

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Proyecto de Ley que Crea una Agencia de Financiamiento e Innovación para el Desarrollo (AFIDE)

Ministerio que lidera: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Ministerios que firman: Ministerio de Hacienda.

Fecha Informe: 02/07/2024 18:24:33

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto de ley crea una "Agencia de Financiamiento e Inversión para el Desarrollo S.A." (AFIDE), que será una sociedad anónima estatal que se registrará por las normas del proyecto de ley y en subsidio por las sociedades anónimas abiertas, y la autoriza para invertir en Fondos de Fondos. Sus accionistas serán el Fisco y la Corporación de Fomento para la Producción y tendrá como objetivo mejorar la competitividad empresarial, la diversificación productiva y el crecimiento económico sostenible del país. Lo anterior se llevará a cabo mediante distintas herramientas especialmente reguladas como el otorgamiento de créditos, coberturas de garantía (mediante la constitución, aporte y administración de fondos de garantías) e inversión en capital de riesgo a través de fondos de inversión (mediante fondos de fondos).

Sí

Cambios normativos

Cambios Normativos: Crea nueva normativa

Rango de la Regulación: Crea o modifica un organismo público

II. Descripción General

Problema identificado

Chile presenta una brecha importante en materia de transformación productiva, que impacta en la productividad de las empresas, quienes son los principales afectados, limitando el crecimiento sostenible de nuestra economía y el bienestar de las personas. A nivel de las empresas, la transformación productiva tiene importantes desafíos, siendo el financiamiento uno de los más relevantes. La presencia de fallas de mercado en el financiamiento, junto a características particulares de los proyectos y del mercado financiero tradicional, restringen el acceso a financiamiento y el avance en la transformación productiva.

En esta materia, se aprecia un esfuerzo desde el Estado a través de distintos instrumentos públicos, para abordar las limitaciones en el financiamiento de proyectos de transformación productiva (emprendimiento, innovación, adopción tecnológica y diversificación productiva). En ese sentido, se debe destacar el apoyo al financiamiento existente por parte de BancoEstado y CORFO, con instrumentos y productos financieros orientados a cubrir las brechas de financiamiento. Sin embargo, se puede apreciar algunos elementos institucionales - como la multiplicidad de objetivos, normativa, capacidades internas y otros - que finalmente restringen su alcance e impacto en la transformación productiva. Lo anterior genera pérdidas de eficiencia del sistema actual y limita las oportunidades de generar instrumentos relevantes a la realidad país, por lo que se justifica la intervención gubernamental mediante el presente proyecto de ley.

Objetivos esperados

El principal objetivo de la política pública es subsanar las fallas de mercado que se presentan en el financiamiento de actividades empresariales relacionadas con diversificación productiva, adopción tecnológica, emprendimiento e innovación.

En concreto, se tiene como objetivo beneficiar y darle acceso a financiamiento a más de 430.000 empresas en los primeros 5 años y a más de 880.000 en un plazo de 10 años desde la constitución de AFIDE.

Alternativas consideradas

1. Se estudió la posibilidad de mantener la regulación actual y que el problema identificado sea solucionado a través de BancoEstado y la CORFO. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que, bajo la legislación actual, ninguna de las dos cuenta con las herramientas legales necesarias para solucionar las fallas de mercado presentes en los financiamientos de empresas innovadoras.

2. También, se consideró la posibilidad de otorgarle, mediante un proyecto de ley, nuevas herramientas a la CORFO, tales como la posibilidad de invertir en fondos de inversión de capital de riesgo (a través de fondos de fondos). Sin embargo, se concluyó que esta alternativa no solucionaba completamente el problema, pues, en lo que respecta a la gestión de sus actuales instrumentos financieros, la CORFO presenta algunos elementos en términos de gestión de riesgo, contabilidad presupuestaria, gestión de recursos humanos y de gobierno corporativo que dificultan que tenga una función más relevante en el financiamiento para el desarrollo, a la escala de otras entidades similares a nivel internacional.

3. Finalmente, se estudió continuar con la tramitación de otros proyectos de ley que van en esta línea. Por ejemplo, el proyecto de ley que Crea Empresa Pública Intermediación Financiera (INFISA), que autoriza al Estado a desarrollar actividades empresariales que provean, financien y gestionen programas de cobertura y de financiamiento. Se concluyó que esta alternativa no podría cumplir con los objetivos esperados, ya que (i) no tiene un mandato específico de transformación productiva; (ii) no crea instrumentos financieros nuevos que atiendan a las brechas de instrumentos; y (iii) deroga el FOGAPE.

Dado lo anterior, se optó por crear una nueva agencia.

Justificación de la propuesta

La propuesta de crear la Agencia de Financiamiento e Inversión para el Desarrollo S.A. se justifica considerando que las instituciones actuales que estarían más cerca de cumplir con el objetivo del proyecto (CORFO y BancoEstado) carecen de las facultades legales necesarias para llevar a cabo el objeto del proyecto y porque, incluso en caso de otorgarle nuevas facultades legales, éstas igualmente presentan algunos elementos en términos de gestión de riesgo, contabilidad presupuestaria, gestión de recursos humanos y de gobierno corporativos, que dificultan que tengan una función más relevante en el financiamiento para el desarrollo, a la escala del nivel que se quiere alcanzar.

Adicionalmente, la propuesta se justifica en base a experiencia comparada, ya que la experiencia internacional muestra que los problemas identificados se han resuelto a través de instituciones especializadas y focalizadas en el financiamiento de la transformación productiva, con instrumentos financieros que abordan las brechas de financiamiento existentes, promoviendo la participación privada, con capacidades para la evaluación tecnológica de proyectos con mayor grado de innovación e incertidumbre, que es justamente lo que se pretende buscar con este proyecto de ley mediante la creación de AFIDE.

Descripción del contenido de la propuesta

Se autoriza al Estado a desarrollar las actividades empresariales de financiar, gestionar, asesorar e invertir en proyectos empresariales e iniciativas de transformación y/o diversificación productiva, con especial foco en aquellos de adopción tecnológica e innovación.

Así, el proyecto establece que CORFO y el Fisco constituirán una sociedad anónima denominada Agencia de Financiamiento e Inversión para el Desarrollo S.A.

AFIDE podrá otorgar préstamos a entidades financieras y fondos de inversión para ser destinados a operaciones de financiamiento e inversión empresarial; a personas jurídicas privadas con fines de lucro que desarrollen actividades empresariales; y a cooperativas para financiar proyectos de inversión que guarden relación con el objeto social de AFIDE. Podrá invertir en fondos de inversión a través de fondos de fondos. Los fondos en los que invierta el fondo de fondos deberán ser sociedades por acciones con directorio, cooperativas o sociedades anónimas que no coticen sus acciones en bolsa de valores. Esta última restricción no se aplicará para sociedades que coticen en plataformas de financiamiento

creadas por bolsas de valores para emprendimientos de alto impacto y crecimiento, con componentes tecnológicos en sus productos, servicios o modelo de negocios. Adicionalmente, deberán tener como objetivo principal la inversión en capital de riesgo u otro tipo de activos de base tecnológica o con un componente innovador.

El proyecto contempla la creación del Fondo de Garantía para el Desarrollo (FOGADE), cuyo objeto será garantizar instrumentos, productos u operaciones financieras asociadas a proyectos empresariales e iniciativas de transformación y/o diversificación productiva. El patrimonio del Fondo estará formado por un aporte inicial de CORFO y los productos, comisiones, recuperaciones y excedentes que genere en el desarrollo de sus operaciones. Las garantías se otorgarán de acuerdo con lo establecido por AFIDE, quien actuará como su administradora, en los programas que al efecto desarrolle, de conformidad a los objetivos de política pública, lineamientos y criterios que al efecto establezca CORFO.

En lo que respecta a la estimación del número de afectados:

La estimación base considera que se facilitará el acceso a financiamiento a más de 430.000 empresas durante los primeros 5 años, con un promedio de 86.000 operaciones por año, incluyendo los beneficiarios apoyados con instrumentos de crédito, garantías o capital. Esto se puede desglosar según programa: (i) los programas de garantías y créditos ejecutados a través de intermediarios financieros no bancarios (IFNB), (ii) los programas de garantías para financiamiento de comercio internacional (COBEX) y (iii) aquellos relacionados con transformación productiva, emprendimiento e innovación, apoyados con instrumentos tanto de primer como de segundo piso.

En cuanto a los programas de transformación productiva, emprendimiento e innovación, 99,3% de los beneficiarios en los primeros 5 años serán apoyados con operaciones de segundo piso, con recursos canalizados a través de intermediarios financieros (créditos de segundo piso, garantías y capital a fondos y líneas de crédito a fondos de capital de riesgo), donde el principal instrumento al inicio de las operaciones de AFIDE serán los programas Mipyme. Luego se irá aumentando la participación de otros instrumentos financieros que complementan la oferta de AFIDE, apoyando así una mayor cantidad de empresas y proyectos.

Además, para incentivar los financiamientos en la industria de la innovación en el país, se espera que AFIDE transmita estos conocimientos a otras instituciones financieras mediante la prestación de asesorías para la evaluación de proyectos que estas financien. Así, podrá prestar servicios de asesoría para la evaluación de proyectos e iniciativas que se relacionen con su objeto, las que podrán ser en las siguientes áreas de evaluación: (i) tecnológica; (ii) financiera; (iii) económica

Entrada en Vigencia

Una vez aprobado el proyecto, éste entrará en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial.

Sin perjuicio de ello, la propuesta normativa será implementada de manera gradual, ya que AFIDE no se constituirá desde la publicación de la ley sino que tendrá un plazo de 9 meses desde dicha publicación para ser constituida.

Asimismo, dentro de un periodo de 6 meses desde la constitución de AFIDE, AFIDE deberá dictar la Política de Inversión en Fondos de Fondos. Para estos efectos, dentro de los primeros 3 meses luego de constituirse AFIDE, Corfo deberá enviar a AFIDE una propuesta de Política de Inversión de Fondos de Fondos.

En lo que respecta al seguimiento en el tiempo, el proyecto de ley contempla que el 30 de junio de cada año AFIDE deberá enviar a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y Diputadas y del Senado un informe de rendición de cuentas sobre las gestiones realizadas el año anterior para cumplir con su objeto, así como reportar sobre su situación financiera. Este informe deberá estar disponible en su página web.

Adicionalmente, el proyecto de ley indica que tanto el Ministerio de Hacienda como la CORFO podrán encargarse de estudios que evalúen el impacto económico y social de sus productos o servicios y sus resultados. En dicho caso, esta evaluación deberá ser realizada por una entidad externa e independiente, y de reconocido prestigio.

Por último, se hace presente que el proyecto de ley también indica que el balance semestral de AFIDE deberá ser informado por una empresa de auditoría externa. Dicha empresa hará llegar copia de su informe con todos sus anexos a la Comisión

para el Mercado Financiero y AFIDE lo hará publicar junto con el balance.

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	No	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	Sí
Instituciones del Sector Público	Sí	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

Para el cumplimiento de su objeto, AFIDE estará facultada para otorgar créditos tanto a personas naturales como a empresas, siempre que cumplan determinados requisitos. Además, AFIDE está facultado para invertir en fondos de inversión (a través de fondos de fondos) que inviertan en empresas que se dediquen a capital de riesgo. Por tanto, con el proyecto de ley se verán beneficiadas tanto personas naturales como empresas. En concreto, se espera a beneficiar y darle acceso a financiamiento a más de 430.000 empresas en los primeros 5 años y a más de 880.000 en un plazo de 10 años desde la constitución de AFIDE.

A su vez, el sector público correrá con los costos iniciales de implementación del proyecto de ley, pues AFIDE será constituida mediante aportes de capital del Fisco y de la Corporación de Fomento de la Producción.

Aplicación diferenciada a Mipymes

No

Impacto en género

Neutro

Detalle de impacto en género

La igualdad de género no es un objetivo actual de la regulación.

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

Intermediación financiera; Otros.

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Presupuesto público; Competencia en los mercados; Medioambiente; Sustentabilidad;

Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Comercio exterior; Innovación, desarrollo tecnológico e investigación; Desarrollo logístico; Presupuesto público; Empleo; Acceso a la justicia; Desarrollo logístico; Innovación, desarrollo tecnológico e investigación; Desarrollo regional y descentralización; Presupuesto público; Empleo; Comercio exterior; Estándares y acuerdos internacionales; Desarrollo logístico;

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Diagnóstico

Las causas del problema identificado son que en Chile las actividades empresariales relacionadas con diversificación productiva, adopción tecnológica, emprendimiento e innovación, presentan características particulares e importantes fallas de mercado en su financiamiento, en especial aquellas que involucran mayor grado de novedad e incertidumbre, que restringen el acceso a recursos financieros adecuados a sus necesidades, dificultando finalmente su implementación. A esto se debe agregar algunos elementos de la regulación y gestión de riesgo de las entidades financieras tradicionales, que limitan su participación activa en el financiamiento de estos proyectos, así como también las ineficiencias que generan las limitaciones institucionales y regulatorias que tienen BancoEstado y CORFO para cubrir las brechas que actualmente tiene el sistema de financiamiento para el desarrollo.

En concreto, podemos nombrar las siguientes fallas de mercado en el financiamiento a proyectos con componentes de I+D+i (Investigación, Desarrollo e Innovación) la incertidumbre que presentan estos proyectos, la asimetría de la información que dificultan la asignación eficiente y conducen a un racionamiento en el mercado del crédito, la apropiabilidad parcial que no permite a las empresas capturar todo el beneficio de sus innovaciones (sus externalidades positivas), existencia de contratos incompletos que dificultan mitigar los riesgos provenientes de las asimetrías de información, sesgo de liquidez o de financiamiento a corto plazo.

Adicionalmente a las fallas de mercado que afectan el acceso a financiamiento de proyectos de transformación productiva, se ha podido identificar que las empresas con una mayor componente de innovación presentan características particulares, que dificultan aún más su acceso a financiamiento, tales como: presentan una mayor intensidad de requerimiento de capital, mayores tasas de fracaso en comparación a otro tipo de proyectos, suelen involucrar activos que son principalmente intangibles y que no son considerados en general como colateral por parte de los financistas, y requieren de un plazo más largo desde el concepto hasta la comercialización, con extensos periodos de investigación y desarrollo para las soluciones y su implementación. Los elementos recién descritos, además, devienen en una dificultad para los actores y emprendedores de I+D+i y de poder ofrecer garantías para los financiamientos que solicitan, lo que incrementa la dificultad de acceso.

Iniciativas anteriores

1. Se estudió la posibilidad de mantener la regulación actual y que el problema identificado sea solucionado a través de BancoEstado y la CORFO. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que, bajo la legislación actual, ninguna de las dos cuenta con las herramientas legales necesarias para solucionar las fallas de mercado presentes en los financiamientos de empresas innovadoras.

2. También se consideró la posibilidad de otorgarle, mediante un proyecto de ley, nuevas herramientas a la CORFO, tales como la posibilidad de invertir en fondos de inversión de capital de riesgo (a través de fondos de fondos). Sin embargo, se concluyó que esta alternativa no solucionaba completamente el problema, pues, en lo que respecta a la gestión de sus actuales instrumentos financieros, la CORFO presenta algunos elementos en términos de gestión de riesgo, contabilidad presupuestaria, gestión de recursos humanos y de gobierno corporativo que dificultan que tenga una función más relevante en el financiamiento para el desarrollo, a la escala de otras entidades similares a nivel internacional.

3. Finalmente, se estudió continuar con la tramitación de otros proyectos de ley que van en esta línea. Por ejemplo, el proyecto de ley que Crea Empresa Pública Intermediación Financiera (INFISA), que autoriza al Estado a desarrollar actividades empresariales que provean, financien y gestionen programas de cobertura y de financiamiento. Se concluyó que esta alternativa no podría cumplir con los objetivos esperados, ya que (i) no tiene un mandato específico de transformación productiva; (ii) no crea instrumentos financieros nuevos que atiendan a las brechas de instrumentos; y (iii) deroga el FOGAPE.

Justificación de la intervención

La creación de AFIDE se justifica ya que nos encontramos en la necesidad de corregir las fallas de mercado que están obstaculizando el desarrollo de las actividades que busca fomentar AFIDE, esenciales para el crecimiento del país y el

bienestar de las personas en distintos ámbitos, y las instituciones actuales carecen de las facultades legales necesarias para corregir dichas fallas. Incluso en caso de otorgarle nuevas facultades a las instituciones que actualmente ofrecen instrumentos financieros, se mantienen elementos de gestión de riesgo, contabilidad presupuestaria, gestión de recursos humanos y gobierno corporativo que dificultan que tomen un rol más relevante en el financiamiento para el desarrollo a la escala que se busca alcanzar.

AFIDE se justifica porque logra lo siguiente:

- Mayor volumen de financiamiento para la transformación productiva de las empresas del país, al contar con una entidad focalizada y especializada en apoyar este tipo de proyectos, con un patrimonio independiente, con facultades y capacidad financiera. AFIDE implementará instrumentos financieros para promover el emprendimiento, la innovación, la adopción tecnológica y otros proyectos relacionados con la transformación productiva empresarial, apoyando también el desarrollo de un tejido de financiamiento no bancario, favoreciendo la competencia en el financiamiento;
- Mayor coordinación y ordenamiento de la oferta de apoyo público al financiamiento empresarial, al tener entidades con foco y especialización diferentes, aprovechando las capacidades de cada institución, promoviendo la complementariedad y no competencia entre distintos apoyos públicos;
- Capacidad para emplear los más altos estándares en gestión de instrumentos. AFIDE tendría las capacidades y los recursos humanos necesarios para una adecuada gestión integral de los instrumentos financieros que desarrollará. En particular, se fortalecerá la función de gestión de riesgo dentro de la entidad, dotándola con los recursos humanos necesarios y prácticas y métricas utilizadas en instituciones similares a nivel internacional. Será fundamental que AFIDE cuente con flexibilidad para atraer, desarrollar y retener recursos humanos, que permita una gestión de la entidad de acuerdo con las prácticas de entidades similares;
- Mejora sustantiva en gobierno corporativo del financiamiento público. La propuesta considera proveer a AFIDE de un gobierno corporativo para la gestión de instrumentos financieros que actualmente administra la Corporación de Fomento de la Producción, con los correspondientes mecanismos de check and balance, mitigando los riesgos asociados al ciclo político, con un directorio que incorporaría una amplia visión en las decisiones y con especialización en temas financieros;
- Mejorar los estándares de regulación y supervisión: AFIDE contará con estados financieros independientes que permitirá entregar mayor información al mercado sobre el funcionamiento y la sustentabilidad financiera de la entidad. Mayores grados de supervisión tanto interna como eventualmente externa (clasificadores de riesgo, auditores externos) transmitiría confianza al mercado, apoyando el desarrollo de los programas asociados a financiamiento para la transformación productiva. Al tener estados financieros independientes, se facilitará la comparación con otras entidades internacionales similares, lo que creará incentivos hacia una mejor gestión y facilitará la evaluación del desempeño de la entidad; y
- Contabilidad presupuestaria más adecuada para la gestión de instrumentos financieros. AFIDE permitirá administrar y evaluar los instrumentos financieros como una unidad económica única, reflejando sus ingresos y gastos, a diferencia de lo que ocurre hoy en los instrumentos administrados por CORFO. Esto otorgará una mayor flexibilidad para gestionar los gastos de la entidad, teniendo una mirada integral con los ingresos generados por ella, facilitando el escalamiento y alcance de estos instrumentos de financiancia

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

El principal objetivo de la política pública es darle acceso a financiamiento a más de 250.000 empresas en los primeros 5 años y a más de 700.000 en un plazo de 10 años desde la constitución de AFIDE, así como también por su parte FOGADE espera beneficiar a más de 70.000 empresas en los primeros 5 años y 167.000 en un plazo de 10 años. Lo anterior encuentra su justificación en la necesidad de subsanar las fallas de mercado que se presentan en el financiamiento de actividades empresariales relacionadas con diversificación productiva, adopción tecnológica, emprendimiento e innovación.

La mayor parte de los beneficiarios serán apoyados con operaciones de segundo piso (99,3% de los beneficiarios en los primeros 5 años), con recursos canalizados a través de intermediarios financieros (créditos de segundo piso, garantías y capital a fondos de fondos y líneas de crédito a fondos de capital de riesgo), donde el principal instrumento al inicio de las operaciones de AFIDE serán los programas a Mipymes que actualmente ofrece CORFO, y que apoya a las mipymes para acceder a financiamiento para inversión. En el tiempo, se irá aumentando la participación de otros instrumentos financieros que complementan la oferta de AFIDE, apoyando así una mayor cantidad de empresas y proyectos, en sus distintos procesos de transformación productiva.

Asimismo, AFIDE movilizaría recursos propios por un total de USD 2.900 millones en los primeros 5 años de operación de la entidad y de USD 7.000 millones a los 10 años.

De igual manera, es posible estimar la movilización total de recursos para el financiamiento, agregando a lo anterior (i) los recursos de otras entidades de financiamientos (en muchos casos, los intermediarios que reciben recursos de AFIDE financiarán las empresas junto a otras entidades), (ii) aquella parte de los financiamientos no cubiertas con las garantías de AFIDE y (iii) los recursos propios de las empresas financiadas. A partir de esto, se puede estimar que AFIDE movilizaría recursos totales del orden de USD 7.300 millones durante sus primeros 5 años de funcionamiento y USD 18.000 millones a los 10 años.

Priorización

El principal objetivo de la política pública es darle acceso a financiamiento a más de 250.000 empresas en los primeros 5 años y a más de 700.000 en un plazo de 10 años desde la constitución de AFIDE.

III. Participación

Consulta actores interesados

Los lineamientos generales de la propuesta fueron presentados a los siguientes actores: ABIF, Consejo Consultivo de las Pymes, CPC, BancoEstado, ACVC y con la ACAFI.

Además, se sostuvo reuniones con Bid Invest y con el Banco Mundial.

Coordinación intragubernamental e internacional

El proyecto ha sido preparado dentro del Ministerio de Economía, y ha sido coordinado y discutido y consensuado con el Ministerio de Hacienda, la Corporación de Fomento de la Producción y la Comisión para el Mercado Financiero, además de la respectiva aprobación desde el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuesto.

Adicionalmente, se tuvo reuniones en entidades internacionales y con gran experiencia en materia de bancos de desarrollo. En específico, el 6 de octubre de 2023 la Comisión para el Mercado Financiero, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda se reunieron con el Banco de Desarrollo para América Latina y el Caribe (CAF). En dicha reunión CAF compartió todas sus recomendaciones para preparar e implementar de mejor manera un banco de desarrollo en Chile, basado en experiencia internacional, las cuales fueron especialmente consideradas para la redacción del proyecto de ley.

Finalmente, cabe señalar que en junio de 2022 el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo realizó el lanzamiento del Grupo de Trabajo Sistema de Financiamiento para el Desarrollo, con el objetivo de realizar un diagnóstico y recomendaciones en esta materia.

El grupo estuvo compuesto por representantes de las instituciones públicas relevantes y por expertos y expertas de variada formación y experiencia, con el objetivo de analizar los elementos fundamentales de las instituciones nacionales de financiamiento para el desarrollo, conocer la experiencia comparada, así como las oportunidades y desafíos, de modo de deliberar sobre los cambios necesarios y proveer orientaciones para la discusión futura. Integraron el Grupo de Trabajo: Nicolás Grau, Ministro de Economía, Fomento y Turismo; Javiera Petersen, Subsecretaria de Economía y Empresas de Menor Tamaño; Alejandro Puente, Coordinador Mercado Capitales Ministerio Hacienda; José Miguel Benavente, Vicepresidente Ejecutivo CORFO; Claudio Maggi, Gerente Asuntos Estratégicos CORFO; Francisco Meneses, Gerente Inversión y Financiamiento CORFO; Jessica López, ex Presidenta Banco Estado; Daniel Hojman, Vicepresidente Banco Estado; Pablo Torres, Consejero Misión chilena ante la OCDE; Jeannette von Wolfersdorff, economista especialista en transparencia y sostenibilidad; José Miguel Cruz, profesor Universidad de Chile, consultor y experto en finanzas.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

En el mundo, existen diversas instituciones públicas nacionales que apoyan el financiamiento para el desarrollo. A continuación, se presentan algunas entidades relevantes para el diseño de AFIDE, destacando su operación y tipos de instrumentos:

Bpifrance (Francia): Coordina y administra programas públicos de financiamiento, centrados en el desarrollo de empresas francesas, especialmente pymes. En 2012, incorporó instituciones como OSEO, CDC, FSI y Fonds Stratégique d'Investissement Regions. Se enfoca en la innovación y el emprendimiento, ofreciendo créditos, garantías, inversión de capital y asesorías, con operaciones de primer y segundo piso.

NAFIN (México): Facilita el acceso de Mipymes, emprendedores y proyectos de inversión prioritarios al financiamiento y otros servicios empresariales. Contribuye a la formación de mercados financieros para impulsar la innovación, productividad, competitividad, generación de empleos y crecimiento regional. Desarrolla operaciones financieras de primer y segundo piso.

COFIDE (Perú): Contribuye al desarrollo económico sostenible e inclusivo, apoyando a la micro y pequeña empresa, así como proyectos de infraestructura y de inversión productiva. Participa como entidad de primer y segundo piso.

Bancoldex (Colombia): Apoya el crecimiento empresarial en Colombia, ofreciendo servicios financieros y de conocimiento a compañías de todos los tamaños y sectores. Opera principalmente como entidad de segundo piso, aunque transitoriamente durante la crisis del COVID-19, otorgó financiamiento de primer piso.

British Business Bank (BBB) (Reino Unido): Promueve el crecimiento sostenible y la prosperidad, facilitando el acceso a financiación para pequeñas empresas y apoyando la transición a una economía de cero emisiones netas. Sus objetivos incluyen aumentar la oferta de financiación para pymes, diversificar el mercado financiero para pymes, reducir los desequilibrios regionales de acceso a financiamiento y ayudar a las pymes a entender sus opciones de financiación. Realiza operaciones de segundo piso.

KfW (Alemania): Una de las principales entidades públicas de financiamiento para el desarrollo a nivel mundial. Ofrece soluciones financieras para mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales, enfocándose en la economía alemana. Proporciona financiación para pymes, protección del medio ambiente, startups, sector de la vivienda, educación, infraestructura, exportaciones y proyectos de desarrollo, con operaciones de primer y segundo piso.

Cada una de estas instituciones ha sido estudiada en cuanto a su naturaleza jurídica y habilitaciones legales, ya que otras alternativas no cumplían con los objetivos del proyecto de ley (solucionar fallas de mercado, gestión especializada, nuevos instrumentos, etc.).

Alternativa escogida

Internacionalmente este problema se ha resuelto a través de instituciones especializadas y con mandatos claros para enfrentar estos desafíos, con instrumentos financieros que abordan las brechas de los financiamientos existentes, promoviendo la participación privada, y con capacidades para la evaluación de proyectos con mayor grado de complejidad e incertidumbre.

Considerando lo anterior, se ha optado por seguir el ejemplo de los países estudiados, integrando elementos de las distintas entidades creadas en cada uno para construir la regulación y gobernanza de AFIDE. La propuesta de diseño de AFIDE incorpora las experiencias internacionales y combina las buenas prácticas globales, permitiendo una respuesta más integral y eficaz a las necesidades de financiamiento. La experiencia internacional facilita la adaptación de soluciones comprobadas, por ejemplo, aspectos regulatorios y diseño de instrumentos de financiamiento, pero en el caso de AFIDE se deben considerar las particularidades del contexto nacional, creando un sistema de financiamiento robusto y flexible que fomenta la innovación, el emprendimiento y el desarrollo sostenible.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

Una vez aprobado el proyecto entrará en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial.

Si bien el proyecto de ley entrará en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, su implementación se llevará a cabo de manera gradual, ya que AFIDE no se constituirá desde la publicación de la ley, sino que tendrá un plazo de 9 meses desde dicha publicación para ser constituida.

Adicionalmente, dentro del plazo de un año contado desde la fecha de la publicación de la presente ley, el Presidente de la República deberá establecer, por medio de uno o más decretos con fuerza de ley, las normas necesarias para regular el traspaso de funcionarios y funcionarias de la CORFO a AFIDE, con el fin de que los trabajadores de la GIF de CORFO sean traspasados a AFIDE.

Por último, AFIDE, tendrá un plazo de 6 meses desde su constitución para dictar su Política de Inversión. Para estos efectos, dentro de los primeros 3 meses luego de constituirse AFIDE, CORFO deberá enviar a AFIDE una propuesta de Criterios de Inversión en Fondos de Fondos.

En lo que respecta al seguimiento en el tiempo, el proyecto de ley contempla que el 30 de junio de cada año AFIDE deberá enviar a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y Diputadas y del Senado un informe de rendición de cuentas sobre las gestiones realizadas el año anterior para cumplir con su objeto, así como reportar sobre su situación financiera. Este informe deberá estar disponible en su página web.

Adicionalmente, el proyecto de ley indica que, tanto el Ministerio de Hacienda como la Corporación de Fomento de la Producción podrán encargar estudios que evalúen el impacto económico y social de sus productos o servicios y sus resultados. En dicho caso, esta evaluación deberá ser realizada por una entidad externa e independiente, y de reconocido prestigio.

Por último, se hace presente que el proyecto de ley también indica que el Balance General de AFIDE deberá ser informado semestralmente por una empresa de auditoría externa. Dicha empresa hará llegar copia de su informe con todos sus anexos a la Comisión para el Mercado Financiero y AFIDE lo hará publicar junto con el balance

Riesgos previstos

Dado que AFIDE otorgará créditos y podrá constituir garantías para empresas o personas naturales que desarrollan actividades de un riesgo más alto que el tradicional, y a su vez invertirá en capital de riesgo, existe la posibilidad de que dichas inversiones, créditos y garantías resulten en pérdidas para AFIDE, y que la entidad no logre ser autosustentable ni generar réditos. La consecuencia de ello sería la pérdida de la inversión.

Evaluación de desempeño

El proyecto de ley contempla que el 30 de junio de cada año AFIDE deberá enviar a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y Diputadas y del Senado un informe de rendición de cuentas sobre las gestiones realizadas el año anterior para cumplir con su objeto, así como reportar sobre su situación financiera. Este informe deberá estar disponible en su página web.

Adicionalmente, el proyecto de ley indica que, tanto el Ministerio de Hacienda como la Corporación de Fomento de la Producción podrán encargar estudios que evalúen el impacto económico y social de sus productos o servicios y sus resultados. En dicho caso, esta evaluación deberá ser realizada por una entidad externa e independiente, y de reconocido prestigio.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

De conformidad con el proyecto de ley, se autoriza al Estado solo para financiar, gestionar, articular, asesorar e invertir, en proyectos empresariales e iniciativas de transformación y/o diversificación productiva, con especial foco en aquellos de adopción tecnológica e innovación.

Adicionalmente, el proyecto especifica que AFIDE podrá otorgar préstamos a entidades financieras y fondos de inversión para ser destinados a operaciones de financiamiento e inversión empresarial y que podrá otorgar préstamos a personas jurídicas privadas con fines de lucro, que desarrollen actividades empresariales, y a cooperativas para el financiamiento de proyectos de inversión que guarden relación con el objeto social de AFIDE. En lo que respecta a la facultad de AFIDE de invertir en fondos de inversión (a través de fondos de fondos) se especifica que estos solo podrán invertir en activos que sean sociedades por acciones que cuenten con un directorio, cooperativas o sociedades anónimas que no coticen sus acciones en bolsa de valores. Esta última restricción no se aplicará para sociedades que coticen en plataformas de financiamiento creadas por bolsas de valores para emprendimientos de alto impacto y crecimiento, con componentes tecnológicos en sus productos, servicios o modelo de negocios. Adicionalmente, dichas sociedades deberán corresponder a inversiones que tengan como objetivo principal la inversión en capital de riesgo u otro tipo de activos de base tecnológica o con un componente innovador.

En lo que respecta a la estimación del número de afectados se informa lo siguiente:

A nivel de proyectos y empresas beneficiarias de los instrumentos de AFIDE, la estimación base considera que se facilitará el acceso a financiamiento a más de 430.000 empresas en total, durante los primeros 5 años de funcionamiento de la entidad, con un promedio de 86.000 operaciones por año, incluyendo los beneficiarios apoyados con instrumentos de crédito, garantías o capital. Esto se puede desglosar según programa: (i) los programas de garantías y créditos ejecutados a través de intermediarios financieros no bancarios (IFNB), (ii) los programas de garantías para financiamiento de comercio internacional (COBEX) y (iii) aquellos relacionados con transformación productiva, emprendimiento e innovación, apoyados con instrumentos tanto de primer como de segundo piso.

En cuanto a los programas de transformación productiva, emprendimiento e innovación, la mayor parte de los beneficiarios serán apoyados con operaciones de segundo piso (99,3% de los beneficiarios en los primeros 5 años), con recursos canalizados a través de intermediarios financieros (créditos de segundo piso, garantías y capital a fondos a fondos y líneas de crédito a fondos de capital de riesgo), donde el principal instrumento al inicio de las operaciones de AFIDE serán los programas Mipyme, que actualmente ofrece la Corporación de Fomento de la Producción y que apoya a las mipymes para acceder a financiamiento para inversión. En el tiempo, se irá aumentando la participación de otros instrumentos financieros que complementan la oferta de AFIDE, apoyando así una mayor cantidad de empresas y proyectos, en sus distintos procesos de transformación productiva.

Tipos de costos

Los costos correspondientes a la implementación del proyecto de ley consisten en el capital inicial que debe ser aportado por el Fisco y por la Corporación de Fomento de la Producción.

Posteriormente AFIDE no debería irrogar mayor gasto directo para el Estado, ya que el mismo proyecto de ley indica que AFIDE deberá orientarse a la sustentabilidad financiera de la sociedad y a producir utilidades anuales en cada ejercicio y establece expresamente como una obligación del directorio velar por la sostenibilidad financiera de AFIDE.

Por último, se podría considerar que el proyecto de ley también agrega un gasto indirecto que tendría que incurrir la Comisión para el Mercado Financiero, en el sentido de que ahora tendría una institución nueva que fiscalizar y regular.

Tipos de beneficios

La implementación y puesta en marcha de la propuesta normativa presenta beneficios sustanciales para la institucionalidad del fomento productivo en Chile, los cuales se resumen a continuación:

- Mayor volumen de financiamiento para la transformación productiva de las empresas del país, al contar con una entidad focalizada y especializada en apoyar este tipo de proyectos, con un patrimonio independiente, con facultades y capacidad financiera, que permita abordar las brechas de financiamiento existente en esta materia. AFIDE implementará instrumentos

financieros para promover el emprendimiento, la innovación, la adopción tecnológica y otros proyectos relacionados con la transformación productiva empresarial, apoyando también el desarrollo de un tejido de financiamiento no bancario, favoreciendo la competencia en el financiamiento;

- Mayor coordinación y ordenamiento de la oferta de apoyo público al financiamiento empresarial, al tener entidades con foco y especialización diferentes, aprovechando las capacidades de cada institución, promoviendo la complementariedad y no competencia entre distintos apoyos públicos;

- Capacidad para emplear los más altos estándares en gestión de instrumentos para apoyar el financiamiento para el desarrollo. Se propone otorgar a AFIDE las capacidades y los recursos humanos necesarios para una adecuada gestión integral de los instrumentos financieros que desarrollará. En particular, se relevará la importancia de la función de riesgo dentro de la entidad, dotándola con los recursos humanos necesarios, incorporando prácticas y métricas utilizadas en instituciones similares a nivel internacional. En esto, será fundamental que AFIDE cuente con la flexibilidad para atraer, desarrollar y retener recursos humanos, que permita una gestión de la entidad de acuerdo con las prácticas de entidades similares;

- Mejora sustantiva en gobierno corporativo del financiamiento público. La propuesta considera proveer a AFIDE de un gobierno corporativo para la gestión de instrumentos financieros que actualmente administra la Corporación de Fomento de la Producción, con los correspondientes mecanismos de check and balance, mitigando los riesgos asociados al ciclo político, con un directorio que incorporaría una amplia visión en las decisiones y con especialización en temas financieros;

- Mejorar los estándares de regulación y supervisión: AFIDE contará con estados financieros independientes que permitirá entregar mayor información al mercado sobre el funcionamiento y la sustentabilidad financiera de la entidad. Mayores grados de supervisión tanto interna como eventualmente externa (clasificadores de riesgo, auditores externos) transmitiría confianza al mercado, apoyando el desarrollo de los programas asociados a financiamiento para la transformación productiva. Al tener estados financieros independientes, se facilitará la comparación con otras entidades internacionales similares, lo que creará incentivos hacia una mejor gestión y facilitará la evaluación del desempeño de la entidad; y

- Contabilidad presupuestaria más adecuada para la gestión de instrumentos financieros. AFIDE permitirá administrar y evaluar los instrumentos financieros como una unidad económica única, reflejando sus ingresos y gastos, a diferencia de lo que ocurre hoy en los instrumentos administrados por CORFO. Esto otorgará una mayor flexibilidad para gestionar los gastos de la entidad, teniendo una mirada integral con los ingresos generados por ella, facilitando el escalamiento y alcance de estos instrumentos de financiamiento.