de trabajo, ya que es la herramienta fundamental para el funcionamiento normal de las operaciones de la empresa (CIPYME, 2008; 61).

Su acceso al financiamiento suele ser más caro y complejo en relación con las empresas grandes por el riesgo que suelen tener por los siguientes factores (Solís, 2000; 1):

- Existe menos información histórica del negocio que en las grandes empresas.
- Tienen menor información de gestión financiera–contable que las grandes empresas
- Por lo general tienen menos garantías reales que las grandes empresas
- Sus flujos de caja por lo general son menos predecibles

Por lo tanto, las Pymes son mucho más riesgosas que las grandes empresas, esto conlleva a que se le apliquen mayores tasas de interés por créditos otorgados restringiendo las opciones de financiamiento para muchas Pymes (Solís, 2000; 1).

## 5. Ámbito de la Intervención

Las medidas pro crédito surgen raíz de la fuerte crisis económica internacional proveniente de el mercado financiero norteamericano. Como una forma de contrarrestar los efectos negativos producidos en Chile el gobierno en el mes de marzo del 2009 presento 20 medidas pro crédito destinadas a crear más opciones de financiamiento para las familias de ingresos medios, microempresarios, pequeñas, medianas y empresas de mayor tamaño.

El ámbito al cual está dirigida esta intervención es a las Pequeñas, Medianas (que concentran el 80% del empleo (Patillo, 2008; 1)) y empresas de mayor tamaño, es por eso la importancia de que la crisis financiera no golpee de forma agresiva a las Pyme, para que estas puedan tener capital de trabajo y dinero a largo plazo que le permita desarrollar proyectos e inversiones a futuro generando más puestos de trabajo y puedan crecer y mantenerse en el tiempo.

## 6. Criterios de focalización

Para ser beneficiario de las medidas por crédito debe pertenecer al grupo de las empresas de menor tamaño (EMT) y en algunos beneficios se amplían los beneficios a las grandes empresas. Quienes integran este grupo son los microempresarios, las pequeñas, medianas y empresas de mayor tamaño.

- Microempresarios: según la variable de las ventas será aquella con ingresos anuales por ventas y servicios de hasta 2.400 UF (Riffo, 2008; 1).
- Pequeñas empresas: cuando los ingresos superen las 2.400 UF y lleguen como máximo las 25.000 UF (Riffo, 2008; 1).
- Medianas Empresas: todas aquellas con ingresos superiores a 25.000 UF y menores a las 100.000 UF (Riffo, 2008; 1).
- Empresas de Mayor Tamaño: son todas aquellas cuyas ventas anuales superen las 100.000 unidades de fomento (CORFO, 2009; 1).
- Familias de Ingresos medios: son todas aquellas que perciben un ingreso promedio menor o igual a 441.274 aproximadamente (Ministerio de Economía, 2009; 1).

## 7. Ejecutor de la Intervención

Las medidas pro crédito dependiendo de cada grupo al cual se dirigen son ejecutadas desde diferentes instituciones, en este caso solo se analizará los que competen a las pequeñas, medianas y empresas de mayor tamaño.

- FOGAPE: es un fondo estatal (Fondo de Garantía para los Pequeños y Medianos empresarios) que está destinado a garantizar un pequeño



porcentaje del capital de los créditos, operadores de Leasing y otros mecanismos de financiamiento, que las instituciones financieras públicas o privadas, otorguen a los micro, pequeños empresarios, exportadores y organizaciones de pequeños y medianos empresarios que no cuentan con garantías o que estas sean escasas, para presentar a las instituciones financieras en la solicitud de su financiamiento. A Partir del año 2009 permite garantizar transitoriamente a las medianas y grandes empresas. Esta institución es administrada por el Banco del Estado y es supervisado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (FOGAPE; 2004; 1). Para el desarrollo de estas medidas se inyectaron US\$ 130 millones para poder garantizar créditos por mas de US\$ 2.000 millones de dólares (Gobierno de Chile, 2009; 1)

- CORFO: Corporación de Fomento de la Producción tiene como objetivo apoyar a las empresas chilenas para que estén en condiciones de competir en el mercado actual. Su alcance va desde las empresas en forma individual y grupos empresariales que trabajan asociativamente hasta cadenas de producción. Además promueve el surgimiento de nuevos negocios que renueven y varíen sus oportunidades de negocios. Su gran objetivo es impulsar la actividad productiva nacional (CORFO, 2008; 1). El papel que aporta CORFO es facilitar el acceso a las pequeñas empresas para adquirir capital de trabajo (Gobierno de Chile, 2009; 1).
- SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica es una corporación de derecho privado filial de la Corporación de Fomento de la Producción, es considerado dentro del Servicio Público debido a que administra y opera recursos del estado. Su misión es promover y apoyar las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de la micro y pequeña empresa y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios. Su principal función en relación con estas políticas es apoyar el micro crédito a los microempresarios de mayor vulnerabilidad a través del programa capital

semilla y ayudar a los emprendedores para el financiamiento de sus proyectos (SERCOTEC, 2009; 1).

- SII: El Servicio de Impuestos Internos es una institución fiscalizadora del estado, sus funciones son la “aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente” (SII; 2009; 1).

El beneficio que otorga en función de las medidas pro crédito son la de agilizar la devolución de impuestos, permitir un tratamiento expedito de la devolución de IVA a los exportadores y darles las facilidades a los contribuyentes para el cambio de sujeto.

## 8. Oferta Programática

Los beneficios que ofrecen las medidas pro crédito a los microempresarios, pequeñas, medianas y empresas de mayor tamaño.

Destinadas a beneficiar el micro emprendimiento.

- Mediante SERCOTEC se duplicaron los recursos de apoyo no reembolsable a microempresas formales que buscan ampliar y fortalecer su presencia en los mercados (Gobierno de Chile, 2009; 1).
- También se entrega apoyo no reembolsable para el financiamiento de cursos de formación para el emprendimiento y las inversiones requeridas para su funcionamiento (Gobierno de Chile, 2009; 1).

- FOSIS aumento al triple el programa que subsidia los costos operativos de las instituciones que entregan crédito a microempresarios de mayor vulnerabilidad (Gobierno de Chile, 2009; 1).
- Se amplía el plazo, hasta mediados del 2010 para la reprogramación de la deuda tributaria de 12 hasta un plazo máximo de 36 meses (Gobierno de Chile, 2009; 1).

Destinadas a beneficiar a las pequeñas y medianas empresas

- CORFO flexibiliza su programa de reprogramación garantiza el crédito a partir del mes 12, permitiendo garantizar el crédito a las empresas con deudas de menor tamaño. Este beneficio esta destinado a las pequeñas empresas (Gobierno de Chile, 2009; 2).
- Se amplía el programa de reprogramación de créditos para las empresas de mayor tamaño quienes podrán postular a la garantía CORFO para lo cual se inyectarán más recursos (Gobierno de Chile, 2009; 2).
- Expansión de los tipos de créditos que pueden optar al Fondo de Garantía para las pequeñas empresas incluyendo aquellos Créditos otorgados por las cooperativas y las garantías provistas por las Sociedades de Garantías Recíprocas. Además se incrementa las garantías de capital de trabajo para facilitar el pago de créditos que deben ser reprogramados. También se reducirá el costo de garantía del FOGAPE para que sea más atractivo para las empresas (Gobierno de Chile, 2009; 2).
- Como una forma de apoyar a las grandes empresas, y por consiguiente, a sus pequeños y medianos proveedores, se modifica una ley para que las empresas más grandes también puedan beneficiarse de las garantías explicadas en el punto anterior (Gobierno de Chile, 2009; 2).

- Para fortalecer las garantías otorgadas por el FOGAPE, CORFO. La SBIF para efectos regulatorios los créditos con estas garantías tengan un menor requerimiento de capital para los bancos (Gobierno de Chile, 2009; 2).
- Se modifica normativa tributaria que regula las provisiones y condonaciones de créditos que los bancos realizan, permitiendo el reconocimiento como gastos deducibles (Gobierno de Chile, 2009; 3).
- Para asegurar la normal aceptación de garantías en los mercados bancarios, se flexibiliza el mecanismo de venta de bienes recibido en garantía por parte de los bancos, ampliando en 18 meses el plazo para enajenarlos, dando una valorización especial en el tratamiento de las garantías (Gobierno de Chile, 2009; 3).
- Se aumenta la capacidad de crédito para las Compañías de Seguro de 2% a 3% de su requerimiento de capital fijado por ley (Gobierno de Chile, 2009; 3).
- Se flexibilizan las normas administrativas reguladoras de la participación de las Compañías de Seguro en convenios de crédito en los bancos (Gobierno de Chile, 2009; 3).
- Se facilita la securitización de los préstamos Pymes, reduciendo los costos de créditos para este sector. Además se regulará el tratamiento tributario de la securitización de flujos futuros para las pequeñas, medianas y grandes empresas (Gobierno de Chile, 2009; 3).
- Se reduce la tasa en 4% a los intereses pagados a instituciones extranjeras otorgadoras de créditos como bancos, compañías de seguro y fondos de pensiones (Gobierno de Chile, 2009; 4).

- Se incentiva el financiamiento de las empresas a través de bonos, asegurando la tributación de intereses y liberando la tributación de la ganancia de capital a nuevas emisiones de bonos de oferta pública. El objetivo final es aumentar la liquidez y demanda de tales bonos (Gobierno de Chile, 2009; 4).
- Se promueve la emisión de bonos por parte de las empresas con ventas inferiores a un millón de UF, otorgando hasta 100 subsidios a los costos de intermediación, estructuración y emisión de bonos. Con esta medida se subsidia la colocación de bonos de nuevos emisores (Gobierno de Chile, 2009; 4).

## 9. Metodologías y Técnicas de Intervención

Como ya se ha nombrado anteriormente el objetivo principal de esta política económica es apoyar a las empresas, a los microempresarios y familias de clase media para que puedan enfrentar de la mejor manera la crisis financiera, y proporcionar las herramientas para que puedan acceder a diversas formas de financiamiento.

Las metodologías ocupadas para poner en marcha la implementación de estas medidas son:

- Medidas Administrativas destinadas a ofrecer una mayor cantidad de créditos a través de la inyección de recursos a entidades públicas y privadas, aumentando la cobertura a muchas más Pyme y abarcando a empresas de mayor tamaño.
- Ley 20.343 que modifica distintos cuerpos legales con el propósito de mejorar las condiciones de financiamiento para las personas y empresas (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

- Ley 20.318 Faculta al Presidente de la República a realizar un aporte extraordinario de capital al Banco del Estado de Chile y amplía el patrimonio de DL N° 3472 de 1980, que creó el Fondo de Garantía para los Pequeños empresarios (FOGAPE) (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).
- Circular 42 Instruye sobre las modificaciones legales incorporadas a la ley sobre Impuesto a la Renta (LIR), por la Ley 20.343 (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

## 10. Temporalidad de la Intervención

Como ya se ha explicado anteriormente esta política económica surge a raíz de la crisis financiera internacional. El comienzo de la implementación de las medidas pro crédito en su mayoría se inicia a partir del primer día del mes siguiente a la publicación en el Diario Oficial de la Ley 20.343, que es la que realiza las modificaciones a otros cuerpos legales, dicha disposición no tiene fecha de vigencia (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

La Ley 20.318 fue publicada el 2 de enero del 2009 y establece en su inciso segundo que las empresas "cuyas ventas anuales superen las 25.000 unidades de fomento y no excedan las 100.000 unidades de fomento, y de 50.000 unidades de fomento o su equivalente en moneda extranjera, para cada empresa cuyas ventas anuales superen las 100.000 unidades de fomento y no excedan las 500.000 unidades de fomento", podrán acceder al Fondo de Garantía para los Pequeños empresarios dentro del plazo de veinticuatro meses a partir de la vigencia de la Ley. La garantía del fondo no podrá tener un plazo superior a 10 años, sin perjuicio del plazo de financiamiento por el cual se otorgue (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

En relación a la circular 42 está entra en vigencia el 17 de julio del 2009 no teniendo un plazo límite para dejar sin efecto esta normativa.

### 3.2.2. Componentes del Modelo de Gestión

#### 1. Institucionalidad

Para complementar el plan de Estimulo Fiscal diseñado para amortiguar los efectos de la crisis internacional sobre la economía chilena se crea la iniciativa Pro Crédito. El Ministerio de Hacienda es el soporte institucional que sirve de base esta política, ya que está encargado de realizar las Leyes que van a permitir la implementación de las medidas pro crédito. Sus principales funciones son:

- Administrar la política fiscal en relación al entorno macroeconómico, para fomentar el potencial de crecimiento de largo plazo (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).
- Diseñar y apoyar todas aquellas iniciativas legales que permitan aumentar la tasa de crecimiento económico de tendencia (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).
- Profundizar la apertura de los mercados financieros, estimulando la integración financiera del país con el mercado internacional (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).
- Ser parte de los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio, que permitan favorecer el intercambio comercial y tecnológico (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).
- Coordinar los servicios y organismos dependientes del sector Hacienda para maximizar su contribución al crecimiento económico del país (Ministerio de Hacienda, 2009; 1).

## 2. Participación Institucional

Las instituciones que participan de este proyecto son todas aquellas instituciones estatales o privadas encargadas de ejecutar los beneficios que generan las medidas Pro Crédito. Estas instituciones fueron definidas anteriormente donde se explica quienes son los ejecutores de la intervención en relación con la estrategia de intervención, por lo que solo se nombrarán a continuación.

- FOGAPE: Fondo de Garantía para los Pequeños y Medianos empresarios (Gobierno de Chile, 2009; 1).
- CORFO: Corporación de Fomento de la Producción (Gobierno de Chile, 2009; 1).
- SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica es una corporación de derecho privado filial de la Corporación de Fomento de la Producción (SERCOTEC, 2009; 1).
- SII: El Servicio de Impuestos Internos es una institución fiscalizadora del estado (SII; 2009; 1).
- Banco del Estado de Chile: en cierta manera también participa en esta política, debido a que se aumenta su capital para aportar al FOGAPE recursos para el financiamiento de créditos a los Pequeños Empresarios.

## 3. Coordinación

El ministerio de Hacienda en conjunto con el Banco Central realizan la coordinación para que la política se implemente de forma correcta por quienes tienen que ejecutar la oferta pública. Por su parte, el Banco Central realiza sus



aportes de recursos económicos a instituciones y el Ministerio de Hacienda para complementar el Plan Fiscal crea la Ley 20.343 que realiza modificaciones a diversos cuerpos legales para mejorar las condiciones de financiamiento para personas y empresas. Luego participan las instituciones mencionadas anteriormente otorgando los beneficios que cada una ofrece.

#### 4. Recursos

Los recursos económicos aportados para la llevar a cabo las medidas Pro Crédito están distribuidas en varias instituciones que obtienen aportes importantes para financiar a las Pequeñas y Medianas Empresas.

- Para incrementar el patrimonio del Fondo de Garantía para las Pequeñas Empresas se inyectan US \$130.000.000 millones (Gobierno de Chile, 2009: 1).
- Aumento de US \$ 200 millones los fondos de CORFO para el financiamiento de las Pequeñas y Medianas empresas (Gobierno de Chile, 2009: 1).
- El Presidente de la República realiza un aporte en el capital del Banco del Estado de Chile por un monto de hasta US \$ 500 millones, en una o más transferencias (Gobierno de Chile, 2009: 1).

Las medidas Pro Crédito podrían generar crédito privado adicional de 3.600 millones de dólares, las fuentes de dicho crédito se muestra a continuación:

Préstamos adicionales potenciales intermediarios no bancarios (Cajas y Cías. Seguros)	MM US \$	300
Reprogramación CORFO	MM US \$	850
Securitización (con apoyo CORFO)	MM US \$	600
Remanente FOGAPE	MM US \$	1,850
Total	MMUS\$	3,600

**Figura 4**

Fuente: Gobierno de Chile

## 5. Fiscalización y Control

- Contraloría General de la República (CGR): es una institución superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, es totalmente autónoma del poder ejecutivo y de los demás organismos públicos (Contraloría General de la República, 2009; 1).

Su principal rol es controlar la legalidad de los actos de la Administración del Estado, y no está sometido al mando ni a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.

Las labores que desempeña la Contraloría son de carácter fiscalizador, jurídico, contable y financiero, verificando que todos los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y con sujeción a lo que la ley contempla.

- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile (SBIF) es una institución pública, autónoma, su estatuto está plasmado en el Título I de la Ley General de Bancos, según DFL N ° 3 DEL Ministerio de Hacienda (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile, 2009; 1).

Este organismo está destinado a supervisar a las empresas bancarias y otras instituciones financieras, para cuidar los intereses de los depositantes y otros acreedores y del interés público (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile, 2009; 1).

- Superintendencia de Valores y Seguros (SVS): es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que al igual que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Su función es la fiscalización de las actividades y entidades que participan en los mercados de valores y de Seguros en Chile. De esta se encarga de velar porque las personas o instituciones supervisadas desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que rijan en el funcionamiento de los mercados (Superintendencia de Valores y Seguros, 2009; 1).

## 6. Modalidades de acceso a los programas

- Capital Semilla de SERCOTEC

Este programa está destinado a los microempresarios que necesitan una cierta cantidad de dinero para poder implementar una empresa. Para poder acceder a este programa se debe postular por Internet a través de un cuestionario que pretende evaluar la calidad y sustentabilidad de la empresa (SERCOTEC, 2009; 1).

- FOGAPE

Para postular a este programa se necesita ser persona natural o jurídica que desarrollen actividades empresariales con la debida formalidad

tributaria. Se deben tener capacidad de pago suficiente para el cumplimiento de sus obligaciones y viabilidad de sus negocios. Se amplía la cobertura a las empresas de mayor tamaño hasta ingresos de 500 mil UF (FOGAPE, 2009; 1).

- Reprogramación CORFO

Son beneficiarios las pequeñas empresas y de mayor tamaño con ventas anuales de hasta 500 mil UF. Las garantías se entregan dependiendo del tamaño de la empresa. Esta línea se encuentra operativa en los bancos BCI, Corp Banca, Banco de Chile y Banco Security (CORFO; 2009; 1).

## 7. Monitoreo y Evaluación de programas

A través del Ministerio de Hacienda se publica un recuento del grado de avance que llevan las medidas Pro Crédito, dando a conocer como se lleva a cabo cada norma, ley o cambio administrativo para poder implementar las medidas que complementan el Plan Fiscal del 2009.

### **3.3. ANÁLISIS DE LA OFERTA PÚBLICA EN MATERIA SOCIAL**

#### **3.3.1. Coherencia**

La oferta pública que ha implementado el gobierno está bien orientada respecto de la relación situación - contexto, porque esta oferta pública se origina con la finalidad de aminorar o atenuar las consecuencias de la crisis económica internacional, tratando de evitar un desfinanciamiento de las Pequeñas y Medianas empresas quienes son las principales generadoras del empleo en Chile.

El apoyo entregado por el gobierno se formula a partir de la situación originada a comienzos de año donde los índices económicos se hacen cada vez más desfavorables agudizados por desempleo y la contracción del comercio. Es por esto que las empresas Pequeñas y Medianas necesitan de financiamiento para poder pagar deudas contraídas con anterioridad y seguir en funcionamiento sin tener que despedir a sus empleados.

Como se ha identificado anteriormente el principal objetivo de estas medidas económicas es financiar a los Pequeños y Medianos empresarios para una mayor fluidez de la actividad económica del país, proporcionando más herramientas en tiempos de crisis, por ejemplo se puede optar a garantías de créditos FOGAPE y CORFO, también se incrementa el financiamiento con los aumentos de los créditos ofrecidos por las Compañías de Seguro para elegir un financiamiento más conveniente, además las empresas de mayor tamaño también pueden acceder a los beneficios de garantías crediticias, etc. En este sentido existe relación entre los objetivos de; aumento de créditos y más opciones de financiamiento que sirven para atenuar los efectos que produce la crisis económica en el mercado nacional.

### **3.3.2. Pertinencia**

Este punto de vista del análisis se refiere al nivel de correspondencia existente entre los requerimientos del grupo objetivo o beneficiarios del programa y los mecanismos empleados para dar las soluciones a sus determinados problemas.

Se establece que es concordante en el sentido de que los beneficios de financiamiento están dirigidos a las empresas que son más golpeadas por la crisis financiera, como se mostró en la estrategia de intervención el financiamiento va dirigido especialmente a las Pequeñas y Medianas empresas y a Microempresarios que tienen menos recursos que las empresas de mayor tamaño y necesitan de financiamiento para continuar con sus actividades, por ser más pequeñas y más riesgosas tienen acceso a créditos más restringidos con tasas de interés más altas, que en definitiva hacen más inaccesible conseguir financiamiento.

La metodología planteada para llevar a cabo la implementación de la oferta pública se realiza a través de medidas administrativas, modificaciones de ley y circulares, en este sentido es congruente, ya que para cada acción específica se necesita un cambio en alguna ley, sobre todo con lo relacionado al aporte de capital extraordinario al Banco del Estado de Chile, ampliación de patrimonio a FOGAPE y a la modificación de la LIR y la Ley 18.045 de Mercado de Valores, que sin la entrada en vigencia y posterior publicación en el diario oficial, sería ilegal poder implementar dichos cambios. Además les da más atribuciones a instituciones como FOGAPE para ampliar la cobertura del financiamiento. En relación con las instituciones que están involucradas en el proyecto una parte son organismos dedicados a dar garantías de créditos a empresas por lo que es adecuado proporcionarles más recursos para que puedan abarcar a muchas más empresas que necesitan de apoyo para cubrir su desfinanciamiento.

El principal nivel institucional que pone en marcha la coordinación y los mecanismos de intervención es el Ministerio de Hacienda quien es el que determina la pertinencia de participación de cada institución para poder implementar cada medida pro crédito.

### **3.3.3. Suficiencia**

En esta etapa del análisis se evaluará en qué grado el conjunto de acciones que el programa está implementando está beneficiando a la población objetivo, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo para determinar cómo las medidas económicas contribuyen a la mejoramiento de la situación que origino la política.

En cuanto a la cobertura ofrecida por la oferta pública en materia de financiamiento bancario a través de CORFO se flexibiliza la reprogramación garantizando el crédito a partir del mes doce ya que anteriormente cubría desde el mes 24, y amplía su cobertura a las empresas con ventas inferiores de 100.000 a 500.000 UF.

Así mismo sucede con FOGAPE que ha aumentado la cobertura en relación a las garantías para acceder a más tipos de créditos, por que se incluyen créditos otorgados por Cooperativas y las Garantías provistas por las Sociedades de Garantías recíprocas, y al igual que el CORFO se aumenta la cobertura a las empresas con ventas inferiores de 100.000 a 500.000 UF. Además el costo de garantías se reduce a la mitad para hacerlo más accesible y atractivo para las Pequeñas y Medianas empresas. Estas garantías otorgadas por el estado (CORFO y FOGAPE) tendrán un menor requerimiento de capital para los bancos, para efectos regulatorios establecido por la SBIF.

Para facilitar el refinanciamiento de créditos a empresas se modifica la normativa tributaria para que se reconozcan como gasto deducible las condonaciones y provisiones de créditos que los bancos realizan.

Se establece para aquellas empresas que tienen activos en garantías en los bancos, un aumento en el plazo de 18 meses para enajenarlos y les da una valoración especial a las garantías en estos casos. Rige para aquellos bienes adjudicados en pago desde el 1 de marzo del 2008 al 31 de marzo del 2010. En este caso la cobertura no se aplica a medidas que abarquen más empresas sino que se amplía el plazo de enajenación, aplicándose a las Pymes que se encuentren en esta situación.

En relación a las medidas para facilitar el crédito no bancario se aumenta la capacidad de crédito que otorgan las compañías de seguro de 2% a 3% de sus requerimientos de capital fijados por ley, produciendo una mayor competencia en el mercado, además se les faculta para que puedan participar en los créditos sindicados con la participación de un solo banco no relacionado, en la actualidad está obligado a participar con dos o más bancos.

Además se reduce el costo del crédito de las Pyme a través de la securitización de los préstamos, también se regula el tratamiento tributario de la securitización de flujos futuros para las empresas de todos los tamaños y además crea una garantía para bonos securitizados de préstamos Pyme. En la cobertura que se aplica con esta medida es beneficiosa o accesible, ya que diversifica el riesgo de las Pyme.

Para todos aquellos inversionistas institucionales extranjeros se establece la tasa de impuesto del 4% de los intereses pagados, quedando afectos las compañías de seguro y fondos de pensiones extranjeros que se encuentren establecidos en el artículo 18 de la LIR. Esto origina un aumento de los créditos desde el extranjero y disminución de su costo.

Con motivo de incentivar el financiamiento a través de la emisión de bonos, las empresas podrán tributar por los intereses dejando liberada de impuestos la ganancia de capital de nuevas emisiones de bonos de oferta pública, para



aumentar la liquidez y demanda de los bonos. Para seguir fomentando la emisión de bonos a través de CORFO se otorgarán 100 subsidios a los costos de intermediación, estructuración y emisión de bonos, para empresas con ventas menores a 1 millón de UF. Esta medida está condicionada solo a algunas empresas que serán beneficiadas por este subsidio, que además deberán cumplir con los requisitos propuestos por el ejecutor.

Las medidas a las que se hace mención desde el punto de vista cuantitativo no son suficientes para abarcar la cantidad de Pymes que existen en nuestro país, se realizan esfuerzos por abarcar cada vez más y aún así el problema de fondo no se resuelve, es así como en las garantías FOGAPE y CORFO se incluyen en los beneficios las empresas de mayor tamaño de ventas anuales de hasta 500 mil UF, en vez de focalizarse en aquellas Pymes que no acceden a los préstamos bancarios por ser catalogadas como riesgosas, se les da cobertura a empresas que por su tamaño acceden fácilmente al financiamiento bancario.

En el ámbito de calidad de la política se concluye que los resultados que se obtienen de las medidas aplicadas son insuficientes para la cantidad de Pymes que existen en Chile, además de las exigencias que se les impone como ser un proyecto innovador, estar al día en las cotizaciones previsionales, también tienen que estar sin publicaciones de protesto y morosidades del Boletín Comercial, lo que imposibilita el acceso a un crédito bancario, además la evaluación de los riesgos la realizan las instituciones bancarias disminuyendo aún más las posibilidades a las Pymes que tengan estos problemas. Las empresas que se encuentran en las condiciones mencionadas es casi nula la posibilidad de acceder al financiamiento de la banca.

Pero hay otras medidas que ayudan a generar competencia en el mercado financiero como la entrada de nuevos participantes como las Compañías de Seguro que generan mayor oferta de créditos para las Pyme, la reprogramación de deudas de CORFO desde los 12 meses y la reprogramación de la deuda

tributaria hasta 3 años, son medidas que son muy importantes para la generación de financiamiento en época de crisis. A pesar de esto las medidas pro crédito son insuficientes para satisfacer las necesidades de las Pyme.

#### **3.3.4. Eficiencia**

En relación con los recursos que se han inyectado para poder llevar a cabo las medidas pro crédito el gobierno ha invertido US \$ 330 millones para los fondos de CORFO Y FOGAPE, para el financiamiento, reprogramación y garantías de créditos, el aporte de capital para el Banco Estado consistente en US \$ 500 millones. Para las demás medidas solo son modificaciones administrativas y de Ley que se ponen en marcha con la entrada en vigencia previa publicación en el Diario Oficial.

Los recursos puestos el funcionamiento de las medidas pro crédito han generado grandes beneficios para las empresas que se encuentran en situación de inestabilidad por la crisis financiera, fue anunciada por el gobierno como una alternativa real para las Pymes pero como lo analizamos anteriormente no representa beneficios que soluciones las problemáticas de los Pequeños y Medianos empresarios. Es innegable que proporciona alternativas financieras, el punto es que esas alternativas benefician más a las empresas de mayor tamaño que a las pequeñas y medianas. Por lo tanto los recursos que se implementan en los programas para los pequeños y medianos empresarios no son eficientes para lograr resultados que se esperaban en esta materia.

En general, el estado no gasta en otorgar créditos a los Pequeños y Medianos empresarios, sino que, entrega garantías de créditos y otras formas de financiamiento como securitización, créditos de Compañías de Seguro, que no resuelven el desfinanciamiento Pyme. Para dar soluciones a los problemas de financiamiento el estado debería crear un sistema de créditos especiales para pequeños y medianos empresarios, donde se consideren a aquellos que no

califican en los programas de FOGAPE y CORFO ni en las instituciones financieras, para que se les otorguen créditos directos de un organismo del estado, consistentes en préstamos en dinero dirigido a las Pymes con mayores necesidades, que por tener algunas cuotas impagas a raíz de las condiciones económicas en la cual se encuentra el país, no puedan acceder a los créditos como las grandes empresas. Además, para hacer más accesible el crédito con la banca privada es necesario que la evaluación de los riesgos la realice la institución encargada de otorgar la garantía crediticias que en este caso quedarían en manos de FOGAPE y CORFO, para que los créditos lleguen a las Pymes y con tasas mucho más accesibles.

### **3.3.5. Eficacia**

Los principales avances logrados por las medidas económicas ha sido establecer una base de apoyo para que las pequeñas y medianas empresas tengan oportunidades de financiamiento, no han sido suficientes, pero sin duda ayudan en mayor o menor grado la difícil situación que enfrenta este sector. Los principales avances se pueden observar en las medidas para facilitar el financiamiento no bancario dentro de los cuales se crean más opciones de créditos a través de las Compañías de Seguros, instituciones extranjeras como bancos, compañías de seguro y fondos de pensiones, subsidios para la colocación de bonos de nuevos emisores y exime del pago de impuesto por las ganancias de capital obtenidas por la venta de nuevas emisiones de bonos de oferta pública. Además, con estas medidas ya no será un impedimento estar en los registros de DICOM para poder postular a un crédito, ya que se elimina este requisito que antiguamente impedía a las empresas acceder a financiamiento.

Otros avances destacados se encuentran en materia de reprogramación, con medidas como la reprogramación de deudas tributarias, aumenta los actuales 12 meses a un plazo máximo de 36 meses; también el programa de reprogramación CORFO que cubre los pasivos que se tengan con bancos u otras instituciones financieras; alternativas para aquellas empresas que obtuvieron

créditos en el pasado y con la llegada de la crisis tuvieron problemas para cancelarlos.

Las principales debilidades de las medidas económicas se encuentran en materia de financiamiento bancario, en donde disposiciones como integrar a las empresas de mayor tamaño (con ventas anuales de hasta 500 UF) para que también se puedan acceder al financiamiento FOGAPE y CORFO, son medidas que en poco ayudan a financiamiento Pyme, es decir, no es una ayuda directa pero si solucionan la situación de las empresas de mayor tamaño que en muchos casos tienen a las Pymes como sus principales proveedores, y de esta forma crea un efecto cadena que incentiva la reactivación del ciclo económico. Otras medidas con dificultades son la ampliación de los tipos de créditos que ofrece el Fondo de Garantía para Pequeñas empresas (FOGAPE), que incluyen además de los bancos, los créditos entregados por las Cooperativas y las garantías provistas por las Sociedades de Garantías recíprocas, y aumento las garantías orientadas a financiar el capital de trabajo, se torna débil ya que la evaluación de riesgo de crédito sigue en manos de los bancos, por lo que una empresa que es pequeña tendrá más posibilidades de ser riesgosa que una mediana o grande, por lo tanto cuando obtengan el crédito será con tasas más altas, y terminará pagando mucho más por un mismo crédito.

Los principales desafíos que el gobierno tiene a futuro es integrar a las Pymes en sus políticas económicas de manera activa y directa, dándole mayor prioridad a sus problemas y necesidades, así como se crean medidas para facilitar el crédito bancario de las empresas de mayor tamaño, se debe enfocar a la solución de las necesidades de crédito desde sus carencias, como por ejemplo solucionar el tema de DICOM , ya no es un impedimento para postular a garantías de créditos CORFO y FOGAPE, pero sigue siendo el banco quien evalúa de acuerdo con sus políticas comerciales y de riesgos quien es el que se llevará el crédito, en este sentido las oportunidades de créditos son prácticamente nulas para aquellos que estén en los registros del boletín comercial y bancario. Los

desafíos deben ir orientados al financiamiento bancario, a la reprogramación de deudas previsionales, terminar con que las garantías las otorgue prácticamente el banco y no CORFO o FOGAPE, y que los créditos vayan en beneficio de las Pymes y no solo se solucione el problema a través de un efecto cadena, que ayuda por cierto, pero no soluciona el problema de fondo de las Pequeñas y Medianas Empresas.

### **3.4. COMPARACIÓN DE LAS TENDENCIAS GENERALES DE LA OFERTA PÚBLICA EN ANÁLISIS Y LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

#### **3.4.1. Tipología de la política desde el punto de vista de los modelos de gestión**

Para poder desarrollar este nivel de análisis es necesario haber identificado las características de la política en cuestión como está descrito en las etapas anteriores.

- a) Institucionalidad: Es una política multisectorial debido a que el agente que diseña, implementa y ejecuta la política es más de un actor, es decir, el Ministerio de Hacienda diseña e implementan estas medidas para dar facultades a otros actores que se encarguen de ejecutarlas, como CORFO, FOGAPE, Bancos, Compañías de Seguro, Securitizadoras, SII, etc.
  
- b) Origen del diseño de la política: el principal ámbito que aborda esta política es el “desempleo”, que se ve incrementado debido a la crisis financiera internacional, como se ha mencionado anteriormente se han creado las medidas Pro Crédito con la finalidad de mejorar las condiciones financieras de las empresas de mayor tamaño y de las Pequeñas y Medinas empresas, el único fin de que el financiamiento impida o frene el despido masivo de trabajadores, entendiendo que son las Pymes las que aportan la mayoría de los empleos en Chile. En este sentido se trata de una política diseñada desde la oferta, ya que considera como eje central el problema o área de necesidad que se atiende, y no pone énfasis en los atributos específicos de la población.

- c) Tipo de oferta considerando el origen de su implementación: En este caso se trata de una oferta dedicada, ya que la preocupación principal es aminorar el desempleo, ya que las empresas comienzan a disminuir sus ingresos y aumentan sus deudas.
  
- d) El nivel del estado que ejecuta directamente la política: Es una política de nivel central en el sentido de que los beneficios están a disposición de la población objetivo a nivel general o universal, ya que no es necesario ser parte de un territorio o de una localidad para poder beneficiarse de éstas, sino que cualquier Pyme y empresa de mayor tamaño del territorio nacional que cumpla con los requisitos que cada institución impone puede acceder a determinados beneficios postulando directamente con los ejecutores, como el Servicio de Impuestos Internos, Instituciones Bancarias, Compañías de Seguros, etc.

A continuación se presenta un cuadro de los tipos de política que se generan según las características antes mencionadas, desde el punto de vista de las estrategias de gestión.

<b>Política Tradicional</b>	<b>Política Estratégica</b>
<p><b><i>En función de su Ejecución</i></b>            Contiene elementos de tipo de política tradicional porque las funciones de diseño y ejecución se concentran a nivel central, delegando a las instituciones la facultad de desarrollar los programas en cualquiera de sus sucursales, y no limitadas a una localidad específica.</p>	<p><b><i>En función de institucionalidad</i></b>            Contiene los elementos de una política multisectorial porque beneficia al financiamiento de Pequeñas, Medianas y empresas de mayor tamaño, y además beneficia a las personas, ya que minimizara el desempleo que conlleva la crisis financiera en las empresas.</p>
<p><b><i>En función de su implementación</i></b>            Es una oferta dedicada, ya que se realizan los programas para aminorar el impacto de la crisis financieras en las personas (desempleo), y en las empresas Pequeñas, Medianas y de mayor tamaño. La preocupación primordial del gobierno es establecer las bases para que las empresas y personas sufran el menor impacto posible a consecuencia de la crisis.</p>	<p><b><i>En función del origen de la política</i></b>            Se considera una política estratégica porque se origina para disminuir el desempleo, lo que conlleva a realizar programas para las empresas de mayor tamaño, principales clientes de los pequeños y medianos empresarios, que finalmente son los mayores generadores de empleos en nuestro país.</p>

**Figura 5**



### **3.4.2. Tipología de la política desde el punto de vista de las estrategias de intervención**

Este análisis está enfocado a través de las estrategias de intervención caracterizadas en etapas anteriores, teniendo en cuenta sus componentes para desglosar una opinión acerca del enfoque de sus objetivos y satisfacción de las necesidades de las Pyme.

- a) Los objetivos de la política: Esta política se puede clasificar en función de sus objetivos como una política de orden promocional, porque el motivo principal es dar oportunidades para que las Pymes y empresas de mayor tamaño mejoren por sí mismas sus condiciones financieras, y entreguen capacidades para que solucionen de forma autónoma sus carencias a través de los distintos programas diseñados.
  
- b) El satisfactor considerado en la estrategia: Cuando hablamos del satisfactor de la política es en referencia a los problemas y necesidades que se desea cubrir con esta política, sí es un problema o son varios los que se desean cubrir, la mayor parte de los programas da cobertura a las necesidades de las empresas de mayor tamaño, que por consecuencia deberán beneficiar a las Pymes o parte de ellas, en el sentido de que las medianas empresas son los principales proveedores de empresas de mayor tamaño, por lo tanto se favorecen indirectamente de las medidas Pro Crédito, así como también el beneficio llegará a las personas con la disminución de desempleo.
  
- c) Forma en que se define el grupo objetivo: desde este punto de vista los programas son dirigidos a las empresas de manera en que estas con sus recursos y oportunidades puedan beneficiarse de los programas, es decir, que se le entrega el financiamiento según sus condiciones y oportunidades, no

podrán acceder a todos los beneficios, ya que para todos existen distintas condiciones y necesidades.

- d) Énfasis de la estrategia: se identifica como una política discriminante, es decir, se entregan gran parte de los beneficios a las empresas de mayor tamaño, dejando de lado la situación de las Pequeñas y Medianas empresas, solo se pretende ayudar a las Pymes con las mejores condiciones que tendrán las grandes empresas como consecuencia de las Medidas Pro Crédito, se necesitan beneficios directos diseñados desde y para satisfacer sus necesidades y carencias.

Como en la etapa anterior se presenta un cuadro de los tipos de política que se generan según las características antes mencionadas, desde el punto de vista de las estrategias de intervención.

<b>Política Integrativa</b>	<b>Política Habilitadora</b>
<p><b><i>En función de su Objetivo</i></b></p> <p>El propósito que justifica las acciones de las medidas Pro Crédito es otorgar financiamiento a las Pequeñas, Medianas y empresas de mayor tamaño, invirtiendo recursos para que los Pequeños y Medianos empresarios puedan mitigar sus necesidades de financiamiento a partir de su propio esfuerzo y capacidades, ya sea con una buena administración de los recursos y aprovechamiento óptimo de cada beneficio, y con esto se mitigue el desempleo que genera la crisis financiera, por lo tanto es una política de orden promocional.</p>	<p><b><i>En función del Grupo objetivo</i></b></p> <p>En este caso la política habilitadora pone énfasis en otorgar oportunidades para que las empresas de mayor tamaño, medianas y pequeñas mejoren sus condiciones de financiamiento, para que puedan elegir por sí mismos el tipo de crédito o modalidad de financiamiento que más les convenga, ya que uno de los objetivos planteados por estas medidas está relacionado con aumentar la competencia en el sistema financiero.</p>
<p><b><i>En función de su satisfactor</i></b></p> <p>Como se identificó anteriormente estas medidas no solo ayudan al financiamiento de las empresas, sino que también mitigan el aumento del desempleo que se genera a raíz de la crisis financiera internacional, por lo que cumple con beneficiar más de un problema o necesidad.</p>	<p><b><i>En función de su estrategia</i></b></p> <p>Es una estrategia de tipo discriminante, ya que se realizan criterios de selectividad que en la práctica benefician en la mayoría de los casos a las empresas de mayor tamaño, por los requisitos que se deben cumplir para acceder programas, como las garantías crediticias que ofrecen instituciones como CORFO y FOGAPE.</p>

**Figura 6**

### **3.5. FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA**

#### **3.5.1 Recomendaciones a la política propiamente tal**

Fue anunciado en marzo del 2009, el paquete de medidas económicas que beneficiarían a las Pymes a encontrar financiamiento bancario y no bancario, y lo que se ha encontrado son solo medidas o programas que benefician a las empresas de mayor tamaño, ya que no se toman medidas orientadas directamente desde las necesidades de las Pyme.

Es importante que se beneficien a las empresas que tienen como principales proveedores a las pymes, pero se debe actuar desde las carencias de las empresas más afectadas (Pymes) para solucionar sus problemas de financiamiento.

Como medida a corto plazo se debería crear una medida administrativa que permitiera a CORFO Y FOGAPE entregar garantías antes de que se pida el crédito, así una vez otorgadas las garantías los empresarios puedan elegir la mejor oferta de créditos.

#### **3.5.2 Recomendaciones a la oferta pública que operacionaliza la política**

Invertir recursos en las grandes empresas no soluciona el problema de fondo de las Pymes, sino que se debe destinar recursos para su financiamiento en una política destinada a las medianas y sobre todo a las pequeñas empresas, que son las empresas con menos acceso a crédito bancario.

Como medida a mediano plazo se debería crear una ley que permitiera que el Fondo de Garantías para Pequeños empresarios y la Corporación de Fomento de la Producción tengan la facultad de realizar las evaluaciones de riesgo al entregar las garantías de crédito. Además se deben generar

condiciones para que los pequeños y medianos empresarios puedan solucionar sus deudas previsionales e impedimento de acceder a garantías por encontrarse en el informe comercial.

### 3.5.3 Recomendaciones específicas a programas

Un importante cambio para las Pymes sería que se terminara con el sistema en que el riesgo es evaluado por el banco, para que instituciones como FOGAPE y CORFO, puedan evaluar los riesgos crediticios y entregar las garantías, otorgadas directamente a los empresarios y ellos con la garantía en su poder, tomar la alternativa más conveniente, porque cada trámite de garantía se debía hacer por cada banco al que se pedía el crédito.

Como medida de largo plazo sería oportuno crear una institución del estado que otorgue créditos (no garantías) para aquellas Pymes que no califican en los programas CORFO y FOGAPE, quienes tienen impedimentos a acceder a créditos en la banca y otras instituciones.

## CAPITULO IV: DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS OBTENIDOS

A lo largo de esta investigación se ha analizado las características más importantes que presentan las Medidas Pro Crédito, desglosando cada uno de sus componentes desde el punto de vista de los modelos de gestión y de las estrategias de intervención.

Como ya se ha definido, la estrategia de intervención caracteriza la manera particular en la cual el estado define la situación que afecta a las Pymes y la forma con la que se quiere solucionar el problema. A partir de estos elementos se puede realizar el siguiente esquema.

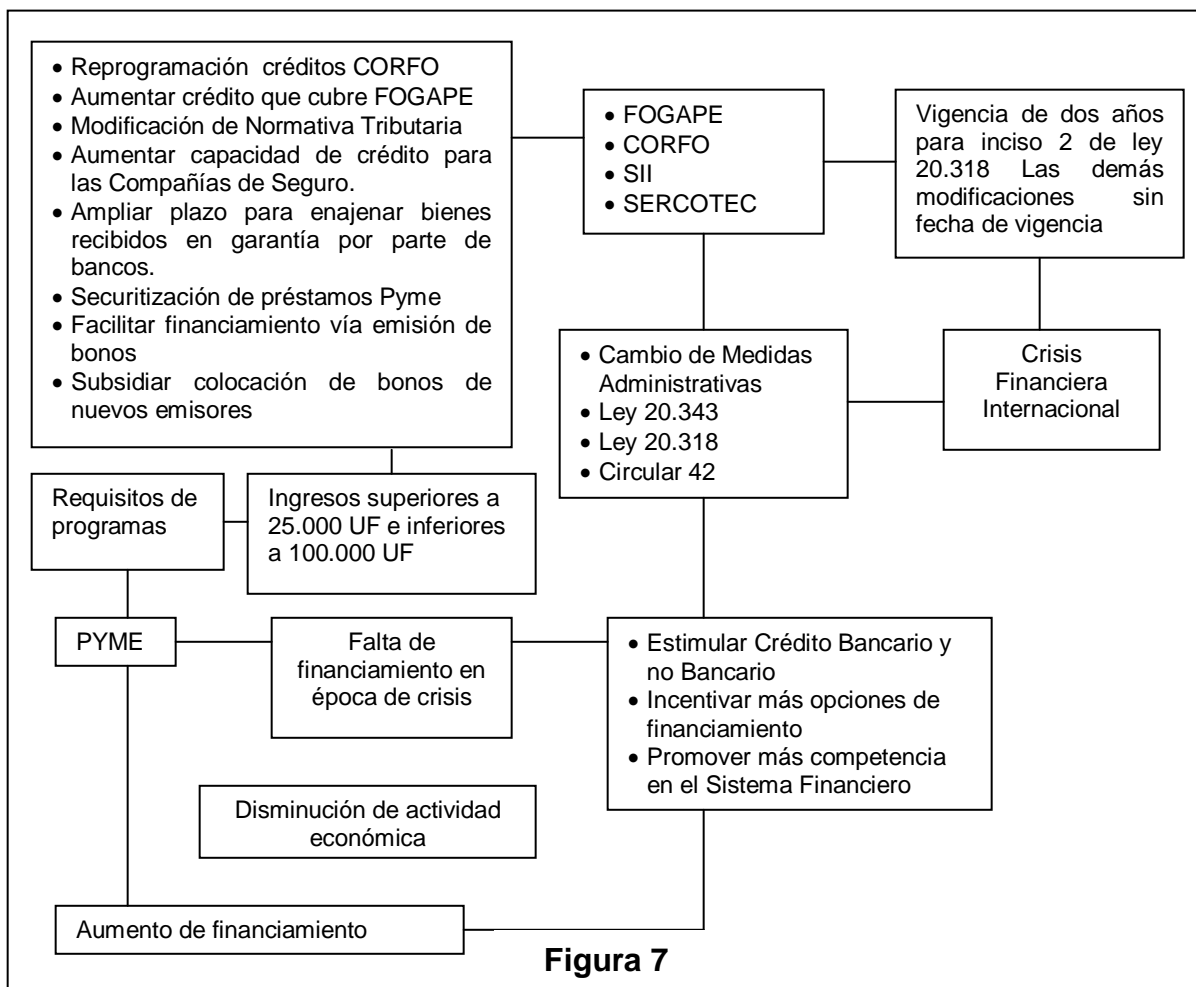
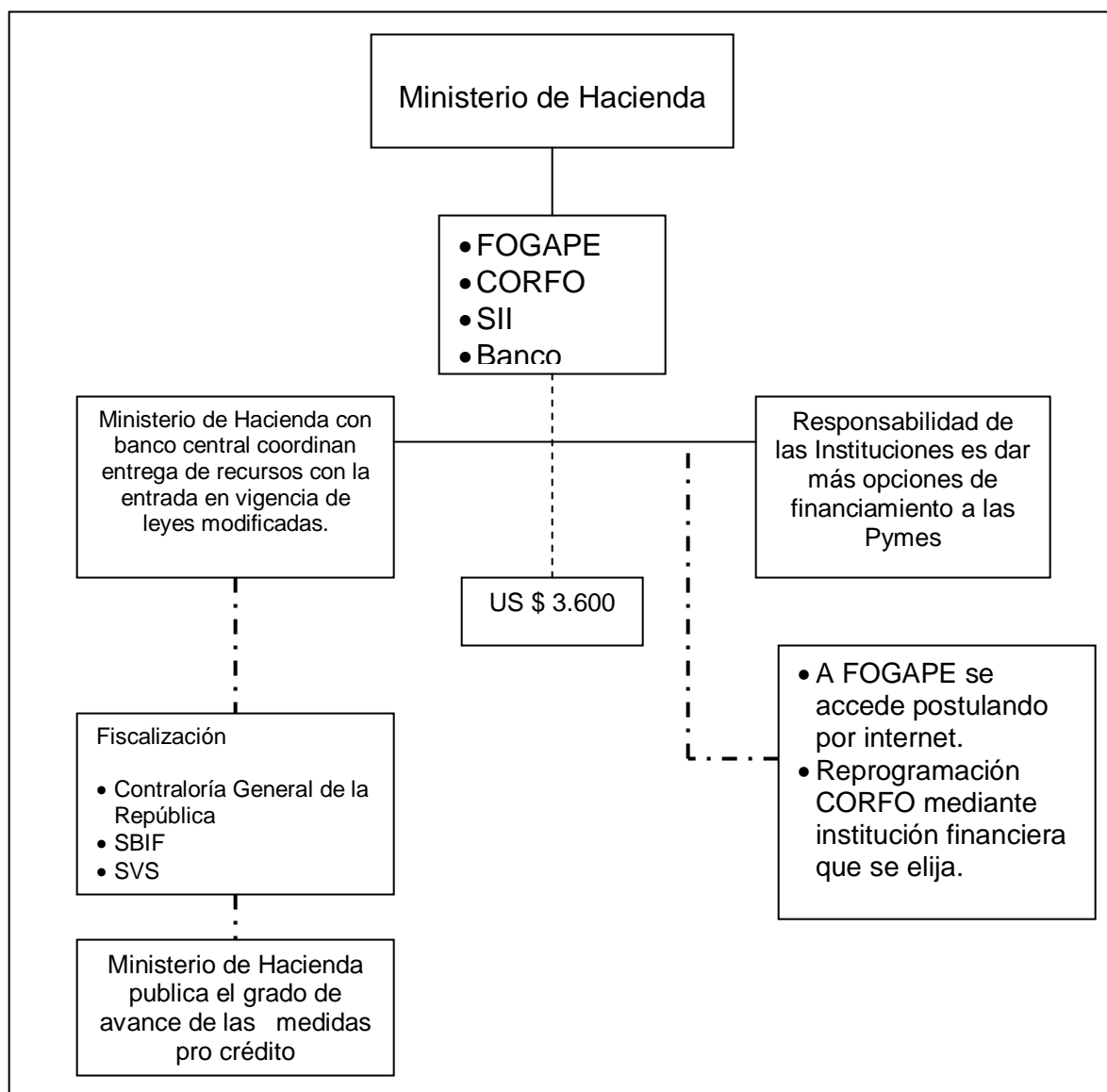


Figura 7

En el caso de los modelos de gestión se describieron en detalle todos sus elementos para poder entender la importancia del modelo en la intervención de la política, no olvidemos que corresponde al modelo institucional, aquí se definen las atribuciones, responsabilidades y competencias que debe cumplir cada ejecutor para que la intervención se realice conforme a el objetivo propuesto, y los mecanismos para que determinado programa funcione de manera adecuada. A continuación se muestra un esquema de los modelos de gestión.



**Figura 8**

## 4.2. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales conclusiones sacadas del análisis de las medidas pro crédito, cada análisis se presenta en función del diseño, gestión y evaluación de la política en donde los puntos a analizar son la agenda pública y el programa de gobierno. Creando una conclusión más acabada de las medidas pro crédito, abarcando fase por fase las características más relevantes de estas políticas económicas.

### 4.2.1. Análisis de la AGENDA función del diseño, gestión y evaluación.

Diseño	<p>El diseño de la política muestra orientaciones directas a las Pymes, se propone entregar recursos que los Pequeños y Medianos empresarios utilicen como herramientas para poder acceder al financiamiento, el cual se entrega con fondos de dinero <i>indirecto</i>, por que los recursos corresponden a garantías crediticias que disminuyen el riesgo de insolvencia que la banca les adjudica a las Pyme por tratarse de empresas de menor tamaño. Se hace mención al programa que imparte CORFO y FOGAPE, en los cuales se entregan garantías para acceder a créditos de la Banca Privada quien finalmente da la última palabra.</p> <p>En este sentido las medidas Pro Crédito están bien diseñadas por que se dan las <b>herramientas</b> necesarias para que las Pequeñas y Medianas empresas con sus propias capacidades logren encontrar el financiamiento deseado en el mercado, como por ejemplo se crean nuevos accesos a financiamiento flexibilizando la participación de las compañías de seguro en créditos sindicados, así como también aumentar la capacidad de</p>
--------	--



	<p>otorgar créditos de estas compañías, En cuanto a los otros beneficios mencionados se aumentan las opciones de financiamiento a las PYMES, por lo tanto se puede concluir que el diseño de estas políticas es coherente con lo que se quiere lograr ya que cumple con el objetivo crear más opciones de financiamiento.</p>
Gestión	<p>La agenda del gobierno creó las medidas Pro Crédito para que la gestionaran las instituciones definidas con anterioridad, como CORFO, FOGAPE, SII, Compañías de seguro, etc. Están encargadas de entregar los beneficios a los pequeños y medianos empresarios, se realiza directamente con la institución que otorga el beneficio, quienes seleccionan a las Pymes que cumplen con los requisitos. La agenda del gobierno propuso que cada institución de forma descentralizada del Ministerio de Hacienda pusiera en marcha su propio programa, el cual fue realizado gracias a la ley que modifica distintos cuerpos legales y a las medidas administrativas tomadas para cada caso.</p>
Evaluación	<p>Desde el punto de vista de la agenda pública las medidas Pro Crédito presentan <b>coherencia</b> con el marco político económico en la cual se desarrollan, ya que se insertan a raíz de la crisis financiera internacional. Están diseñadas para crear más opciones de financiamiento a las Pequeñas y Medianas empresas y juegan un papel importante en el ámbito social, el principal fin de esta política es cuidar el empleo de la clase media, así toda empresa que se encuentre en una situación riesgosa tenga alternativas para financiarse evitando los despidos masivos. La Agenda pública se creó a partir de la crisis financiera internacional</p>

	<p>originada en Estados Unidos y causada principalmente por la caída del sector bancario, a raíz de las hipotecas entregadas a personas que no tenían una suficiente solvencia para responder a las obligaciones de pago con las instituciones financieras.</p> <p>Debido a esto se generó en nuestro país incertidumbre que afectó el flujo de los créditos y sus consecuencias más importantes fueron la disminución del consumo, las inversiones, y el empleo. En este sentido es <b>pertinente</b> insertar una política que enfrente las dificultades de financiamiento que afecta a todas las empresas del país, pero con mayor fuerza a las pequeñas y medianas empresas quienes tienen dificultades por el tamaño y deudas que tienen que solventar.</p> <p>Las medidas Pro Crédito son necesarias para la estabilidad económica del país, pero en cuanto a su cobertura no son <b>suficientes</b>, las Pymes que más necesitan ayuda del estado <b>no son</b> las que acceden a los beneficios de créditos bancarios, por lo general son aquellas empresas que les cuesta conseguir financiamiento con la banca y no acceden a garantías estatales. Lo necesario para las Pequeñas y medianas empresas es obtener capital para invertir sobre todo en tiempos de crisis, también es necesario un enfoque más profundo a aquellas Pymes que no clasifican en los programas de financiamiento porque están excluidas por no poseer algunos “requisitos” como por ejemplo no estar en DICOM.</p> <p>En resumen lo que la agenda pública plantea no es suficiente para cumplir con los requerimientos y expectativas de las Pymes.</p>
--	---

	<p>Para evaluar la <b>eficacia</b> de la agenda pública es necesario tomar en cuenta que los objetivos de las medidas Pro Crédito son generar opciones de financiamiento, promover la competencia en el sistema financiero, estimular el crédito bancario y no bancario. En este sentido las medidas cumplen con la finalidad, aumentando la capacidad de crédito a las Compañías de Seguro y facilitar su participación en créditos sindicados, dar más facilidades para la securitización de los préstamos Pyme. Cada una de estas medidas logra el efecto de generar competencia en el sistema financiero. Con esto el mercado financiero obtiene una mayor oferta de créditos y los costos más reducidos.</p> <p>En materia de <b>eficiencia</b> la agenda pública se ha encargado crear medidas en apoyo a la situación deficitaria que viven las Pymes, entregándoles opciones de financiamiento, pero la ayuda no ha sido suficiente para aminorar los principales problemas, debido a que las medidas que se crearon no han sido del todo efectivas para que los Pequeños y Medianos empresarios puedan solucionar su problema de financiamiento. Principalmente porque el financiamiento sigue siendo escaso y las Instituciones que se encargan de dar garantías de crédito aún no toman en cuenta a las empresas medianas y pequeñas que tienen dificultades, prioritariamente se enfocan en la innovación. Necesariamente faltan programas que se preocupen de temas como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Financiamiento a Pequeñas y Medianas Empresas con riesgo alto.</li><li>• Facilidades para que las empresas puedan salir de</li></ul>
--	---

	<p>DICOM, o permitir que las menos riesgosas que se encuentren en el Boletín Comercial tengan oportunidades de obtener garantías de crédito.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Flexibilidad de Pago para las Pymes que tengan adeudadas cotizaciones previsionales.</li></ul>
--	---

## CICLO ANALITICO DE AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



**Figura 9**

#### 4.2.2. Análisis del PROGRAMA en función de diseño, gestión y evaluación.

Diseño	<p>El programa de las medidas Pro Crédito tiene como finalidad incentivar el crédito bancario y no bancario, crear opciones de financiamiento y promover una mayor competencia en el mercado financiero, de acuerdo con estos objetivos se diseñaron una serie de programas que permitirán cumplir con estas metas.</p> <p>Para estimular el crédito bancario se modifica la normativa tributaria que regula las provisiones y condonaciones de créditos que los bancos otorgan permitiendo su reconocimiento como gasto deducible. En el caso de la securitización que realizan las entidades bancarias la ley N° 20.343 modifica el artículo 136 de la ley N° 18.045 de Mercado de Valores permitiendo que el activo de un patrimonio separado pueda estar constituido en más de un 35% por activos vendidos u originados por bancos o instituciones financieras que estén relacionadas con la securitizadora y además de permitir que los ingresos y gastos correspondientes a flujos futuros securitizados se reconozcan en la medida que dichos flujos se vayan generando.</p> <p>Para estimular el crédito no bancario se ha aumentado la capacidad de crédito de las Compañías de Seguro ampliando el límite de operaciones de 2% a 3% de sus requerimientos de capital fijados por ley. Además se facilita la participación de las compañías de seguros en créditos sindicados autorizando a estas a que puedan participar en el otorgamiento de créditos sindicados con la concurrencia adicional de solo un banco</p>
--------	---

	<p>(anteriormente debían concurrir al menos 2 bancos).</p> <p>Con el fin de incentivar más opciones de financiamiento se permitirá postular a los créditos con garantía CORFO y FOGAPE a empresas que con ventas anuales de hasta 500 mil UF también se permitirá optar a otros créditos con garantía FOGAPE, se incluyen créditos entregados por las cooperativas y las garantías provistas por las sociedades de garantías recíprocas.</p> <p>Para igualar condiciones para las instituciones financieras extranjeras oferentes de crédito como bancos, compañía de seguro y fondo de pensiones se homologa a una tasa de 4% a los intereses pagados en créditos externos.</p> <p>Para mejorar la valoración de activos en garantías se flexibilizan los mecanismos de venta de bienes recibidos en garantía por parte de los bancos, extendiendo en 18 meses el plazo adicional para enajenarlos.</p> <p>También se pretende incentivar el financiamiento de las empresas vía emisión de bonos, con la ley N° 20.343 que exime de pago de impuestos por las ganancias de capital obtenidas por la enajenación de bonos de ofertas públicas.</p>
Gestión	<p>Una vez que entra en vigencia la Ley 20.343 las instituciones ya están en condiciones de empezar a operar con los programas que ofrecen y ocupar todos los recursos que fueron otorgados a través de la Ley. Cada institución debe rendir los recursos y cualidades asignados apegándose estrictamente a lo referido en la Ley, para cumplir con el objetivo final de crear mejores condiciones de financiamiento para las Pequeñas y Medianas empresas.</p>

	<p>Gracias a la gestión realizada por el gobierno a través de las Leyes N° 20.343 y N° 20.318 se obtienen recursos del Banco Estado y se les otorga más atribuciones a las instituciones para que aumenten la cantidad de beneficios con mayores recursos.</p> <p>CORFO y FOGAPE trabajan en coordinación con las instituciones financieras para entregar las respectivas garantías a préstamos financieros, en el caso del SII la ley permite crear la circular que contenga las medidas tributarias que se modifican. Y en algunos casos solo es necesario el cambio de algunas medidas administrativas por parte de la institución para que se puedan llevar a cabo las modificaciones que contiene la Ley.</p> <p>En este contexto la gestión del programa se realiza de manera eficiente, cada institución se encarga de administrar sus propios recursos y desarrollar planes y funciones dentro del área que le compete para generar los beneficios de apoyo para las Pequeñas y Medianas empresas.</p>
Evaluación	<p>Para analizar el programa de las medidas Pro Crédito se considerarán el criterio de evaluación de coherencia, pertinencia, suficiencia, eficiencia y eficacia.</p> <p><b>Coherencia</b></p> <p>La coherencia se da en la medida en que los beneficios ofrecidos por los programas cumplan en su finalidad con los objetivos generales de las Medidas Pro Crédito, es decir, cada programa debe cumplir con ser un instrumento de financiamiento para las Pymes con el cual se incentive el crédito bancario y no bancario, se den más opciones de financiamiento y aumente la competencia en el sistema financiero.</p>



	<p>En este sentido las normas modificadas en la Ley N° 20.343 son coherentes porque medidas como aumento de la capacidad de crédito de las compañías de seguro, participación en créditos sindicados, flexibilización de la securitización son medidas que aumentan el crédito no bancario. El caso de la ampliación de las garantías CORFO y FOGAPE se amplía el tamaño de empresas que pueden acceder a este beneficio, y se aumenta el tipo de crédito al que se puede optar con la garantía FOGAPE. Con estas medidas se logra estimular el crédito bancario e incentivar el financiamiento.</p> <p><b><i>Pertinencia</i></b></p> <p>Para poner en funcionamiento los programas pro crédito fue necesario modificar ciertos aspectos legales que permitieran la entrada en vigencia de los cambios. Principalmente fueron modificadas en la Ley N° 20.343, donde se modifican artículos de la Ley 18.045 de Mercado de Valores, de la Ley de Impuesto a la Renta, DFL 251 sobre las Compañías de Seguro, DL N° 3.472 de Fondo de Garantía Estatal para las pequeñas empresas, y por último realiza modificaciones al Código Tributario.</p> <p>En cuanto a la Ley N° 20.018 sólo modifica el DL N° 3.472 para aumentar el patrimonio de FOGAPE y ampliar el tipo de empresa que pueda acceder al crédito, y faculta al presidente de la república la entrega de aporte extraordinario de capital al Banco del Estado de Chile. Las medidas administrativas se ocupan el caso de modificaciones CORFO y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.</p>
--	--

Por lo tanto, la metodología utilizada que en este caso se basa en leyes y medidas administrativas que son congruentes y eficaces para poner en funcionamiento los programas; y dichos programas también van direccionados a cubrir las necesidades de financiamiento de las Pymes, pero no en su totalidad ya que medidas como CORFO Y FOGAPE entregan garantías crediticias que finalmente los bancos según sus políticas comerciales y riesgo crediticio, excluyen a empresarios que por problemas de algunas cuotas impagas aparecen en el Boletín Comercial, por lo tanto, no pueden acceder al financiamiento de las instituciones financieras.

***Suficiencia***

En el caso del contenido del programa se dan soluciones de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, y se agregan a la cobertura las empresas de mayor tamaño que posean ventas anuales de hasta 500 mil UF, pero no se amplía la cobertura hacia las Pyme con mayores necesidades de financiamiento, las instituciones bancarias las catalogan de alto riesgo por ser empresas pequeñas, al final los potenciales beneficiarios siguen siendo las empresas más grandes que en su mayoría no tienen problemas para conseguir financiamiento en la banca.

En el caso del subsidio para la emisión y colocación de bonos o securitización está dirigido a las sociedades anónimas inscritas en la SVS y a las Cooperativas reguladas por el DECOOP, representa otra importantísima forma de financiamiento para las Pymes por que los títulos de deuda (no líquidos) pasan a

	<p>transformarse en dinero para la empresa, esta medida cubre los costos de prestación de servicios de las clasificadoras de riesgos, auditores y securitizadora, o pagos a terceros como gastos notariales, escrituras, etc. Esta medida es una manera efectiva para obtener financiamiento pero se excluyen las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades individuales, y por lo general las sociedades securitizadoras piden un monto mínimo aproximado de 500.000 UF de bonos para securitizar por lo que gran parte de las pequeñas empresas quedarán excluidas de esta forma de financiamiento. Aun así esta medida incentiva el financiamiento ya que, antes tenían que concurrir tres o cuatro bancos para armar un paquete, ahora se necesita uno lo que implica la disminución de los costos de transacción.</p> <p>Los resultados alcanzados por los programas en general consiguen dar el financiamiento que se necesita, pero no se dirige a las Pymes con problemas de financiamiento, sino que da más beneficios a las empresas medianas y de mayor tamaño. Tampoco se trata de dar oportunidades a Pymes que se encuentren en situación crítica de quiebra o que el total de sus deudas superen sus activos, sino que de dar oportunidades de financiamiento a aquellas empresas que tengan algunas cuotas impagas y que su negocio tenga sustentabilidad en el tiempo, se trata de reactivar aquellas sociedades que debido a sus deudas no pueden financiarse, ya sea por estar en los registros del Boletín Comercial, tener deudas previsionales o tributarias.</p>
--	---

***Eficiencia***

Los recursos que se encuentran disponibles para estos programas se destinan principalmente a aumentar el capital del Banco del Estado de Chile y aumentar el patrimonio del Fondo de Garantía para pequeños empresarios. En el fondo de garantía se inyectan recursos para aumentar la entrega de garantías FOGAPE, y además se aumenta la cobertura para las empresas con ventas anuales hasta de 500 mil UF, dando la oportunidad de financiamiento a empresas de mayor tamaño que tienen más opciones de conseguir créditos con los bancos. Es innegable que proporciona alternativas financieras, el punto es que esas alternativas benefician más a las empresas de mayor tamaño que a las pequeñas y medianas. Por lo tanto los recursos que se implementan en los programas para los pequeños y medianos empresarios no son eficientes para lograr resultados que se esperaban en esta materia. Para dar solución al desfinanciamiento Pyme el estado debería crear un sistema de créditos que les permita a los pequeños y medianos empresarios acceder a créditos estatales con bajos intereses, para que las Pequeñas y Medianas empresas que tengan algunas cuotas impagas, aparezcan en el boletín comercial o que tengan deudas previsionales, tengan las mismas oportunidades de financiamiento que las empresas de mayor tamaño.

***Eficacia***

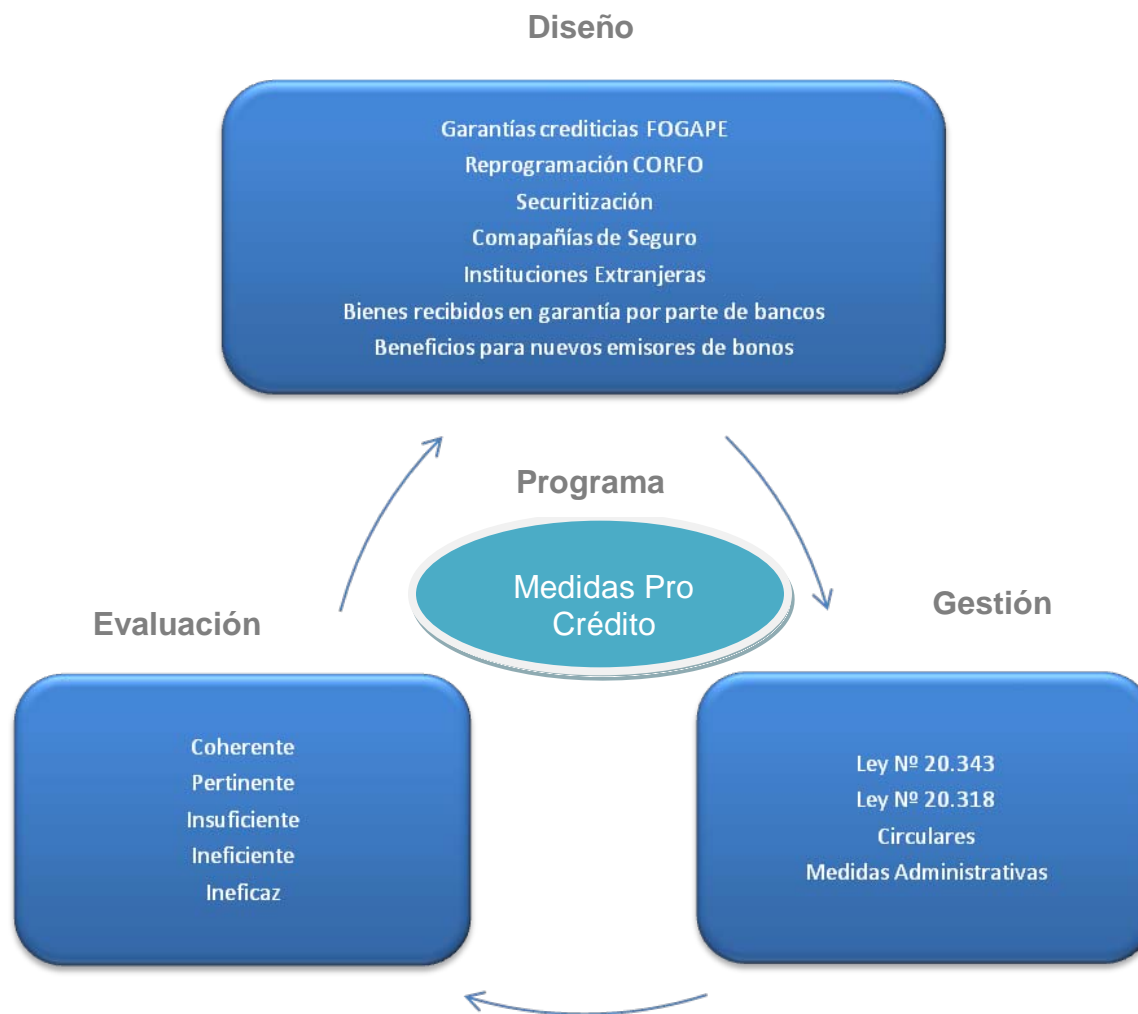
Los principales avances logrados por las medidas económicas ha sido establecer una base de apoyo para que las pequeñas y medianas empresas tengan

	<p>oportunidades de financiamiento, no han sido suficientes, pero sin duda ayudan en mayor o menor grado la difícil situación que enfrenta este sector. Los principales avances se pueden observar en las medidas para facilitar el financiamiento no bancario dentro de las cuales se crean más opciones de créditos a través de las Compañías de Seguros, instituciones extranjeras como bancos, compañías de seguro y fondos de pensiones, subsidios para la colocación de bonos de nuevos emisores y exime del pago de impuesto por las ganancias de capital obtenidas por la venta de nuevas emisiones de bonos de oferta pública. Además, con estas medidas ya no será un impedimento estar en los registros de DICOM para poder postular a un crédito, ya que se elimina este requisito que antiguamente impedía a las empresas acceder a financiamiento.</p> <p>Otros avances destacados se encuentran en materia de reprogramación, con medidas como la reprogramación de deudas tributarias, aumenta los actuales 12 meses a un plazo máximo de 36 meses; también el programa de reprogramación CORFO que cubre los pasivos que se tengan con bancos u otras instituciones financieras; alternativas para aquellas empresas que obtuvieron créditos en el pasado y con la llegada de la crisis tuvieron problemas para cancelarlos.</p> <p>Las principales debilidades de las medidas económicas se encuentran en materia de financiamiento bancario, en donde disposiciones como integrar a las empresas de mayor tamaño (con ventas anuales de hasta 500 UF) para que también se puedan acceder al financiamiento FOGAPE y CORFO, son medidas que en poco ayudan</p>
--	--

	<p>a financiamiento Pyme, es decir, no es una ayuda directa pero si solucionan la situación de las empresas de mayor tamaño que en muchos casos tienen a las Pymes como sus principales proveedores, y de esta forma crea un efecto cadena que incentiva la reactivación del ciclo económico. Otras medidas con dificultades son la ampliación de los tipos de créditos que ofrece el Fondo de Garantía para Pequeñas empresas (FOGAPE), que incluyen además de los bancos, los créditos entregados por las Cooperativas y las garantías provistas por las Sociedades de Garantías recíprocas, y aumento las garantías orientadas a financiar el capital de trabajo, se torna débil ya que la evaluación de riesgo de crédito sigue en manos de los bancos, por lo que una empresa que es pequeña tendrá más posibilidades de ser riesgosa que una mediana o grande, por lo tanto cuando obtengan el crédito será con tasas más altas, y terminará pagando mucho más por un mismo crédito.</p> <p>Los principales desafíos que el gobierno tiene a futuro es integrar a las Pymes en sus políticas económicas de manera activa y directa, dándole mayor prioridad a sus problemas y necesidades, así como se crean medidas para facilitar el crédito bancario de las empresas de mayor tamaño, se debe enfocar a la solución de las necesidades de crédito desde sus carencias, como por ejemplo solucionar el tema de DICOM , ya no es un impedimento para postular a garantías de créditos CORFO y FOGAPE, pero sigue siendo el banco quien evalúa de acuerdo con sus políticas comerciales y de riesgos quien es el que se llevará el crédito, en este</p>
--	---

	<p>sentido las oportunidades de créditos son prácticamente nulas para aquellos que estén en los registros del boletín comercial y bancario. Los desafíos deben ir orientados al financiamiento bancario, a la reprogramación de deudas previsionales, terminar con que las garantías las otorgue prácticamente el banco y no CORFO o FOGAPE, y que los créditos vayan en beneficio de las Pymes y no solo se solucione el problema a través de un efecto cadena, que ayuda por cierto, pero no soluciona el problema de fondo de las Pequeñas y Medianas Empresas.</p>
--	--

## CICLO ANALITICO DEL PROGRAMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



**Figura 10**



**MARCO CONCEPTUAL**  
**PRINCIPALES MODIFICACIONES A LAS NORMAS Y LEYES**

Programa	Contenido	Norma	Modificación
<b>Flexibilización del programa de reprogramación CORFO</b>	Otorgamiento cobertura complementaria de riego para operaciones de crédito en dinero, factoring, leaseback y leasing financiero, que los bancos otorguen a empresas privadas para reprogramar sus créditos vigentes, siempre cuando se encuentren al día o en mora temprana al momento de pedir la reprogramación.	Medida Administrativa CORFO Reglamento de cobertura a Préstamos de largo plazo destinados a reprogramación de créditos.	Garantiza el crédito solo para reprogramaciones o refinanciamiento de micro y pequeñas empresas con ventas anuales de hasta UF 25.000, cuyos créditos contemplen pagos mensuales de capital e intereses. Anteriormente sólo garantizaba desde el mes 24 la reprogramación del crédito.
<b>Ampliar el tamaño de la empresa para acceder a</b>	Otorgamiento de coberturas para aquellas empresas que tengan ventas anuales de hasta	Medida Administrativa CORFO	Se permite la postulación al programa de reprogramación de crédito CORFO a empresas que tengan ventas anuales de hasta 500 mil UF.

<b>reprogramación CORFO</b>	500 mil UF.		
<b>Ampliar el tipo de operaciones para FOGAPE y reducir el costo de garantía</b>	Se realiza un aporte fiscal de 130 millones de dólares, para ampliar los tipos de créditos y minimizar el costo	Medida Administrativa Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras  Ley N° 20.318	Además de los créditos que entregan las instituciones bancarias, se incluyen créditos otorgados por las Cooperativas y las Sociedades de garantías recíprocas.
<b>Ampliar el tamaño de empresa para acceder a garantía FOGAPE</b>	Incorpora como posibles beneficiarios a las empresas de mayor tamaño con ventas anuales hasta 500 mil UF.	Ley N° 20.343	El fondo incluía beneficiarios desde los pequeños a los medianos (hasta los 100 mil UF), con esta medida acceden las empresas con ventas anuales hasta las 500 mil UF.
<b>Fortalecer las garantías otorgadas por el estado</b>	Regula las garantías crediticias entregadas por Sociedades de Garantía recíproca con fondos CORFO.	Medida Administrativa Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	Establece los criterios contables para registrar las garantías del crédito otorgado el banco, instrucciones contables para los bancos, para efectos de provisiones.
<b>Incentivar la</b>	Tratamiento tributario de	Medidas	Mediante lo dispuesto en el número 4° del artículo 31° de

<p><b>renegociación de créditos</b></p>	<p>las provisiones castigos, renegociaciones y remisiones de créditos otorgados por los bancos.</p>	<p>Administrativas de Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Servicio de Impuestos Internos</p>	<p>la LIR, se establecen las condiciones respecto a lo siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Créditos: créditos de dinero a favor de bancos, que hayan sido adquiridas o descontadas por el banco a otras instituciones financieras. Y que correspondan a operaciones que según la SBIF se deben clasificar en los rubros “ créditos y cuentas por cobrar a clientes”</li> <li>b) Provisiones y Castigos de carteras vencidas: Explica los conceptos y criterios de cartera vencida, provisiones, castigos, recuperación de créditos provisionados o castigados.</li> <li>c) Renegociaciones y remisiones de créditos de riesgo: Al igual que el anterior explica conceptos y criterios para las renegociaciones de créditos vencidos e impagos y remisiones de créditos riesgosos,</li> <li>d) Control Interno Tributario: Establece criterios para mantener un orden de la información para los sistemas de control de cartera de los bancos. Principalmente mantener un libro auxiliar llamado “ Registro de créditos provisionados o castigados para fines tributarios”</li> </ul>
---	---	---	--

<p><b>Ampliar plazo para renegociar las deudas tributarias</b></p>	<p>Concede al Servicio de Tesorerías para otorgar facilidades para el pago de impuestos adeudados, dando un plazo máximo de 36 meses, en cuotas fijas o variables, sólo para aquellos impuestos girados hasta el 31 de marzo del 2009 y que se encuentren sujetos a cobranza administrativa o judicial. Esta facultad se puede hacer efectiva hasta el 30 de junio del 2010.</p>	<p>Ley N° 20.343.</p>	<p>Esta medida permite ampliar el plazo de los convenios de pago, ampliando los actuales doce meses a un máximo de treinta y seis meses, conservando la cualidad de pago en cuotas periódicas y sucesivas.</p>
<p><b>Aumentar la capacidad de créditos de las Compañías de Seguro</b></p>	<p>Amplia la capacidad de compañía de seguros para otorgar mutuos hipotecarios o prestamos a personas naturales o jurídicas. Incorpora como inversión representativa de Reserva</p>	<p>Medida Administrativa de la Superintendencia de Valores y Seguros</p>	<p>Para este efecto solo serán representativos de reservas técnicas y patrimonio de riesgo los mutuos hipotecarios endosables, hasta por un monto de 20.000 UF si el deudor es una persona natural o el que resultare menor entre UF100.000 y el 1% de las reservas técnicas y patrimonio de riesgo, si el deudor es persona jurídica. Anteriormente el límite máximo otorgado en los mutuos hipotecarios endosables no podía exceder del valor de</p>

	Técnica y patrimonio de riesgo a los mutuos hipotecarios endosables.		tasación del inmueble que había sido dado en la garantía hipotecaria. Sin embargo, para efectos de respaldar reservas técnicas y patrimonio de riesgo solo se consideran mutuos cuyos montos no excedan el 80% del valor de tasación, en el caso de compraventa de bienes raíces se consideraba el 80% del valor de venta del inmueble, si este fuese menor.
<b>Facilitar la participación de las compañías de seguro en créditos sindicados</b>	Esta medida autoriza a las compañías de seguro para que puedan otorgar créditos sindicados con la concurrencia adicional de solo un banco.	Medida Administrativa de la Superintendencia de Valores y Seguros, Ley N° 20.343.	Permite que estas compañías sólo requieran de la participación de un banco no relacionado para participar en este tipo de créditos, ya que antes se permitía la participación en convenios de créditos en los que concurren dos o más bancos o instituciones financieras.
<b>Promover la diversificación de riesgos Pyme</b>	Incentivar la securitización de activos eliminando la restricción del 35% sobre activos vendidos u originados por bancos.	Medida Administrativa CORFO y Ley N° 20.343.	Aprueba que el activo de un patrimonio separado pueda estar constituido en más de un 35% por activos vendidos u originados por bancos o instituciones financieras relacionadas con la sociedad securitizadora, ya que el límite que se establecía para los activos en el patrimonio separado no debía superar el 35%.
<b>Igualar las condiciones para los proveedores de crédito</b>	Igualar en 4% la tasa de impuesto de los intereses pagados a las instituciones extranjeras oferentes de	Ley N° 20.343	Para los intereses pagados en créditos del extranjero se iguala la tasa de impuesto a 4%, sólo para aquellas instituciones (bancos, compañías de seguro y fondos de pensiones) extranjeras que se encuentren acogidos al

<b>extranjeros</b>	crédito.		artículo 18 bis de la Ley de Impuesto a la Renta.
<b>Incentivar el financiamiento de las empresas vía emisión de bonos</b>	Libera la tributación de las ganancias de capital obtenidas de las nuevas emisiones de bonos de oferta pública.	Ley N° 20.343	Exime del pago de impuesto por las ganancias de capital obtenidas de instrumentos de renta fija transados en bolsa, debidamente registrados en la Superintendencia de Valores y Seguros. Los intereses generados seguirán tributando.
<b>Subsidiar la colocación de bonos de nuevos emisores</b>	Programa de subsidio para la emisión y colocación de bonos corporativos y/o securitizados, destinado a las sociedades anónimas y las Cooperativas.	Medida Administrativa CORFO	Subsidio creado para financiar parcialmente los costos fijos (netos de impuestos) de intermediación, estructuración, emisión y colocación de bonos o títulos de deuda corporativos y/o securitizados “high yield”. Los costos fijos financiados pueden ser servicios de clasificadoras de riesgo, auditores o securitizadoras, como también honorarios o derechos pagados a terceros.

## CONCLUSIÓN

A partir del análisis determinamos que el origen de estas políticas se genera con la crisis financiera internacional que afecta a nuestro país, se crean diversos programas para paliar las dificultades de financiamiento, con medidas que ayuden a ofertar más financiamiento en el mercado.

Para lograr esto, se diseñan las medidas Pro Crédito con la finalidad de incentivar el crédito bancario y no bancario, crear más opciones de financiamiento y generar una mayor competencia en el sistema financiero.

Como consecuencia se crearon una serie de programas para suplir el déficit de financiamiento en el mercado. Los principales programas dirigidos a las empresas son:

- Las reprogramaciones CORFO para aquellos pasivos que tengan con bancos u otros intermediarios financieros con moras de hasta 89 días.
- Ampliar el tamaño de empresas que pueden acceder a la reprogramación CORFO, y ampliar tamaño de la empresa para acceder a beneficios FOGAPE.
- Créditos entregados por las cooperativas y las garantías provistas por sociedades de garantías recíprocas podrán acceder a las garantías FOGAPE.
- Aumentar la capacidad de créditos a para otorgar mutuos hipotecarios o préstamos ampliando el límite a 3% de sus requerimientos de capital fijados por ley.
- Permitir que las compañías de seguros solo requieran la participación de un banco no relacionado para participar en créditos sindicados.
- Aprobar que el activo de un patrimonio separado pueda estar constituido en más de un 35% por activos vendidos u originados por bancos o instituciones financieras relacionadas con la sociedad securitizadora.

- Igualar la tasa de impuesto de un 4% para los impuestos de intereses pagados por créditos a instituciones extranjeras como bancos, compañías de seguro y fondos de pensión.
- Liberar de tributación de la ganancia de capital a nuevas emisiones de bonos de oferta pública.
- Crear hasta 100 subsidios para costos de intermediación, estructuración y emisión de bonos.

El encargado de implementar estas políticas es el Ministerio de Hacienda, quien envía al congreso la Ley N° 20.318 de “Aporte extraordinario de capital al Banco del Estado de Chile y amplía el patrimonio del Fondo de Garantía para pequeños empresarios” y N° 20.343 que “Modifica los distintos cuerpos legales con el objetivo de mejorar las condiciones de financiamiento para personas y empresas”. También se cambian medidas administrativas que se implementan en CORFO, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguros.

Con todo el análisis realizado se puede concluir que la implementación de las medidas Pro Crédito no ha sido lo bastante eficaz, los programas implementados para el financiamiento no han sido creados para entregar este beneficio a las Pequeñas y Medianas empresas, sino que favorecen en su mayoría a las empresas de mayor tamaño, que a su vez como efecto cadena beneficiaran a las empresa pequeñas y medianas. Como las empresas de mayor tamaño tienen en su mayoría a las pymes como sus principales proveedores generan liquidez en el mercado, pagando sus compras en los plazos establecidos, haciendo que entre dinero a las pequeñas y medianas empresas, pero no solucionando el problema de fondo que afecta a las Pymes.

Los principales problemas que siguen teniendo las Pymes en cuanto a financiamiento son:

- La clasificación de riesgos que hacen los bancos hace disminuir las posibilidades de obtener créditos.



- Las altas tasas de interés que obtienen al conseguir un crédito.
- Que se discrimine por tener antecedentes en el Boletín Comercial.
- Que no se den facilidades para pagar sus deudas previsionales.
- La Burocracia que existe para acceder a las garantías de créditos estatales de CORFO y FOGAPE.

Por este motivo los programas no son dedicados a este sector como se había informado en marzo del año 2009, sino que los benefician como consecuencia de los programas implementados a las empresas de mayor tamaño y parte de las medianas empresas. En conclusión estas medidas no cumplen con ser suficiente, eficiente y eficaz para solucionar los problemas que afectan a las Pymes.

## REFERENCIAS

Astorga, M. (2009). El impacto de la crisis financiera en las Pyme. Diario Pyme. 30 de marzo del 2009. Disponible en:

<http://www.diariopyme.com/node/1736>

Banco Central (2008). Banco central pone fin a la intervención del dólar. Diario la Tercera. 6 de agosto del 2009. Disponible en:

[http://www.latercera.cl/contenido/26\\_56087\\_9.shtml](http://www.latercera.cl/contenido/26_56087_9.shtml)

Banco central (2009). Cuentas Nacionales de Chile. Primer trimestre 2009. 28 de septiembre del 2009. Disponible en:

[http://www.bcentral.cl/prensa/notas-prensa/pdf/18052009\\_CCNN.pdf](http://www.bcentral.cl/prensa/notas-prensa/pdf/18052009_CCNN.pdf)

Bravo, Crespi & Gutierrez. (2002). Desarrollo se escribe con Pyme: El caso Chileno. 27 de septiembre de 2009. Disponible en:

[http://books.google.cl/books?id=z\\_NCNaomloC&pg=PA19&lpg=PA19&dq=CARACTERISTICAS+DE+LAS+PYME+chilenas&source=bl&ots=YnuKHvSGnj&sig=rRqPLDVrBB0rfMrMXk\\_Ln1c1KQI&hl=es&ei=KhPASu3wJY2o8Aa70\\_ipAQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=3#v=onepage&q=&f=false](http://books.google.cl/books?id=z_NCNaomloC&pg=PA19&lpg=PA19&dq=CARACTERISTICAS+DE+LAS+PYME+chilenas&source=bl&ots=YnuKHvSGnj&sig=rRqPLDVrBB0rfMrMXk_Ln1c1KQI&hl=es&ei=KhPASu3wJY2o8Aa70_ipAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3#v=onepage&q=&f=false)

Borisov, Zhamin & Makarova (1965). Política Económica. Diccionarios de Economía Política. 13 de julio del 2009. Disponible en:

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/p/politica.htm>

Cabrera, Cuadra, Galetovic, Sanhueza. (2002). Las Pyme: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas. 11 de agosto del 2009. Disponible en:

<http://www2.udec.cl/enech2002/paper27.pdf>

CIPYME (2008). Cuarto Informe semestral de la Pequeña empresa. Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la Pyme. 11 de agosto del 2009. Disponible en:

[http://www.cipyme.cl/PDF/Public\\_Proyectos/IV%20Informe%20Final.pdf](http://www.cipyme.cl/PDF/Public_Proyectos/IV%20Informe%20Final.pdf)

Contraloría General de la República (2009). Quienes Somos. 21 de octubre de 2009. Disponible en:

[http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/portal;JSESSID=ONID\\_ADMINTOOLS=pSTxKfLL2hddvcGNsFdG2yJ1vp91QFrHByS84Q5dG2NQcK03k6V2!593305413!-1797547226?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=\\_MQuienesSomosv2](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/portal;JSESSID=ONID_ADMINTOOLS=pSTxKfLL2hddvcGNsFdG2yJ1vp91QFrHByS84Q5dG2NQcK03k6V2!593305413!-1797547226?_nfpb=true&_pageLabel=_MQuienesSomosv2)

CORFO (2008). ¿ Que es CORFO?. Corporación de Fomento de la Producción. 12 de octubre de 2009. Disponible en:

[http://www.corfo.cl/acerca\\_de\\_corfo/que\\_es\\_corfo](http://www.corfo.cl/acerca_de_corfo/que_es_corfo)

Covarrubias, N. (2009). Análisis de Políticas Económicas. 28 de agosto 2009. Disponible en:

<http://www.mitecnologico.com/Main/AnalisisDePoliticaseconomicas>

Escobar, L. (2009). El Estado y las políticas públicas ante la crisis financiera. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN. 2 de abril del 2009.

Disponible en:

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/politica-economica-2009](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/politica-economica-2009)

Fazio, Hugo (2008). Crisis Financiera Mundial, ¿está Chile inmune?. 6 de agosto del 2009. Disponible en:

[http://funachile.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=816](http://funachile.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=816)

FOGAPE (2004). ¿Qué es FOGAPE?. Fondo de Garantía para los Pequeños Empresarios. 12 de octubre. Disponible en:

<http://www.fogape.cl/portal/Contenido.asp?CodCanal=110&CodArticulo=83&TipoCanal=A>

Gobierno de Chile. (2009). Conozca las medidas pro crédito anunciadas por la Presidenta. 30 de marzo del 2009. Disponible en:

<http://www.sercotec.cl/cms/articulo/default.cfm?cpm=eNqVkvVsLgkAQhf%2BKbz7I7rraBdYFWRcTrKTSOTZdSkKDzbSfn3RBIzR6G4bvzMyZQ%2Bo0vUUiOclSq6S6ZOfC0ZEBdUqOUqRSAUpSUQpKLqW6JiUIIVBaIXLp6DzwGqy45nupKIIQ2SY0IAGvDgEN2uWjLj%2FC9hC742GwCJZuzJnL5rzVQQNBbJloNsXWZGrbJh73T2Fx90I8tDD%2BMIOG0HDI%2B9zbbvj6oWkekxUH2ghe1ZfAZXHLVZms%2B1H2x4%2BiX%2B7AOzPwjBC0YdM7jwui2w%3D%3D>

Gobierno de Chile (2009). Iniciativa Pro Crédito. 15 de abril del 2009. Disponible en: [www.economia.cl/1540/articles-188535\\_recurso\\_1.doc](http://www.economia.cl/1540/articles-188535_recurso_1.doc)

Gobierno de Chile. (2009). Apoyo a la clase media y Pymes. 13 de octubre de 2009. Disponible en:

<http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=25584&idSeccionPadre=19>

Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2009). Tasa de desempleo del trimestre febrero-abril llegó a 9.8%. Noticias. Sala de prensa. 28 de septiembre 2009. Disponible en:

[http://www.ine.cl/canales/sala\\_prensa/noticias/2009/mayo/not280509.php](http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2009/mayo/not280509.php)

Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2009). IPC de abril registró una variación de -0,2%. Noticias. Sala de Prensa. 28 de septiembre 2009. Disponible en:

[http://www.ine.cl/canales/sala\\_prensa/noticias/2009/mayo/not070509.php](http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2009/mayo/not070509.php)

Jiménez, P. Salgado, D. & Soto, F. (1996). Historia Universal. Educación Media. Chile: Ediciones Santillana del Pacifico S.A. (170-302)

Jonhson, C. (2007) La Crisis Subprime en E.E.U.U, Chile y el mundo. Emol. 7 de agosto del 2009. Disponible en:

<http://www.economiaynegocios.cl/especiales/subprime2007/claves.html>

Kostka , E. (2004). Políticas Públicas. Universidad Complutense de Madrid. 10 de julio del 2009. Disponible en:

[http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)

Krugman, P.; Wells, R. (2007). La teoría Keynesiana. Introducción a la Macroeconomía. 11 de mayo 2009. Disponible en:

<http://books.google.cl/books?id=9kuFd0Hb8T0C&pg=PA420&dq=introduccion+a+k+eynes#PPA419,M1>

Lahera, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Chile: Fondo de cultura económica Chile S.A. 10 de julio del 2009.

López, M. (2007). El asunto de las Políticas Públicas. Revista Luna Azul. 13 de julio del 2009. Disponible en:

[http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/Revista24\\_8.pdf](http://lunazul.ucaldas.edu.co/downloads/Revista24_8.pdf)

Matamala, G. (2008). Reforma Provisional: lo bueno y lo pendiente. Atina Chile. 8 de agosto del 2009. Disponible en:

[http://www.atinachile.cl/content/view/118290/Reforma\\_Previsional\\_Lo\\_bueno\\_y\\_lo\\_pendiente.html](http://www.atinachile.cl/content/view/118290/Reforma_Previsional_Lo_bueno_y_lo_pendiente.html)

Ministerio de Economía. (2009). Iniciativa Pro Crédito. 30 de marzo del 2009.

Disponible en:

[www.economia.cl/1540/articles-188535\\_recurso\\_1.doc](http://www.economia.cl/1540/articles-188535_recurso_1.doc)

Ministerio de Economía. (2009). Gobierno de Chile. 12 de octubre de 2009.

Disponible en:

<http://www.economia.cl/1540/article-188495.html>

Ministerio de Hacienda (2009). Ley 20.343. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 28 de abril del 2009. Disponible en:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20343>

Ministerio de Hacienda (2009). Misión y Objetivos. Ministerio de Hacienda – Gobierno de Chile. 18 de octubre 2009. Disponible en:

<http://www.minhda.cl/ministerio/>

Ministerio de Planificación y Cooperación. (2000). Metodología de Análisis de políticas públicas: Conceptos y Criterios. Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas. División Social. 5 de abril del 2009. Disponible en:

[http://www.mideplan.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan\\_02\\_metodologia\\_analisis\\_polit\\_publicas.pdf](http://www.mideplan.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_02_metodologia_analisis_polit_publicas.pdf)

Montenegro, F. (2009). Mensaje de optimismo éxito. Disponible en:

[http://www.literato.es/mensajes\\_optimismo\\_exito/](http://www.literato.es/mensajes_optimismo_exito/)

Pattillo, G. (2009). Crisis Financieras y Pymes. Diario Estrategia. 30 de marzo del 2009. Disponible en:

[http://www.estrategia.cl/detalle\\_columnista.php?cod=1775](http://www.estrategia.cl/detalle_columnista.php?cod=1775)

Riffo, J. (2008). ¿Qué se entiende por empresa de menor tamaño (EMT)?. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 9 de octubre de 2009. Disponible en:

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/estatuto-pyme/empresa-menor-tamano](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/estatuto-pyme/empresa-menor-tamano)

SERCOTEC (2009). ¿Quiénes somos?. Gobierno de Chile. 13 de octubre de 2009. Disponible en:

<http://www.sercotec.cl/cms/categorias/default.cfm?cpm=eNqzKU9JqQhITM5OLVEoSy0qzszPs1U31DNQt7PJSE1MSS3St7NJSSxJtLMpLikqTS6xsylLLFLIS8xNtVV39nQBKssrzU1KLbLTNTHRM7DRh%2FJs9IHKkNWGIKs1NMan1JUEY3383d1dXUKDXYPAmoBuzMxLtwNqgLlwNMS7%2Bnj6evo5hrg6Ozp7uClsmtAzNjKyNDEyNTGwsDQ3MTAww22rcwgBz%2BjDAksfEnb6iFC2AwAEYHcY>

SII. (2009). Pequeñas y Medianas (PYME). 27 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas\\_por\\_tamano/pymes.htm](http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas_por_tamano/pymes.htm)

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile. (2009). Conozca SBIF. ¿Quiénes Somos?. 21 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/ConozcaSBIF?indice=7.5.1.1&idContenido=521>

Superintendencia de Valores y Seguros. Acerca de la SVS. ¿Quién es la SVS?. 21 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.svs.cl/sitio/acerca/quees.php>

Solís, C. (2000). Las Pymes, sus características y las alternativas de financiamiento. 27 de septiembre de 2009. Disponible en: [www.sofofa.cl/OPINION/2000/.../5-8-2000/PYMES.ppt](http://www.sofofa.cl/OPINION/2000/.../5-8-2000/PYMES.ppt).

Torres, R. (1996). Mercantilismo. Teoría del comercio internacional. 11 de mayo 2009. Disponible en: <http://books.google.cl/books?id=vWAEfcJWwqwC&pg=PA29&dq=%E2%86%91+El+i+F.+Heckscher,+Mercantilismo#PPA33,M1>

Viera-Gallo, José (2009). Crisis financiera y Políticas Públicas en América Latina. La Nación Domingo. 5 de abril del 2009. Disponible en: [http://www.lnd.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20090321/pags/20090321215027.html](http://www.lnd.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090321/pags/20090321215027.html)

Velasco, A. (2009). Conozca las medidas pro crédito anunciadas por la Presidenta. 30 de marzo del 2009. Disponible en:

<http://www.sercotec.cl/cms/articulo/default.cfm?cpm=eNqVkvSLgkAQhf%2BKbz7I7rraBdYFWRcTrKtsOTZdSkKDzbSfn3RBIzR6G4bvzMyZQ%2Bo0vUUiOclSq6S6ZOfC0ZEBdUqOUqRSAUpSUQpKLqW6JiUIIVBaIXLp6DzwGqy45nupKIIQ2SY0IAGvDgEN2uWjLj%2FC9hC742GwCJZuzJnL5rzVQQNBbJloNsXWZGrbJh73T2Fx90I8tDD%2BMIOG0HDI%2B9zbbvj6oWkekxUH2ghe1ZfAZXHLVZms%2B1H2x4%2BiX%2B7AOzPwjBC0YdM7jwui2w%3D%3D>

Wallerstein, I. (1999). La mercantilización de todas las cosas: La producción del Capital. El Capitalismo Histórico. 11 de mayo del 2009. Disponible en:

<http://books.google.cl/books?id=pjyzc0hT4vwC&pg=PA1&dq=que+es+el+capitalis+mo&lr=>



## BIBLIOGRAFÍA

American Psychological Association (2003). Manual de Normas Técnicas APA. Disponible en:

[http://www.cimm.ucr.ac.cr/cuadernos/documentos/Normas\\_APA.pdf](http://www.cimm.ucr.ac.cr/cuadernos/documentos/Normas_APA.pdf)

Bernal, C. (2006). Metodología de la Investigación. Para administración, economía humanidades y ciencias sociales. México: Pearson Educación de México, S.A. de C.V.

Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. Revista ICE (Información Comercial Española). Disponible en:

<http://cgpp.jalisco.gob.mx/images/evaluacionpp.pdf>

Hernández Sampieri, R; Baptista, P & Fernandez-Collado, C. (2006). Metodología de la investigación. México: McGraw Hill / Interamericana editores, S.A. de C.V.

Ministerio de Hacienda (2009). Modifica distintos cuerpos legales con el objeto de mejorar las condiciones de financiamiento de personas y empresas. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20343>

Ministerio de Hacienda (2009). Faculta al Presidente de la República para realizar un aporte extraordinario de capital al Banco del Estado de Chile y amplía el patrimonio del DL N° 3.472 de 1980, que creó el Fondo de Garantía para pequeños empresarios. Disponible en:

<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20318>