

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

PROGRAMA PRÉSTAMOS DE FOMENTO

MINISTERIO DE AGRICULTURA

INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

**PANELISTAS: VIVIANA REBUFEL (COORDINADORA)
ÁLVARO ESPINOZA
DANIEL ULLOA**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externos e independientes, seleccionados vía concurso público, y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de las recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2020 - JUNIO 2021

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	1
1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	1
2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO	8
3. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	14
II. EVALUACION DEL PROGRAMA	16
1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA	16
2. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	29
3. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD	35
3.1. EFICACIA A NIVEL DE COMPONENTES (PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS)	35
3.2. COBERTURA DEL PROGRAMA (POR COMPONENTES EN LOS CASOS QUE CORRESPONDA)	53
3.3. EFICACIA A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES (CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DE PROPÓSITO Y FIN).	73
3.4. CALIDAD (SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EFECTIVOS, OPORTUNIDAD, COMPARACIÓN RESPECTO A UN ESTÁNDAR)	81
4. ECONOMÍA.....	88
4.1. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	88
4.2. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS	88
4.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA	94
4.4. APORTES DE TERCEROS	94
4.5. RECUPERACIÓN DE GASTOS	95
5. EFICIENCIA.....	99

5.1. A NIVEL DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES.	99
5.2. A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES.	101
5.3. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	101
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	103
1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL	103
2. RECOMENDACIONES	108
IV. BIBLIOGRAFÍA	112
V. ENTREVISTAS REALIZADAS	114
VI. ANEXOS DE TRABAJO	121
ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA.	121
ANEXO 2(A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	129
ANEXO 2(B): MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2017-2020	134
ANEXO 2(C): ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PROGRAMA	138
ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	144
A. PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CADA UNO DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA.	144
B. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.	159
C. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO	168
D. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE	170
ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS	176
ANEXO 5: FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS (FORMATO EXCEL)	188

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1. Descripción general del programa

Los Programas de Crédito de Corto y Largo Plazo y el Programa de Crédito Largo Plazo Cobertura Indígena - COBIN, se enmarcan en INDAP bajo una definición de mandato consignada en su Ley Orgánica 18.910 de fecha 1990, modificada por la Ley 19.213¹ de fecha 1993, que es “Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas² y campesinos^{3,4} con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”.

Al profundizar en el mandato legal de la institución responsable, resulta necesario plantear su misión institucional vigente, que actualmente es “Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina⁵ y sus organizaciones, mediante una acción de fomento tendiente a fortalecer el capital humano, social, productivo, natural y cultural, de hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios en los territorios⁶”.

Estas directrices institucionales dan espacio a niveles de objetivos que se establecen para los Programas de Crédito de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo - COBIN. Producto del trabajo inicial en el marco de la presente evaluación, los principales niveles de objetivos fueron construidos en conjunto con la contraparte de INDAP, configurándose una única Matriz de Marco Lógico - MML con definiciones de fin y propósito similares. Se define así que cada programa contribuye al propósito atendiendo distintas necesidades de financiamiento y distintas poblaciones.

¹ Ley 18.910 publicada en el D.O. el 03.02.1990 y Ley 19.213 publicada en el D.O. el 04.05.1993.

² La definición de Pequeños Productores Agrícolas según la Ley Orgánica de INDAP es aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

³ La definición de campesino según la Ley Orgánica de INDAP es la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia.

⁴ A la definición de pequeño productor agrícola y campesino ya establecidas, para efectos de este Programa se entenderá que también se incluye la consideración de aquellos pequeños productores y campesinos que forman parte de la población indígena o de pueblos originarios de nuestro país. En particular, la Ley 21.273 establece que la calidad indígena considera a: a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes descendan de habitantes originarios de las tierras que actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de distintos títulos detallados en el primer párrafo del artículo 12 o que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, diaguitas, changos, kawésqar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad y; b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por tres generaciones, y c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas.

⁵ La definición de Agricultura Familiar Campesina corresponde a un concepto no exclusivo de Chile, aunque sí en nuestro país se enmarca y es comprendida por las definiciones anteriores ya establecidas en la Ley INDAP. En particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), propuso su definición en 2014, en el marco del “Año Internacional de la Agricultura Familiar”. En concreto señala: “La agricultura familiar es una forma de organizar la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la explotación están vinculadas, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales” (mayor información disponible en el link: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/es/>). [Consultado el 29.03.2021]

⁶ Balance de Gestión Integral INDAP, 2018; Cuenta Pública INDAP, 2019 (disponible en el link: <https://www.indap.gob.cl/indap/cuentas-p%C3%BAblicas>) [Consultado el 14.02.2021].

A nivel de fin⁷, el objetivo global definido para los Programas en evaluación es "Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus organizaciones".

A nivel de propósito⁸, se estableció que el objetivo, expresado en términos del logro del conjunto de programas es que "Pequeños productores agropecuarios, campesinos y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones".

En la actualidad, INDAP asegura que el ámbito de acción de estos programas se inserta en la política de fomento productivo institucional, cuya hipótesis de base es que el acceso a crédito⁹ de los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones, permite cubrir necesidades de financiamiento de inversiones y de capital de trabajo de las explotaciones productivas o actividades de servicios que desarrollan, y con ello lograr la permanencia en el tiempo de estas actividades.

En su diseño, la necesidad se aborda mediante el financiamiento de la actividad productiva, comercial y de servicios agropecuarios de aquellos agricultores que no tienen acceso a crédito, o no presentan la formalidad requerida por la banca. De este modo, los Programas buscan resolver un problema de acceso al sistema financiero para un grupo específico de la población.

Una definición de política¹⁰ que a juicio del Panel evaluador corresponde a una hipótesis de más largo plazo que INDAP plantea para el logro de estos Programas, se manifiesta en resultados a generar, pues fundamentalmente señalan que esperan que el crédito entregado permita acceder a otras fuentes de financiamiento, generando habilidades y capacidades financieras para facilitar el acceso al sistema financiero comercial.

Como aspecto relevante de su origen histórico, se debe señalar que los Programas de Crédito de INDAP surgen a inicios de la década de los sesenta, junto con la creación del Instituto y, usando términos actuales, bajo una identificación de "problema a resolver" dada por la necesidad de satisfacer el acceso a crédito por parte de la Agricultura Familiar Campesina (AFC).

En efecto, la Ley 15.020 de Reforma Agraria, que dio existencia legal al INDAP, entró en vigencia el 27 de noviembre de 1962, configurándose como el continuador legal del "Consejo de Fomento e Investigación Agrícolas", CONFIN, un organismo "multifuncional" del Ministerio de Agricultura al que se mandataba otorgar asistencia técnica gratuita y crédito a pequeños y medianos agricultores, con una mención expresa al campesinado indígena, y que añadía entre sus funciones "fomentar actividades de artesanía y pequeña industria en zonas rurales" (Faiguenbaum, 2017, p. 26¹¹).

El instrumento principal del CONFIN era el Crédito Agrícola Supervisado (CAS), que fue una de las grandes innovaciones en materia de apoyo a la pequeña agricultura y desarrollo rural, difundida durante los años

⁷ Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el largo plazo, a la solución del problema o satisfacción de una necesidad que se ha diagnosticado. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, pudiendo existir otros programas que también contribuyen a su logro (DIPRES, 2020).

⁸ Es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo, como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos por el programa. Es una hipótesis sobre el beneficio que se desea lograr. Es la contribución específica a la solución del problema (o problemas) diagnosticado(s) (DIPRES, 2020).

⁹ En el presente informe se utilizan indistintamente los conceptos "acceso a crédito", "acceso a mercado de capitales", "acceso a financiamiento vía crédito" o "acceso al sistema financiero". Todas estas acepciones corresponden a la situación en que un usuario contrata un crédito ofrecido por una institución financiera regulada por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), organismo público que fiscaliza a las entidades y las actividades que participan de los mercados de valores y de seguros en Chile.

¹⁰ Dado que en el período bajo evaluación (2017-2020) la Institución no muestra resultados del logro de esta definición de objetivo de política, en la presente evaluación esta se considera una hipótesis, que deberá ser testeada a futuro.

¹¹ "Toda una Vida: Historias de INDAP y de los Campesinos", Sergio Faiguenbaum, 2017. Editado por FAO e INDAP. Disponible en sitio web: <http://www.fao.org/3/a-i8038s.pdf> [Consultado el 06.01.2020].

cincuenta especialmente por las agencias de cooperación internacional. Los préstamos tenían ciertas particularidades: se otorgaban sobre la base de planes de largo plazo, que incluyeran el conjunto de la explotación; los plazos eran flexibles, de acuerdo con las capacidades de pago del prestatario y, las tasas de interés eran inferiores a las del mercado.

Una de las más relevantes agencias que promovió este tipo de programas en Sudamérica fue el Organismo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En esa época advertía que este no se trataba de un "(...) programa social o de caridad, sino por el contrario, tenían una racionalidad económica, es decir posibilidades de éxito económico" (Faugenbaum, 2017, Op. Cit.).

Para describir el contexto de política y la normativa en la que se encuentra inserto el programa se debe considerar el Reglamento General de Créditos de INDAP aprobado por la Resolución N° 286 del 23.07.2003, en su versión actualizada al 17.08.2020 por la Resolución N° 68 del Servicio.

En su artículo 7º, establece que: "Los créditos de INDAP están destinados al financiamiento para el fomento y/o desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios, de carácter silvoagropecuario, y otras que se ajusten a los objetivos institucionales".

Asimismo, los Programas de Crédito también son regulados por las "Normas para Operar el Programa de Créditos", las que en su capítulo II establecen los principales elementos que orientan la política de créditos del INDAP¹². Resulta relevante destacar estos elementos orientadores para comprender los fundamentos de su diseño y gestión.

En primer lugar, estas normas citan como referente a la **misión de INDAP**, descrita anteriormente. En segundo lugar, se señala que el crédito se concibe como un **instrumento de fomento productivo** de apoyo a los proyectos que presenten clientes y clientas de INDAP, que demuestren ser económica y financieramente convenientes de ejecutar¹³.

Otro elemento relevante lo constituye la **disciplina financiera**. En efecto "(...) Toda política de crédito se sustenta sobre la base de que el crédito es un instrumento de financiamiento reembolsable y, por lo tanto, es necesario asegurar su recuperación. Esto demanda profesionalizar la entrega de créditos a través de un mejor análisis de riesgo¹⁴ y desarrollar acciones de cobranza efectivas que aseguren la recuperación de los mismos".

Con estos principios orientadores nuevamente se destaca la racionalidad económica subyacente en el diseño de los Programas, y que es parte esencial de la demanda de financiamiento de inversiones mediante crédito.

Asimismo, se señala que el crédito tiene la expectativa de ser un **instrumento articulador para acceder a otras fuentes** de financiamiento. "Los créditos de INDAP deberán posibilitar la generación de habilidades y capacidades financieras en sus clientes y clientas, para facilitar su inserción al sistema financiero comercial". Por otra parte, hace notar la importancia de diferenciar y mejorar la atención de los clientes y clientas con buen comportamiento crediticio: "(...) Significa reconocer y premiar a los clientes y clientas (...),

¹² La normativa de los Programas de Crédito contempla: la Resolución Exenta N°91 del 06 de febrero de 2004 que aprueba el documento "Normas para Operar el programa de créditos de INDAP", que hace referencia al texto aprobado por Resolución N°286 de fecha 23 de Julio de 2003, tomado de Razón por la Contraloría General de la República el 14 de Octubre de 2003; la Resolución N°520/96 de la Contraloría General de la República y sus modificaciones; la Ley N°18.810 que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones; la Ley N°18.910, Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, modificada por la Ley N°19.213. Además de lo anterior, también se consideran las Resoluciones que aprueban el Reglamento General de Créditos de INDAP y el Manual de Cobranzas de INDAP.

¹³ Lo anterior se demuestra con antecedentes que se adjuntan en la solicitud de crédito, en el procedimiento establecido (ver Anexo 3A).

¹⁴ El riesgo está en función del historial de pagos que el usuario posee con INDAP, y que está registrado en los sistemas de información que se utilizan (ver Anexo 3A. con los procedimientos).

con una atención preferencial y acceso a créditos en condiciones más favorables." Como se describe más adelante en esta sección, esto se operacionaliza mediante la clasificación de riesgo que los Programas van construyendo en el tiempo en base a antecedentes históricos de los/as usuarios/as.

Por último, INDAP establece en los principios orientadores, la "necesidad de priorizar la **atención crediticia** hacia aquellos clientes y clientas con menores posibilidades de acceso al sistema financiero y hacia clientes y clientas nuevos". También "priorizar el financiamiento de proyectos de especial interés que presentan dificultades de acceso al sistema financiero".

Los Programas de Crédito bajo evaluación tienen las siguientes características:

i) Corto Plazo. Se otorgan créditos con plazo de vencimiento de hasta 359 días. Está destinado a financiar fundamentalmente el capital de trabajo requerido para desarrollar actividades económicas silvoagropecuarias, cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación dentro del plazo indicado, el cual es igual o inferior a un año.

Permite financiar los insumos anuales para la explotación silvoagropecuaria como semillas, fertilizantes, contratación de mano de obra, compra de forraje, pago de derechos de agua, arriendo de maquinaria agrícola, entre otras. También se puede financiar activo fijo, siempre y cuando la capacidad de generación de recursos de la inversión realizada permita pagar el crédito en el plazo otorgado. Su modalidad de pago puede ser establecida en una sola cuota anual o en cuotas mensuales, semestrales u otras, de acuerdo con los flujos de ingresos del productor.

Estos créditos pueden ser reajustables o no reajustables, lo que significa que pueden considerar tasa de interés real o nominal al ser solicitados por los/as usuarios/as. A modo ilustrativo, un crédito no reajutable considerará una tasa de interés nominal que al ser fijada ya incorpora una estimación de la inflación proyectada (como es habitual en el sistema financiero al solicitar un crédito en moneda corriente, es decir en pesos chilenos \$CH). Por otro lado, un crédito reajutable considerará al momento de ser aprobado una tasa de interés real y su monto se encontrará valorado en una unidad reajutable que va incorporando la inflación pasada (como ocurre con las obligaciones denominadas en Unidad de Fomento, UF).

La tasa de interés anual vigente para estos créditos corresponde al 0,5% anual en créditos reajustables y del 3% anual para los créditos no reajustables¹⁵.

ii) Largo Plazo. Se otorgan créditos con plazo de vencimiento mayores a 359 días y hasta 10 años plazo; que permitan la continuidad de su proceso productivo en el largo plazo.

Su modalidad de pago puede ser establecida en cuotas anuales, mensuales, semestrales u otras, de acuerdo con los flujos de ingresos del productor. Estos créditos son reajustables y su principal objetivo es financiar inversiones en activos fijos, incluido el capital de trabajo determinado en el respectivo proyecto; también financia el capital de trabajo de actividades cuya capacidad de generación de recursos no permite el pago total dentro de un año.

iii) Crédito de Largo Plazo Cobertura Indígena - COBIN. Financia por medio de créditos de largo plazo, con vencimiento mayor a 359 días y hasta 10 años plazo (con excepción de proyectos frutícolas, en los que es posible alcanzar hasta 5 años adicionales de plazo), a personas naturales, empresas individuales de responsabilidad limitada, comunidades y asociaciones indígenas; y empresas asociativas campesinas, todos con la acreditación de calidad indígena correspondiente, que desarrollen actividades agropecuarias a

¹⁵ Las tasas de interés actualmente vigentes en todos los Programas se establecen en la Res. Ex. INDAP N°164328 de 12.11.2019. Un análisis comparativo a las tasas de interés de estos Programas en INDAP se efectúa en la sección de Justificación y Análisis a la Estrategia de los Programas, en capítulo II.

lo largo de todo el territorio nacional, y que cuenten con Cobertura Indígena vigente aprobada por el Consejo del Comité de Desarrollo y Fomento Indígena de CORFO.

En el caso particular del Programa de Crédito Largo Plazo COBIN, que surge en 2017, INDAP señala en los antecedentes descriptivos del programa proporcionados para esta evaluación que "(...) el apoyo a los pueblos originarios se ha establecido como prioridad debido a las brechas sociales, culturales y económicas, impidiendo a la población indígena acceder a las mismas oportunidades", "(...) es ahí donde se gesta el desarrollo para entregar financiamiento a proyectos de desarrollo productivo indígena de alto impacto". Se financia capital de trabajo e inversión, al igual que en los otros programas, y en particular en este caso, el Programa no solo otorga financiamiento, sino también acompañamiento y apoyo técnico.

En su estrategia para subsanar las brechas identificadas, el Programa de Crédito Largo Plazo COBIN presenta financiamiento para iniciativas, ideas de negocios o proyectos de personas naturales indígenas o grupos indígenas, que sean económica y socio-culturalmente factibles y sustentables, que tengan dificultades de acceso al sistema financiero y que cuenten con la calificación como "Proyecto de Desarrollo Productivo Indígena" otorgada por el Comité de Desarrollo y Fomento Indígena¹⁶ de CORFO". INDAP advierte que este programa está en una etapa inicial de implementación, y la operatoria de la evaluación de condiciones y criterios, así como sus procesos relevantes se detallan en Anexo 3A.

INDAP asegura que el criterio general de otorgamiento en todos los Programas de Créditos apunta a que sean asignados y dirigidos a agricultores/as y organizaciones cuya capacidad de generación de recursos, permita el pago total de la obligación dentro del plazo definido.

A modo ilustrativo para conocer el tipo de reajustabilidad utilizada en los créditos según Programa y los montos en cada uno, el Cuadro 1 presenta los promedios en UF (y su respectiva desviación estándar) para las solicitudes de crédito aprobadas en el período bajo evaluación 2017-2020.

¹⁶ En el resto del documento también se le denomina indistintamente "Comité Indígena de CORFO".

Cuadro 1. Solicitudes de Crédito Aprobadas en período 2017-2020

Programa Evaluado		Tipo de Reajustabilidad del Crédito		
		Nominal	Reajutable	Total
Créditos de Corto Plazo	Promedio Monto Aprobado en UF	49,1	57,4	51,3
	Desv. Estándar Monto Aprobado en UF	62,0	104,5	75,8
	Cantidad de Solicitudes de Crédito Aprobadas	113.508	41.270	154.778
	%	73,3%	26,7%	100,0%
Créditos de Largo Plazo	Promedio Monto Aprobado en UF	56,7	73,4	63,6
	Desv. Estándar Monto Aprobado en UF	56,6	72,8	64,3
	Cantidad de Solicitudes de Crédito Aprobadas	31.092	21.524	52.616
	%	59,1%	40,9%	100,0%
Créditos de Largo Plazo Cobertura Indígena COBIN	Promedio Monto Aprobado en UF		2.410,9	2.410,9
	Desv. Estándar Monto Aprobado en UF		1.560,7	1.560,7
	Cantidad de Solicitudes de Crédito Aprobadas	0	12	12
	%	0,0%	100,0%	100,0%
Total Período 2017-2020	Promedio Monto Aprobado en UF	50,7	63,3	54,5
	Desv. Estándar Monto Aprobado en UF	61,0	102,6	76,2
	Cantidad de Solicitudes de Crédito Aprobadas	144.600	62.806	207.406
	%	69,7%	30,3%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base de datos INDAP.

Este Cuadro revela la diferencia sustantiva entre el monto promedio Corto Plazo y Largo Plazo en comparación con Largo Plazo COBIN para el período 2017-2020, más aún, siendo que LP COBIN, para el período señalado, sólo fueron aprobadas 12 solicitudes de créditos. Por su diseño, los Programas de Corto y Largo Plazo financian montos establecidos, cuyo límite en el caso del crédito de corto plazo es 300 UF y en el de largo plazo es de 500 UF a nivel individual. Estos créditos son ampliamente solicitados por los/as usuarios/as a nivel individual, aun cuando también estos Programas incentivan la asociatividad.

En cambio, el Programa LP COBIN está diseñado para otorgar créditos de hasta 10.000 UF y los/as usuarios/as que han accedido a este crédito son exclusivamente organizaciones que pertenecen a los pueblos originarios. Ellos se acercan a INDAP con la garantía COBIN¹⁷ ya aprobada, teniendo dos incentivos a la vista: el primero, el incentivo de la baja tasa de interés y, el otro, el otorgamiento de un subsidio de asesoría económica que se realiza a la organización por un monto de MM\$23 aproximadamente por cuatro años, que se activa automáticamente en el momento del otorgamiento del crédito. Pese a la existencia de

¹⁷ La garantía es una cobertura entregada por CORFO al 90% del saldo de capital insoluto de la operación de financiamiento. En caso de mora del beneficiario, y una vez iniciada la cobranza judicial, INDAP puede hacer efectivo el desembolso de esta cobertura, según lo establecen los procedimientos en el Manual de Operaciones del Programa de Cobertura Indígena-COBIN.

estos incentivos, la cobertura ha sido muy limitada en el período de evaluación, cuya problemática será abordada en los siguientes capítulos.

La norma general¹⁸ establece que los/as usuarios/as de los Programas son las personas que acrediten¹⁹ la calidad de pequeño/a productor/a agrícola, o de campesino/a, y las organizaciones con personalidad jurídica, formadas mayoritariamente por ellos, que desarrollen programas o actividades productivas que impliquen beneficio directo a los sectores rurales. INDAP dispone de normativa y circulares que detallan el procedimiento administrativo a seguir para acreditar esta condición (ver Anexo 3A. con el detalle).

Los Programas de Crédito de INDAP tienen un ámbito de acción nacional. La Institución administra esta gestión en forma descentralizada, con presencia regional y provincial en las Agencias y Oficinas de Área. Por diseño y según su normativa, los Programas poseen una duración indefinida.

De acuerdo con la información proporcionada para describir los procesos de producción, la gestión de los Programas comienza anualmente con un proceso de asignación de recursos por componente y región registrado en los siguientes documentos: i) Plan Operativo Anual (POA), para nivel central; ii) Plan Regional Operativo Anual (PROA), para regiones.

La asignación o distribución presupuestaria por Programa (componentes de la MML) y región, se hace en el mes de diciembre de cada año, una vez aprobada la ley de presupuestos el 30 de noviembre. Se indica por parte de los responsables de INDAP que en el mes de diciembre deben estar cerrados los procesos POA y PROA para que las regiones comiencen a operar desde el 2 de enero de cada año en la entrega de los créditos.

Las solicitudes de crédito son presentadas por los/as usuarios/as INDAP en forma continua, en el transcurso de todo el año, lo que comúnmente se conoce como "ventanilla abierta", es decir, disponible sin convocatorias con plazos o fechas de cierre.

Un detalle mayor a las actividades comprendidas en estas etapas se presenta en Anexo 3, pero se puede señalar que estas se llevan a cabo en las Agencias y Oficinas de Área de INDAP, y su gestión es responsabilidad de sus ejecutivos. En términos operativos, y producto del estudio que se efectúa en cada solicitud de crédito, el ejecutivo responsable elabora un Informe Técnico que deberá ser presentado al Comité de Financiamiento Agencia del Área, cuyo contenido básico debe considerar la siguiente información²⁰:

- La calidad de cliente/clienta de INDAP del solicitante.
- La identificación y descripción de las actividades del cliente/clienta y su negocio.
- La rentabilidad o conveniencia económica y financiera de la actividad a financiar y la capacidad de pago proyectada.
- Las características del crédito solicitado, en términos de tipo de crédito, su destino, monto, condiciones de pago o plan de amortización, y garantías ofrecidas (tipo, valor y cobertura).
- Comportamiento crediticio del cliente con INDAP, estado de los créditos (vigentes, morosos, etc.) y grado de cumplimiento de sus obligaciones.
- Informe de deudas morosas en el sistema financiero y comercio, entregado por el servicio de consultas contratado por INDAP y los informes adicionales de deudas que específicamente se hubieren solicitado.
- Una apreciación respecto de la capacidad de gestión del cliente/clienta para llevar a buen término la actividad financiada.

¹⁸ Normas para operar el Programa de Créditos de INDAP, Cap. III.

¹⁹ El proceso de acreditación se encuentra explicado detalladamente en el Anexo 3A. Básicamente consta de acreditar las 12 HRB, que los ingresos provienen principalmente de la producción agrícola, que posee <3.500 UF y que se encuentra entre 0 y 70% más vulnerable de la población.

²⁰ Requisitos establecidos en el capítulo VI.2.1 de las Normas para Operar el Programa de Crédito de INDAP.

- En coherencia con el análisis efectuado y la normativa crediticia, el Ejecutivo debe efectuar una recomendación de aprobación o de rechazo de la solicitud tratada.

En cuanto a los procesos y actividades que se realizan luego del otorgamiento del crédito y que dicen relación con su recuperación y a las etapas de cobranza, INDAP distingue principalmente dos mecanismos:

i) Recaudación normal: consistentes en el pago de las cuotas por caja en Banco Estado o por transferencia electrónica por parte de los usuarios/as, según las fechas estipuladas en cada contrato de crédito (pagaré/mutuo).

ii) Gestiones de cobranza: normadas por las circulares 016877 de 04.04.2019 y 036808 de 23.07.2019. Las acciones de cobranza, dependiendo del estado en que se encuentra la deuda con INDAP, se ordenan en fases: preventiva (deuda al día), prejudicial (deuda en mora, hasta el día 180) y judicial (desde día 180). Estas gestiones consideran diversas actividades, que se encuentran detalladas en Anexo 3.A y comprenden: el uso de mensajería de texto, voz, llamadas telefónicas, carta postal, visitas y en caso de la etapa judicial, las gestiones ante el tribunal correspondiente.

2. Caracterización y cuantificación de población potencial²¹ y objetivo^{22 23}

En el marco de los Programas de Préstamos de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN, su población potencial es la que presenta problemas de acceso al crédito, que corresponde a la población "usuaria INDAP". La población declarada por los Programas de Préstamos de Fomento de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN corresponde a 262.735 explotaciones agrícolas, cifra obtenida a partir del VII Censo Silvoagropecuario del año 2007. Esta cifra corresponde al valor alcanzado a partir de la selección de explotaciones que cumplen con los criterios establecidos en la Ley Orgánica de INDAP, esto es, una explotación de hasta 12 Hectáreas de Riego Básico (HRB)²⁴ y 3.500 UF de activos (Aedo y Alvear, 2010).

Cabe señalar que existen otros estudios²⁵, también basados en los datos del VII Censo Silvoagropecuario del año 2007, que cruzan esta cifra de explotaciones agrícolas con otras variables tales como: 1) el Valor Bruto de la Producción (VBP) para obtener una estratificación de las explotaciones, 2) la encuesta CASEN o 3) las escalas de operación, la participación de los ingresos prediales en el ingreso familiar y la dedicación de los miembros del hogar al trabajo en el propio predio, entre otras. La totalidad de estos estudios llegan a un número semejante al obtenido por Aedo y Alvear en el año 2010.

Sin embargo lo anterior, la cifra antes citada, de 262.735 explotaciones agrícolas, utilizada como población potencial por los Programas, requiere ser actualizada y estimada a partir de los resultados del nuevo Censo

²¹ Población potencial: corresponde a la población que presenta el problema o la necesidad pública identificada en el diagnóstico del programa (DIPRES, 2020).

²² Población objetivo: Es aquella parte de la población potencial que cumple con los criterios de focalización y que, por lo tanto, el programa planifica atender en el mediano y largo plazo. Si el problema o solución que aborda el programa tiene relación con un bien público de alcance nacional o mayor, revisar la pertinencia de analizar en detalle la población potencial y objetivo (DIPRES, 2020).

²³Ver documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías" II.3; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135135_doc_pdf.pdf

²⁴ Una Hectárea de Riego Básico (HRB) es la superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo. Para determinar las HRB, cada productor debe multiplicar el total de hectáreas físicas que tenga o posea por los diferentes coeficientes de conversión que corresponda, según la "Tabla de Equivalencia de Hectáreas Físicas o Hectáreas de Riego Básico" publicadas en la Ley Orgánica de INDAP N° 18.910 cuya última modificación es de fecha 09.01.2014.

²⁵ Qualitas. 2009. Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del censo agropecuario; FAO. 2009. Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007. Santiago, Chile; Agraria. 2014. Evaluación de Programas de INDAP. DIPRES. Santiago, agosto de 2014; Berdegú, J.A. 2014. "La Agricultura Familiar en Chile", Serie Documento de Trabajo N° 152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP Santiago Chile.

Silvoagropecuario que se realiza en este año (2021), por lo que se desestimó utilizarla, considerando lo antiguo del dato, el dinamismo que posee el sector agrícola en estos temas y los cambios en el uso de la tierra.

En este contexto, el Panel consideró necesario estimar una nueva cifra. Para ello, se partió por considerar los criterios de acreditación de INDAP para ser sujeto de los créditos de fomento. Estos son: ser pequeños productores agrícolas²⁶, campesinos y las organizaciones integradas por los agentes antes mencionados, que posean una explotación agrícola con una superficie menor a las 12 Hectáreas de Riego Básico (HRB), donde sus ingresos provienen principalmente de la actividad agropecuaria y, el valor de sus activos fijos no supere las 3.500 UF. Como un indicador proxi, se considera también el indicador de vulnerabilidad, para lo cual el usuario debe encontrarse dentro del rango de 0% al 70% más vulnerable, según la Clasificación Socio-Económica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH)²⁷.

En el proceso de indagación para estimar esta población, el Panel encontró en el estudio de la línea base de RIMISP publicado en el año 2018, una cifra estimada de población potencial de 223.000²⁸ pequeños/as productores/as agrícolas y campesinos/as, la que corresponde al número de usuarios/as que fueron atendidos por INDAP en el período 2010-2015. Esta cifra es semejante a la estimada por Aedo y Alvear. En consecuencia, se decide utilizar esta cifra, dado que es una estimación más reciente y considera el total de usuarios para un período de cinco años. Sin embargo, se insiste que esta cifra es una estimación, que debe ser actualizada, una vez que se tengan los resultados del nuevo Censo Agropecuario del año 2021. Dicha actualización permitirá refrescar la cuantificación de su población potencial, para poder determinar en forma ajustada y actualizada, su población objetivo.

En cuanto a la Población Objetivo, que corresponde a aquella parte de la Población Potencial que presenta el problema y que los Programas pretenden abordar con su estrategia, el Panel establece que es aquel/lla usuario/a que no tiene acceso al crédito en el sistema financiero tradicional o no presenta la formalidad requerida por la banca, dada la definición que se acordó en el propósito de la Matriz de Marco Lógico (MML) de créditos de INDAP y que fue declarado también en la Ficha 1 proporcionada por INDAP.

Teniendo presente el criterio anterior, y luego de indagar, se encontró una cifra estimada por el estudio de la línea base de RIMISP antes citado, que corresponde a 157.824 usuarios atendidos por INDAP en el año 2015. Los Programas de Crédito de INDAP también consideran esta cifra²⁹, la cual también fue informada en la Ficha 1. Sin embargo, el Panel considera que este valor está sobredimensionado, porque, además, este estudio sostiene que el 22,2% del perfil comercial y el 9% del perfil multiactivo acceden a financiamiento para sus explotaciones agrícolas, a través de instrumentos del Banco Estado, por lo que estos perfiles no tendrían dificultades para optar a otras fuentes de financiamiento. En consecuencia, se procedió a restar estos porcentajes, dando como resultado una cifra estimada de 108.899 usuarios/as. Dicha cifra es similar a la mencionada por Banco Estado³⁰ en reunión sostenida con fecha 24.02.21, donde esta entidad manifestó que de los 160.000 usuarios/as de INDAP, ellos no poseen información de 100.000 usuarios/as. Además,

²⁶ La ley 18.910 del 3-2-1990 que dice relación con la normativa que rige INDAP y la posterior ley 19.213 del 4-5-1993 que la modifica, establece en el artículo 13 la siguiente definición de **Pequeño Productor Agrícola**: "Es aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provengan principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia". A su vez, se define como **Campesino**: "La persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia."

²⁷ Ver el proceso de acreditación de R.EX. N° 120.728 de fecha 10.08.2021.

²⁸ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. 2018. Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo N°15. Informe Final. N°14.

²⁹ Ficha 1 de Antecedentes de Corto y Largo Plazo proporcionada por la División de Asistencia Financiera de INDAP.

³⁰ En reunión sostenida con Banco Estado, la Jefa de Segmentos Gerencia Comercial sostuvo que, de 160.000 usuarios INDAP, cerca de 50.000 perfilan para financiamiento complementario con Banco Estado, dado que INDAP no puede financiar por su Ley Orgánica, 13.000 usuarios han sido capacitados por el Banco, pero no logran calificar para ser sujeto de financiamiento en Banco Estado, ni en otro banco del sistema y de los otros 100.000 no tiene registros de información.

existen otros 13.000 usuarios/as que pertenecen a INDAP y que han sido capacitados por el Banco Estado, pero que no perfilan para ser sujetos de crédito.

Entonces, si se promedian estas dos cifras (108.899 usuarios/as de RIMISP con 113.000 usuarios/as del Banco Estado), la población objetivo correspondería, estimativamente, a 110.950 pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones para los Programas de Crédito de INDAP. Sin embargo, nuevamente, se recalca que esta cifra es estimativa, ya que no se cuenta con la totalidad de los elementos para realizar una aproximación más acertada, la que se podrá deducir, una vez que se obtengan los datos del VIII Censo Silvoagropecuario.

En este mismo contexto, se precisa que para el futuro cálculo de la población objetivo se deberá analizar la base completa de usuarios/as, con el fin mejorar la focalización, observando si se encuentran bajo el umbral de 70% de vulnerabilidad y que no tienen acceso al crédito, presentando los medios de verificación para esto último. Esta observación se realiza en base al dato de la CSE del RSH de fecha 31.01.21, donde se cuantificó a los/as usuarios/as que están dentro de este rango. Se encontró que 77.520 usuarios/as se encuentran dentro del rango menor a 70%. El resto está sobre ese valor, o bien, no tienen la clasificación registrada en la BBDD proporcionada por INDAP.

En consecuencia, en el Cuadro 2 se recogen las cifras antes mencionadas para estimar la cobertura de los Programas de Préstamos de Fomento de Corto y Largo Plazo y Largo Plazo - COBIN.

Cuadro 2. Población Potencial y Objetivo Período 2017-2020

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%)
2017	223.000	110.950	49,75%
2018	223.000	110.950	49,75%
2019	223.000	110.950	49,75%
2020	223.000	110.950	49,75%
% Variación 2017-2020	-	-	-

Supuesto: las cifras de población potencial y población objetivo se mantienen constantes durante el período 2017-2020

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por INDAP

A partir de esta estimación, se caracterizó el perfil de esta población, de acuerdo con las distintas variables que han sido levantadas por los Programas de Crédito. Algunas de estas son: edad promedio, nivel de escolaridad, superficie expresada en HRB, hectáreas físicas, monto de activos, etnia, tipo de tenencia de tierra, clasificación socioeconómica, monto promedio de activos vigentes, vinculación con asesorías técnicas, monto promedio de crédito, rubro financiado por los créditos, participación en programas de asesoría técnica, entre otros.

En cuanto a la población objetivo de LP-COBIN, el Panel considera que para su estimación se deben aplicar los mismos criterios establecidos en la Ley Orgánica, así como también, la CSE del RSH, la que debe estar dentro del grupo del 70% más vulnerable para su acreditación. Además de presentar la condición de no tener acceso al crédito en el sistema financiero tradicional o no presenta la formalidad requerida por la banca y pertenecer a los Pueblos Originarios.

A lo anterior se deben sumar las condiciones presentadas en la siguiente matriz:

Variable	Criterios
• Para Empresas Asociativas Campesinas	
Proyecto asociativo	Con garantía COBIN vigente
Integrantes con calidad indígena acreditada por CONADI	> 0 = a 75%
Usuarios INDAP acreditados	> 0 = a 50% + 1
• Para Personas Individuales	

En consecuencia, el Panel estima que la población objetivo de LP-COBIN está contenida dentro de la población objetivo de los otros Programas de Corto y Largo Plazo y su cifra estimativa corresponde a 27.402 a usuarios/as INDAP que pertenecen a los pueblos originarios.

El resultado de esta caracterización se presenta en el Cuadro 3, cuya fuente de información es la Base de Datos proporcionada por créditos de INDAP con fecha 29.01.2021 y 05.02.2021.

En dicho Cuadro, se aprecia que el total de usuarios/as es de 90.318 para el período de evaluación. Sin embargo, este número debiera ser menor, porque según los índices de focalización³¹ de los Programas de Créditos, la Clasificación Socio-Económica (CSE)³² del Registro Social de Hogares (RSH) corresponde hasta el 70% de vulnerabilidad, índice de focalización recomendado para acceder al paquete de servicios de INDAP y, que es utilizado como un proxy para inferir el cumplimiento del requisito de no exceder 3.500 UF de activos. Cabe aclarar que dicho índice fue obtenido por los Programas de Crédito con fecha 31.01.21, por lo que esta cifra absorbe el “*shock*” provocado por la pandemia y, por ende, podría verse acentuado. Habiendo hecho esta aclaración, se estima que la población objetivo equivale a 77.520 usuarios/as (85,83%). En el resto de los usuarios/as, la CSE del RSH no está disponible (6,42%) o se encuentran en un rango que no cumple con los requisitos de acreditación que es superior al 70% (7,75%).

En cuanto a las otras variables que se presentan en el Cuadro, se destaca que del total de los usuarios/as (90.318):

1. La edad promedio que es de 57 años, situación que puede afectar el acceso a las fuentes de financiamiento ofrecidos por la banca tradicional.
2. El 30,9% de los usuarios/as posee educación primaria incompleta y el 39% son usuarias mujeres;
3. El 30,3% pertenece a alguna etnia, siendo el mapuche, el principal pueblo originario;
4. En cuanto a la tenencia de tierra, el 64,56% es propietario/a;
5. El promedio de la superficie física es de 11,35 hectáreas y 1,01 HRB;
6. Los usuarios/as de INDAP que acceden a instrumentos de capital de trabajo e inversión del Banco Estado son 16.988 en el período 2017-2020;
7. El perfil de riesgo predominante es el A (67,80%), que corresponde a aquellos usuarios/as que por la trayectoria de fiel cumplimiento de sus obligaciones crediticias (nunca se atrasan en sus pagos por más de 30 días), por lo que no existen dudas acerca de la recuperación de los créditos. Estos usuarios/as, además, durante el período de evaluación, no presentan prórroga, renegociación, condonación, ni castigos contables vigentes;
8. El monto promedio del crédito aprobado es de 54,56 UF;
9. El monto promedio condonado a 1.300 usuarios/as es de 47,82 UF y el monto castigado a 5.159 usuarios/as es de 51,81 UF;
10. El promedio de usuarios/as con asistencia técnica es de 56.971, para el período de evaluación, equivalente a 63,08%. El Programa de asistencia que destaca en términos de participación es PRODESAL y, por último;
11. Entre los principales rubros financiados por los Programas de Crédito son: praderas, hortalizas y producción animal, rubros tradicionales dentro del sector agrícola.

Respecto de los problemas de focalización observados en el período 2017-2020, el Cuadro 4 revela que alcanza un 14,2% del total con problemas de RSH (90.318 usuarios/as). Dicho problema se compone de un 7,8% (7.004 usuarios/as) que no se ajusta con el tramo de 0 a 70% de vulnerabilidad. Otro 6,4% (5.794

³¹ Tabla N°16. Prestaciones sociales que utilizan la información del Registro Social de Hogares para la selección de sus beneficiarios (p.108) En: MIDESO, 2018. Registro Social de Hogares de Chile. 113 p.

³² La calificación socioeconómica se utilizará como variable proxy, para inferir el cumplimiento del requisito de no exceder 3.500 UF de activos. En: REX N° N° 120728 de fecha 10.08.2017.

usuarios/as) no presentan la CSE del RSH, en consecuencia, no se conoce en qué condición de vulnerabilidad se encuentra para ser sujeto de intervención por parte de los Programas de Créditos. A las anteriores cifras se agregan, los 16.988 usuarios/as INDAP que logran acceder paralelamente a los créditos de corto y largo plazo del Banco Estado, que representa el 18,8% para el período señalado. Esta situación es especialmente preocupante, considerando que los recursos de los Programas de Créditos son escasos y podrían derivarse hacia usuarios/as nuevos que se encuentran a la espera de ser atendidos, cuyas solicitudes de crédito han sido rechazadas³³.

Cuadro 3. Caracterización de la población objetivo de los Programas de Préstamos de Fomento CP, LP y LP COBIN. Período de Evaluación 2017-2020.

³³ Tema abordado en el capítulo II.3.1.1

VARIABLE	CIFRA	COMPOSICIÓN (%)
EDAD PROMEDIO (Años)	57,3	
EDUCACION BÁSICA INCOMPLETA (Usuarios/as)	27.923	30,9%
ESTADO CIVIL (Usuarios/as)	54.710	60,6%
RÉGIMEN: SOCIEDAD CONYUGAL (Usuarios/as)	37.312	41,3%
USUARIAS MUJERES	35.228	39,0%
CSE DE RSH 40% (Usuarios/as)	62.025	68,7%
CSE DE RSH HASTA 70% (Usuarios/as)	77.520	85,8%
USUARIOS/AS QUE PERTENECEN A ETNIAS (Usuarios/as)	27.402	30,3%
CATEGORIA DE RIESGO TIPO A (Usuarios/as)	61.250	67,8%
CATEGORIA DE RIESGO TIPO B (Usuarios/as)	6.627	7,3%
CATEGORIA DE RIESGO TIPO -B (Usuarios/as)	3.083	3,4%
CATEGORIA DE RIESGO TIPO C (Usuarios/as)	4.164	4,6%
CATEGORIA DE RIESGO TIPO D (Usuarios/as)	8.588	9,5%
CATEGORIA DE RIESGO TIPO N (Usuarios/as)	6.606	7,3%
CREDITOS INDAP CP Y LP C/CREDITOS BCO ESTADO CP Y LP (Usuarios/as)	16.988	18,8%
TIPO DE PERSONA NATURAL (Usuarios/as)	90.046	99,7%
PROMEDIO DE HECTAREAS FÍSICAS (Hectáreas)	11,4	
PROMEDIO DE HECTAREAS RIEGO BÁSICO (HRB)	1,0	
TENENCIA DE TIERRA (Propietario/a)	58.311	64,6%
MONTO PROMEDIO DE ACTIVOS (UF)	135,7	
MONTO PROMEDIO DE CRÉDITO SOLICITADO (UF)	50,6	
MONTO PROMEDIO DE CRÉDITO APROBADO (UF)	54,5	
MONTO PROMEDIO DE CRÉDITO CORTO PLAZO (UF)	51,3	
MONTO PROMEDIO DE CRÉDITO LARGO PLAZO (UF)	63,6	
MONTO PROMEDIO DE CRÉDITO LARGO PLAZO COBIN (UF)	2.410,9	
MONTO PROM. CASTIGADO (5.159 Usuarios) (UF)	51,8	
MONTO PROM. CONDONADO (1.300 Usuarios) (UF)	47,8	
USUARIOS CON ASESORIA (PROM. 4 AÑOS) (Usuarios/as)	56.505	63,1%
ASESORIA PRINCIPAL=PRODESAL (PROM. 4 AÑOS) (Usuarios/as)	30.057	33,3%
USUARIOS CREDITO SIN ASESORÍA (PROM. 4 AÑOS) (Usuarios/as)	33.813	37,4%
PRODUCCIÓN FORRAJE/PRADERAS (Usuarios/as)	20.423	22,6%
PRODUCCIÓN HORTALIZAS (Usuarios/as)	17.663	19,6%
PRODUCCIÓN DE ANIMALES (Usuarios/as)	17.755	19,7%
TOTAL USUARIOS/AS DE CRÉDITO (RUT ÚNICOS)	90.318	100,0%

¹Cifras correspondientes al promedio de usuarios para el período de evaluación 2017 y 2020.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 29.01.21 y 05.02.21

En cuanto a los usuarios repetidos en los Programas de Créditos de Corto y Largo Plazo, estos corresponden a 8,64% y 15,71% respectivamente del total. Para el análisis de usuarios repetidos en los créditos de corto plazo, se consideró que cada año se solicita este instrumento para financiar el capital de trabajo de la actividad agropecuaria y su plazo de pago es menor a un año. Por esta razón, se tomó en cuenta sólo a aquellos usuarios que solicitan este tipo crédito más de 4 veces en el período de evaluación. Para el análisis de usuarios repetidos en los créditos de largo plazo, se consideró que este instrumento es de inversión y que su plazo de pago fluctúa entre uno a diez años. Por esta razón, se tomó en cuenta sólo a aquellos usuarios que solicitan este tipo de crédito más de una vez en el período de evaluación. La

repetición en ambos Programas varía entre 1 a 18 veces. En el caso de LP-COBIN se aprecia que son 5 organizaciones y sus repeticiones varían entre 2 a 4 veces.

Cuadro 4. Estimación de usuarios de Programas de Préstamos de Fomento CP, LP y LP COBIN, con problemas de focalización. Período de Evaluación 2017-2020.

Población	N	Composición %
<i>Total Usuarios atendidos (Período: 2017-2020)</i>	90.318	100,00%
<i>Usuarios que no cumplen con tramo RSH (> al 70% vulnerabilidad) (1)</i>	7.004	7,80%
<i>Usuarios que no poseen RSH</i>	5.794	6,40%
<i>Usuarios que acceden a instrumentos de Capital de Trabajo e Inversión del Banco Estado</i>	16.988	18,80%
<i>Total Usuarios Créditos de Corto Plazo, Largo Plazo, LP-COBIN (Período: 2017-2020) (2)</i>	83.859	100,00%
<i>Usuarios acceden <u>a más de 4 créditos</u> de Corto Plazo (3)</i>	7.245	8,64%
<i>Usuarios que acceden <u>a más de un crédito</u> de Largo Plazo (4)</i>	13.181	15,71%
<i>Usuarios que acceden <u>a más de un crédito</u> de LP-COBIN</i>	4	0,005%

Notas: (1) Usuarios con tramo que no cumple RSH y sin RSH y Usuarios de INDAP que acceden a Banco Estado no son sumables, pues existe traslapo entre ellos.

(2) Los usuarios de Corto y Largo Plazo se traslapan (no son sumables) para cada instrumento de CP, LP y LP-COBIN.

(3) Para el análisis de usuarios repetidos de créditos de corto plazo, se consideró que cada año se solicita este capital de trabajo para financiar la actividad agropecuaria y que su plazo de pago es menor a un año. Por esta razón, se tomó en cuenta sólo a aquellos usuarios que solicitan este tipo crédito más de 4 veces en el período de evaluación.

(4) Para el análisis de usuarios repetidos de créditos de largo plazo, se consideró que este instrumento es de inversión y que su plazo de pago fluctúa entre uno a diez años. Por esta razón, se tomó en cuenta sólo a aquellos usuarios que solicitan este tipo de crédito más de una vez en el período de evaluación. Se hace la salvedad que el monto del crédito es escalado, de acuerdo con el avance del proyecto, por esta razón se observan usuarios repetidos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.21

Habiendo realizado esta aclaración, el alto número de créditos repetidos por usuario podría explicarse eventualmente por la renegociación. Sin embargo, a partir de la base de datos proporcionada por INDAP, no se puede cuantificar este número, porque no es posible realizar la trazabilidad desde la solicitud del crédito y tampoco se puede visualizar cuantas veces se generó un refinanciamiento. El tema de los créditos repetidos se aborda en detalle en el capítulo II.3.2.1.

3. Antecedentes presupuestarios

Dentro de las partidas de asignación presupuestaria del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) se encuentran aquellas correspondientes a los 3 créditos en evaluación: corto plazo, largo plazo y largo plazo – Cobertura Indígena (COBIN), bajo las siguientes identificaciones presupuestarias (Partida; Capítulo; Programa; Subtítulo; Ítem; Asignación), definidas por ley de presupuesto:

Cuadro 5. Asignaciones presupuestarias Programa de Créditos INDAP

Identificación Asignación		
Partida; Capítulo; Programa	Subtítulo; Ítem; Asignación	Denominación de Asignación
13.03.001	32.04.004	Corto Plazo
13.03.001	32.04.005	Largo Plazo

13.03.001	32.04.008	Largo Plazo – Cobertura Indígena (COBIN)
-----------	-----------	--

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos 2021.

Por otra parte, los recursos financieros aportados por INDAP a los Programas de Crédito y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los respectivos subtítulos 21 “Gastos en Personal”; y, subtítulo 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, son indivisibles para cada programa y en la práctica forman parte de una asignación total para todo INDAP.

Como aproximación de asignación de recursos financieros a los Programas de Crédito evaluados, provenientes de gastos de personal y de bienes y servicios de consumo, correspondientes a los subtítulos 21 y 22, respectivamente, el servicio responsable se basó en una proporción o razón determinada en función de la atención de usuarios/as de los Programas de Crédito sobre el total de usuarios/as atendidos por INDAP, según el siguiente cálculo:

Cuadro 6. Cálculo asignación recursos financieros ST³⁴ 21 y 22 a Programas Crédito

Usuario	2017	2018	2019	2020	2021 ³⁵
Usuarios Totales	162.215	155.889	164.896	162.817	162.817
Usuarios de Créditos	45.602	45.308	46.816	45.638	45.638
% a prorratear	28,11%	29,06%	28,39%	28,03%	28,03%

Fuente: INDAP, con información del Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos de cada año.

El servicio evaluado no considera aportes de ST 29 a los programas de crédito.

El programa de créditos largo plazo - COBIN contempla aportes de privados. En el caso de créditos COBIN individuales, el privado debe aportar un 10% del total del proyecto, sin embargo, para créditos COBIN asociativos el monto del aporte del solicitante dependerá del porcentaje de participación indígena en la persona jurídica beneficiaria del crédito.

De esta manera, en el periodo 2017 – 2021, el presupuesto asignado a los programas de crédito fue el siguiente:

Cuadro 7. Presupuesto asignado al programa en Ley de Presupuestos, 2017-2021 (miles de \$2021)

Año	Presupuesto total del programa con fuentes identificadas en Ley de Presupuestos	Presupuesto del programa proveniente de la Institución Responsable (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)

³⁴ Subtítulo

³⁵ Para el año 2021, INDAP asumió el mismo valor porcentual de 2020, dado que los usuarios de crédito definitivos solo se conocerán al finalizar el año 2021.

2017	98.255.504	98.255.504	299.448.330	32,8%
2018	99.627.930	99.627.930	300.044.684	33,2%
2019	102.619.272	102.619.272	304.693.179	33,7%
2020	102.287.832	102.287.832	311.707.724	32,8%
2021	101.878.430	101.878.430	308.383.838	33,0%
% Variación 2017-2021	4%	4%	3%	0,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos, reajustada en base 100=2021

Para el periodo evaluado se observa un crecimiento real anual de 4% en el presupuesto asignado a los programas de crédito desde INDAP.

II. EVALUACION DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

Antecedentes generales

El Programa de Préstamos de Fomento de Corto y Largo Plazo se crea en 1962, bajo el amparo de INDAP³⁶, institución a la que se mandató otorgar asistencia técnica gratuita y crédito a pequeños/as y medianos/as agricultores/as, también a minifundistas, con una mención expresa al campesinado indígena (Faiguenbaum, 2017). Su fin era contribuir a transitar hacia un sistema productivo más intensivo.

Tres décadas después, se actualiza ese mandato con la promulgación de la Ley Orgánica 18.910 de fecha 03.02.1990, modificada por la Ley 19.213 en mayo de 1993, donde en su artículo 3, se menciona el otorgamiento de asistencia crediticia a los pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones, con el propósito de elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo, el uso de los recursos productivos. Cabe mencionar que, en esos años, la magnitud de pobreza rural se encontraba en torno al 16,2%. Actualmente, se encuentra en 12,7% (CASEN, 2017), es decir ha bajado sólo 3,5 puntos porcentuales en los últimos 30 años.

Por lo tanto, desde la perspectiva de la evolución de la pobreza rural, de su vulnerabilidad y de la asistencia crediticia que mandata la Ley Orgánica de INDAP, el problema que abordaba los préstamos de fomento de corto y largo plazo que era la falta del acceso de financiamiento de los pequeños/as productores/as agrícolas, aún persiste, especialmente en aquellos que viven lejos de los centros de consumo y de los mercados. Esta situación fue estudiada por Berdegué *et al.*, 2015, quien observó una directa relación entre el nivel de ingresos y la cercanía a los mercados. Además, otros estudios realizados a nivel nacional tales como Jara-Rojas *et al.*, 2012 y Agraria, 2014; mencionan que la falta de acceso al crédito de este segmento limita su competitividad en el mercado y que su acceso permite mejorar los ingresos de su explotación agrícola (Donoso *et al.*, 2010 y Boza y Jara-Rojas, 2018). Esta afirmación sobre el efecto positivo en el acceso al crédito también es avalada por estudios realizados en otros países como Brasil y Ghana (Gori y do Santos, 2020 y Siaw *et. al*, 2020).

Asimismo, se destaca que existen características del perfil del usuario que contribuyen a que el problema persista y que está dada por la informalidad de su actividad. A ello se suman variables como la edad, nivel de ingresos, entre otras características propias de la personalidad del usuario que son abordadas en el estudio de Bozá *et al.*, 2015. Dichos autores proponen que estas características debieran ser recogidas en el diseño, ejecución y evaluación de los Programas, debido a que éstas dificultan el tránsito hacia la formalidad de sus sistemas productivos.

³⁶ La Ley 15.020 de Reforma Agraria, que dio existencia legal al INDAP entró en vigencia el 27 de noviembre de 1962.

Dado que el problema de falta de acceso a financiamiento productivo persiste, es necesario dimensionar a qué población potencial, población objetivo y usuarios/as/as debieran atender estos Programas. Este tema es desarrollado en el capítulo de población potencial y objetivo.

Caracterización del usuario

Con respecto al análisis del número de usuarios/as cubiertos para período de evaluación 2017-2020, éste alcanza a 90.318 (RUT únicos). Entre los cuales, 83.859 usuarios/as poseen créditos vigentes o que ya han sido pagados, donde el 72,9% de ellos se encuentra clasificado en categoría A de riesgo, que corresponden a los buenos pagadores. Estos usuarios/as pueden optar hasta 300 UF de crédito y no se le exigen garantías. En este sentido, se muestra una estrategia orientada hacia el proceso de recuperación de créditos, al privilegiar esta categoría de riesgo, sin considerar otras características del perfil del usuario. Dichas características se abordarán en detalle en los próximos capítulos. Tampoco se observa como estrategia clara, la incorporación de usuarios/as nuevos/as, los cuales representan sólo el 7,7% del total. Estos/as permitirían incrementar la cobertura de manera sustantiva, especialmente entre aquellos/as agricultores/as que no tienen acceso al crédito en el sistema financiero tradicional o no presentan la formalidad requerida por la banca (Cuadro 8). Este tema orienta la discusión en que, dado que no existe una renovación de los/las usuarios/as, esto impide también que se visualice y diseñe una política de egreso del usuario/a por parte de los Programas de Créditos, como una estrategia a seguir como la que se plantea más adelante.

Profundizando en la caracterización del perfil del usuario/a, en términos de montos de créditos otorgados a los 83.859 usuarios/as para el período de evaluación 2017-2020, la cifra alcanza a 11.313.423,6 UF³⁷, con un promedio de 2.828.355,9 UF por año (Cuadro 9).

En cuanto a usuarios/as condonados para el período de evaluación, del total de usuarios/as (90.318), se lograron individualizar 1.300 (1,4%) usuarios/as aprox. con créditos condonados que, en términos de montos de crédito alcanzó a 87.607,4 UF y 5.159 (5,7%) usuarios/as aprox. con créditos castigados que, en términos de monto de crédito fue de 347.308,4 UF. La descripción y el análisis de este tema se abordará en detalle en los próximos capítulos.

Cuadro 8. Usuarios del Programa de Créditos CP, LP y LP COBIN, según categoría de riesgo y asignación presupuestaria. Período 2017-2020.

³⁷ Valor de UF considerado por el Panel es de \$29.071,27 que corresponde a la fecha del 31.12.2020

Categoría Riesgo	Asignación_Presupuestaria							
	CREDITOS CORTO PLAZO		CREDITOS LARGO PLAZO		LARGO PLAZO COBIN		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
A	43.250	51,6%	17.875	21,3%	3	,0%	61.128	72,9%
B	4.299	5,1%	2.280	2,7%			6.579	7,8%
B-	1.872	2,2%	1.141	1,4%			3.013	3,6%
C	2.409	2,9%	1.205	1,4%			3.614	4,3%
D	2.043	2,4%	1.059	1,3%			3.102	3,7%
N	4.739	5,7%	1.682	2,0%	2	,0%	6.423	7,7%
Total	58.612	69,9%	25.242	30,1%	5	,0%	83.859	100,0%

*Nota: N° de usuarios que acceden a crédito. No considera los créditos castigados ni condonados.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la BBDD proporcionado por INDAP con fecha 05.02.2021*

Cuadro 9. Programa de Créditos CP, LP y LP COBIN: Montos de crédito aprobados expresado en UF, según asignación presupuestaria. Período 2017-2020.

Año	ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA							
	CREDITOS CORTO PLAZO		CREDITOS LARGO PLAZO		LARGO PLAZO COBIN		TOTAL	
	Monto Total (Expresado en UF)	% de la suma total	Monto Total (Expresado en UF)	% de la suma total	Monto Total (Expresad o en UF)	% de la suma total	Monto Total (Expresado en UF)	% de la suma total
2017	2.027.591,7	17,9%	860.080,2	7,6%			2.887.671,9	25,5%
2018	1.936.908,4	17,1%	793.469,8	7,0%			2.730.378,2	24,1%
2019	2.085.967,5	18,4%	885.140,8	7,8%	8.899,1	,1%	2.980.007,4	26,3%
2020	1.888.859,7	16,7%	806.474,4	7,1%	20.032,0	,2%	2.715.366,1	24,0%
TOTAL	7.939.327,3	70,2%	3.345.165,2	29,6%	28.931,1	,3%	11.313.423,6	100,0%

*Nota: No considera los créditos castigados ni condonados. UF 31.12.2020=29.071,27
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la BBDD proporcionado por INDAP con fecha 05.02.2021*

Por su parte, en el Cuadro 10 se presenta un resumen con la estimación del número de usuarios/as por Programa de Crédito, con sus solicitudes, usuarios/as repetidos, usuarios/as con créditos de Banco Estado simultáneos, entre otras cifras. En el caso de los usuarios/as repetidos/as, al comprobar el número de usuarios que solicita crédito sólo una vez, este representa el 38,3% respecto del total, destacando el usuario de Corto Plazo alcanza un 24%. Asimismo, se aprecia que 2 usuarios se repiten hasta 18 veces. Ellos presentan solicitudes de créditos, tanto de corto plazo como de largo plazo (Ver capítulo donde se detallan estos datos). En relación con número de renegociaciones, la base de datos proporcionada por INDAP no permitió obtener este dato.

En cuanto al monto promedio de los créditos para el Corto y Largo Plazo, éste se encuentra en torno a 51,3 y 63,8 expresados en UF, respectivamente. Llama la atención el alto monto otorgado por LP-COBIN que, en promedio, alcanza a 2.411 UF. Si bien, este Programa otorga acceso a créditos de mayores montos a organizaciones de Pueblos Originarios y posee la garantía de Cobertura Indígena de CORFO, lo que disminuye el riesgo de su recuperación, su diseño e implementación generan dudas, especialmente considerando la baja cobertura obtenida en el período.

En el Cuadro 10 también se presentan temas vinculados con el número de usuarios/as morosos/as, se observa que el porcentaje es bajo y representa al 1,5% del total de usuarios/as para el período.

Respecto de los/las usuarios/as de INDAP que acceden a créditos del Banco Estado, también se presenta una cuantificación estimada. Esta situación representa un problema desde el punto de vista del propósito de los Programas y su focalización, debido a que estos/as usuarios/as están accediendo a instrumentos semejantes en la banca privada en forma paralela, entonces cabe preguntarse si los Programas están llegando efectivamente a los usuarios más vulnerables que no tienen acceso al crédito.

Cuadro 10. Estimación de N° de usuarios (por ID únicos) y N° de solicitudes de los créditos, según su estado. Programas de Préstamos de Fomento CP, LP y LP COBIN. Período de Evaluación 2017-2020.

ITEM	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	LARGO PLAZO- COBIN	TOTAL
<i>N° DE USUARIOS DE PROGRAMAS DE CRÉDITOS</i>				90.318
<i>N° DE USUARIOS DE CREDITOS (1)</i>	58.612	25.242	5	83.859
<i>N° DE SOLICITUDES DE CRÉDITOS</i>	154.778	52.616	12	207.406
<i>PROM. DE N° DE CRÉDITOS/USUARIO</i>	2,6	2,1	2,4	2,5
<i>USUARIOS CON CRÉDITOS REPETIDOS</i>	HASTA 18	HASTA 18	HASTA 6	-
<i>USUARIOS CON CRÉDITOS SÓLO 1 VEZ</i>	20.028	12.061	1	32.090
<i>% PARTICIPACIÓN USUARIOS 1 VEZ V/S TOTAL USUARIOS</i>	23,9%	14,4%	0,0%	38,3%
<i>USUARIOS CON CRÉDITOS HASTA 18 VECES (1)</i>	2			2
<i>N° DE RENEGOCIACIONES (2)</i>	S/I	S/I	S/I	S/I
<i>MONTO PROMEDIO DE CRÉDITOS SOLICITADOS</i>	51,3	63,6	2.411	2.526
<i>N° USUARIOS MOROSOS (1)</i>	1.696	607	-	2.303
<i>N° USUARIOS CASTIGADOS (1,3)</i>	2.656	2.510	-	5.166
<i>N° USUARIOS CONDONADOS (1,3)</i>	288	1.088		1.376
<i>N° USUARIOS INDAP CON CRED. BANCO ESTADO (1)</i>	7.540	9.448	-	16.988

(1): Este número de usuarios por ID único corresponde a una aproximación, pues un mismo usuario puede, a la vez, poseer un crédito de corto y largo plazo, situación que, al obtener la cifra de usuario único desde la BBDD, el software estadístico utilizado por el Panel lo asocia a aquella asignación presupuestaria cuyo código es menor.

(2): La BBDD proporcionada por INDAP no permite identificar el número de renegociaciones realizado por los usuarios de créditos de corto y largo plazo.

(3): Los usuarios únicos castigados son 5.149 y condonados son 1.300 para el período de la evaluación. Sin embargo, al individualizar los distintos tipos de créditos se genera un pequeño desajuste de 17 registros de créditos castigados y 76 registros de créditos condonados en la BBDD proporcionada por INDAP.

Fuente: Elaboración propia sobre la información obtenida desde la BBDD INDAP proporcionada con fecha 05.02.21

Focalización de usuarios/as

Ahora bien, dentro de la población objetivo, cabe preguntarse por la estrategia de focalización. Si se toma en cuenta lo expresado en el estudio de la línea base^{38,39} de INDAP, este expresa que, de un total⁴⁰, el 72% del perfil “comercial” toma un crédito. Además, el 22,2% de este perfil se financia a través de instrumentos del Banco Estado. Estas cifras permiten intuir que, tal como se expresó anteriormente, existe un problema de focalización en los programas, así como también en su propósito, porque si ese porcentaje de usuarios/as de perfil comercial (22,2%) puede acceder al financiamiento del Banco Estado, no posee realmente dificultades de acceso a recursos para financiar su explotación agrícola, tal como se declara en la definición del problema que abordan estos Programas, por lo que el usuario debiera articularse, en definitiva, a otro tipo de oferta crediticia como la del Banco Estado, tal como se declara en la Normativa de Crédito de INDAP

³⁸ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. 2018. Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo N°15. Informe Final. N°14.

³⁹ El capítulo que hace referencia al financiamiento de los usuarios, en la página 335 del informe final N°14, expresa la salvedad que cada productor podía mencionar más de una fuente de financiamiento, por lo que la suma de los porcentajes no es igual a 100.

⁴⁰ Un N (universo) de 157.824 usuarios de INDAP del año 2015, que equivale a un n (muestra) de 5.453 usuarios.

respecto a la articulación a otras fuentes financieras tradicionales. Este punto debiera ser considerado dentro de las políticas de egreso de los Programas, cuya propuesta se explicita más adelante.

Por otro lado, en este mismo estudio se halló que sólo el 42,2% del perfil “multiactivos” solicita un crédito a INDAP y que el 9% accede a créditos del Banco Estado. En consecuencia, los autores de este estudio concluyen que los usuarios/as “multiactivos” solicitan financiamiento de cualquier tipo con menor frecuencia en comparación con los usuarios/as de perfil “comercial”. Entonces, cabe preguntarse, ¿por qué este perfil no solicita apoyo crediticio, si una actividad agrícola requiere de capital como factor productivo para hacerla crecer? Las respuestas a esta pregunta son múltiples, desde que utilizan recursos propios, los intereses son demasiado altos o que no les gusta pedir créditos o préstamos.

En este aspecto, al explorar posibles problemas de focalización, se indagó en el procedimiento que el Programa utiliza para atender a su población objetivo. Dicho procedimiento se encuentra en el proceso de acreditación⁴¹ de usuarios/as potenciales, que para acceder a la parrilla programática de asistencia de INDAP, deben cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica⁴² y con el índice de 70% de vulnerabilidad del Registro Social de Hogares⁴³, utilizado como un proxy. Sin embargo, en los Programas de Corto y Largo Plazo no se logra observar una política de focalización específica mediante la aplicación de este criterio, ni de escalamiento que vaya acompañando al pequeño/a productor/a agrícola y/o campesino/a con este soporte, desde una condición más vulnerable (40%) hasta el desarrollo de un perfil más comercial que llegue al 70%, comenzando con instrumentos de microcréditos hasta alcanzar financiamientos de mayores magnitudes, si no que solamente responden a la demanda que tiene el usuario, observando su capacidad de pago. Tal como se mencionó anteriormente, los Programas sólo consideran el perfil de riesgo para el otorgamiento de este servicio, concentrando su accionar en los buenos pagadores. También centran su estrategia en segmentos de montos de otorgamiento de créditos, otorgando un mayor monto a la clasificación de menor riesgo. Y, según lo establecido en su Norma de Crédito, considera que el/la usuario/a puede poseer hasta dos créditos vigentes. Para estos efectos, no se considera los créditos de enlace.

Un problema similar ha sido visualizado por distintos autores internacionales y nacionales, quienes sugieren, más bien, desarrollar la capacidad de innovación en el pequeño/a productor/a agrícola, con el fin de otorgarle herramientas que les permitan superar, tanto la dependencia excesiva del Estado, como el reiterado acceso de soluciones que sólo reproducen la pobreza. En este sentido, ellos han constatado que esta situación genera riesgos de clientelismo y la repetición de círculos viciosos que conducen a los pequeños/as productores/as agrícolas a ser más dependientes de las políticas asistenciales, en lugar de hacerlos más autónomos desde un punto de vista de fomento (Nakano y Magezi, 2020; RIMISP-FIDA, 2014; Boza y Rojas-Jara, 2018).

El resultado de los problemas de focalización que se visualizaron en esta evaluación se presenta en el Cuadro 10, el cual se refiere a los/as usuarios/as repetidos y créditos simultáneos de usuarios/as de INDAP con Banco Estado.

Diseño y estrategia

Avanzando en este análisis, mirándolo desde un punto de vista del diseño de los Programas, al observar las “Normas para operar el programa de créditos de INDAP” aprobadas bajo la Resolución Exenta N°91 del 06 de febrero de 2004 que aprueba el documento y que se actualiza periódicamente, siendo la última de fecha 12.12.20, se declara:

⁴¹ Resolución Exenta N°120.728 de fecha 10.08.2017

⁴² Aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provengan principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia

⁴³ Ministerio de Desarrollo Social. 2018. Registro Social de Hogares de Chile. 113 pp.

- “...1. El crédito como instrumento de apoyo: El crédito se concibe como un instrumento de fomento productivo de apoyo a los proyectos que presenten clientes y clientas de INDAP, que demuestren ser económica y financieramente convenientes de ejecutar.*
- 2. Disciplina financiera para el Programa de Crédito: Toda política de crédito se sustenta sobre la base de que el crédito es un instrumento de financiamiento reembolsable y por lo tanto es necesario asegurar su recuperación. Esto demanda profesionalizar la entrega de créditos, a través de un mejor análisis de riesgo y desarrollar acciones de cobranza efectivas que aseguren la recuperación de los mismos*
 - 3. El crédito como instrumento articulador para acceder a otras fuentes de financiamiento: Los créditos de INDAP deberán posibilitar la generación de habilidades y capacidades financieras en sus clientes y clientas, para facilitar su inserción al sistema financiero comercial.*
 - 4. Diferenciar y mejorar la atención de los clientes y clientas con buen comportamiento crediticio: Significa reconocer y premiar a los clientes y clientas con buen comportamiento crediticio, con una atención preferencial y acceso a créditos en condiciones más favorables.*
 - 5. Priorizar la atención crediticia: Priorizar la atención crediticia hacia aquellos clientes y clientas con menores posibilidades de acceso al sistema financiero y hacia clientes y clientas nuevos. También priorizar el financiamiento de proyectos de especial interés que presentan dificultades de acceso al sistema financiero...”*

Respecto de estas declaraciones contenidas en la Norma, los puntos 1, 2 y 4 se encuentran efectivamente implementadas. En cuanto al punto 3, los Programas de Crédito cuentan con un convenio de colaboración con el Banco Estado que apunta hacia la articulación con otros instrumentos complementarios de financiamiento. Dicho convenio se valora positivamente, porque apunta efectivamente a la complementariedad interinstitucional. Sin embargo, no se observa en esta vinculación, un diseño de articulación junto con una política de egreso de un usuario que considere y evalúe criterios como los que se nombra a continuación: (1) la acumulación de un historial de buen pagador en INDAP, (2) la obtención buenos resultados en su desarrollo agrícola por períodos consecutivos, (3) el logro de la formalidad en su actividad productiva necesaria para articular a otras fuentes, (4) el avance sustantivo en su nivel de vulnerabilidad, logrando sobrepasar el umbral de la clasificación socioeconómica definida en el proceso de acreditación de INDAP como un índice proxi, donde la suma de estos antecedentes contribuyan a su egreso y derivación a las fuentes financiamiento tradicionales, (5) Un estado de situación que se encuentre acorde con una capacidad suficiente para responder adecuadamente a los plazos y condiciones que exige la banca para devolver el monto adeudado. Cabe mencionar que esta política no sería excluyente para que un/a usuario/a ya egresado/a pueda volver a INDAP, sobre todo, si eventualmente sus ingresos se ven afectados por el dinamismo de los ciclos productivos, de mercado y de los desastres climáticos. Dicha política de egreso permitiría que un usuario nuevo pueda entrar al sistema de crédito de INDAP.

En cuanto al cumplimiento del punto 5, se puede expresar que, a partir del índice de vulnerabilidad (CSE del RSH) de fecha 31.01.21⁴⁴ proporcionado por INDAP, se aprecia que los Programas de Crédito están priorizando en un 68,70% en usuarios/as con índice de vulnerabilidad del 40% y en un 85,83% hasta 70% de vulnerabilidad. Para el resto de los usuarios/as, la CSE del RSH no está disponible (6,42%) o se encuentran en un rango vulnerabilidad superior al 70% (7,75%). Al respecto, se debe expresar que este índice se puede cruzar con otras características del usuario como la edad, el nivel de escolaridad, las etnias, la clasificación de riesgo, entre otros, para ir profundizando en el análisis de la focalización de los Programas.

⁴⁴ Los Programas de Crédito de INDAP proporcionaron el índice de la CSE del RSH con fecha 31.01.21, por lo que esta cifra absorbe el “shock” provocado por la pandemia y, por ende, podría verse acentuado.

Respecto al análisis del punto 4, la Norma de Crédito efectivamente premia al buen pagador, otorgándole un monto mayor de financiamiento, tanto a nivel individual como a nivel de organización. Esta estrategia permite obtener un alto porcentaje de colocación y recuperación⁴⁵, sin embargo, cabe preguntarse si con ello se logra focalizar en aquellos que no tienen acceso a la banca y, de esta forma, resolver el problema declarado a nivel de propósito. Así como también cabe la duda de qué sucede con aquel usuario que cae en categorías de mayor riesgo, ¿cómo es asistido en este ámbito, especialmente si tienen un índice de vulnerabilidad de 40%? De las reuniones sostenidas con INDAP no se ha detectado que se aborde a este segmento con alguna acción específica. Es más, entre los usuarios/as con créditos rechazados se observan 511 (13,3% de 3.854 ID rechazados), usuarios/as nuevos que no lograron acceder a un crédito INDAP y, por otro lado, 2.475 con 40% de vulnerabilidad.

En los Cuadros 11 y 12 se detalla el diseño actual que poseen los Programas. En ellos se observa que se prioriza solamente por categoría de riesgo y monto, sin aplicar otro criterio, salvo los descritos en cada tipo de instrumento del sistema de crédito y que serán abordados en los próximos capítulos.

Cuadro 11. Programas de Crédito: Normativa a persona individual

Categoría de Riesgo	Definición	MONTO CP	MONTO LP
Categoría A	Clientes y clientas de riesgo normal	Hasta 300 U.F.	Hasta 500 U.F.
Categoría B	Clientes y clientas de riesgo superior al normal	Hasta 200 U.F.	Hasta 400 U.F.
Categoría B -	Clientes y clientas de riesgo preocupante	Hasta 150 U.F.	Hasta 300 U.F.
Categoría C	Clientes y clientas de alto riesgo	Hasta 80 U.F.	Hasta 150 U.F.
Categoría D	Clientes y clientas morosos, marginados del programa de crédito.	-	-
Categoría N	Clientes y clientas nuevos	Hasta 120 U.F.	Hasta 200 U.F.

Fuente: Norma de Crédito de INDAP

Cuadro 12. Programas de Crédito: Normativa a organizaciones

Categoría de Riesgo	Definición	MONTO CP	MONTO LP
Categoría A	Clientes y clientas de riesgo normal	Hasta 3.000 U.F.	Hasta 3.000 U.F.
Categoría B	Clientes y clientas de riesgo superior al normal	Hasta 2.400 U.F.	Hasta 2.400 U.F.
Categoría B -	Clientes y clientas de riesgo preocupante	Hasta 1.800 U.F.	Hasta 1.800 U.F.
Categoría C	Clientes y clientas de alto riesgo	Hasta 900 U.F.	Hasta 900 U.F.
Categoría D	Clientes y clientas morosos, marginados del programa de crédito.	-	-
Categoría N	Clientes y clientas nuevos	Hasta 1.200 U.F.	Hasta 1.200 U.F.

Fuente: Norma de Crédito de INDAP

⁴⁵ Año 2019: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-188517_doc_pdf.pdf;

Año 2018: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-169797_doc_pdf.pdf;

Año 2017: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-157745_doc_pdf.pdf

A partir de esta descripción y de los resultados obtenidos desde la base de datos, se insiste en concluir que existe una alta priorización en el otorgamiento de crédito a los buenos pagadores que corresponde a la categoría de riesgo A (72,9%). Este hecho permite obtener resultados positivos de colocación y recuperación en términos de indicadores de gestión institucional, dejando fuera del foco de atención al usuario y sus necesidades. También se insiste, que hay una baja incorporación de usuarios/as nuevos en el período de evaluación. Sólo alcanza el 7,7%, llamando la atención que en el año 2020 (shock pandémico) se presenta un alza de esta categoría, equivalente al 5,3% (Cuadro 13).

Cuadro 13. Programas de Créditos: N° de usuarios atendidos, según categoría de riesgo y año. Período 2017-2020

Categoría Riesgo	AÑO									
	2017		2018		2019		2020		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
A	14703	17,5%	14.522	17,3%	18.261	21,8%	13.642	16,3%	61.128	72,9%
B	2038	2,4%	1.752	2,1%	1.956	2,3%	833	1,0%	6.579	7,8%
B-	1179	1,4%	892	1,1%	694	,8%	248	,3%	3.013	3,6%
C	1498	1,8%	1.005	1,2%	855	1,0%	256	,3%	3.614	4,3%
D	1720	2,1%	907	1,1%	467	,6%	8	,0%	3.102	3,7%
N	1488	1,8%	80	,1%	386	,5%	4.469	5,3%	6.423	7,7%
Total	22626	27,0%	19.158	22,8%	22.619	27,0%	19.456	23,2%	83.859	100,0%

*Nota: N° de usuarios que acceden a crédito. No considera los créditos castigados ni condonados.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la BBDD proporcionado por INDAP con fecha 05.02.2021*

De esta forma se va reproduciendo que un mismo usuario obtenga más de dos créditos simultáneamente, a través del tiempo, hecho que se ha observado en el período de evaluación y que es abordado con mayor profundidad en los siguientes capítulos.

Una de las razones de este hecho, se debe a que el diseño de los Programas sólo considera un monto del crédito establecido, según la calificación de riesgo del usuario, sin considerar el costo de una operación en el caso del corto plazo de un rubro o de una inversión en el caso del largo plazo. En el caso de los créditos de corto plazo esta situación se expresa abiertamente, dado que, al establecerse un monto fijo, sin considerar como variable de asignación crediticia el rubro, el costo del capital de trabajo del cultivo por hectárea puede ser eventualmente mayor al aporte crediticio.

En el Cuadro 14 se presenta una estimación de la participación relativa entre el capital de trabajo versus el monto del crédito de corto plazo por hectárea. En él se aprecia que, en el rubro de hortalizas, los cultivos de acelga, brócoli, cebolla, espinaca, papa, tomate y tomate de invernadero poseen una relación mayor de costo versus el monto del crédito al que acceden. Una situación similar ocurre con la producción lechera. Este aspecto también se expresa en la producción de duraznos y de praderas mejoradas. Sólo en la producción de lechugas y de alfalfa, la relación costo de capital de trabajo versus monto del crédito es inversa.

En consecuencia, se recomienda la consideración de esta variable, ante un eventual rediseño de la Normativa de Créditos.

Cuadro 14. Estimación de participación relativa entre capital de trabajo por hectárea v/s monto de crédito de corto plazo por hectárea. Período 2017-2020.

RUBROS	ESPECIE	REGIÓN, SEGÚN ÁREA CULTIVADA	COSTO CAPITAL DE TRABAJO/Há (A)	CRED. CORTO PLAZO PROMEDIO/Há (B)	% PARTICIPACIÓN RELATIVA (A/B)
Frutales	Durazno Conservero	Valparaíso	2.871.950	2.250.389	127,6%
Hortalizas	Acelga	Metropolitana	3.995.595	3.397.585	117,6%
	Brócoli	Metropolitana	4.375.350	3.299.645	132,6%
	Cebolla	Maule	3.168.900	2.425.704	130,6%
	Espinaca	Metropolitana	4.305.053	2.513.550	171,3%
	Lechuga	Metropolitana	5.269.950	9.471.901	55,6%
	Papa de Guarda	Metropolitana	3.881.302	1.411.789	274,9%
	Tomate	Maule	7.969.500	5.528.903	144,1%
	Tomate Invernadero	Maule	20.912.850	9.556.329	218,8%
Cereales	Trigo	Araucanía	751.884	490.836	153,2%
Pecuario	Bovinos de Leche (*)	Los Lagos	8.112.253	2.607.693	311,1%
Praderas/ Forrajes	Alfalfa	Araucanía	745.605	1.753.311	42,5%
	Mejoradas	Los Ríos/Los Lagos	734.305	374.408	196,1%
Vitivinícola	Vid	Bío-Bío	1.003.636	962.730	104,2%

(*): Plantel de 23 vientres

Metodología: Para la construcción de esta matriz de participación relativa se consideró el costo de capital de trabajo contenido en las fichas técnicas Temp. Agrícola 20/21 de INDAP (tecnología media) y el promedio de créditos de corto plazo, expresados en UF para el período 2017-2018, escogiendo los principales cultivos, en términos de superficie, según rubro y participación regional. (Para la conversión de UF a \$ chilenos, se consideró el valor de la UF de fecha 31.12.21, equivalente a CH\$ 29.027,21). **Nota:** Si el valor de participación es mayor a 100% significa que el costo del capital de trabajo es mayor al monto del crédito otorgado. Y, si el valor de participación es menor a 100%, significa que el costo del capital de trabajo es menor al monto del crédito otorgado.

Fuente: Fichas técnicas de INDAP Temp. 20/21 (<https://www.indap.gob.cl/fichas-tecnicas>) y BBDD de INDAP de fecha 05/02/21.

Respecto a las fallas de mercado, el Panel opina que efectivamente los Programas responden a esta situación: (1) debido a la asimetría de información que está dada porque la Banca no sabe si un individuo es buen pagador hasta que devuelve un crédito. Entonces, ellos tienen que "apostar" por alguien en base a variables observables que, aun así, son imperfectas y desde ese punto de vista, se presenta la falla en la provisión vía mercado. Es por esta razón que la articulación del usuario debe existir desde INDAP hacia otras fuentes de financiamiento de la banca tradicional con el apoyo de algún documento que dé a conocer su historial y, (2) la baja tasa de interés que se aplica a los usuarios/as (Cuadro 14). Este interés les permite acceder financiamiento que no es logrado desde la banca tradicional, por problemas de acreditación de ingresos, bajos niveles de formalidad y altos índices de vulnerabilidad. En el Cuadro 15 se visualiza la diferencia que existe entre la tasa del Banco Estado con respecto a la de INDAP, la cual es 5,4 veces mayor. También se debe destacar que INDAP otorga financiamiento a aquellos usuarios/as que ya no son sujetos de crédito al tener sobre los 60 años y/o poseen bajos montos de activos, su estado de situación no califica para la banca privada, entre otras características que se detallan en el capítulo de la población potencial y objetivo.

Cuadro 15. Tipos de tasas de interés vigentes, montos y plazos de Créditos de Corto y Largo Plazo y, Largo Plazo - COBIN

BANCO ESTADO PEQUEÑA EMPRESA CLIENTES AGRÍCOLAS CORTO Y LARGO PLAZO		INDAP- CRÉDITOS			INDAP LARGO PLAZO COBIN	
Monto de Préstamo	Tasa Anual Actual	Monto de Préstamo	Tasa Anual 2017	Tasa Anual 2019	Monto de Préstamo	Tasa Anual 2019
CORTO PLAZO 0-680 UF hasta de 18 meses	15,10%	CORTO PLAZO INDIVIDUAL 80 -300 UF menos de 12 meses	5% créditos reajustables; 9% créditos no reajustables	0,5% anual para los créditos reajustables; 3% anual para los créditos no reajustables		
		CORTO PLAZO EMPRESA 900-3.000 UF menos de 12 meses				
LARGO PLAZO Mayor a 680 UF desde 19 hasta 48 meses o más	16,36%	LARGO PLAZO INDIVIDUAL 150 - 500 UF desde > a 12 meses hasta 10 años	5% créditos reajustables; 9% créditos no reajustables	0,5% anual para los créditos reajustables; 3% anual para los créditos no reajustables	Individual hasta 500 UF desde 12 meses hasta 10 años	Reajutable en UF+0,5%
		LARGO PLAZO EMPRESAS 900-3.000 UF desde > a 12 meses hasta 10 años				

¹Reajutable: es el valor actualizado de una moneda, dependiendo de la inflación, que han sido autorizados por el Banco Central de Chile

Tasas de Banco Estado obtenida desde su BBDD proporcionada con fecha 24.02.2021.

Fuente: Res. Ex. INDAP N°173175 de 20.11.2017; Res. Ex. INDAP N°164328 de 12.11.2019; INDAP, División Asistencia Financiera, Oferta BEME Agrícola de Banco Estado [24.02.2021]

Apreciaciones finales de los Programas de Corto Plazo y Largo Plazo

Después de haber analizado el diseño y las estrategias que los Programas de Créditos han desarrollado a lo largo de su existencia, se aprecia que éste se encuentra en una continua disyuntiva que tensiona la decisión entre las opciones de: (1) colocar y recuperar los créditos de corto y largo plazo y (2) focalizar hacia usuarios/as con serias dificultades de acceso al crédito en la banca tradicional. Esta tensión permanentemente se debe a, por un lado, poseen el mandato de otorgar créditos de corto y largo plazo a los usuarios/as acreditados de INDAP para que desarrollen su actividad agropecuaria, con el resguardo de asegurar, de algún modo, la recuperación de dichos recursos para que estos puedan reasignarse a otro usuario que lo necesite. Y, por otro lado, priorizar la entrega de créditos a aquellos usuarios/as con mayor vulnerabilidad, quienes (algunos de ellos), no necesariamente poseen las competencias y/o habilidades que les permitan administrar más eficientemente sus recursos. En este contexto, al observar las estrategias aplicadas por los Programas se observa que la balanza se inclina hacia una lógica de colocaciones y recuperaciones, en desmedro de una focalización más efectiva hacia aquellos usuarios/as más vulnerables y no sólo en su clasificación de riesgo.

Por esta razón, pese a que los Programas sostienen que poseen una lógica de proyectos, no se visualizan los elementos fundamentales para funcionar dentro de esta práctica, puesto que la información disponible para el otorgamiento de un crédito, además de la acreditación de INDAP, sólo considera la clasificación de riesgo de un usuario, así como también, su capacidad de pago, a través del historial de crédito que ha acumulado en el sistema informático institucional, siendo este dato, especialmente importante para un usuario antiguo, dado que aseguraría la recuperación de los recursos otorgados, pasando a un segundo plano, el seguimiento de los resultados comprometidos y que finalmente se obtienen con los recursos otorgados⁴⁶.

En este mismo sentido, el actual diseño de los Programas contribuye a la repetición de usuarios/as en el período evaluado, como por ejemplo el otorgamiento de 36 créditos de corto y largo plazo a 2 usuarios/as. Una explicación de este fenómeno puede ser lo que se observa en el Cuadro 14, donde el monto del crédito otorgado no alcanza a cubrir el costo de operación en el caso de los créditos de corto plazo, dada su clasificación. Otro fenómeno que se puede dar en la repetición de los usuarios/as en el número de créditos está vinculado con la renegociación. Sin embargo, en ese caso no se cuenta con información en la base de datos proporcionada por INDAP para identificar y cuantificar este fenómeno.

En consecuencia, se observan importantes problemas en el diseño, así como también en su focalización, porque, por ejemplo, no se observa un modelo de escalamiento que acompañe al/a la pequeño/a productor/a agrícola, campesino/a y sus organizaciones hasta su egreso. Sólo se aprecia este tipo de acompañamiento, cuando el usuario posee alguna asistencia técnica, sin embargo, el 37,44% de los usuarios/as no participa en estos programas de fomento⁴⁷, por lo que se hace necesario el diseño de un modelo en el ámbito de asistencia financiera, especialmente dirigido para aquellos usuarios/as más vulnerables, que caen una clasificación de riesgo mayor, para no abandonarlos, incorporando también, medidas de capacitación financiera. Tampoco se observa una política de egreso que llegue hasta la articulación hacia las fuentes de financiamiento tradicionales. Estas situaciones impiden ampliar la cobertura, especialmente hacia nuevos usuarios/as. Una descripción más detallada de estos problemas será abordada en los próximos capítulos cuando se aborde la implementación.

En resumen, la estrategia de los Programas de Crédito se centra, principalmente, en el proceso de colocación y recuperación de créditos, considerando la clasificación de riesgo más baja y sin importar el número de créditos. En dicha estrategia, se encuentra absolutamente ausente una lógica de proyecto, partiendo desde la presentación, evaluación y aprobación del proyecto para la obtención de un financiamiento crediticio y, su posterior seguimiento para la medición de los resultados obtenidos. En consecuencia, la ausencia de esta lógica de proyectos genera, a su vez, profundas deficiencias en el sistema de registro de información, que impiden por ejemplo, la medición de resultados intermedios a nivel de propósito y de componentes, tales como, el Valor Bruto de la Producción (VBP) y su avance a través de los años, la valorización de los activos y pasivos en forma actualizada, evaluando con ello, el estado de situación del usuario, el registro del número de las renegociaciones de créditos, el número de usuarios/as egresados, dado los resultados obtenidos a través del tiempo y el número de usuarios/as articulados a la banca tradicional, entre otros indicadores. El actual sistema de medición se focaliza solamente, en obtener resultados de colocación y recuperación, situación que minimiza la función que posee la información en el proceso de toma de decisión para poder, por ejemplo, focalizar mejor hacia el/la usuario/a más necesitado/a, orientar recursos hacia rubros más rentables, fortalecer la orientación usuaria hacia la renovación tecnológica, entre otras.

En conclusión, el problema de acceso a financiamiento en los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones, considerando su nivel de vulnerabilidad, aún existe entre, por lo que

⁴⁶ Un ejemplo de esta situación es el seguimiento a los Créditos de Largo Plazo que se externaliza a través de una licitación realizada por otra División de INDAP y cuyos resultados no son apropiados por los Programas de Crédito para la adopción de una decisión o estrategia para resolver las situaciones problemáticas encontradas en esa consultoría.

⁴⁷ En términos de monto de créditos representa, en promedio a 1.417.219 UF para el período de evaluación.

la existencia de los Programas de Préstamos de Fomento se justifica, dado que responden a fallas de mercado (1) el acceso al crédito y (2) asimetría de información.

Pese a lo anterior, estos Programas deben ser rediseñados, considerando: (1) la actualización de las cifras de población potencial y objetivo (2) la mejora en la aplicación de criterios de focalización, (3) la incorporación de la lógica de proyecto, y por ende, el seguimiento de los resultados obtenidos, (4) el perfil del usuario, dada la heterogeneidad de la población objetivo, (5) una política de egreso y una articulación real hacia las fuentes de financiamiento tradicionales existentes en el mercado, una vez que el usuario/as logre resultados positivos en sus sistema productivo junto con la formalidad requerida por la industria financiera, (6) acciones de capacitación en el ámbito financiero dirigida a los usuarios/as que tengan una clasificación de alto riesgo y/o que no logran acceder al sistema de crédito de INDAP, (7) la actualización de la normativa de créditos, considerando el tipo de cultivo como una de las variables para el otorgamiento del crédito (8) el análisis de procesos de normalización del crédito y la actualización de sus procesos. Este rediseño debe ser acompañado de un fortalecimiento de los sistemas de información que permitan levantar variables económicas que nutran a los indicadores de resultados, tanto a nivel de propósito como de producto.

Diseño de LP COBIN

En cuanto al Programa de Largo Plazo COBIN, el Panel presenta en el Cuadro 16 un análisis comparativo que contiene una sistematización con las principales características de su diseño, comparándolas con el Programa de Largo Plazo.

Al analizar este Cuadro comparativo, se pueden apreciar que las ventajas del Programa LP convencional con respecto de LP-COBIN se encuentra en: 1) el acceso al crédito es más amplio; 2) las tasas de interés son equivalentes, 3) el crédito se otorga igualmente a personas naturales y asociaciones productivas y se evalúa el estado de situación, 4) los procesos de otorgamiento son más rápidos y, 5) no requiere de un proyecto para acceder al crédito, más bien, existe un análisis económico financiero.

En cambio, al analizar la estrategia usada por LP-COBIN se concluye que se observan ventajas en el diseño en comparación al Crédito de LP tales como: 1) el monto del crédito que se puede acceder que es mayor al del LP, 2) la asistencia comercial a través del PAE, que acompaña al crédito y se activa automáticamente y 3) la garantía otorgada por el Comité Indígena.

Cuadro 16. Análisis comparativo entre los créditos de LP y LP - COBIN

Crédito Largo Plazo	Crédito Largo Plazo – COBIN
Principales semejanzas	
<i>Usuarios/as acreditados/as INDAP</i>	
<i>Postulantes tienen problemas de acceso al financiamiento</i>	
<i>Plazos de pago del crédito solicitado</i>	
<i>Tasas de interés equivalentes</i>	
<i>Se otorga a una persona individual o a una Empresa Asociativa Campesina (EAC)</i>	
<i>Es un programa de fomento</i>	
<i>Evaluación del estado de situación</i>	
Principales diferencias	
<i>Está abierto a todo de postulante que esté acreditado por INDAP</i>	<i>Está dirigido a personas pertenecientes a Pueblos Originarios (P.O.) con una composición de > 0 = al 75% y contar con el 50%+1 de usuarios/as de INDAP, debidamente acreditados.</i>
<i>Monto de crédito individual es de hasta 300 UF</i>	<i>Monto de crédito individual es de hasta 500 UF</i>
<i>Monto de crédito hasta 3.000 UF para organizaciones.</i>	<i>Monto de crédito hasta 10.000 UF para organizaciones.</i>
<i>Rápido acceso al financiamiento</i>	<i>Proceso de adjudicación dura entre 4 a 12 meses⁴⁸</i>
<i>Requiere un proyecto muy simplicado desde 300 UF (básicamente se trata de un análisis económico-financiero).</i>	<i>Requiere un proyecto cuya formulación debe ser asistida por un consultor.</i>
<i>Debe postular al PAE</i>	<i>El PAE se activa automáticamente</i>
<i>No hay aporte propio</i>	<i>Hay exigencia de aporte propio, dependiendo del monto solicitado y, si este crédito es de carácter individual u organizacional. Dicho aporte propio fluctúa entre 0% y 40%, dependiendo de la conformación de la organización. En el caso de los créditos individuales el aporte es del 10%.</i>
<i>Garantía es aportada por el usuario</i>	<i>Garantía es aportada por el Comité Indígena⁴⁹.</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por INDAP

Sin embargo, se visualizan dificultades en la implementación, especialmente considerando la bajísima cobertura alcanzada en los años 2019 y 2020, dado que dicho diseño ha presentado evidencias como: 1) la duración del proceso de adjudicación y otorgamiento del crédito, que puede durar entre 4 a 12 meses. Esta situación se considera grave, porque puede generar la pérdida de oportunidad de un negocio. 2) Existen exigencias de aporte propio (pecuniario y no pecuniario), dependiendo del monto del crédito, que puede variar entre 40, 10 o 0%. 3) el crédito se otorga contra la presentación de un proyecto, cuya formulación debe ser asistida por un consultor y, 4) debe cumplir con la composición de pueblos originarios exigida.

En conclusión, no se justifica que el Largo Plazo COBIN esté diseñado con montos y plazos distintos al otro Programa de LP de INDAP, dado que el problema de acceso al crédito que aborda es el mismo. Su diseño se encuentra en la línea de los programas de CORFO, en vez de estar en sintonía con la oferta de créditos tradicionales y de contingencia de INDAP, los que responden a los requerimientos propios de la actividad agrícola. La cobertura es muy baja. En consecuencia, haciendo un balance entre los distintos aspectos y observando otros caminos de solución para resolver el problema de un financiamiento mayor, siempre existe la alternativa que, por ejemplo, un grupo de usuarios/as se organice en torno a un proyecto común y acceda a un monto que les permita totalizar un monto equivalente a las 10.000 UF, igual que el LP-COBIN, mediante la solicitud de créditos de largo plazo a nivel individual, ahorrándose todo el tiempo que toma el proceso de evaluación y de adjudicación del proyecto. Y, a su vez, este mismo grupo puede, en forma organizada, optar por la asistencia técnica otorgada por el PAE, vía concurso.

⁴⁸ Respuesta a consulta realizada por el Panel en reunión de fecha 17.12.20 21 con los Encargados del Programa COBIN de INDAP, sobre el tiempo requerido para el otorgamiento del crédito de LP-COBIN.

⁴⁹ Comité de Desarrollo y Fomento Indígena de CORFO

En este contexto, el Programa debiera ser rediseñado, tomando en consideración las dificultades visualizadas por el Panel y evaluando su operatividad en el contexto agrícola e institucional. En los próximos capítulos se ampliarán estas apreciaciones.

2. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

1. Diseño y estrategia

En términos de diseño y estrategia de los Programas de Crédito:

- (a) No se observa una evaluación reciente centrada en la población objetivo y en su heterogeneidad, en la falta de acceso al financiamiento y en el destino de dicho financiamiento, con el fin de analizar y/o rediseñar los distintos tipos de instrumentos de crédito existentes, tanto de operación como de inversión, desde un punto de vista de sus montos, plazos e intereses, para que se orienten y adapten a los distintos y nuevos sistemas productivos que hoy existen entre los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones, los cuales abarcan desde una actividad productiva de rubros tradicionales hasta la de servicios y generación de productos innovadores que poseen un mayor valor agregado.
- (b) La asignación por componente se realiza en base al marco presupuestario histórico, con ajustes de continuidad en base al aumento del presupuesto anual de INDAP. No existen procesos de asignación anual en base a estrategias de focalización, según tipo de usuarios, indicadores de resultados esperados o requerimientos de nuevos sistemas productivos.
- (c) La Normativa de Créditos data del año 2004 es la columna vertebral de los Programas de Créditos, en la cual no se considera al usuario como foco central de intervención. Esto se sostiene al no poder observar una política de escalamiento del/de la usuario/a que sólo participa en estos programas (37% del total atendido en el período 2017-2020) donde no se aprecia una capacitación en el ámbito financiero y ni tampoco un escalamiento desde el otorgamiento de un microcrédito hasta el acceso de mayores montos, para derivar en la articulación hacia la banca tradicional.

En otras palabras, en la Normativa de Crédito no se observa una política de egreso del usuario que considere y evalúe criterios como los que se nombra a continuación: (1) la acumulación de un historial de buen pagador en INDAP, (2) la obtención buenos resultados en su desarrollo agrícola por períodos consecutivos, (3) el logro de la formalidad en su actividad productiva necesaria para articular a otras fuentes, (4) el avance sustantivo en su nivel de vulnerabilidad, logrando sobrepasar el umbral de la clasificación socioeconómica del 70% de vulnerabilidad, donde la suma de estos antecedentes contribuyan a su egreso y derivación a las fuentes financiamiento tradicionales. Se insiste que esta política no sería excluyente para que un/a usuario/a ya egresado pueda volver a acceder al Programa, sobre todo, si eventualmente sus ingresos se ven afectados por el dinamismo en los ciclos productivos, de mercado y por los desastres climáticos. Dicha política de egreso permitiría que un usuario nuevo pueda entrar al sistema de crédito de INDAP.

Asimismo, en el diseño de las Normas de Crédito no se visualiza una vinculación con el perfil del/de la usuario/a como se identifica en los Programas de Fomento de INDAP. Sólo se visualizan las categorías de riesgo. El Panel hubiese esperado normas donde existiera: (1) un diseño de acompañamiento al usuario, que partiese desde el otorgamiento de un microcrédito para finalizar con el otorgamiento de mayores montos, con el respaldo de buenos resultados en su actividad productiva; (2) una priorización hacia usuarios más vulnerables de más edad y con bajo nivel educacional, iniciando la intervención con capacitación financiera; (3) una normativa que incentive un análisis actualizado del estado de situación del usuario; (4) una normativa que siga los parámetros establecidos por la Comisión para el Mercado Financiero - CMF, especialmente en relación a la morosidad de los créditos, entre otros.

En atención al punto anterior, no se observa en el diseño de la normativa ni en la implementación, una verificación del estado de situación del usuario en cuanto a ser o no sujeto de crédito por parte de los Programas, así como también, si el usuario es cliente de la banca tradicional, lo cual constituye un problema, dado que esto induce a un riesgo de efectividad en la focalización, pudiendo darse el caso de que un beneficiario con créditos INDAP pueda, al mismo tiempo, ser sujeto de un crédito de similares características en la banca tradicional. En este sentido, se encontró que 16.988 usuarios de INDAP (18,8%) tuvieron créditos de similares características en el Banco Estado para el período de evaluación 2017-2020. En este caso, para ser sujeto de crédito de INDAP, el usuario debiera acreditar que no es sujeto de crédito en la banca tradicional, mediante medios de verificación pertinentes. Este medio de verificación permitiría profundizar los criterios de focalización.

- (d) Los indicadores de medición desarrollados por los Programas de Crédito demuestran que su prioridad es la colocación y recuperación⁵⁰. Dichos indicadores están incorporados en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de INDAP de cada año y están asociados al sistema de incentivos institucional. Este hecho favorece que la gestión se oriente hacia la demanda de crédito del usuario con buen historial y, a su vez, motive una mayor colocación en este tipo de usuarios con menor riesgo para lograr la recuperación de esos recursos.
- (e) Dada la lógica de funcionamiento de los Programas que privilegia la colocación y posterior recuperación, su estrategia predominante⁵¹ se orienta a entregar más créditos a los usuarios que tienen una clasificación de riesgo baja, otorgándole un mayor monto a quienes se encuentra en esta categoría. Dicha estrategia produce la repetición de usuarios con créditos de CP y LP en el período de evaluación, sin orientar la entrada al sistema de nuevos usuarios⁵², así como también, la atención de otros usuarios que están en una categoría de riesgo más alta, segmento que debiera tener un tratamiento especial en el ámbito de la capacitación financiera. Se intuye que la repetición de usuarios/as podría deberse a las renegociaciones, sin embargo, este hecho no pudo ser comprobado desde las bases de datos proporcionadas por INDAP.
- (f) En cuanto a los requisitos vigentes de acreditación, la actualización del valor de activos del agricultor (estado de situación) no es una variable condicionante para tramitar una solicitud de crédito. Esta variable resulta fundamental para efectos de evaluar egresos o ingresos de usuarios/as como parte de la población objetivo.
- (g) Los Programas de Crédito cumplen con tener todo bien normado y explicado en sus circulares, el punto es que se deja en manos del Agente de Área, la relación cercana y la visita que se hace al predio, sin reconocer que la debilidad está en que el sistema de información no está pensado para hacer un análisis de la capacidad económica y de pago.
- (h) En el Largo Plazo COBIN se observan problemas de cobertura, pese a que es un instrumento atractivo, desde el punto de vista de los montos y las tasas de interés preferenciales para los pueblos originarios, debido a, presumiblemente, lo engorroso y largo del proceso diseñado para su otorgamiento. Además, se percibe que este Programa aún no está suficientemente apropiado por parte de la División de Asistencia Financiera, evidenciándose en que recién el año 2020 se implementaron procesos de capacitación orientados a las regiones y áreas⁵³. No obstante lo anterior, se observa también un claro problema de diseño y estrategia, razón por la cual registró un significativo bajo nivel de ejecución presupuestaria los años 2019 (6%) y 2020 (17%).

⁵⁰ 2020. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-210936_doc_pdf.pdf 2019. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-205611_doc_pdf.pdf 2018. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-186998_doc_pdf.pdf 2017. http://www.dipres.gob.cl/597/articles-186997_doc_pdf.pdf

⁵¹ Idem al comentario 41

⁵² Ver Cuadro 11 del capítulo II Justificación del Programa

⁵³ Ver cuadros de resultados de los capítulos de análisis de eficacia de los componentes y Videos de comunicación de INDAP disponibles en internet.

- (i) Una de las características de los créditos Largo Plazo COBIN son las garantías CORFO que acompañan una solicitud que es validada por dicho servicio. Por lo tanto, desde el punto de vista de diseño y estrategia, este tipo de proyectos puede ser, en primera instancia, financiado a través de Banco Estado, liberando recursos de INDAP (en administración y producción) para refocalizarlos en los créditos directos a usuarios individuales o colectivos de corto y largo plazo.
- (j) En términos de acceso al crédito, INDAP responde a dos fallas de mercado: (1) asimetría de información que está dada porque la Banca no sabe si un individuo es buen pagador hasta que devuelve un crédito y (2) Bajas tasas de interés en comparación con las del mercado financiero tradicional (Ver Cuadro 14 del capítulo de Justificación del Programa), lo cual se traduce en un programa de asistencia crediticia a agricultores/as más vulnerables.
- (k) En términos del uso del crédito, no se observa una sistematización de la información de resultado obtenido con el financiamiento entregado. Los sistemas de información no están diseñados para recoger esta información. Incluso, podría evaluarse su consideración para el análisis de futuras solicitudes de crédito de los usuarios. En lo concreto, los sistemas de registro de datos e información actualmente operativos son funcionales y están definidos para registrar antecedentes, el historial del crédito y sus pagos. Sin embargo, adolecen de datos respecto del uso de los recursos, que se argumenta, son recogidos de forma descentralizada en la comunicación y visita realizada por los ejecutivos de las Agencias de Área a los usuarios. Esta no sistematización de información de seguimiento respecto al uso de los recursos, en términos de la gestión de la política, representa una oportunidad para que la Institución considere, analice y autoevalúe resultados que van más allá de la colocación y la recuperación de créditos, y darían sustento a generar evidencia sobre el impacto económico - mejora de capacidad empresarial, organizacional y comercial - de la gestión de los programas de Crédito de INDAP en su población objetivo.
- (l) En términos de recuperación y cobranza del crédito, este punto está extraordinariamente bien normado por parte de los Programas de Créditos. Sin embargo, cabe preguntarse si esta normativa está diseñada desde el punto de vista del/de la usuario/a, la consideración de su perfil y los requerimientos de conocimiento en la administración de sus ingresos. En este punto, se observa que los Programas no cuentan con un componente destinado especialmente hacia la generación de aprendizajes en temas financieros y de administración de recursos para el pago de los créditos dirigidos a personas de mayor rango etario, tendiendo en cuenta especialmente que existe un alto porcentaje de los usuarios que no posee educación superior o técnica. En consecuencia, se encuentra necesaria la creación de un componente de transferencia de conocimiento para que el/la usuario/a, especialmente el/la más vulnerable, pueda obtener avances concretos en el desarrollo de su explotación agrícola. Este tema es importante tenerlo a la vista, especialmente porque existen estudios realizados por distintos economistas agrarios (por ejemplo: Bozà *et al.* 2015), que consideran este punto de vital importancia.
- (m) El nivel de riesgo de los Programas de Crédito es alto (4,1 veces más alto que los créditos del segmento agrícola de Banco Estado). Sin embargo, es correcto que los Programas asuman este mayor nivel de riesgo, considerando el perfil de vulnerabilidad de los usuarios y escasa formalidad de los usuarios que constituyen su población objetivo.

2. Criterios de focalización y selección

En términos de focalización:

- (a) Desde el punto de vista del fin “Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones” y del propósito “Pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones” que fue lo acordado con los programas evaluados. En esta definición,

no se visualizan criterios de focalización hacia los/las más vulnerables (hasta 70% según la CSE del RSH), su relación con el cambio de estado de los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones y, cómo éstos mejoran su capacidad empresarial, organizacional y comercial, y por ende, su capacidad de acceso a créditos de mayores montos en INDAP o incluso en Banco Estado. En consecuencia, tal como se menciona en los puntos siguientes, debieran incorporarse indicadores que midan el avance del Valor Bruto de la Producción obtenido por el/la usuario/a con el desarrollo de su actividad productiva, el avance en la valorización de sus activos, el egreso del usuario desde INDAP y su articulación hacia la banca tradicional, dado los resultados obtenidos en su actividad productiva. Y a nivel de componentes, se debieran considerar indicadores que midan el número de usuarios/as más vulnerables, el número de usuarios/as de mayor rango etario, el número de usuarios/as pertenecientes a pueblos originarios, el número de usuarios/as nuevos/as que se incorporan al sistema de créditos de INDAP, el número de usuarios/as que utiliza los recursos del crédito en lo que se comprometió, así como también en el tiempo establecido, entre otros.

- (b) Se observa un patrón de selección de beneficiarios en función al perfil de comportamiento o riesgo crediticio con un promedio de 75% de las entregas a la categoría A y un 7% a nuevos/as agricultores/as. En consecuencia, se evidencia una focalización basada en el proceso de recuperaciones, dada la importancia que tiene para el servicio, los ingresos propios por este concepto en la Ley de Presupuestos de cada año.

3. Fortalezas y/o aspectos deficitarios para la operación del programa

Fortalezas:

- (a) Desde un punto de vista de los insumos necesarios para la operación de los Programas, en un porcentaje importante, el recurso humano disponible cuenta con amplia experiencia en el ejercicio de estos Programas de Créditos.
- (b) Desde el punto de vista de las plataformas de apoyo, los Programas cuentan con tres plataformas que se comunican escaladamente, según el estado de avance del crédito que va desde la solicitud, evaluación, aprobación, ejecución, recuperación, morosidad, castigo y condonación del recurso.
- (c) La institución cuenta con una infraestructura que ha sido desarrollada y fortalecida través de los años, con la cual tienen la oportunidad de contar con una amplia cobertura territorial.

Debilidades:

- (a) La dotación de recursos humanos no está dedicada en forma directa sólo a créditos en las Agencias de Área. En la actualidad, sólo el 8,7% de la dotación tiene labores específicas dedicadas a los Programas de Créditos. Para relevar esta debilidad detectada, y según lo descrito y evaluado en la sección de análisis a la Organización y Gestión de los Programas (ver Anexo 3.B), en el Banco Estado se destina a la evaluación crediticia en el rubro agropecuario, un staff de 215 ingenieros agrónomos u otros profesionales ligados al mundo agrícola, presentes en más de 170 plataformas a lo largo del país.
- (b) En términos de procedimientos para el otorgamiento de los créditos, se observa una escasa actualización de los estados de situación de los/las usuarias. Esto dificulta una correcta evaluación para el otorgamiento del crédito, al no disponer de información completa y válida.
- (c) Falta una política de medición de indicadores de riesgo crediticio por morosidad, basándose en un “*benchmark*” de mercado y clasificación de morosidad de la Comisión para Mercado Financiero (CMF), que mejore el proceso de recuperaciones y permita liberar recursos para la entrada de nuevos beneficiarios.

- (d) Se observó que el nivel de riesgo por morosidad de INDAP es 2,72 veces más alto que Banco Estado (9% INDAP vs 3,31% Banco Estado) y 4,1 veces más alto que los créditos del segmento agrícola de Banco Estado. A nivel de países OECD, la morosidad promedio alcanza a un 5%. Una de las probables causas de esta alta tasa de morosidad puede corresponder a los procesos de implementación de créditos en lo referido a las renegociaciones, teniendo como objetivo lograr la devolución de créditos, la oportunidad en que se gatillan las acciones de cobranza judicial (mora de más de 180 días), es en la práctica el doble de tiempo que en el sistema financiero tradicional (mora de más de 90 días). En este mismo contexto, la posibilidad de tener hasta 3 créditos paralelamente puede generar situaciones de uso de créditos para el pago de otros. Estos procesos de renegociación y solicitudes paralelas de créditos traen consigo potenciales efectos sobre las tasas de morosidad, eventuales situaciones de clientelismo y consecuencias efectivas en menor disponibilidad financiera anual para aumentar cobertura de préstamos a nuevos usuarios de créditos.⁵⁴
- (e) En función de lo anterior, se observa la falta de una política de medición de indicadores de riesgo crediticio por morosidad, basándose en un “*benchmark*” de mercado y clasificación de morosidad de la Comisión para Mercado Financiero (CMF) que mejore el proceso de recuperaciones y permita liberar recursos para la entrada de nuevos beneficiarios.
- (f) Los gastos administrativos se encuentran por sobre las referencias comparadas. En efecto, los gastos administrativos de créditos INDAP alcanzan un 15%⁵⁵, mostrando niveles superiores a referencias evaluadas tales como: créditos FOSIS (4,8%), colocaciones comerciales Banco Estado (5,6%) y financiamiento temprano para el emprendimiento de CORFO (8,7%).
- (g) En términos de los procesos operativos definidos para la operación de los Programas, se observa y describe (Anexo 3A.) que estos cumplen con disponer de la normativa e instrucciones necesarias para su correcta operación de acuerdo con los lineamientos legales. Sin embargo, en términos de una gestión de política pública acorde con lograr objetivos de mediano y largo plazo en su población, cambios de comportamiento y otros resultados enunciados como deseables por la política institucional INDAP, requiere mejorar la capacidad de sistematización de información de resultados, monitoreo y seguimiento, fortalecer la evaluación para mejorar la focalización a su población objetivo y generar evidencia de impactos económicos que permitan validar la estrategia y consoliden su propuesta en el marco del resto de la Oferta de Programas para esta población.

4. Organización y gestión de los recursos humanos y financieros

- (a) El INDAP es una institución descentralizada, que posee representaciones a nivel de región y de Agencias de Área quienes cubren grupos de comunas para lograr una cobertura territorial.
- (b) La estructura organizacional de la División de Asistencia Financiera es departamentalizada. También lo es a nivel de Dirección Nacional. Este tipo de estructura organizacional habitualmente es un impedimento para generar una coordinación fluida entre los equipos, tanto a nivel horizontal (Divisiones y Departamentos) como a nivel vertical (Dirección Nacional, Región Áreas), generándose desintelencias de información en la gestión y un escaso compromiso con lo realizado por el otro.

Una muestra de lo expresado es el Programa de Seguimiento que administra actualmente la División de Fomento, donde está incorporada una muestra de los Créditos de LP. Los resultados de ese proceso,

⁵⁴ La información proporcionada por INDAP, no permite distinguir la trazabilidad entre créditos que nacen de otros, pues las renegociaciones guardan el N° de solicitud original y no se tuvo acceso a créditos usados para pagar otras operaciones anteriores.

⁵⁵ El 91,3% de la dotación que dedica horas de trabajo (HH) a los programas de crédito es multifuncional, es decir, atiende distintos programas, en consecuencia, el Servicio no pudo proporcionar las HH y gasto en personal (ST 21) detallado que se destina solo a la gestión de créditos. Esta misma situación se repite con la asignación de gasto corriente (ST 22). De esta manera, para el cálculo de los gastos administrativos se utilizó como proxy el prorrateo de los ST 21 y 22 de INDAP en función de los usuarios atendidos por los programas de crédito respecto del total de usuarios INDAP.

pareciera que no son propios para los Programas de Créditos, porque no se logró observar ninguna gestión por parte de ellos.

- (c) Ejecutivos multifuncionales sin especialización en áreas diferenciadas: un 8,7% de la dotación tiene labores específicas relacionadas a créditos.
- (d) Sobre esta distribución de especificidad en la labor, el Panel hace notar que es significativamente menor, tanto la proporción relativa de profesionales que cumplen labores específicas, como también el número a nivel país (37), y contrasta con la importancia que en términos presupuestarios poseen los Programas de Crédito dentro de INDAP.
- (e) En el estamento de profesionales, Ingenieros Agrónomos representan un 28% de la dotación institucional, Médicos Veterinarios un 5%, Ingenieros Forestales un 2% y 65% corresponde a otras profesiones. En este último punto, si bien, se valora positivamente la multidisciplinariedad, los profesionales de distinta formación a la agrícola, al no tener una formación ligada al sector agropecuario, requieren un mayor tiempo de aprendizaje para adquirir la experticia necesaria, que ni el/la usuario/a, ni la Institución debiera incorporar en sus costos.
- (f) Un 14% de funcionarios/as posee edad menor a 35 años, un 69% entre 36 a 60 años, y un 17% presenta edad superior a 60 años. La distribución de profesiones aquí expuesta resulta heterogénea, lo que sumado a la baja proporción relativa y cantidad de profesionales que desempeñan labores específicas para los Programas de Crédito expuesta anteriormente, implican en las Agencias de Área un elevado nivel de exigencia y carga que pone a prueba las competencias técnicas de los/as funcionarios/as.

En base a estos antecedentes, la labor institucional en el ámbito de los Programas de Crédito se sostiene en la hipótesis de que la experiencia, conocimiento y experticia de los profesionales ejecutivos y directivos INDAP (casi un 69% en edades sobre 35 años a 60 años, por lo que se asume que poseen experiencia) lograría suplir el menor número, falta de tiempo dedicada (horas específicas a labores relacionadas a procesos donde cumplen roles insustituibles) y los antecedentes académicos.

El contraste con dicha hipótesis lo da la comparación con Banco Estado, institución que asegura disponer de Ejecutivos especialistas del sector agropecuario, con "(...) 215 Ingenieros agrónomos u otros profesionales ligados al mundo agrícola, presentes en 170 plataformas en todo el país". "(Son ellos) quienes evalúan comercialmente a los productores en terreno de acuerdo con su rubro y todos los aspectos relevantes propios de cada explotación: tecnología, ciclos productivos y canales de comercialización"⁵⁶.

5. Sistema de seguimiento y evaluación

- (a) En términos de seguimiento del crédito, este tema fue explicado en la letra b. del punto anterior. A ello agregar que, se prioriza la recuperación del crédito y no se observa alguna gestión orientada hacia el seguimiento en términos de la verificación en la utilización de los recursos del crédito. Esta responsabilidad queda alojada solamente en el ejecutivo de la cartera y la Agencia de Área.
- (b) Los indicadores de monitoreo de los Programas de Crédito se centran en colocación y recuperación. No se observa otro tipo de indicador que mida los avances de la población objetivo, en términos de: indicadores a nivel de Propósito que midan el avance del Valor Bruto de la Producción obtenida por el usuario con el desarrollo de su actividad productiva, el avance en la valorización de sus activos, el egreso del usuario desde el sistema de créditos y su articulación hacia la banca tradicional, entre otros.

⁵⁶ Documento "Oferta de Valor Usuarios de INDAP", elaborado por la Subgerencia de Segmentos, de la Gerencia Comercial de Banco Estado Microempresas, entregado al Panel el 26.02.2021

- (c) No se observa una medición cuantitativa de alertas frente a riesgos por morosidad que permita generar mejoras en los niveles de recuperaciones. Sólo se observa apreciaciones cualitativas que varían desde alta hasta baja probabilidad de recuperación en la base de datos, desconociéndose si poseen algún indicador vinculado a dicha apreciación por Región y/o Agencia de Área.

3. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD

3.1. Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

3.1.1. Análisis de Eficacia de Corto y Largo Plazo

Para abordar la evaluación de la *eficacia* se examina en primer lugar la distribución de los montos de créditos entregados por los Programas en el período evaluado. Para el análisis que sigue en esta sección se excluye el Programa Largo Plazo COBIN, por disponer de una muy baja implementación y ejecución, dado su reciente surgimiento.

En general, medir y comparar distribuciones es un ejercicio no trivial. Por lo general, en la discusión económica respecto a los ingresos y a su distribución en una población, es usual utilizar medidas que analizan la desigualdad, que sintetizan información respecto a la cantidad de ingresos que concentran individuos o subgrupos. Uno de los índices más utilizados para estos efectos corresponde al coeficiente o índice de Gini, y también los ratios de percentiles, como la razón $p90/p10$ o $p75/p25$ (Cuadro 17).

En el caso del coeficiente de Gini, y sin entrar en los detalles de su cálculo, éste toma valores entre 0 y 1, y un mayor Gini implica una distribución (de ingresos) más desigual. En los casos extremos, 0 implica que todos los individuos tienen los mismos ingresos, y 1 que sólo una persona recibe todos los ingresos.

Para el análisis de la distribución de los montos de créditos entregados en la población de beneficiarios INDAP, se utilizará el coeficiente de Gini y también los ratios antes señalados. La intuición es la misma, que en el análisis de una distribución de ingresos; sirviendo para el caso de los créditos conocer cómo se concentran los montos entregados en la población, y si la distribución es más o menos desigual que la distribución de ingresos de Chile.

En Chile, el dato oficial reportado por el Ministerio de Desarrollo Social a organismos multilaterales se obtiene de encuestas de hogares y alcanza a 0,46 para el año 2017 (después de impuestos y transferencias). Sin embargo, se estima que dado el problema de subreporte de ingresos que se presume en las rentas altas, existen investigadores que han utilizado datos de registros administrativos y que arrojarían un coeficiente más elevado⁵⁷.

Los cálculos aplicados a la población de agricultores que recibe créditos cada año, reflejan que la distribución es más desigual que la distribución de ingresos del país, y que esta situación es una constante en el período evaluado. Para comprender el alcance de esta desigualdad se puede complementar el análisis mirando los ratios calculados. Es así como el percentil 90 de la distribución de usuarios/as INDAP que pide algún crédito en 2020, considerando todos los programas, recibe 16 veces más que el usuario ubicado en el percentil 10 de la distribución que los ordena⁵⁸. Al comparar el rango intercuartil, es decir el percentil 75 dividido por el percentil 25, la diferencia es de 4,7 veces en 2020.

⁵⁷ En la comparación internacional, Chile es el país con la distribución de ingresos más desigual de la OECD (<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>) [Consultado el 04.03.2021]

⁵⁸ Los percentiles equivalen a posiciones en el ordenamiento de una distribución, de menor a mayor. Un percentil 10 indica al individuo que está ubicado justo donde la distribución concentra el 10% de la variable en cuestión; mientras que un percentil 90 corresponde al individuo que justo se ubica donde se concentra el 90% de la variable analizada, que en este caso es el monto total de créditos.

La situación aquí descrita es un reflejo de que los Programas de Crédito no han considerado dentro de sus análisis y decisiones de gestión, el examinar a la distribución de crédito y su desigualdad al interior de la población como un aspecto a considerar en la evaluación y otorgamiento de nuevos créditos a los/as usuarios/as INDAP.

Cuadro 17. Medidas de desigualdad en la distribución de créditos entregados (Corto Plazo y Largo Plazo) 2017-2020

Año	Índice de Gini (sin considerar usuarios que no solicitan crédito, monto=0, en cada año)	Índice de Gini (incluye usuarios que no solicitan crédito, monto=0, en cada año)	p90/p10	p75/p25
2017	0.537	0.767	16.289	4.214
2018	0.539	0.778	16.162	4.073
2019	0.538	0.760	14.290	4.113
2020	0.532	0.793	16.040	4.738

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Para mayor análisis de esta situación, separado por Programa, se presentan a continuación los porcentajes de monto de crédito que concentran segmentos de la población de usuarios/as INDAP.

Los Cuadros 18 y 19 reportan la concentración por quintiles (cada uno contiene 20% de la distribución) de la población de usuarios/as INDAP que solicitan créditos de Corto Plazo y Largo Plazo, respectivamente.

Nuevamente es notoria la estabilidad de las cifras de concentración por quintiles, en cada uno de los años del período. La situación en los créditos de Corto Plazo es más llamativa porque en el quintil que más monto de crédito recibe en cada año (percentiles 80-100 de la distribución), se alcanza a un 58% del total de créditos entregados en todo el período 2017-2020, mientras que, en los créditos de Largo Plazo, esta proporción disminuyó de 52% en 2017 a 50% en 2020.

Las Figuras 1 y 2 ilustran lo presentado en los cuadros anteriores para el año 2020, que se toma como representativo del período⁵⁹. Es llamativo también, y es necesario destacar, que a pesar de la situación económica experimentada por el país en el contexto de la Pandemia COVID-19, la distribución y concentración de montos de crédito entregado en 2020 resulte bastante similar a lo largo del período, y en cada Programa.

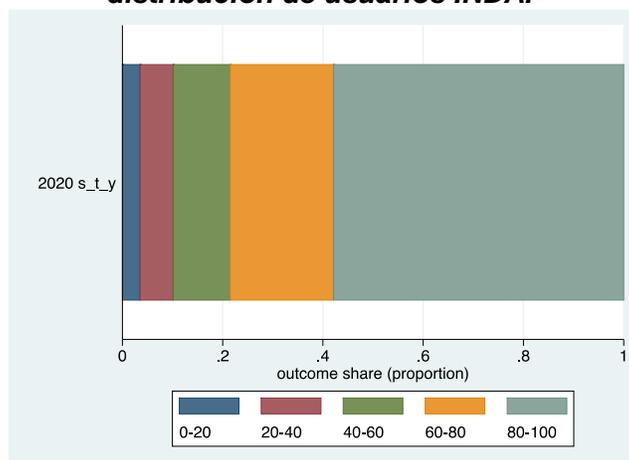
Cuadro 18. Créditos de Corto Plazo, Concentración del monto de crédito recibido según quintil de la distribución de usuarios INDAP

Percentil Monto Créditos Recibidos	2017	2018	2019	2020
0-20	3%	3%	3%	4%
20-40	6%	6%	7%	7%
40-60	11%	11%	11%	11%
60-80	21%	20%	21%	21%
80-100	58%	59%	58%	58%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

⁵⁹ Dada la estabilidad mostrada, se podría haber considerado cualquier otro año para ilustrar la concentración de montos de crédito en la población, y se opta por el año más reciente para no incluir demasiadas figuras en el presente Informe.

Figura 1. Créditos de Corto Plazo, proporción de monto de crédito según quintiles de la distribución de usuarios INDAP



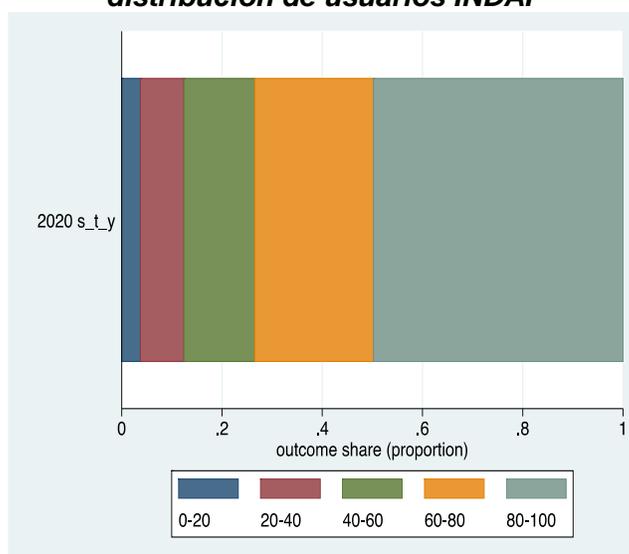
Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Cuadro 19. Créditos de Largo Plazo, Concentración del monto de crédito recibido según quintil de la distribución de usuarios INDAP

Percentil Montos Créditos Recibidos	2017	2018	2019	2020
0-20	4%	4%	4%	4%
20-40	8%	8%	8%	9%
40-60	14%	14%	14%	14%
60-80	23%	23%	23%	24%
80-100	52%	52%	51%	50%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Figura 2. Créditos de Largo Plazo, proporción de monto de crédito según quintiles de la distribución de usuarios INDAP



Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Esto es sinónimo de estabilidad y neutralidad al ciclo económico, que es un atributo destacable en una política de fomento. Sin embargo, cabe preguntarse si dados los objetivos y en particular el propósito y fin

de los Programas consignados en la MML, este *nivel de producción* con un comportamiento estable, neutro al ciclo, pero también desigual en la población usuaria INDAP en términos de montos de créditos entregados a los/as usuarios/as, contribuyen al fin definido: "Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones"; y a su propósito directo de que "Pequeños productores agropecuarios, campesinos y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones".

Para evaluar estos logros, la perspectiva de la eficacia en cuanto a *nivel de producción* de los programas requeriría dos análisis adicionales: i) Examinar mayormente la focalización de los Programas de Crédito; y, ii) Monitorear y evaluar resultados y desempeño de desarrollo económico de las actividades productivas que llevan a cabo tanto en forma individual como colectiva, en el caso de las organizaciones.

Con la información actualmente disponible en las bases de datos de INDAP, es posible examinar y complementar aún más el análisis de la focalización. Sin embargo, no es posible pronunciarse sobre eficacia en términos de resultados intermedios o finales de los créditos en relación con el propósito y fin definidos en la MML, en particular en indicadores destinados a medir su capacidad empresarial y la evolución económica de su actividad, lo que resulta una importante y desafiante meta a nivel institucional para la gestión de estos Programas de Crédito en los próximos años.

Complementando el análisis de la focalización, para evaluar si el *nivel de producción* alcanzado posee además el atributo deseable de llegar a quienes presentan un problema de necesidad en mayor magnitud, se cuenta con información de Clasificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH) del Ministerio de Desarrollo Social, que fue incluida por INDAP como un campo adicional de datos en la base de usuarios/as beneficiarios/as de los créditos que elaboró y entregó al Panel para efectos de la presente evaluación.

Tal como fuera señalado en la sección que describe los Programas y en el anexo donde se explican sus procesos de producción (Anexo 3A), la clasificación socioeconómica del RSH es utilizada actualmente, y desde 2016, en el procedimiento de acreditación de la condición de usuario de INDAP.

La información fue entregada por INDAP para dos momentos del tiempo. En el primer caso, cuando el usuario presenta los antecedentes de la solicitud, INDAP consulta vía interinstitucional el valor de la CSE, y obtiene este dato como parte del proceso de acreditación. Sin embargo, esta variable, para el período evaluado, presenta una elevada cifra de datos faltantes (83,5%) puesto que la consulta al RSH solo comienza a realizarse desde 2016, de acuerdo con lo informado por INDAP en las reuniones sostenidas.

El segundo momento del tiempo para el que se presenta el dato por parte de INDAP es lo más reciente posible, a enero de 2021. Por ende, se trató de una consulta *ad hoc*. Para efectos de la evaluación esto permite un análisis expost a la condición socioeconómica de acuerdo con el índice CSE del RSH, y posibilita abordar la dimensión de focalización en la evaluación a los Programas.

El dato se encuentra presente en el 93,6% de los agricultores y usuarios/as INDAP que recibieron crédito en alguno de los Programas evaluados durante el período 2017-2020.

A continuación, en los Cuadros 20 y 21, se presenta la estadística de proporción de crédito entregado según clasificación socioeconómica CSE del RSH a enero 2020. La información considera a la mayoría de los/as usuarios/as, pues excluye a quienes no presentan el dato en la base elaborada por INDAP (6,4% de usuarios/as del período).

Cuadro 20. Créditos de Corto Plazo, Proporción de Montos de Crédito entregado a usuarios INDAP, según índice CSE del RSH.

Año	40	50	60	70	80	90	100	Hasta el 70	N (hasta 70)	N Total	% N hasta 70
2017	56%	11%	7%	7%	7%	9%	3%	81%	33,712	37,413	90%
2018	56%	11%	7%	7%	7%	9%	4%	81%	32,415	35,818	90%
2019	57%	11%	7%	7%	6%	8%	3%	82%	35,784	39,256	91%
2020	58%	11%	7%	7%	6%	8%	3%	83%	30,839	33,729	91%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP y del RSH del M. de Desarrollo Social.

Cuadro 21. Créditos de Largo Plazo, Proporción de Montos de Crédito entregado a usuarios INDAP según índice CSE del RSH.

Año	40	50	60	70	80	90	100	Hasta el 70	N (hasta 70)	N Total	% N hasta 70
2017	61%	10%	7%	7%	5%	7%	3%	85%	11,551	12,820	90%
2018	61%	11%	7%	7%	5%	7%	2%	86%	11,114	12,229	91%
2019	62%	11%	7%	7%	5%	6%	2%	86%	12,327	13,530	91%
2020	61%	11%	7%	6%	5%	6%	3%	86%	10,060	11,094	91%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP y del RSH del M. de Desarrollo Social.

En forma muy consistente durante el período evaluado, la cantidad de usuarios/as INDAP que accede a los Programas de Crédito y que se encuentran dentro del 70% de la población más vulnerable según índice CSE del RSH alcanza el 90%-91% de los/as usuarios/as beneficiarios/as que poseen el dato a enero de 2021 (en ambos programas).

En términos de proporción de los montos de crédito que recibe este grupo de beneficiarios, que poseen un índice CSE de hasta el valor de 70 (inclusive), este es de 81% a 83% en el caso del Programa de Créditos de Corto Plazo y de 85% a 86% en el caso del Programa de Créditos de Largo Plazo, para el período 2017-2020. Se destaca que, en esta proporción, el grupo más vulnerable (índice CSE hasta 40) concentra sobre el 56% de los montos de créditos en Corto Plazo, y sobre el 61% de montos de créditos en Largo Plazo.

En términos de eficacia, se puede concluir que el *nivel de producción* de los Programas de Crédito está alcanzando a población más vulnerable de acuerdo con la clasificación socioeconómica oficial del RSH más reciente disponible, abordando así con mayor volumen el problema de acceso al crédito de usuarios/as INDAP que presentan una condición socioeconómica relativamente *peor*.

Por último, para finalizar esta sección dedicada a la Eficacia corresponde analizar un aspecto relevante de los *niveles de producción* por Componente que sí está directamente relacionada con el propósito definido en la MML.

Se trata del acceso de nuevos/as usuarios/as INDAP a los programas de Crédito. Para llevar a cabo este análisis, se utiliza la Clasificación por Riesgo que es usada por la institución, en base al historial de pagos y comportamiento de los/as usuarios/as de los programas.

Cuadro 22. Créditos de Corto Plazo, Proporción de Montos de Crédito entregado a usuarios INDAP, según Categoría de Riesgo.

Años	A	B	B-	C	D	N
2017	72.8%	9.3%	4.7%	5.3%	5.6%	2.2%
2018	79.4%	9.1%	3.8%	4.4%	3.1%	0.1%
2019	83.1%	9.3%	2.7%	3.1%	1.4%	0.4%
2020	88.7%	4.8%	1.0%	0.7%	0.1%	4.6%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Cuadro 23. Créditos de Largo Plazo, Proporción de Montos de Crédito entregado a usuarios INDAP, según Categoría de Riesgo.

Años	A	B	B-	C	D	N
2017	67.5%	12.1%	6.5%	7.2%	6.1%	0.5%
2018	72.7%	11.8%	5.9%	5.5%	3.8%	0.3%
2019	78.6%	11.6%	3.7%	3.7%	1.6%	0.7%
2020	84.0%	6.6%	1.3%	0.6%	0.1%	7.3%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Las proporciones de montos entregados, presentadas en los Cuadros 22 y 23, reflejan una baja entrada de usuarios/as nuevos/as cada año (Categoría N). El comportamiento de asignación de créditos que ilustran las Categorías de Riesgo revela un nivel de financiamiento que está mayoritariamente concentrado en usuarios/as que presentan un mejor comportamiento de pagos, y que se encuentran en la Categoría A. Los incentivos que los Programas tienen sobre la colocación y recuperación son un argumento de peso que incide en este resultado, y que permite cuestionar la dimensión declarada de otorgar oportunidades de acceso a nuevos/as usuarios/as que puedan requerir financiamiento.

Por último, a pesar de las dificultades y la situación económica particular que se experimentó durante 2020, se destaca el esfuerzo institucional que se evidencia en una mayor proporción de usuarios/as nuevos/as tanto en los Programas de Corto Plazo como Largo Plazo. Sin embargo, esto se correlaciona con la baja participación del segmento B y B- en dicho año, lo que indica una preferencia en el acceso de usuarios/as que presentan un mejor comportamiento en el historial (Categoría A). Nuevamente, la conclusión revela que los Programas de Crédito siguen patrones estables, orientados hacia segmentos tradicionales y de neutralidad frente al riesgo y a los ciclos.

Dinámica de montos de créditos entregados a los/as usuarios/as en período 2017 a 2020

Para estudiar a nivel individual los distintos créditos otorgados en estos Programas y sus características a lo largo del período evaluado, se construye una base que toma la estructura de "datos de panel"⁶⁰, que fue elaborada con los datos proporcionados por INDAP en consulta a sus sistemas de información. Esta base de datos considera a toda la población beneficiaria en todos los Programas, identificando a cada uno de los/as usuarios/as que accedió a los distintos créditos en el período 2017-2020.

La base se utiliza para analizar si los beneficiarios, a lo largo del período, acceden a mayor o menor financiamiento mediante los Programas de Crédito de INDAP. Para este análisis, se suman todos los créditos y se computa para cada año el monto total de crédito al que accedió el usuario o usuaria INDAP.

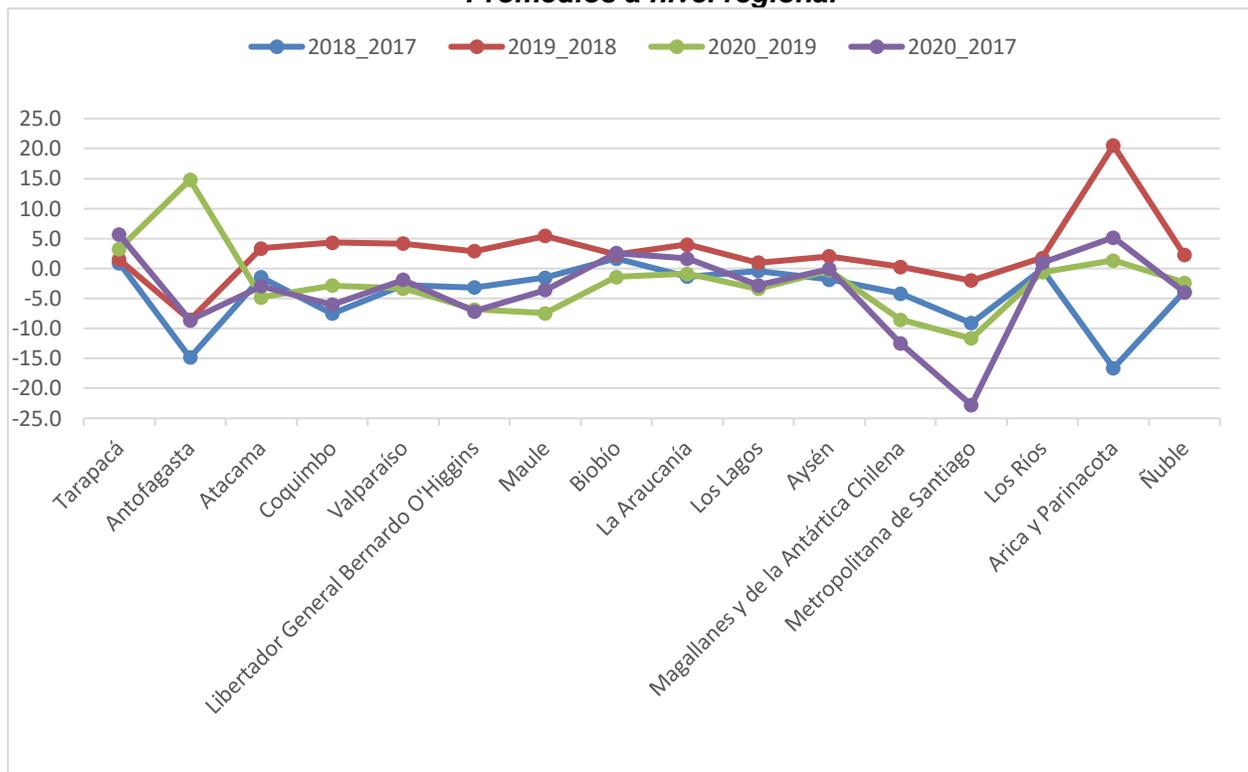
⁶⁰ Una estructura de "datos de panel" se obtiene con datos de individuos que registran observaciones a lo largo de un período de tiempo, es decir, un corte transversal con forma longitudinal. Formalmente, un Panel o una base de datos con estructura de Panel, posee dimensión (N, T) , con observaciones $\{x_{i,t}\}$ que denotan un valor para el individuo i del corte transversal de 1 hasta N , y t que identifica el momento de la observación dentro del período 1 hasta T .

En otras palabras, se calcula el crecimiento (o decrecimiento) absoluto, en valores en UF, del monto de crédito entregado a cada individuo en cada año del período respecto a otro año usado en la comparación.

Esto permite evaluar si existe una tendencia o dinámica de crecimiento en el acceso a crédito INDAP, y si bien en la estructura de datos de panel es posible visualizarlo a nivel individual, para efectos de ilustrar las tendencias generales se opta por graficar la distribución de promedios regionales (ver Figura 3)

Para generar la distribución regional se utiliza el promedio del monto neto (crecimiento si es positivo o decrecimiento si es negativo) del crédito entregado para todos los/as usuarios/as de esa región, entre un año a otro. En este análisis se consideran los años 2018 respecto a 2017 (línea azul), el 2019 respecto a 2018 (línea roja), 2020 respecto a 2019 (línea verde) y todo el período, es decir, 2020 respecto a 2017 (línea morada).

Figura 3. Crecimiento absoluto en monto de crédito otorgado (valores en UF). Promedios a nivel regional



Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

La distribución regional revela patrones relativamente distintos entre regiones, pero por sobre todo, es muy disímil en la comparación de algunos años del período, y por lo tanto, son necesarios de destacar. En la mayoría de las regiones, y en varios de los años comparados se observa un decrecimiento en el promedio de los montos de crédito que se entregan a sus usuarios/as. Cabe señalar que las regiones del centro sur del país, donde se concentra la labor de INDAP revelan una situación comparativa donde no se registran grandes diferencias en los promedios de montos entregados entre un año a otro (en la Figura 3 sus registros se encuentran cercanos al valor 0.)

Solo en la comparación de 2019 respecto a 2018 se registra un patrón que refleja que el monto de crédito promedio entregado fue significativamente mayor que el año anterior, e incluye el caso de la región de Arica y Parinacota, que registró un aumento promedio cercano a 20 UF, en un escenario nacional donde la cifra promedio de aumento neto fue 2,8 UF.

En efecto, 2019 respecto a 2018 es el único año de la comparación, donde una mayoría de 55% de los/as usuarios/as accedió a créditos de monto mayor que respecto a los que accedió en 2018 (ver Cuadro 24). En todas las otras comparaciones del período, las cifras se invierten, y revelan un decrecimiento para la mayoría de los/as usuarios/as que poseen crédito en alguno de los años comparados⁶¹.

Cuadro 24. Distribución de usuarios, según crecimiento o decrecimiento del monto de crédito que accede en comparación interanual 2017 a 2020

	Disminuyen el monto de créditos	Aumentan el monto de créditos	Total usuarios con créditos en al menos un año de la comparación
	49,5%	50,5%	100,0%
2018 a 2017	30.597	31.189	61.786
	44,6%	55,4%	100,0%
2019 a 2018	28.117	34.876	62.993
	54,0%	46,0%	100,0%
2020 a 2019	33.267	28.309	61.576
	51,8%	48,2%	100,0%
2020 a 2017	33.410	31.074	64.484

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

A modo de conclusión de este análisis, no se aprecia una tendencia significativa hacia el aumento de montos de créditos entregados a los/as usuarios/as beneficiarios/as en el período 2017 a 2020.

Analizando al panel de beneficiarios que accede a los Programas de Crédito INDAP en todas sus versiones, sus montos en promedio revelan que el financiamiento se mantiene en ordenes de magnitud similares entre un año a otro, no apreciándose un sostenido crecimiento, lo que a nivel de hipótesis puede tener al menos dos explicaciones: i) que no se entreguen montos mayores por decisión de restricción presupuestaria institucional, o ii) con que no existiría una mayor capacidad de endeudamiento y de viabilidad económica y financiera de los negocios e inversiones realizadas por los/as usuarios/as, y por lo tanto el monto al que pueden acceder es muy similar en un período de 4 años.

Sin duda estas hipótesis requieren más antecedentes para ser comprobadas a cabalidad, sin embargo, el examinar a nivel individual la tendencia de montos de créditos al que los/as usuarios/as acceden, y dadas las características de los Programas de Crédito de INDAP, con beneficiarios/as que pueden tener uno o más créditos de Corto y Largo Plazo, hubiese sido plausible esperar una dinámica orientada hacia el crecimiento de los montos a los que individualmente acceden las cohortes de usuarios/as que reiteradamente obtienen financiamiento a través de estos Programas.

Solicitudes rechazadas

A partir de una solicitud del Panel evaluador, INDAP accedió a entregar un complemento a la base de datos con información de créditos y de beneficiarios que incluyera las solicitudes rechazadas de financiamiento, que se produjeron entre 2017 a 2020.

Para este análisis, se contempla examinar dicha base de créditos rechazados, con el objetivo de conocer su cuantía y comparación respecto al total de solicitudes de crédito aprobadas, y también para poder vincular y relacionar las solicitudes rechazadas con las características de los/as usuarios/as que las presentaron a evaluación (Cuadro 25).

⁶¹ El análisis compara los montos recibidos en los dos años del contraste. Si un usuario no accede a crédito en ninguno de los dos años de la comparación, entonces no es contabilizado para este análisis.

Cuadro 25. Totales de solicitudes rechazadas de crédito, por año y estado de solicitud

Estado de solicitud	2017	2018	2019	2020	Sin Información	Total
Rechazado	285	487	652	488	130	2.042
	51.4%	50.3%	57.0%	40.4%	51.0%	49.5%
Rechazo Administrativo	269	482	491	720	125	2.087
	48.6%	49.7%	43.0%	59.6%	49.0%	50.5%
Total	554	969	1.143	1.208	255	4.129
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Los datos entregados no permiten asociar la solicitud rechazada al Programa de Crédito para el cual corresponde. En cada año, las solicitudes presentan dos tipos de rechazo, siendo en el total del período, similar a la cifra de rechazos administrativos respecto al resto. Treinta y tres solicitudes que aquí se contabilizan en el grupo con rechazo administrativo son encontradas, bajo su mismo número de solicitud, en solicitudes aprobadas, lo que indica que lograron subsanar la falencia que presentaban. De todos modos, este número se considera bajo pues representa el 0.8% del total de solicitudes rechazadas.

Respecto a su cuantificación en relación con el total de solicitudes aprobadas, es posible constatar que las solicitudes rechazadas que presenta INDAP corresponden a un porcentaje muy inferior respecto al total de solicitudes de crédito. No obstante, su baja magnitud se debe señalar que en los años 2019 y 2020 se registra un mayor porcentaje de rechazos, y que en particular en 2020 además existe una reducción importante en el total de solicitudes (Cuadro 26).

Cuadro 26. Totales de solicitudes aprobadas de crédito por año, según Programa

Programa	2017	2018	2019	2020	Total
3204004	40,210	38,013	41,305	35,250	154,778
3204005	13,680	12,981	14,280	11,675	52,616
3204008	0	0	4	8	12
Total	53,890	50,994	55,589	46,933	207,406
Total + Rechazadas	54,444	51,963	56,732	48,141	211,535
% Rechazadas sobre total solicitudes	1.02%	1.86%	2.01%	2.51%	1.95% (*)

Nota (*): Total Incluye datos de solicitudes rechazadas sin información del año en que se registraron. Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

En el período, se registran pocos casos donde un mismo individuo tiene más de una solicitud rechazada (ver Cuadro 27).

Cuadro 27. Solicitudes rechazadas, conteo de repeticiones según ID usuario

	Solo una solicitud rechazada	2 solicitudes rechazadas	3 solicitudes rechazadas	4 solicitudes rechazadas	Total
Individuos	3.597	241	14	2	3.854
%	93,3%	6,3%	0,4%	0,1%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Respecto a las características de los/as usuarios/as que presentan solicitudes rechazadas, los Cuadros a continuación (28 a 30) permiten apreciar la distribución según variables de categorías de riesgo, CSE, y sexo del usuario.

Cuadro 28 . Usuarios con solicitudes rechazadas, distribución según categoría de riesgo

Clasificación de Riesgo	N	%
A	2.257	58,7%
B	341	8,9%
B-	157	4,1%
C	141	3,7%
D	112	2,9%
N	511	13,3%
Sin Información	328	8,5%
Total	3.847(*)	100,0%

Nota (*): 7 usuarios de los 3.854 con solicitudes rechazadas no fueron encontrados con su identificador (ID) en la base de datos de características.

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Cuadro 29. Usuarios con solicitudes rechazadas, distribución según Condición Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares

CSE al 31-01-2021	N	%
40	2,475	64,3%
50	339	8,8%
60	203	5,3%
70	172	4,5%
80	126	3,3%
90	175	4,5%
100	58	1,5%
Sin dato	299	7,8%
Total	3,847(*)	100%

Nota (*): 7 usuarios de los 3.854 con solicitudes rechazadas no fueron encontrados con su identificador (ID) en la base de datos de características.

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Cuadro 30. Usuarios con solicitudes rechazadas, distribución según sexo

Sexo	Frecuencia	%
F	1,464	38.1%
M	2,353	61.2%
Sin información	30	0.8%
Total	3,847	100%

Nota (*): 7 usuarios de los 3.854 con solicitudes rechazadas no fueron encontrados con su identificador (ID) en la base de datos de características del agricultor.

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Las cifras revelan que la mayor proporción de usuarios/as con solicitudes rechazadas corresponde a sexo masculino (61%), condición socioeconómica más vulnerable (64%), y, si bien la mayoría presenta buen historial crediticio (categoría de riesgo A, un 59%), existe una proporción importante de usuarios/as nuevos/as (categoría N), que aparecen con al menos una solicitud rechazada en el período (13%).

Cabe mencionar que no se realiza una comparación con el grupo que efectuó solicitudes aprobadas porque no es recomendable. Asimismo, hacer un cruce por categoría de riesgo o vulnerabilidad no sería un análisis adecuado. Es una comparación entre grupos que por definición son distintos y cualquier contraste daría lugar a presunciones sobre causalidad, los que no se pueden realizar en este escenario, al no tratarse de un experimento aleatorizado. Incluso si se quisiera efectuar un análisis cuasiexperimental se requeriría contar con un mayor número de casos para asegurar representatividad, comparabilidad y cumplir la condición de "soporte común" requerida; y creemos que un 2.5% de casos es muy bajo para hacerlo.

3.1.2. Análisis de Morosidad, Castigo y Condonaciones de Corto y Largo Plazo

Para iniciar este análisis del estado de pago⁶² de los créditos del Programa para los años 2017-2020, partiendo desde la morosidad, pasando por el castigo y terminando con las condonaciones, se elaboró el Cuadro 31. En él se observa que el número total pagado para el período alcanza un 68,5% del total de solicitudes de crédito, con un monto promedio de 47,8 UF. Otro 28,6% de las solicitudes se encuentra como crédito vigente, con un promedio de 69,9 UF. Un 1,6% se encuentra moroso, con un promedio de 52,6 UF y 0,7% está con un estado de vigente moroso, con un 80,6 UF. Por su parte en el Cuadro 32, se muestran también los montos en UF asociados a cada uno de los estados de créditos descritos. En él se aprecia que el monto cancelado alcanza un valor de 60% y, mientras que el monto moroso alcanza al 1,5% y el vigente al 28,8% en el período de evaluación.

El seguimiento de los estados de morosidad, castigo y condonación es realizado por el Departamento de Normalización que pertenece a la División de Asistencia Financiera, donde se insertan los Programas de Crédito. Dicho Departamento cuenta con toda la normativa de los procesos para seguir los créditos que caen en estos estados, cuyo análisis se encuentra en el anexo 3A.

⁶² **Situación del crédito.** Sin colocaciones: crédito está aprobado, pero todavía no se ha entregado. Vigente: crédito con deuda al día. Vigente Impago: crédito que tiene una cuota con fecha atrasada entre 1 y 30 días. Vigente-Moroso: crédito tiene una parte al día y otra parte está vencida. Moroso: crédito totalmente moroso. Cancelado: el crédito se colocó y tiene saldo cero, porque se pagó.

**Cuadro 31. Situación de los créditos de Corto y Largo Plazo y Largo Plazo COBIN.
Período 2017-2020.**

Año	Situación del Crédito	Asignación_Presupuestaria											
		CREDITOS CORTO PLAZO			CREDITOS LARGO PLAZO			LARGO PLAZO COBIN			Total		
		N	Media	% del total de N	N	Media	% del total de N	N	Media	% del total de N	N	Media	% del total de N
2017	CANCELADO	38.464	49,1	18,5%	10.268	49,3	5,0%				48.732	49,1	23,5%
	MOROSO	785	61,3	,4%	498	54,0	,2%				1.283	58,5	,6%
	SIN COLOCACION	5	12,0	,0%	1	21,9	,0%				6	13,7	,0%
	SIN INFORMACION	54	27,3	,0%	27	36,8	,0%				81	30,5	,0%
	VIGENTE IMPAGO	48	106,6	,0%	99	88,8	,0%				147	94,6	,1%
	VIGENTE MOROSO	199	109,9	,1%	302	98,6	,1%				501	103,1	,2%
	VIGENTE	655	97,2	,3%	2.485	115,7	1,2%				3.140	111,9	1,5%
Total	40.210	50,4	19,4%	13.680	62,9	6,6%				53.890	53,6	26,0%	
2018	CANCELADO	36.116	49,5	17,4%	7.143	41,4	3,4%				43.259	48,2	20,9%
	MOROSO	695	55,8	,3%	304	39,5	,1%				999	50,9	,5%
	SIN COLOCACION	3	14,9	,0%	5	44,4	,0%				8	33,3	,0%
	VIGENTE IMPAGO	77	78,4	,0%	98	70,4	,0%				175	73,9	,1%
	VIGENTE MOROSO	99	100,9	,0%	337	77,1	,2%				436	82,5	,2%
	VIGENTE	1.023	92,5	,5%	5.094	88,8	2,5%				6.117	89,4	2,9%
	Total	38.013	51,0	18,3%	12.981	61,1	6,3%				50.994	53,5	24,6%
2019	CANCELADO	37.536	49,0	18,1%	3.305	36,6	1,6%	1	1.736,7	,0%	40.842	48,0	19,7%
	MOROSO	945	47,4	,5%	39	24,5	,0%				984	46,4	,5%
	VIGENTE IMPAGO	222	71,4	,1%	144	65,5	,1%				366	69,0	,2%
	VIGENTE MOROSO	9	65,6	,0%	466	55,6	,2%				475	55,8	,2%
	VIGENTE	2.593	71,4	1,3%	10.326	70,5	5,0%	3	2.387,5	,0%	12.922	71,2	6,2%
	Total	41.305	50,5	19,9%	14.280	62,0	6,9%	4	2.224,8	,0%	55.589	53,6	26,8%
2020	CANCELADO	8.975	37,7	4,3%	308	45,4	,1%				9.283	38,0	4,5%
	MOROSO	16	67,9	,0%							16	67,9	,0%
	SIN COLOCACION	4	15,5	,0%	2	16,8	,0%				6	15,9	,0%
	VIGENTE IMPAGO	76	51,7	,0%	12	90,6	,0%				88	57,0	,0%
	VIGENTE MOROSO				8	40,8	,0%				8	40,8	,0%
	VIGENTE	26.179	59,0	12,6%	11.345	69,7	5,5%	8	2.504,0	,0%	37.532	62,8	18,1%
Total	35.250	53,6	17,0%	11.675	69,1	5,6%	8	2.504,0	,0%	46.933	57,9	22,6%	
Total	CANCELADO	121.091	48,3	58,4%	21.024	44,6	10,1%	1	1.736,7	,0%	142.116	47,8	68,5%
	MOROSO	2.441	54,4	1,2%	841	47,4	,4%				3.282	52,6	1,6%
	SIN COLOCACION	12	13,9	,0%	8	34,7	,0%				20	22,2	,0%
	SIN INFORMACION	54	27,3	,0%	27	36,8	,0%				81	30,5	,0%
	VIGENTE IMPAGO	423	73,1	,2%	353	74,2	,2%				776	73,6	,4%
	VIGENTE MOROSO	307	105,7	,1%	1.113	73,7	,5%				1.420	80,6	,7%
	VIGENTE	30.450	62,0	14,7%	29.250	77,2	14,1%	11	2.472,2	,0%	59.711	69,9	28,8%
Total	154.778	51,3	74,6%	52.616	63,6	25,4%	12	2.410,9	,0%	207.406	54,5	100,0%	

Situación del crédito. Sin colocaciones: crédito está aprobado, pero todavía no se ha entregado. Vigente: crédito con deuda al día. Vigente Impago: crédito que tiene una cuota con fecha atrasada entre 1 y 30 días. Vigente-Moroso: crédito tiene una parte al día y otra parte está vencida. Moroso: crédito totalmente moroso. Cancelado: que ha tenido colocaciones, pero tiene saldo cero.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021

**Cuadro 32. Monto aprobado expresado en UF, según situación de los créditos.
Período 2017-2020**

Año	Situación del Crédito	Asignación_Presupuestaria							
		CREDITOS CORTO PLAZO		CREDITOS LARGO PLAZO		LARGO PLAZO COBIN		Total	
		Monto (UF)	% de la suma total	Monto (UF)	% de la suma total	Monto (UF)	% de la suma total	Monto (UF)	% de la suma total
2017	CANCELADO	1.887.234,0	16,7%	506.049,0	4,5%			2.393.283,0	21,2%
	MOROSO	48.148,8	,4%	26.888,4	,2%			75.037,3	,7%
	SIN COLOCACIÓN	60,2	,0%	21,9	,0%			82,1	,0%
	S/INFORMAC.	1.476,3	,0%	994,6	,0%			2.470,9	,0%
	VIGENTE IMPAGO	5.115,5	,0%	8.789,9	,1%			13.905,4	,1%
	VIGENTE MOROSO	21.863,7	,2%	29.770,7	,3%			51.634,3	,5%
	VIGENTE	63.693,2	,6%	287.565,7	2,5%			351.258,9	3,1%
	Total	2.027.591,7	17,9%	860.080,2	7,6%			2.887.671,9	25,5%
2018	CANCELADO	1.787.352,5	15,8%	295.991,8	2,6%			2.083.344,3	18,4%
	MOROSO	38.806,1	,3%	12.019,9	,1%			50.826,0	,4%
	SIN COLOCACIÓN	44,7	,0%	222,1	,0%			266,8	,0%
	VIGENTE IMPAGO	6.040,2	,1%	6.897,2	,1%			12.937,4	,1%
	VIGENTE MOROSO	9.991,7	,1%	25.968,4	,2%			35.960,2	,3%
	VIGENTE	94.673,2	,8%	452.370,3	4,0%			547.043,6	4,8%
	Total	1.936.908,4	17,1%	793.469,8	7,0%			2.730.378,2	24,1%
2019	CANCELADO	1.839.600,2	16,3%	120.852,1	1,1%	1.736,7	,0%	1.962.189,0	17,3%
	MOROSO	44.747,5	,4%	954,9	,0%			45.702,4	,4%
	VIGENTE IMPAGO	15.841,5	,1%	9.430,0	,1%			25.271,5	,2%
	VIGENTE MOROSO	590,0	,0%	25.913,6	,2%			26.503,6	,2%
	VIGENTE	185.188,2	1,6%	727.990,2	6,4%	7.162,5	,1%	920.340,9	8,1%
	Total	2.085.967,5	18,4%	885.140,8	7,8%	8.899,1	,1%	2.980.007,4	26,3%
2020	CANCELADO	338.380,3	3,0%	13.984,6	,1%			352.364,9	3,1%
	MOROSO	1.086,2	,0%					1.086,2	,0%
	SIN COLOCACIÓN	61,9	,0%	33,6	,0%			95,6	,0%
	VIGENTE IMPAGO	3.925,4	,0%	1.087,3	,0%			5.012,7	,0%
	VIGENTE MOROSO			326,3	,0%			326,3	,0%
	VIGENTE	1.545.405,9	13,7%	791.042,5	7,0%	20.032,0	,2%	2.356.480,3	20,8%
	Total	1.888.859,7	16,7%	806.474,4	7,1%	20.032,0	,2%	2.715.366,1	24,0%
Total	CANCELADO	5.852.567,0	51,7%	936.877,5	8,3%	1.736,7	,0%	6.791.181,2	60,0%
	MOROSO	132.788,6	1,2%	39.863,2	,4%			172.651,8	1,5%
	SIN COLOCACIÓN	166,8	,0%	277,7	,0%			444,5	,0%
	S/INFORMAC.	1.476,3	,0%	994,6	,0%			2.470,9	,0%
	VIGENTE IMPAGO	30.922,6	,3%	26.204,4	,2%			57.127,0	,5%
	VIGENTE MOROSO	32.445,4	,3%	81.979,0	,7%			114.424,4	1,0%
	VIGENTE	1.888.960,5	16,7%	2.258.968,8	20,0%	27.194,4	,2%	4.175.123,7	36,9%
	Total	7.939.327,3	70,2%	3.345.165,2	29,6%	28.931,1	,3%	11.313.423,6	100,0%

Situación del crédito. Sin colocaciones: crédito está aprobado, pero todavía no se le ha entregado nada. Vigente: crédito con deuda al día. Vigente Impago: crédito que tiene una fecha atrasada entre 1 y 30 días. Vigente-Moroso: crédito tiene una parte al día y otra parte está vencida. Moroso: crédito totalmente moroso. Cancelado: que ha tenido colocaciones, pero tiene saldo cero.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

Partiendo con el análisis de morosidad de un crédito, existe la opción de realizar ajustes administrativos de los créditos, mediante prórrogas⁶³ o renegociaciones.

En el caso de las renegociaciones, esta situación está normada bajo la R.EX. N° 002579 de fecha 14.01.2020, donde se establece que “...*Todos los usuarios deudores de créditos otorgados por INDAP, excluido los créditos de enlace, pueden presentar una solicitud de renegociación de sus deudas, de corto y o largo plazo, vigentes, morosas, o castigadas contablemente, respaldada por una propuesta de pago coherente con su situación económica y financiera actual (flujo de caja)*...”. Dicha renegociación considera la condonación de un 50% de los intereses por mora, devengados o no pago. Se establecen pagos anuales y plazos de hasta 10 años, manteniendo las tasas de interés vigente y garantías. Para el caso de los créditos castigados que renegocian, quedan con clasificación de riesgo C. Cuando un usuario renegocia, tiene la opción de obtener nuevos créditos, dependiendo de su capacidad de pago.

Esta Normativa expresa que los créditos renegociados se podrán refundir en un solo crédito y será asignado al sistema de crédito de corto plazo, cuando la renegociación es a un plazo de hasta 359 días y al sistema de crédito de largo plazo, para plazos mayores a 359 días, procedimiento que es efectuado automáticamente por los sistemas de apoyo computacionales. Es por esta razón, que a partir de la base de datos proporcionada por INDAP, no se puede cuantificar el número de créditos renegociados, porque no es posible realizar la trazabilidad desde la solicitud del crédito y tampoco se puede visualizar cuantas veces se generó un refinanciamiento. Sin embargo, se presume que, por esta situación, se generan altos números de repeticiones de solicitudes de crédito de corto y largo plazo a un mismo usuario en el período de evaluación. El tema de los créditos repetidos se aborda en detalle en el capítulo II.3.2.1.

En cuanto a los créditos con castigos contables para el período de la evaluación, se presenta esta cuantificación y análisis en los Cuadros 33 al 36. En ellos, se cuantifican, según las solicitudes, el número de los créditos castigados y los montos involucrados en este proceso, por asignación presupuestaria (Corto y Largo Plazo), año, región y ID repetidos.

En este sentido, en el Cuadro 33 se aprecia que el total de solicitudes castigados de créditos para el período es de 6.704, con un monto total de 347.308,4 UF. De este total, 3.544 solicitudes a corto plazo (52,9%), con una media de 51,7 UF y un monto total de 183.303,9 UF. En el caso del largo plazo se aprecia a 3.160 solicitudes (47,1%), con una media de 51,9 UF y un monto de 164.004,4 UF.

En el Cuadro 34 se observa la distribución territorial de estas solicitudes de créditos de corto plazo castigadas, donde la Región de la Araucanía supera ampliamente en número (1.058), con una media de 36,6 UF, que se encuentra por debajo de la media nacional, con un monto total de 38.685,2 UF. Le sigue la Región del Maule con 939 solicitudes, con una media de 69,8 UF, cifra que se encuentra por sobre la media nacional, con un monto total de 65.565,9 UF. Las regiones que se destacan por el bajo número de créditos castigados son Coquimbo y Magallanes y la Antártida Chilena con una solicitud y una media en torno a las 40 UF.

⁶³ Se entiende por prórroga la postergación fundada del pago de una obligación o parte de ella, para una fecha posterior a la pactada. La prórroga de un vencimiento no puede ser superior a 365 días contados desde la fecha del vencimiento original y se conservarán las condiciones de reajuste e intereses. Se deberán renovar o readecuar las garantías cuando corresponda. La solicitud de prórroga debe ser presentada por el deudor/a en la Agencia de Área que otorgó el crédito, con antelación a su fecha de vencimiento. La aprobación corresponderá a la misma autoridad que aprobó el crédito.

**Cuadro 33. Créditos castigados de Corto y Largo Plazo.
Período 2017-2020**

Año de Castigo	Tipo	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
2017	CP	1.131	40,0	0,2	848,4	45.263,8	16,9%
	LP	915	42,7	0,3	2.432,9	39.074,5	13,6%
	Total	2.046	41,2	0,2	2.432,9	84.338,3	30,5%
2018	CP	4	353,5	28,4	870,1	1.414,1	,1%
	LP	3	1.437,6	350,5	2.202,6	4.312,8	,0%
	Total	7	818,1	28,4	2.202,6	5.726,9	,1%
2019	CP	945	46,6	0,3	255,8	43.995,6	14,1%
	LP	871	45,6	0,4	2.536,1	39.681,2	13,0%
	Total	1.816	46,1	0,3	2.536,1	83.676,8	27,1%
2020	CP	1.464	63,3	0,3	1.000,4	92.630,4	21,8%
	LP	1.371	59,0	0,8	566,3	80.936,0	20,5%
	Total	2.835	61,2	0,3	1.000,4	173.566,4	42,3%
Total	CP	3.544	51,7	0,2	1.000,4	183.303,9	52,9%
	LP	3.160	51,9	0,3	2.536,1	164.004,4	47,1%
	Total	6.704	51,8	0,2	2.536,1	347.308,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

**Cuadro 34. Créditos castigados de Corto Plazo, según región y solicitud de crédito
Período 2017-2020**

Cod_Region	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
Tarapacá	6	43,2	10,7	87,5	259,0	,1%
Antofagasta	8	67,4	36,5	111,9	539,6	,1%
Atacama	4	60,8	9,8	144,1	243,2	,1%
Coquimbo	1	37,2	37,2	37,2	37,2	,0%
Valparaíso	55	41,1	2,3	187,6	2.259,9	,8%
O'Higgins	401	85,8	0,9	1.000,4	34.396,2	6,0%
Maule	939	69,8	0,2	870,1	65.565,9	14,0%
Bío-Bío	127	28,7	2,0	145,4	3.649,4	1,9%
Araucanía	1.058	36,6	1,9	286,9	38.685,2	15,8%
Los Lagos	199	29,7	0,6	165,0	5.904,2	3,0%
Aysén	20	27,6	5,2	63,5	552,6	,3%
Magallanes y Ant. Ch.	1	42,0	42,0	42,0	42,0	,0%
Metropolitana	220	61,9	1,4	287,4	13.613,9	3,3%
Los Ríos	295	19,7	0,2	158,8	5.806,6	4,4%
Arica-Parinacota	21	70,4	11,5	213,1	1.479,0	,3%
Ñuble	189	54,3	1,1	349,8	10.270,2	2,8%
Total	3.544	51,7	0,2	1.000,4	183.303,9	52,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

**Cuadro 35. Créditos castigados de Largo Plazo, según región y solicitud de crédito
Período 2017-2020**

Región	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
Tarapacá	1	46,3	46,3	46,3	46,3	,0%
Antofagasta	9	65,8	34,4	169,2	592,5	,1%
Atacama	8	54,0	19,8	158,7	431,9	,1%
Coquimbo	4	31,0	12,6	52,9	124,1	,1%
Valparaíso	72	73,6	1,3	2.202,6	5.300,1	1,1%
O'Higgins	246	53,5	0,9	278,8	13.151,3	3,7%
Maule	629	68,1	0,4	2.536,1	42.844,9	9,4%
Bío-Bío	180	35,5	1,1	205,4	6.391,4	2,7%
Araucanía	851	49,3	0,6	304,5	41.994,3	12,7%
Los Lagos	249	46,5	0,5	272,7	11.566,5	3,7%
Aysén	37	30,2	2,7	105,8	1.117,6	,6%
Magallanes y Ant. Ch.	4	16,3	10,9	24,2	65,1	,1%
Metropolitana	233	52,2	1,6	350,5	12.169,4	3,5%
Los Ríos	355	33,5	0,3	289,9	11.904,6	5,3%
Arica-Parinacota	10	44,3	3,3	185,3	442,6	,1%
Ñuble	272	58,3	0,9	350,8	15.861,8	4,1%
Total	3.160	51,9	0,3	2.536,1	164.004,4	47,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

En el Cuadro 35 se muestra la situación de los créditos castigados de Largo Plazo por región. En él se observa una situación similar a la de Corto Plazo, dado que las regiones que presentan un mayor número de créditos condonados son La Araucanía y Maule. En el caso de La Araucanía, la región presenta 851 solicitudes, una media de 49,3 UF y un monto total de 41.994,3 y la Región del Maule exhibe 629 solicitudes, una media 68,1 UF y un monto total de 42.844,9. En cuanto a la región que presenta un bajo número de créditos castigados, se destaca Tarapacá con una solicitud y un monto total de 46,3 UF.

Finalmente, en el Cuadro 36 se presenta la situación de créditos castigados de Corto y Largo Plazo por solicitudes repetidas para el período de evaluación. En dicho Cuadro se observa que, del total de solicitudes de créditos castigados, el 58,9% equivalente a 3.951 solicitudes son castigados una vez, lo que equivale a una media de 43,5 UF y un monto total de 179.173,9 UF. Esta cifra desglosada en Corto y Largo Plazo se compone de 2.224 solicitudes (33,2%) y 1.727 solicitudes (25,8%), respectivamente. En el otro externo, se presenta un usuario, con tres 3 créditos de corto plazo y otros 3 de largo plazo que son castigados con una media de 52,2 UF y un monto total de 313,2. El resto de la distribución se presenta en el Cuadro antes citado.

En cuanto a la normativa que avala este resultado se encuentra detallada en las Normas de Crédito y en la Circular N°4 de fecha 03.02.2006 y Res. Ex. N° 089662 de fecha 26.06.2014, en las cuales se manifiesta que se debe declarar la incobrabilidad del crédito cuando ha pasado más de un año de morosidad y, una vez que se han agotado todas las instancias de cobranza prejudicial y judicial y que el mérito de los antecedentes del caso acredite el cobro del crédito por razones jurídicas, económicas y sociales. Y, en el caso de personas naturales esta declaración se debe realizar cuando han pasado más de 3 años.

**Cuadro 36. Créditos castigados de Corto y Largo Plazo, por solicitud repetida.
Período 2017-2020**

N° de veces repetido	Tipo											
	CP				LP				Total			
	N	Media (UF)	Monto (UF)	% del total de N	N	Media (UF)	Monto (UF)	% del total de N	N	Media (UF)	Monto (UF)	% del total de N
1	2.224	46,0	102.323,2	33,2%	1.727	44,5	76.850,6	25,8%	3.951	45,3	179.173,9	58,9%
2	933	63,4	59.132,4	13,9%	985	59,2	58.310,5	14,7%	1.918	61,2	117.442,9	28,6%
3	270	60,3	16.288,2	4,0%	327	70,4	23.035,3	4,9%	597	65,9	39.323,5	8,9%
4	93	51,4	4.778,8	1,4%	99	47,4	4.689,4	1,5%	192	49,3	9.468,2	2,9%
5	21	29,8	626,5	,3%	19	50,5	960,2	,3%	40	39,7	1.586,6	,6%
6	3	51,6	154,8	,0%	3	52,8	158,4	,0%	6	52,2	313,2	,1%
Total	3.544	51,7	183.303,9	52,9%	3.160	51,9	164.004,4	47,1%	6.704	51,8	347.308,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

Por último, respecto a las condonaciones, estas están conceptualizadas en las Normas de Crédito antes mencionadas y también en la Circular N° 61.049 de fecha 30.10.2015. En estos documentos se declara que las condonaciones de deudas no están dentro de la política institucional, pero que ha sido necesario incorporarla, en consideración al nivel de riesgo de recuperación del crédito y su significativa participación en la estructura de la cartera de créditos. Estas condonaciones pueden ser aplicadas a la deuda parcial o total.

Cabe mencionar, que la base de datos de las condonaciones posee un total de 2.029 solicitudes, de las cuales en 197 de ellas no presenta información, ni resolución asociada. En consecuencia, se realiza el análisis sobre la base de 1.832 solicitudes.

**Cuadro 37. Créditos condonados de Corto Plazo y Largo Plazo, según solicitudes de créditos.
Período 2017-2020 (*)**

AÑO	Tipo de Crédito	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
2017	CP	3	0,0	-	-	-	,2%
	LP	22	18,6	-	87,9	409,4	1,2%
	Total	25	16,4	-	87,9	409,4	1,4%
2018	CP	8	276,4	-	484,9	2.211,3	,4%
	LP	15	64,7	-	703,8	970,6	,8%
	Total	23	138,3	-	703,8	3.182,0	1,3%
2019	CP	1	0,0	-	-	-	,1%
	LP	9	32,0	-	85,8	287,9	,5%
	Total	10	28,8	-	85,8	287,9	,5%
2020	CP	348	33,5	0,6	255,3	11.642,5	19,0%
	LP	1.426	50,6	-	333,0	72.085,6	77,8%
	Total	1.774	47,2	-	333,0	83.728,1	96,8%
Total	CP	360	38,5	-	484,9	13.853,8	19,7%
	LP	1.472	50,1	-	703,8	73.753,6	80,3%
	Total	1.832	47,8	-	703,8	87.607,4	100,0%

(*) La BBDD de las condonaciones posee un total de 2.029 solicitudes, de las cuales en 197 de ellas no presenta información, ni resolución asociada. En consecuencia, se realiza el análisis sobre la base de 1.832 solicitudes.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

Cuadro 38. Créditos condonados de Corto Plazo, según región.

Período 2017-2020

Cod_Region	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
Antofagasta	1	12,4	12,4	12,4	12,4	,1%
Atacama	1	23,6	23,6	23,6	23,6	,1%
Coquimbo	28	41,6	6,4	255,3	1.164,2	1,5%
Valparaíso	20	120,4	3,9	484,9	2.408,6	1,1%
O'Higgins	19	47,9	3,3	374,2	910,1	1,0%
Maule	29	42,9	3,0	220,1	1.243,3	1,6%
Bío-Bío	35	28,3	3,5	118,3	992,1	1,9%
Araucanía	50	21,6	0,0	185,7	1.080,3	2,7%
Los Lagos	46	26,4	4,3	102,5	1.215,8	2,5%
Aysén	5	21,3	7,6	31,4	106,6	,3%
Metropolitana	13	40,2	0,0	153,3	522,6	,7%
Los Ríos	52	18,9	0,6	103,1	981,3	2,8%
Arica-Parinacota	4	79,9	6,5	240,7	319,6	,2%
Ñuble	57	50,4	0,0	229,7	2.873,4	3,1%
Total	360	38,5	0,0	484,9	13.853,8	19,7%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

**Cuadro 39. Créditos condonados de Largo Plazo, según región.
Período 2017-2020**

Cod_Region	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
Antofagasta	5	37,9	23,1	67,7	189,6	,3%
Atacama	3	53,4	34,5	72,7	160,2	,2%
Coquimbo	160	45,1	2,1	241,9	7.218,9	8,7%
Valparaíso	187	38,6	0,0	280,4	7.213,4	10,2%
O'Higgins	147	91,2	0,0	703,8	13.406,6	8,0%
Maule	217	61,9	2,1	317,2	13.432,2	11,8%
Bío-Bío	145	31,7	0,5	166,7	4.601,4	7,9%
Araucanía	129	38,7	0,0	221,9	4.990,0	7,0%
Los Lagos	135	38,1	5,0	224,6	5.141,9	7,4%
Aysén	21	22,8	3,8	81,4	479,7	1,1%
Magallanes y Ant. Ch.	6	47,0	17,2	159,5	282,1	,3%
Metropolitana	57	69,2	0,0	331,5	3.945,7	3,1%
Los Ríos	101	39,8	0,0	193,5	4.022,8	5,5%
Arica-Parinacota	19	73,1	8,6	266,1	1.388,5	1,0%
Ñuble	140	52,0	0,0	322,8	7.280,6	7,6%
Total	1.472	50,1	0,0	703,8	73.753,6	80,3%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

Cuadro 40. Créditos condonados de Corto y Largo Plazo, por solicitud repetida.

Período 2017-2020

N° VECES REPETIDO	TIPO											
	CP				LP				Total			
	N	Media (UF)	Monto (UF)	% del total de N	N	Media (UF)	Monto (UF)	% del total de N	N	Media (UF)	Monto (UF)	% del total de N
1	271	33,6	9.106,6	14,8%	965	50,8	48.997,3	52,7%	1.236	47,0	58.103,9	67,5%
2	58	30,3	1.756,9	3,2%	372	48,2	17.946,0	20,3%	430	45,8	19.702,9	23,5%
3	13	72,3	940,5	,7%	98	52,6	5.152,3	5,3%	111	54,9	6.092,8	6,1%
4	12	168,5	2.022,1	,7%	20	47,2	943,5	1,1%	32	92,7	2.965,6	1,7%
5					5	99,9	499,5	,3%	5	99,9	499,5	,3%
6	6	4,6	27,7	,3%	12	17,9	215,0	,7%	18	13,5	242,7	1,0%
Total	360	38,5	13.853,8	19,7%	1.472	50,1	73.753,6	80,3%	1.832	47,8	87.607,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP proporcionada con fecha 05.02.2021.

En los Cuadros 37 al 40 se presenta el resultado del análisis cuantitativo de las solicitudes condonadas, tanto para el corto plazo como para el largo plazo, para el período de evaluación. En ellos, se cuantifican, según las solicitudes, el número de los créditos condonados y los montos involucrados en este proceso, por asignación presupuestaria (Corto y Largo Plazo), año, región y ID repetidos.

En el Cuadro 37 se muestra la distribución de las solicitudes de créditos condonados de corto y largo plazo que corresponde al 19,7% y 80,3%, respectivamente para el período de evaluación. En él se observa que las solicitudes de corto plazo son 360, alcanzando una media de 38,5 UF y un monto total de 13.853,8 UF. En el caso de las solicitudes de largo plazo son 1.472, con una media de 50,1 UF y monto total de 73.753,6 UF.

En el Cuadro 38 se presenta la distribución de los créditos condonados de corto plazo, según región. En él se aprecia que las regiones que presentan números de créditos de condonaciones más altas son Ñuble con una media de 50,4 UF y un monto total 1.243,2 UF, Araucanía y Los Lagos, con medias que fluctúan en torno a 23 UF y un monto total promedio 1.148 UF. Por otro lado, la región de Valparaíso es la que presenta el monto más alto condonado que corresponde a 120,4 UF y un monto total de 2.408,6 UF.

Similarmente, en el Cuadro 39 se aprecia que la distribución de los créditos de largo plazo, según región, Maule y Valparaíso lideran en número con 217 y 187, respectivamente, sin embargo, difieren en sus medias, puesto que para el caso maulino es de 61,9 UF y para el porteño es 38,6 UF. En términos de montos totales condonados, las regiones de O'Higgins y Maule lideran en torno de 13.400 UF. La Región de O'Higgins destaca en monto medio condonado con 91,2 UF.

Al observar desde el punto de vista de las solicitudes repetidas (Cuadro 39), se aprecia que 1.236 se han condonado por única vez en el período, lo que corresponde al 67,5%. En tanto, aquellos casos donde se han otorgado 6 veces (6 créditos de corto plazo y 12 créditos de largo plazo), que corresponden a 3 usuarios/as, dos con personalidad jurídica y una persona natural. El promedio condonado para estos casos fue de 4,6 UF para corto plazo y 17,9 UF para largo plazo.

A modo de conclusión, este Panel considera que existen los procedimientos para normalizar un crédito que se encuentra moroso, que parte desde la prórroga, pasa por la renegociación, llegando hasta el castigo y/o la condonación, sin embargo, todo este procedimiento normado no logra disminuir los niveles de morosidad que llegan al 8,5%, siendo el triple respecto de la que se presenta en la banca tradicional. Esta situación puede deberse al tipo de usuario que es más riesgoso, dada su informalidad y su posible falta de conocimiento en el manejo financiero. Ciertamente, se debe reconocer que este usuario requiere de otro tipo de seguimiento para lograr la recuperación de un crédito, la cual se basa en la aplicación de

procedimientos prejudiciales para lograr recuperar el crédito, permitiendo también que este se mantenga en su condición de usuario para seguir recibiendo el paquete de soporte de INDAP. En este sentido, se sostiene que estas modalidades deben ser revisadas, para no afectar el alcance de los indicadores de los Programas de Crédito y, a su vez, permita ampliar su cobertura.

3.2. Cobertura del programa (por componentes en los casos que corresponda)

3.2.1 Cobertura de los Programas CP, LP y LP-COBIN

En el Cuadro 41 se presenta el número de beneficiarios efectivos para el período 2017-2020.

Cuadro 41. Programas CP, LP Y LP COBIN: N° de Beneficiarios Efectivos. Años 2017-2020.

Componentes	2017	2018	2019	2020	% Variación 2017-2020
Crédito Corto Plazo	16.794	13.032	16.411	15.402	-8,29%
Crédito Largo Plazo	7.515	6.137	7.589	7.640	1,66%
Crédito Largo Plazo - COBIN	-	-	2	3	100,00%
Total	24.309	19.169	24.002	23.045	-5,20%

Nota: (1) Los créditos de CP y LP generalmente se solicitan asociadamente. Sin embargo, al obtener la cifra de usuario único desde la BBDD, el software estadístico utilizado por el Panel lo asocia a aquella asignación presupuestaria cuyo código es menor. (2) Los usuarios únicos son 90.318 para el período de la evaluación. Sin embargo, existen 207 registros de créditos castigados y/o condonados que están asociados también a instrumentos de CP y LP vigente.

Fuente: Elaboración propia sobre la información obtenida desde la BBDD INDAP proporcionada con fecha 05.02.21

Para efectos del presente análisis, los/as usuarios/as INDAP beneficiarios/as son registrados/as solo una vez en esta cuantificación, independiente si han solicitado un crédito de corto o largo plazo en un año. Se hace esta aclaración dado que habitualmente un usuario/a solicita en forma asociada un crédito de corto y largo plazo. Para el caso de Largo Plazo COBIN se registran los 5 usuarios que corresponden a personas jurídicas⁶⁴.

Se considera entonces, una cifra "neta" de beneficiarios en el Cuadro 41, que permite evaluar la cobertura de forma adecuada en el contexto de los Programas de Crédito, dado que no existen impedimentos normativos para acceder a más de un crédito de Corto o de Largo Plazo⁶⁵, sino sólo la limitante que ofrece la evaluación crediticia que realiza INDAP en la evaluación de las solicitudes, y que se efectúa considerando el total de endeudamiento que presentan los/as usuarios/as solicitantes, entre otros aspectos.

Las cifras presentadas en el Cuadro 41 revelan una variación negativa en el número de beneficiarios únicos que acceden en el período 2017 a 2020, de -5,2%. Esta disminución en el número de beneficiarios se explica principalmente por la variación negativa de -8,29% en el Programa de Crédito de Corto Plazo, que no logra ser compensada por el aumento de 1,66% que se produce en beneficiarios que acceden a los Programas de Crédito de Largo Plazo en el período evaluado.

⁶⁴ **Persona Jurídica:** El Código Civil la define como "una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente" (artículo 545). La asociatividad es un rasgo de las personas naturales, quienes se unen con otras con miras a progresar, lograr fines específicos y aspirar al bien común. Así, el derecho permite que un conjunto de personas pueda formar un ente distinto de ellas mismas, que adquiere su propia individualidad, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, llamado **persona jurídica** o moral. El requisito para la creación de una **persona jurídica** es que surja como una entidad independiente y distinta de los miembros individuales que la forman y que a esta entidad le sean reconocidos por el Estado sus derechos y obligaciones (Fuente: <https://www.bcn.cl> [Consultado 12.02.21]).

⁶⁵ La Normativa establece el/la usuaria no puede tener más de dos créditos con saldos, tanto para el crédito de corto plazo como en el de largo plazo

Para el análisis de la cobertura, se contrasta la cuantificación de beneficiarios efectivos de los Programas con el dimensionamiento a la Población Potencial y Población Objetivo (Cuadro 42).

En el caso de la Población Potencial, tal como fuera señalado en la sección respectiva, la cuantificación se basa en el estudio más reciente disponible, desarrollado por INDAP-RIMISP-Demoscópica, 2018⁶⁶ que elabora una línea de base para la población de INDAP y está expresado también en número de usuarios/as, a diferencia de otros intentos de cuantificación de la población potencial que toman como unidad de referencia al número de explotaciones. Se asume, a partir de este estudio y su fecha de publicación, que la cifra es adecuada para todo el período 2017-2020, y alcanza los 223.000 agricultores.

Dada la tendencia del número de beneficiarios únicos que acceden a los Programas de Crédito, la cobertura de la Población Potencial supera el 10% en tres de los cuatro años del período, y debido a la disminución que presenta, esta se traduce también en una variación negativa del indicador de cobertura de esta población en -5.2% en el período.

Para la cuantificación de la Población Objetivo se consideró también como fuente el estudio desarrollado por INDAP-RIMISP-Demoscópica. En este estudio se elaboraron perfiles de los usuarios que acceden a la oferta programática de INDAP y se describen y analizan sus características, lo que en la práctica permite definir y cuantificar a una parte importante de la población como aquella que el Programa busca atender según sus definiciones. De acuerdo con este estudio, se estima que un 22,2% de usuarios con el Perfil Comercial y un 9% de los beneficiarios del Perfil Multiactividad que forman parte de la Población Potencial de INDAP accede a financiamiento a través de Banco Estado u otras fuentes. Esto acota a la Población Objetivo de los Programas, a aquella proporción de la Población Potencial que no accede al sistema financiero tradicional. La cifra computada bajo esta definición alcanza a los 110.950 usuarios, y es coherente con lo que señalan desde Banco Estado, en reunión realizada el día 24.02.21.

De este modo, los indicadores de cobertura respecto a la Población Objetivo calculados para el período bajo evaluación arrojan una cifra que logra un 20,8% aproximadamente en 2020, con alguna disminución significativa presentada en 2018, que para efectos de esta evaluación resulta un año atípico, con una disminución importante de beneficiarios efectivos únicos, según lo mostrado en el resto del período.

Cuadro 42. Cobertura de Programas de CP, LP y LP-COBIN. Años 2017-2020

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	Beneficiarios Efectivos (c)	% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)	% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)
2017	223000	110.950	24.309	10,90%	21,91%
2018	223000	110.950	19.169	8,60%	17,28%
2019	223000	110.950	24.002	10,76%	21,63%
2020	223000	110.950	23.045	10,33%	20,77%
% Variación 2017-2020	0	0	-5,20%	-5,20%	-5,20%

Nota: (1) Los créditos de CP y LP generalmente se solicitan asociadamente. Sin embargo, al obtener la cifra de usuario único desde la BBDD, el software estadístico lo asocia a aquella asignación presupuestaria cuyo código es menor.

(2) Los usuarios únicos son 90.318 para el período de la evaluación. Sin embargo, existen 207 registros de créditos castigados y condonados que están asociados también a instrumentos de CP y LP vigente.

Fuente: BBDD INDAP, entrevista con Banco Estado y Estudio de Línea Base INDAP-RIMISP-Demoscópica

Cabe mencionar que en este proceso de cuantificación de beneficiarios efectivos no se restó el 14,2% y el 18,8% de los usuarios que poseen problemas de focalización para el período de evaluación: (1) por no

⁶⁶ Op. Cit.

contar con la CSE del RSH, (2) encontrarse fuera del rango del 70% de vulnerabilidad para ser usuario de INDAP y, (3) ser usuarios de créditos de instrumentos similares en el Banco Estado en forma paralela. En consecuencia, la acción prioritaria para los Programas de Crédito es aplicar correctamente los criterios de focalización antes que aumentar su cobertura.

Usuarios/as que acceden numerosas veces a los Programas de Crédito

Desde una mirada de la cobertura, si bien la Norma de Créditos vigente al 12.12.20, expresa que un usuario puede tener más de un crédito vigentes para un mismo sistema de crédito (entendiendo por sistema el Corto Plazo y Largo Plazo), y algunos instrumentos⁶⁷ no existe restricciones en el número de crédito en cartera, se ha detectado, que un número importante de usuarios/as que acceden a más de un crédito en el período de evaluación⁶⁸. Los resultados de este análisis se presentan en los Cuadros 42, el que es desglosado por género y componente, según número de usuarios/as, solicitudes de créditos y montos promedios aprobados expresados en UF.

En este contexto, llama profundamente la atención que del total del número de usuarios/as de créditos (83.859), sin castigo, ni condonación y del total del número de solicitudes de créditos (207.406), existan 2 usuarios/as que se repitan 18 veces (Cuadro 43), con 27 créditos de corto plazo y 9 de largo plazo, cuyo monto promedio aprobado en Corto Plazo es 38 UF en Corto Plazo y casi 50 UF en Largo Plazo para rubros tradicionales. En contraste, sólo el 38,3% accede sólo una vez al sistema de crédito, presentando una mayor participación los hombres en comparación con las mujeres. Asimismo, se aprecia un mayor número de repeticiones entre los productores y campesinos que en las productoras y campesinas (Cuadro 43). Este tipo de repeticiones en las solicitudes de crédito, presumiblemente, se deban a renegociaciones de créditos morosos que se aplica a solicitud del usuario, para evitar que este salga del sistema de INDAP. Sin embargo, esta situación no es posible identificarla a partir de la información contenida en la base de datos de los Programas de Créditos. Esta situación es muy preocupante, porque transita hacia un problema grave de clientelismo, afectando la incorporación de nuevos usuarios/as al sistema, tales como los 511 usuarios/as rechazados en el período. En este tema, se presume que corresponde a procesos de renegociaciones de los créditos, pero no es posible determinarlo a partir de las cifras contenidas en la base de datos porque no es un dato trazable.

En cuanto a la composición de género al interior de las organizaciones, la base de datos proporcionada por INDAP presentó información que no está completa para todas las organizaciones que son usuarias de los Programas de Créditos, por lo que no se puede emitir un juicio evaluativo respecto de los posibles desequilibrios de la participación femenina en estas agrupaciones con personalidad jurídica.

⁶⁷ En algunos tipos de instrumentos no hay restricción para otorgar créditos en caso de mantener saldos de otros créditos.

⁶⁸ La normativa de crédito actualizada con fecha 12.12.2020 establecen que un usuario no puede tener más de 2 créditos vigentes para un mismo sistema de crédito (entendiendo por sistema el CP y LP).

**Cuadro 43. N° de ID repetidos de créditos, según género.
Período 2017-2020.**

N° ID repetidos	Género							
	Masculino		Femenino		Personalidad Jurídica		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
1	17.632	21,0%	14.340	17,1%	118	,1%	32.090	38,3%
2	10.778	12,9%	7.872	9,4%	61	,1%	18.711	22,3%
3	7.619	9,1%	4.778	5,7%	30	,0%	12.427	14,8%
4	7.659	9,1%	3.698	4,4%	14	,0%	11.371	13,6%
5	3.422	4,1%	1.441	1,7%	6	,0%	4.869	5,8%
6	1.518	1,8%	690	,8%	1	,0%	2.209	2,6%
7	723	,9%	361	,4%	2	,0%	1.086	1,3%
8	392	,5%	173	,2%			565	,7%
9	167	,2%	93	,1%			260	,3%
10	68	,1%	46	,1%			114	,1%
11	46	,1%	23	,0%			69	,1%
12	30	,0%	10	,0%			40	,0%
13	11	,0%	6	,0%			17	,0%
14	6	,0%	11	,0%			17	,0%
15	3	,0%	1	,0%			4	,0%
16	2	,0%					2	,0%
17	5	,0%	1	,0%			6	,0%
18	1	,0%	1	,0%			2	,0%
Total	50.082	59,7%	33.545	40,0%	232	,3%	83.859	100,0%

Nota: N° de usuarios con créditos, sin considerar los castigados ni condonados.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

En virtud del número de repeticiones de los usuarios/as, se observa que este hecho limita la cobertura, disminuyendo la posibilidad de ingreso de nuevos/as usuarios/as al sistema de créditos. De esta manera también se estaría permitiendo, posiblemente, una cierta captura del sistema de créditos por parte de usuarios/as habituales de INDAP, quienes, además poseen sistemas productivos tradicionales⁶⁹. Este fenómeno también ha sido mencionado por los distintos estudios consultados, tanto a nivel nacional como internacional, para la realización de esta evaluación (Donoso, *et al.* 2010, RIMISP, 2014, entre otros), donde dicha situación afecta el buen desempeño de una política pública.

En relación con el número de solicitudes de crédito, según ID repetido y componente para el período de evaluación, se observa, por un lado, que el nivel de repetición se manifiesta porque estos programas de corto plazo (financiamiento de capital de trabajo) y de largo plazo (inversión) son utilizados asociadamente por el/la usuario/a, para financiar su actividad productiva. Sin embargo, el número de solicitudes por ID es mayor en el corto plazo, porque para los/as usuarios/as este instrumento de INDAP representa una fuente de financiamiento permanente, dada las necesidades de capital de trabajo de los distintos sistemas productivos. Este aspecto debe ser considerado en un futuro rediseño de los montos de este tipo de créditos, puesto que estos varían según el tipo de rubro que se está financiando.

El 15,5% del total de usuarios/as accede sólo una vez, cuya composición está integrada por un 9,7% de créditos de corto plazo y un 5,8% de créditos de largo plazo (Cuadro 44).

⁶⁹ Habitualmente son productores de "commodities", que no tienen incorporado un concepto innovador en sus sistemas productivos.

Por otro lado, se observa que el ID (usuario único) que solicita hasta 4 veces, presenta una mayor composición porcentual equivalente a 21,9% (45.484 de solicitudes de crédito), correspondiendo a 39.152 solicitudes de corto plazo (18,9%) y 6.332 solicitudes de largo plazo (3,1%).

**Cuadro 44. N° de solicitudes de créditos, según ID repetido y componente.
Período 2017-2020.**

N° DE VECES DE SOL. CREDITO /ID REPETIDO	ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA							
	CREDITOS CORTO PLAZO		CREDITOS LARGO PLAZO		LARGO PLAZO COBIN		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
1	20.028	9,7%	12.061	5,8%	1	,0%	32.090	15,5%
2	24.689	11,9%	12.731	6,1%	2	,0%	37.422	18,0%
3	28.112	13,6%	9.166	4,4%	3	,0%	37.281	18,0%
4	39.152	18,9%	6.332	3,1%			45.484	21,9%
5	19.266	9,3%	5.077	2,4%	2	,0%	24.345	11,7%
6	10.102	4,9%	3.152	1,5%			13.254	6,4%
7	5.811	2,8%	1.787	,9%	4	,0%	7.602	3,7%
8	3.436	1,7%	1.084	,5%			4.520	2,2%
9	1.790	,9%	550	,3%			2.340	1,1%
10	878	,4%	262	,1%			1.140	,5%
11	594	,3%	165	,1%			759	,4%
12	371	,2%	109	,1%			480	,2%
13	177	,1%	44	,0%			221	,1%
14	187	,1%	51	,0%			238	,1%
15	48	,0%	12	,0%			60	,0%
16	26	,0%	6	,0%			32	,0%
17	84	,0%	18	,0%			102	,0%
18	27	,0%	9	,0%			36	,0%
Total	154.778	74,6%	52.616	25,4%	12	,0%	207.406	100,0%

*Nota: N° de solicitudes con créditos, sin considerar aquellos castigados ni condonados
Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21*

Cuadro 45. Monto de créditos aprobados expresados en UF, según ID repetido y componente. Período 2017-2020.

N° DE VECES REPETIDO	ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA							
	CREDITOS CORTO PLAZO		CREDITOS LARGO PLAZO		LARGO PLAZO COBIN		TOTAL	
	Monto (UF)	% de la suma total	Monto (UF)	% de la suma total	Monto (UF)	% de la suma total	Monto (UF)	% de la suma total
1	602.650,4	5,3%	609.100,1	5,4%	2.138,7	,0%	1.213.889,2	10,7%
2	935.762,5	8,3%	746.634,3	6,6%	6.598,8	,1%	1.688.995,5	14,9%
3	1.298.260,8	11,5%	593.204,2	5,2%	6.282,9	,1%	1.897.747,8	16,8%
4	2.293.662,4	20,3%	447.159,0	4,0%			2.740.821,4	24,2%
5	1.325.180,2	11,7%	386.390,5	3,4%	3.701,5	,0%	1.715.272,2	15,2%
6	694.679,1	6,1%	248.680,8	2,2%			943.359,9	8,3%
7	379.689,3	3,4%	139.191,0	1,2%	10.209,2	,1%	529.089,5	4,7%
8	198.147,0	1,8%	85.138,2	,8%			283.285,2	2,5%
9	100.957,0	,9%	41.213,9	,4%			142.170,9	1,3%
10	40.838,0	,4%	19.495,7	,2%			60.333,7	,5%
11	29.679,6	,3%	11.176,9	,1%			40.856,6	,4%
12	19.355,9	,2%	9.000,7	,1%			28.356,6	,3%
13	6.375,3	,1%	2.608,0	,0%			8.983,2	,1%
14	8.121,1	,1%	3.617,1	,0%			11.738,2	,1%
15	1.300,0	,0%	730,9	,0%			2.030,9	,0%
16	806,1	,0%	372,4	,0%			1.178,5	,0%
17	2.841,5	,0%	1.005,6	,0%			3.847,1	,0%
18	1.021,1	,0%	446,0	,0%			1.467,1	,0%
TOTAL	7.939.327,3	70,2%	3.345.165,2	29,6%	28.931,1	,3%	11.313.423,6	100,0%

Nota: N° de solicitudes con créditos, sin considerar aquellos castigados ni condonados

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

En el Cuadro 45 se presentan los montos totales expresados en UF, según ID repetido por componente, con el propósito de dimensionar la magnitud de los recursos involucrados en esta lógica de colocación, cuyo total alcanza a las 11.313.423,6 UF. En este sentido, se justificaría solicitar un crédito de corto plazo cada año para financiar el capital de trabajo del sistema productivo, pero sobre ese número de colocación, impediría derivar esos recursos a otros potenciales usuarios/as.

En términos de montos aprobados de Corto Plazo por ID repetido, el resultado de este análisis para el período de evaluación se presenta en el Cuadro 46. En este se aprecia que el número de solicitudes de créditos es de 154.778, el monto promedio solicitado es de 51,3 UF, con un mínimo de 0,31. En cuanto a este valor mínimo, cabe preguntarse qué se logra financiar con ese monto tan pequeño. Respecto a los máximos de Corto Plazo, llama la atención los tres montos marcados en amarillo en el cuadro, cuyas cifras fluctúan entre 4.239 y 9.235 UF, puesto que estas superan los montos máximos de créditos otorgados a las organizaciones que es de 3.000 UF, según la normativa vigente. Sin embargo, cabe mencionar que este crédito está pagado. Se destaca también que aquellos que han solicitado sólo una vez, el monto promedio (30,09 UF) se encuentra bajo la media del total de solicitudes de corto plazo y su mediana es aún menor (18,75 UF).

Por otro lado, aquellos/as usuarios/as que han pedido entre 3 y 5 veces presentan un monto promedio de 68,7 UF y aquellos que han pedido entre 10 a 11 veces, el monto se encuentra en torno a la media del total de solicitudes de corto plazo. Se observa también, que a partir de las 12 veces de ID repetidos, el monto de crédito de corto plazo comienza a bajar paulatinamente.

Cabe señalar que si bien, la normativa expresa que no existe restricción en el número de créditos que tenga en cartera un usuario, pero el monto del crédito se restringe respecto al total de la deuda contraída y a la clasificación de riesgo. Sin embargo, desde el punto de vista de este usuario que solicita tantas veces un crédito, cabe preguntarse cómo logra ordenarse financieramente para pagar dentro de los plazos establecidos y no caer en morosidad en algunos de estos créditos contraídos. Dicha situación obliga a los profesionales de los Programas de Créditos a estar atentos a las fechas de vencimiento para evitar que caigan en morosidad, dado que, si estos caen en dicha situación, perderían el resto de los beneficios del resto de los programas.

Cuadro 46. Estadísticos descriptivos de Corto Plazo, según N° de veces de ID repetido y solicitudes de créditos. Período 2017-2020.

N° DE VECES REPETIDO	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
1	20.028	30,1	0,5	356,0	602.650,4	9,7%
2	24.689	37,9	0,3	2.970,7	935.762,5	11,9%
3	28.112	46,2	0,9	9.285,5	1.298.260,8	13,6%
4	39.152	58,6	1,1	4.239,9	2.293.662,4	18,9%
5	19.266	68,8	0,9	497,7	1.325.180,2	9,3%
6	10.102	68,8	1,1	302,6	694.679,1	4,9%
7	5.811	65,3	1,5	5.835,0	379.689,3	2,8%
8	3.436	57,7	1,7	299,9	198.147,0	1,7%
9	1.790	56,4	1,7	303,6	100.957,0	,9%
10	878	46,5	1,8	300,0	40.838,0	,4%
11	594	50,0	1,9	275,0	29.679,6	,3%
12	371	52,2	2,1	295,1	19.355,9	,2%
13	177	36,0	1,9	159,7	6.375,3	,1%
14	187	43,4	1,9	160,7	8.121,1	,1%
15	48	27,1	3,4	94,9	1.300,0	,0%
16	26	31,0	1,6	92,4	806,1	,0%
17	84	33,8	4,0	206,6	2.841,5	,0%
18	27	37,8	11,1	71,8	1.021,1	,0%
Total	154.778	51,3	0,3	9.285,5	7.939.327,3	74,6%

*Nota: N° de solicitudes con créditos, sin considerar créditos castigados ni condonados
Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21*

Un análisis similar de montos aprobados expresados en UF por ID repetidos se realizó para el Largo Plazo. Dicho análisis se presenta en el Cuadro 47. Cabe mencionar que dicho programa financia inversiones que contribuyen a mejorar la explotación agrícola, tales como cercos, bodegas, herramientas, entre otros. En él se observa que el número total de solicitudes es de 52.616 con un promedio de 63,58 UF y una mediana de 43,87 UF. El monto más alto se presenta en cuando el ID se repite 12 veces, con un monto de 82,58 UF.

Por otra parte, aquellos/as usuarios/as que solicitan solo una vez en el período de evaluación exhiben un monto promedio de 50,50 UF y una mediana de 36,01 UF, con un mínimo de 0,76 UF y un máximo de 2.257,31 UF. Y, aquellos que solicitan un monto cercano al promedio del total de las solicitudes, corresponde a los/as usuarios/as que aparecen sólo 2 veces solicitando créditos de Largo Plazo en el período de evaluación.

**Cuadro 47. Estadísticos descriptivos de Lago Plazo,
según N° de veces de ID repetido y solicitudes de crédito.
Período 2017-2020.**

N° DE VECES REPETIDO	N	Media (UF)	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
1	12.061	50,5	0,8	2.257,31	609.100,1	5,8%
2	12.731	58,6	0,4	1.181,47	746.634,3	6,1%
3	9.166	64,7	0,8	696,46	593.204,2	4,4%
4	6.332	70,6	0,4	494,05	447.159,0	3,1%
5	5.077	76,1	0,8	522,40	386.390,5	2,4%
6	3.152	78,9	0,8	494,16	248.680,8	1,5%
7	1.787	77,9	1,7	488,97	139.191,0	,9%
8	1.084	78,5	2,9	497,19	85.138,2	,5%
9	550	74,9	2,6	360,65	41.213,9	,3%
10	262	74,4	4,3	482,58	19.495,7	,1%
11	165	67,7	2,6	291,94	11.176,9	,1%
12	109	82,6	7,0	333,36	9.000,7	,1%
13	44	59,3	5,7	223,80	2.608,0	,0%
14	51	70,9	8,6	233,42	3.617,1	,0%
15	12	60,9	3,5	290,51	730,9	,0%
16	6	62,1	18,6	97,35	372,4	,0%
17	18	55,9	6,8	252,34	1.005,6	,0%
18	9	49,6	12,0	107,53	446,0	,0%
Total	52.616	63,6	0,4	2.257,31	3.345.165,2	25,4%

*Nota: N° de solicitudes con créditos, sin considerar créditos castigados ni condonados
Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21*

Con respecto a LP COBIN, se observa que existe una muy baja cobertura de este programa focalizado hacia los pueblos originarios durante el período de evaluación. En las distintas reuniones sostenidas con el área que gestiona este programa expresaron que observan dificultades en la cobertura, pero no pudo se detectar con claridad la toma de decisión de la aplicación de soluciones. Si bien, presupuestariamente la asignación presupuestaria aparece en INDAP desde el 2019, este instrumento se inició en el marco del Comité Indígena de CORFO en el año 2016, financiando otras áreas productivas. En el Cuadro 48 se presenta el resultado del análisis estadístico realizado. En él se aprecia que se ha tramitado un total de 12 solicitudes para estos créditos. Y, pese a que existe una bajísima cobertura, igualmente se exhiben ID repetidos. El mayor corresponde a 7 veces repetido, con 4 Largo Plazo-COBIN y 3 créditos de Corto Plazo. El rubro que se está financiando con estos créditos es de fruticultura. El otro corresponde a 5 veces repetido, con 2 Largo Plazo-COBIN y 3 créditos de Corto Plazo. El rubro que se financia con estos créditos es de cereales (trigo). Las razones que explican este nivel de repetición es el proceso de acompañamiento y escalamiento de la inversión que INDAP realiza al proyecto que ha sido financiado por este instrumento, es decir, el crédito es otorgado por cuota, según el hito que el proyecto haya cumplido.

En total son 12 solicitudes de créditos aprobados. El monto promedio solicitado en este Programa es de 2.410,92 UF con un mínimo de 240,83 UF y un máximo de 6.357,94 UF.

Cabe mencionar, que este programa se basa en la lógica de proyectos y cuando su crédito es aprobado por parte de INDAP, se activa el programa PAE (Programa de Asistencia Económica). Asimismo, la tasa del crédito es 0,5% anual reajutable. También, cabe mencionar que, a los proyectos aprobados, INDAP realiza un escalamiento en su financiamiento, por esta razón aparecen distintos montos en el período de dos años.

**Cuadro 48. Estadísticos descriptivos de Lago Plazo-COBIN,
según N° de veces de ID repetido y solicitudes de crédito.
Período 2017-2020.**

N° veces repetidos	N	Media	Mínimo	Máximo	Monto (UF)	% del total de N
1	1	2.138,7	2.138,7	2.138,7	2.138,7	0,00%
2	2	3.299,4	240,8	6.357,9	6.598,8	0,00%
3	3	2.094,3	513,5	3.100,5	6.282,9	0,00%
5	2	1.850,7	1.624,9	2.076,6	3.701,5	0,00%
7	4	2.552,3	1.736,7	3.448,8	10.209,2	0,00%
Total	12	2.410,9	240,8	6.357,9	28.931,1	0,01%

*ID asociado a LP-COBIN está 7 veces repetido en la BBDD-INDAP, con 4 LP-COBIN y 3 créditos CP
ID asociado a LP-COBIN está 5 veces repetido en la BBDD-INDAP, con 2 LP-COBIN y 3 créditos de CP*

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

3.2.2. Focalización de los Programas CP, LP y LP-COBIN

Para realizar el análisis de focalización, se consideró el índice de Clasificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares (RSH) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), especialmente considerando que INDAP tiene establecido como requisito de acreditación⁷⁰, que los/as usuarios/as se encuentren en el rango de la CSE desde 0 a 70% de índice de vulnerabilidad. Cabe mencionar que este aspecto fue incorporado en el proceso de acreditación en el año 2016. Este índice fue aportado por INDAP para casi la totalidad de los/as usuarios/as (6,4% no cuenta con índice), cuya información se encuentra actualizada al 31.01.21.

Este análisis se presenta en los Cuadros 49 al 53. En estos se presenta el cruce del índice de la CSE con variables de género, clasificación de riesgo, escolaridad y rango de edad.

En el Cuadro 49 que muestra el cruce de la CSE del RSH con la variable de género, se observa que el 49,9% de los hombres y un 35,9% de las mujeres se encuentran dentro del rango de vulnerabilidad. En cambio, 5,7% de los hombres y 2,1 de las mujeres se encuentran fuera del rango, 5,2% de los hombres y 0,9% de las mujeres no presenta RSH. A ello se suma, que no está disponible el índice para las organizaciones (0,3%), dado que no se dispone del registro individualizado en forma completa de los integrantes de las organizaciones. En relación con índice de masculinidad⁷¹ para aquellos/as usuarios/as que están dentro del rango, su resultado es de 138,88%, es decir, de cada 100 mujeres, existen 139 hombres aproximadamente que están dentro del rango de vulnerabilidad. Dicho resultado señala que existe una brecha entre hombres y mujeres, por esta razón este índice de vulnerabilidad se expresa con mayor profundidad en los hombres.

⁷⁰ La CSE es utilizada como un indicador proxy para inferir el cumplimiento del requisito de no exceder 3.500 UF de activos.

⁷¹ Índice de masculinidad: Expresa la composición por sexo de una población, en términos de la relación entre la cantidad de hombres y la cantidad de mujeres.

Fuente: https://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/Webhelp/relacion_entre_sexos.htm [Consultado con fecha 27.02.21]

**Cuadro 49. Usuarios de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN,
según género y Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares.
Período 2017-2020.**

CSE al 31-01- 2021	Género							
	Masculino		Femenino		Personalidad Jurídica		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
40	34.927	38,7%	27.098	30,0%			62.025	68,7%
50	4.547	5,0%	2.635	2,9%			7.182	8,0%
60	3.006	3,3%	1.543	1,7%			4.549	5,0%
70	2.588	2,9%	1.176	1,3%			3.764	4,2%
80	2.070	2,3%	853	,9%			2.923	3,2%
90	2.214	2,5%	830	,9%			3.044	3,4%
100	772	,9%	265	,3%			1.037	1,1%
Sin RSH	4.694	5,2%	828	,9%	272	,3%	5.794	6,4%
Total	54.818	60,7%	35.228	39,0%	272	,3%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

En el Cuadro 50 se muestra el cruce del índice de la CSE del RSH con la variable de la clasificación de riesgo. En él se observa que el 85,8% de los/as usuarios/as de créditos de INDAP se encuentra dentro del rango de vulnerabilidad del 70% para el período de evaluación. De ellos, el 58,9% cuenta con una clasificación A, es decir son buenos pagadores y, dentro de este grupo A, el 38,7% tiene 40% de índice de vulnerabilidad. Asimismo, se destaca a aquellos que no están dentro del rango de vulnerabilidad, el 6,5% están con clasificación N, es decir, son usuarios/as nuevos/as en el sistema y, el 5,2% de ese grupo A, posee un índice de 40%, de mayor vulnerabilidad.

Por otro lado, llama la atención que el 6,2% esté clasificado en categoría D, posea un índice de mayor vulnerabilidad (40%), por lo que cabe preguntarse qué acciones realizan los Programas para entregarles capacitación financiera, con el objeto de generar un mejoramiento en su condición de pobreza. Igualmente, para aquellos que se encuentran en la clasificación C, cuya composición porcentual es de 3,1%.

En consecuencia, el Panel sostiene que el mayor foco atención de la intervención crediticia, tal como lo sostienen distintos estudios consultados en esta evaluación y que han sido citados en capítulos anteriores, debe ser en aquellos que tienen un mayor índice de vulnerabilidad (40%) que tienen clasificación B, B-, C, D y N, a través de capacitación de carácter financiero y de asistencia crediticia del tipo microcréditos para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el Cuadro 51 se muestra el cruce de la CSE del RSH con el rango de edad. En él se observa que del 85,8% que se encuentra dentro del rango de vulnerabilidad, el 76,2% de los/as usuarios/as posee edades desde los 40 a más de 71 años. En cambio, sólo el 7,2% se encuentra en el rango de edad de menos de 20 hasta 40 años. Esta cifra expresa que los pequeños/as productores/as agrícolas y campesinos/as, usuarios/as de INDAP están envejeciendo y, que este segmento, en particular, tendrá mayores dificultades para acceder al sistema financiero privado, especialmente en el rango desde los 60 hasta los 71 años o mayor (37,4%), lo que hace necesario focalizar la intervención crediticia en ese rango etario.

En el Cuadro 52 se presenta el cruce de la CSE del RSH con el nivel de escolaridad. En él se aprecia que del 85,8% que se encuentra dentro del rango de vulnerabilidad, el 81,7% no posee estudios superiores ni técnicos. Dicha situación favorece la perpetuación de la vulnerabilidad y de la pobreza en este segmento, porque posee escasas herramientas para adquirir nuevos aprendizajes, por lo que la adopción tecnológica es más dificultosa y la asistencia técnica debiese considerar métodos de enseñanzas que se adapten a las

distintas condiciones de escolaridad que presenta este segmento, buscando especialmente métodos de enseñanzas como la andragogía⁷² que está orientado a grupos de mayor rango etario. Esta sugerencia también es mencionada por distintos autores nacionales e internacionales como Boza *et al.* 2015; Nagano y Magezi, 2020; FIDA-RIMISP, 2014; Boza y Rojas, 2018).

Si se observan los Cuadros 51 y 52 que corresponden a los cruces entre escolaridad y rango etario, se puede apreciar que las condiciones de mayor rango etario y menor nivel de escolaridad coinciden en los rangos de vulnerabilidad, especialmente en aquellos con menor ndice (40%).

Finalmente, se presenta el Cuadro 53 donde se muestra el cruce de la CSE del RSH con el registro de las etnias que poseen los/as usuarios/as de INDAP para el período evaluado. En él se observa que, del 85,8% que se encuentra dentro del rango de vulnerabilidad, el 27,7% pertenece a los pueblos originarios, donde los mapuches tienen la mayor participación con el 21,1%. Más abajo, le siguen en orden de importancia, los huilliches con el 3,9% y los alacalufes con el 1,3%. En cambio, aquellos que declaran no pertenecer a ninguna etnia representan un alto porcentaje, correspondiente al 58,2%.

Se destaca también que, el 6,4% de los/as usuarios/as de créditos de INDAP no posee ningún índice de vulnerabilidad registrado en la base de datos proporcionada por INDAP, lo que equivale a 5.794 usuarios/as, a los cuales no se puede realizar ningún análisis, situación que requiere ser resuelta por los Programas, para poder determinar los niveles de intervención que sean requeridos por ellos. En virtud de lo anterior, se recomienda agregar y/o actualizar este índice en los sistemas de información de los Programas de Créditos de INDAP.

⁷² Andragogía: es el conjunto de técnicas de enseñanza orientadas a educar personas adultas.

Cuadro 50. Usuarios de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN, según calificación de riesgo y Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares. Período 2017-2020.

CSE al 31-01- 21	Categoría_Riesgo													
	A		B		B-		C		D		N		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
40	42.326	46,9%	4.498	5,0%	2.067	2,3%	2.791	3,1%	5.613	6,2%	4.730	5,2%	62.025	68,7%
50	5.005	5,5%	579	,6%	240	,3%	287	,3%	526	,6%	545	,6%	7.182	8,0%
60	3.148	3,5%	336	,4%	162	,2%	212	,2%	373	,4%	318	,4%	4.549	5,0%
70	2.644	2,9%	291	,3%	136	,2%	160	,2%	273	,3%	260	,3%	3.764	4,2%
80	2.098	2,3%	208	,2%	81	,1%	135	,1%	226	,3%	175	,2%	2.923	3,2%
90	2.170	2,4%	227	,3%	122	,1%	136	,2%	229	,3%	160	,2%	3.044	3,4%
100	732	,8%	78	,1%	47	,1%	56	,1%	73	,1%	51	,1%	1.037	1,1%
Sin RSH	3.127	3,5%	410	,5%	228	,3%	387	,4%	1.275	1,4%	367	,4%	5.794	6,4%
Total	61.250	67,8%	6.627	7,3%	3.083	3,4%	4.164	4,6%	8.588	9,5%	6.606	7,3%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 51. Usuarios de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN, según rango de edad y Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares. Período 2017-2020.

Rango Edad	CSE - RSH al 31.01.2021																	
	40		50		60		70		80		90		100		Sin RSH		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
< o = a 20 años	12	,0%	1	,0%											1	,0%	14	,0%
> a 20 y < o = a 30 años	1.472	1,6%	165	,2%	86	,1%	69	,1%	61	,1%	66	,1%	25	,0%	146	,2%	2.090	2,3%
> a 30 y < o = a 40 años	5.725	6,3%	571	,6%	361	,4%	265	,3%	216	,2%	264	,3%	110	,1%	571	,6%	8.083	8,9%
> a 40 y < o = a 50 años	11.117	12,3%	1.338	1,5%	840	,9%	707	,8%	477	,5%	603	,7%	232	,3%	1.076	1,2%	16.390	18,1%
> a 50 y < o = a 60 años	16.165	17,9%	2.143	2,4%	1.477	1,6%	1.232	1,4%	1.020	1,1%	1.012	1,1%	397	,4%	1.269	1,4%	24.715	27,4%
> a 60 y < o = a 70 años	16.072	17,8%	1.749	1,9%	977	1,1%	775	,9%	604	,7%	592	,7%	152	,2%	1.032	1,1%	21.953	24,3%
> a 70 años	11.462	12,7%	1.215	1,3%	808	,9%	716	,8%	545	,6%	507	,6%	121	,1%	1.427	1,6%	16.801	18,6%
P. Jurídica															272	,3%	272	,3%
Total	62.025	68,7%	7.182	8,0%	4.549	5,0%	3.764	4,2%	2.923	3,2%	3.044	3,4%	1.037	1,1%	5.794	6,4%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 52. Usuarios de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN, según nivel educacional y Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares. Período 2017-2020.

Nivel Educativo	CSE - RSH al 31.01.2021																	
	40		50		60		70		80		90		100		Sin RSH		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
Básica Completa	15.927	17,6%	1.816	2,0%	1.183	1,3%	938	1,0%	743	,8%	683	,8%	198	,2%	1.099	1,2%	22.587	25,0%
Básica Incompleta	21.319	23,6%	1.901	2,1%	1.172	1,3%	887	1,0%	630	,7%	527	,6%	115	,1%	1.372	1,5%	27.923	30,9%
Media Completa	9.086	10,1%	1.416	1,6%	856	,9%	812	,9%	645	,7%	809	,9%	349	,4%	1.221	1,4%	15.194	16,8%
Media Incompleta	7.089	7,8%	998	1,1%	647	,7%	511	,6%	382	,4%	402	,4%	126	,1%	671	,7%	10.826	12,0%
Ninguna	6.014	6,7%	597	,7%	374	,4%	283	,3%	232	,3%	199	,2%	56	,1%	405	,4%	8.160	9,0%
Sin Información	111	,1%	16	,0%	10	,0%	3	,0%	7	,0%	5	,0%	1	,0%	290	,3%	443	,5%
Superior Completa	521	,6%	98	,1%	64	,1%	82	,1%	83	,1%	133	,1%	52	,1%	199	,2%	1.232	1,4%
Superior Incompleta	414	,5%	57	,1%	41	,0%	41	,0%	37	,0%	46	,1%	23	,0%	126	,1%	785	,9%
Técnica Completa	1.213	1,3%	237	,3%	161	,2%	179	,2%	131	,1%	205	,2%	101	,1%	340	,4%	2.567	2,8%
Técnica Incompleta	331	,4%	46	,1%	41	,0%	28	,0%	33	,0%	35	,0%	16	,0%	71	,1%	601	,7%
Total	62.025	68,7%	7.182	8,0%	4.549	5,0%	3.764	4,2%	2.923	3,2%	3.044	3,4%	1.037	1,1%	5.794	6,4%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 53. Usuarios de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN, según etnia y Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares. Período 2017-2020.

Etnia	CSE - RSH al 31.01.2021																	
	40		50		60		70		80		90		100		Sin RSH		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
Alcalufé	905	1,0%	110	,1%	59	,1%	53	,1%	39	,0%	45	,0%	12	,0%	62	,1%	1.285	1,4%
Atacameño	202	,2%	41	,0%	31	,0%	18	,0%	23	,0%	27	,0%	16	,0%	29	,0%	387	,4%
Aymará	582	,6%	115	,1%	63	,1%	47	,1%	38	,0%	69	,1%	23	,0%	103	,1%	1.040	1,2%
Colla	11	,0%	1	,0%			2	,0%	1	,0%	3	,0%	1	,0%	4	,0%	23	,0%
Diaguita	28	,0%	6	,0%	1	,0%	2	,0%	2	,0%	2	,0%	1	,0%	3	,0%	45	,0%
Huilliche	3.019	3,3%	252	,3%	162	,2%	117	,1%	81	,1%	71	,1%	16	,0%	130	,1%	3.848	4,3%
Kawashkar			1	,0%													1	,0%
Mapuche	17.088	18,9%	974	1,1%	603	,7%	430	,5%	261	,3%	203	,2%	67	,1%	774	,9%	20.400	22,6%
Quechua	12	,0%	2	,0%	2	,0%	3	,0%	1	,0%	1	,0%	1	,0%			22	,0%
Rapa Nui	30	,0%	4	,0%	2	,0%	1	,0%	3	,0%	4	,0%	2	,0%	4	,0%	50	,1%
Sin Etnia	40.133	44,4%	5.674	6,3%	3.623	4,0%	3.091	3,4%	2.472	2,7%	2.617	2,9%	898	1,0%	4.408	4,9%	62.916	69,7%
Sin Información	13	,0%			2	,0%			1	,0%	1	,0%			275	,3%	292	,3%
Yagán	2	,0%	2	,0%	1	,0%			1	,0%	1	,0%			2	,0%	9	,0%
Total	62.025	68,7%	7.182	8,0%	4.549	5,0%	3.764	4,2%	2.923	3,2%	3.044	3,4%	1.037	1,1%	5.794	6,4%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Complementariedad con Banco Estado

En el marco del convenio de colaboración suscrito entre INDAP y Banco Estado, aprobada mediante Res. Ex. 144801 de fecha 25-9-2019, se observó el nivel de colaboración y de complementariedad entre ambas instituciones, especialmente considerando la oferta de instrumentos de financiamiento agrícola que el Banco Estado ofrece, teniendo presente también lo que expresa la Norma de Crédito: “...*El crédito como instrumento articulador para acceder a otras fuentes de financiamiento: Los créditos de INDAP deberán posibilitar la generación de habilidades y capacidades financieras en sus clientes y clientas, para facilitar su inserción al sistema financiero comercial...*”

En dicho convenio, en su segunda cláusula, el Banco del Estado ofrece los siguientes instrumentos a los/as usuarios/as de INDAP son:

- a) Financiamiento para capital de trabajo de temporada.
- b) Financiamiento para la adquisición de activos productivos.
- c) Financiamiento para compra de tierras o crédito hipotecario rural.
- d) Financiamiento para reconversión agropecuaria.
- e) Financiamiento de enlace, para facilitar la estructuración de soluciones financieras de largo plazo.
- f) Otras líneas de financiamiento que se desarrollen en conjunto entre INDAP, BEME y el Banco del Estado de Chile.
- g) Entrega de medios de pago.

En este sentido, se aprecia que existen dos instrumentos que son semejantes entre ambas instituciones: el a. que corresponde a capital de trabajo, donde el programa de corto plazo sería su par y, el b. que corresponde al de adquisición de activos productivos, cuyo instrumento par sería el programa de largo plazo.

Haciendo una comparación entre la cartera de instrumentos del área agrícola al Banco Estado y los Programas de Crédito de INDAP, así como también, el cruce de la base de datos del Banco del Estado con los/as usuarios/as de INDAP para el período de evaluación 2017-2020 (Cuadro 54), se constata lo siguiente:

- i. El total de usuarios/as de INDAP que pidieron créditos Capital de Trabajo y/o de Inversión en Banco Estado entre 2017 a 2021 (a febrero) es de 17.427 ID únicos. Esta cifra representa al 19% del total de los/as usuarios/as de créditos de INDAP en el período antes mencionado, lo que indica que es una proporción significativa de usuarios/as quienes accedieron a esta institución financiera. Dicha cifra se obtiene de los identificadores únicos que aparecen en INDAP y también en Banco Estado en el período analizado.
- ii. El total de recursos en créditos solicitados al Banco Estado y entregados a estos/as usuarios/as INDAP asciende a M\$175.039.498 en valor actual (M\$ 2021) para el período 2017 a 2021 (a febrero).

Cuadro 54. Número de Solicitudes Aprobadas y Montos de Crédito (M\$ 2021) líneas "Capital de Trabajo" e "Inversión" de Banco Estado, realizadas por Agricultores INDAP en cada año

Línea Banco Estado	2017	2018	2019	2020	2021 (a Febrero)
Capital de Trabajo					
N°	6.751	6.612	5.597	5.666	691
M\$ 2021 (1)	\$21,019,932	\$20,680,055	\$18,481,453	\$25,001,828	\$3,289,642
Inversión					
N°	3,754	3,941	4,434	2,028	192
M\$ 2021 (2)	\$25,458,943	\$24,263,382	\$25,618,671	\$10,204,443	\$1,021,148
Total Monto Créditos Banco Estado (1+2) M\$ 2021	\$46,478,875	\$44,943,437	\$44,100,124	\$35,206,271	\$4,310,791

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Banco Estado Microempresas e INDAP

- iii. En un análisis pormenorizado según Programa, el total de usuarios/as obtenido en el cruce de las bases de datos de usuarios/as de Corto Plazo INDAP y el del Banco Estado entre 2017 a 2021 (febrero) es de 14.459, correspondiendo al 21% del total de usuarios/as de Corto Plazo de INDAP en el período evaluado.
- iv. Por otra parte, el total de usuarios/as obtenido en el cruce de las bases de datos de usuarios/as de Largo Plazo INDAP y el del Banco Estado entre 2017 a 2021 (febrero) es de 9.515, que corresponde al 24,7% del total de usuarios/as de Largo Plazo de INDAP.
- v. Al efectuar el cruce entre usuarios/as que accedieron al Programa COBIN y además a Banco Estado en el período, no se registra ningún caso. Se debe recordar que en Cobertura Indígena COBIN existen pocos proyectos financiados.
- vi. Cabe mencionar que los/as usuarios/as de créditos de INDAP mencionados en el punto iii. y iv. no son sumables, dado que un usuario puede solicitar indistintamente un crédito de Corto y Largo Plazo en INDAP, por lo que el resultado de usuarios/as que solicitan créditos de INDAP y Banco Estado corresponde a la cifra mencionada en el punto i.

Entonces, se observa que el espacio de complementariedad entre ambas instituciones es significativo, tanto en términos de usuarios/as "compartidos", como del total de montos entregados, que en el período de cuatro años evaluados corresponde para Banco Estado aproximadamente a 1,7 veces el presupuesto de los Programas de Crédito INDAP de 2021.

Dentro de las actividades y procesos a desarrollar con mayor profundidad, estas tienen que ver con el seguimiento a lo que ya se establece en el Convenio vigente entre ambas instituciones. Para analizar esta complementariedad y efectuar una gestión adecuada por parte de INDAP, se propone iniciar o sistematizar periódicamente acciones ya efectuadas, siendo a modo ilustrativo, entre otras, las siguientes:

- Seguimiento de los agricultores que acceden a oferta en Banco Estado, según la oferta "Primera Vez derivado de INDAP", en la que optan a tasas preferenciales. Se monitorea número de agricultores, monto de crédito y tasas a las que acceden, en forma periódica.
- Obtención de cifras de agricultores INDAP que obtienen aperturas de medios de pago en Banco Estado.
- Desarrollo de análisis y evaluación anual a la participación en las campañas de difusión que el Convenio señala (tanto las de Banco Estado como las de INDAP).
- Identificar número de usuarios INDAP que son derivados desde Banco Estado a las agencias de área de INDAP y que acceden a algún programa (crédito o subsidio).

Al realizar un análisis a los créditos que INDAP entrega a los/as usuarios/as que además accedieron al Banco Estado en el período, destaca que estos obtienen en INDAP montos de créditos de Corto Plazo en promedio entre un 62% a 80% más elevados que el promedio general de 51 UF en ese tipo de Programa para el período evaluado. Esta situación no es muy diferente en créditos de Largo Plazo, ya que estos/as usuarios/as obtienen en promedio un financiamiento entre un 25% a 42% más elevado que el promedio general de 64 UF en Largo Plazo (ver Cuadro 54 y el Cuadro 1 en sección I.1.).

Asimismo, el total de monto de crédito entregado por INDAP al grupo de usuarios/as que además accedió a financiamiento en el Banco Estado en todo el período asciende a M\$ 121.611.671 (M\$ 2021) cifra que representa 1,2 veces el presupuesto de INDAP para 2021 (Cuadro 55).

Cuadro 55. Totales por año Montos Crédito Corto Plazo y Largo Plazo INDAP (M\$ 2021) período 2017 a 2020 (a usuarios que en el período 2017-2021 (febrero) también accedieron a Banco Estado)

Programa INDAP	2017	2018	2019	2020	2017-2020
Corto Plazo (M\$ 2021)	\$22.593.323	\$22.047.461	\$23.733.459	\$20.435.031	\$88.809.274
Usuarios INDAP (ID únicos por año)	9.343	8.910	9.445	7.607	
Promedio Crédito en UF	83,2	85,1	86,4	92,4	
Largo Plazo (M\$ 2021)	\$8.900.195	\$8.073.994	\$8.699.564	\$7.128.643	\$32.802.397
Usuarios INDAP (ID únicos por año)	3.669	3.485	3.646	2.687	
Promedio Crédito (en UF)	83,4	79,7	82,1	91,3	
Total (M\$ 2021)	\$31.493.518	\$30.121.455	\$32.433.024	\$27.563.674	\$121.611.671

Nota: La variable de Usuarios INDAP (ID únicos por año) se explica en que un usuario puede simultáneamente solicitar un crédito de capital de trabajo y otro de inversión. Son cifras no sumables entre ambos instrumentos para cada año.
Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Banco Estado Microempresas e INDAP.

Cuadro 56. Comparación características usuarios INDAP que no acceden respecto a los que sí accedieron a Banco Estado en el período 2017-2021 (a febrero).

Dimensión de caracterización	Alternativas excluyentes	Usuarios INDAP que NO acceden a Banco Estado		Usuarios INDAP que acceden a Banco Estado	
		N	%	N	%
Sexo	Sexo				
	Femenino	29.922	41.1%	5,306	30.5%
	Masculino	42.697	58.6%	12,121	69.6%
	Personalidad Jurídica	272	0.4%		0.0%
	Total con dato	72.891	100.0%	17,427	100.0%
Etnia	Condición Etnia				
	Sin Etnia	50.483	69.3%	12,433	71.3%
	Alacalufe	1.137	1.6%	148	0.9%
	Atacameño	338	0.5%	49	0.3%
	Aymará	700	1.0%	340	2.0%
	Colla	21	0.0%	2	0.0%
	Diaguita	36	0.1%	9	0.1%
	Huilliche	3.274	4.5%	574	3.3%
	Kawashkar	1	0.0%	0	0.0%
	Mapuche	16.545	22.7%	3,855	22.1%
	Quechua	18	0.0%	4	0.0%
	Rapa Nui	44	0.1%	6	0.0%
	Sin Información	289	0.4%	3	0.0%
	Yagán	5	0.0%	4	0.0%
	Total con dato	72.891	100.0%	17,427	100.0%

Nivel Educativo	Nivel Educativo	N	%	N	%
	Ninguna	7.131	9.8%	1,029	5.9%
	Básica Completa	17.904	24.6%	4,683	26.9%
	Básica Incompleta	22.895	31.4%	5,028	28.9%
	Media Completa	12.003	16.5%	3,191	18.3%
	Media Incompleta	8.412	11.5%	2,414	13.9%
	Superior Completa	1.033	1.4%	199	1.1%
	Superior Incompleta	638	0.9%	147	0.8%
	Técnica Completa	1.995	2.7%	572	3.3%
	Técnica Incompleta	446	0.6%	155	0.9%
	Sin Información	434	0.6%	9	0.1%
	Total con dato	72.891	100.0%	17,427	100.0%

CSE del RSH a Enero 2021	Condición Socioeconómica RSH	N	%	N	%
	40	51.298	75.2%	10,727	65.8%
	50	5.507	8.1%	1,675	10.3%
	60	3.544	5.2%	1,005	6.2%
	70	2.889	4.2%	875	5.4%
	80	2.185	3.2%	738	4.5%
	90	2.104	3.1%	940	5.8%
	100	704	1.0%	333	2.0%
	Total con dato	68.231	100.0%	16,293	100.0%

Categoría Riesgo INDAP	Categoría Riesgo	N	%	N	%
	A	49.056	67.3%	12,194	70.0%
	B	4.670	6.4%	1,957	11.2%
	B-	2.196	3.0%	887	5.1%
	C	3.045	4.2%	1,119	6.4%
	D	7.649	10.5%	939	5.4%
	N	6.275	8.6%	331	1.9%
	Total con dato	72.891	100.0%	17,427	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Banco Estado Microempresas y BBDD de INDAP con fecha 05.02.21

El Cuadro 56 contiene la descripción en base a 5 variables relevantes de caracterización de la población de usuarios/as INDAP que accedió a Banco Estado en el período 2017-2020 y en forma comparativa presenta también las mismas variables para la población INDAP que en este período no accedió a créditos en dicha institución financiera.

La pregunta a despejar con los antecedentes que ofrecen las bases de datos de INDAP y el cruce con la base proporcionada por Banco Estado es, si son muy distintos estos dos subgrupos de la población usuaria INDAP que accedió a los Programas de Crédito, poniendo acento en observar las características de aquellos/as usuarios/as que obtuvieron financiamiento en el mercado.

Los resultados de la comparación muestran que en términos de nivel educacional alcanzado y etnia no existen diferencias muy relevantes. Sin embargo, en variables como sexo, se observa una mayor proporción de hombres en los/as usuarios/as que accedieron al Banco Estado, de 70% versus un 59% de hombres en el subgrupo que no accedió al financiamiento de esa institución.

Asimismo, en las categorías de riesgo, se pueden apreciar diferencias importantes, especialmente en la proporción de nuevos (categoría N) y en categorías de mejor evaluación crediticia (A, B) en quienes accedieron a Banco Estado que respecto al grupo que no accedió. Por último, la variable de condición socioeconómica medida con el puntaje del Registro Social de Hogares a enero de 2021 para esta población también muestra a usuarios/as INDAP en mejor situación entre quienes accedieron a Banco Estado que respecto a los que no lo hicieron en este período.

Se desprende de este análisis que esta situación no debe soslayarse y, por el contrario, la asociación debiera concebirse como un potencial de complementariedad, para acelerar el concepto de articulación con otras fuentes de financiamiento que menciona la Norma de Crédito, con el fin de liberar los cupos actualmente ocupados por usuarios/as que ya pueden articularse con otras fuentes, para favorecer a otros aspirantes a usuarios/as INDAP que requieren de esta asistencia crediticia.

La comparación de características de los/as usuarios/as INDAP que acceden a una institución financiera de mercado, como Banco Estado, y aquellos/as usuarios/as que no lo hacen, ponen de manifiesto la heterogeneidad en la población usuaria de INDAP, aspecto que evidencia la necesidad de plantear un diseño de programa que aborde las diferencias y plantee en esquema de gradualidad en el acceso al financiamiento y al resto de Programas que además INDAP ofrece.

3.3. Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales (cumplimiento de objetivos de propósito y fin).

Al evaluar el propósito y sus indicadores de resultado, se debe mencionar que el acuerdo alcanzado con los Programas de Crédito de INDAP en la definición del propósito para la construcción de la Matriz de Marco Lógico (MML) fue *“Pequeños productores agropecuarios, campesinos y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones”*, este objetivo, sin bien está basado en lo que establece la Ley orgánica de INDAP e identifica correctamente a la población beneficiaria que son los/las *“pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones”* y *“el acceso al financiamiento”* que los Programas otorgan, el Panel sostiene que se debe relevar el problema que se resuelve, el cual corresponde a *“Otorgar acceso a créditos a los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones vulnerables para financiar su actividad productiva”*, para lo cual se hace cargo de dos fallas de mercado: (1) el acceso al crédito y, (2) la asimetría de información.

En consecuencia, los Programas de Crédito, al no tener claramente definido su propósito y centrar su actividad en una lógica de colocación y recuperación de créditos, no miden resultados intermedios como el resultado económico de su actividad productiva, su avance y cambio de estado, obtenido por los/las usuarios/as que atiende. Dicha afirmación se sostiene al observar los registros de información y las bases de datos proporcionadas, donde sólo se pueden apreciar variables que permiten medir las colocaciones y recuperaciones de los créditos. Dada esta razón, el Panel plantea un indicador alternativo al ya propuesto para medir el propósito, que se relaciona con la medición del cambio positivo y deseado en la población objetivo posterior al otorgamiento del crédito.

En este sentido, se utilizaron dos índices de la CSE del RSH proporcionados por INDAP. El primero se vincula con el índice de la CSE al momento de la acreditación para ser usuario/a de INDAP. Cabe mencionar que, para esta variable, sólo se cuenta con 14.456 registros, equivalente al 16% del total de usuarios/as para el período de la evaluación (90.318) (Cuadro 57). Y, el segundo, la CSE obtenida con fecha 31.01.21.

que cuenta con el registro de 84.524 usuarios/as de dicho índice, equivalente al 93,6% (Cuadro 58). El resto 6,4% no cuenta con registro.

Si bien, en este índice no permite aislar totalmente el efecto generado por los Programas de Crédito, si permite obtener un resultado aproximado. Asimismo, se reconoce que este índice podría ser aplicado a todos los/las usuarios/as de INDAP, dado que conjuga la intervención de todos los Programas de Fomento de INDAP. Sin embargo, se advierte también, que en este índice existen otras variables no observables que estarían influenciando el resultado de esta clasificación, para lo cual es necesario realizar un análisis más profundo, cuyas materias podrían ser abordadas en otro estudio y, a su vez, este índice requiere estar actualizado constantemente para mantener la validez de la información que otorga.

En consecuencia, en el Cuadro 57 se observa que del total de los/as usuarios/as que presentan registro en el proceso de acreditación, el 99,7% se encuentra dentro del rango de 70% de vulnerabilidad. El resto, equivalente al 0,7% se encuentra fuera de rango, el cual fluctúa entre 80% a 100% menos vulnerable. Y, en el Cuadro 58 se aprecia que del total de usuarios/as con registro al 31.01.21, un 85,8% se encuentra dentro del rango de vulnerabilidad, un 7,8% se encuentra fuera y un 6,4% no posee registro de CSE.

Luego de este análisis, se procedió a realizar un cruce entre los dos índices (el de acreditación y al 31.01.21) con el fin de discriminar aquellos casos que están dentro y fuera del rango de la CSE (0 a 70% de vulnerabilidad). El resultado de este cruce se presenta en el Cuadro 59. En él se observa que existen usuarios/as que estaban dentro del rango al momento de la acreditación y que al 31.01.21 están fuera (810 usuarios/as). Y en el caso contrario, aquellos/as usuarios/as que estaban fuera del rango al momento de la acreditación y que al 31.01.21 están dentro (51 usuarios/as). Estos/as usuarios/as señalados en amarillo en el Cuadro 59 fueron excluidos del análisis. También se excluyó del análisis, aquellos/as que están fuera del rango al momento de acreditarse y al 31.01.21, equivalente a 49 usuarios/as (0,3%). Cabe mencionar que aquel segmento que está fuera del rango al 31.01.21, equivalente a 810 usuarios/as, otorga señales claras a los Programas de Crédito a realizar monitoreo periódico y persistente a sus usuarios/as para diseñar y aplicar una política de egreso, que permita la articulación hacia otras entidades financieras, tal como se declara en las Normas de Crédito, utilizando, a modo de ejemplo, el convenio de colaboración con que tienen vigente con Banco Estado, y de esta manera aplicar, focalizadamente, lo declarado como problema de otorgar asistencia financieras a aquellos/as pequeños/as productores/as agrícolas y campesinos/as que no tienen acceso a la banca tradicional, dada su vulnerabilidad e informalidad en su actividad productiva.

Cuadro 57. Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares de usuarios acreditados, por año.

CSE RSH	Año de Acreditación											
	2016		2017		2018		2019		2020		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
40	686	4,7%	3.950	27,3%	3.128	21,6%	2.203	15,2%	800	5,5%	10.767	74,5%
50	101	,7%	564	3,9%	442	3,1%	324	2,2%	138	1,0%	1.569	10,9%
60	65	,4%	375	2,6%	332	2,3%	235	1,6%	75	,5%	1.082	7,5%
70	51	,4%	320	2,2%	318	2,2%	188	1,3%	61	,4%	938	6,5%
80	5	,0%	10	,1%	17	,1%	5	,0%	4	,0%	41	,3%
90	5	,0%	4	,0%	18	,1%	11	,1%	5	,0%	43	,3%
100	3	,0%	3	,0%	3	,0%	4	,0%	3	,0%	16	,1%
Total	916	6,3%	5.226	36,2%	4.258	29,5%	2.970	20,5%	1.086	7,5%	14.456	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 58. Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares de usuarios al 31.01.21.

CSE al 31-01-2021	N	% del total de N
40	62.025	68,7%
50	7.182	8,0%
60	4.549	5,0%
70	3.764	4,2%
80	2.923	3,2%
90	3.044	3,4%
100	1.037	1,1%
Sin RSH	5.794	6,4%
Total	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 59. Cruce de Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares de usuarios al momento de acreditación y al 31.01.21.

Clasificación Acreditación CSE – RSH	Año de Acreditación	Clasificación CSE al 31.01.2021 – RSH					
		Fuera Rango Clasificación		Dentro Rango Clasificación		Total	
		N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
Fuera Rango Acreditación	2016	5	,0%	8	,1%	13	,1%
	2017	3	,0%	14	,1%	17	,1%
	2018	20	,1%	18	,1%	38	,3%
	2019	12	,1%	8	,1%	20	,1%
	2020	9	,1%	3	,0%	12	,1%
	Sub-Total	49	,3%	51	,4%	100	,7%
Dentro Rango Acreditación	2016	46	,3%	857	5,9%	903	6,2%
	2017	318	2,2%	4.891	33,8%	5.209	36,0%
	2018	275	1,9%	3.945	27,3%	4.220	29,2%
	2019	135	,9%	2.815	19,5%	2.950	20,4%
	2020	36	,2%	1.038	7,2%	1.074	7,4%
	Sub-Total	810	5,6%	13.546	93,7%	14.356	99,3%
Total	2016	51	,4%	865	6,0%	916	6,3%
	2017	321	2,2%	4.905	33,9%	5.226	36,2%
	2018	295	2,0%	3.963	27,4%	4.258	29,5%
	2019	147	1,0%	2.823	19,5%	2.970	20,5%
	2020	45	,3%	1.041	7,2%	1.086	7,5%
	Total	859	5,9%	13.597	94,1%	14.456	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Continuando con el análisis y, en atención al resultado obtenido después del cruce, para diseñar el índice de medición de avance de la CSE del RSH, se optó por seleccionar sólo a aquellos/as usuarios/as “puros” que se encuentran dentro del rango de vulnerabilidad en los dos momentos, dando una cifra de 13.546 usuarios/as.

Luego, se realizó una operación aritmética entre ambos índices por usuario de CSE del RSH. Después de ello, para aquellos que otorgaron un resultado negativo, se les asignó un valor de (-1) lo que significa que retrocedieron en la clasificación, (0) para aquellos que otorgaron un resultado neutro, lo que significa que se mantienen en la clasificación y, (1) para aquellos que otorgaron un resultado positivo, lo que significa que avanzan en la clasificación. El resultado de este ejercicio se presenta en el Cuadro 60. En dicho Cuadro se observa que el número de usuarios/as que se mantiene presenta una mayor composición porcentual para el período 2016-2020. Le sigue, en orden de importancia, aquellos que logran avanzar. Y, en tercer lugar, se encuentran aquellos que retroceden. Este último resultado de retroceso permite otorgar un sistema de alerta a los programas de créditos para ir en asistencia de aquellos que caen en este rango.

Por último, para obtener un resultado agregado a nivel de usuarios/as que retroceden, se mantienen o avanzan, se propone utilizar el indicador que se presenta en el Cuadro antes indicado, este es: $(N^{\circ} \text{pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones que se mantiene y/o avanza}_{T_n} \text{ de medición} / N^{\circ} \text{total de Usuarios}_{T_{\text{creditación}}}) * 100$. Para ese año de medición otorga un resultado de 30,5%

Además, se realizó este mismo ejercicio para el resto de los años para los cuales se contaban con datos. El resultado de los indicadores propuestos se presenta en el Cuadro 60 antes señalado.

En consecuencia, se propone utilizar un indicador como el que se presenta para medir focalización de los/as usuarios/as de los programas de créditos y sus resultados de avance para un período por definir. Este indicador de medición se propone en reemplazo al indicador inicialmente propuesto Tasa de variación del índice Valor Bruto de la Producción VBP/Crédito otorgado respecto del monto del crédito otorgado en el año t de pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones, cuya fórmula de cálculo es: $[(\text{Monto de VBP del rubro financiado} / \text{Monto del crédito otorgado en el rubro financiado en } t+3) - (\text{Monto de VBP del rubro financiado} / \text{Monto del crédito otorgado en el rubro financiado en } t) * 100]$. Este cambio se debe a que en estos momentos los Programas no realizan este tipo de medición y no levantan en terreno esta información. Sin embargo, se espera que, en el futuro próximo, se levante dicha información para obtener el numerador y denominador de este indicador de eficacia que logra medir el resultado intermedio a nivel de propósito para un período de cuatro años, dado que el actual sistema de información posee profundas deficiencias, dado que no tiene diseñado el sistema de registro para ingresar las variables que permitan cuantificar este indicadores.

Otro indicador de los propuestos en la MML es una medición de resultados intermedios que relaciona los activos y pasivos (activos/pasivos) y su variación, cuyos enunciados son: (1) Tasa de variación porcentual en el valor de los activos⁷³ de los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones para el período 2017-2020 (Eficacia/Resultado Intermedio), (2) Variación porcentual en la relación de Activos/Pasivos de los/as pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones para el período 2017-2020 (Eficacia/Resultado Intermedio) y (3) Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que aumentan la tasa de variación de la relación Activos/Pasivos, respecto al total de beneficiarios/as de los Programas (Eficacia/Resultados intermedios).

Los indicadores antes citados son relevantes para medir el avance de los/las usuarios/as de créditos. Sin embargo, las cifras contenidas en la base de datos de Estado de Situación no están actualizadas. Esta base tiene información que data del año 2004, pese a que se seleccionó información identificada como “vigente”. En el Cuadro 61 se presenta el análisis realizado, separando la información entre “activo” y “pasivo”. Cabe mencionar que los valores que se presentan en dicho Cuadro se encuentran expresados en UF. Por esta razón, llama la atención que aparezcan cifras mayores a las 3.500 UF como activos en la columna donde se describen los máximos. En este punto, se presume que los valores máximos de los activos presentados

⁷³ Un activo es un recurso controlado por la entidad como resultado de sucesos pasados, del que la entidad espera obtener, en el futuro, beneficios económicos. En la definición del glosario SICRE de INDAP, esta variable se mide como el valor de máquinas y equipos, animales.

pertencen a Personas Jurídicas. Si bien, el desglose de personas naturales y jurídicas se podría obtener al cruzar distintas variables del perfil del agricultor y de estado de situación de la BBDD, dada su estructura, el Panel no logra obtener una cifra acertada en este ámbito, porque, a modo de ejemplo, se presentan hasta 55 registros de “estados de situación” en un mismo ID (Cuadro 62).

Cuadro 60. Construcción de índice de Clasificación Social Económica del Registro Social de Hogares de usuarios al momento de acreditación y al 31.01.21.

AÑO	Avance de Clasificación CSE respecto del año de acreditación	Clasificación CSE de RSH hasta 70% al 31.01.21		Indicador de Medición Propuesto	Ejemplo de resultado
		Total			
		N	% del total de N		
2016	CSE retrocede	126	,9%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que retrocede Tn de medición / N° total de Usuarios Tacadreditación	,9%
	CSE se mantiene	630	4,7%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene Tn de medición/ N° total de Usuarios Tacadreditación	5,4%
	CSE avanza	101	,7%		
2017	CSE retrocede	768	5,7%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que retrocede Tn de medición / N° total de Usuarios Tacadreditación	5,7%
	CSE se mantiene	3.560	26,3%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene Tn de medición/ N° total de Usuarios Tacadreditación	30,5%
	CSE avanza	563	4,2%		
2018	CSE retrocede	596	4,4%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que retrocede Tn de medición / N° total de Usuarios Tacadreditación	4,4%
	CSE se mantiene	2.869	21,2%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene Tn de medición/ N° total de Usuarios Tacadreditación	24,7%
	CSE avanza	480	3,5%		
2019	CSE retrocede	383	2,8%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que retrocede Tn de medición / N° total de Usuarios Tacadreditación	2,8%
	CSE se mantiene	2.111	15,6%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene Tn de medición/ N° total de Usuarios Tacadreditación	18,0%
	CSE avanza	321	2,4%		
2020	CSE retrocede	112	,8%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que retrocede Tn de medición / N° total de Usuarios Tacadreditación	,8%
	CSE se mantiene	843	6,2%	N° ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene Tn de medición/ N° total de Usuarios Tacadreditación	6,8%
	CSE avanza	83	,6%		
Total usuarios/as acreditados/as que están dentro del rango al momento de la medición		13.546	100,0%		

Nota: n de medición corresponde al año de medición, que en el caso actual es el 2021 y el n de acreditación corresponde al año de acreditación, que para este caso fluctúa entre el año 2016 al 2020.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Por otro lado, al realizar un análisis de la descripción del tipo de activo y pasivo, se aprecia que los activos varían desde animales, construcciones, maquinarias e implementos, productos de bodegas, terrenos y mejoras, dinero en efectivo o simplemente el/la usuario/a declara que no presenta activos. En este punto, llama la atención que un ítem declarado en la base de datos como “sin activos” registra un valor de más de 111 mil UF en el año 2017. Y, por otro lado, existe una descripción “sin pasivos” que presenta una cifra como “máximo” de 86 UF (Cuadros 63).

En consecuencia, considerando las cifras contenidas en la base de datos denominada “Estado de Situación” se concluye que no es posible cuantificar este indicador para el período de evaluación. Sin embargo, es importante obtener los indicadores propuestos para poder medir el avance del usuario en estos términos, especialmente en lo que se refiere a la relación activo/pasivo medido entre un t_n y un t_{n+3} .

Como conclusión en esta materia, el índice de CSE del RSH se debe mantener actualizado para cada usuario/a, con el fin de observar su avance, mantención o retroceso y modernizar el sistema de estado de situación para observar fehacientemente los activos y pasivos de cada usuario/a y actualizarlo periódicamente para el otorgamiento de un crédito durante la temporada productiva. Con la aplicación de estas medidas podrá ser posible una mejor focalización.

Pese a lo anterior, igualmente se intentó obtener algún indicador en el estado de situación para el período evaluado a partir de los datos contenidos en la base de datos. El resultado de este análisis se presenta en los Cuadros 64, 65 y 66. En el Cuadro 64 se muestra el total de registros de pasivos y activos para cada año, para sumar y restar cada uno de estos registros en el período 2017-2020. En el Cuadro 65 se presenta el número de repeticiones según ID y registro de estado de situación. Y, finalmente, en el Cuadro 66 se obtiene que del total de 29.670 usuarios/as (100%), 29.220 usuarios/as (98,1%) poseen una proporción positiva de activos/pasivos y 250 usuarios/as (1,5%) poseen una proporción negativa, es decir, presentan más pasivos que activos.

Cuadro 61. Estado de situación vigente de usuarios, según tipo (activo - pasivo) y año

Año Estado Situación	Tipo							
	Activo				Pasivo			
	N	Media	Mínimo	Máximo	N	Media	Mínimo	Máximo
2004	819	203,46	-	2.417,87	225	67,80	-	2.027,69
2005	34.093	193,02	-	10.743,05	10.290	26,96	-	2.751,86
2006	16.271	178,00	-	6.878,54	5.027	27,31	-	2.923,85
2007	21.464	183,97	-	275.185,79	6.704	27,13	-	7.962,87
2008	15.126	177,36	-	65.838,92	4.898	26,19	-	1.891,90
2009	14.293	164,72	-	5.288,78	4.705	23,72	-	1.719,91
2010	13.878	163,47	-	9.060,09	4.815	22,54	-	1.031,95
2011	19.391	152,03	-	5.953,68	6.010	21,55	-	1.901,62
2012	18.294	157,49	-	110.838,72	5.520	25,91	-	6.934,68
2013	16.977	157,67	-	5.034,20	5.387	23,04	-	2.029,50
2014	19.197	159,88	-	7.816,13	5.811	26,80	-	5.159,73
2015	21.077	168,87	-	21.604,95	6.408	30,82	-	6.237,45
2016	20.561	161,84	-	6.429,99	6.360	26,11	-	2.304,68
2017	25.183	164,71	-	111.230,65	7.657	23,54	-	1.775,89
2018	24.739	161,37	-	5.249,09	7.404	22,74	-	7.758,12
2019	33.977	161,92	-	7.214,35	9.991	21,24	-	2.988,85
2020	25.797	180,77	-	84.200,37	7.766	55,94	-	145.901,81
2021	468	183,36	-	2.029,00	131	30,53	-	343,98
Total	341.605	169,06	-	275.185,79	105.109	27,36	-	145.901,81

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

**Cuadro 62. Estadísticos descriptivos de estado de situación vigente,
según N° de ID repetido y tipo (activo – pasivo)**

Estado Situación Duplicado	Tipo									
	Activo					Pasivo				
	N	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo	N	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
0	981	184	365	-	4.155	167	53,85	600,21	-	7.758,12
1	7.674	165	802	-	65.839	4.126	12,79	46,36	-	939,82
2	23.752	156	286	-	7.816	9.437	17,80	102,47	-	7.962,87
3	52.556	162	558	-	111.231	16.920	19,81	57,87	-	1.901,62
4	85.190	168	275	-	10.743	24.070	23,18	69,75	-	4.990,85
5	70.705	177	301	-	21.605	19.421	27,38	110,50	-	6.934,68
6	42.179	172	628	-	110.839	11.973	27,33	77,60	-	2.751,86
7	23.733	167	287	-	7.917	7.435	27,48	88,44	-	3.439,82
8	13.821	160	305	-	9.060	4.404	32,26	130,22	-	3.813,17
9	8.531	158	289	-	6.159	2.749	31,09	92,76	-	2.029,21
10	4.752	157	335	-	10.238	1.694	41,09	172,44	-	5.159,73
11	2.801	149	261	-	3.510	907	35,21	93,05	-	1.203,94
12	1.570	320	3.121	-	84.200	562	562,95	7.540,06	-	145.901,81
13	1.152	158	272	-	2.758	332	41,95	108,46	-	1.307,13
14	832	137	248	-	2.881	278	59,57	132,31	-	1.031,95
15	473	122	206	-	2.426	135	28,38	63,36	-	412,78
16	225	164	233	1	1.489	64	34,07	59,63	-	298,52
17	190	113	185	1	1.256	134	13,26	33,95	-	217,00
18	129	2.241	24.219	2	275.186	23	12,42	26,46	-	89,54
19	85	100	126	0	688	35	64,96	72,46	-	275,19
20	86	143	186	2	784	19	18,50	34,67	-	132,14
21	50	162	256	2	1.170	38	10,21	38,33	-	172,56
22	17	277	374	12	1.376	75	0,50	3,23	-	27,07
23	16	201	317	2	1.204	80	3,43	8,51	-	41,15
24	29	130	222	1	869	21	11,91	46,37	-	213,33
29	29	69	85	1	360	1	111,95		111,95	111,95
55	47	292	626	2	4.186	9	166,62	338,13	-	1.031,95
Total	341.605	169	660	-	275.186	105.109	27,36	559,78	-	145.901,81

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 63. Estadísticos descriptivos de estado de situación vigente, según descripción y tipo (activo – pasivo)

Descripción Activo-Pasivo	Tipo							
	Activo				Pasivo			
	N	Media	Mínimo	Máximo	N	Media	Mínimo	Máximo
ANIMALES	93.114	106,08	-	275.185,79				
ARRIENDOS					4.200	33,10	-	739,56
CONSTRUCCIONES	67.610	199,87	-	111.230,65				
DEUDA CORA					27	1,32	-	28,81
DEUDAS A INDAP					95.136	22,32	-	7.962,87
DEUDAS BANCARIAS					2.940	91,70	-	6.934,68
DEUDAS HIPOTECARIAS					62	361,06	-	5.159,73
DINERO EN EFECTIVO	4.394	63,62	-	8.078,04				
IMPUESTOS					96	6,55	-	137,59
MAQUINARIA E IMPLEMENTOS	66.912	72,37	-	37.945,72				
OTRAS DEUDAS					1.030	310,67	-	145.901,81
OTROS VALORES	6.850	132,66	-	84.200,37				
PRODUCTOS DE BODEGA	6.297	35,99	-	2.751,86				
SIN ACTIVOS	400	389,19	-	110.838,72				
SIN PASIVOS					1.618	0,08	-	86,00
TERRENOS Y MEJORAS	63.292	364,99	-	65.838,92				
VEHICULOS	32.736	148,03	-	5.273,25				
Total	341.605	169,06	-	275.185,79	105.109	27,36	-	145.901,81

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 64. Estado de situación vigente, según descripción y tipo (activo – pasivo). Período 2017-2020.

Año	Activo_Pasivo								
	Pasivo			Activo			Total		
	N	Media	% del total de N	N	Media	% del total de N	N	Media	% del total de N
2017	7.657	23,5	5,4%	25.183	164,7	17,7%	32.840	131,8	23,0%
2018	7.404	22,7	5,2%	24.739	161,4	17,4%	32.143	129,4	22,6%
2019	9.991	21,2	7,0%	33.977	161,9	23,8%	43.968	129,9	30,9%
2020	7.766	55,9	5,4%	25.797	180,8	18,1%	33.563	151,9	23,6%
Total	32.818	30,3	23,0%	109.696	166,9	77,0%	142.514	135,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

**Cuadro 65. Estado de situación vigente, según N° de repeticiones.
Período 2017-2020.**

N° copias	N° Observaciones	N° Repeticiones	ID Únicos
1	610	-	610
2	4.944	2.472	2.472
3	12.654	8.436	4.218
4	24.132	18.099	6.033
5	36.195	28.956	7.239
6	27.654	23.045	4.609
7	15.302	13.116	2.186
8	8.712	7.623	1.089
9	5.283	4.696	587
10	3.020	2.718	302
11	1.551	1.410	141
12	948	869	79
13	468	432	36
14	462	429	33
15	270	252	18
16	160	150	10
17	34	32	2
18	72	68	4
19	19	18	1
24	24	23	1
TOTAL	142.514	112.844	29.670

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 66. Estado de situación vigente, según ID. Período 2017-2020

Año	Activo_Pasivo					
	Pasivo		Activo		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
2017	131	,4%	6.762	22,8%	6.893	23,2%
2018	102	,3%	6.622	22,3%	6.724	22,7%
2019	124	,4%	8.950	30,2%	9.074	30,6%
2020	93	,3%	6.886	23,2%	6.979	23,5%
Total	450	1,5%	29.220	98,5%	29.670	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

3.4. Calidad (satisfacción de los beneficiarios efectivos, oportunidad, comparación respecto a un estándar)

3.4.1. Oportunidad

En relación con la medición de la calidad del servicio proporcionado, los Programas de Crédito no cuentan con encuestas de satisfacción usuaria para el período de evaluación, razón por la cual no es posible evaluar su calidad de servicio.

En este ámbito, sólo se visualizó que es posible medir la oportunidad de entrega de la asistencia financiera que otorga los programas dado que es una variable existente en la base de datos proporcionada al Panel. La construcción del índice “tiempo otorgamiento del crédito” consideró las variables “fecha de solicitud” y “fecha de aprobación del crédito”, haciendo una operación aritmética (sustracción), tomando en cuenta sólo los días hábiles y descontando los días festivos de los años del período de evaluación.

El resultado de este análisis se presenta en los siguientes cuadros, los cuales se encuentran desglosados por corto y largo plazo y largo plazo COBIN, según solicitudes de crédito, año y región.

En general, se observa que el proceso de otorgamiento del crédito en corto plazo, en promedio, es de 5 días. Llama la atención las cifras alcanzadas por los mínimos y máximos del año 2018, porque el mínimo es un número negativo (-11) y el número máximo (1.054) excede por mucho, el tiempo con respecto a su media. Se presume error de tipeo en el caso del número negativo. Sin embargo, los números de días de 262 en el 2017 y 2020 y el de 771 del 2019 son curiosos, porque equivalen a tramitaciones de largo tiempo. No obstante, se valora positivamente la media de días de tramitación que, si se actualizara el estado de situación en forma periódica, tendría un tiempo extra de demora, pero dicho lapso adicional, permitiría otorgar un crédito con más información y con datos actualizados (Cuadro 67).

Al observar estas cifras por región, se aprecia que las regiones que registran menos demora son Maule y Ñuble con 4 días. Las que registran más demora son Coquimbo y Antofagasta, esto puede deberse al número de profesionales dedicados a esta área. Y, las regiones que presentan cifras cercanas a la media son Arica-Parinacota y Araucanía. La cifra mínima registrada con un número negativo (-11) es de la Región de Los Ríos, claramente allí hubo un problema de digitación de las fechas (Cuadro 68).

En el largo plazo, el tiempo de demora en entregar un crédito es, en promedio, de 7 días. Dicha demora, en comparación con el corto plazo, se diferencia sólo en dos días. Sin embargo, llama la atención las cifras de máximos de días de tramitación para el otorgamiento del crédito de inversión, dado que estos datos superan los 195 días (Cuadro 69).

Al observar estas cifras por región, se observa que la región que registra menos demora, en número de días promedio, es Antofagasta con un poco de más de 4 días. La que registra más demora es Arica Parinacota. Y, las regiones que presentan cifras cercanas a la media son Araucanía y Los Ríos (Cuadro 70).

En largo plazo COBIN es de 54 días, observando un máximo de 143 días. En este caso, se debe analizar las razones de la demora de entrega del crédito, puesto que este período de tiempo de 143 días puede generar la pérdida de la oportunidad del proyecto (Cuadro 71).

En el ámbito territorial para el caso del Largo Plazo-COBIN, la región que ha operado este programa es la Araucanía en los años 2019 y 2020, pese a que existen otras regiones que poseen pueblos originarios en sus territorios (Cuadro 72).

En resumen, los Programas de Crédito de Corto y Largo Plazo otorgan un crédito en tiempos razonables. Sin embargo, estos plazos podrían ir en desmedro de realizar una evaluación acuciosa sobre el estado de situación de los/as usuarios/as, puesto que, tal como se evidencia en el capítulo respectivo, estos no son actualizados periódicamente.

En el caso del Programa Largo Plazo COBIN, se observa que el tiempo de los procesos de otorgamiento del crédito han ido aumentando. A ello se suma, el tiempo del proceso de evaluación que realiza la Comisión Indígena de CORFO para el otorgamiento de la garantía. Esta situación podría ser la causa de desincentivar la aplicación a este financiamiento por parte de los integrantes de los pueblos originarios de nuestro país, lo que se evidencia en la baja ejecución presupuestaria y bajísimo número de usuarios/as que acceden a este Programa, para el que se reconoce, posee incentivos atractivos en términos de tasa de interés del crédito y subsidios de apoyo a la organización.

Cuadro 67. Corto Plazo: N° de días de tramitación para la obtención del crédito, según solicitudes y año. Período de Evaluación 2017-2020.

Año Formalizacion	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
2017	40.210	5,20	3,00	6,860	0	262
2018	38.013	5,23	3,00	8,786	-11	1.054
2019	41.305	5,21	4,00	6,956	1	771
2020	35.250	5,34	4,00	6,686	0	262
Total	154.778	5,24	4,00	7,368	-11	1.054

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 68. Corto Plazo: N° de días de tramitación para la obtención del crédito, según solicitudes y región. Período de Evaluación 2017-2020.

Región	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Tarapacá	601	7,74	6,00	7,790	1	61
Antofagasta	836	8,76	5,00	13,441	1	77
Atacama	708	5,74	4,00	18,394	1	477
Coquimbo	3.314	9,32	6,00	11,268	1	236
Valparaíso	5.262	5,96	5,00	5,459	1	66
O'Higgins	13.189	4,46	2,00	6,398	1	218
Maule	21.422	4,28	3,00	5,114	0	160
Bio-Bio	10.243	4,89	3,00	5,755	1	136
Araucanía	31.669	5,18	4,00	6,561	0	262
Los Lagos	28.831	4,81	4,00	7,141	0	771
Aysén	3.574	5,49	3,00	18,874	1	1.054
Magallanes y la Antártica Chilena	472	5,48	3,00	5,803	1	40
Metropolitana	2.957	4,37	3,00	5,173	1	71
Los Ríos	18.689	7,01	5,00	7,632	-11	229
Arica-Parinacota	1.471	5,17	3,00	7,075	1	84
Ñuble	11.540	4,85	3,00	6,073	1	119
Total	154.778	5,24	4,00	7,368	-11	1.054

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 69. Largo Plazo: N° de días de tramitación para la obtención del crédito, según solicitudes y año. Período de Evaluación 2017-2020.

Año Formalizacion	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
2017	13.680	7,07	4,00	10,963	0	702
2018	12.981	7,49	5,00	8,845	1	196
2019	14.280	7,33	5,00	8,073	0	235
2020	11.675	6,75	5,00	8,753	1	225
Total	52.616	7,17	5,00	9,237	0	702

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 70. Largo Plazo: N° de días de tramitación para la obtención del crédito, según solicitudes y región. Período de Evaluación 2017-2020.

Región	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Tarapacá	127	6,87	5	5,445	1	28
Antofagasta	237	4,40	3	5,217	1	34
Atacama	305	6,06	4	7,298	1	99
Coquimbo	1.125	9,61	7	9,274	1	94
Valparaíso	3.060	7,53	5	8,356	1	130
O'Higgins	2.545	6,77	4	7,617	1	137
Maule	8.209	6,99	4	8,675	1	134
Bio-Bio	3.169	6,92	5	8,421	1	165
Araucanía	8.710	7,71	5	9,973	1	179
Los Lagos	11.364	6,32	5	6,355	-	196
Aysén	1.370	7,62	4	25,337	1	702
Magallanes y la Antártica Chilena	316	8,50	4	15,293	1	181
Metropolitana	1.447	6,06	4	7,229	1	99
Los Ríos	6.791	7,76	5	8,333	1	138
Arica-Parinacota	333	13,13	9	18,658	-	235
Ñuble	3.508	7,19	5	7,247	1	104
Total	52.616	7,17	5	9,237	-	702

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 71. Largo Plazo COBIN: N° de días de tramitación para la obtención del crédito, según solicitudes y año. Período de Evaluación 2017-2020.

Año	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Formalización						
2019	4	30,25	31,50	23,82	5,00	53,00
2020	8	66,50	46,50	48,56	11,00	143,00
Total	12	54,42	46,50	44,43	5,00	143,00

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro 72. Largo Plazo - COBIN: N° de días de tramitación para la obtención del crédito, según solicitudes y región. Período de Evaluación 2017-2020.

Región	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Araucanía	12	54,42	46,50	44,429	5	143
Total	12	54,42	46,50	44,429	5	143

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

3.4.2. Pertinencia

Un aspecto a considerar en la evaluación de la dimensión de calidad es el de la *pertinencia*, que en el contexto de los programas de Crédito se asociará para efectos de este análisis a los rubros que reciben el financiamiento dado por estos Programas a los usuarios/as INDAP.

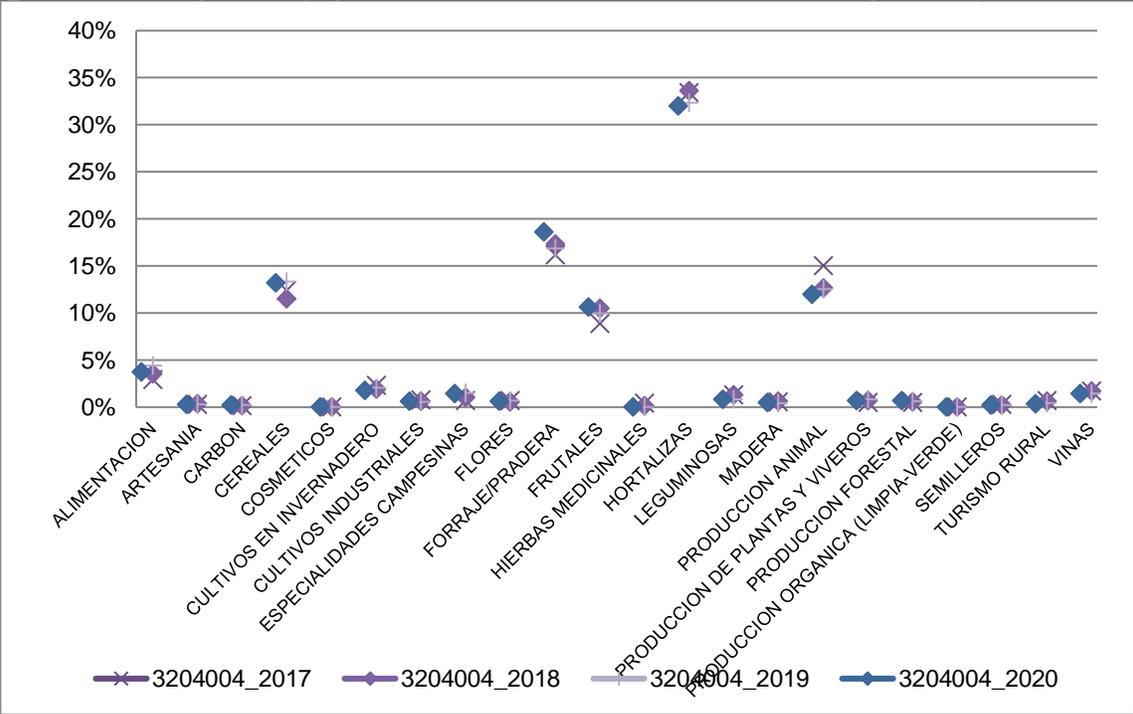
El examen al financiamiento vía Programas de Crédito para ciertos rubros será un indicador relevante de la orientación productiva que posee la Agricultura Familiar Campesina, grupo que históricamente es abordado por el quehacer institucional de INDAP, de acuerdo con lo que declara la institución tanto en sus definiciones estratégicas como en su oferta programática (ver sección Descripción).

La información del rubro es indicada por los/as usuarios solicitantes de los créditos en los antecedentes que conforman la solicitud que es evaluada en primera instancia por las Agencias de Área, de acuerdo con los procesos que contempla la gestión de los Programas y que se describen en el Anexo 3A.

En el caso de los créditos de Corto Plazo, las Figuras 4 y 5 presentan la participación porcentual de cada rubro en los totales de crédito por año, y el monto promedio de crédito, respectivamente.

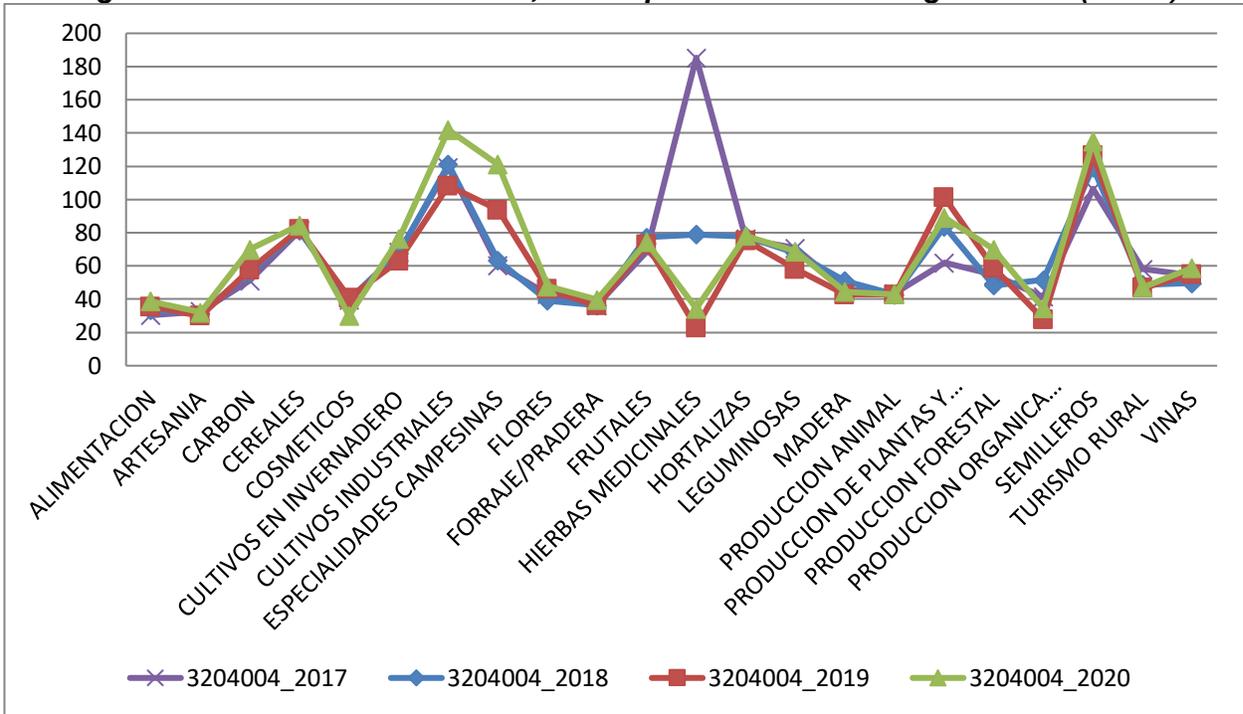
Nuevamente, al igual que en el análisis a los *niveles de producción* y eficacia de los Programas, se aprecia un comportamiento estable, lo que habla de un nivel importante de continuidad e inercia en la ejecución del otorgamiento de estos créditos en la población. Este es solamente interrumpido por eventos y situaciones puntuales, como en el caso del rubro "Hierbas Medicinales" que, sin embargo, representa una proporción muy menor de los créditos otorgados.

Figura 4. Participación (%) de cada Rubro en Totales de Crédito por año, Corto Plazo



Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

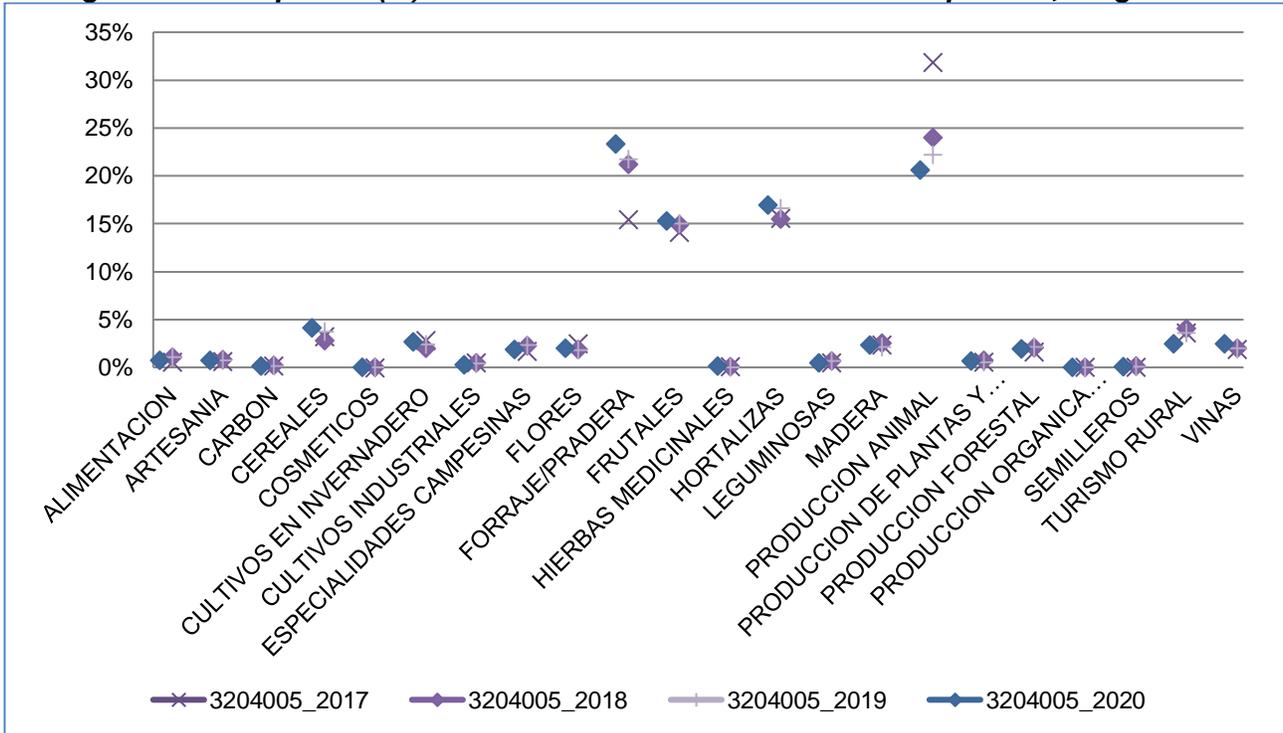
Figura 5. Créditos de Corto Plazo, monto promedio crédito según Rubro (en UF)



Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

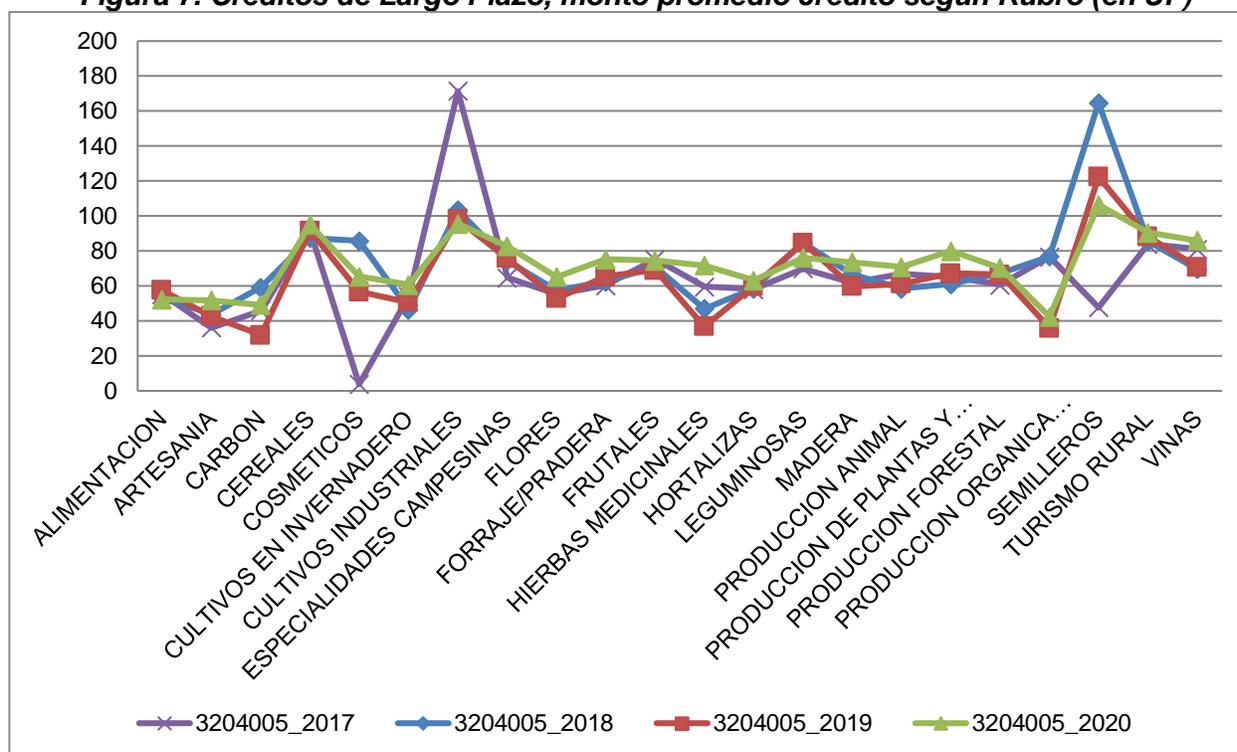
En el caso del Programa de Crédito de Largo Plazo la conclusión de las cifras ilustradas por las Figuras 6 y 7 es similar. Solo en el rubro "Producción Animal", que es de gran relevancia en términos de proporción relativa, se observa un comportamiento algo más disímil en su participación a lo largo del período evaluado. Sin embargo, en términos de montos promedio de créditos entregados su patrón es bastante estable.

Figura 6. Participación (%) de cada Rubro en Totales de Crédito por año, Largo Plazo



Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

Figura 7. Créditos de Largo Plazo, monto promedio crédito según Rubro (en UF)



Fuente: Elaboración propia con datos INDAP.

La concentración en los 4 o 5 principales rubros en los Créditos de Corto Plazo y Largo Plazo se presenta en el Cuadro 73. Esta es reflejo de los patrones observados en el análisis anterior, y sintetiza el juicio respecto a la importante presencia de rubros tradicionales de la Agricultura en el acceso a los Programas de Crédito, situación que es constante a lo largo de todo el período evaluado. Si bien los Programas no explicitan en sus definiciones o niveles de objetivos consideraciones respecto a la pertinencia del financiamiento, la baja participación de rubros que en el relato y definiciones institucionales tienen una importancia mayor y suponen un mayor valor agregado, como el Turismo Rural (1% en CP a 3% en LP) o la Alimentación (4% en CP y 1% en LP), poseen bajísimas participaciones en los Programas de Crédito bajo evaluación durante el período.

Cuadro 73. Cálculo de Concentración (C4 y C5) Principales Rubros, Créditos de Corto y Largo Plazo.

	2017		2018		2019		2020	
	Corto Plazo	Largo Plazo						
C4 (PRODUCCIÓN ANIMAL, HORTALIZAS, FORRAJE/PRADERA, CEREALES)	77%	66%	75%	64%	75%	64%	76%	65%
C5 (C4 + FRUTALES)	86%	80%	86%	79%	85%	79%	86%	80%

Fuente: Elaboración propia con datos INDAP

Por último, en lo que respecta a la calidad de la inversión realizada, con la información registrada en los sistemas de información de INDAP y proporcionada a este Panel, no es posible evaluar aspectos de calidad en relación con el uso de los recursos, a partir de información de una caracterización de las inversiones realizadas por los usuarios/as beneficiarios de los Programas de Crédito de INDAP. En las entrevistas y reuniones de trabajo efectuadas en el marco de esta evaluación, INDAP ha señalado que en algunos casos

esta información sobre el destino y uso de los recursos es solo conocimiento de los profesionales y ejecutivos de las Agencias de Área INDAP que gestionan los créditos a nivel local, y se encuentra en forma no sistematizada para un uso a nivel de gestión o planificación de los Programas.

4. ECONOMÍA

4.1. Antecedentes presupuestarios

Los recursos asignados a créditos de corto plazo, largo plazo y largo plazo COBIN, equivalen en promedio a un 33,1% del presupuesto total de INDAP, siendo el de mayor importancia dentro de todos los programas financiados por esta institución en el periodo evaluado.

La participación de los programas de créditos dentro del total del presupuesto INDAP se incrementó en un 0,7% entre 2017 y 2021. En este periodo el crecimiento anual de recursos asignados a créditos creció en un 4%, siendo mayor al aumento experimentado en el presupuesto total de la institución que lo hizo en un 3%, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 74. Presupuesto total del programa 2017-2021 (miles de \$2021)

Año	Presupuesto total del programa con fuentes identificadas en Ley de Presupuestos*	Presupuesto del programa proveniente de la Institución Responsable** (a)	Presupuesto Total Institución Responsable (b)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%) (a/b)
2017	98.255.504	98.255.504	299.448.330	32,8%
2018	99.627.930	99.627.930	300.044.684	33,2%
2019	102.619.272	102.619.272	304.693.179	33,7%
2020	102.287.832	102.287.832	311.707.724	32,8%
2021	101.878.430	101.878.430	308.383.838	33,0%
% Variación 2017-2021	4%	4%	3%	0,7%

Fuente: INDAP Anexo 5

4.2. Fuentes y uso de recursos financieros

Las fuentes de financiamiento provienen en un 100% de la institución responsable (INDAP) para créditos de corto y largo plazo. En el caso de créditos largo plazo COBIN, por las características propias de dicho programa, los usuarios/as que solicitan el préstamo para financiar proyectos deben aportar un porcentaje de la inversión, en complemento al crédito requerido.

Ninguno de los programas evaluados cuenta con financiamiento de otras instituciones públicas.

A continuación, se presentan las distintas fuentes de financiamiento de los programas evaluados en el periodo 2017 – 2021:

Cuadro 75. Fuentes de Financiamiento del Programa, período 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

Fuentes de Financiamiento	2017		2018		2019		2020		2021		Variación 2017 - 2021
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias	98.255.504	100,0%	99.627.930	100,0%	102.619.272	100,0%	102.287.832	99,99%	101.878.430	100,0%	3,7%
1.1. Asignación específica al Programa	84.086.967	85,6%	84.813.909	85,1%	88.212.244	86,0%	88.044.309	86,06%	88.001.277	86,4%	4,7%
1.2. Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros)	14.168.537	14,4%	14.814.021	14,9%	14.407.028	14,0%	14.243.523	13,92%	13.877.153	13,6%	-2,1%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	---
2. Extrapresupuestarias	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	11.966	0,01%	-	0,0%	---
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	11.966	0,01%	-	0,0%	---
Total (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	98.255.504	100,0%	99.627.930	100,0%	102.619.272	100,0%	102.299.798	100,00%	101.878.430	100,0%	3,7%

Fuente: INDAP Anexo 5

El presupuesto asignado por ley a los programas representa en promedio el 86% del presupuesto total de los créditos evaluados, donde las solicitudes anuales en los procesos de formulación de Ley de Presupuesto obedecen a asignaciones con recursos de continuidad.

El aporte de INDAP en ST 21 y 22 a los programas de créditos, es en promedio un 14% del total de financiamiento de estos, lo cual guarda relación con la importancia de los préstamos dentro de los servicios que entrega INDAP (33%). En opinión del panel, el aporte de la institución a los programas de crédito debería experimentar un crecimiento en ST 29 para actualizar en forma permanente los sistemas de información para la operación de estos. El último sistema de registro de créditos "SUF" data del año 2010. El servicio no informó el porcentaje del ST 29 que es asignado a los programas de créditos.

Para el caso de los créditos de corto plazo y largo plazo, se observa una oportunidad de lograr liberar recursos para aumentar cobertura a nuevos/as agricultores/as, usuarios/as de INDAP, potenciando el trabajo desarrollado con Banco Estado. En este sentido, aquellos/as potenciales beneficiarios/as con historia crediticia en INDAP y algún grado de formalidad podrían postular a créditos comerciales en Banco Estado. En efecto, considerando el estudio de la línea base^{74,75} de INDAP, este expresa que el 22% de usuarios/as del perfil "comercial" y el 9% del perfil "multiactivos", que toman créditos, lo hacen a través del Banco Estado.

Para efectos de evaluar la posibilidad de liberar recursos para nuevos/as usuarios/as de créditos INDAP, a través de egresos de antiguos beneficiarios de estos hacia la banca tradicional, se analizó el diferencial de tasas entre las operaciones de INDAP, del Sistema Bancario y del segmento agrícola del Banco Estado. De acuerdo con la normativa vigente INDAP, las tasas de interés vigentes son las siguientes:

⁷⁴ INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA. 2018. Línea de base usuarios de INDAP 2015. Resumen Ejecutivo N°15. Informe Final. N°14.

⁷⁵ El capítulo que hace referencia al financiamiento de los usuarios, en la página 335 del informe final N°14, menciona la salvedad que cada productor podía mencionar más de una fuente de financiamiento, por lo que la suma de los porcentajes no es igual a 100.

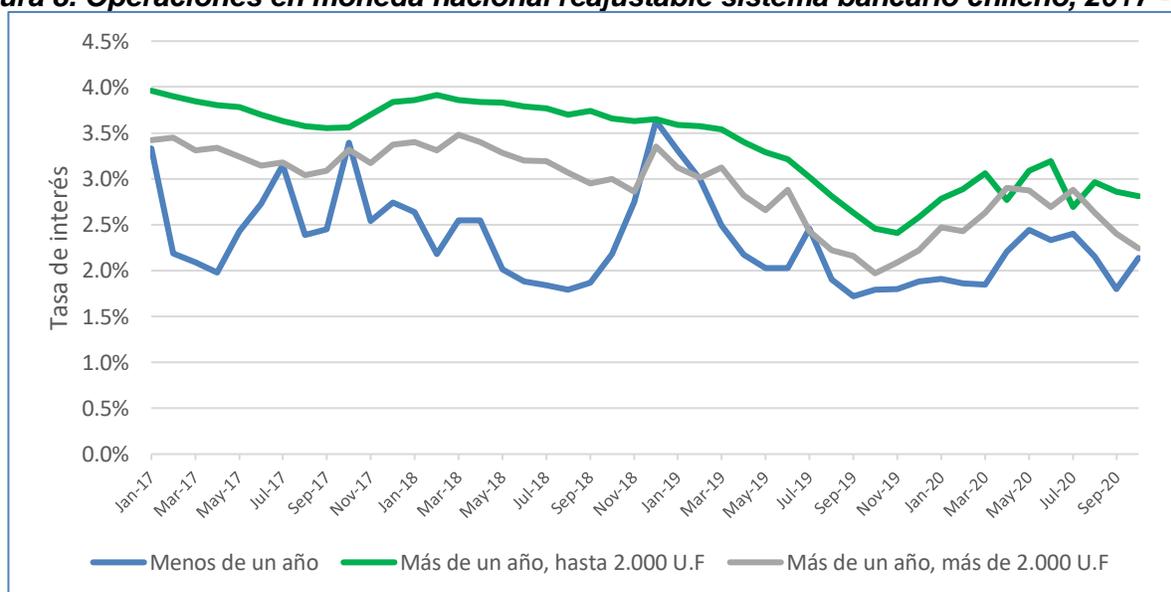
Cuadro 76. Tasas de interés INDAP

INDAP - Créditos de Corto y Largo Plazo			INDAP Largo Plazo COBIN	
Monto de Préstamo	Tasa Anual 2017	Tasa Anual 2019	Monto de Préstamo	Tasa Anual 2019
Individual 80 -300 UF, hasta 1 año	5% créditos reajustables; 9% créditos no reajustables	0,5% anual para los créditos reajustables; 3% anual para los créditos no reajustables		
Persona Jurídica 900-3.000 UF hasta 1 año				
Individual 150 - 500 UF 1 a 10 años	5% créditos reajustables	0,5% anual para los créditos reajustables; 3% anual para los créditos no reajustables	Individual hasta 500 UF desde 12 meses hasta 10 años	Reajustable en UF+0,5%
Persona Jurídica 900 -3.000 UF 1 a 10 años			Persona Jurídica hasta 10.000 UF desde 12 meses hasta 10 años	

Fuente: INDAP

En un análisis comparado con Bancos y Cooperativas, reguladas por la CMF se puede observar que para operaciones reajustables en UF, las tasas anuales en el periodo evaluado han oscilado a un valor promedio de UF+2,88%, según se aprecia en la siguiente gráfica:

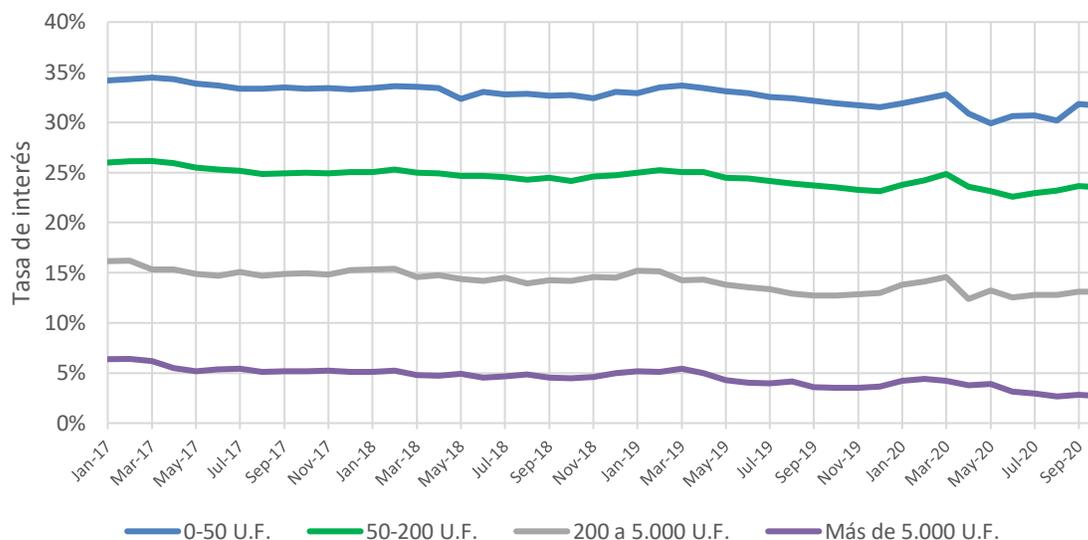
Figura 8. Operaciones en moneda nacional reajutable sistema bancario chileno, 2017 - 2020



Fuente: Comisión para el Mercado Financiero, CMF

En tanto, para créditos de más de 90 días en pesos corrientes (no reajutable), el valor promedio de tasa en el mismo periodo ha sido de 19% anual, lo cual se presenta a continuación:

Figura 9. Operaciones en moneda nacional no - reajutable sistema bancario chileno, 2017 - 2020



Fuente: Comisión para el Mercado Financiero, CMF

De las gráficas anteriores, se puede concluir que las tasas de interés de créditos en el mercado tradicional son 5,76 veces superiores en el caso de operaciones reajustables y 6,3 veces más altas para operaciones no reajustables, respecto a las tasas de créditos INDAP.

En cuanto a las operaciones del segmento agrícola informadas por Banco Estado para créditos de capital de trabajo (corto plazo) y de inversiones (largo plazo), se tiene un valor promedio en el periodo 2017 – 2020 de tasa de interés de estas colocaciones de 1,29%⁷⁶ mensual no reajutable, lo que equivale a un 15,48% anual, y una tasa de interés preferencial para usuarios/as INDAP de 1,2% (para cualquier monto)⁷⁷ correspondiente a 14,4% anual, siendo superiores en alrededor de 5 veces respecto a las tasas de interés de créditos INDAP.

Estas significativas diferencias, muestran el elevado costo de oportunidad que para un beneficiario INDAP puede tener el acceder a la banca tradicional y por consiguiente, constituyen incentivos no virtuosos para egresar de la asistencia INDAP en materia de préstamos. En efecto, de acuerdo con el cruce de información entre usuarios/as INDAP que acceden a créditos de corto y largo plazo tanto en dicha institución como en Banco Estado, estos alcanzan a un total de 1.122 agricultores que representan un 1,3% del total de beneficiarios con colocaciones INDAP.

Por otra parte, en el caso de créditos largo plazo COBIN solo para el año 2020 obtuvo aportes extrapresupuestarios que alcanzaron un 0,01% del total de montos de los programas evaluados. Sin embargo, es importante aclarar que estos aportes son al proyecto que logró financiamiento, no al programa, por lo tanto, es parte de los flujos de caja del proyecto financiado.

Una de las características de los créditos COBIN son las garantías CORFO que acompañan una solicitud que es validada por dicho servicio. Por lo tanto, desde el punto de vista de focalización, este tipo de proyectos puede ser en primera instancia financiado a través de Banco Estado, liberando recursos de INDAP (en administración y producción) para refocalizarlos en los créditos directos a usuarios/as individuales o colectivos de corto y largo plazo.

⁷⁶ Base de datos Banco Estado créditos segmento agrícola, periodo 2017-2020, proporcionada en el marco de la presente EPG 2021.

⁷⁷ Oferta de valor usuario INDAP, Subgerencia segmentos, Gerencial Comercial, Banco Estado, 2021.

Respecto del gasto total del programa se observó una reducción de 6% entre 2017 y 2020:

Cuadro 77. Gasto Total del Programa, período 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2017	99.959.974	-	99.959.974
2018	99.175.855	-	99.175.855
2019	102.115.295	-	102.115.295
2020	94.340.124	-	94.340.124
Variación 2017-202	-6%	-	-6%

Fuente: INDAP Anexo 5

El desglose de gasto devengado se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 78. Desglose del Gasto Devengado en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Transferencias, Inversión y otros, período 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

Subtítulo	2017		2018		2019		2020		Variación 2017-2020
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Personal	12.423.385	12%	12.530.262	13%	12.773.288	13%	12.558.779	13%	1%
Bienes y Servicios de Consumo	2.331.997	2%	2.294.045	2%	2.150.206	2%	1.759.681	2%	-25%
Transferencias	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	---
Inversión	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	---
Otros (Asignaciones créditos evaluados)	85.204.591	85%	84.351.547	85%	87.191.801	85%	80.021.664	85%	-6%
Total	99.959.974	100%	99.175.855	100%	102.115.295	100%	94.340.124	100%	-6%

Fuente: INDAP Anexo 5

El principal componente de gasto corresponde a "otros", con un 85%, que corresponde a los recursos asignados a las respectivas partidas presupuestarias de los programas de préstamos INDAP, antes descritos.

En términos absolutos la baja del gasto devengado entre 2017 y 2020 se explica principalmente por el monto de créditos ("otros"), con una reducción de \$5.183 millones. La mayor baja porcentual de gasto corresponde a Bienes y Servicios de Consumo que experimentó una contracción de 25%.

El siguiente cuadro muestra el gasto total de los programas de crédito según uso:

Cuadro 79. Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

Año	Item	Gasto Producción	Gasto Administración	TOTAL	% (RR.HH vs. Otros Gastos)
2017	Recursos Humanos	0	12.423.385	12.423.385	12%
	Otros Gastos	85.204.591	2.331.997	87.536.589	88%
	Total	85.204.591	14.755.383	99.959.974	-----
	% (Gasto Produc. vs. Admin)	85%	15%	-----	-----
2018	Recursos Humanos	0	12.530.262	12.530.262	13%
	Otros Gastos	84.351.547	2.294.045	86.645.592	87%
	Total	84.351.547	14.824.308	99.175.855	-----
	% (Gasto Produc. vs. Admin)	85%	15%	-----	-----
2019	Recursos Humanos	0	12.773.288	12.773.288	13%
	Otros Gastos	87.191.801	2.150.206	89.342.007	87%
	Total	87.191.801	14.923.494	102.115.295	-----
	% (Gasto Produc. vs. Admin)	85%	15%	-----	-----
2020	Recursos Humanos	0	12.558.779	12.558.779	13%
	Otros Gastos	80.021.664	1.759.681	81.781.345	87%
	Total	80.021.664	14.318.460	94.340.124	-----
	% (Gasto Produc. vs. Admin)	85%	15%	-----	-----

Fuente: INDAP Anexo 5

El 85% del gasto está destinado a la producción de componentes (entrega de créditos). El 15% de gastos administrativos se descompone en un 13% (ST21) a recursos humanos y un 2% a bienes y servicios de consumo (ST22). Estas proporciones de uso del presupuesto gastado han sido homogéneas durante el periodo evaluado.

El gasto de producción por componente fue el siguiente:

Cuadro 80. Gasto de Producción de los componentes del Programa, período 2017- 2020 (Miles de \$ 2021)

Componentes: Créditos	2017		2018		2019		2020		Variación 2017-2020 %
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Corto Plazo	59.759.081	70,1%	59.251.347	70,2%	61.010.592	70,0%	55.682.576	69,6%	-7%
Largo Plazo	25.445.510	29,9%	25.100.200	29,8%	25.993.084	29,8%	23.830.167	29,8%	-6%
Largo Plazo COBIN	0	0,0%	0	0,0%	188.126	0,2%	508.920	0,6%	171%
Total	85.204.591	100,0%	84.351.547	100,0%	87.191.801	100,0%	80.021.664	100,0%	-6%

Fuente: INDAP Anexo 5

En promedio el 70% del gasto de producción se destina al componente 1 "Créditos de corto plazo", correspondiendo al de mayor importancia dentro de los programas de crédito INDAP. Los créditos de largo plazo representan el 29.8% dentro del gasto en los componentes evaluados. A partir del año 2019, INDAP comenzó a registrar gasto en créditos de largo plazo COBIN, que representa menos del 1% del total.

El gasto en componentes registró una baja de 6% en el periodo evaluado, donde los créditos de corto y largo plazo registraron caídas de 7% y 6% respectivamente. De esta manera, la baja en el gasto devengado total del Programa está explicado por la reducción de gastos en estos dos componentes.

Por otra parte, el gasto en el componente de créditos de largo plazo COBIN, registró un incremento de más del doble entre 2019 y 2020, sin embargo, su representación dentro del total de gastos de producción sigue inferior al 1%. En efecto, registró un significativo bajo nivel de ejecución presupuestaria los años 2019 (6%) y 2020 (17%), lo cual evidencia un problema de diseño y estrategia, al no estar logrando cobertura efectiva, según se detalló en el capítulo de Implementación.

4.3 Ejecución presupuestaria del programa

Desde 2017 los programas habían experimentado leves bajas en la ejecución del gasto sobre el presupuesto vigente (C/B), alcanzando niveles de ejecución sobre el 98% en cuanto a presupuesto vigente y de 100% respecto al inicial. Sin embargo, el año 2020 se registró una baja importante en la ejecución del gasto, llegando a niveles de 92%. tanto del presupuesto vigente como respecto a la ley de presupuestos (presupuesto inicial). Así, la ejecución presupuestaria muestra una baja de 7% sobre el presupuesto vigente y de 9% respecto a la ley de presupuestos desde 2017 a 2020, según se detalla a continuación:

Cuadro 81. Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria, período 2017- 2020
(Miles de \$ 2021)

Año	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
2017	98.255.504	100.174.797	99.959.974	100%	102%
2018	99.627.930	99.717.152	99.175.855	99%	100%
2019	102.619.272	103.909.505	102.115.295	98%	100%
2020	102.287.832	102.191.356	94.340.124	92%	92%
Variación 2017-2020	4%	2%	-6%	-7%	-9%

Fuente: INDAP Anexo 5

La disminución de la ejecución presupuestaria registrada el año 2020 coincide con el inicio y periodo crítico de la pandemia y sus efectos sobre la economía real, afectando la producción y la demanda de bienes y servicios a nivel global. Esta baja va en línea con las proyecciones del Banco Central para 2020, de un decrecimiento del PIB en el rango 6.25% - 5.75%⁷⁸. De esta manera, la hipótesis detrás de la subejecución del año 2020 obedece a factores exógenos fuera del ámbito de control de INDAP.

4.4 Aportes de Terceros⁷⁹

Los programas de crédito de INDAP no consideran financiamiento externo de otras reparticiones públicas.

De los programas evaluados, los créditos largo plazo COBIN, son los únicos que contemplan aportes extrapresupuestarios, el cual está dirigido para el “proyecto” específico que postula al crédito. Así, en el caso de los créditos COBIN “individuales”, el privado debe aportar un 10% del total del proyecto (el rango de crédito es 0 a 500UF). Por otra parte, para créditos COBIN “asociativos” el monto del aporte del solicitante

⁷⁸ Informe de Política Monetaria (IPoM) Diciembre 2020, Banco Central

⁷⁹ Ver documento “Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías” III.3 y Anexo II; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135135_doc_pdf.pdf

dependerá del porcentaje de participación de integrantes indígenas en la persona jurídica beneficiaria del crédito.

Cuadro 82. Porcentaje de aporte propio, usuarios COBIN

Conformación indígena	50% +1 < o = x <75%	75% +1 < ó = x <100%	X = 100%
Persona jurídica Rango crédito 0 – 5.000 UF	40%	10%	0%
Persona jurídica Rango crédito 5.000 – 10.000 UF	40%	20%	0%

Fuente: INDAP, División asistencia financiera

El aporte del usuario de créditos COBIN es al proyecto que logró financiamiento, no al programa, por lo tanto, es parte de los flujos de caja del proyecto presentado. INDAP no recibe aporte privado de ningún tipo para este tipo de programa como flujo de crédito.

Para el periodo evaluado, recién al año 2020 se registró el primer aporte de privados a proyectos que solicitaron créditos largo plazo COBIN, que alcanzó a M\$11.966, representando un 0,01% del total de presupuesto vigente de INDAP:

Cuadro 83. Aportes de privados de usuarios de proyectos L/P COBIN (M\$ 2021)

Año	2017	2018	2019	2020
Monto	0	0	0	11.966

Fuente: INDAP, División asistencia financiera

4.5 Recuperación de Gastos⁸⁰

La recuperación de gastos de los programas de créditos es estratégica para INDAP, toda vez que estos representan en promedio un 25% del total de ingresos proyectados del servicio en cada Ley de Presupuestos; un 78% del gasto devengado en créditos; y, un 76% del presupuesto inicial asignado a préstamos, incidiendo en consecuencia directamente en la capacidad del servicio para la continuidad de sus programas.

Cuadro 84. Recuperación de gastos en ley de presupuestos y gasto devengado en Préstamos (M\$2021)

Item	2017	2018	2019	2020
Recuperaciones según Ley Presupuestos (M\$2021)	68.538.367	79.400.909	79.743.603	79.591.790
Ley Presupuestos INDAP	299.448.330	300.044.684	304.693.179	311.707.724
Presupuesto inicial programas evaluados	98.255.504	99.627.930	102.619.272	102.287.832
Gasto Devengado Préstamos	99.959.974	99.175.855	102.115.295	94.340.124
% Recuperaciones según Ley de Presupuestos/Ley de presupuestos total INDAP	23%	26%	26%	26%
% Recuperaciones según Ley de Presupuestos/Presupuesto inicial programas evaluados	70%	80%	78%	78%
% Recuperaciones según Ley de Presupuestos/Gasto devengado en programas de crédito	69%	80%	78%	84%

Fuente: Elaboración propia en base a información Ley de Presupuestos, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

⁸⁰ Ver documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías" Anexo II; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135135_doc_pdf.pdf

Durante el periodo evaluado se otorgaron 207.406 créditos por un total de M\$311.184.469 (M\$ 2021), de los cuales el 65% se ha recuperado al año 2020, según el siguiente detalle:

Cuadro 85. Recuperación de créditos otorgados en el periodo 2017 – 2020 (M\$ 2021)

Créditos	M\$ Ejecutados	M\$ Recuperados	% Recuperación
CREDITOS CORTO PLAZO	232.418.510	171.721.287	74%
CREDITOS LARGO PLAZO	97.974.234	44.470.883	45%
LARGO PLAZO COBIN	699.132	68.906	10%
TOTAL	331.091.877	216.261.076	65%

Fuente: Elaboración propia en base a información INDAP

Los créditos de corto plazo, que por su característica de hasta 1 año plazo, es el que registra el mayor porcentaje de recuperación que alcanzó un 74% al año 2020. En el otro extremo, los créditos COBIN registran un 10% de recuperaciones al 2020, lo cual obedece a su condición de largo plazo y que el inicio de la entrega de estos préstamos comenzó el año 2019. En cuanto a créditos de largo plazo otorgados en el periodo 2017 – 2020, se contabiliza una recuperación del 45%.

Al revisar el detalle de créditos de corto plazo otorgados en el periodo 2017 y 2019, que, a la fecha, y por las características propias de normativa de estos préstamos, deberían tener un 100% de recuperaciones, se observa un promedio de recuperaciones de 91%, según el siguiente detalle:

Cuadro 86. Recuperación créditos corto plazo

Año	M\$ Ejecutados	M\$ Recuperados	% Recuperación
2017	59.496.400	55.242.511	93%
2018	56.626.614	52.007.866	92%
2019	60.947.665	53.653.137	88%
2020	55.347.831	10.817.773	20%
TOTAL CORTO PLAZO	232.418.510	171.721.287	74%

Fuente: Elaboración propia en base a información INDAP

Las recuperaciones de créditos de corto plazo otorgados previo al 2020 que no llegan al 100%, impactan de manera directa el “nivel de riesgo” de mora y de potenciales castigos.

La División de Gestión Financiera de INDAP elabora un informe de gestión anual en el que se da cuenta de los balances de los créditos en operación vigentes al 31 de diciembre de cada año t. En ellos se registran las recuperaciones de todos los créditos, con las siguientes definiciones contables:

- **Vencimientos según balance:** Corresponde al compromiso de pago de las colocaciones realizadas al 31 de Diciembre del año t-1, que tienen vencimientos el año t, más los vencimientos de colocaciones que se producen dentro del año t que tienen un vencimiento dentro del mismo año. Representan un compromiso de capital, reajustes e intereses con la Institución.
- **Recuperaciones del periodo:** Son aquellas recuperaciones que provienen de los vencimientos de los créditos que debieran pagar en el periodo o año acordado. No incluye recuperaciones anticipadas ni morosas de años anteriores.
- **Recuperaciones Totales:** Considera las recuperaciones del periodo, recuperaciones anticipadas y aquellas morosas de años anteriores.

A continuación, se presenta el desempeño de recuperaciones para el periodo evaluado:

Cuadro 87. Balance recuperaciones totales 2017 – 2020 (M\$ 2021)

Item	2017	2018	2019	2020	Variación 2017-2020
Vencimientos	88.862.386	90.279.965	91.108.405	94.582.724	6,44%
Recuperación del periodo	71.328.257	73.569.349	73.294.582	75.164.496	5,38%
% Recuperado del periodo	80,3%	81,5%	80,4%	79,5%	-1,00%
Recuperación total	80.316.847	83.068.357	83.359.295	85.219.712	6,10%
% Recuperado total	90,4%	92,0%	91,5%	90,1%	-0,33%

Fuente: Elaboración propia en base a información INDAP

Del cuadro anterior, se observa que, en función de los vencimientos de compromisos de pago de cada año, en promedio el 91% del capital ejecutado en préstamos es recuperado, mostrando además una tendencia al alza desde 2017 al 2019 y una baja el año 2020 donde el porcentaje de cumplimiento de pagos al vencimiento de los compromisos decreció en -0,33% respecto al 2017. En volúmenes de recuperación se observa un incremento entre 2017 y 2019, con un crecimiento de 6,1% en el monto de recuperaciones totales. Lo anterior, es fundamental para la sostenibilidad del programa de créditos, dada la dependencia del presupuesto anual del servicio a los ingresos propios generados desde las recuperaciones de préstamos.

Una situación observada en la información del universo de créditos otorgados en el periodo evaluado es la existencia de una sobre-recuperación de créditos, con casos mayores al 100% en monto recuperado respecto de lo ejecutado como operación de créditos, para un total de 5.692 préstamos. La hipótesis detrás de esto es la existencia de renegociaciones, donde el sistema de información va trazando los datos desde el crédito que dio origen a todas las operaciones.

A nivel comparado de acuerdo con los informes del desempeño del sistema bancario y cooperativas, que periódicamente publica la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), el indicador de morosidad de 90 días o más individual del Sistema Bancario⁸¹ alcanzó un 1,58%, según se exhibe en el siguiente cuadro:

⁸¹ Reportes financieros mensuales Comisión Mercado Financiero, diciembre 2020
<https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/606/w3-propertyvalue-28903.html>

Cuadro 88. Indicador de morosidad de 90 días o más individual del Sistema Bancario

Instituciones	Cartera con morosidad de 90 días o más (1)					
	Colocaciones	Créditos y cuentas por cobrar a clientes				
		Total	Comerciales (Empresas)	Personas		
				Total	Consumo	Vivienda
Banco Bice	0,40	0,40	0,41	0,36	0,30	0,36
Banco BTG Pactual Chile	0,00	0,00	0,00	---	---	---
Banco Consorcio	1,68	1,68	2,03	0,36	1,26	0,24
Banco de Chile	0,95	0,97	1,03	0,89	1,09	0,80
Banco de Crédito e Inversiones	1,40	1,40	1,66	1,04	1,75	0,79
Banco del Estado de Chile	2,82	2,84	2,13	3,63	1,12	4,09
Banco do Brasil S.A.	0,00	0,00	0,00	---	---	---
Banco Falabella	2,71	2,71	7,38	2,45	2,36	2,60
Banco Internacional	2,23	2,23	2,20	3,42	0,73	4,25
Banco Ripley	4,15	4,15	18,67	4,03	3,80	4,91
Banco Santander-Chile	1,40	1,41	1,90	0,90	0,97	0,88
Banco Security	1,76	1,76	1,91	1,12	1,24	1,05
Bank of China, Agencia en Chile	---	---	---	---	---	---
China Construction Bank, Agencia en Chile	0,00	0,00	0,00	---	---	---
HSBC Bank (Chile)	7,48	8,52	8,53	0,00	0,00	---
Itaú Corpbanca	1,93	1,93	2,31	1,27	1,66	1,12
JP Morgan Chase Bank, N.A.	---	---	---	---	---	---
Scotiabank Chile	1,39	1,40	1,67	1,09	0,92	1,12
Sistema Bancario	1,58	1,59	1,69	1,45	1,27	1,50

(1) Incluye el monto total del crédito que presenta morosidad igual o superior a 90 días, aún cuando sólo alguna o algunas cuotas del crédito (capital y/o intereses) estén en condición de morosidad.

Fuente: Informe del Desempeño del Sistema Bancario y Cooperativas, diciembre 2020, Comisión Mercado Financiero (<https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/606/w3-propertyvalue-28903.html>)

En estos informes de desempeño del sistema bancario y cooperativas, se reportó una baja en los niveles de mora en el periodo 2017-2020, desde 2,0% en 2017 a 1,58% en 2020, lo cual representa 1/5 del nivel que registran los créditos de INDAP.

Tal como se observó en capítulos anteriores, existen usuarios/as INDAP que han registrado también créditos con Banco Estado. En ese contexto, se compararon tres mediciones de morosidad que reporta Banco Estado:

- Estados financieros a diciembre 2020⁸²: se registró un promedio de 3,31% de morosidad a nivel global Banco Estado en el periodo 2017 – 2020 (Estados Financieros Banco Estado,).
- Morosidad Banco Estado Microempresa: 1,28% (Enero 2021), con un rango en torno al 5% en el periodo evaluado⁸³.
- Morosidad Banco Estado créditos agrícolas: 2,19% (Enero 2021), con un rango de 2% a 5% en el periodo evaluado⁸⁴.

⁸² Estados financieros Banco Estado a diciembre 2020, serie datos, CMF: https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/606/articles-30115_recurso_1.pdf

⁸³ Información proporcionada por Banco Estado: "Riesgo Cartera Agrícola", en el marco del presente proceso de evaluación EPG2021.

⁸⁴ Información proporcionada por Banco Estado: "Riesgo Cartera Agrícola", en el marco del presente proceso de evaluación EPG2021. Este dato fue entregado a nivel agregado, sin distinguir si se trataba de usuarios INDAP u otros agricultores.

En consecuencia, se evidencia que el nivel de riesgo por morosidad de INDAP es 2,72 veces más alto que el total Banco Estado (9% INDAP vs 3,31% Banco Estado) y 4,1 veces más alto que los créditos del segmento agrícola de Banco Estado.

A nivel de países OECD, la morosidad promedio alcanza a un 5%. Países como Italia, Irlanda y Grecia registran tasas superiores al 10%. Chile por su parte, se encuentra dentro de los países con menores tasas de morosidad, lista que es liderada por Luxemburgo y Canadá⁸⁵.

En conclusión, las cifras antes mencionadas y a juicio del Panel evaluador, deben empujar al alza la exigencia en el desempeño institucional por recuperaciones, dada su relevancia en el balance anual de ingresos y gastos del servicio para cada año y en consecuencia, en la disponibilidad de cobertura para incrementar la base de nuevos usuarios del sistema de créditos INDAP.

Una de las probables causas de esta alta tasa de morosidad puede corresponder a los procesos de implementación de créditos en lo referido a las renegociaciones, que teniendo como objetivo lograr la devolución de créditos, la oportunidad en que se gatillan las acciones de cobranza judicial (mora de más de 180 días), es en la práctica en el doble de tiempo que en el sistema financiero tradicional (mora de más de 90 días). En este mismo contexto, la posibilidad de tener hasta 3 créditos en paralelo puede generar situaciones de uso de créditos para el pago de otros.

Estos procesos de renegociación y solicitudes paralelas de créditos traen consigo potenciales efectos sobre las tasas de morosidad, eventuales situaciones de clientelismo y consecuencias efectivas en menor disponibilidad financiera anual para aumentar cobertura de préstamos a nuevos/as usuarios/as de créditos.

5. EFICIENCIA

5.1. A nivel de actividades y/o componentes.

En el siguiente cuadro se describen los valores promedio de crédito ejecutados según componente:

Cuadro 89. Gasto Promedio por Unidad de Producto⁸⁶ 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

Crédito	2017	2018	2019	2020	Variación 2017-2020
Corto plazo	1.480	1.490	1.476	1.570	6%
Largo plazo	1.845	1.788	1.811	2.027	10%
COBIN	0	0	66.212	54.285	-18%

Fuente: Elaboración propia en base a información INDAP

Los valores promedio de créditos se determinaron en función del monto total ejecutado en cada operación que formó parte del contrato de crédito (crédito, impuestos, seguros, comisión, notaría) respecto del total de solicitudes de créditos otorgadas cada año.

En el periodo evaluado, se observa un valor promedio de M\$1.504 por unidad de préstamos de corto plazo, con un crecimiento de 6% entre 2017 y 2020. En el caso de créditos de largo plazo, el valor promedio de gasto ejecutado fue de M\$1.868 por unidad de préstamo cursada, con un incremento de 10% desde 2017 a 2020. Los créditos largo plazo COBIN muestran un valor promedio de M\$60.249 por operación ejecutada y una baja importante entre 2019 y 2020 de 18%.

⁸⁵ Estudios económicos de la OCDE: Chile 2018 © OECD 2018, <https://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>

⁸⁶ En algunos casos los programas no cuentan con información que permita distinguir entre gasto promedio por unidad de producto y gasto promedio por beneficiario, o sólo manejan uno de ellos; por ejemplo: los servicios de salud registran número de atenciones y no número de pacientes. No incluye información de gastos de administración.

El mayor crecimiento en valores promedio de créditos, se experimentó el año 2020, en el cual se vivió los mayores efectos de la pandemia por SarCov 2, en las distintas actividades económicas. Dicho año, registró una baja de 13.5% en el total de usuarios/as beneficiados, que contrasta con una baja de 7,6% en la ejecución de gasto el 2020, lo cual explicaría el mayor gasto promedio por usuario.

El gasto total en los componentes evaluados por beneficiario se desglosa a continuación:

Cuadro 90. Gasto total componentes por beneficiario (en producción y en administración) y gasto total del programa por beneficiario 2017-2020 (miles de \$2021)

Año	Gasto producción componentes por beneficiario ⁸⁷	Gasto administración por beneficiario	Gasto total programa por beneficiario ⁸⁸
2017	1.871	324	2.195
2018	1.940	341	2.281
2019	1.863	319	2.182
2020	2.006	359	2.365
Variación 2017-2020	7%	11%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a información INDAP

El gasto promedio total del programa de créditos por beneficiario fue de M\$2.256 donde el 85% corresponde al gasto en componentes y el 15% a gastos de administración.

A nivel comparado, se analizaron los valores promedio por operación y por beneficiario de montos de créditos de capital de trabajo (corto plazo) y de inversión (largo plazo) entregados por el segmento agrícola de Banco Estado, con los siguientes resultados:

Cuadro 91. Montos promedio de créditos por operación, segmento agrícola Banco Estado, 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

Montos promedio operaciones (M\$2021)	2017	2018	2019	2020	Variación 2017 - 2020
Capital de trabajo (C/P)	2.915	2.924	3.104	4.001	37%
Inversión (L/P)	6.441	5.840	5.461	4.156	-35%

Fuente: Elaboración propia en base a información Banco Estado

Cuadro 92. Montos promedio de créditos por beneficiario, segmento agrícola Banco Estado, 2017-2020 (Miles de \$ 2021)

Montos promedio por beneficiario (M\$2021)	2017	2018	2019	2020	Variación 2017 - 2020
Capital de trabajo (C/P)	3.115	3.129	3.308	4.408	41%
Inversión (L/P)	6.800	6.140	5.781	5.033	-26%

Fuente: Elaboración propia en base a información Banco Estado

Se observan valores de créditos Banco Estado, en promedio superiores en un 118% y un 202%, para corto plazo y largo plazo, respectivamente, en comparación a los préstamos INDAP. Este mayor valor puede estar asociado al tipo de usuario que accede a créditos en Banco Estado, cuyos antecedentes comerciales y productivos los hace sujetos de crédito en la banca tradicional a diferencia del usuario INDAP tradicional que en general corresponde al pequeño agricultor con escasa información comercial que los haga sujetos

⁸⁷El gasto total de componentes por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto de producción de los componentes del programa por el N° de beneficiarios efectivos. Los gastos de producción de los componentes del programa están consignados en Cuadro 6 del Anexo 5: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

⁸⁸ El gasto del Programa por beneficiario se obtiene dividiendo el total de gasto del programa por el N° de beneficiarios efectivo. El total de gasto del programa está consignado en Cuadro 4 de Anexo 5: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos.

de crédito en la banca tradicional. En este sentido, el mayor valor de créditos puede estar directamente relacionado a los volúmenes de venta y escala del productor agrícola que postula al préstamo.

Una característica relevante en el caso de las operaciones de Banco Estado es la baja de 35% en créditos para inversión y el alza de 37% en créditos de capital de trabajo al año 2020, lo cual puede tener su origen en la crisis por pandemia del último año.

5.2. A nivel de resultados intermedios y finales.

No se cuenta con información para realizar un análisis de resultados intermedios y finales de los programas evaluados, según los indicadores de propósito definidos en la Matriz de Marco Lógico.

La focalización de los créditos ha estado centrada en los procesos de recuperación y no en cambios de estado de los agricultores que han sido beneficiarios de créditos INDAP.

5.3. Gastos de Administración⁸⁹

Los gastos administrativos del programa de créditos alcanzan al 15% del total de gastos devengados.

Cuadro 93. Gastos de administración del programa de créditos 2017 – 2020 (M\$2021)

Año	Gastos de administración	Gasto total del programa	% Gastos Adm. / Gasto Total del programa
2017	14.755.383	99.959.974	14,8%
2018	14.824.308	99.175.855	14,9%
2019	14.923.494	102.115.295	14,6%
2020	14.318.460	94.340.124	15,2%

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a información INDAP

El nivel de gastos de administración se ha mantenido estable en el 15% relativo durante el periodo evaluado.

Al comparar los gastos administrativos con otros programas gubernamentales evaluados, relacionados a créditos y financiamiento a micro emprendedores, se observa para INDAP un valor relativamente alto, como se describe a continuación:

- Programa de acceso al microcrédito FOSIS (EPG 2013)

Gastos administrativos promedio del programa microcréditos FOSIS = 4,8%.

A diferencia de INDAP, en el caso de FOSIS los microcréditos en su operación se realizan mediante licitaciones entre instituciones financieras consolidadas que se encargan de operar el subsidio en forma integral, lo cual explica el menor gasto administrativo comparado con INDAP, donde en este último toda la operación de crédito es interna.

- Programa de financiamiento temprano para el emprendimiento, CORFO (EPG 2019)

Gastos administrativos promedio financiamiento temprano para el emprendimiento, CORFO = 8,7%

⁸⁹ Se deben incorporar los ítems considerados y los supuestos utilizados en las estimaciones. Ver documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías" III.3 y Anexo II; División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-135135_doc_pdf.pdf

En el marco de dicha EPG 2019 realizada a CORFO, se concluyó que el gasto administrativo ascendía a 8,7%, valor que podía ser sujeto de optimización a través de reducir el “overhead” de administración a entidades gestoras. Se observa en consecuencia un mayor nivel de gasto administrativo de INDAP en comparación a este programa de CORFO para el financiamiento temprano para el emprendimiento.

Se realizó, además, un comparado con el sistema financiero tradicional⁹⁰, tomando como valor proxy los gastos operacionales sobre activos (donde se encuentran las colocaciones), a partir del cual se observa un nivel de gastos operacionales cercano al 2%, al mes de diciembre de 2020:

Cuadro 94. Eficiencia por instituciones financieras, diciembre 2020

Instituciones	Eficiencia Operativa (1)		Eficiencia Operativa	
	Gastos operacionales		Gastos de apoyo	
	a Ingresos operacionales	a Activos totales	a Resultado operacional bruto (4)	a Activos totales
Banco Bice	53,19	1,48	49,35	1,28
Banco BTG Pactual Chile	48,08	1,85	47,99	1,84
Banco Consorcio	51,31	1,64	33,04	0,77
Banco de Chile	45,33	1,90	43,61	1,84
Banco de Crédito e Inversiones	50,86	1,81	47,20	1,66
Banco del Estado de Chile (2)	57,76	1,77	53,27	1,62
Banco do Brasil S.A.	111,66	6,12	105,75	6,12
Banco Falabella	36,01	4,01	27,25	3,20
Banco Internacional	39,48	1,28	38,70	1,22
Banco Ripley	50,96	9,22	42,07	8,95
Banco Santander-Chile	42,04	1,51	38,30	1,38
Banco Security	48,76	1,75	47,20	1,66
Bank of China, Agencia en Chile	433,36	11,09	433,88	11,08
China Construction Bank, Agencia en Chile	93,86	2,61	93,27	2,60
HSBC Bank (Chile)	31,11	0,83	30,46	0,82
Itaú Corpbanca	155,12	4,54	343,07	1,90
JP Morgan Chase Bank, N.A.	38,79	1,99	38,33	1,97
Scotiabank Chile	45,74	1,57	41,98	1,48
Sistema Bancario	57,11	2,08	48,94	1,66

(1) La definición de Gastos Operacionales implícita en el indicador corresponde a gastos de apoyo más otros gastos operacionales, incluyendo gastos por deterioro de instrumentos de inversión, activos fijos y activos intangibles. Por su parte, la definición de Ingresos Operacionales corresponde a margen de intereses, más comisiones netas, más utilidad neta de operaciones financieras, más utilidad (pérdida) de cambio neta y más otros ingresos operacionales.

Fuente: Comisión para el Mercado Financiero, CMF

De las instituciones financieras listadas por la CMF, se hizo un comparado con Banco Estado, tomando como valores de referencia los datos de colocaciones comerciales y gastos en remuneraciones y administrativos, desde los estados financieros 2017 - 2020, llegando a un valor promedio de 5,6% en gastos de administración para este Banco.

⁹⁰ Este comparado corresponde a un proxy. Con la información proporcionada por INDAP no es posible realizar comparaciones exactas con instituciones financieras, toda vez que el principal recurso administrativo obedece al personal, que para INDAP son ejecutivos multipropósitos que no solo ven créditos, sino también el resto de los programas que ejecuta el servicio. Apenas un 8,7% de la dotación que participa en créditos INDAP, tiene una dedicación exclusiva a los programas evaluados.

Finalmente, se realizó un análisis comparado de dotaciones informadas por INDAP asociadas a créditos (Estructura organizacional descrita en Anexo 3 letra b), versus la dotación de ejecutivos dedicados al segmento agrícola de créditos de Banco Estado, en cuanto al monto promedio de operaciones cursadas en el periodo 2017 – 2020:

Cuadro 95. Montos promedio de créditos otorgados por dotación. Comparado INDAP – Banco Estado 2017 – 2020 (M\$2021)

Institución	Montos créditos periodo evaluado (M\$2021)	Dotación	Montos promedio créditos otorgados por dotación (M\$2021)
Banco Estado	220.699.455	170	1.298.232
INDAP	331.091.877	425	779.040

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Banco Estado e INDAP

Como se aprecia en el anterior cuadro, el monto promedio de créditos otorgados por dotación de Banco Estado es un 67% superior respecto a INDAP.

En base a la evidencia anterior, se observa, en consecuencia, un porcentaje de gastos administrativos asociado a créditos INDAP relativamente alto en comparación con otros programas evaluados y con Banco Estado.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

- **Diseño del programa:**

a) Los Programas de Crédito abordan el problema de acceso al crédito de pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones desde su creación en 1962. Dicho problema aún persiste en la actualidad, razón por la cual la existencia de estos Programas se justifica. En consecuencia, la declaración del Propósito debiera estar enfocada en *“Otorgar acceso a créditos a los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones vulnerables para financiar su actividad productiva”*, Sin perjuicio de lo anterior, se observa que la focalización de estos Programas se centra, principalmente, en financiar en un 75%, al segmento de buenos/as pagadores/as – repetidores/as (Tramo A, según registro histórico de riesgo crediticio de usuarios/as INDAP) y solamente un 7% en el segmento de nuevos/as agricultores/as. De esta manera, se aprecia una priorización en el otorgamiento de créditos hacia la clasificación A de menor riesgo, centrándose en resultados a nivel de componente y, no en su Fin o en su Propósito.

En consecuencia, estos Programas deben ser rediseñados en distintos ámbitos de su quehacer, tales como: la actualización de la cuantificación de la población potencial y objetivo y la descripción del perfil del/de la usuario/a, la aplicación de criterios de focalización, el rubro y monto que se requiere para su financiamiento, la actualización de sus sistemas de registros que permitan la medición de cambios de estados de la población usuaria, la actualización de normativas financieras, el análisis de los procesos para realizar un seguimiento en la lógica de proyectos y los resultados obtenidos con la ejecución de estos, la incorporación de políticas de egreso y articulación hacia la banca tradicional, la capacitación y acompañamiento de usuarios/as con clasificación de alto riesgo, así como también de los nuevos/as usuarios/as o de otros/as potenciales que han sido inicialmente rechazados/as, el análisis de procesos de normalización del crédito, entre otros, con el fin de focalizarse en la superación del problema que resuelven y lograr una mejor implementación.

b) La población potencial y objetivo de los Programas de Crédito de INDAP fue estimada por el Panel a partir de estudios recientes realizados. Sin embargo, se observa la necesidad de actualizar estas cifras,

a partir de los resultados que se obtengan del VIII Censo Silvoagropecuario. Este aspecto cobra real importancia, especialmente al observar la presencia de 16.988 pequeños/as agricultores/as en instrumentos similares en fuentes de financiamiento tradicionales como las del Banco Estado en el período 2017-2020. Esta situación proporciona una señal de que la magnitud del problema de acceso al crédito pudiese ser menor al inicialmente dimensionado por los Programas. Esta apreciación es consistente con los problemas de focalización detectados en el período de evaluación.

- c) La estrategia de los Programas de Crédito de INDAP se centra, principalmente, en el proceso de colocación y recuperación de créditos, considerando la clasificación de riesgo más baja y sin importar el número de créditos. En dicha estrategia, se encuentra absolutamente ausente una lógica de proyecto, partiendo desde la presentación, evaluación y aprobación del proyecto para la obtención de un financiamiento crediticio y, su posterior seguimiento para la medición de los resultados obtenidos. En consecuencia, la ausencia de esta lógica de proyectos genera, a su vez, deficiencias en el sistema de registro de información, que impiden por ejemplo, la medición de resultados intermedios a nivel de propósito y de componentes, tales como, el Valor Bruto de la Producción (VBP) y su avance a través de los años, la valorización de los activos y pasivos en forma actualizada, evaluando con ello, el estado de situación del usuario, el registro del número de las renegociaciones de créditos, el número de usuarios/as egresados, dado los resultados obtenidos a través del tiempo y el número de usuarios/as articulados a la banca tradicional, entre otros indicadores. El actual sistema de medición se focaliza solamente, en obtener resultados a nivel de producto, colocación y recuperación, situación que minimiza la función que posee la información en el proceso de toma de decisión para poder, por ejemplo, focalizar mejor hacia el/la usuario/a más necesitado/a, orientar recursos hacia rubros más rentables, fortalecer la orientación usuaria hacia la renovación tecnológica, entre otras.
- d) La Normativa de Créditos que data del año 2004 es la columna vertebral de los Programas de Crédito, la cual no considera al/a la usuario/a como foco central de intervención, sino que se centra en la colocación y recuperación de los créditos. Esto se sostiene al no poder observar una política de escalamiento del/de la usuario/a en su proceso de aprendizaje en el quehacer del ámbito financiero y tampoco una política de egreso que vaya escalando desde el otorgamiento de un microcrédito hasta el acceso de mayores montos y la formalización de su sistema productivo, para articular, posteriormente, hacia otras fuentes de financiamiento tradicionales.
- e) Como resultado de esta evaluación se hace necesario diseñar una política de egreso de un/a usuario/a que considere y evalúe criterios como los que se nombra a continuación: (1) la acumulación de un historial de buen pagador en INDAP, (2) la obtención buenos resultados en su desarrollo agrícola por períodos consecutivos, (3) el logro de la formalidad en su actividad productiva necesaria para articular a otras fuentes, (4) el avance sustantivo en su nivel de vulnerabilidad, logrando sobrepasar el umbral de la clasificación socioeconómica definida en la acreditación de INDAP, donde la suma de estos antecedentes contribuya a su egreso y a la articulación a fuentes financiamiento tradicionales. Cabe mencionar que esta política no sería excluyente para que un/a usuario/a ya egresado pueda volver a los Programas de Créditos de INDAP, sobre todo, si eventualmente sus ingresos se ven afectados por el dinamismo en los ciclos productivos, problemas en el mercado o por los desastres climáticos.
- f) Se observa también, que los Programas de Crédito se encuentran en una continua disyuntiva que tensiona la decisión entre las opciones de: (1) colocar y recuperar los créditos de corto y largo plazo y (2) focalizar hacia usuarios/as con serias dificultades de acceso al crédito en la banca tradicional. Esta decisión tensiona permanentemente a los Programas porque, por un lado, poseen el mandato de otorgar créditos de corto y largo plazo a los/las usuarios/as acreditados de INDAP para financiar su actividad agropecuaria, con el resguardo de asegurar, de algún modo, la recuperación de dichos recursos para que estos puedan reasignarse a otro/a usuario/a que lo necesite. Y, por otro, priorizar la entrega de créditos a aquellos/as usuarios/as con mayor vulnerabilidad, quienes (algunos/as de ellos/as), no necesariamente poseen las competencias y/o habilidades que les permitan administrar más eficientemente sus recursos. Por esta razón, al observar las estrategias aplicadas por los Programas se

observa que la balanza se inclina hacia la lógica de las colocaciones y recuperaciones, en el marco de la clasificación de riesgo, en desmedro de una focalización más efectiva hacia aquellos/as usuarios/as más vulnerables.

- g) En la dimensión de los componentes de los Programas de Créditos no se observa alguno que se vincule con la capacitación continua que los/las usuarios/as requieren en materia financiera. Dicha capacitación debiera abordar temas de renegociación, morosidad, tipos de tasas de interés, capacidad de pago, estado de situación, entre otros, así como también, en administración de los recursos financieros propios, flujos de cajas, tipos de evaluaciones que se realizan. Se sostiene que la implementación de un componente como este, debiera estar orientado hacia aquellos usuarios nuevos, rechazados y/o a los que se encuentran con una clasificación de riesgo mayor. Dicha capacitación debiera ser una condición previa para entrar al sistema de los Programas de Créditos.
- h) Se considera que existen los procedimientos para normalizar un crédito que se encuentra moroso, que parte desde la prórroga, pasa por la renegociación, llegando hasta el castigo y/o la condonación. Sin embargo, todo este procedimiento normado no logra disminuir los niveles de morosidad que llegan al 8,5%, siendo el triple respecto de la que se presenta en la banca tradicional. Esta situación puede deberse al tipo de usuario/a que es más riesgoso, dada su informalidad y su posible falta de conocimiento en el manejo financiero. Ciertamente, se debe reconocer que este usuario/a requiere de otro tipo de seguimiento para lograr la recuperación de un crédito, la cual se basa en la aplicación de procedimientos prejudiciales para lograr recuperar el crédito, permitiendo también que este se mantenga en su condición de usuario/a para seguir recibiendo el paquete de soporte de INDAP. En este sentido, se sostiene que estas modalidades deben ser revisadas, para no afectar el alcance de los indicadores de los Programas de Crédito y, a su vez, permita ampliar su cobertura.
- i) El Largo Plazo COBIN no tiene definido su población objetivo. Además, este está diseñado con montos y plazos distintos al otro Programa de LP de INDAP, lo cual no se justifica, dado que el problema de acceso al crédito que aborda es el mismo. Este se encuentra en la línea de los programas de CORFO, en vez de estar en sintonía con la oferta de créditos tradicionales y de contingencia de INDAP, los que responden a requerimientos propios de la actividad agrícola. La cobertura es muy baja y solamente se ha entregado a 5 organizaciones, pese a que también puede otorgarse a nivel individual. Asimismo, la duración del proceso de adjudicación y otorgamiento del crédito, que puede durar entre 4 a 12 meses. Sin embargo, estas dificultades pueden atribuirse a lo reciente de la implementación del programa, lo que puede superarse aprovechando la experiencia que tiene INDAP en la gestión de Programas de Crédito.

- **Implementación del programa:**

- a) La estructura organizacional de la División de Asistencia Financiera es departamentalizada. También lo es a nivel de Dirección Nacional. Este tipo de estructura organizacional habitualmente es un impedimento para generar una coordinación fluida entre los equipos, tanto a nivel horizontal (Divisiones y Departamentos) como a nivel vertical (Dirección Nacional, Región Áreas), generándose desinteligenacias de información en la gestión y un escaso compromiso con lo realizado por el otro. Este hecho se evidencia claramente en el seguimiento externalizado de los créditos de Largo Plazo que realiza otra División de INDAP, para lo cual los Programas de Créditos no sienten que ese informe sea propio.
- b) En Organización y Gestión, se advierte que INDAP asume que la experiencia, conocimiento y experticia de los profesionales ejecutivos y directivos lograría suplir el menor número y falta de tiempo dedicado específicamente a labores relacionadas a procesos de los Programas de Crédito, donde se cumplen roles insustituibles, y una formación académica heterogénea en su dotación profesional. La realidad de la Banca Privada que atiende al segmento agropecuario, cuyo “benchmark” lo da el área de Microempresas del Banco Estado, refleja que se pone un importante acento en las competencias técnicas de los Ejecutivos que deben realizar tareas de significativa importancia para cumplir con una correcta

evaluación crediticia en estos rubros. En efecto, Banco Estado señala que posee un staff de 215 Ingenieros Agrónomos y profesionales relacionados que evalúan comercialmente a los productores en terreno, de acuerdo con su rubro y todos los aspectos relevantes propios de cada explotación: tecnología, ciclos productivos y canales de comercialización.

- c) Se logra constatar que INDAP cumple satisfactoriamente con disponer de una profusa normativa, manuales e instrucciones para guiar los procedimientos y operación en la implementación de los Programas, en sus diversas etapas, desde la fase de acreditación hasta los procesos de normalización y pago de los créditos. Sin embargo, se evidencia que es necesario complementar esta base normativa con una gestión orientada a una evaluación crediticia con mejor y más actualizada información, y en forma muy importante, a evidenciar logros económicos en la población objetivo. Para ello, requiere redireccionar y rediseñar sus sistemas hacia un mayor conocimiento del uso de recursos y/o del ciclo de vida de las inversiones y actividades productivas y de servicios que son desarrolladas por sus usuarios/as a partir de este financiamiento, sistematizando información de seguimiento y usándola para nuevas evaluaciones de otorgamiento de créditos para esta población, enriqueciendo así la dimensión colocación/recuperación, que es la que ha desarrollado hasta ahora. Se hace fundamental contar con nuevos y mejores sistemas, considerando el despliegue territorial que posee INDAP en sus Agencias de Área y la necesidad de contar con información sistematizada para una adecuada gestión, tanto en lo operativo como en lo analítico.
- d) Los Programas de Crédito de Corto y Largo Plazo otorgan un crédito en tiempos razonables, que fluctúa entre 5 a 7 días, respectivamente. Sin embargo, estos plazos podrían ir en desmedro de realizar una evaluación acuciosa sobre el estado de situación de los usuarios/as, puesto que, tal como se evidencia en el capítulo respectivo, estos no son actualizados periódicamente.

En el caso del Programa Largo Plazo COBIN, se observa que el tiempo de los procesos de otorgamiento del crédito es de, en promedio, 54 días. A ello se suma, el tiempo del proceso de evaluación que realiza la Comisión Indígena de CORFO para el otorgamiento de la garantía. Esta situación puede desincentivar la aplicación a este financiamiento por parte de los integrantes de los pueblos originarios de nuestro país, lo que se evidencia en la baja ejecución presupuestaria y bajísimo número de usuarios/as que acceden a este Programa, para el que se reconoce, poseer incentivos atractivos en términos de tasa de interés del crédito y subsidios de apoyo a la organización.

• **Costos de proveer el/los bienes y/o servicios del programa:**

- a) Se observa un nivel de montos de créditos INDAP por beneficiario inferior en un 118% para créditos de corto plazo y 202% para largo plazo en comparación al segmento agrícola de créditos de Banco Estado. Esto refleja una mayor atomización de usuarios/as, con mayor escala de gasto administrativo asociado. En efecto, los gastos administrativos alcanzan un 15%, mostrando niveles superiores a referencias evaluadas tales como: créditos FOSIS (4,8%), colocaciones comerciales Banco Estado (5,6%) y financiamiento temprano para el emprendimiento de CORFO (8,7%).
- b) A nivel de dotaciones, se realizó una medición del nivel de montos de crédito por ejecutivo o personal, comparando el segmento agrícola de Banco Estado con los créditos INDAP. Se registra una diferencia de 67% entre ambas instituciones, donde el promedio de operaciones en colocaciones es de \$1.298.323 y \$779.040, para Banco Estado e INDAP, respectivamente.

Un 8,7% de la dotación que participa en créditos, tiene una dedicación exclusiva a los Programas evaluados, lo cual limita las capacidades de cobertura en la búsqueda de nuevos/as agricultores/as para que accedan a créditos y en el cumplimiento del fin y propósito de los programas evaluados, para mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones.

● **Resultados del programa:**

- a) Teniendo presente el problema de falta de acceso que resuelven los Programas de Crédito es necesario observar que el levantamiento de información es absolutamente insuficiente para la medición del cambio que se espera entre los/as usuarios/as. Tampoco se observa información que dé cuenta sobre el uso de los recursos en una lógica de gestión de proyectos productivos. Por esta razón, es necesario diseñar e implementar y/o actualizar sistemas digitales de información que levanten variables claves para la medición de estos resultados.
- b) En el ámbito de la focalización de los/as usuarios/as se detectaron problemas, dado que no se aplicaron correctamente los criterios de la CSE del RSH o no estaban disponibles en los/as usuarios/as que estaban solicitando un crédito, así como también, se encontraron usuarios/as que lograron acceder paralelamente a instrumentos similares al Banco Estado. Esta falla de focalización alcanzó, en promedio, el 17,1% del total de usuarios/as atendidos. Dicho problema de focalización no es menor, razón por la cual los Programas debieran tomar los resguardos necesarios para corregir esta falla, especialmente considerando que son recursos públicos.
- c) En términos de eficacia, es notoria la estabilidad de las cifras de concentración de montos de crédito otorgado por quintiles, en cada uno de los años del período. La situación en los créditos de Corto Plazo es más llamativa, porque en el quintil que más monto de crédito recibe en cada año (percentiles 80-100 de la distribución), se alcanza a un 58% del total de créditos entregados en el período 2017-2020, mientras que, en los créditos de Largo Plazo, esta proporción disminuyó de 52% en 2017 a 50% en 2020.
- d) En forma muy consistente durante el período evaluado, la cantidad de usuarios/as INDAP que accede a los Programas de Crédito y que se encuentran dentro del 70% de la población más vulnerable, según índice CSE del RSH alcanza el 90%-91% de los/as usuarios/as beneficiarios que poseen este dato a enero de 2021 (en ambos programas).
- e) El comportamiento de asignación de créditos que ilustran las Categorías de Riesgo revela un nivel de financiamiento que está mayoritariamente concentrado en usuarios/as que presentan un mejor comportamiento de pagos, y que se encuentran en la Categoría A. Los incentivos que los Programas tienen sobre la colocación y recuperación son un argumento de peso que incide en este resultado, y que permite cuestionar la dimensión declarada de otorgar oportunidades de acceso a nuevos usuarios/as que puedan requerir financiamiento. La conclusión apunta a que los Programas de Crédito siguen patrones estables, orientados hacia segmentos tradicionales y de neutralidad frente al riesgo y a los ciclos. En este sentido, la banca tradicional presenta distintos tipos de estrategias comerciales y aversión al riesgo, siguiendo patrones de evaluación de riesgo similares en términos de selección de clientes, quienes siguen las sugerencias de clasificación de riesgo de la Comisión para el Mercado Financiero. No obstante lo anterior, la lógica de selección de INDAP debería seguir patrones adicionales y complementarios que apunten a la búsqueda de agricultores que no tienen acceso a crédito en la banca tradicional, cuyo esfuerzo actual sigue en promedios en torno al 7% para nuevos, en contraste con el 75% de clientes antiguos en categoría A de riesgo.
- f) En términos de calidad, una de las dimensiones evaluadas se asoció a los rubros que reciben el financiamiento, aludiendo así a su pertinencia. En este aspecto, se apreció un comportamiento estable, lo que habla de un nivel importante de continuidad e inercia en la ejecución del otorgamiento de estos créditos en la población, durante el período evaluado. La concentración en los 4 o 5 principales rubros en los Créditos de Corto Plazo y Largo Plazo, que bordea cifras entre 64% a 86%, sintetiza el juicio respecto a la importante presencia de rubros tradicionales del sector silvoagropecuario en Chile (Producción Animal, Forraje-Praderas, Cereales) en el acceso a los Programas de Crédito, situación que es constante a lo largo de todo el período evaluado. Si bien, los Programas no explicitan en sus definiciones o niveles de objetivos, consideraciones respecto a la pertinencia del financiamiento, la baja

participación de rubros que en la gestión y definiciones institucionales tienen una importancia mayor y suponen un mayor valor agregado, como el Turismo Rural (1% de créditos de CP a 3% en LP) o la Alimentación (4% en CP y 1% en LP), poseen muy bajas participaciones en los Programas de Crédito bajo evaluación durante el período y que son explotados principalmente por mujeres.

- g) En términos de economía, se evidenció un porcentaje de riesgo crediticio por morosidad que alcanza a un promedio de 9% en el periodo evaluado, que está por sobre referencias de mercado nacionales e internacionales:
- 1,58% del sistema bancario y cooperativas
 - 3,31% Banco Estado (todo el Banco)
 - 1,28% Banco Estado Microempresa
 - 2,19% Banco Estado segmento agrícola
 - 5% países OECD

Este mayor nivel relativo de morosidad tiene por consecuencia, restringir anualmente las posibilidades de mayores ingresos propios por recuperaciones que puedan ser destinados a nuevos créditos, limitando, por tanto, la cobertura del programa. Una de las probables causas de esta alta tasa de morosidad puede corresponder a los procesos de implementación de créditos en lo referido a las renegociaciones, que teniendo como objetivo lograr la devolución de créditos, la oportunidad en que se gatillan las acciones de cobranza prejudiciales y judiciales (mora de más de 180 días), es en la práctica en el doble de tiempo que en el sistema financiero tradicional (mora de más de 90 días). En este mismo contexto, la posibilidad de tener hasta 3 créditos en paralelo, puede generar situaciones de uso de créditos para el pago de otros.

Estos procesos de renegociación y solicitudes paralelas de créditos, trae consigo potenciales efectos sobre las tasas de morosidad, eventuales situaciones de clientelismo y consecuencias efectivas en menor disponibilidad financiera anual para aumentar cobertura de préstamos a nuevos/as usuarios/as de créditos.

- h) En función de los vencimientos de compromisos de pago de cada año, en promedio, el 91% del capital ejecutado en préstamos es recuperado, mostrando además una tendencia al alza desde 2017 al 2019, y una baja el año 2020, donde se registró una baja en el porcentaje de cumplimiento de pagos al vencimiento de los compromisos de -0,33% con respecto a 2017.

En términos de volúmenes de recuperación se observa un incremento entre 2017 y 2020, con un crecimiento de 6,1% en el monto de recuperaciones totales.

Lo anterior, es fundamental para la sostenibilidad de los Programas de Créditos, dada la dependencia del presupuesto anual del servicio a los ingresos propios generados desde las recuperaciones de los préstamos.

2. RECOMENDACIONES

- a) Se sugiere la revisión de la definición del problema público que justifica la existencia de los Programas que es otorgar acceso al crédito a los/las pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones vulnerables, además de revisar y perfeccionar el propósito. Asimismo, se recomienda observar la posibilidad de levantar las variables necesarias para nutrir los indicadores propuestos u observar otros posibles indicadores que logren medir los resultados a nivel de propósito y de producto de los Programas de Crédito, tales como a nivel de propósito: (a) Tasa de variación del índice Valor Bruto de la Producción (VBP)/Crédito otorgado respecto del monto del crédito otorgado en el año t de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones; (b) Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que aumentan la tasa de variación de VBP/Crédito otorgado, respecto al total de beneficiarios del programa; (c) Tasa de variación porcentual en el valor de los activos de los pequeños/as productores/as agropecuarios,

campesinos y sus organizaciones para el período 2017-2020; (d) Variación porcentual en la relación de Activos/Pasivos de los pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos y sus organizaciones para el período 2017-2020; (e) Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que aumentan la tasa de variación de la relación Activos/Pasivos, respecto al total de beneficiarios del programa; (f) N° de usuarios egresados del Programa de Créditos de INDAP (Usuarios que cuentan con certificado de egreso de INDAP, con variables de CSH > a 70% de vulnerabilidad, historial crediticio con clasificación A, formalidad en su sistema productivo y cambio de estado positivo en los últimos años); (g) N° de usuarios que articulan a fuentes de financiamiento del Banco Estado con tasas preferenciales; (h) Proporción de usuarios articulados hacia la banca tradicional; (i) Proporción de usuarios más vulnerable que acceden a financiamiento.

Y, a nivel de producto: (a) Tiempo promedio de recuperación del crédito de CP y LP; (b) Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de CP y LP de INDAP año t, respecto del total de pequeños/as productores/as agrícolas en el año t (Eficacia/Producto); (c) Promedio de número de veces que un beneficiario ha obtenido un crédito de CP y LP durante el período de evaluación; (d) Proporción de productos logrados de acuerdo con el proyecto productivo financiado con el crédito; (e) Proporción de usuarios que aprueban cursos en conocimientos financieros; (f) Proporción de proyectos productivos aprobados v/s Total de proyectos postulados en el año t, (g) Indicadores de monitoreo que den cuenta de cumplimientos de hitos (Eficacia/proceso): Usuarios que formalizan su actividad, Usuarios que implementan su proyecto productivo, (h) Usuarios que participan en capacitaciones; (i) Proporción de proyectos en estado de alerta comparado con el total de proyectos productivos financiados; (j) Proporción de usuarios que están satisfechos con el servicio de crédito, (i) Proporción de proyectos que logran los resultados esperados; (j) Proporción de usuarios/as: (1) morosos, (2) con renegociación, (3) castigados y (4) condonados para los componentes CP y LP.

La totalidad de estos indicadores propuestos debieran considerar el desglose por género.

- b) Se hace necesario actualizar las cifras de población potencial y objetivo con los datos que se obtengan del VIII Censo Agropecuario y Forestal con el fin de dimensionar correctamente a los/as usuarios/as que tienen, efectivamente, problemas de acceso en la banca tradicional.
- c) Dada la necesidad de medir el cambio logrado en la población objetivo, es necesario estructurar un sistema en el ámbito digital que permita levantar la información necesaria, para medir los resultados de los indicadores propuestos u otros que los Programas estimen necesarios, tanto a nivel de propósito y componentes. Así como también, que pueda permitir la realización de un seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los procesos de implementación, ejecución e hitos establecidos en el proyecto productivo financiado por los Programas de Crédito.

Dentro de las variables que se deben contemplar en los sistemas de información, entre otras mencionadas en las conclusiones son, por ejemplo:

- Aquellas necesarias para conocer el uso directo de los recursos, en particular la inversión en activo fijo.
 - Cambios en el estado de situación, a partir de la adquisición de nuevos activos.
 - Resultados económicos de las inversiones realizadas, en términos de Valor Bruto de la Producción.
 - Aquella variable que permita conocer el número de veces que el usuario realiza una renegociación.
- d) En el marco de la colaboración que sostienen los Programas de Crédito de INDAP con el Banco Estado se insta a fortalecer y estrechar esta relación para: 1) que se genere un mayor intercambio de nuevas y buenas experiencias en el ámbito de las buenas prácticas financieras, 2) un mayor intercambio de información para incentivar la complementariedad y coordinación, de modo de evitar la repetición de usuarios/as entre ambas instituciones en el ámbito de instrumentos crediticios semejantes, 3) un apoyo en el ámbito de la capacitación en el ámbito financiero a los/as usuarios/as más riesgosos, entre otros vínculos posibles.

- e) Es necesario potenciar la evaluación de la asignación de créditos, la modernización del sistema empleado para ello y a dar espacio a nuevos/as usuarios/as y solicitudes.
- f) Se hace necesario recomendar la capacitación de los profesionales que integran los Programas de Créditos en el ámbito de las políticas públicas y su gestión para que logren comprender y hacer suyas los problemas detectados en esta evaluación. Los profesionales que puedan capacitarse debieran ser aquellos que tienen una trayectoria acumulada en la Institución.
- g) Revisar y actualizar los criterios de otorgamiento de crédito con enfoque de género, con el propósito de ir disminuyendo la brecha existente, así como también, para dar pie a financiamiento de proyectos más innovadores, para ello considerar la creación de una línea de los Programas de Crédito orientado especialmente a mujeres (cuota).
- h) Si bien, se observa la necesidad de continuidad de los Programas, dada la dificultad en el acceso a crédito en la banca tradicional de pequeños/as agricultores/as que forman parte de la población objetivo, ello no implica que los procesos asociados a la ejecución de las operaciones de crédito INDAP no puedan ser mejorados y seguir un orden de normativa de mayor exigencia, tales como las que define la Comisión para el Mercado Financiero para Bancos⁹¹ y Cooperativas⁹² o buenas prácticas de Banco Estado en segmento de créditos agrícolas.

En este contexto, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Implementar procesos de **asignación de recursos en base a variables multicriterio**, focalizando en nuevos/as usuarios/as. El rediseño de la asignación por centro de responsabilidad podría obedecer al menos a los siguientes criterios:
 - CSE (RSH)
 - Condición de nuevo usuario
 - Historia crediticia (INDAP y en Banca Comercial)
 - Voluntad de pago (en el caso de nuevos, solicitar registros de pago de servicios básicos, chequeo comercial por parte de INDAP en plataformas comerciales)
 - Estado de situación (valor de activos)
- i) Ampliar el ámbito de control en los procesos de selección de beneficiarios, que asegure el cumplimiento del propósito declarado de entregar créditos a quienes no pueden acceder a la banca tradicional. Se plantean **nuevos validadores para entrega de créditos**:
 - i. Estado de situación (valor de activos, voluntad de pago)
 - ii. CSE de RSH
 - iii. Medio de verificación de rechazo de solicitud de crédito en sistema bancario tradicional
- j) Las modalidades de prórroga, renegociación, morosidad, castigo y condonación deben ser revisadas y actualizadas, de acuerdo con las normativas de la CMF, para no afectar el alcance de los indicadores de los Programas de Crédito y, a su vez, permita ampliar su la cobertura.
- k) Implementar un indicador de morosidad y para créditos con atrasos de pagos entre 30 y 180 días y usar como métrica las tasas comparadas de riesgo crediticio de la banca comercial y del segmento agrícola de Banco Estado.
- l) Definir un equipo dedicado para la entrega de créditos, cuyas métricas de desempeño apunten a aumentar la cobertura de nuevos beneficiarios de créditos, disminuir la tasa de morosidad y aumentar los egresos del programa hacia la Banca Comercial como medida de cumplimiento del Fin de los créditos

⁹¹ Circular N° 2.243 / 20.12.2019 por Resolución N° 9127, Compendio normas contables para Bancos, CMF

⁹² Circular 162 de 2015, Compendio de normas contables para Cooperativas, CMF

evaluados “contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial” de la población objetivo.

- m) Calcular separadamente la estructura de costos asociados a la entrega de créditos de manera mejorar la eficiencia y evaluar oportunidades de reducción de gastos administrativos: personal, gasto corriente y sistemas de información.
- n) Distinguir claramente la estructura de costos asociados a la entrega de créditos de manera mejorar la eficiencia y evaluar oportunidades de reducción de gastos administrativos.
- o) Una alternativa a examinar sería externalizar los servicios de entrega de los programas de créditos evaluados, licitando la operación a entidades financieras especializadas que permitan aumentar la cobertura, tener equipos dedicados y generar economías de escala en la entrega de productos. En esta búsqueda de alternativas de mejora, debe primar tanto el Fin como el Propósito del programa, sin encarecer el costo del crédito para los/as usuarios/as.
- p) Se recomienda seguir levantando información acerca del comportamiento crediticio de quienes, teniendo el perfil de usuario de INDAP, acceden a créditos de capital de trabajo y de inversión en el Banco Estado. Esta información puede ser levantada a través de estudios específicos de gestión financiera y crediticia, ya que es fundamental para el análisis de la factibilidad de externalización en la entrega de créditos y para la toma decisión de esta alternativa para la Institución.
- q) Se podría explorar además un producto financiero adicional de colocaciones: “**garantías INDAP**” para créditos de pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones, comparable a las garantías CORFO-FOGAPE para pequeñas empresas, que opere desde INDAP al sistema financiero. Este producto se licitaría a la banca tradicional, buscando menores tasas y focalizando una parte de los recursos presupuestarios de INDAP para garantizar créditos agrícolas de corto y largo plazo para “usuarios/as INDAP” en la banca tradicional. Con ello se podrían generar 2 efectos positivos: 1) Aumentar la cobertura de colocaciones, por ejemplo, a través del Banco Estado, donde INDAP actúe como garante y no como gestor directo de créditos; y, 2) Tasas de interés más competitivas en la banca tradicional para usuarios/as INDAP (como es Banco Estado), donde al contar con el colateral de las garantías INDAP, el riesgo del pequeño/a agricultor/a, como sujeto de crédito, será inferior y en consecuencia las tasas de interés deberían bajar.
- r) El crédito Largo Plazo COBIN debiera conocer en definitiva su población objetivo y las causas de la baja cobertura, para descartar, si efectivamente se debe al tiempo que toma el proceso, a los requisitos que se deben cumplir para acceder a este crédito, a los montos involucrados o simplemente a la falta de difusión del instrumento, tanto a nivel de ejecutivo del Área como a nivel de usuario/a, para luego plantear su eventual rediseño, alineándose tal vez, con los montos, tasas de interés y plazos del otro Programa de LP de INDAP, dado que el problema de acceso al crédito que aborda es el mismo.
- s) Se observa la necesidad de realizar un estudio del perfil de los/as usuarios/as, especialmente para identificar las características de la población de mayor riesgo junto con determinar las causas que le impiden cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones crediticias, con el fin de establecer la pertinencia del crédito, como una herramienta de soporte adecuada para esa población o es necesaria diseñar otra estrategia.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Aedo, M. Alvear, J.J. 2010. Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización eficiente de las Políticas para el Sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario. 2010. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) 34 pp.

Agraria. 2014. Evaluación de programas de INDAP. Informe Editado en su versión Final. Ramírez, E.; Furnaro, A.; Berdegué, J.; Escobar, G.; Romero. L. 173 pp.

Berdegué, J.A. 2014. "La Agricultura Familiar en Chile", Serie Documento de Trabajo N° 152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP Santiago Chile.

Berdegué, J.A.; Carriazo, F.; Jara, B.; Modrego, F.; Soloaga, I. 2015. Cities, Rural Territories and Inclusive Growth in Chile, Colombia, and Mexico. World Development. [dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013).

Boza, S.; Jara-Rojas, R. 2018. Peri-urban family farming and agricultural earnings: The effect of long-term participation in an extension program in a metropolitan area. En: Ciencia e Investigación Agraria 45(3):200-209 p.

Boza, S.; Marcos, G.; Cortés, M. Mora, M. 2015. Perfiles basados en actitudes hacia los programas de apoyo público de microempresarios rurales de la zona central de Chile. En: Rev. FCA UNCUYO. 48(2): 161-175 pp.

DIPRES. 2020. Metodología para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico. 16 pp. Disponible en sitio Web: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-140852_doc_pdf.pdf [Consultado con fecha 16.12.20]

Donoso, G.; Melo, O.; Negrete, E. 2010. Participation determinants and impact assessment of the Institute of Agricultural Development (INDAP) credit program. En: Ciencia e Investigación Agraria 37(2):87-99 p.

Faiguenbaum, S. 2017. Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos. Publicación conjunta INDAP-MINAGRI-FAO. 260 pp.

FAO. 2009. Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007. Santiago, Chile.

FIDA-RIMISP. 2014. La agricultura familiar en América Latina: Un nuevo análisis comparativo. Informe de síntesis. 36 pp.

Gori, A.; Dos Santos, G. 2020. Can credit help small family farming? Evidence from Brazil. In: Agricultural Finance Review 80 (2): 212-230 p.

INDAP. 2014. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014-2018. Santiago, Chile. 94 pp.

INDAP-RIMISP-DEMOSCÓPICA. 2018. Línea base de los usuarios de INDAP 2015. Estudios y documentos de trabajo. Anexos N°s 14, 15 y 16.

Jara-Rojas, R. Manríquez, P. Díaz, J. Rojas, Á 2012. Classification criteria and commercial profile re-definition of the Family Farm Agriculture in Chile, Maule region. En: Rev. FCA UNCUYO. 44(1): 143-156 pp.

Karamba, R. W., Winters, P. 2020. Gender and agricultural productivity: implications of the Farm Input Subsidy Program in Malawi In: Agricultural Economics 46: 357–374 p.

Mendizabal, A. 2020. Mexico's Credit Guarantee Programs: Shifting Regional Impacts. Programas de garantías de crédito en México: cambios en los impactos regionales. In: Investigaciones Geográficas - Instituto de Geografía – UNAM 101 (e59884). 12 pp.

MIDESO. 2018. Registro Social de Hogares de Chile. 113 pp.

Nagano, Y. Magezi, E. 2020. The impact of microcredit on agricultural technology adoption and productivity: Evidence from randomized control trial in Tanzania. In: World Development 133 (104997): 1-13 pp. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104997>.

OECD, 2016. Estudios de Política Rural: Chile. 206 pp. Disponible en sitio Web: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf> [Consultado con fecha 09.01.2020].

Qualitas Agroconsultores. 2009. Estudio de caracterización de los hogares de las explotaciones silvoagropecuarias a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Informe Final. 89 pp.

Siaw, A. Jiang, Y. Ankrah, M.; Agbenyo, W.; Ntim-Amo, G. Osei, F.; Kwarko, E. Ankrah. 2020. The ripple effect of credit accessibility on the technical efficiency of maize farmers in Ghana In: Agricultural Finance Review 0002-1466: 15 pp. DOI 10.1108/AFR-05-2020-0068

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
25.11.2020	Taller Introdutorio Panel Evaluación	Todos los servicios evaluados y paneles evaluadores	VC convocado por DIPRES
25.11.2020	Constitución Panel de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Mauricio Leiva, Dpto. Asistencia Técnica DIPRES ▪ Débora Constela, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP designada ▪ Claudia Mena, Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Eduardo León, Subsecretaría de Agricultura ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
27.11.2020	Presentación INDAP antecedentes de los programas de crédito: MML y bases de datos que administran	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Mauricio Leiva, Dpto. Asistencia Técnica DIPRES ▪ Rodrigo Díaz, Jefe Depto. Evaluación de Programas DIPRES ▪ María José Pérez, Analista DIPRES ▪ Debora Constela, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Claudia Mena, Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Eduardo León, Subsecretaría de Agricultura ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial ▪ Pía Mckenzie, LP COBIN ▪ Fabián Olivares, Depto. Evaluación de Proyectos, INDAP ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
03.12.2020	Capacitación Marco Lógico y Anexo 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todos los servicios evaluados y paneles evaluadores 	VC convocado por DIPRES
09.12.2020	Análisis MML	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Mauricio Leiva, Dpto. Asistencia Técnica DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Débora Constela Farías, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP 	VC convocado por DIPRES

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Claudia Mena, Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Eduardo León, Subsecretaría de Agricultura ▪ Fabián Olivares, Depto Evaluación de Proyectos, INDAP ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Juan Pablo Arriagada, Sistemas, INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	
10.12.2020	Revisión Anexo 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Claudia Mena, Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Débora Constela, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Enrique Retamal, INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
14.12.2020	Análisis de propuesta de MML hecha por el Panel Evaluador	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mauricio Leiva, Dpto. Asistencia Técnica DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Débora Constela Farías, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Claudia Mena, Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial ▪ Eduardo León, Subsecretaría de Agricultura ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Juan Pablo Arriagada, Sistemas, INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
14.12.2020	Revisión indicadores MML	<ul style="list-style-type: none"> ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
17.12.2020	Presentación INDAP de procesos y entrega de productos componente créditos largo plazo-COBIN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pía Mackenzie, Encargada LP COBIN INDAP ▪ Fabián Olivares, Jefe (S) Dpto. Evaluación y Gestión de Proyectos, INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
18.12.2020	Revisión sistemas de información INDAP: SICRE, SUF y Tesorería	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juan Pablo Arriagada, Encargado Sistemas INDAP. ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP. ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
21-12-2020	Recepción comentario INDAP a MML propuesta por el Panel Evaluador y revisión de indicadores MML	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mauricio Leiva, Dpto. Asistencia Técnica DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Débora Constela Farías, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Claudia Mena, Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Eduardo León, MINAGRI ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Juan Pablo Arriagada, Sistemas, INDAP ▪ Pía Mckenzie LP COBIN ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
23-12-2020	Revisión formato de salida y entrega de información desde bases de datos SICRE y SUF	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juan Pablo Arriagada, Encargado Sistemas INDAP. ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP. ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
28-12-2020	Presentación INDAP de procesos y entrega productos componentes de créditos de corto y largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mauricio Leiva, Dpto. Asistencia Técnica DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Débora Constela, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Claudia Mena, Dpto. Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Claudio Sabat Jefe División Asistencia Financiera INDAP ▪ René Poblete Jefe Depto. Normalización INDAP ▪ Mónica Ketter, Jefe Depto. Crédito INDAP ▪ Eduardo Pinochet, profesional de apoyo Depto. Crédito INDAP ▪ Fabián Olivares Depto. Evaluación de proyectos, en reemplazo de la Encargada del programa LP COBIN INDAP. ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel 	VC convocado por DIPRES

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	
29-12-2020	Análisis de proceso y entrega de productos créditos de C/P y L/P	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista ▪ Eduardo Pinochet, Profesional de apoyo Dpto. Crédito INDAP ▪ Mónica Ketter, Jefa Dpto. De Crédito INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP. 	VC convocado por INDAP
04.01.2021	Revisión segunda versión Anexo 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP. ▪ Enrique Retamal, INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
04.01.2021	Presentación INDAP procesos de normalización de créditos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rene Poblete, Jefe Dpto. Normalización INDAP ▪ Tomás Ortiz, Profesional Dpto. Normalización INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP. ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
05-01-2021	Coordinación e información del estado de avance del proceso de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Mauricio Leiva, DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
19-01-2021	Género (Anexo 4)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mónica Ketter, INDAP ▪ Eduardo Pinochet, INDAP ▪ Mariana Arias, INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista 	VC convocado por INDAP
21-01-2021	Observaciones informe de avance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Mauricio Leiva, DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
25-01-2021	Observaciones informe de avance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Rodrigo Díaz, Jefe Depto. Evaluación de Programas DIPRES ▪ María José Pérez, Analista DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
25-01-2021	Observaciones informe de avance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial MINAGRI ▪ Pía Mckenzie LP COBIN ▪ Fabián Olivares, Depto Evaluación de Proyectos, INDAP ▪ Eduardo Pinochet, profesional de apoyo Depto. Crédito INDAP ▪ René Poblete, Jefe Dpto. INDAP ▪ Karen Delgado, DIPRES ▪ María José Pérez, DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Mauricio Leiva, DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
28-01-2021	Observaciones informe de avance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Rodrigo Díaz, Jefe Depto. Evaluación de Programas DIPRES ▪ María José Pérez, Analista DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
03-02-201	Revisión Anexo 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Débora Constela, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Eduardo León, Subsecretaría de Agricultura ▪ Francisco Beltrán, INDAP ▪ Héctor Oyarzún, INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
04-02-2021	Revisión base de datos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eduardo Pinochet, profesional de apoyo Depto. Crédito INDAP ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Eduardo León, Subsecretaría de Agricultura ▪ Juan Pablo Arriagada, Sistemas INDAP ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por INDAP
23-02-2021	Avance informe preliminar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
24-02-2021	Observaciones procesos de créditos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eduardo Pinochet, profesional de apoyo Depto. Crédito INDAP ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP 	VC convocado por INDAP

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial Minagri ▪ Eduardo León, Minagri ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panel ▪ Daniel Ulloa, Panel 	
24-02-2021	Convenio Banco Estado - INDAP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Claudio Sabat, Jefe División Asistencia Financiera INDAP ▪ Eduardo Pinochet, profesional de apoyo Depto. Crédito INDAP ▪ Sebastián Camiroaga, Fiscalía INDAP ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ Eduardo León, Minagri ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panel ▪ Daniel Ulloa, Panel 	VC convocado por INDAP
19-03-2021	Alcances nueva base datos enviada por INDAP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
25-03-2021	Revisión observaciones informe preliminar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ximena Zapata, Coordinadora Ministerial Minagri ▪ Daniela Berna, Contraparte INDAP ▪ René Poblete Jefe Depto. Normalización INDAP ▪ Mónica Ketter, Jefe Depto. Crédito INDAP ▪ Claudio Sabat, Jefe División Asistencia Financiera INDAP ▪ Débora Constela, Jefa Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Claudia Mena, Dpto. Dpto. Gestión Estratégica y Presupuesto INDAP ▪ Luis Bone, Dpto. Crédito INDAP ▪ Karen Delgado, Coordinadora DIPRES ▪ Muriel Otero, DIPRES ▪ Mauricio Leiva, DIPRES ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora del Panel ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES
16-04-2021	Presentación informe final	<p>DIPRES:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salven Razmilic, Jefe de División ▪ Rodrigo Díaz, Jefe de Evaluación ▪ Karen Delgado, Analista ▪ Muriel Atero, Analista ▪ María Francisca Rodríguez ▪ Mauricio Leiva, Analista ▪ Roy Rogers, Jefe de Asistencia Técnica ▪ Yasna Mena, Sectorialista <p>Panel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora ▪ Álvaro Espinoza, Panelista 	VC convocado por DIPRES

Fecha	Tema	Participantes	Lugar
29-04-2021	Observaciones INDAP al informe final	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daniel Ulloa, Panelista <p>DIPRES:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rodrigo Díaz, Jefe de Evaluación ▪ Karen Delgado, Analista ▪ Muriel Atero, Analista <p>INDAP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Luis Bravo Subdirector INDAP ▪ Ximena Zapata, Contraparte Ministerial Ministerio de Agricultura ▪ Daniela Armijo, Contraparte INDAP ▪ Débora Constenla, Jefa de Gestión Estratégica y Presupuesto <p>Panel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Viviana Rebufel, Coordinadora ▪ Álvaro Espinoza, Panelista ▪ Daniel Ulloa, Panelista 	VC convocado por DIPRES

VI. ANEXOS DE TRABAJO

Anexo 1: Reporte sobre el estado y calidad de la información disponible para evaluar el programa.

A. Bases de datos con información relevante para la evaluación

INDAP posee para su programa financiero, un sistema escalado⁹³ de operación, que a continuación se relatan:

Nombre	Sistema Único Financiero - SUF
Descripción	Cuenta con información de la solicitud de créditos y de beneficiarios aprobados, rechazados, pendientes y/o solicitados. Además, contiene el detalle de garantías, pagaré/mutuo ⁹⁴ , rubro ⁹⁵ , seguros, y solicitudes de modificaciones al crédito ⁹⁶ , como prórrogas y/o renegociaciones, proyectos de financiamiento mixto, entre otros. En SUF se crea cualquier operación crediticia (solicitud de crédito, prórroga o renegociación), luego de la formalización de la operación, se traspasa a Sistema de Créditos - SICRE. Es un sistema de entrada a distintos programas del servicio, tanto de créditos como de subsidios y asistencia.
Período de vigencia	Cuenta con información desde 2005.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Este sistema registra información de la totalidad de los/as usuarios/as que solicitan crédito.
Frecuencia de medición	Diaria
Campos / Variables	Antecedentes de la solicitud del crédito y de nuevos usuarios/as incorporados al sistema financiero. Interfaz que se vincula con los programas de incentivos de INDAP.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Este sistema de información es relevante para el periodo de evaluación. A través de este sistema, se accedió a información de la totalidad de los usuarios/as para el período 2017-2020, así como también a otras variables que no se recogen en el Sistema de Créditos - SICRE y que serán complementarios para la evaluación. Cabe mencionar que estas plataformas no cruzan la información que permite determinar el perfil del "tipo de usuario (miniproducción, productor familiar, productor empresarial)". Tampoco se registra información respecto a los niveles de producción alcanzados o a los ingresos generados por los agricultores que acceden a los créditos, ni en el período anterior a la solicitud de crédito ni en un seguimiento ex-post. Sólo se logró obtener información relacionada con los programas de asistencia técnica que participan los usuarios/as y su CSE del RSH. Con esta información se logró, en forma aproximada, obtener el perfil del usuario. Cabe mencionar que la CSE del RSH no está completo para el caso de la acreditación de los/as

⁹³ SUF registra la solicitud, prórroga, renegociación, aprobación y formalización del crédito. Posteriormente, dicha formalización gatilla la solicitud de vinculación a SICRE, permitiendo la colocación del crédito en ese sistema para la gestión crediticia. En consecuencia, cuando la solicitud del crédito es aceptada en SICRE, la solicitud se habilita en sistema de tesorería, a través de un conector automático. Este paso permite gestionar los pagos correspondientes, ya sea emitir el cheque, transferencia o abono bancario al agricultor y/o los pagos correspondientes a impuestos y/o seguros.

⁹⁴ Corresponde al contrato que documenta el crédito. En ellos se estipula una promesa de pago de un crédito otorgado, en el cual se indica el nombre del beneficiario, en este caso el INDAP, y de la persona obligada a efectuar el pago. En este documento se define la forma de pago y el plazo de este, además de los intereses pactados por el crédito entregado. La diferencia entre un contrato de mutuo y un pagaré es que este último tiene título ejecutivo. Por su parte, en los contratos de mutuo se establecen garantías reales que dispondrá la persona a la que se entregó el crédito.

⁹⁵ Es el conjunto de empresas o negocios que se engloban en un área diferenciada dentro de la actividad económica y productiva.

⁹⁶ Tipificación está definida en las Normas para operar el programa de créditos de INDAP (actualización fecha 24.09.2020).

	usuarios/as. Sólo se cuenta con un registro de 14.500 usuarios/as aproximadamente.
Nombre	Sistema de Créditos - SICRE
Descripción	Cuenta con la información de los usuarios/as y de los créditos otorgados. De acuerdo con el diccionario recibido, contiene además información histórica de balances, colocaciones, movimientos de cartola, garantías antes del funcionamiento de la SUF, categoría de usuarios/as, estado de los/as usuarios/as, entre otros.
Período de vigencia	Cuenta con información desde 1974 (se subieron registros antiguos, pero sistema opera desde los años 80)
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Este sistema contiene la información de todos los/as usuarios/as de créditos. Las variables que levanta se relacionan con el perfil del usuario, la gestión y comportamiento crediticio. Las variables son: Región, Comuna, Tipo_Persona, Rut_usuario, Nombre_Agricultor, Sexo, Fecha_Nacimiento, Estado_Civil, Régimen_Conyugal, Etnia, Nivel_Educacional, Nacionalidad Categoría_Crédito, Activo/Pasivo, Descripción_Activo/Pasivo Cantidad, Descripción_Unidad, Monto en \$, Fecha_Valorización, Rol-Pedio, Há Física, Há Riego Básico Tenencia_Predial, Número de traspasos a mora, Categoría por número de traspasos a mora, Número de castigos, Categoría por número de castigos, Categoría establecida en el proceso anterior, Categoría establecida en este proceso, Número de créditos en cartera, Número de traspasos a mora, Categoría por número de traspasos a mora, Número de castigos, Categoría por número de castigos, Categoría establecida en el proceso anterior, Categoría establecida en este proceso, Número de créditos en cartera, Cod_Asignación_Presupuestaria, Asignación_Presupuestaria, Cod_Actividad_Presupuestaria, Actividad_Presupuestaria, Cod_Sistema_Crédito, Sistema_Crédito, Código de la situación del crédito, Descripción de la situación del crédito, Fecha_Solicitud, Fecha de otorgamiento del crédito/Fecha_Formalización, Monto_Solicitado, Monto_Impuesto, Monto_Seguro_Desgravamen, Monto_seguros_Agropecuario, Monto_Aprobado_en_\$, Monto_Aprobado_en_UF, Numero_resolución, Fecha_Resolución, Firmante_Resolución, Tasa de interés corriente, Tasa de interés de mora o penal, Situación_del_Crédito, Suma del capital e interés en UF, traspasados a mora, Categoría_Del_Crédito, Tipo de reajustabilidad, Situación del crédito, Descripción de la clase del rubro, Descripción del rubro detallado, Código de medida del rubro, Solicitud_Crédito, Fecha_Registro, Valor_Tasación, Código del tipo de garantía, Descripción del tipo de garantía Monto_Garantía_en_\$, Detalle_Garantía_segun_tipo, Número de solicitud de crédito, Fecha del movimiento, Tiempo del movimiento (HHMMSS), Código del movimiento. Lugar donde se aprobó la resolución (1-Santiago, 2-Región, 3-Area), Circular que faculta la resolución, Año de la circular, Número de la resolución, Fecha de la resolución, Fecha a partir de la cual, se concede la franquicia (Fecha inicial), Rut del funcionario que ingresó la operación, Valor de la unidad de fomento de la fecha del movimiento, Si existió cambio de tasa de interés es verdadero, Si existió cambio de plan de amortización es verdadero, Si existió condonación es

	verdadero, Si existió condonación total es verdadero, Capital condonado en UF, Interés condonado en UF, Si se creó nuevo crédito es verdadero, Capital vigente en UF, antes de efectuar los movimientos de regularización, Si existió cambio en capitalización de intereses es verdadero, Capital moroso en UF, antes de efectuar los movimientos de regularización, Interés moroso en UF, antes de efectuar los movimientos de regularización, Acta de regularización, Interés vigente en UF, antes de efectuar los movimientos de regularización, Fecha de la resolución que aprueba el castigo, Valor de la unidad de fomento para la fecha del movimiento, Capital castigado en UF vigente, Interés castigado en UF vigente, Acta de regularización Capital castigado en UF moroso, Interés castigado en UF moroso.
Frecuencia de medición	Diaria
Campos / Variables	INDAP proporcionó un diccionario sobre las variables contenidas en ese sistema. Dichas variables otorgan información de cada usuario tales como: tipo de crédito, situación crediticia usuario, desglosado por género, por sexo y año, morosidad, garantías, estado de los/as usuarios/as, entre otras. Cartolas individuales según RUT.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Se puede obtener información del comportamiento crediticio de los/as usuarios/as de INDAP. Este sistema proporciona información muy relevante para la evaluación EPG. La BBDD proporcionada por INDAP contiene las distintas variables que se relacionan con el otorgamiento de los créditos, según nivel de riesgo del usuario, tenencia de la tierra, rubro de producción, créditos de corto, largo plazo y largo plazo COBIN con los montos asociados, entre otras características del usuario y del crédito solicitado, castigado o condonado. En este sentido, cabe señalar que la BBDD está integrada por distintas fuentes de información (SUF, SICRE, Tesorería), por lo que se requirió contar con un identificador común para realizar los distintos cruces de las variables contenidas en distintas BBDD. Por último, se destaca también que, sólo en la BBDD de créditos vigentes existen más de 207.400 registros, situación que desafía al Panel a contar con buenos paquetes estadísticos para el análisis y una alta capacidad computacional para obtener los resultados de dichos análisis.
Nombre	TESORERÍA
Descripción	Esta plataforma posee información de respaldo financiero, contando con el detalle del crédito del usuario. Sólo se encuentra el nombre y RUT del receptor del crédito. Una vez recepcionada la información levantada desde el SICRE, queda reflejada en TESORERÍA para gestionar el pago correspondiente (concepto del crédito, impuestos o seguros). Todo el detalle del pago queda registrado en este sistema.
Período de vigencia	Cuenta con información desde 2004.
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	En este sistema se encuentran todos los/as usuarios/as que han recibido incentivos o créditos, desde 2005 en adelante.
Frecuencia de medición	Diaria
Campos / Variables	INDAP proporcionó el diccionario del sistema, donde se reflejan las distintas variables que levanta el sistema y que se vinculan con el usuario, el crédito que solicitó y el pago.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Se considera relevante este sistema de información para la evaluación, pues permite acceder a variables vinculadas al otorgamiento del crédito. Esta información es relevante para la evaluación del período.

Nombre	Sistema de Información para la Gestión de Financiera del Estado – SIGFE
Descripción	Es una plataforma transversal disponible para todas las instituciones públicas para mejorar y dar mayor transparencia a la gestión financiera en el sector, en distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional. Este sistema de información incorpora aspectos operativos y gerenciales que favorecen el proceso de descentralización de la gestión. Actúa como interfaz contable.
Período de vigencia	Vigente
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	-
Frecuencia de medición	Diaria
Campos / Variables	Presupuesto otorgado, ejecutado, devengado.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Permitiría obtener información sobre la ejecución presupuestaria y gestión financiera institucional, facilitando la elaboración del Anexo 5.

B. Fuentes de información cualitativa y cuantitativa que fueron útiles para identificar la situación problema que dio origen al programa y que permiten proyectar la situación sin programa

Identificación del documento	Breve descripción del contenido
Aedo, M. Alvear, J.J. s.f. Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización eficiente de las Políticas para el Sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario. 2010. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) 34 pp.	En este trabajo se desarrolla una segmentación del conjunto de las explotaciones silvoagropecuarias, utilizando los criterios de la institucionalidad de fomento productivo del país y los criterios establecidos en la Ley Orgánica de INDAP.
Berdegú, J.A. & López, D. (2017). Mediana agricultura y agricultura familiar en Chile hacia el año 2030. Agricultura Chilena. Reflexiones y Desafíos al 2030: Perspectiva de Especialistas Externos. Capítulo 12. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). ISBN N° 978-956-7244-30-0	Ensayo que analiza la evolución reciente de las denominadas pequeña y mediana agricultura en Chile, para, con esa base, identificar posibles tendencias de su desarrollo en los siguientes años. Se discuten algunos desafíos de las políticas públicas para tratar de incidir sobre las posibles tendencias identificadas, ya sea para buscar revertirlas o mitigarlas o para impulsarlas y consolidarlas.
Berdegú, J.A.; Carriazo, F.; Jara, B.; Modrego, F.; Soloaga, I. 2015. Cities, Rural Territories and Inclusive Growth in Chile, Colombia, and Mexico. World Development. dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013.	Este estudio explora los efectos de la creciente urbanización de las áreas rurales en Chile, Colombia y México e investigamos si la presencia de ciudades pequeñas y medianas dentro de territorios rurales-urbanos mejora el crecimiento económico y reduce la pobreza y la desigualdad de los ingresos en comparación con los territorios metropolitanos y rurales profundos. Para Chile, los resultados sugieren que estos centros urbanos pueden ser una mayor contribución a la tasa de crecimiento económico y reducción de la pobreza en los territorios rurales-urbanos en comparación con las zonas rurales profundas, pero en algunos casos con un aumento de la desigualdad de ingresos. Los

	<p>mecanismos a través de los cuales los centros urbanos inciden en la dinámica de desarrollo son específicos de cada país.</p>
<p>Bentancor, A.; Modrego, F. y Berdegué, J. 2008. Crecimiento Agrícola y Pobreza Rural en Chile y sus Regiones. Documento de Trabajo N°6 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 48 pp.</p>	<p>Se analiza cómo el sector silvoagropecuario habría afectado a la pobreza rural en Chile. Para ello, examina la trayectoria que presentó el ingreso de los hogares rurales, enfatizando en las diferencias que mostró la evolución del ingreso agrícola y la de los ingresos que no provienen de esa actividad. Por lo tanto, se evalúa la incidencia del sector sobre la pobreza rural mediante el análisis de la evolución de los distintos componentes del ingreso de los hogares rurales. Asimismo, se exploran los cambios registrados en materia de desigualdad de los ingresos rurales chilenos y se analiza la contribución de cada fuente de ingreso a la desigualdad total del ingreso.</p>
<p>Boza, S.; Jara-Rojas, R. 2018. Peri-urban family farming and agricultural earnings: The effect of long-term participation in an extension program in a metropolitan area. En: Ciencia e Investigación Agraria 45(3):200-209 p.</p>	<p>El objetivo de esta investigación es evaluar el efecto de la participación en un programa de extensión sobre los ingresos de la agricultura familiar periurbana. Para este propósito, una encuesta a una muestra de 156 participantes del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP) se llevó a cabo en la Región Metropolitana de Santiago. La mitad de los encuestados eran participantes a largo plazo con al menos cuatro años en el programa, y el resto de los agricultores fueron beneficiarios de un año. Se utilizó un modelo de regresión (TRM) con una variable endógena binaria para identificar las diferencias entre la participación de los agricultores a corto y largo plazo en PRODESAL. La primera etapa del modelo es una regresión probit que identifica los factores que influyen en la participación a largo plazo en PRODESAL. La segunda etapa tiene el valor total de producción (TVP) como variable dependiente, que captura ingresos agrícolas, y una de las variables explicativas es el regresor endógeno binario de la primera etapa del modelo. Los resultados muestran un impacto positivo de la participación a largo plazo en PRODESAL en TVP. Otras variables, como el tamaño del predio, la fertilización y el acceso al crédito, también fueron importantes y se relacionaron positivamente con TVP. Se muestra que la educación y el capital social son variables que aumentan la probabilidad de participación a largo plazo de los agricultores familiares en el programa.</p>
<p>Boza, S.; Marcos, G.; Cortés, M. Mora, M. 2015. Perfiles basados en actitudes hacia los programas de apoyo público de microempresarios rurales de la zona central de Chile. En: Rev. FCA UNCUYO. 48(2): 161-175 pp.</p>	<p>La presente investigación tiene como propósito contribuir a la comprensión de las actitudes de micro y pequeños/as productores/as agrícolas de la zona central de Chile ante los programas públicos de apoyo enfocados en el fomento sectorial. Para lo anterior, se llevó a cabo una encuesta a 126 empresarios de la Comuna de Cauquenes, Región del Maule, los cuales participan de un programa de apoyo coordinado por la Municipalidad junto con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Dicha encuesta se centró en los siguientes temas: identificación de los encuestados, características socio demográficas, métodos productivos y de gestión empresarial, acceso a tecnologías y actitudes sobre los programas de apoyo público sectorial. A los datos</p>

	<p>obtenidos se les aplicó un análisis descriptivo y de conglomerados no jerárquicos. Mediante lo anterior se identificó la existencia de dos grupos de empresarios, los cuales se denominaron: "escépticos" (30,15%) y "receptivos" (69,85%), con relevantes diferencias tanto en sus actitudes hacia los programas de apoyo público, como en su nivel educativo, productividad predial y acceso a tecnologías. Lo señalado lleva a concluir que, incluso entre productores en condiciones de vulnerabilidad, existen importantes contrastes que deben ser recogidos en el diseño, ejecución y evaluación de los programas.</p>
<p>Donoso, G.; Melo, O.; Negrete, E. 2010. Participation determinants and impact assessment of the Institute of Agricultural Development (INDAP) credit program. En: Ciencia e Investigación Agraria 37(2):87-99 p.</p>	<p>Esta investigación estima el impacto del Programa de Crédito de INDAP en los ingresos agrícolas por hectárea de los pequeños productores agrícolas. Para lograr esto, el Modelo de Efectos de Tratamiento (TEM) se emplea para estimar simultáneamente los ingresos del productor y funciones de participación en el programa, corrigiendo la posible presencia de sesgo de selectividad mediante la correlación entre los errores de ambas funciones. Los resultados indican que los agricultores de mayor edad presentan una mayor disposición a participar en el programa, pero su interés disminuye a medida que aumenta su edad. Además, los productores que conocen y evalúan el costo financiero de los créditos, así como aquellos productores cuyos ingresos provienen principalmente de sus tierras, que son propietarios, presentan un mayor tamaño de familia y trabajan mayores superficies de tierra, presentan una mayor disposición a participar. Los resultados también indican la existencia de sesgo de selección debido a la participación no aleatoria de los agricultores en el programa. Una correlación negativa se observa entre los términos de error de la función de participación e ingreso agrícola por hectárea.</p> <p>Esto implica que los Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) subestiman el verdadero efecto del programa, porque omite las diferentes situaciones iniciales entre el grupo tratado y el grupo control, situación corregida por la estimación TEM. Además, los resultados indican que existe un positivo y diferencia significativa en el ingreso agrícola por hectárea entre ambos grupos a favor de los participantes de los Programas de Crédito del INDAP, por lo que el Programa de Crédito presenta un impacto en los niveles de ingresos de los productores.</p>
<p>Faiguenbaum, S. 2017. Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos. Publicación conjunta INDAP-MINAGRI-FAO. 260 pp.</p>	<p>Esta publicación realiza un recorrido histórico de la Institución y sus instrumentos, desde su creación en el año 1962 hasta la actualidad.</p>
<p>INDAP-RIMISP-DEMOSCÓPICA. 2018. Línea base de los usuarios de INDAP 2015. Estudios y documentos de trabajo. Anexos N°s 14, 15 y 16.</p>	<p>El estudio tiene por objetivo levantar la línea de base de los usuarios INDAP para establecer su situación inicial y proveer un punto de comparación para el seguimiento y evaluación de los resultados intermedios e impactos de los programas de Fomento de INDAP dirigidos a los usuarios de modo individual. No considera a las organizaciones.</p>

<p>INE. 2017. Radiografía de género: Pueblos originarios. Unidad de Estudios y Estadísticas de Género. 22 pp.</p>	<p>Esta publicación cuantifica la población indígena existente en Chile, de acuerdo con censo 2017. Las estadísticas se encuentran desglosadas por grupo indígena, género, rango etario y región.</p>
<p>Jara-Rojas, R. Manríquez, P. Díaz, J. Rojas, Á 2012. Classification criteria and commercial profile re-definition of the Family Farm Agriculture in Chile, Maule region. En: Rev. FCA UNCUYO. 44(1): 143-156 pp.</p>	<p>En este estudio se exploraron nuevos criterios de clasificación del pequeño productor asociado a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Chile, definiendo un nuevo perfil comercial con énfasis en agricultores de la Región del Maule. El perfil comercial se determinó a través de un análisis <i>cluster</i> considerando cuatro criterios de clasificación: Activos Totales, Ingreso Agrícola, Costos de Producción y un Indicador de Gestión. Del análisis se desprende que un 16,4% de los agricultores posee perfil comercial (AFC-1) y podría dejar de cumplir los requisitos establecidos por la Ley para ser usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). En el corto plazo no serían parte de la AFC, lo que presentaría ciertas restricciones y factores que limitan la competitividad de este importante segmento, tales como el acceso al crédito, inversiones y asistencia técnica. Dichas variables son clave en procesos de adopción de nuevas tecnologías y mejoramiento del ingreso agrícola y, por lo tanto, posibilitan la permanencia en esta actividad económica. Políticas agrarias eficientes deben ser consideradas para continuar apoyando a este grupo de mayor capacidad empresarial.</p>
<p>Madrid, M. I. 2015. Diseño de línea base para evaluar la política del INDAP 2014-2018. Actividad formativa equivalente para optar al grado de Magister en Políticas Públicas. Universidad de Chile. Economía y Negocios. 44 pp.</p>	<p>En este trabajo se consideran las características de la Institución y las particularidades de su política para proponer una evaluación de impacto de la política global, a través de un estimador de diferencias en el tiempo; para lo cual se requiere un grupo contrafactual, previo a la implementación de la política. Sugiere elaborar una línea base con indicadores transversales, que den cuenta de la situación de los usuarios INDAP respecto a los objetivos estratégicos planteados por el Instituto, y de cobertura universal, para dar robustez a la evaluación.</p>
<p>Qualitas Agroconsultores. 2009. Estudio de caracterización de los hogares de las explotaciones silvoagropecuarias a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Informe Final. 89 pp.</p>	<p>El estudio que caracteriza las microempresas agrícolas y los usuarios del INDAP para el período considerado.</p>
<p>Agraria. 2014. Evaluación de programas de INDAP. Informe Editado en su versión Final. Ramírez, E.; Furnaro, A.; Berdegué, J.; Escobar, G.; Romero. L. 173 pp.</p>	<p>Esta es una evaluación ex post de 11 programas de INDAP, que incluye el Corto y Largo Plazo. Presenta el diseño de la política de INDAP, con los problemas a los que busca responder, tanto la política como los programas evaluados, las definiciones estratégicas de INDAP y la población a la que busca atender. Se describen los Programas de Corto y Largo Plazo y se realiza evaluación ex post con información secundaria. Asimismo, se hace una evaluación de la gestión y el uso de los recursos.</p>
<p>RIMISP- Comité de Desarrollo y Fomento Indígena CORFO. 2019. Estudio de análisis de instrumentos públicos de</p>	<p>El objetivo del estudio fue realizar un análisis de la oferta pública de instrumentos de fomento productivo existentes y de cómo influyen dichos instrumentos en la empresarización</p>

<p>fomento productivo que promuevan el desarrollo económico de los pueblos originarios. Informe final. 351 pp.</p>	<p>indígena, desde una perspectiva de pertinencia y de acceso de las comunidades indígenas, en el marco del rediseño de la estrategia de trabajo del Comité de Desarrollo y Fomento Productivo Indígena, de manera de configurar un sistema de apoyo articulado relacionado al mundo indígena, con el fin de proponer adecuaciones a considerar para los instrumentos del Comité y de Corfo, de manera de permitir el acceso a dichas comunidades.</p>
<p>Soto, J.; Vargas, O.; Berdegué, J.A. 2018. How Large are the Contributions of Cities to the Development of Rural Communities? A Market Access Approach for a Quarter Century of Evidence from Chile. Working Documents. The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA.dx. 38 pp.</p>	<p>Esta investigación estima el impacto de las ciudades en el desarrollo económico de las comunidades rurales en Chile, siguiendo una aproximación del acceso al mercado. El efecto de la proximidad a las ciudades en el desarrollo de las comunidades rurales se analiza mediante la estimación del impacto del acceso a los mercados en la población y el empleo agrícola y no agrícola de comunidades rurales.</p>

C. Identificar la necesidad de estudio complementario

Contar con información actualizada vinculada a los activos y pasivos del pequeño/a productor/a agrícola junto con un análisis y evaluación de su estado de situación vigente al momento del otorgamiento del crédito es necesario para poder cuantificar los indicadores de propósito propuestos en la MML por este Panel. Sin embargo, el estudio complementario no es suficiente para suplir esta falencia, dado que se requiere la actualización del estado de situación y el chequeo de la totalidad de los/as usuarios/as de créditos de INDAP. Esta tarea es de largo plazo y requiere del compromiso y trabajo de la totalidad de los profesionales y jefaturas que trabajan en ellos, por ello se estima conveniente que esta tarea se convierta en un compromiso institucional.

También se requiere información sistematizada sobre el seguimiento del crédito de Largo Plazo, con el fin de verificar que las inversiones comprometidas al momento de su otorgamiento fueron realizadas por el usuario. Sin embargo, los Programas de Crédito no sienten propio este quehacer, que actualmente se realiza, sólo a una muestra, en forma periódica y externalizadamente, debido a que este tema es administrado por otra División de INDAP. Los Programas de Crédito sólo realizan el seguimiento con miras a su recuperación y no en la lógica de proyecto. En consecuencia, este tema deberá ser abordado en un plazo mayor, a través de los compromisos institucionales que se generen de esta evaluación.

A las dificultades antes señaladas se suma, la situación de pandemia que se vive a nivel planetario, lo que genera escasas facilidades para realizar levantamientos de información en terreno, contando con la necesaria colaboración por parte de los profesionales de los Programas de Créditos.

Anexo 2(a): Matriz de Evaluación del programa⁹⁷

NOMBRE DEL PROGRAMA: PRÉSTAMOS DE FOMENTO⁹⁸ DE CORTO Y LARGO PLAZO

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: CP Y LP 1962; LP COBIN 2017

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE AGRICULTURA

SERVICIO RESPONSABLE: INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

1. Promover el desarrollo productivo agropecuario y de actividades conexas de pequeños agricultores de la Agricultura Familiar Campesina, mediante la provisión de un sistema de asistencia técnica y financiamiento (créditos e incentivos), que los lleve a generar de forma competitiva productos orientados a satisfacer las necesidades de los consumidores locales e internacionales.
2. Fortalecer el Desarrollo Rural Territorial a través de programas de desarrollo productivo, promoviendo nuevas oportunidades económicas y mejorando la calidad de vida de los habitantes rurales.
3. Fortalecer la modernización de INDAP generando planes de perfeccionamiento de la acción de INDAP, para potenciar los resultados de los programas institucionales en coordinación con otros programas públicos, lo que permitirá aumentar su alcance y eficacia en mejorar las oportunidades de los pequeños agricultores de la Agricultura Familiar Campesina, mejorando sus sistemas productivos, desarrollando emprendimientos y calidad de vida
4. Desarrollar y fortalecer el capital social de pequeños(as) productores(as) agropecuarios y/o campesinos(as), y de sus organizaciones de representación, para su participación activa y posicionamiento como un actor social relevante.

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los pequeños productores agrícolas ^{99, 100} , campesinos ¹⁰¹ y sus organizaciones.				

⁹⁷ Ver Metodología para Construcción de Matriz de Marco Lógico en www.dipres.cl, Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

⁹⁸ Es la acción de la administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general.

⁹⁹ La definición de Pequeños Productores Agrícolas según la Ley Orgánica de INDAP es aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

¹⁰⁰ A la definición de pequeño productor agrícola y campesino ya establecidas, para efectos de este Programa se entenderá que también se incluye la consideración de aquellos pequeños productores y campesinos que forman parte de la población indígena o de pueblos originarios de nuestro país. En particular, la Ley 21.273 establece que la calidad indígena considera a: a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes descendan de habitantes originarios de las tierras que actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de distintos títulos detallados en el primer párrafo del artículo 12 o que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, diaguitas, changos, kawaskar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad y; b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por tres generaciones, y c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas.

¹⁰¹ La definición de campesino según la Ley Orgánica de INDAP es la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia.

PROPÓSITO: Pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones.	Porcentaje de pequeños/as productores/as agrícolas que avanzan o se mantienen en la CSE del RSH respecto de su CSE de RSH de acreditación. (Eficacia/Resultados Intermedios)	$[(N^{\circ} \text{ ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene en la CSE de RSH } T_n \text{ de medición} / N^{\circ} \text{ total de Usuarios CSE de RSH T acreditación}) * 100]$	BBDD de SICRE/Reportes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las condiciones económicas y políticas del país se mantienen de forma estable. 2. No hay catástrofes naturales tales como: mega incendios forestales, terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, aluviones, pandemia u otras. 3. Las condiciones climáticas se mantienen estables o se asemejan a lo ocurrido en los últimos 5 años. 4. Las condiciones del mercado nacional e internacional se encuentran estables. 5. No hay condonaciones masivas de créditos que involucren territorios extensos, sin el estudio caso a caso
	Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos y sus organizaciones con estado de situación negativo en el año t respecto del total de usuarios registrados con estado de situación en el año t (Eficacia/Resultados intermedios)	$[(N^{\circ} \text{ de usuarios con estado de situación negativo en el año } t / N^{\circ} \text{ total de usuarios registrados con estado de situación en el año } t)] * 100$	Nota: La mayoría de estos indicadores consideran al usuario (RUT único) para el período de la evaluación.	
COMPONENTE 1: Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones acceden a préstamos de corto plazo ¹⁰² de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.	Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de CP año t respecto al total de vencimientos de créditos año t, (Eficacia/Producto)	$(\text{Monto de recuperaciones totales de créditos de CP año } t / \text{Monto total de vencimientos de créditos CP al 31 diciembre del año } t) * 100$	Informe de Gestión División Asistencia Financiera INDAP 2017, 2018, 2019 y 2020	El usuario: (a) Acredita la calidad de usuario de INDAP; (b) Posee la capacidad legal para contraer obligaciones crediticias con INDAP, tanto directa, como en calidad de codeudor; (c) Posee capacidad económica, financiera y de gestión y un adecuado comportamiento de pago anterior; (d) Demuestra que la actividad a realizar con el crédito, es coherente con los objetivos institucionales y presenta una racionalidad económica que permite el mejor desarrollo de sus actividades productivas; (e) Demuestra una capacidad de pago suficiente para cumplir con éxito las obligaciones que emanen de la deuda; (f) Está en condiciones de otorgar las garantías que INDAP le solicite.
	Porcentaje de colocaciones totales de créditos de CP año t respecto al total de vencimientos de créditos año t, (Eficacia/Producto)	$(\text{Monto de colocaciones totales de créditos de CP año } t / \text{Monto total presupuesto asignado programa de créditos CP del año } t) * 100$	Anexo 5 EPG 2021	
	Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de CP INDAP año t, respecto del total de usuarios en el año t, (Eficacia/Producto)	$(\text{Número de usuarios de crédito de CP INDAP año } t / \text{Número total de usuarios en el año } t) * 100$	Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión de la División de Asistencia Financiera correspondiente al programa de crédito de corto plazo al 31 de diciembre de cada año.	

¹⁰² Son créditos con plazo de hasta 359 días, destinados a financiar fundamentalmente el **capital de trabajo** requerido para desarrollar actividades económicas, cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación dentro del plazo antes indicado. También se puede financiar activo fijo, siempre y cuando la capacidad de generación de recursos de la inversión financiada permita cancelar el crédito en el plazo otorgado.

	Tiempo promedio de entrega de créditos de CP en el año t (Calidad/Producto)	(N° total de días usados para entregar créditos de CP en el año t/ N° total de créditos CP entregados en el año t)	Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión de la División de Asistencia Financiera correspondiente al programa de crédito de corto plazo al 31 de diciembre de cada año.	
	Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)	$(\sum \text{de usuarios nuevos en } t / \sum \text{total de usuarios en } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
	Porcentaje de montos de créditos en castigo ¹⁰³ en el año t (Eficacia/Resultado)	$(\sum \text{del Capital castigado en UF moroso} + \text{Sumatoria del capital castigado en UF vigente al año } t / \sum \text{de monto total de créditos C/P entregados a valor UF (Colocaciones) al año } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
COMPONENTE 2: Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones acceden a préstamos de largo plazo ¹⁰⁴ de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.	Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de LP de INDAP año t, respecto al total de vencimientos de créditos año t (Eficacia/Producto)	$(\text{Monto de recuperaciones totales de créditos de LP año } t / \text{Monto total de vencimientos de créditos LP al 31 de diciembre del año } t) * 100$	Informe de Gestión División Asistencia Financiera INDAP 2017, 2018, 2019 y 2020	El usuario: (a) Acredita la calidad de usuario de INDAP; (b) Posee la capacidad legal para contraer obligaciones crediticias con INDAP, tanto directa, como en calidad de codeudor; (c) Posee capacidad económica, financiera y de gestión y un adecuado comportamiento de pago anterior; (d) Demuestra que la actividad a realizar con el crédito, es coherente con los objetivos institucionales y presenta una racionalidad económica que permite el mejor desarrollo de sus actividades productivas; (e) Demuestra una capacidad de pago suficiente para cumplir con éxito las obligaciones que emanan de la deuda; (f) Está en condiciones de otorgar las garantías que INDAP le solicite.
	Porcentaje de colocaciones totales de créditos de LP de INDAP año t, respecto al total de vencimientos de créditos año t (Eficacia/Producto)	$(\text{Monto de colocaciones totales de créditos de LP año } t / \text{Monto total presupuesto asignado programa de créditos LP del año } t) * 100$	Anexo 5 EPG 2021	
	Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de LP de INDAP año t, respecto del total de pequeños productores agrícolas en el año t (Eficacia/Producto)	$(\text{Número de usuarios de crédito de LP en el año } t / \text{Número total de usuarios de crédito entregados en el año } t) * 100$	Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión de la División de Asistencia Financiera correspondiente al programa de crédito de largo plazo al 31 de diciembre de cada año.	
	Tiempo promedio de entrega de créditos de LP en el año t (Calidad/Producto)	(N° total de días usados para entregar créditos de LP individual y organizaciones año t/N° total de créditos LP entregados en el año t)	Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión de la División de Asistencia Financiera correspondiente al programa de crédito de	

¹⁰³ Créditos en castigo, corresponde a aquellos cuyos saldos de capital no será posible recuperar por incumplimiento en su pago por parte del titular, habiendo agotado todas las instancias para ello.

¹⁰⁴ Son créditos cuya capacidad de generación de recursos para pagar la obligación requiere de un plazo superior a 359 días, con un máximo de 10 años, incluido el periodo de gracia que pudiese haberse establecido en el estudio del flujo de caja proyectado. Estos créditos están destinados a financiar fundamentalmente inversiones en activos fijos, incluido el capital de trabajo determinado en el respectivo proyecto. También financian el capital de trabajo de actividades cuya capacidad de generación de recursos no permite el pago total dentro de los 359 días de plazo.

			largo plazo al 31 de diciembre de cada año.	
	Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t (Eficacia/Producto)	$(\sum \text{ de usuarios nuevos en } t / \sum \text{ total de usuarios en } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
	Proporción de montos de créditos en castigo ¹⁰⁵ en el año t (Eficacia/Resultado)	$(\sum \text{ del Capital castigado vigente al año } t / \sum \text{ de monto total de créditos L/P entregados a valor UF (Colocaciones) al año } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
Actividades componente 1 y 2: - Beneficiario demanda crédito - INDAP evalúa la solicitud - Aprobación - Entrega crédito - Seguimiento del crédito - Pago del crédito (recuperación)				
COMPONENTE 3: Pequeños/as productores/as indígenas, comunidades y organizaciones con proyectos aprobados y garantía COBIN ¹⁰⁶ , acceden a préstamos de largo plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.	Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al total de vencimientos de créditos año t. (Eficacia/Producto)	$(\text{Monto de recuperaciones totales de créditos de LP año } t / \text{Monto total de vencimientos de créditos LP al 31 de diciembre del año } t) * 100$	Informe de Gestión División Asistencia Financiera INDAP 2017, 2018, 2019 y 2020	El usuario indígena: (a) Acredita su calidad de indígena así como también su calidad de usuario de INDAP; (b) Posee la capacidad legal para contraer obligaciones crediticias con INDAP, tanto directa, como en calidad de codeudor; (c) Posee capacidad económica, financiera y de gestión y un adecuado comportamiento de pago anterior; (d) Demuestra que la actividad a realizar con el crédito, es coherente con los objetivos institucionales y presenta una racionalidad económica que permite el mejor desarrollo de sus actividades productivas; (e) Demuestra una capacidad de pago suficiente para cumplir con éxito las obligaciones que emanen de la deuda; (f) Está en condiciones de otorgar las garantías que INDAP le solicite.
	Porcentaje de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN año t, (Economía/Producto)	$(\text{Monto de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año } t / \text{Monto total presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN del año } t) * 100$	Anexo 5 EPG 2021	
	Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de LP COBIN año t, respecto de la población objetivo en el año t (Eficacia/Producto)	$(\text{Número de usuarios de crédito de LP COBIN año } t / \text{Población objetivo en el año } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	

¹⁰⁵ Créditos en castigo, corresponde a aquellos cuyos saldos de capital no será posible recuperar por incumplimiento en su pago por parte del titular, habiendo agotado todas las instancias para ello.

¹⁰⁶ Cobertura Indígena - COBIN otorgado por Consejo del Comité de Desarrollo y Fomento Indígena de CORFO, que consiste en el otorgamiento de una cobertura complementaria de riesgo para el fomento de las operaciones que los intermediarios financieros otorguen a las personas naturales que tengan la calidad de indígena; comunidades y asociaciones indígenas, constituidas o creadas de conformidad a la ley N° 19.253, las empresas, cooperativas u otras entidades relacionadas a todos ellos. Esta es una compensación parcial de las pérdidas que sufra el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) como entidad intermediaria financiera.

	Tiempo promedio de entrega de créditos de LP en el año t. (Calidad/Producto)	$(N^{\circ} \text{ total de días usados para entregar créditos de LP individual año } t / N^{\circ} \text{ total de créditos LP entregados en el año } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
	Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)	$(\sum \text{ de usuarios nuevos en } t / \sum \text{ total de usuarios en el año } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
	Tasa de variación de montos de créditos en castigo en el año t. (Eficacia/Resultado)	$(\sum \text{ del Capital castigado en UF moroso} + \text{ Sumatoria del capital castigado en UF vigente, al año } t / \sum \text{ de monto total de créditos L/P entregados a valor UF (Colocaciones) al año } t) * 100$	BBDD SICRE/Reportes	
<p>Actividades componente 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulación y habilitación de Proyectos (Comité de desarrollo y Fomento Indígena) - Evaluación de Proyectos (INDAP) - Calificación de Proyectos (Comité de desarrollo y Fomento Indígena) - Otorgamiento de garantía (Consejo Directivo Comité de Desarrollo y Fomento Indígena) - Acreditación ante INDAP - Financiamiento proyectos (INDAP) - Seguimiento crédito: (INDAP) - Modificación del crédito (INDAP) - Cobro Cobertura, si es necesario (INDAP) - Pago Cobertura GIF, si es necesario (CORFO) - Recuperación (INDAP) 				

Anexo 2(b): Medición de indicadores Matriz de Evaluación del programa, período 2017-2020

NOMBRE DEL PROGRAMA: PRESTAMOS DE FOMENTO DE CORTO Y LARGO PLAZO

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1962

MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE AGRICULTURA

SERVICIO RESPONSABLE: INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)

OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:

1. Promover el desarrollo productivo agropecuario y de actividades conexas de pequeños agricultores de la Agricultura Familiar Campesina, mediante la provisión de un sistema de asistencia técnica y financiamiento (créditos e incentivos), que los lleve a generar de forma competitiva productos orientados a satisfacer las necesidades de los consumidores locales e internacionales.
2. Fortalecer el Desarrollo Rural Territorial a través de programas de desarrollo productivo, promoviendo nuevas oportunidades económicas y mejorando la calidad de vida de los habitantes rurales.
3. Fortalecer la modernización de INDAP generando planes de perfeccionamiento de la acción de INDAP, para potenciar los resultados de los programas institucionales en coordinación con otros programas públicos, lo que permitirá aumentar su alcance y eficacia en mejorar las oportunidades de los pequeños agricultores de la Agricultura Familiar Campesina, mejorando sus sistemas productivos, desarrollando emprendimientos y calidad de vida
4. Desarrollar y fortalecer el capital social de pequeños(as) productores(as) agropecuarios y/o campesinos(as), y de sus organizaciones de representación, para su participación activa y posicionamiento como un actor social relevante.

Evolución de Indicadores

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de cálculo	2017	2018	2019	2020
Fin: Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los pequeños productores agrícolas ^{107, 108} , campesinos ¹⁰⁹ y sus organizaciones.						

¹⁰⁷ La definición de Pequeños Productores Agrícolas según la Ley Orgánica de INDAP es aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

¹⁰⁸ A la definición de pequeño productor agrícola y campesino ya establecidas, para efectos de este Programa se entenderá que también se incluye la consideración de aquellos pequeños productores y campesinos que forman parte de la población indígena o de pueblos originarios de nuestro país. En particular, la Ley 21.273 establece que la calidad indígena considera a: a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes desciendan de habitantes originarios de las tierras que actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de distintos títulos detallados en el primer párrafo del artículo 12 o que históricamente han ocupado y poseen las personas o comunidades mapuches, aimaras, rapa nui o pascuenses, atacameñas, quechuas, collas, diaguitas, changos, kawashkar y yámana, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley, a solicitud de las respectivas comunidades o indígenas titulares de la propiedad y; b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por tres generaciones, y c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas.

¹⁰⁹ La definición de campesino según la Ley Orgánica de INDAP es la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia.

<p>Propósito: Pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones.</p>	<p>Porcentaje de pequeños/as productores/as agrícolas que avanzan o se mantienen en la CSE del RSH respecto de su CSE de RSH de acreditación. (Eficacia/Resultados Intermedios)</p>	<p>[(N° ppa. y camp. y sus organizaciones que avanza y/o mantiene en la CSE de RSH Tn de medición/ N° total de Usuarios CSE de RSH Tcreditación) *100] Nota: Indicador obtenido de un total de 13.546 usuarios.</p>	30,5%	24,7%	18,0%	6,8%
	<p>Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos y sus organizaciones con estado de situación negativo en el año t respecto del total de usuarios registrados con estado de situación en el año t (Eficacia/Resultados intermedios)</p>	<p>[(N° de usuarios/as con estado de situación negativo en el año t /N° total de usuarios registrados con estado de situación en el año t)]*100 Nota: Indicador obtenido de un total de 29.670 usuarios.</p>	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%
<p>Componente 1: Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones acceden a préstamos de corto plazo de capital de trabajo e inversiones para valorizar sus activos.</p>	<p>Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de CP año t respecto al total de vencimientos de créditos año t, (Eficacia/Producto)</p>	<p>(Monto de recuperaciones totales de créditos de CP año t/Monto total de vencimientos de créditos del año t)*100</p>	91%	92%	93%	92%
	<p>Porcentaje de colocaciones totales de créditos de LP de INDAP año t, respecto al total de vencimientos de créditos año t (Eficacia/Producto)</p>	<p>(Monto de colocaciones totales de créditos de LP año t/Monto total presupuesto asignado programa de créditos LP del año t)*100</p>	102%	100%	102%	93%
	<p>Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de CP INDAP año t, respecto del total de usuarios en el año t, (Eficacia/Producto)</p>	<p>(Número de usuarios de crédito de CP INDAP año t/Número total de usuarios en el año t)*100 Nota: En los resultados de este indicador no se restó a aquellos usuarios con problemas de focalización.</p>	69,1%	67,9%	68,4%	66,8%
	<p>Tiempo promedio de entrega de créditos de CP en el año t. (Calidad/Producto)</p>	<p>(N° total de días usados para entregar créditos de CP en el año t/ N° total de créditos CP entregados en el año t)</p>	5,2 días	5,23 días	5,21 días	5,34 días
	<p>Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)</p>	<p>(\sum de usuarios nuevos en t/\sum total de usuarios en t)*100 Nota: En los resultados de este indicador no se restó a aquellos usuarios con problemas de focalización.</p>	5,4%	0,18%	1,05%	13,32%
	<p>Porcentaje de montos de créditos en castigo en el año t. (Eficacia/Resultado)</p>	<p>(\sum del Capital castigado en UF de CP/ \sum de monto total de créditos C/P entregados a valor UF (colocaciones) al año t) *100</p>	2,2%	0,1%	2,1%	4,9%

Componente 2: Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones acceden a préstamos de largo plazo de inversiones para valorizar sus activos.	Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de LP de INDAP año t, respecto al total de vencimientos de créditos año t (Eficacia/Producto)	(Monto de recuperaciones totales de créditos de LP año t/Monto total de vencimientos de créditos del año t)*100	89%	91%	89%	86%
	Porcentaje de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN año t, (Economía/Producto)	(Monto de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año t/Monto total presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN del año t)*100	101%	99%	102%	94%
	Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de LP de INDAP año t, respecto del total de pequeños productores agrícolas en el año t (Eficacia/Producto)	(Número de usuarios de crédito de LP en el año t/Número total de usuarios de crédito entregados en el año t)*100 Nota: En los resultados de este indicador no se restó a aquellos usuarios con problemas de focalización.	30,9%	32,0%	31,6%	33,2%
	Tiempo promedio de entrega de créditos de LP en el año t (Calidad/Producto)	(N° total de días usados para entregar créditos de LP individual y organizaciones año t/N° total de créditos LP entregados en el año t)	7,07 días	7,49 días	7,33 días	6,75 días
	Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)	(\sum de usuarios nuevos en t/ \sum total de usuarios en t)*100 Nota: En los resultados de este indicador no se restó a aquellos usuarios con problemas de focalización.	0,48%	0,18%	0,55%	6,1%
	Porcentaje de montos de créditos en castigo en el año t. (Eficacia/Resultado)	(\sum del Capital castigado en UF moroso de LP/ \sum de monto total de créditos L/P entregados a valor UF de LP (colocaciones) al año t) *100	4,5%	0,5%	4,5%	10,0%
COMPONENTE 3: Pequeños/as productores/as indígenas, comunidades y organizaciones con garantía COBIN ¹¹⁰ acceden a	Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al total de vencimientos de créditos año t. (Eficacia/Producto)	(Monto de recuperaciones totales de créditos de LP COBIN año t/Monto total de vencimientos de créditos del año t)*100	n/a	n/a	n/a	101%

¹¹⁰ Cobertura Indígena - COBIN otorgado por CORFO que consiste en el otorgamiento de una cobertura complementaria de riesgo para el fomento de las operaciones que los intermediarios financieros otorguen a las personas naturales que tengan la calidad de indígena; comunidades y asociaciones indígenas, constituidas o creadas de conformidad a la ley N° 19.253, las empresas, cooperativas u otras entidades relacionadas a todos ellos. Esta es una compensación parcial de las pérdidas que sufra el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) como entidad intermediaria financiera.

préstamos de largo plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas agropecuarias.	Porcentaje de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN año t, (Economía/Producto)	(Monto de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año t/Monto total presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN del año t)*100	n/a	n/a	6%	17%
	Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de LP COBIN año t, respecto de la población objetivo en el año t (Eficacia/Producto)	(Número de usuarios de crédito de LP COBIN año t/Población objetivo en el año t)*100 Nota: La población objetivo considerada es de 27.402 pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones. En el último punto se desconoce el N° de integrantes de las organizaciones.	n/a	n/a	0,007%	0,011%
	Tiempo promedio de entrega de créditos de LP en el año t. (Calidad/Producto)	(N° total de días usados para entregar créditos de LP individual año t/N° total de créditos LP entregados en el año t)*100	n/a	n/a	30,25 días	66,5 días
	Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)	(\sum de usuarios nuevos en t/ \sum total de usuarios en el año t)*100	n/a	n/a	50%	33.3%
	Tasa de variación de montos de créditos en castigo en el año t. (Eficacia/Resultado)	(\sum del Capital castigado en UF moroso + Sumatoria del capital castigado en UF vigente, al año t / \sum de monto total de créditos L/P entregados a valor UF (Colocaciones) al año t) *100	n/a	n/a	n/a	n/a

Anexo 2(c): Análisis de diseño del programa

Este análisis se realizará en base a la MML propuesta por el Panel, dado que se logró acordar con la Institución, sólo una parte de la lógica vertical. Cabe señalar también, que la propuesta presentada en los anexos 2a y 2b fue ajustada de acuerdo con la disponibilidad de la información proporcionada por los Programas de Crédito. Sin embargo, se insta a que esta MML sea enriquecida, incorporando nuevos elementos en la lógica vertical, así como también, nuevos indicadores de medición en la lógica horizontal propuestos. Para ello, los Programas deberán actualizar e implementar sistemas digitales para levantar información sobre los resultados que se obtienen con los créditos.

En virtud de lo anterior, el análisis que se realizará a continuación incluirá las recomendaciones del Panel, con miras al mejoramiento en el diseño y la implementación de medición de los resultados obtenidos por parte de los Programas de Crédito.

a. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

El **Fin** de la MML apunta a “*Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus organizaciones*”, esta definición se extrajo desde la Ley Orgánica de INDAP y fue acordada entre los programas de crédito de INDAP, DIPRES y el Panel.

Al respecto, se puede señalar que este **Fin** es preciso al comenzar con el verbo “contribuir”, puesto que, a este nivel de objetivo, los Programas de Crédito no son exclusivamente responsables de alcanzar lo propuesto¹¹¹, sino que se logra junto con el resto de los Programas de Fomento de INDAP, tanto de asistencia técnica y comercial, como con los subsidios de apoyo a la inversión y a la comercialización.

A nivel de **Propósito**, el acuerdo alcanzado con los Programas de Crédito fue “*Pequeños productores agropecuarios, campesinos y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones*”, este objetivo, sin bien está basado en lo que establece la Ley orgánica de INDAP e identifica correctamente a la población beneficiaria que son los/las “pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones” y “el acceso al financiamiento” que los Programas otorgan, este objetivo debe relevar el problema que se resuelve, que es “*Otorgar acceso a créditos a los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones vulnerables para financiar su actividad productiva*”, para lo cual se hace cargo de dos fallas de mercado: (1) el acceso al crédito y, (2) la asimetría de información.

Dado lo anterior, se observa que el objetivo se enfoca hacia el acceso al crédito a pequeños/as productores/as agrícolas y su vulnerabilidad y el financiamiento de sus sistemas productivos, este perfil se asimila efectivamente a los/las usuarios/as acreditados/as de INDAP.

En cuanto a los **componentes**, estos se consideran insuficientes, pues si bien, aquellos que están declarados, apuntan a otorgar acceso al crédito a pequeños/as productores/as agrícolas para desarrollar actividades productivas, comerciales y de generación de servicios agropecuarios, se observa la necesidad de crear un componente de transferencia de conocimiento en materias financieras que logren apoyar al agricultor en el mejoramiento de su desempeño en materia crediticia, siendo como usuarios/as de los Programas para, posteriormente articular hacia una entidad financiera tradicional.

Analizando por componente, observamos que el componente 1 que declara: “*Pequeños /as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de corto plazo de capital de trabajo e inversiones para valorizar sus activos*”. Este producto financiero es crucial para financiar los costos de producción de los distintos rubros agrícolas durante una temporada, es decir, es el capital de trabajo que

¹¹¹ DIPRES. Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico. 2015; Parentelli, Mónica. Taller EPG 2020 Marco Lógico. Formulación de programas con la metodología de Marco Lógico. 2011. Serie Manuales N° 68. CEPAL-ILPES.

financia los insumos de producción (fertilizantes, insumos de control de plagas y enfermedades, el personal de campo, sino se cuenta con el trabajo familiar, arriendo de maquinaria, entre otros gastos). Por esta razón, este componente debe precisar su objetivo de financiamiento de capital de trabajo, porque en su definición también incluye a la inversión, el que corresponde exclusivamente al segundo componente. Además, en la declaración del componente no se visualiza una lógica de proyecto al cual se debiera seguir y medir sus resultados.

El componente 2 de *“Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de largo plazo de inversiones para valorizar sus activos”*. Este componente está destinado a la inversión que financia maquinaria, construcción de bodegas, cercos, entre otros. Es necesario y complementario al componente 1 para realizar inversiones a nivel predial, con el fin de mejorar la actividad productiva. Se observa que los dos componentes son solicitados en forma asociada por los/las pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones, es por ello, al igual que en el componente 1, debe estar asociado a una lógica de proyecto productivo al que se le debe seguir y medir resultados.

Cabe mencionar que los componentes 1 y 2 están orientados para apoyar la actividad productiva que es una necesidad para la población objetivo que, por su misma situación de vulnerabilidad y altos niveles de informalidad, no acceden al financiamiento privado y que requieren para elevar sus niveles productivos, por lo que ambos componentes logran responder al Propósito y al Fin de la MML, siempre y cuando la población objetivo responda a criterios de focalización claros para evitar que la intervención de los Programas está erradamente aplicada.

El componente 3 *“Préstamos de largo plazo con garantía COBIN de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas agropecuarias”*. Este componente está orientado a financiar proyectos productivos de pueblos originarios a lo largo del país y que cuentan con la garantía Cobertura Indígena - COBIN otorgada por el Comité Indígena de CORFO. Dicho componente está orientado a entregar financiamiento a aquellos integrantes de los pueblos originarios que no tienen acceso al financiamiento tradicional para desarrollar su actividad agropecuaria. Su población objetivo es específica para dichos pueblos y, en el caso de INDAP, ésta se encuentra contenida en la propia población objetivo de INDAP. En consecuencia, este componente logra responder al Propósito y Fin propuestos, dado que posee una lógica de proyecto y por ende debiera realizar una medición de sus resultados, sin embargo, el diseño de los indicadores no logró observarse por parte de INDAP.

Respecto de las **actividades**, estas están declaradas para los tres componentes de la MML. Dichas actividades son comunes para el componente 1 y 2. Sin embargo, en estas no se visualizan acciones que se vinculen con la selección de sus beneficiarios. Tampoco se observan acciones que se orienten a la selección, seguimiento y evaluación de un proyecto productivo que postula a financiamiento de Corto y/o Largo Plazo, sólo se aprecia la “evaluación de la solicitud”, pero no especifica qué actividades específicas conlleva. En este punto, los Programas presentan deficiencias, no sólo porque no se visualiza una lógica de proyectos, sino que también se observan problemas en la actualización de los estados de situación de usuarios/as que acceden a un crédito. Este proceso es extremadamente sensible, dado que debe observar si efectivamente un/a usuario/a cumple con los requisitos de focalización para acceder a un crédito otorgado por INDAP. Dichas deficiencias son abordadas en los capítulos de Propósito y Economía.

Tampoco se observan actividades que conlleven hacia el egreso de un usuario y su posterior articulación hacia las fuentes de financiamiento tradicionales, como por ejemplo aquellas que contribuyan a transitar hacia la formalidad de sus actividades u otras actividades asociadas a un monitoreo de los avances alcanzados.

Por otra parte, las actividades declaradas en el componente de Largo Plazo COBIN detallan claramente los hitos que se desarrollan en las dos instituciones involucradas (CORFO e INDAP). En la descripción de dichas actividades se especifica aquellas que son necesarias para el otorgamiento de la garantía por parte del Comité Indígena de CORFO, y luego, las de INDAP, como agente intermediario receptor de la garantía,

detallando las actividades desde la acreditación, evaluación, otorgamiento y recuperación del crédito. Estos dos procesos toman entre 4 a 12¹¹² meses, lo que se encuentra excesivo. Pese a que las actividades se encuentran más detalladas en este componente, no se visualizan aquellas que se relacionen con el seguimiento y monitoreo de los resultados obtenidos con este crédito, sólo se visualiza como actividad, la recuperación del crédito. Y, dado que este Programa tiene una lógica de proyectos, se considera de extrema relevancia, el diseño de actividades orientadas hacia el monitoreo de sus resultados.

En relación con los supuestos declarados por INDAP, estos serán analizados en la siguiente matriz:

Objetivos	Supuestos	Comentarios
<p>FIN: Contribuir a mejorar la capacidad empresarial, organizacional y comercial en los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones.</p>		
<p>Propósito (Objetivo reformulado) <u>Original:</u> Pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones.</p> <p><u>Reformulado:</u> Otorgar acceso a créditos a los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones vulnerables para financiar su actividad productiva</p>	Tiene formulado los supuestos.	<p>El propósito fue reformulado para dar cuenta con más claridad del objetivo de los Programas de Crédito.</p> <p>A los supuestos propuestos por los Programas de Créditos en el proceso de discusión de la MML, el Panel se agregó: - Las condiciones del mercado nacional e internacional se encuentran estables, debido a que las fluctuaciones en los precios pueden afectar los incentivos para producir un determinado rubro.</p>
<p>Componente 1 Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de corto plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.</p>	Tiene formulado los supuestos.	Sin comentarios
<p>Componente 2 Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de largo plazo de inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.</p>	Tiene formulado los supuestos.	Sin comentarios
<p>Componente 3 Pequeños/as productores/as indígenas, comunidades y organizaciones con proyectos aprobados y garantía COBIN, acceden a préstamos de largo plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.</p>	Tiene formulado los supuestos.	En el supuesto (f) del componente 3, los programas de créditos de INDAP puntualizan que la organización usuaria debe: "Está en condiciones de otorgar las garantías complementarias que INDAP le solicite", en lo cual el Panel posee dudas al respecto, debido a que la garantía COBIN cubre el 90% de la deuda.

En consecuencia, el Panel plantea la necesidad de revisar y replantear el Propósito inicialmente acordado¹¹³. Asimismo, se considera que los componentes son insuficientes para cubrir la totalidad de las necesidades de la población objetivo, especialmente en el ámbito de la transferencia de conocimiento en

¹¹² Reunión de fecha 17.12.20 con la Encargada del Programa LP-COBIN.

¹¹³ El Panel propone uno nuevo, el que se encuentra en el recuadro del análisis vertical.

temas financieros. Tampoco, se observa una lógica de proyecto y, por ende, acciones que se orienten hacia el seguimiento y monitoreo de sus resultados. Por último, no se observan actividades que conduzcan al usuario hacia la formalización de su actividad, su egreso y, por ende, su articulación hacia otras fuentes tradicionales.

Por las razones antes señaladas, el Panel no valida la lógica vertical de los Programas, puesto que no están diseñados todos los elementos necesarios y suficientes para alcanzar el Propósito y su Fin.

b. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

Al igual que en el punto anterior, se hace notar que este análisis se realizará en base a los indicadores propuestos inicialmente por el Panel, los cuales fueron ajustados de acuerdo con la disponibilidad de información en la base de datos proporcionada por los Programas de Crédito. En consecuencia, se presenta un análisis de los indicadores presentados, junto con la propuesta de otros nuevos que miden variables que hasta el momento no han sido levantadas por los Programas y que permiten medir los resultados y avances de los/as usuarios/as atendidos.

FIN	
Indicadores	Comentarios
No tiene indicadores	
Propósito	
Indicadores	Comentarios
Tasa de variación del índice Valor Bruto de la Producción (VBP)/Crédito otorgado respecto del monto del crédito otorgado en el año t de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones. (Eficacia/Resultados Intermedios).	Dado que los programas no levantan la información del VBP para cada usuario/a en la actualidad, se reemplazó este indicador por la Tasa de variación del índice de la CSE del RSH entre el año t v/s el año de acreditación de cada pequeño/a productor/a agropecuario, campesino/a y sus organizaciones (Población objetivo). Pese a considerar que este indicador no logra aislar el efecto que generan los Programas de Crédito, porque posee otras variables no observables, logra medir, de alguna manera, el avance de la población objetivo. Pese a lo anterior, se sostiene que este indicador puede contribuir a monitorear periódicamente la focalización del Programa. Cabe mencionar que este indicador fue posible medir sólo a 14.500 usuarios/as aproximadamente, que corresponde al número que se ha acreditado con este requisito que está vigente desde el año 2016. En consecuencia, es necesario actualizar la acreditación de los usuarios/as en este criterio. Por otro lado, el Panel considera que la variable de VBP es necesaria levantarla en el futuro próximo para observar el avance de la población objetivo. Asimismo, se considera necesario completar la información de los campos existentes en la plataforma que levanta datos de los integrantes de cada organización para observar los equilibrios de participación y la CSE del RSH de cada integrante.
Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que aumentan la tasa de variación de VBP/Crédito otorgado, respecto al total de beneficiarios del programa. (Eficacia/Resultados Intermedios)	Este indicador está vinculado con el mencionado arriba. Por esta razón se propone ajustarlo momentáneamente por el que se describe a continuación para hacerlo consistente: Porcentaje de pequeños productores agropecuarios, campesinos y sus organizaciones que avanzan o mantienen la CSE de RSH, respecto al total de beneficiarios del programa que están acreditados. Sin embargo, se insiste en recomendar que en el futuro próximo se levante este indicador.
Tasa de variación porcentual en el valor de los activos de los pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos y sus organizaciones para el período 2017-2020. (Eficacia/Resultado Intermedio).	Tal como se ha comentado antes, actualmente no se puede medir este indicador a partir de la información levantada en las plataformas de créditos de INDAP, porque está desactualizada y desordenada, el Panel sostiene que es importante realizar una limpieza y actualización del estado de situación de los usuarios/as para medir este indicador,

	<p>ya que proporciona información relevante sobre el avance de la población objetivo.</p> <p>Pese a la propuesta realizada por el Panel en esta evaluación, este indicador fue reemplazado por el siguiente: Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios/as, campesinos/as y sus organizaciones con estado de situación negativo en el año t respecto del total de usuarios/as registrados con estado de situación en el año t. En el intento de cuantificar este indicador con los datos existentes en la BBDD, sólo se logró obtener un número reducido de usuarios/as con estado de situación negativo v/s el total de usuarios/as registrados para el período de evaluación. Dicho indicador permite obtener un cierto acercamiento del estado de situación de los usuarios/as.</p>
<p>Variación porcentual en la relación de Activos/Pasivos de los pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos y sus organizaciones para el período 2017-2020. (Eficacia/Resultado Intermedio).</p>	<p>Este indicador está vinculado con el anterior, por lo que los comentarios arriba señalados son los mismos para este.</p>
<p>Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que aumentan la tasa de variación de la relación Activos/Pasivos, respecto al total de beneficiarios del programa. (Eficacia/Resultados intermedios).</p>	<p>Este indicador está vinculado con el anterior, por lo que los comentarios arriba señalados son los mismos para este.</p>
<p>Comentarios Generales</p> <p>Dado que los Programas de Crédito de INDAP, al centrar su actividad en la lógica de colocación y recuperación de créditos, a la fecha no se ha logrado acordar indicadores que midan el avance de la población objetivo. Por esta razón, se plantean nuevos indicadores y se mantienen otros, cuyo detalle se señala en cada recuadro.</p> <p>Por otro lado, se debe mencionar que es necesario medir la totalidad de los indicadores con enfoque de género, así como también, incorporar información de los integrantes de las organizaciones, su género y su CSE en el RSH, mencionando si es usuario INDAP como persona natural. Esta información es necesaria para observar lo que está sucediendo al interior de estas agrupaciones, conocer si existen desbalances de participación con enfoque de género, además de comprobar si el usuario también accede a créditos en forma individual y conocer si está correctamente focalizado de acuerdo con los requisitos de la CSE del RSH de la acreditación.</p>	
<p>Recomendaciones de indicadores adicionales a nivel de propósito</p> <ol style="list-style-type: none"> Nº de usuarios egresados del Programa de Créditos de INDAP (Usuarios que cuentan con certificado de egreso de INDAP, con variables de CSH>a 70% de vulnerabilidad, historial crediticio con clasificación A, formalidad en su sistema productivo y cambio de estado positivo en los últimos años). Nº de usuarios que articulan a fuentes de financiamiento del Banco Estado con tasas preferenciales. Proporción de usuarios articulados hacia la banca tradicional (Eficacia/Resultado) Proporción de usuarios más vulnerable que acceden a financiamiento (Eficacia/Resultado) 	
<p>Componente 1 y 2: Ambos componentes poseen los mismos indicadores porque están asociados. Por esta razón, serán analizados conjuntamente.</p> <ol style="list-style-type: none"> Pequeños/as productores agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de corto plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios. Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de largo plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios. 	
<p>Indicadores de Componentes 1 y 2</p>	<p>Comentarios</p>
<p>Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de CP y LP año t respecto al total de vencimientos de créditos año t, (Eficacia/Producto).</p>	<p>Obtener este indicador con enfoque de género.</p>
<p>Porcentaje de colocaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al presupuesto asignado programa de créditos LP COBIN año t, (Economía/Producto)</p>	<p>Obtener este indicador con enfoque de género.</p>
<p>Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de CP y LP año t, respecto del total de usuarios en el año t, (Eficacia/Producto).</p>	<p>Obtener este indicador con enfoque de género.</p>
<p>Tiempo promedio de entrega de créditos de CP y LP en el año t (Calidad/Producto)</p>	<p>Obtener este indicador con enfoque de género.</p>
<p>Proporción porcentual de cartera de CP y LP que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)</p>	<p>Obtener este indicador con enfoque de género.</p>

Porcentaje de montos de créditos de CP y LP en castigo en el año t (Eficacia/Resultado)	Obtener este indicador con enfoque de género.
<p>Comentarios Generales Los indicadores del PMG fueron incorporados a la MML propuesta por el Panel.</p> <p>Se recomienda incorporar, además, los siguientes indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tiempo promedio de recuperación del crédito de CP y LP (Economía/Producto) 2. Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de CP y LP de INDAP año t, respecto del total de pequeños/as productores/as agrícolas en el año t (Eficacia/Producto) 3. Promedio de número de veces que un beneficiario ha obtenido un crédito de CP y LP durante el período de evaluación (últimos 4 años) (Eficacia/Producto). 4. Proporción de productos logrados de acuerdo con el proyecto productivo financiado con el crédito (Eficiencia/Resultados) 5. Proporción de usuarios que aprueban cursos en conocimientos financieros (Eficacia/Producto) 6. Proporción de proyectos productivos aprobados v/s Total de proyectos postulados en el año t (Eficacia/Proceso) 7. Indicadores de monitoreo que den cuenta de cumplimientos de hitos (Eficacia/proceso): Usuarios que formalizan su actividad, Usuarios que implementan su proyecto productivo, Usuarios que participan en capacitaciones; Proporción de proyectos en estado de alerta comparado con el total de proyectos productivos financiados. 8. Proporción de usuarios que están satisfechos con el servicio de crédito (Calidad/producto). 9. Proporción de proyectos que logran los resultados esperados (Eficacia/producto). 10. Proporción de usuarios/as: (a) morosos, (b) con renegociación, (c) castigados y (d) condonados para los componentes CP y LP (Eficacia/producto). <p>Se debe mencionar que es necesario medir la totalidad de los indicadores con enfoque de género, así como también, incorporar información de los integrantes de las organizaciones, su género y su CSE en el RSH, mencionando si es usuario INDAP como persona natural. Esta información es necesaria para observar lo que está sucediendo al interior de estas agrupaciones, si existen desbalances de participación con enfoque de género, además de comprobar si el usuario también accede a créditos en forma individual y conocer si está correctamente focalizado de acuerdo con los requisitos de la CSE del RSH de la acreditación.</p>	
<p>Componente 3 Pequeños productores indígenas, comunidades y organizaciones con proyectos aprobados y garantía COBIN, acceden a préstamos de largo plazo de capital de trabajo e inversiones para financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios.</p>	
Indicadores	Comentarios
Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de LP COBIN año t respecto al total de vencimientos de créditos año t. (Eficacia/Producto)	Incorporar la información de género de cada usuario junto con su CSE en el RSH, mencionando si es usuario INDAP como persona natural en el registro de integrantes de las organizaciones. Esta información es necesaria para observar lo que está sucediendo al interior de estas agrupaciones.
Porcentaje de usuarios beneficiados con crédito de LP COBIN año t, respecto de la población objetivo en el año t (Eficacia/Producto)	Idem al comentario arriba señalado.
Tiempo promedio de entrega de créditos de LP en el año t. (Calidad/Producto)	Idem al comentario arriba señalado.
Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)	Idem al comentario arriba señalado.
Tasa de variación de montos de créditos en castigo en el año t. (Eficacia/Resultado)	Idem al comentario arriba señalado.
<p>Comentarios Generales Dado que actualmente en este componente participan sólo personas jurídicas, se debe mencionar que es necesario incorporar la información de los integrantes de las organizaciones, su género y su CSE en el RSH, mencionando si es usuario INDAP como persona natural. Esta información es necesaria para observar lo que está sucediendo al interior de estas agrupaciones, si existen desbalances de participación con enfoque de género, además de comprobar si el usuario también accede a créditos en forma individual y conocer si está correctamente focalizado de acuerdo con los requisitos de la CSE del RSH de la acreditación. Asimismo, se recomienda incorporar los siguientes indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tiempo promedio de recuperación del crédito (Economía/Producto) 2. Promedio de número de veces que un beneficiario ha obtenido un crédito durante el período de evaluación (últimos 4 años) (Economía/Producto). 3. Proporción de productos logrados de acuerdo con el proyecto productivo financiados (Eficiencia/Resultados) 	

Se sugiere agregar los indicadores mencionados en los componentes de CP y LP.

Por último, considerando que este componente también atiende a personal naturales e EIRL, se recomienda cuantificar los indicadores con desglose de género.

En consecuencia, dado que los Programas de Crédito no levantan la información necesaria para nutrir una MML más completa que logre medir los avances y resultados que alcanza la población atendida en un tiempo determinado, el Panel decide no validar la lógica horizontal y recomienda incorporar los indicadores arriba mencionados.

Anexo 3: Procesos de Producción y Organización y Gestión del Programa

A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

Procesos Programas de Crédito de Corto y Largo Plazo INDAP

Todas las definiciones, actividades y procedimientos que configuran los procesos de provisión de los Programas de Crédito de INDAP, Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN, se operacionalizan en las "Normas para Operar el Programa de Créditos", en su versión actualmente vigente, aprobadas por Resolución Exenta N° 108960 del 15.09.2020 y Resolución Exenta N° 114853 del 24.09.2020.

En dicha Norma, los Programas de Crédito de INDAP establecen una clasificación de riesgo del usuario en base a su comportamiento crediticio, clasificándolos en categorías, tal como se describe a continuación:

- Categoría A: riesgo normal
- Categoría B: riesgo superior al normal
- Categoría B -: riesgo preocupante
- Categoría C: alto riesgo
- Categoría D: morosos, marginados del programa
- Categoría N: nuevos

El comportamiento crediticio es registrado en las bases de datos de la Institución, y permiten dar a conocer la clasificación anterior mediante consultas actualizadas. Como hipótesis planteada por INDAP en las Normas de operación, esta clasificación permite "(...) la administración de la cartera de deudores/as, facilita el análisis del crédito y permite diseñar productos financieros coherentes con el nivel de riesgo implícito en cada categoría."

Las categorías de riesgo además definen el monto máximo de crédito total autorizado que pueden tener los/as usuarios/as, según lo establecen las Normas para operar el programa¹¹⁴. Junto con esto, también determinan si el crédito solicitado requiere la presentación de garantías. A modo ilustrativo para el caso de los créditos de corto plazo a personas¹¹⁵, se fijan los siguientes montos:

- Categoría A: hasta 300 UF, sin garantías.
- Categoría B: hasta 200 UF, sin garantías hasta 100 UF.
- Categoría B-: hasta 150 UF, sobre 50 UF garantía del 100% del monto del crédito.
- Categoría C: hasta 80 UF, garantía de al menos el 120% del monto del crédito.
- Categoría N: hasta 120 UF, hasta 50 UF sin garantías.

¹¹⁴ En el caso de los créditos de Largo Plazo, los montos máximos de endeudamiento son: 500 UF, 400 UF, 300 UF, 150 UF y 200 UF, respectivamente para las categorías de riesgo A, B, B-, C y N. La Resolución Exenta N° 074640 de 25.05.2015, que modifica las "Normas para operar el programa de créditos de INDAP", establece los montos máximos de endeudamiento, y las exigencias mínimas de garantías, para personas y organizaciones, en el caso de todos los créditos tanto para el Programa de Corto Plazo como en Largo Plazo y en Largo Plazo COBIN, que se rige bajo la misma normativa.

¹¹⁵ En los créditos a empresas u organizaciones que califican como usuarios INDAP, se fijan montos que alcanzan las 3000 UF en la categoría A. Ver "Normas para operar el programa de créditos de INDAP", sección IV-2.2-1.

En capítulos previos se cuantificó el número de agricultores según cada categoría de riesgo, así como también se analizaron los aspectos derivados de la distribución de esta variable.

En el período que comprende el análisis de la presente evaluación, de 2017 a 2020, se produjo una significativa reducción en las tasas de interés vigentes para la colocación de estos créditos.

Las razones de esta disminución de tasas de interés, explica INDAP, se basan en que en los últimos años diversas situaciones afectaron seriamente el desarrollo de las actividades productivas y permanencia en el tiempo de pequeños productores agrícolas, campesinos y sus organizaciones, en gran parte de las regiones del país, tales como déficit hídrico y la contingencia social del último trimestre del 2019, además de las decisiones del Banco Central con sucesivas bajas de tasas de interés.

Por estos motivos, a fines de 2019 INDAP resolvió la medida dirigida a sus usuarios/as de disminuir las tasas de interés de los créditos en Resolución Exenta N° 164328 del 12.11.2019, de la siguiente forma:

- Créditos Reajustables del 5% anual a 0,5% anual.
- Créditos No Reajustables, del 9% anual a 3% anual.

En el caso del Programa de Crédito Cobertura Indígena, COBIN, sus procedimientos además se establecen en la Resolución Exenta N° 105721 del 22.07.2019 que presenta las "Normas Técnicas y Procedimientos Operativos para el financiamiento de proyectos indígenas, en el marco de la operación del Programa de Créditos COBIN".

Junto con las normas antes señaladas, y como se ha indicado previamente, algunas definiciones relevantes para la operación de los Programas también se establecen en el "Reglamento General de Créditos de INDAP", aprobado por la Resolución N° 68, del 17.08.2020 y por el "Procedimiento de Acreditación de Usuarios/as" cuyo texto actualizado y refundido fue aprobado por la Resolución Exenta N° 120728 del 10.08.2017, que por motivos de la contingencia sanitaria actual por COVID-19, ha experimentado algunas modificaciones tendientes a la flexibilización de criterios, siendo la última de éstas aprobada por la Resolución Exenta N° 156719, del 28.12.2020¹¹⁶.

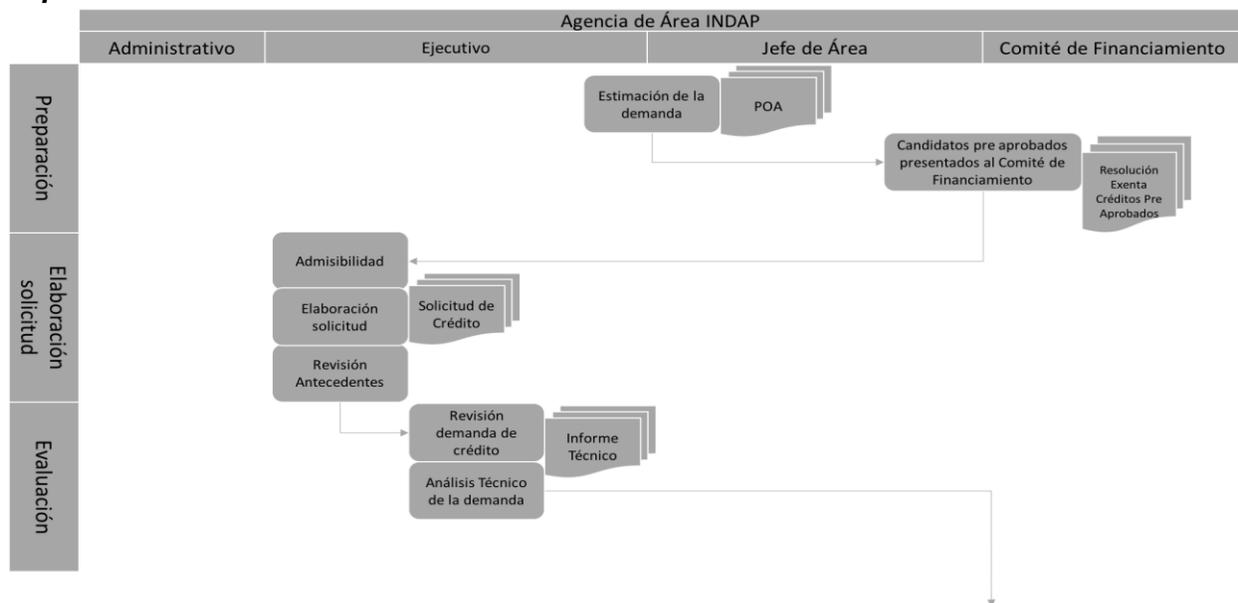
El detalle de las etapas y actividades que constituyen los procesos de producción de los Programas de Crédito de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN fue explicada por la contraparte Institucional en reunión específica sostenida el día 29.12.2020, para efectos de la presente evaluación. También en dicha ocasión y en otra reunión adicional sostenida con la contraparte Institucional se explicaron los procesos del ciclo de vida de un Proyecto que opta al financiamiento en el Programa Crédito de Largo Plazo Cobertura Indígena COBIN, que por sus particularidades se opta por describir en un subtítulo aparte al final de la presente sección.

La exposición realizada por los profesionales responsables de los Programas se fundamentó en la normativa que respalda los procedimientos que forman parte de las actividades involucradas en las distintas etapas.

Con la información recopilada en esta instancia y la documentación antes señalada, el Panel elabora un flujo de procesos ad-hoc mediante diagramas que se presentan en las Figuras A.3A.1 a la A.3A.7, con el fin de ilustrar la dinámica de las etapas, los responsables, fases, hitos y documentación que va generándose en el transcurso del proceso. El espacio donde estas actividades y procesos ocurren es la Agencia u Oficina de Área, que se configura como la unidad administrativa de gestión local, descentralizada, con presencia en los territorios en donde se concreta la operación de los Programas.

¹¹⁶ Algunas modificaciones anteriores, producidas también por causa de la contingencia sanitaria COVID-19, se establecen en las Resoluciones Exentas N° 068904 del 19.06.2020 y N° 070432 del 25.06.2020. A modo de ejemplo, estas modificaciones derivadas de la contingencia apuntan a la mantención de la condición de acreditación obtenida anteriormente por un/a usuario/o y a eximir de ciertas acciones de acreditación en algunos casos en que se requería presencia física del/a interesado/a.

Figura A.3A.1. Flujo de procesos Programas de Crédito Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN- parte 1/3



Fuente: Elaboración propia en base a reunión con Departamento de Crédito INDAP, realizada el 29.12.2020 y documentación normativa de los Programas.

Según los antecedentes proporcionados por la contraparte Institucional para describir los procesos de producción, la gestión de los Programas comienza anualmente con la etapa de Preparación, que mediante una estimación de demanda realizada en cada Agencia de Área, entrega insumos para la elaboración del Plan Regional Operativo Anual (PROA), para regiones, y para el Plan Operativo Anual (POA), para nivel central, que es el documento que permite presupuestar la asignación de recursos a ser destinados a créditos por componente y región (la descripción específica de la asignación regional se presenta en sección C del presente anexo 3).

Se indica por parte de los responsables de INDAP que en el mes de diciembre deben estar cerrados los procesos PROA y POA para que las regiones comiencen a operar desde el 2 de enero de cada año en la entrega de los créditos.

Las solicitudes de crédito son presentadas por los/as usuarios/as INDAP en forma continua, en el transcurso de todo el año, lo que comúnmente se conoce como "ventanilla abierta", es decir, disponible sin convocatorias con plazos o fechas de cierre.

Posteriormente se desarrolla la etapa de Elaboración de la solicitud, responsabilidad de los ejecutivos. Aquí, una actividad relevante corresponde al de la Revisión de Antecedentes, que permite efectuar la acreditación de los/as usuarios/as que solicitan el crédito en las Agencias y Oficinas de Área de INDAP.

El artículo 5º del Reglamento General, señala que las personas naturales o jurídicas que soliciten créditos a INDAP deben:

- a. Acreditar la calidad de cliente o clienta (usuario) de INDAP, de acuerdo con el procedimiento que para esto establece el Instituto. Esto implica presentar antecedentes sobre el predio y su extensión en términos de superficie, la valorización de activos de la unidad productiva que se desarrolle en dicho predio por parte de quien presenta la solicitud y presentar declaración sobre los ingresos y sus fuentes al ejecutivo o profesional de área de INDAP, quien aplica el procedimiento utilizando el sistema informático. Las personas jurídicas además deben acreditar su existencia legal.

Dada la importancia de esta actividad, INDAP fija el procedimiento en la normativa citada al inicio de esta sección, la que posee un elevado nivel de detalle en cuanto a la descripción de actividades, definición de criterios, roles y responsabilidades en esta etapa del proceso, que se apegan al marco legal que rige a INDAP.

Este procedimiento se debe aplicar a personas naturales, jurídicas y a organizaciones sin personalidad jurídica, con la excepción de comunidades agrícolas¹¹⁷ y comunidades agrícolas indígenas¹¹⁸, que poseen un procedimiento particular.

Para efectos ilustrativos de la presente descripción del proceso en el contexto de los Programas de Crédito bajo evaluación, los aspectos más relevantes de la acreditación a personas naturales se indican a continuación:

a.1. Demostrar activos no superiores a 3.500 UF. Esto se efectúa en el área INDAP verificando la condición socioeconómica (CSE) revisando vía sistema informático si pertenece al rango entre el 0% y el 70% más vulnerable de la población, que se presume que sus activos no superan las 3.500 UF.

De esta revisión existen las siguientes posibilidades:

- Que la persona se encuentre en el grupo socioeconómico sujeto de atención (desde 0% al 70% más vulnerable), se da por cumplido el requisito y continúa en el proceso de acreditación.
- Que la persona pertenezca a un tramo superior y por lo tanto, no puede acreditarse como usuario. No obstante, se debe continuar con las siguientes actividades de acreditación, preguntando si explota una superficie o habita y trabaja en el campo; y el origen de los ingresos, con la finalidad de emitir Resolución de no acreditación.
- Si la persona estima que cumple el requisito, puede ir al Municipio de su residencia a entregar los antecedentes necesarios para reevaluar su CSE, si ésta cambia a un tramo menor o igual al 70%, puede acercarse nuevamente al Área para solicitar su acreditación.
- Que la persona se encuentre en un rango superior de CSE (sobre 70%), no obstante, estime que sus activos son iguales o inferiores a 3.500 UF. En este caso el/la solicitante debe completar el formulario de apelación de activos adjuntar la carpeta tributaria, padrón de vehículos si los hubiere y la documentación necesaria para acreditar el valor de sus activos.
- Que el solicitante no tenga Registro Social de Hogares (RSH), con lo que el potencial usuario/a deberá dirigirse a la Municipalidad que corresponda a su residencia o vía web del Ministerio de Desarrollo Social y solicitar el ingreso al Registro Social de Hogares. Una vez ingresado al registro podrá volver a solicitar la acreditación en INDAP.

a.2. Explotar una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico (HRB) y/o trabajar o habitar en el campo.

En el caso que se den ambas condiciones, el funcionario del Área INDAP debe registrar la información en sistema informático considerando lo siguiente:

- La cantidad de hectáreas físicas explotadas, ubicación (localidad) y tipo de tenencia de la/s superficie/s explotada/s.

¹¹⁷ Las comunidades agrícolas, gozan de presunción legal de cumplir los requisitos para ser beneficiarias de INDAP, de acuerdo a lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de 1968, del Ministerio de Agricultura. Se acreditarán en la agencia de área correspondiente al domicilio de la comunidad, cuando el presidente de la comunidad haga entrega del certificado de dominio vigente de la propiedad, extendido por el Conservador de Bienes Raíces respectivo o certificado de vigencia de la Comunidad, emitido por el Ministerio de Bienes Nacionales.

¹¹⁸ Las comunidades indígenas con personalidad jurídica, definidas en el artículo 10 de la Ley N° 19.253, quedarán acreditadas con el certificado otorgado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) o por información oficial entregada por CONADI a INDAP y con una declaración simple del Presidente de la comunidad que indique que sus integrantes (entendidos como los miembros de la comunidad que permanecen trabajando en el espacio rural que ella ocupa) mayoritariamente cumplen con los requisitos para ser usuarios/as de INDAP. Las comunidades indígenas sin personalidad jurídica, podrán acreditarse como una Comunidad de Hecho, siguiendo el procedimiento regular establecido.

- El funcionario/a de área seleccionará el tipo de suelo que se desplegará según la comuna en el módulo de acreditación, considerando la información que el/la solicitante le entregue, acerca del sector en que la explotación se encuentra emplazada.
- El módulo de acreditación transformará automáticamente las hectáreas físicas de la(s) superficie(s) explotada(s) en hectáreas de riego básico.
- Si el resultado es menor o igual a 12 HRB, pasará a acreditar la siguiente variable. Por el contrario, si la superficie es mayor a lo establecido, se le informará que no cumple el requisito, por lo cual no puede ser usuario/a. No obstante, se debe continuar con la siguiente pregunta del origen de los ingresos, con la finalidad de emitir Resolución de no acreditación.
- Finalmente, se le pregunta el o los rubros que explota, los que se seleccionarán del listado disponible en el módulo de acreditación.

Si el usuario no explota una superficie, pero declara que trabaja o habita en el campo, entonces aún puede ser considerado, siempre y cuando acredite vía RSH que vive en una comuna rural. Si habita en una comuna considerada urbana, igual puede declarar que habita en el sector rural de esa comuna urbana o en espacios intermedios o territorios mixtos urbano-rural, y entonces el funcionario del Área INDAP deberá seleccionar la opción que este requisito sea declarado por el solicitante, y luego completará los detalles de localización.

El usuario solicitante de la acreditación debe además declarar si trabaja en forma remunerada o por cuenta propia; o si es mano de obra no remunerada o que habitualmente trabaja en el campo, pero actualmente se encuentra sin actividad lucrativa; siendo la última opción que no trabaje en el campo. En esta última alternativa, el solicitante no podrá acreditarse como usuario INDAP.

Cuando la respuesta del solicitante es que sí trabaja de forma remunerada o por cuenta propia, debe continuar en el proceso de acreditación. En caso que no tenga actividad lucrativa o sea mano de obra no remunerada, el solicitante podrá acreditarse si demuestra tener un proyecto lucrativo con una estimación de ingresos futuros a través de la entrega de una ficha donde describe el emprendimiento silvoagropecuario y/o actividad conexas que está desarrollando en su fase inicial.

a.3. Que el ingreso principal o fundamental provenga de una explotación agrícola y/o de la actividad silvoagropecuaria incluidas actividades conexas.

Para determinar el cumplimiento de este requisito, se preguntará el origen de los ingresos principales, seleccionando:

- Trabajo. Se deberá seleccionar la rama (Agricultura caza y silvicultura; actividades conexas; Explotación de minas y cantera; Industria manufacturera; Electricidad, gas y agua; Construcción; Comercio mayor, menor, restaurantes y hoteles; Transporte y comunicaciones; Establecimientos financieros y seguros; Servicios comunales, sociales). Si este trabajo es la fuente principal y corresponde a la rama de Agricultura caza y silvicultura; actividades conexas, entonces cumple inmediatamente con el requisito. Si el ingreso proviene de un trabajo en otra rama, el solicitante podrá acreditarse si este es menor a un ingreso mínimo no remuneracional fijado por el Ministerio del Trabajo¹¹⁹, y posee un proyecto silvoagropecuario o conexo que desea emprender y se encuentre en su fase inicial. En caso contrario, si no desea emprender y el trabajo en otra rama de actividad le reporta ingresos superiores a un ingreso mínimo no remuneracional, entonces no podrá acreditarse como usuario INDAP.
- Jubilación y/o pensiones. Si esta es la fuente principal de ingresos y es mayor a un ingreso mínimo remuneracional, no cumple el requisito y se procederá a emitir la resolución de no acreditación de usuario. Si esta fuente es la principal, pero es menor a un ingreso mínimo no remuneracional, entonces el solicitante deberá demostrar que tiene un proyecto silvoagropecuario o conexo que desea emprender y se encuentre en su fase inicial, en caso contrario no podrá acreditarse.
- Otros. Por ejemplo, dinero aportado por familiares ajenos al hogar; intereses por depósitos; dividendos por acciones o bonos financieros; retiro de utilidades de empresas; arriendo de propiedades; arriendo de

¹¹⁹ A contar del 1 de septiembre de 2020 el ingreso mínimo mensual para efectos no remuneracionales es de \$210.458, según establece la Ley N°21.283, publicada en el Diario Oficial el 07.11.2020. La entrada en vigencia de esta ley es retroactiva, entendiéndose válida desde el 1 de septiembre de 2020.

maquinarias, animales o implementos. Si esta es la fuente principal de ingresos y es mayor a un ingreso mínimo no remuneracional, no cumple el requisito y se procederá a emitir la resolución de no acreditación de usuario. Si esta fuente es la principal, pero es menor a un ingreso mínimo no remuneracional, entonces el solicitante deberá demostrar que tiene un proyecto silvoagropecuario o conexo que desea emprender y se encuentre en su fase inicial, en caso contrario no podrá acreditarse.

- Si el solicitante no posee ingresos de ningún tipo, podrá acreditar ingresos futuros a través de la entrega de una ficha donde describe el emprendimiento silvoagropecuario y/o actividad conexas que está desarrollando en su fase inicial, y que contendrá una estimación de ingresos futuros.

Cuando se cumplen los requisitos, el funcionario del Área envía por el módulo de acreditación los antecedentes registrados a la Jefatura de Área, para la firma y emisión de la resolución de acreditación. Adicionalmente, se entregará al solicitante un reporte de cumplimiento de los requisitos.

Una persona que ha demostrado cumplir con los requisitos para ser usuario y obtiene la resolución de acreditación, para acceder a un Programa de INDAP como en este caso alguno de los programas de crédito, debe además acreditar el cumplimiento de los requisitos específicos, que se indican a continuación, siguiendo así el proceso.

- b. Demostrar capacidad legal para contraer obligaciones crediticias con INDAP
- c. No tener deudas morosas con INDAP¹²⁰.
- d. Demostrar capacidad económica, financiera y de gestión compatibles con el tipo y cuantía de la inversión a realizar y un adecuado comportamiento de pago anterior, lo cual será calificado por INDAP.
- e. Demostrar que la actividad o inversión a realizar con el crédito, es coherente con los objetivos institucionales y presenta una racionalidad económica que permite el mejor desarrollo de sus actividades productivas.
- f. Demostrar una capacidad de pago suficiente para cumplir con éxito las obligaciones que emanen de la deuda.
- g. Estar en condiciones de otorgar las garantías que INDAP le solicite. Estos corresponden a activos de los/as usuarios/as solicitantes del crédito.
- h. Estar registrados en el registro de Apicultores y Declaración de Apiarios dispuesto por el Servicio Agrícola y Ganadero mediante Resolución Exenta N° 8.196, de 29.10.2015, de su Dirección Nacional, aquellos clientes dedicados al rubro apícola en condiciones de otorgar las garantías que INDAP le solicite.

El artículo 10º del Reglamento General, indica que, en los distintos niveles de competencia, nacional, regional y de Agencias de Áreas, las instancias que intervienen en el estudio de las solicitudes de créditos son los Comités de Financiamiento. Estos realizan la recomendación de las solicitudes de crédito que presenten los/as usuarios/as, y si corresponde se pronuncian respecto de las garantías y demás exigencias a considerar para la entrega de los créditos.

Los Comités de Financiamiento, dejan estipuladas sus recomendaciones en las correspondientes Actas de Comité, que son firmadas por los participantes. Hoy en día las sesiones de comités son citadas en forma remota y las actas emitidas en el sistema SUF. Con la excepción del Comité de Financiamiento Nacional, que aún se realiza en forma manual. La periodicidad de los comités de financiamiento, dependen de la organización de cada Agencia de Área, no existe un número mínimo ni máximo a realizar, y dependen de la demanda.

En general en las Áreas cuando existe demanda, los comités sesionan todas las semanas para atender los requerimientos de los/as usuarios/as, incluso puede ser en algunos casos más de uno a la semana. Todos

¹²⁰ En general para acceder a cualquier beneficio que otorga INDAP, los usuarios deben cumplir con estar debidamente acreditados como usuarios de INDAP y no tener deudas morosas con la Institución. Junto con lo anterior, deben cumplir además con los requisitos específicos de cada instrumento o programa al que postulan, que en el caso de crédito es tener la capacidad de generar los recursos necesario para pagar el crédito, estar en condiciones de otorgar las garantías cuando se le exijan, y estar legalmente capacitado para acceder a crédito, entre otros, y que se mencionan en la normativa vigente.

los créditos son analizados en los Comités de Agencias de Áreas, independiente del nivel de resolución de aprobación. En las Direcciones Regionales y en la Dirección Nacional, los comités sesionan de acuerdo con la demanda, por lo que no hay fechas ni periodicidad establecida.

La conformación de Comités en cada nivel está definida en el mismo artículo 10º, y por lo general para sesionar requieren la presencia de la Jefatura de cada nivel (Área, Región o Nacional), junto con la Jefatura del Departamento de Asistencia Financiera y/o la Jefatura del Departamento de Fomento si fuera el caso. Además, en el caso del Comité Regional participan el abogado regional¹²¹ y otros funcionarios invitados, que solo tienen derecho a voz. En el caso del Comité de Financiamiento de Área, los ejecutivos responsables de las solicitudes de crédito deben participar en las sesiones e integrar el Comité.

El artículo 13º del Reglamento General define el proceso de aprobación que forma parte de la etapa de evaluación de la solicitud de crédito. Este proceso se inicia con la presentación de la solicitud respectiva en la Agencia de Área de INDAP, en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el predio, empresa o actividad a financiar y comprende una etapa de estudio y recomendación, la cual es de responsabilidad de los Comités de Financiamiento y una etapa de resolución, que es de responsabilidad de la instancia resolutoria correspondiente.

Sobre la base de la solicitud presentada, el Ejecutivo elaborará un Informe Técnico del crédito¹²² que deberá incluir toda la información necesaria para tomar una determinación de aprobación o rechazo.

Sin perjuicio de lo anterior este informe comprenderá al menos la acreditación de la calidad de cliente de INDAP del solicitante, una descripción de la finalidad del financiamiento solicitado y su racionalidad económica, el estado de la deuda del cliente y su comportamiento de pago, las garantías posibles de constituir, y una recomendación de aprobación o rechazo basada en los antecedentes entregados en dicho informe. INDAP asegura que la tasa de aprobación es elevada, aunque hasta el momento de elaborar el presente informe aún no se cuenta con la estadística oficial para el período evaluado¹²³.

El Informe Técnico y la solicitud serán presentados al Comité de Financiamiento de la Agencia de Área para que estudie y recomiende su aprobación, rechazo, o excepcionalmente dejar pendiente cuando existan causas justificadas y de pronta solución. En tal evento dichas solicitudes deberán ser presentadas nuevamente al Comité, una vez subsanadas las causas de esta recomendación.

En los niveles de Área y Regional se produce la siguiente secuencia de actividades:

- Si la solicitud es favorablemente recomendada por el Comité de Financiamiento Agencia de Área y su aprobación se encuentra dentro de las facultades del Jefe de Área, que dicen relación con el monto total del crédito solicitado y son fijadas en la Norma para operar los Programas de Créditos, se dictará la resolución de aprobación, donde se especificará el monto y condiciones del crédito y si corresponde, el tipo de garantía que deberá caucionar la obligación.
- Si la solicitud es rechazada por el Comité, el Jefe de Área dictará una resolución que así lo indique, se informará al solicitante y se le devolverán los antecedentes.

¹²¹ En todas las regiones se cuenta con un profesional asesor Jurídico.

¹²² INDAP señala que la elaboración en sí del Informe Técnico es rápida, ya que hoy día este informe se realiza en el Sistema SUF, en un formulario preestablecido, y varios de los antecedentes se marcan con campos predefinidos (opciones/alternativas), y en otros casos sí deben completar un texto. Este proceso, en el Sistema SUF está separado de la elaboración de la solicitud, es decir el ejecutivo lo puede realizar en forma inmediata en el momento de la elaboración de la solicitud, o puede realizarlo con posterioridad. La mayor demora, en realidad corresponde al análisis que debe realizar el ejecutivo a los antecedentes, tiempo que lógicamente dependerá de cada ejecutivo. INDAP señala que en la actualidad no se tiene estadística ni forma de medir el tiempo que ocupa el ejecutivo en este análisis.

¹²³ INDAP asegura que es baja la tasa de rechazo de solicitudes, y que le informa al usuario el motivo, siendo generalmente a causa de que el contrato de arriendo del predio presentado por el solicitante de crédito adolece de completitud o precisión y por ende es imperfecto desde el punto de vista legal.

- Las solicitudes favorablemente recomendadas por el Comité de Financiamiento Agencia de Área, que excedan las facultades del Jefe de Área según Norma, serán remitidas para el estudio y recomendación del Comité de Financiamiento Regional.
- En el Nivel Regional, le corresponderá al Departamento de Asistencia Financiera Regional revisar y completar la documentación y antecedentes que se estime necesarios, emitir un informe técnico y entregar una recomendación de aprobación o rechazo y coordinar su presentación ante el Comité de Financiamiento Regional.
- Las solicitudes que se presenten al Comité de Financiamiento Regional, relativas a personas jurídicas, deberán contar con un informe escrito del abogado regional, acerca de la existencia legal, vigencia y objeto de la persona jurídica como cliente del Instituto y sobre la pertinencia legal de las garantías ofrecidas y su factibilidad de hacerlas efectivas en el proceso de recuperación de créditos.
- El Comité de Financiamiento Regional, estudiará la solicitud y recomendará su aprobación, rechazo, o excepcionalmente dejar pendiente cuando existan causas justificadas y de pronta solución. En tal evento dichas solicitudes deberán ser presentadas nuevamente al Comité, una vez subsanadas las causas de esta recomendación.
- Si la solicitud es favorablemente recomendada y su aprobación se encuentra dentro de las facultades del Director Regional, se dictará la resolución de aprobación, donde se especificará el monto y condiciones del crédito y si corresponde, el tipo de garantía que deberá caucionar la obligación.
- Si la solicitud es rechazada, el Director Regional dictará una resolución que así lo indique y se devolverán los antecedentes a la Agencia de Área, donde se informará al solicitante.

Las solicitudes favorablemente recomendadas, que excedan las facultades del Director Regional, serán remitidas con todos los antecedentes acumulados para el estudio y recomendación del Comité de Financiamiento Nacional¹²⁴.

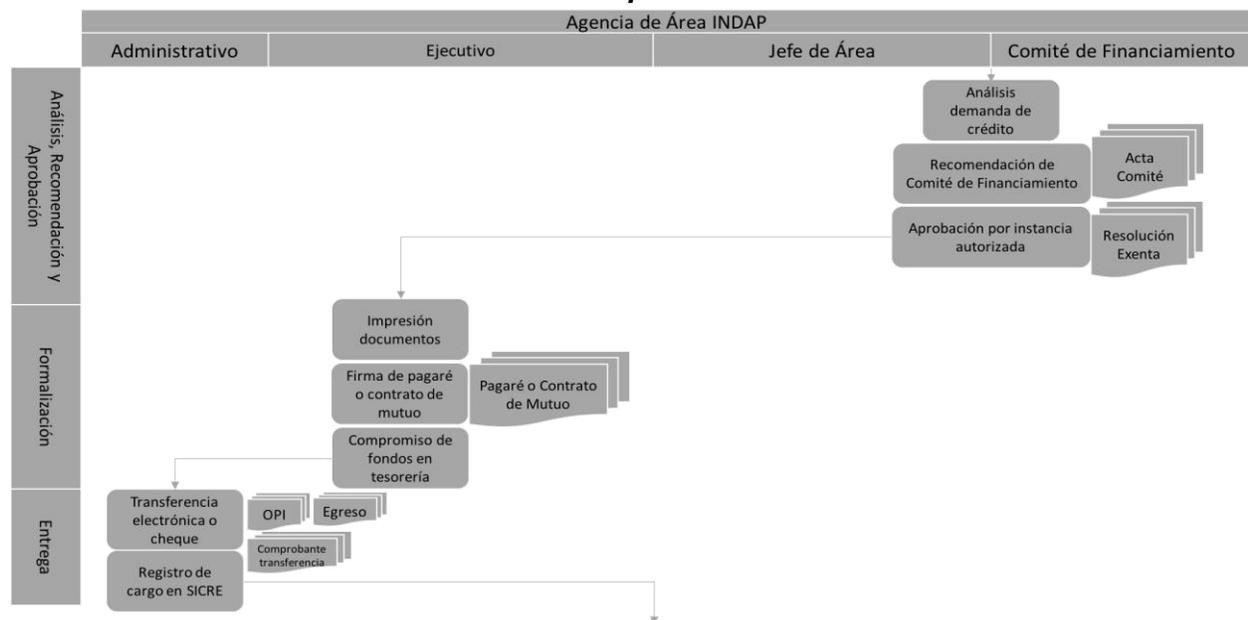
En el Nivel Nacional, sobre la base de los antecedentes recepcionados, le corresponderá al Departamento de Asistencia Financiera preparar y coordinar la presentación de la solicitud de crédito ante el Comité de Financiamiento Nacional.

El Comité de Financiamiento Nacional estudiará la solicitud y recomendará su aprobación, rechazo, o excepcionalmente dejar pendiente cuando existan causas justificadas y de pronta solución. En tal evento dichas solicitudes deberán ser presentadas nuevamente al Comité, una vez subsanadas las causas de esta recomendación. Existen dos resultados a consecuencia de lo anterior:

- Si la solicitud es favorablemente recomendada el Director Nacional dictará la resolución de aprobación, donde se especificará el monto y condiciones del crédito y si corresponde, el tipo de garantía que deberá caucionar la obligación.
- Si la solicitud es rechazada, el Director Nacional dictará una resolución que así lo indique y se devolverán los antecedentes a la Región de origen.

¹²⁴ El artículo 14° del Reglamento General establece: "Cuando se presenten solicitudes de crédito para financiar proyectos de alcance nacional, que superan las competencias y capacidades regionales, y por tanto, no sea factible procesarlas en conformidad a lo establecido en el Artículo 12° de éste Reglamento, podrán ser estudiadas y resueltas directamente en el nivel nacional."

Figura A.3A.2. Flujo de procesos Programas de Crédito Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN- parte 2/3



Fuente: Elaboración propia en base a reunión con Departamento de Crédito INDAP, realizada el 29.12.2020 y documentación normativa de los Programas.

Posterior a la aprobación se desarrollan las actividades de la etapa de formalización del crédito. Se genera Pagaré (cuando no existe garantía real) o mutuo (con garantías reales). Ambos documentos se extraen desde el sistema de información SUF.

El proceso de entrega de fondos se hace mediante depósito en cuenta o con cheque y se registra en sistema de información SICRE y se paga desde Tesorería. Se genera una orden de pago interna (OPI).

INDAP asegura que los tiempos de aprobación de un crédito son variables y dependen de las características de dotación de personal del Área, de la época de demanda, del tipo y complejidad del crédito solicitado.

La institución tiene como indicador de Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) comprometido una meta de tiempo promedio de los trámites para créditos de Corto Plazo, establecida en 11 días. Este indicador se mide para cada Agencia de Área, y presenta mucha variación de acuerdo con las condiciones de cada oficina. Este mide el tiempo de tramitación desde la elaboración de la solicitud hasta la entrega de los recursos, es decir, está influenciado también por el tiempo que tarda el usuario en presentarse a formalizar (firmar) el mutuo o pagaré respectivo.

La etapa de seguimiento se desarrolla posteriormente, y esta se realiza a quienes han recibido créditos los últimos 3 meses. Este proceso, en síntesis, tiene las siguientes características:

- Se hace en terreno.
- Se verifica a posteriori si se mantiene condición de usuario INDAP
- Se observa el destino del crédito y uso correcto
- Se chequea el estado en que se encuentra la actividad del usuario para poder hacer la proyección de ingresos para poder pagar el crédito. Si existe evidencia de problemas de producción que harán inviable la recuperación, el ejecutivo debe informar y evaluar alternativas de pago o de reestructuración de deuda, buscando dar continuidad al negocio para que se pueda pagar el crédito y procurando que estos sigan siendo usuarios/as INDAP.

Este proceso es manual y el ejecutivo debe consignar lo realizado en el Informe Técnico del Área (ITA) y comunicar al Jefe de Área. Esta jefatura es responsable de definir las medidas a adoptar para corregir o prevenir. Si hay dificultades de pago se puede recurrir a prórroga o renegociación¹²⁵, el cual cumple el mismo proceso del crédito.

En esta etapa el Panel hace notar que este proceso contiene actividades que se desarrollan por parte de los Ejecutivos de Área, y que corresponden a apreciaciones y evaluaciones desde su propia experticia, y son consignadas en el Informe Técnico del Área que es reportado al Jefe de Área. Estas apreciaciones se registran en forma interna y no sistematizada en bases o sistemas de información que sean posteriormente insumos de inteligencia del negocio para ser analizados por parte del nivel central de INDAP.

El flujo de procesos de los Programas de Crédito de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN finalizan con la etapa de Recuperación y Cobranza y la etapa de Normalización.

En la Normalización, se desarrollan 3 fases de cobranza: Preventiva, Prejudicial y Judicial.

Las actividades que son desarrolladas en la etapa de Normalización por parte de las Agencias de Área son asesoradas desde el nivel central por el Departamento de Normalización. Por su importancia, el Panel evaluador solicitó a la Contraparte Institucional una reunión específica con profesionales de este Departamento, quienes presentaron y fundamentaron sus principales procesos y definiciones de procedimiento, las que se describen a continuación.

Este Departamento, dependiente de la División de Asistencia Financiera (más detalle en Anexo 3B.), desarrolla las siguientes actividades:

- Apoyar las acciones y gestiones de cobranza realizadas por las Áreas, especialmente en las fases Preventiva y Prejudicial;
- Apoyar a las las Agencias de Área en las orientaciones para el análisis que se debe efectuar en los Comité de Financiamiento que tratan los créditos con más de 180 días de mora;
- Gestionar los procesos de castigo contable simplificado de personas naturales; y asesora a la Jefatura de la División de Asistencia Financiera frente a las solicitudes de castigo de personas jurídicas, como también de condonaciones y de autorizaciones de remates, que son presentadas al Comité de Financiamiento Nacional; y,
- Comunicar al Director Regional y a las Unidades Jurídicas Regionales, sobre los deudores que se acogen al Procedimiento Concursal ante la SUPERIR¹²⁶, de modo que INDAP se haga parte en los procesos.

Aquí es relevante señalar que la serie de acciones de cobranza en forma preventiva y prejudicial que desarrolla INDAP, previamente, tienen el fin de minimizar las situaciones que pasan a etapa judicial.

La Cobranza Preventiva comprende las siguientes actividades:

- Envío de mensajes de texto a los deudores, recordándoles el vencimiento del crédito.
- Gestiones de contactabilidad con el deudor, mediante llamados telefónicos desde el Área y en ocasiones con el apoyo de las Unidades de Asistencia Financiera Regionales.
- Estos llamados no solo se pueden realizar con la finalidad de cobro, sino para identificar complicaciones que puedan afectar el oportuno cumplimiento de la obligación de pago.

¹²⁵ Las prórrogas se otorgan hasta por 365 días del vencimiento original. Una renegociación corresponde a una reestructuración de la deuda del usuario (que posee 1 o más créditos), manteniendo la historia de los créditos originales y busca dar mayor liquidez para dar viabilidad el pago de la deuda contraída. En el caso de Créditos de Largo Plazo, el seguimiento a los usuarios es realizado por un Consultor. Si se detectan situaciones de dificultades de pago, se hace lo mismo que para Corto Plazo, es decir, se busca la opción de renegociar o generar prórroga.

¹²⁶ Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

Cabe señalar en este punto que los instrumentos de normalización de deuda que contempla INDAP son:

- Prórrogas
- Renegociaciones: Normal o Especial

Actualmente y hasta el 31.12.2021 el Departamento de Normalización señala que se encuentra en vigencia una renegociación especial al que pueden acogerse todos los deudores usuarios/as de INDAP, pudiendo reorganizar su carga financiera en un plazo de hasta 10 años. Además, tratándose de deudores morosos, acceden a la condonación inmediata del 50% de los intereses morosos. Esta reciente disposición se justifica por el contexto sanitario y económico que ha caracterizado el ejercicio reciente.

En forma posterior a los intentos preventivos, la Cobranza Prejudicial corresponde a la etapa que se inicia desde el día siguiente al vencimiento no pagado y se extiende hasta la presentación de la demanda ejecutiva. En esta etapa se continúa con el envío de mensajes de texto, advirtiendo de la morosidad e instando a regularizar la situación.

Las Áreas continúan efectuando contactos telefónicos e incluso pueden efectuar visitas a terreno para entregar mayores detalles y conversar personalmente con el deudor, a fin de normalizar la deuda. En esta etapa surge una instancia colegiada en la que el Ejecutivo responsable expone al Comité los antecedentes de cada caso, informando en detalle las gestiones de cobranza realizadas.

El Comité evalúa la calidad, oportunidad, cantidad de gestiones de cobranza realizadas y sus resultados, y recomienda el curso de acción para cada uno de los casos que le han sido presentados, pudiendo entre otras:

- Solicitar nuevas gestiones de cobranza, cuando el Comité considere que las acciones de cobranza realizadas han sido insuficientes o deficientes.
- Una propuesta de regularización de la deuda, mediante renegociación u otra opción.
- La declaración de incobrabilidad del crédito (elemento para solicitar el castigo contable).
- La cobranza judicial del crédito.
- Proponer una condonación total o parcial.

Finalmente se llega a la instancia de la Cobranza Judicial. Esta se configura a través de una demanda ejecutiva ante el tribunal competente. Actualmente y en conformidad a la Circular N° 16877/2019 los créditos que son perseguidos judicialmente deben contar con la aprobación del Comité de Financiamiento Regional, a propuesta del Comité de Área.

Los criterios para iniciar la cobranza judicial son definidos y establecidos por cada una de las Regiones, atendida su realidad y es responsabilidad de la Dirección Regional y de sus Unidades Jurídicas.

En esta etapa también se incluyen los casos en que deudores de INDAP se han acogido al procedimiento concursal de la SUPERIR, y cuyas causas son llevadas y gestionadas por las Unidades Jurídicas Regionales.

El castigo contable se produce luego de 3 años de mora, una vez que se hayan agotado las acciones de cobranza, cuando el usuario no tenga garantías hipotecarias.

El Departamento de Normalización de INDAP hace notar que el primer paso para que una deuda sea castigada es que haya sido declarada como incobrable por el Director Nacional mediante Resolución Exenta, previa autorización del Ministro de Agricultura.

Luego de ser declarada incobrable, el Director Nacional mediante Resolución Exenta y previa autorización de los Ministros de Agricultura y de Hacienda, ordena el castigo contable de la deuda que consiste en la anotación realizada en el Sistema Informático de Crédito, SICRE. La anotación puede ser efectuada por la Agencia de Área o de manera centralizada por la División de Asistencia Financiera, según lo disponga la

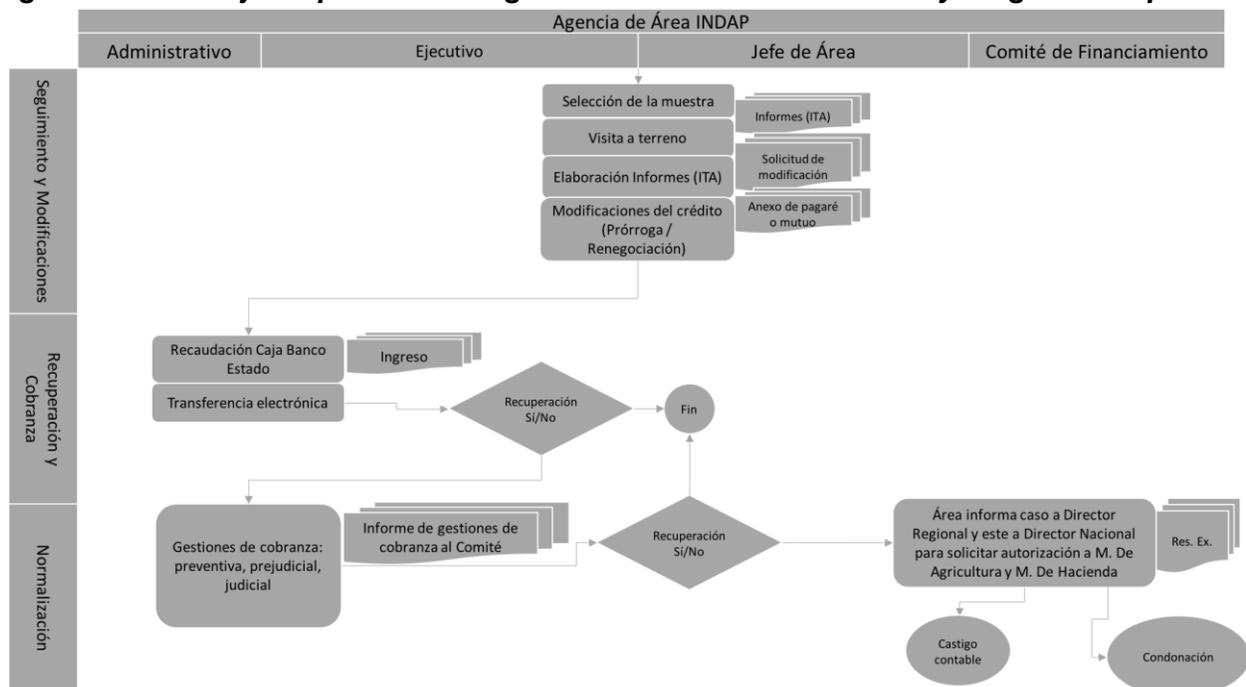
Resolución que aprobó el castigo. Los castigos desaparecen del SICRE, y pasan a una cartera aparte, por lo tanto no quedan dentro de la cartera vigente, porque se ha reconocido la irrecuperabilidad de esos créditos por parte de INDAP.

Cabe señalar que existen situaciones excepcionales, contempladas en la normativa, en donde se produce condonación de la deuda. Este es un concepto distinto a los anteriormente señalados, y requiere autorización del Ministro de Agricultura y del Ministro de Hacienda, e implica el término del compromiso de deuda.

Las condonaciones, que son de carácter excepcional, están normadas por Circular N° 61049 del 30.10.2015.

El procedimiento contempla e involucra a las instancias de Área, Regional, Nacional y también al Ministro de Agricultura, quien debe autorizar cada uno de los casos en los que el Director Nacional de INDAP estimó pertinente acoger la solicitud de condonación. Una vez que el Ministro autoriza la condonación, el Director Nacional ordena mediante Resolución Exenta, la anotación respectiva en el SICRE.

Figura A.3A.3. Flujo de procesos Programas de Crédito Corto Plazo y Largo Plazo- parte 3/3



Fuente: Elaboración propia en base a reunión con Departamento de Crédito INDAP, realizada el 29.12.2020 y documentación normativa de los Programas.

Descripción específica del Proceso de un Proyecto COBIN a ser financiado por el Programa de Crédito de Largo Plazo Cobertura Indígena COBIN.

En el caso de este programa, las actividades del flujo de procesos del ciclo de vida de un Proyecto COBIN se enumeran y describen a continuación.

1. En primer lugar se considera la presentación de la ficha de proyecto para postular al Programa CRECIENDO Formulación, que contiene la **idea central del proyecto**, así como la identificación de la entidad articuladora y del beneficiario atendido
2. Entre todas aquellas **iniciativas consideradas elegibles**, el Comité Indígena selecciona los que son pertinentes con INDAP y los envía a la División de Asistencia Financiera (DAF) de INDAP.

Es necesario señalar que la entrega de financiamiento que brinda este Programa se realiza sobre la base de iniciativas de proyecto que reflejen un VAN>0, o TIR>Tasa de descuento utilizada para el proyecto¹²⁷, e incluyendo en los flujos el servicio de la deuda además de los aspectos técnicos pertinentes de cada proyecto. Este análisis culmina en la etapa de evaluación de proyectos, es decir con el protocolo sociocultural cerrado.

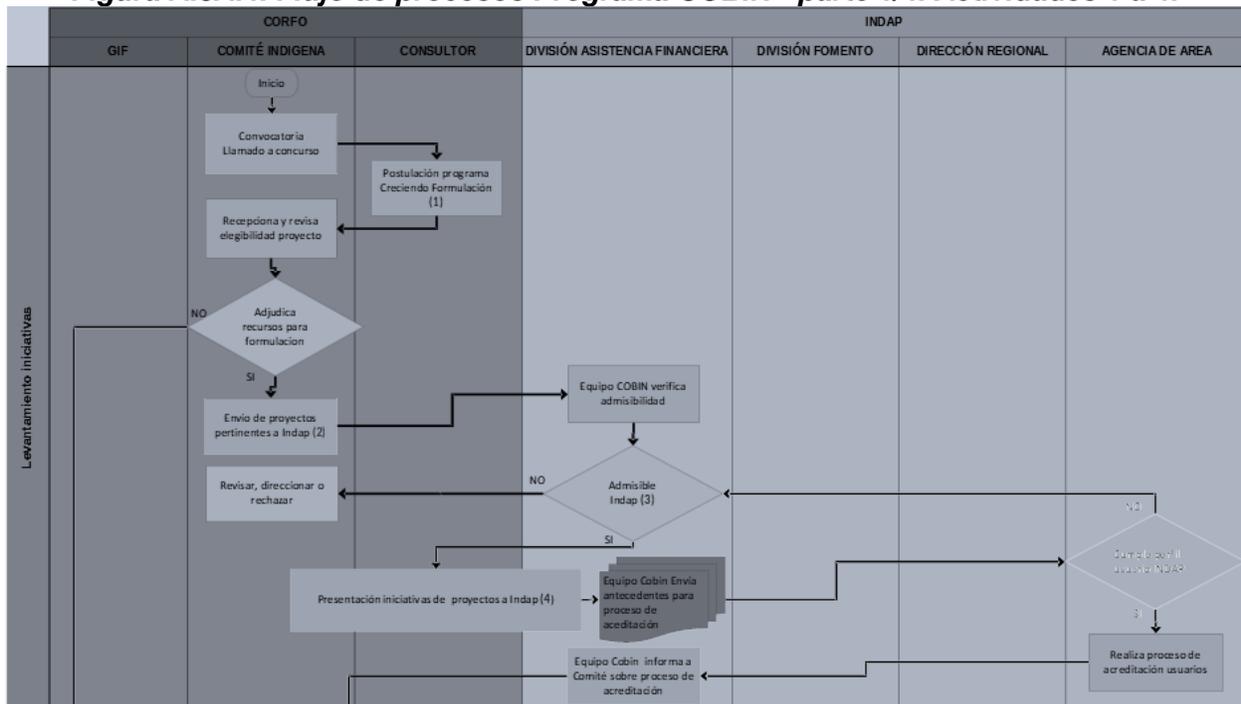
Para ser **elegibles**, las iniciativas deben demostrar ser rentables privadamente (según indicadores mencionados en párrafo anterior), siendo sometidos a la evaluación técnica y económica del Departamento de Evaluación y Gestión de Proyectos de INDAP, y además obteniendo la calificación como "Proyecto de Desarrollo Productivo Indígena" otorgada por CORFO.

En los antecedentes, las iniciativas explícitamente consideran financiamiento de (i) inversión y/o (ii) capital de trabajo asociado al proyecto de inversión, a través de crédito de largo plazo, que se articula con el Programa de Asociatividad Económica (PAE), u otro de similares características de fomento de INDAP, con la finalidad en una primera instancia de formalizar al beneficiario, en caso de que no lo esté y posteriormente acompañar y fortalecer los proyectos en sus primeros años y generar historial para lograr la inserción del beneficiario en el sistema financiero comercial.

3. El equipo COBIN, perteneciente a la DAF verifica la pertinencia con los criterios de **calidad de beneficiario** INDAP y realiza la admisibilidad.

4. El equipo asignado por INDAP se reúne con el consultor y el Comité Indígena con la finalidad de hacer la **transferencia oficial** de los proyectos a INDAP.

Figura A.3A.4. Flujo de procesos Programa COBIN - parte 1/4. Actividades 1 a 4.



Fuente: Memorándum 041124 del 16.11.2020 Flujo de Procesos Proyectos COBIN.

¹²⁷ En los beneficiarios que no puedan acreditar experiencia previa en base a estados financieros de sus actividades productivas postuladas al Programa, se considerará en la evaluación del proyecto una TIR igual o mayor a una tasa de descuento de 15%, en caso contrario, se considerará una tasa de descuento de 10%.

5. El consultor se contacta con el Departamento de Evaluación y Gestión de Proyectos (DEP) de INDAP, quien gestiona la vinculación con la dirección regional y el área pertinente al proyecto, para dar **inicio al proceso de formulación**. El DEP, hará un seguimiento constante a dicho proceso, acompañando en todas las etapas.

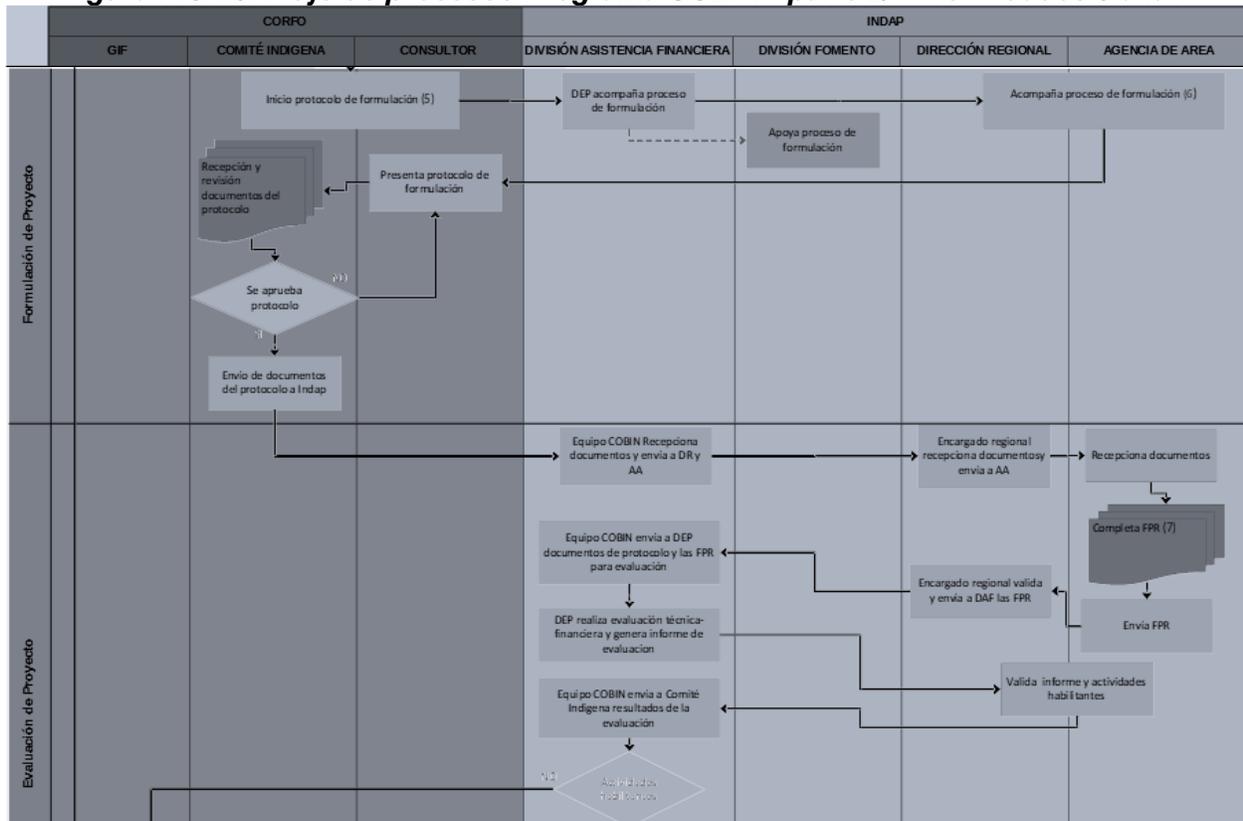
6. La Agencia de Área correspondiente será la responsable de **guiar y acompañar** al consultor en el proceso de Formulación.

7. Antecedentes sobre la pertinencia regional del Proyecto es levantada en la actualidad mediante una única fuente denominada Ficha de Pertinencia Técnica Territorial. Dichos documentos deben ser completados por la Agencia de Área, según formato elaborado por el DEP, y son un importante insumo para la **evaluación** de los proyectos. Su objetivo es conocer la opinión de los ejecutivos y profesionales en cuanto al aspecto técnico y territorial de los proyectos, rubros y organizaciones postulantes.

INDAP recalca que esta Ficha es un insumo para el proceso de Evaluación del proyecto, y este no ocurre hasta que el proyecto completa el proceso de formulación, según el protocolo establecido en normativa CORFO. Los insumos para la evaluación corresponden a: propuesta de valor, anteproyecto de inversión y la Ficha de Pertinencia Técnica Territorial, siendo los primeros proporcionados por el Comité Indígena a la encargada del programa, y el último proporcionado por la Agencia de Área.

El proceso de evaluación tiene como producto identificar el nivel de madurez del proyecto, en función de sus actividades habilitantes, las cuales son identificadas durante el proceso de evaluación y expuestas en el informe de resultados de dicho proceso.

Figura A.3A.5. Flujo de procesos Programa COBIN - parte 2/4. Actividades 5 a la 7

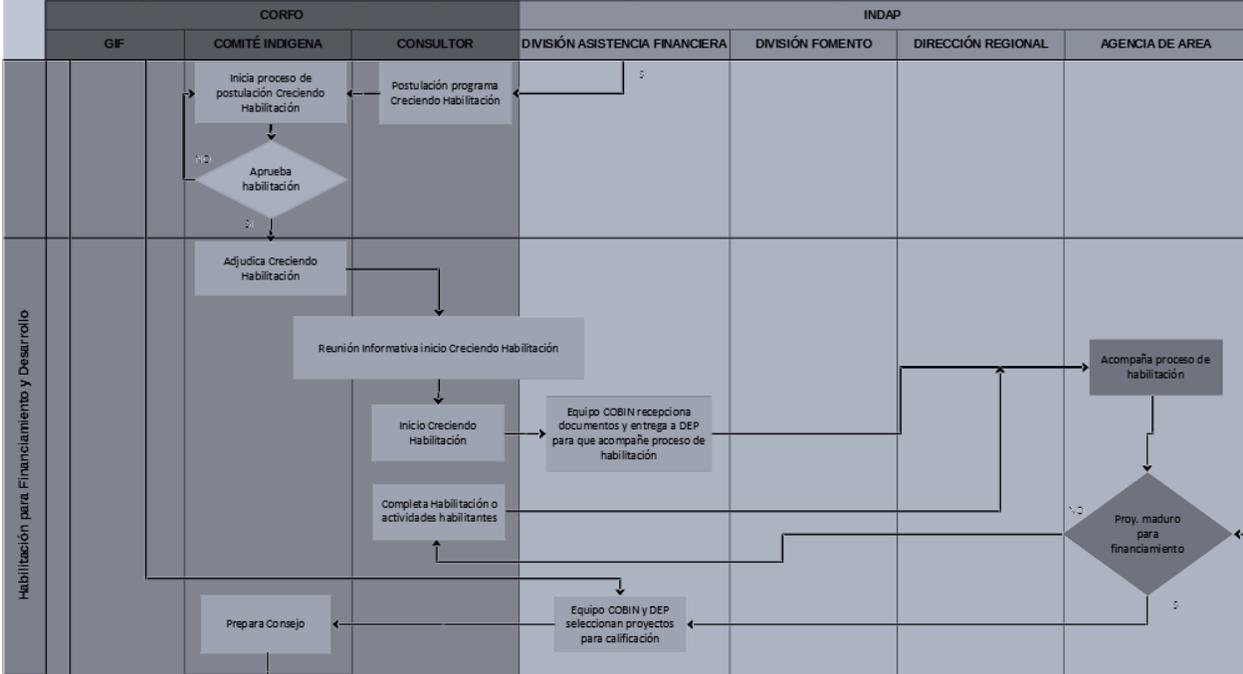


Fuente: Memorándum 041124 del 16.11.2020 Flujo de Procesos Proyectos COBIN.

8. Un **proyecto maduro para financiamiento** es aquel que ha cumplido con el proceso de formulación, y además con todas las actividades habilitantes identificadas para financiamiento.

Finalmente se debe aclarar que el nivel de madurez de un proyecto determinará si está en condiciones de lograr próximamente el financiamiento, lo que es vinculante para sugerir al Comité que sea presentado al Consejo para la obtención de la garantía. Esto se hace con la intención de evitar expectativas anticipadas y evitar así tener proyectos con cobertura y sin financiamiento

Figura A.3A.6. Flujo de procesos Programa COBIN - parte 3/4. Actividad 8.

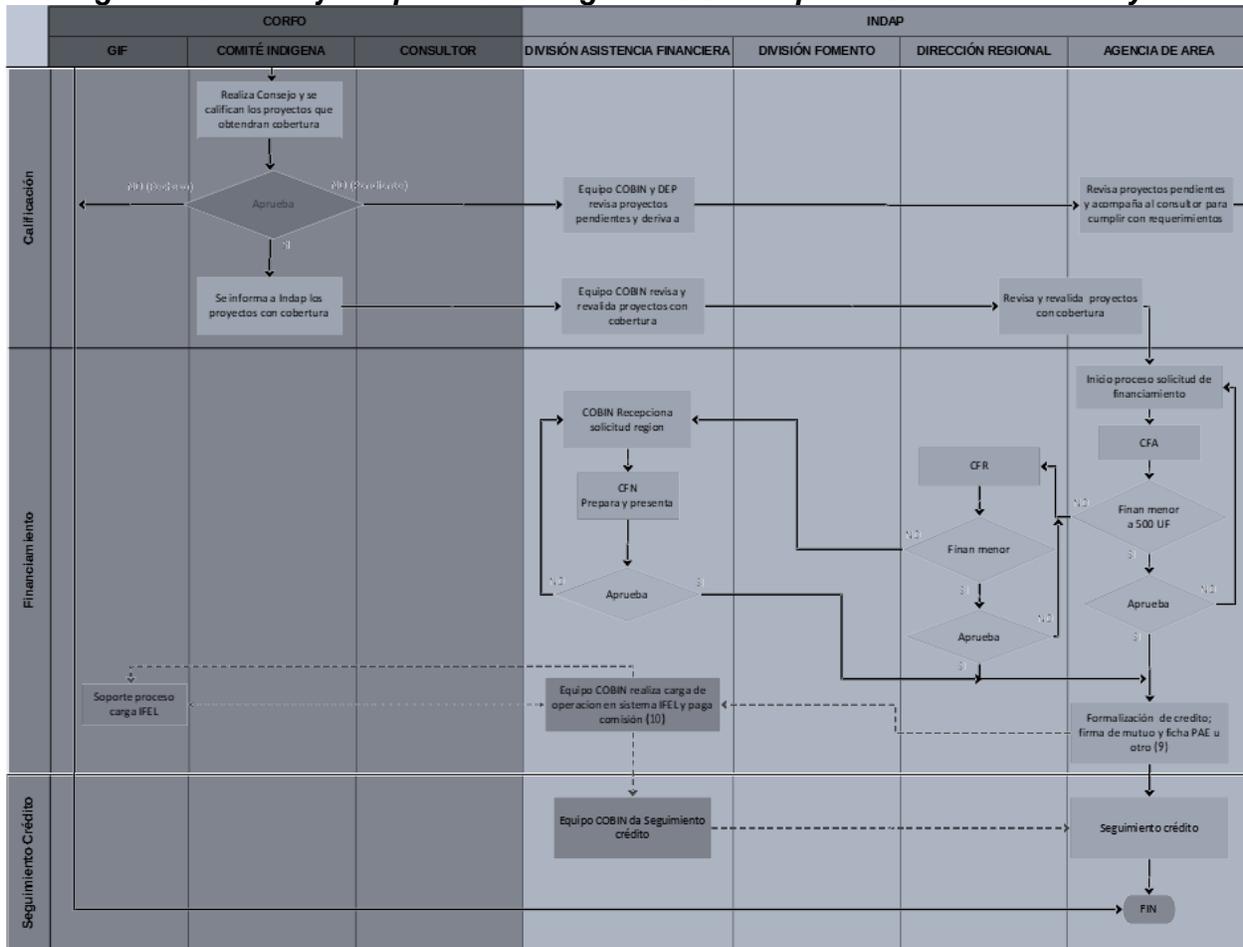


Fuente: Memorándum 041124 del 16.11.2020 Flujo de Procesos Proyectos COBIN.

9. Según normativa se podría agregar al proyecto la asignación de un PAE u otro programa de fomento para facilitar el desarrollo del emprendimiento.

10. Encargado del equipo COBIN debe subir la información correspondiente al sistema Inversión Financiera en Línea (IFEL) de CORFO y posteriormente pagará la comisión en la División de Administración y Finanzas de INDAP.

Figura A.3A.7. Flujo de procesos Programa COBIN - parte 4/4. Actividades 9 y 10



Fuente: Memorandum 041124 del 16.11.2020 Flujo de Procesos Proyectos COBIN.

B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

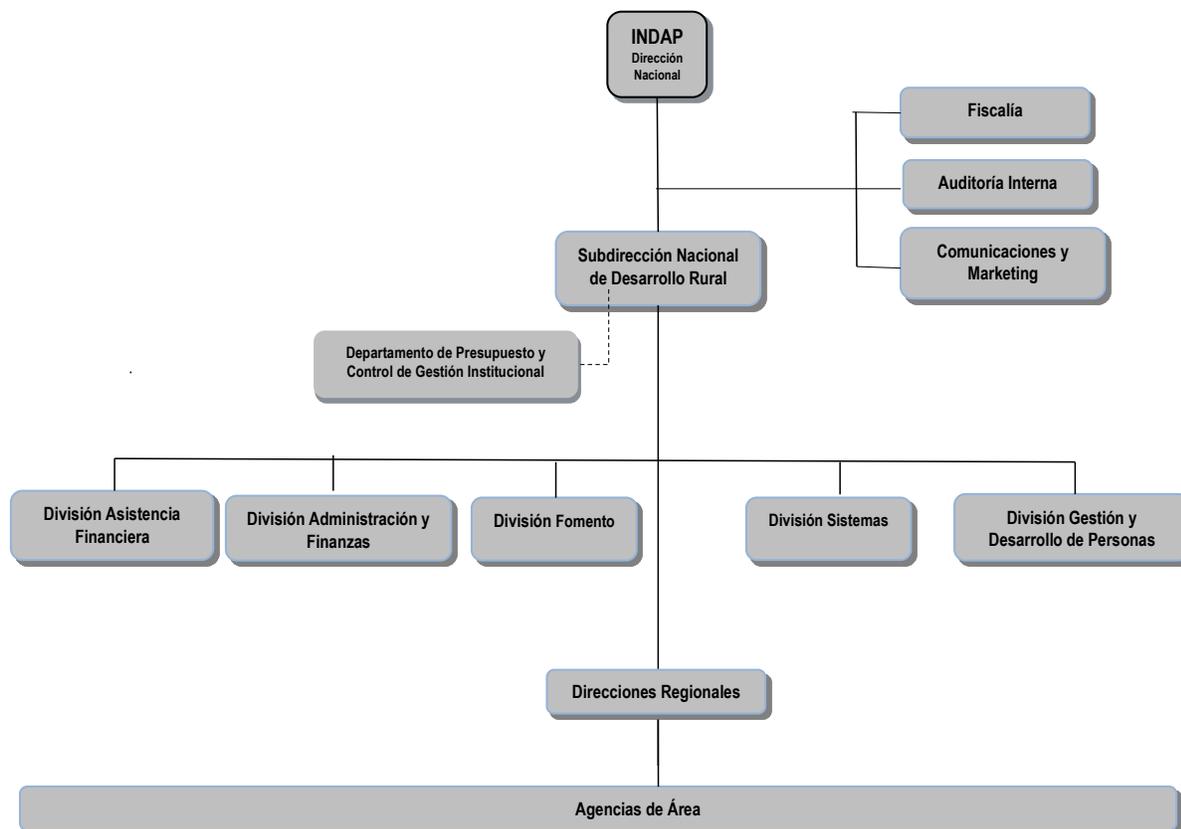
- En relación a la estructura organizacional.

La institución tiene presencia territorial desde la región de Arica y Parinacota hasta la región de Magallanes y la Antártica Chilena, a través de 16 Direcciones Regionales, 113 Agencias de Área y 23 Oficinas de Área. Su Dirección Nacional se ubica en Santiago (Figura 3.B.1).

La Agencia u Oficina de Área es el nivel institucional local y descentralizado de INDAP, donde se reciben y procesan los requerimientos, solicitudes y postulaciones de asesorías y financiamiento de los pequeños/as productores/as, campesinos/as y sus asociaciones, y se encuentran extensamente distribuidas a lo largo del territorio nacional¹²⁸.

¹²⁸ Definición explicada por INDAP en la publicación "INDAP en Cifras" (2019). Allí se señala que, sobre la base de normas y conocimientos sistematizados de los funcionarios que trabajan en ellas, en las Agencias de Área se responde a las demandas y solicitudes de los agricultores, entregándoles en forma directa (o a través de terceros) un conjunto de servicios institucionales, con el objetivo de impactar en nuevas oportunidades y mayores capacidades económicas, productivas e institucionales en el medio rural.

Figura A.3B.1. Organigrama de INDAP



Cuenta Pública 2019, INDAP.

Fuente:

INDAP se organiza en ocho divisiones, seis de ellas encargadas de entregar el soporte institucional (Auditoría Interna; Fiscalía; Comunicaciones; Administración y Finanzas; Personas; y Sistemas) y dos que enfocan su quehacer directamente en los/as usuarios/as (Fomento y Asistencia Financiera). La dirección superior del Instituto está radicada en la Dirección Nacional y en la Subdirección de Desarrollo Rural, que junto a los 16 Directores Regionales tienen la responsabilidad de la conducción estratégica de la Institución.

La Resolución Exenta N° 040740 del 18.03.2020 contiene la reestructuración actualmente vigente del nivel central de INDAP, con la composición y funciones de cada División y Departamento.

Tomando como base dicha resolución, la estructura y funciones de las unidades responsables de la administración y gestión de los Programas de Crédito se presenta íntegramente a continuación.

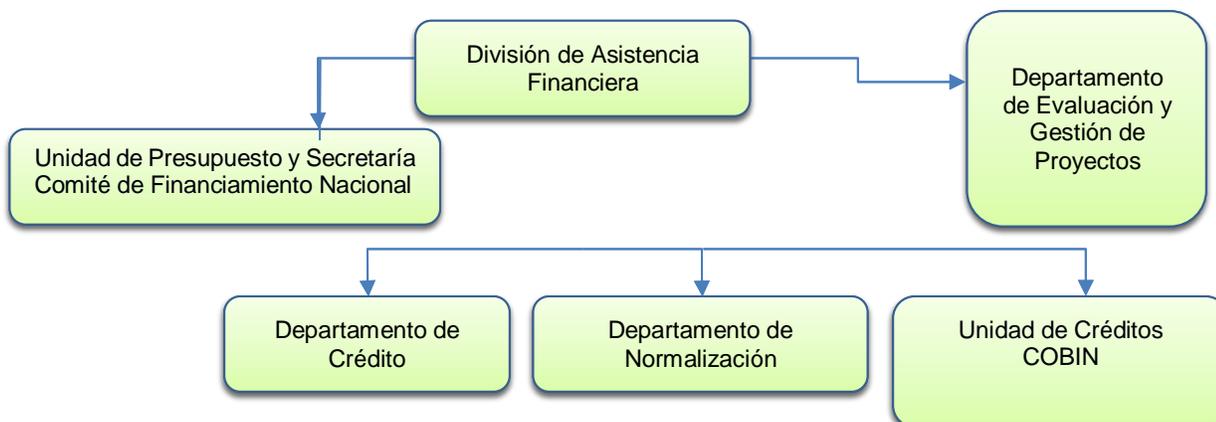
En la estructura organizacional del INDAP, la **División de Asistencia Financiera**, es la unidad organizativa a la que le corresponde asegurar la gestión eficiente y eficaz de los Programas de Créditos. Asimismo, la Resolución Exenta N° 040740 señala que a esta división le compete "(...) desarrollar acciones que permitan ampliar la oferta de financiamiento hacia la pequeña agricultura; diseñar y administrar instrumentos de transferencia de riesgos agropecuarios, considerando lineamientos gubernamentales sobre gestión de riesgos y control interno vigentes".

En su estructura interna, la División de Asistencia Financiera está integrada por su Jefatura respectiva, y de ella se desprenden otras cinco unidades organizativas dependientes (ver Figura 3.B.2), a saber:

- Unidad de Presupuesto y Secretaría Comité Financiamiento Nacional (depende directamente del Jefe de División)
- Departamento de Evaluación y Gestión de Proyectos
- Unidad de Créditos COBIN

- Departamento de Crédito
- Departamento de Normalización de Cartera

Figura A.3B.2. Organigrama de la División de Asistencia Financiera, unidad responsable de los Programas de Créditos en INDAP en el Nivel Central.



Fuente: Resolución Exenta Nº 040740, INDAP.

A continuación, se detallan las funciones de cada una de estas unidades organizativas dentro de la División de Asistencia Financiera, tal como se establecen en la Res. Ex. Nº 040740.

En primer lugar, la **Unidad de Presupuesto y Secretaría Comité de Financiamiento Nacional**, cuyas principales funciones se enmarcan en monitorear el desempeño y en tareas relacionadas al ámbito presupuestario y control de gestión de la División, y en la administración del desarrollo de las sesiones del Comité de Financiamiento Nacional.

La lista de funciones contempla:

- Ejecutar control y seguimiento de indicadores de desempeño
- Entregar Informes Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)
- Entregar información de auditorías PMG
- Realizar Informes Convenios de Desempeño Colectivo (CDC)
- Ser contraparte para informes CDC
- Programar Caja para aprobación de pago.
- Elaborar PROA y POA
- Asignar presupuesto a regiones
- Desarrollar Presupuesto Exploratorio y Formular Presupuesto
- Elaborar convenio ADP y Seguimiento
- Funciones Secretaría Comité de Financiamiento Nacional (CFN):
 - Ministro de Fe
 - Coordinar con la Dirección Nacional la fecha de las Sesiones del CFN.
 - Citar a los integrantes del CFN, y enviar los informes técnicos a cada uno de ellos, de los casos a tratar en el CFN.
 - Elabora Acta de los Acuerdos adoptados por el CFN.
 - Mantener en resguardo la documentación de los casos analizados en el CFN.
 - Elaborar Ordinarios dirigidos al Ministro de Agricultura, solicitando autorización para materialización de acuerdos adoptados por el CFN (condonaciones, castigo contable).
 - Elaborar Resoluciones Exentas, asociadas a la División de Asistencia Financiera, dando cumplimiento a acuerdos adoptados por el CFN, y cuando corresponda, autorizados por el Ministro de Agricultura.

También bajo dependencia de la División de Asistencia Financiera se encuentra el **Departamento de Evaluación y Gestión de Proyectos**, que desarrolla importantes tareas en lo relativo a la asesoría, asistencia y evaluación de proyectos tanto para los Programas de Crédito, así como también para otros programas de la plataforma de servicios de INDAP.

La lista de sus principales funciones contempla:

- Proponer, desarrollar e implementar políticas y procedimientos de asistencia financiera que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos de INDAP; de acuerdo con la normativa vigente.
- Coordinar con las Direcciones Regionales y Encargados/as de Asistencia Financiera, que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos de INDAP; velando por el cumplimiento de la normativa vigente.
- Apoyar el desarrollo del financiamiento del pequeño productor dentro de una política de fomento Institucional, administrando el programa de créditos de manera eficiente, estableciendo sistemas eficaces de supervisión y control.
- Coordinar y articular en conjunto con la División de Fomento la integración de los servicios que la institución posee en su oferta de instrumentos de fomento productivo.
- Determinar y administrar las políticas de normalización y cobranzas de crédito.
- Asesorar al Director Nacional en la elaboración de instrucciones para la gestión de la cobranza judicial.
- Presentar para análisis y recomendación del Comité de Financiamiento Nacional, las propuestas de ejecución de remate de bienes de un deudor.
- Administrar el presupuesto de la cobranza judicial a nivel nacional.
- Control y gestión de riesgos agropecuarios (Seguros).
- Realizar evaluaciones de proyectos y/o apoyar evaluaciones de negocios agrícolas o agroindustriales de regiones o áreas y del programa AFOPROIN de CORFO, junto con actividades de seguimiento para asegurar ejecución crediticia.
- Dirigir, coordinar y evaluar al personal bajo su dependencia, guiándolos hacia el logro de los objetivos estratégicos y el cumplimiento de las metas propuestas.
- Asesorar y apoyar en la toma de decisiones para la evaluación de riesgo de financiamiento crediticio y/o de fomento a:
 - Director Nacional y Comité Directivo,
 - División de Asistencia Financiera,
 - División de Fomento en solicitudes de PDI,
 - Direcciones Regionales y Agencias de Área,
 - CORFO en proyectos con Incentivo y/o Crédito INDAP,
 - CORFO en el uso del instrumento COBIN.
- Cumplir con las actividades y responsabilidades señaladas para su cargo en los reglamentos, manuales y procedimientos de la Institución.
- Realizar evaluación de proyectos del programa AFOPROIN de CORFO,
- Participar en Consejo Directivo del Comité Indígena de CORFO,
- Coordinar con CORFO el mejoramiento de los programas AFOPROIN y COBIN,
- Participar en Comité de Financiamiento Nacional según corresponda,
- Determinar actividades habilitantes y asignación de PAE pre-financiamiento,
- Gestionar seguimiento de actividades habilitantes de proyectos para solicitud de crédito,
- Gestionar apoyo hacia Agencias Área en control de actividades post crédito.
- Apoyar a Direcciones Regionales y Agencias de Área en el cumplimiento de sus compromisos respecto al programa COBIN pre y post evaluación de proyectos,
- Gestionar con División de Fomento la emisión de informes técnicos desde rubricas,
- Apoyar la planificación presupuestaria de programas PAE y PDI asociadas a proyectos,
- Coordinar actividades con otras instituciones público/privadas con el fin de mejorar los procesos de evaluación de proyectos y su respectiva puesta en marcha.
- Evaluar proyectos de División de Fomento respecto a solicitudes de PDI,
- Apoyar a Regiones y Agencias de Área en formulación de proyectos,

- Apoyar a Depto. Crédito evaluando proyectos de solicitudes de créditos que superan atribuciones de Direcciones Regionales,
- Realizar entrenamiento a Direcciones Regionales y Agencias de Área en temas de formulación y evaluación de proyectos,
- Coordinar con departamentos de Asistencia Financiera, divisiones de INDAP, Direcciones Regionales y/o áreas en caso de ser necesario, la información para una correcta evaluación de proyectos.

Unidad de Créditos COBIN¹²⁹, también dependiente de la División de Asistencia Financiera, está conformado por un profesional, responsable de dar soporte al programa, y además existe una contraparte a nivel regional, encargado de acompañar el proceso de los proyectos COBIN. En el caso de la región de la Araucanía, INDAP señala que el profesional posee dedicación exclusiva.

Sus principales funciones son:

- Informar mensualmente los proyectos con créditos asociados a garantía COBIN, plataforma IFEL de CORFO.
- Realizar reuniones semanales de coordinación con equipo Comité Indígena de CORFO.
- Planificar y coordinar con regiones las colocaciones de proyectos con Cobertura COBIN
- Coordinar con Jefes de Asistencia Financiera Regionales la detección de necesidades adicionales del proyecto y enfrentar anticipadamente escenarios complejos con las comunidades.
- Identificar y levantar la demanda de proyectos atractivos que surjan desde las áreas de INDAP.
- Realizar visitas en terreno para verificar avances de los proyectos aprobados.
- Presentar proyectos al comité nacional de financiamiento.
- Enviar información de Proyectos COBIN a Depto. Evaluación de Proyectos

Departamento de Estudios y Gestión de Riesgo Agropecuario

- Funciones relativas al ámbito Estudios:
 - Elaborar Fichas técnicas para créditos de corto plazo
 - Preparar módulos de proyectos para Plan Impulso Araucanía
 - Preparar módulos de proyectos para créditos de Largo Plazo
 - Realizar estudios de Colocaciones y Tendencias
 - Elaborar Newsletter en la DAF, coyuntura económica y financiera en la agricultura
- Funciones relativas al ámbito Gestión de Riesgo Agropecuario:
 - Ejecutar proceso de Pago de Pólizas y Pago de Indemnizaciones a usuarios/as por parte de la Compañía de Seguros.
 - Gestionar la información relacionada a los procesos que conlleva la contratación de seguros agroclimáticos.
 - Impugnar liquidaciones y el seguimiento respectivo.
 - Promover actividades de marketing para fomentar y dar a conocer entre nuestros/as usuarios/as los beneficios del seguro.
 - Realizar levantamiento y confección de solicitudes de nuevas coberturas agroclimáticas a cultivos, frutales o animales a las compañías de seguros para el beneficio nuestros/as usuarios/as.
 - Solicitar modificaciones a la normativa actual con el fin de contar con una actualización continúa de las mismas.
 - Realizar seguimiento y análisis al trabajo que desarrollan los agentes zonales de la corredora en nuestras agencias de áreas, velando que el servicio sea de excelencia.
 - Liderar mesas de trabajo relacionado al seguro agroclimático con instituciones relacionadas, como compañía de seguro, corredoras, INIA y Odepa entre otros.
 - Ejecutar reuniones mensuales con la compañía aseguradora y plan de trabajo relacionado a mejoras continuas en los procesos para beneficio de nuestros/as usuarios/as
 - Ejecutar reuniones semanales con corredora para coordinación de plan de trabajo.

¹²⁹ INDAP señala que al momento de elaborar el presente informe, la creación de esta unidad está pendiente de su formalización, la que se realizará en conjunto con otros cambios a nivel institucional proyectados para 2021.

- Controlar y gestionar la correcta colocación de seguros en todas las agencias de área.

Departamento de Crédito

Sus principales funciones son:

- Diseñar, proponer y evaluar productos financieros y/o modificar los existentes, según las necesidades de los pequeños/as productores/as agrícolas, usuarios/as de INDAP.
- Articular con otras instituciones el desarrollo de nuevos productos financieros a través de alianzas estratégicas para promover y facilitar el financiamiento productivo de los usuarios/as.
- Establecer, coordinar y controlar los procesos operativos de crédito en todas sus etapas.
- Promover y difundir los instrumentos o productos financieros del programa de crédito, los nuevos instrumentos, y/o las modificaciones de los existentes, junto con las articulaciones necesarias, con los jefes de asistencia financiera regionales.
- Generar y establecer políticas de operación del programa de crédito acorde a la normativa aplicable, proponiendo los ajustes y/o modificaciones necesarias para el logro del objetivo.
- Asesorar, apoyar a la jefatura de la División Asistencia Financiera en los aspectos técnicos y operativos.
- Coordinar las modificaciones y mejoras de los sistemas de apoyo al programa de crédito.
- Asesorar y capacitar a los profesionales de las Divisiones Asistencia Financiera Regional y las Agencias de Área sobre normas, procedimientos, metodologías e instrumentos nuevos con que opera el Programa de Créditos de INDAP.

Departamento Normalización de Cartera

Este departamento está conformado por una jefatura y un profesional de apoyo, y sus principales funciones son:

- Diseñar, implementar y administrar políticas, programas e instrumentos de regularización y cobranza de créditos morosos.
- Apoyar a las Regiones y Áreas en la aplicación de los programas e instrumentos de regularización de cartera y cobranza.
- Revisar, estudiar, preparar y presentar al Comité Nacional de Financiamiento las propuestas de regularización que deban ser vistas por dicha instancia.
- Gestionar, promover y realizar acciones de cobranza preventiva y prejudicial mediante contacto telefónico.
- Apoyar a la División de Fiscalía en la gestión de cobranza judicial.
- Asesorar y apoyar a la jefatura de la División en los aspectos legales y técnicos de regularización y cobranza.
- En relación a los mecanismos de coordinación.

Los mecanismos de coordinación al interior de la institución se desarrollan principalmente por medio de la elaboración, publicación y difusión de manuales de procedimientos que son distribuidos a las Direcciones Regionales y las Agencias de Área.

De estos, el más relevante para la administración y gestión de los Programas corresponde al Manual de Cobranza de Créditos, Circular N°16877-2019 de fecha 04.04.2019. En este se actualiza y sistematiza el proceso de cobranza de créditos y se establecen las responsabilidades de las distintas instancias involucradas, entre otras materias.

La función de cobranza de créditos se ejecuta principalmente en la Regiones y Áreas, por lo que se hace necesario disponer de procedimientos de cobranza que sean conocidos y aplicados por todas las instancias involucradas en este proceso. Se establece de este modo, que procedimientos eficaces y modernos tienen el fin de maximizar la recuperación de los préstamos y evitar situaciones de morosidad que implicaría excluir del apoyo institucional a los/as usuarios/as de INDAP.

El Manual de Cobranza señala explícitamente que será responsabilidad del Director Regional velar y supervisar por su conocimiento y correcta aplicación por parte de todos los funcionarios que intervienen en el proceso, como también proveer los recursos necesarios para asegurar su operación.

En el caso de COBIN, INDAP señala que la encargada Nacional del Programa realiza reuniones periódicas con las Direcciones Regionales y Agencias de Área que tienen proyectos COBIN. Posterior a esas gestiones se establecen minutas de trabajo, además de solicitudes de información.

En todos los Programas de Crédito, el levantamiento y seguimiento del crédito es llevado en cada Agencia de Área a través del ejecutivo integral designado.

En cuanto a las relaciones y mecanismos de coordinación internas, INDAP señala que la coordinación con el equipo de trabajo del Departamento de Evaluación de Proyectos es permanente (diaria).

En el caso de la coordinación con las Direcciones Regionales para efectos del Programa COBIN, estas se producen con periodicidad mensual y por proyecto dependiendo de los requerimientos y estados de avance. En el caso de La Araucanía hay coordinación semanal con el ejecutivo del programa a nivel local. INDAP precisa que existe una contraparte de proyectos designada por cada Dirección Regional, quien es responsable de llevar el control y gestión con las respectivas Áreas, respecto del estado de los proyectos, informando y reportando al DEP y al encargado del programa.

Se indica que si fuera necesario transmitir alguna información a nivel nacional se realizan reuniones con las contrapartes y funcionarios atingentes, además de enviar memorándums oficiales con la información.

En cuanto a las relaciones y mecanismos de coordinación con instituciones externas, en el caso del Programa COBIN la más relevante es la comunicación con el equipo del Comité Indígena de CORFO, que también se realiza de forma diaria. En forma adicional a esta coordinación permanente, INDAP señala que se realiza una reunión mensual de coordinación general. Respecto a la Gerencia de Inversión y Financiamiento (GIF) de CORFO, se señala que el diálogo es constante y de revisión mensual previo a la rendición. Cabe señalar que INDAP posee un Convenio de Colaboración con el Comité Indígena, que estipula en detalle las actividades de coordinación.

Cuadro A.3B.1. Dotación Funcionaria que se desempeña en los Programas de Crédito de INDAP según estamento Estatuto Administrativo.

	<i>Administrativo</i>	<i>Directivo</i>	<i>Profesional</i>	<i>Técnico</i>	<i>Total</i>
<i>Labores Específicas a Programas de Crédito</i>	2	1	33	1	37
<i>Labores No Específicas a Programas de Crédito</i>			387	1	388
<i>Total</i>	2	1	420	2	425

Fuente: INDAP

En términos de su dotación, presentada en el Cuadro A.3B.1 según estamento, se puede observar que aproximadamente un 91% de los funcionarios que trabajan en los Programas de Crédito desarrolla labores no específicas a estos, es decir, en su dedicación laboral deben distribuir las responsabilidades de la gestión junto con otros programas de la institución¹³⁰. Sobre esta distribución de especificidad en la labor, el Panel hace notar que es significativamente menor tanto la proporción relativa de profesionales que cumplen

¹³⁰ La clasificación en base a la dedicación a labores específicas a Programas de Créditos fue realizada por INDAP y entregada como variable categórica en la base de datos de la dotación de funcionarios.

labores específicas, como también el número a nivel país (valor absoluto), y contrasta con la importancia que en términos presupuestarios poseen los Programas de Crédito dentro de INDAP.

De acuerdo con lo señalado en la publicación "INDAP en Cifras" (2019¹³¹), la dotación del Servicio posee una edad promedio de 47 años, con una distribución que presenta a un 14% de funcionarios/as con edades menores a 35 años, un 69% que presentan edades entre 36 a 60 años, y un 17% con edades superiores a 60 años.

En el estamento de profesionales, que para efectos de la administración y gestión del Programa de Créditos representa prácticamente la totalidad de la dotación (Cuadro A.3B.2), esta misma publicación (aunque con datos a 2018) destaca que el 28% de este estamento en toda la institución posee el título de Ingeniero Agrónomo, siendo así el grupo de profesionales de mayor presencia en INDAP. Le siguen los Médicos Veterinarios (5% de los profesionales), y los Contadores Auditores (4%). En una menor proporción están los Ingenieros Comerciales (3%) e Ingenieros Forestales (2%), siendo la fracción restante (48%) correspondiente a otras profesiones.

La distribución de profesiones aquí expuesta resulta heterogénea, lo que sumado a la baja proporción relativa y cantidad de profesionales que desempeñan labores específicas para los Programas de Crédito expuesta anteriormente, implican en las Agencias de Área un elevado nivel de exigencia y carga que pone a prueba las competencias técnicas de los funcionarios.

La hipótesis a ser demostrada es que la experiencia, conocimiento y experticia de los profesionales ejecutivos y directivos INDAP lograría suplir el menor número, falta de tiempo dedicado (horas específicas a labores relacionadas a procesos donde cumplen roles insustituibles) y antecedentes académicos de los funcionarios, y en esa hipótesis se sostiene la labor institucional en el ámbito de los Programas de Crédito en base a los antecedentes analizados en la presente evaluación.

En cuanto a la modalidad de contrato (o calidad jurídica del mismo) de los profesionales, técnicos y administrativos que desarrollan funciones para la administración y gestión de los Programas de Crédito, el Cuadro A.3B.2 refleja que estos en una muy alta proporción (91%) corresponden a funcionarios a contrata, es decir, que han firmado un contrato a plazo fijo con renovación de mutuo acuerdo al término de cada año.

Cuadro A.3B.2. Dotación según modalidad de contrato.

<i>Modalidad</i>	<i>Labores Específicas a Programas de Crédito</i>	<i>Labores Específicas No a Programas de Crédito</i>	<i>Total</i>
<i>Contrata</i>	30	355	385
<i>Planta</i>	6	18	24
<i>Reemplazos</i>	0	2	2
<i>Suplentes</i>	1	13	14
<i>Total</i>	37	388	425

Fuente: INDAP

- En relación a la gestión y coordinación con programas relacionados.

En el caso del Programa COBIN, existe una relación directa con el Programa CRECIENDO del Comité Indígena de CORFO, tanto en su fase formulación como habilitación, pues es ahí donde nacen y maduran

¹³¹ Última versión, 2019, disponible en sitio web: <http://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/indap-en-cifras-diciembre2019.pptx> [Consultado el 06.01.2021].

los proyectos COBIN, y donde se produce una coordinación permanente, necesaria para otorgar el financiamiento a los proyectos elegibles (ver Anexo 3.A).

En relación con el resto de los Programas institucionales, la coordinación al interior de INDAP se produce por la complementariedad que el financiamiento posee con el resto de su oferta programática. En efecto, INDAP ejerce su acción de apoyo a la Agricultura Familiar Campesina a través de una amplia oferta de programas e instrumentos, donde los/as usuarios/as pueden consultar y eventualmente acceder en base a sus necesidades, condiciones y requisitos que deben cumplir¹³².

INDAP agrupa su oferta bajo dos áreas o sistemas (ver Figura A.3B.3): i) Desarrollo de Capacidades; y ii) Financiamiento, ya sea de capital de trabajo o de inversiones. Sobre estos sistemas, la oferta además contempla Programas denominados "transversales", como el Programa de Comercialización o el de Agricultura Sustentable, entre otros.

Figura A.3B.3 Oferta Programática INDAP " Plataforma de Servicios "



Fuente: INDAP en Cifras, 2019.

¹³² INDAP señala que durante 2014 se realizó un proceso de diálogo participativo sobre su accionar en el mundo rural, que involucró a usuarios/as, a organizaciones, comunidades y a sus propios funcionarios, tras lo cual se amplió y perfeccionó su oferta programática, a través de una nueva "Plataforma de Servicios". INDAP afirma que esto permitió crear nuevos programas y se incorporaron múltiples mejoras a los instrumentos existentes, para potenciar su funcionamiento e inclusión. Ver sitio web: <https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/nueva-plataforma-de-servicios> (Consultado el 06.01.2020).

Resulta muy importante comprender que el acceso a los programas depende de las condiciones y características del agricultor, de su actividad, y de los requisitos específicos establecidos en cada uno, las que se suman al necesario cumplimiento legal de la condición de población potencial de INDAP que establece su Ley Orgánica.

Es en las Direcciones Regionales y Agencias de Área donde se produce la asesoría por parte de los ejecutivos de INDAP, y se verifica el cumplimiento de requisitos para la postulación y acceso a los programas.

Es necesario señalar que en la normativa de los Programas de Crédito no se establecen incompatibilidades con el resto de programas de INDAP. Además de esto, un usuario puede además acceder a varios Programas de Créditos, mediante las evaluaciones de riesgo correspondientes que se producen en cada solicitud y que se efectúan en forma independiente.

El financiamiento mediante créditos sigue un patrón de agregación y de complementariedad con otros apoyos, subsidios y servicios de INDAP, no existiendo incompatibilidades siempre y cuando el usuario no presente morosidad. En ese tipo de situaciones, el/la agricultor/a se ve imposibilitado de acceder al resto de la oferta programática de INDAP, quedando excluido del sistema. Es por esta razón que un aspecto relevante de la gestión en los Programas de Crédito, en particular del seguimiento a beneficiarios, es favorecer la regularización y pago de las deudas contraídas.

C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

C.1. Criterios de asignación de recursos

Desde el punto de vista de los criterios de asignación de recursos por componente y por región, con la información disponible aportada por INDAP a la fecha, no es posible describir y evaluar el diseño de estos procesos de distribución de fondos.

En reuniones de coordinación se mencionó por parte de los responsables de los programas de créditos de corto plazo y de largo plazo de INDAP, que anualmente se realiza un proceso de asignación de recursos por componente y región registrado en los siguientes documentos¹³³:

- Plan Operativo Anual (POA), para nivel central.
- Plan Regional Operativo Anual (PROA), para regiones.

La asignación o distribución por componente y región, se hace en el mes de diciembre de cada año, una vez aprobada la ley de presupuestos el 30 de noviembre. Así, durante el mes de diciembre deben estar cerrado los procesos POA y PROA para que las regiones comiencen a operar desde el 02 de enero de cada año en la entrega de los productos de colocaciones.

Como criterio de marco presupuestario por región y componente, INDAP toma como referencia la continuidad de los últimos 5 años en colocaciones de corto y largo plazo.

Por otra parte, el crédito de largo plazo – COBIN comenzó a operar el año 2017 y el año 2019 fue considerado por primera vez en la Ley de Presupuestos en el Subtítulo 32; ítem 04; asignación 008, de INDAP.

Para este tipo de créditos largo plazo – COBIN, INDAP recibe de CORFO el listado de usuarios/as, definido estos como “proyecto aprobado” por el consejo del comité Indígena y que cuenta con “garantía CORFO”.

¹³³ A la fecha de preparación del presente informe INDAP no ha proporcionado documentación de los procesos internos POA y PROA.

Una vez que estos proyectos son recibidos por INDAP, estas solicitudes tienen el mismo tratamiento que los otros programas de crédito. De esta manera la asignación de recursos para este componente es caso a caso una vez se reciben los proyectos aprobados desde CORFO.

Un hallazgo relevante observado en el comportamiento del componente de créditos de largo plazo – COBIN, en el periodo evaluado, es el bajo nivel de ejecución presupuestaria: 6% y 17% en los años 2019 y 2020, respectivamente, donde el gasto devengado no guarda relación con el presupuesto asignado en ley de presupuestos, lo cual puede obedecer a la estrategia de asignación en base a presupuesto de continuidad para cada programa evaluado.

C.2. Transferencia de recursos

a) Transferencias a otras instituciones para ejecución de los componentes:

La institución evaluada no delega en otras instituciones la ejecución de los programas de créditos.

b) Transferencias de créditos a usuarios/as beneficiados

Una vez aprobada la operación de colocación, ocurren dos procesos para la entrega de los créditos de corto plazo, largo plazo y largo plazo – COBIN:

- Firma del contrato de crédito: pagaré o contrato de mutuo. Corresponde al contrato que documenta el crédito. En ellos se estipula una promesa de pago de un crédito otorgado, en el cual se indica el nombre del beneficiario, en este caso el INDAP, y de la persona obligada a efectuar el pago. En este documento se define la forma de pago y el plazo de este, además de los intereses pactados por el crédito entregado.
- Una vez firmado el pagaré/mutuo, Tesorería INDAP emite la orden de transferencia electrónica o cheque al usuario titular de la solicitud de crédito.

c) Recuperación y pago de los créditos

Esta actividad es estratégica para INDAP y los programas de crédito, toda vez que parte importante del financiamiento institucional proviene de ingresos propios por recuperaciones de los créditos. La ley de presupuestos 2021 para INDAP contempla ingresos consignados en el subtítulo 12 ítem 04 “Recuperación de créditos” por M\$79.552.989, que representan el 90% de las asignaciones presupuestarias de los programas de créditos evaluados.

Dentro de los procedimientos de recuperación y cobranza INDAP emplea 2 mecanismos:

- i) Recaudación normal: a través de pago de las cuotas por caja en Banco Estado o por transferencia electrónica, según las fechas estipuladas en cada contrato de crédito (pagaré/mutuo).
- ii) Gestiones de cobranza: normadas a través de circulares 016877 de 04.04.2019 y 036808 de 23.07.2019. Las acciones de cobranza dependiendo del estado en que se encuentra la deuda con INDAP, se ordenan en las siguientes fases:
 - Cobranza Preventiva, cuando la deuda está al día. Se inician entre los 50 y 60 días antes del vencimiento y se prolongan hasta el día del vencimiento.
 - Involucra procesos de mensajería de texto y de voz.
 - Cobranza Prejudicial, cuando la deuda está en mora. Se inician desde el día 1 de mora y se prolongan hasta el día 180 de mora o hasta el inicio de la cobranza judicial.

- Involucra procesos de llamados telefónicos, mensajería de texto y de voz, carta por correo postal y visitas, entre otras.
- Cobranza Judicial, cuando se ha presentado la demanda ante el tribunal competente.

El proceso de cobranza judicial se gatilla obligatoriamente al momento de cumplir 180 días de mora desde la fecha original de pago pactada en el pagaré/mutuo. A partir de este proceso entra a operar el Departamento de Normalización. El Jefe de Área debe convocar al Comité de Financiamiento quien determinará los pasos a seguir, pudiendo ser estos:

- Solicitar nuevas gestiones de cobranza.
- Regularización de deuda mediante renegociación u otra opción.
- Cobranza judicial del crédito.
- La declaración de incobrabilidad del crédito (Por norma general un crédito para que se castigue debe tener al menos 1 año de mora. Y para castigos masivos, más de 3 años de mora. Esto es evaluado y sancionado por el comité de financiamiento)

D. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

Seguimiento del crédito

INDAP realiza un seguimiento técnico a los créditos de Corto Plazo de acuerdo con lo establecido en la Normativa de Crédito de Res. Ex. N° 053794 de fecha 29.04.2020, con vigencia al 12.12.2020 y la Circular N° 055549 de fecha 5.11.2019. Estos documentos se aplican a los créditos de corto plazo otorgados, tanto para personas naturales como para personas jurídicas¹³⁴.

Los responsables de realizar este seguimiento son los ejecutivos con cartera de créditos asignada, el Jefe de Área respectivo, los profesionales de la Unidad de Asistencia Financiera Regional, y los Jefes de Asistencia Financiera Regional, quienes realizan la programación y ejecución de la supervisión en terreno. Ellos deben determinar, para cada ejecutivo con cartera de créditos asignada, una muestra de usuarios/as para supervisar en terreno, la que corresponde a un mínimo del 10% de los créditos de corto plazo otorgados y colocados, durante los tres meses anteriores. A su vez, los Jefes de Asistencia Financiera Regional, deben programar la realización en el año, de a lo menos, una jornada con supervisiones a usuarios/as que se les haya otorgado créditos de corto plazo, en cada una de las Agencias de Área de la Región.

Para determinar la muestra de usuarios/as a supervisar, consideran los siguientes criterios: (1) La categoría de riesgo del usuario: privilegiando aquellos clasificados en las categorías de mayor riesgo (C; B- y N); (2) El Monto del crédito: privilegiando los créditos con montos superiores al promedio de los créditos otorgados, en la cartera asignada al ejecutivo; (3) Los rubros o actividades nuevas, que se hayan financiado, en la cartera asignada al ejecutivo.

Se supervisan las siguientes variables en terreno: (1) El destino del crédito otorgado o el buen uso de éste; (2) Revisión de la calidad, las distorsiones, las dificultades y los mecanismos de corrección de las actividades que se financiaron con el crédito otorgado; (3) La existencia y el estado de los bienes entregados como garantías; (4) La calidad de cliente de INDAP, en términos de ser usuario acreditado por la Institución.

¹³⁴ **Persona Jurídica:** El Código Civil la define como “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente” (artículo 545). La asociatividad es un rasgo de las personas naturales, quienes se unen con otras con miras a progresar, lograr fines específicos y aspirar al bien común. Así, el derecho permite que un conjunto de personas pueda formar un ente distinto de ellas mismas, que adquiere su propia individualidad, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, llamado **persona jurídica** o moral. El requisito para la creación de una **persona jurídica** es que surja como una entidad independiente y distinta de los miembros individuales que la forman y que a esta entidad le sean reconocidos por el Estado sus derechos y obligaciones (Fuente: <https://www.bcn.cl> [Consultado 12.02.21]).

El resultado de esta supervisión es registrado por el funcionario que efectuó la supervisión, en un documento “formato papel” denominado Informe Técnico de Área (ITA), y debe ser guardado, en la Agencia de Área, en la carpeta única (formato papel) de crédito del usuario, por el Ejecutivo a cuya cartera asignada pertenece el crédito. No está digitalizada porque los registros se han mantenido por años con esa modalidad de gestión. Este es un asunto que requiere atención para el mejoramiento de la gestión y la comunicación vertical.

En este contexto, no se han obtenido resultados de seguimiento de los créditos de Corto Plazo, en términos de la comprobación en la utilización del crédito otorgado. Sólo mencionan que realizan el seguimiento desde el punto de vista de la recuperación del crédito.

En el caso del crédito de Largo Plazo, el seguimiento del crédito desde el punto de vista de la comprobación en la utilización del crédito para el fin que fue contratado, este fue implementado por la División de Gestión Estratégica hasta el año 2018 y, luego por la División de Fomento, a través de licitaciones realizadas en la plataforma de Mercado Público. En dichas licitaciones se llama a concurso a profesionales externos para realizar esta tarea. El seguimiento se efectúa a distintos programas de fomento de INDAP junto con el de crédito de largo plazo. Tiene cobertura nacional y las convocatorias son anuales.

Los criterios de este seguimiento son definidos en la Res. Ex. N° 172.434 de fecha 23.12.2015 y modificada mediante Rex. Ex. 25660 de fecha 08.03.2016, donde se establecen criterios de alerta. Se adjunta extracto de sistema de alerta para el caso de los Créditos de Largo Plazo.

**Programa de Seguimiento de Crédito de Largo Plazo:
Extracto de Res. Ex. N° 172.434 de fecha 23.12.2015**

<p>3. Deficiencias en la entrega de Créditos de Largo Plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Opinión técnica del profesional que realizó el seguimiento respecto el Crédito de Largo Plazo entregado por INDAP, en cuanto a: Oportunidad en la entrega; el monto del crédito para poder concretar de buena manera las inversiones financiadas; el uso del crédito por parte del usuario para los fines aprobados; Otras detalladas en ficha de seguimiento. 	<p>3. Asociadas a la entrega de los Créditos de Largo Plazo a los usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De ser procedente, aplicar las medidas que la normativa de crédito establece cuando se detectan alertas que constituyan irregularidades en el uso de los recursos. ● Solicitar al Nivel regional y ésta al División de Asistencia Financiera, cuando a su juicio se requiera ajustar y/o complementar las normas regulatorias del crédito. ● Revisar y/o corregir por parte del Jefe de Área, los criterios que pudieren estar aplicando los ejecutivos para recomendar a comité de Financiamiento la aprobación de créditos de Largo Plazo cuya capacidad de pago no se sustenta en ingresos generados por el rubro e inversión financiada. ● Adecuar los flujos el proyecto y planes de amortización cuando hayan modificaciones en el destino de las inversiones o atrasos en su ejecución. ● Revisión y ajuste de criterios y/o exigencias para la presentación de proyectos y para la evaluación de los mismos. ● Además otras, que INDAP estime.
--	--

En este contexto, la División de Asistencia Financiera de INDAP sólo cuenta con información para el período 2019/2020, dado que el período anterior (2017/2018) no está disponible¹³⁵. En este proceso de seguimiento, los casos se muestrean aleatoriamente, sin ser estadísticamente representativas al total de usuarios/as de créditos de largo plazo para el período de análisis 2019/20 informado por INDAP.

En el seguimiento del crédito de Largo Plazo realizado para el período informado de 2019/2020 se presentaron dos carpetas donde se define que existen:

- **CLP no alertado:** en esta carpeta se clasifican los informes de seguimiento de usuarios/as a los que INDAP les otorgó crédito largo plazo para financiar inversión y que no presentan hallazgos o alertas en relación con la entrega y uso del CLP. El número total de agricultores con informes no alertados son 663.
- **CLP con tratamiento de alertas:** en esta carpeta se encuentran los informes de seguimiento de usuarios/as los que INDAP les otorgó crédito largo plazo para financiar inversión y que si presentan hallazgos o alertas asociadas a la entrega y uso del CLP. Asimismo, contiene la gestión que la Agencia de Área realizó para superar la alerta (tratamiento). El número total de estos créditos con informes alertados son 91 (Cuadro A.3D.1).

Cuadro A.3D.1. Programa de Seguimiento 2019/2020: N° de visitas realizadas, según estado de alerta

Región	Total de Visitas Programa Seguimiento 2019/2020	Total de Visitas con CLP 2019/2020	Total Visitas CLP Sin Alertas 2019/2020	Total Visitas CLP Con Alertas 2019/2020
Arica y Parinacota	54	15	15	0
Tarapacá	8	1	0	1
Antofagasta	54	2	1	1
Atacama	18	1	1	0
Coquimbo	132	19	19	0
Valparaíso	250	118	111	7
Metropolitana	250	55	52	3
O'Higgins	200	43	39	4
Maule	500	104	103	1
Ñuble	200	22	19	3
Bío-Bío	250	44	43	1
Araucanía	500	130	117	13
Los Ríos	251	66	44	22
Los Lagos	450	102	75	27
Aysén	88	27	22	5
Magallanes	10	5	2	3
Total	3215	754	663	91

Fuente: INDAP

En el seguimiento de los 91 Créditos de Largo Plazo con tratamiento de alerta para el proceso 2019/2020 se observa que, en la mayoría de los casos, hubo un retraso en la construcción o adquisición de la inversión y que posteriormente, mediante evidencia fotográfica presentada por la Agencia de Área, se observa la inversión realizada. Sin embargo, en otros seguimientos, en un porcentaje menor, no se logra observar el resultado final de dicho seguimiento, es decir, si este crédito se utilizó finalmente para lo que se solicitó. Sólo se observan compromisos tomados por el usuario con el ejecutivo del Área para concretar la inversión retrasada.

¹³⁵ En correo institucional, se menciona que la información para el período 2017/2018 no está disponible dada la jubilación del profesional a cargo del Programa. Además, se explican que se requiere disponer de tiempo para realizar el levantamiento de la información solicitada, pues se deben buscar informes con CLP dentro de cerca 5.000 informes de esos dos años.

En este punto, se sostiene que no se observa que los Programas tomen estos resultados y adopten alguna acción respecto de aquellos créditos detectados en alerta, especialmente en aquellos que poseen retraso en la utilización de los recursos del crédito. Sólo existe un seguimiento enfocado en la recuperación de ese crédito, el cual, si cae en morosidad, el área de Normalización de la División de Asistencia Financiera emite sus alertas correspondientes a las regiones y agencias de áreas. A su vez, los Programas sostienen también que es el ejecutivo del Área realizar el seguimiento de su cartera de créditos.

Indicadores de Gestión Institucional

En términos de indicadores de producto, definidos en la Matriz de Marco Lógico (MML), en el informe de Gestión Anual de la División de Asistencia Financiera de INDAP, se observa la cuantificación de distintos indicadores diseñados para el monitoreo de créditos de corto, largo plazo y largo plazo COBIN que han sido colocados y recuperados en el período de un año. Dichos indicadores están desglosados por tipo de programa, categoría de riesgo del usuario y sexo. En dicho informe también se visualizan indicadores vinculados a la ejecución presupuestaria, morosidad, cartera vencida, garantías, entre otros ámbitos de interés para la Institución. Cabe mencionar que los indicadores de colocación y recuperación están incorporados en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de INDAP de cada año y está asociado al sistema de incentivos institucionales.

En consecuencia, se valora positivamente esta medición desde el punto de la gestión de la División de Asistencia Financiera, cuyo cumplimiento anual logra sumar un incentivo a los colaboradores de la Institución. Sin embargo, no se logra apreciar que la División ponga al usuario como foco de intervención de los Programas, lo que conlleva a no observar resultados intermedios que se logran con el otorgamiento del crédito en los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos y sus organizaciones en, por ejemplo, variación en el Valor Bruto de la Producción (VBP), activos, variación en la relación activos/pasivos o cambio que pudiese existir en la CSE del RSH del usuario/a en un período establecido. Se prioriza sólo por categoría de riesgo, la colocación del crédito y su posterior recuperación, dado un monto presupuestario que se debe ejecutar y una meta comprometida que se debe cumplir a nivel institucional.

Evaluación de los Programas de Corto y Largo Plazo

Se encontró una evaluación de impacto realizada por Donoso *et al.*¹³⁶, 2010; equipo perteneciente al Departamento de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile que fue publicada en la revista Ciencia e Investigación Agraria. Esta investigación da cuenta de una evaluación de impacto realizada a los créditos otorgados por INDAP, sin distinguir si son de corto o largo plazo.

En dicha evaluación, los autores concluyen que el Programa otorga un impacto positivo en los ingresos agrícolas por hectárea de los/las pequeños/as productores/as agrícolas en comparación con el grupo control. Además, visualizaron que los productores que conocen y evalúan el costo financiero de los créditos, así como aquellos productores propietarios, cuyos ingresos provienen principalmente de sus tierras, presentan un mayor tamaño de familia y trabajan mayores superficies de tierra, presentan una mayor disposición a participar en el Programa. También observaron la existencia de sesgos de selección, debido a la participación no aleatoria de los agricultores en el programa.

Existe una segunda evaluación realizada a INDAP que incluye al Programa de Préstamos de Fomento. Fue encargada por la DIPRES y realizada por Agraria en el año 2014. Cabe mencionar que esta evaluación tenía un enfoque de impacto, sin embargo, hubo dificultades metodológicas, lo que impidió llevar a buen término dicha tarea, dado que esta Institución tiene una cobertura cercana a la población potencial, por lo que existe dificultad de encontrar “*controles puros*”.

¹³⁶ Donoso, G.; Melo, O.; Negrete, E. 2010. **Participation determinants and impact assessment of the Institute of Agricultural Development (INDAP) credit program.** En: Ciencia e Investigación Agraria 37(2):87-99 p.

Entre las conclusiones que se destacan de este estudio son las apreciaciones sobre la expansión de cobertura en segmentos pobres y vulnerables que probablemente no son principalmente agricultores por cuenta propia, lo que profundiza el antiguo debate sobre la misión de INDAP que señala “hasta dónde debe ser exclusiva o esencialmente una agencia de fomento productivo silvoagropecuario y hasta dónde debe proponerse objetivos estratégicos de desarrollo social”. Las fuentes de este debate son tres: la Ley Orgánica de INDAP que obliga a otorgar asistencia crediticia y técnica a pequeños/as productores agrícolas y campesinos/as que posean 3.500 UF y 12 HRB; la realidad de una población de pequeños/as productores y campesinos/as extremadamente heterogénea, y una realidad socioeconómica rural que se diversifica en distintas dimensiones, ofreciendo a sus habitantes opciones de desarrollo. Estas conclusiones tienen especial importancia para el Programa de Préstamos de Fomento de Corto y Largo Plazo y su focalización.

Se encontró una tercera evaluación, que fue solicitada por INDAP, que corresponde a la construcción de la línea base de INDAP¹³⁷. Esta medición tiene por objeto medir el impacto de sus Programas, entre los que se incluye al Programa de Préstamos de Fomento de Corto y Largo Plazo. Fue encargado a RIMISP-DEMOSCOPICA. Inicialmente, la aplicación de la encuesta de seguimiento se programó para este año 2021.

En dicho estudio se destaca el elevado nivel de cobertura en la atención de la pequeña agricultura nacional. La población de usuarios/as del año 2015 representa el 71%, de las pequeñas explotaciones agrícolas del país, de acuerdo con los datos obtenidos del Censo Agropecuario del año 2007. Se hace notar que, si se considera el número de RUT atendidos en el período 2010 y 2015, la población de usuarios/as de INDAP alcanza, probablemente, a la población potencial. Destaca también el amplio alcance geográfico de la acción institucional.

En cuanto a la evaluación de impacto realizada por Donoso *et al.* del año 2010, se valora positivamente, dado que es una de las primeras iniciativas de evaluación de impacto que se realiza al programa, como herramienta de intervención al/a la pequeño/a productor agrícola y campesino/a para observar sus resultados, teniendo como variable dependiente, al ingreso de la actividad agropecuaria desarrollada por estos agentes.

En relación con la evaluación expost con información secundaria, realizada por Agraria en el año 2014 es valiosa porque da cuenta de los problemas metodológicos que existen al realizar una evaluación de impacto de los Programas de Créditos de INDAP, dada su data de creación. Asimismo, pone en el tapete la discusión sobre la misión de INDAP, donde este estudio señala: “...*hasta dónde debe ser exclusiva o esencialmente una agencia de fomento productivo silvoagropecuario y hasta dónde debe proponerse objetivos estratégicos de desarrollo social...*”. Dicha discusión depende del enfoque. Si este es social, tiene un enfoque asistencialista, especialmente en los segmentos más vulnerables. Si es de fomento productivo, donde se entregan las herramientas para que el/la pequeño/a productor/a agrícola produzca para generar sus propios ingresos, dependiendo de su nivel de innovación. El foco de esta mirada depende de la heterogeneidad del/de la usuario/a que atiende INDAP, que está dada por su CSE-RSH, su rango etario, su nivel de escolaridad, sus activos, su sistema de tenencia de tierra, entre otras características de su perfil.

Respecto del estudio de INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA, este se valora positivamente. Sin embargo, se hace notar que en la descripción del perfil del usuario INDAP se expresa el índice de vulnerabilidad del RSH, pero en la estimación de la población potencial y objetivo no se observa la aplicación de este índice, como herramienta de focalización.

En resumen, el Panel coincide con la primera evaluación, en relación con que el crédito mejora el nivel de ingreso de los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones. También coincide que la población objetivo de INDAP y por ende de los Programas de Créditos es muy heterogénea,

¹³⁷ INDAP-RIMISP-DEMOSCÓPICA. 2018. **Línea base de los usuarios de INDAP 2015**. Estudios y documentos de trabajo. Anexos N°s 14, 15 y 16.

situación que tensiona su quehacer, dado que la línea divisoria entre un apoyo de fomento y un soporte social es muy delgada y tiende a confundirse.

Por último, en términos de los resultados obtenidos por el estudio de INDAP-RIMISP-DEMOSCOPICA, el Panel considera que las poblaciones estimadas se encuentran sobrestimadas. Sin embargo, dichas cifras fueron consideradas a modo de orientación. Además, otras conclusiones contenidas en este estudio resultaron significativas para observar problemas de focalización en los/as usuarios/as de créditos.

Evaluación de Programa LP COBIN

En el caso de este Programa de Fomento Productivo, existe un estudio de análisis de instrumentos públicos de fomento productivo que promueven el desarrollo económico de los pueblos originarios encargado por CORFO a RIMISP¹³⁸ en el año 2019. En este estudio se detalla que en el año 2016 se apoyó la creación de un fondo de cobertura o subsidio contingente (COBIN), con el objetivo de mejorar el acceso al financiamiento para iniciativas o proyectos productivos indígenas sostenibles. Además, se asignaron recursos para la formulación de proyectos productivos indígenas (AFOPROIN). En dicho análisis se declara que es un instrumento en fase de puesta en marcha y crecimiento.

En la descripción del Programa expresa que su finalidad es facilitar el financiamiento de las personas naturales que tengan la calidad de indígena; las comunidades indígenas y las asociaciones indígenas, constituidas o creadas de conformidad a la ley N° 19.253, y las empresas, cooperativas u otras entidades relacionadas a todos ellos, a través de una compensación parcial de las pérdidas que sufran los intermediarios financieros y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), respecto del saldo de capital insoluto al momento de constituirse en mora ante el incumplimiento de pago de las obligaciones acogidas a la cobertura, por parte del deudor o deudora.

Sólo el intermediario financiero podrá optar a la cobertura, la que tendrá un carácter contingente. En consecuencia, su desembolso se produce en caso de incumplimiento del deudor o deudora, en el pago de sus obligaciones con el intermediario financiero, y luego de que se acredite a Corfo el ejercicio de las acciones judiciales que correspondan. Esta garantía caduca una vez transcurrido el 240° mes, contado desde el día del curso de la operación por parte del intermediario financiero.

Este estudio da cuenta de las dificultades que los beneficiarios han tenido para acceder a créditos con intermediarios financieros, dado que el aval de COBIN no parece ser suficiente para acceder a un crédito con instituciones bancarias. En este contexto, se reconoce que las condiciones de los créditos otorgados por INDAP parecen adecuarse de mejor manera a la realidad de la población objetivo.

En términos de la producción del servicio, este Sistema de Financiamiento Especial para Pueblos y Comunidades Indígenas, se entrega a las personas jurídicas usuarias de INDAP, que posean proyectos calificados como “Proyectos de Desarrollo Productivo Indígena” por el Comité de Desarrollo y Fomento Indígena de CORFO, que requieran ser financiados total o fraccionadamente y que el proyecto a financiar cuente con la Resolución que ejecuta el acuerdo de Cobertura Indígena – COBIN, otorgado por la CORFO.

La entrega del crédito se realiza una vez formalizados los documentos legales para la operación de crédito y con la entrega de la Resolución que ejecuta el acuerdo de Cobertura Indígena –COBIN a INDAP.

¹³⁸ RIMISP-Comité de Desarrollo y Fomento Indígena CORFO. 2019. **Estudio de análisis de instrumentos públicos de fomento productivo que promuevan el desarrollo económico de los pueblos originarios.** Informe final. 351 pp.

El plazo para el servicio de la deuda debe ser mayor a 359 días, con un máximo de hasta 10 años, incluido el plazo de gracia¹³⁹ que pudiere haberse establecido en el estudio del flujo proyectado. La modalidad de pago podrá ser establecida en cuotas anuales, o en cuotas mensuales, trimestrales o semestrales, de acuerdo con el flujo de caja de cada organización o comunidad usuaria.

El crédito debe ser utilizado para financiar los gastos de inversiones, requeridos para desarrollar actividades económicas y productivas, incluido el capital de trabajo determinado en el respectivo proyecto. No financia el pago de deudas, los recursos humanos propios, la adquisición de acciones y/o participaciones en el capital social, inversiones con tecnologías contaminantes, y la compra de tierras.

Una vez otorgado se contemplan modificaciones, tales como, prórrogas y renegociaciones. Además, INDAP debe realizar actividades de seguimiento para asegurar la recuperación del crédito en los plazos establecidos, previniendo dificultades, detectando incumplimientos y anticipando soluciones. Entre las actividades previstas se considera la supervisión en terreno, la verificación del cumplimiento del calendario de pago y la revisión de estados de situación de las empresas. Estas actividades se informan semestralmente en un reporte técnico al Comité de Desarrollo de Fomento Indígena.

En términos de los mecanismos de coordinación y gestión se evaluó negativamente, dada la ausencia de apoyo técnico luego que los proyectos obtienen la garantía COBIN, proponiendo líneas de trabajo del Comité como: apoyar la aplicación del protocolo para gestionar la garantía COBIN, asistencia técnica, pre-inversión (particularidad de inversión en proyectos energéticos); generación de capacidades (Start-up), fortalecimiento organizacional o animación de capacidades sociales y de gobernanza de las comunidades.

En el caso de los créditos de Largo Plazo COBIN de INDAP, el Programa de Asociatividad Económica (PAE) se activa al momento de la aprobación del crédito a INDAP, que es un subsidio equivalente a M\$23.000 anuales.

Este programa se observa atractivo para los/as usuarios/as que pertenecen a los Pueblos Originarios. Sin embargo, a la fecha, Créditos de INDAP posee problemas de cobertura. En este sentido, no se observan claramente acciones de seguimiento y tampoco de rediseño para aumentarla ni mejoras en el proceso de otorgamiento cuyo tiempo se puede extender desde los 4 a 12 meses. Solamente se observaron videos de difusión del Programa, destacando sus beneficios y los ciclos de capacitación “*on line*” dirigidos a los ejecutivos de las agencias de Área para que puedan conocer su operatoria.

Anexo 4: Análisis de Género de programas Evaluados

Problema

El problema identificado es la falta de acceso de financiamiento de capital de trabajo e inversiones para el desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios. Dicho problema debiera ser resuelto por los Programas de Préstamos de Fomento de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo-COBIN de INDAP, a través de su propósito, al declarar que se otorga financiamiento a los/as pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones (población objetivo) para sus explotaciones productivas, el cual debiese agregar, sin distinción de género.

139

Para el financiamiento a proyectos productivos frutícolas, debidamente justificados y respaldados por el “Proyecto de Desarrollo Productivo Indígena” aprobado por CORFO, se establecerá un plazo de hasta diez (10) años para el servicio efectivo de la deuda, sin contabilizar los años de gracia que se pudiesen otorgar, relacionados al periodo de entrada en plena producción del frutal. Con todo, este plazo adicional no podrá superar los tres (3) años para proyectos de frutales menores y cinco (5) años para el caso de proyectos de frutales mayores.

En este sentido, en el Cuadro A.4.1 se presenta el número de hombres y mujeres en el sistema de créditos de INDAP. En él se observa que el 39% está compuesto por mujeres, generándose una brecha con respecto a la participación de los hombres, pues ellos poseen una composición del 60% respecto del total. En el mismo Cuadro A.4.1 se presenta el desglose de rubro y género. En él se aprecia que las mujeres se dedican principalmente a rubros de especialidad que tienen un componente más innovador que el resto de los rubros productivos, dado que ellas se dedican, tanto a la generación de productos (hierbas medicinales, flores, plantas ornamentales, cosméticos y producción orgánica) como de servicios (turismo rural).

Cuadro A.4.1. N° de usuarios/as de créditos de INDAP, según género y rubro de producción. Período 2017-2020

RUBRO	GÉNERO			TOTAL	COMPOSICIÓN % FEM. SEGÚN RUBRO
	MASCULINO	FEMENINO	Sin Información		
	N°	N°	N°		
ALIMENTACIÓN	2.319	1.425	3	3.747	38,0%
ARTESANIA	220	511	4	735	69,5%
CARBON	137	76		213	35,7%
CEREALES	3.794	1.155	12	4.961	23,3%
COSMÉTICOS	2	13		15	86,7%
CULTIVOS EN INVERNADERO	773	1.087	4	1.864	58,3%
CULTIVOS INDUSTRIALES	160	38	2	200	19,0%
ESPECIALIDADES CAMPELINAS	319	600	23	942	63,7%
FLORES	414	791	8	1.213	65,2%
FORRAJE/PRADERA	12.482	7.907	34	20.423	38,7%
FRUTALES	5.028	3.052	26	8.106	37,7%
HIERBAS MEDICINALES	33	75	2	110	68,2%
HORTALIZAS	10.492	7.122	49	17.663	40,3%
LEGUMINOSAS	496	155	4	655	23,7%
MADERA	758	304	3	1.065	28,5%
PRODUCCION ANIMAL	10.222	7.510	23	17.755	42,3%
PRODUCCION DE PLANTAS Y VIVEROS	202	254	11	467	54,4%
PRODUCCION FORESTAL	672	279	2	953	29,3%
PRODUCCION ORGANICA (LIMPIA-VERDE)	22	28		50	56,0%
SEMILLEROS	67	15	3	85	17,6%
TURISMO RURAL	361	712	7	1.080	65,9%
VIÑAS	1.109	436	12	1.557	28,0%
Total	50.082	33.545	232	83.859	40,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

En este marco, las mujeres usuarias de INDAP poseen la opción de participar en el Programa Mujer Rural, cuyo requisito es estar acreditada por la Institución, bajo lo establecido en su Ley Orgánica, esto es que sus ingresos provengan principalmente de la actividad agrícola, poseer 12 HRB y sus activos sean hasta 3.500 UF y que cuenten con el 70% de índice de vulnerabilidad. Dicho programa se enmarca en el convenio de colaboración INDAP-Fundación PRODEMU que se renueva año tras año y cuyo vínculo tiene una data de 30 años aproximadamente. Su función es, durante 3 años (poseen una política de egreso), generar en las mujeres: empoderamiento personal, otorgamiento de técnicas de manejo del rubro, desarrollo

organizacional y gestión del emprendimiento. Además, este programa ofrece capacitación para disminuir la brecha digital, marketing digital, entre otras materias. Bajo la participación en este Programa, las mujeres pueden acceder a microcréditos que fluctúan entre los \$330.000 el primer año y los \$285.000 en el tercer año. Luego de egresar, estas mujeres pueden postular a otros programas de asistencia técnica del área de fomento de INDAP.

Al observar la participación de las mujeres de este programa en créditos, llama la atención su baja participación, porque fluctúa entre 1,31 y 1,17%.

Cuadro A.4.2. Composición de créditos de INDAP, según género y participación en Programa PRODEMU.

Período 2017-2020

Mujeres Participantes Programa PRODEMU	2019 N° Usuarías	2020 N° Usuarías
Alianzas Productivas - PRODEMU	1	1
PRODEMU	296	332
TOTAL PRODEMU CON CREDITO	297	333
TOTAL USUARIAS POR AÑO	9.137	7.975
TOTAL USUARIOS/AS POR AÑO	22.619	19.456
% PRODEMU/MUJ. CON CREDITO	3,25%	4,18%
% USUARIOS/AS CON CREDITO	1,31%	1,71%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Definición de Población Objetivo

La población objetivo en esta área son todas las mujeres usuarias que lograron acreditar para ser sujeto de crédito de INDAP, es decir, obtienen sus ingresos a partir de una actividad agropecuaria, tienen menos de 12 HRB, poseen activos hasta los 3.500 UF y cuentan con una CSE del RSH de hasta 70% de vulnerabilidad. En consecuencia, considerando la cifra estimada de la población objetivo que corresponde a 110.950 usuarios/as y que la población está compuesta aproximadamente por el 50% de mujeres, la cifra en esta área es de 55.475 mujeres.

Cuadro A.4.3. N° de usuarios/as de créditos de INDAP, según género y CSE de RSH

Período 2017-2020

CSE al 31-01-2021	Género						Total	Composición % Femenino	
	Masculino		Femenino		Personalidad Jurídica				
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N			
40	34.927	38,7%	27.098	30,0%			62.025	68,7%	43,7%
50	4.547	5,0%	2.635	2,9%			7.182	8,0%	36,7%
60	3.006	3,3%	1.543	1,7%			4.549	5,0%	33,9%
70	2.588	2,9%	1.176	1,3%			3.764	4,2%	31,2%
80	2.070	2,3%	853	,9%			2.923	3,2%	29,2%
90	2.214	2,5%	830	,9%			3.044	3,4%	27,3%
100	772	,9%	265	,3%			1.037	1,1%	25,6%
Sin Rsh	4.694	5,2%	828	,9%	272	,3%	5.794	6,4%	14,3%
Total	54.818	60,7%	35.228	39,0%	272	,3%	90.318	100,0%	39,00%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

En el Cuadro A.4.3 se observa el detalle del total de 35.228 mujeres atendidas, equivalente al 39% respecto del total en el período de los años 2017 al 2020. En cuanto al número de mujeres atendidas por el programa de créditos con respecto a la población objetivo, esta cifra alcanza un nivel de 63,5%. Sin embargo, esta cifra podría eventualmente disminuir, dado que al aplicar el índice de vulnerabilidad de fecha 31.01.21, se puede observar que un 3% de esta población posee una calificación mayor al 70%. No obstante, el Panel no posee el dato de la CSE del RSH al momento de la acreditación de la totalidad de los usuarios/as, por lo que esta cifra constituye sólo un hallazgo. En consecuencia, se considerarán como sujeto de atención crediticia a las 35.228 mujeres.

Cuadro A.4.4. N° de usuarios/as de créditos de INDAP, según género y etnia. Período 2017-2020

Etnia	Género						Total	
	Masculino		Femenino		Personalidad Jurídica		N	% del total de N
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N		
Alcalufe	787	,9%	498	,6%			1.285	1,4%
Atacameño	171	,2%	216	,2%			387	,4%
Aymará	563	,6%	477	,5%			1.040	1,2%
Colla	17	,0%	6	,0%			23	,0%
Diaguíta	25	,0%	20	,0%			45	,0%
Huilliche	1.696	1,9%	2.152	2,4%			3.848	4,3%
Kawashkar			1	,0%			1	,0%
Mapuche	11.538	12,8%	8.862	9,8%			20.400	22,6%
Quechua	8	,0%	14	,0%			22	,0%
Rapa Nui	37	,0%	13	,0%			50	,1%
Sin Etnia	39.958	44,2%	22.958	25,4%			62.916	69,7%
Sin Información	11	,0%	9	,0%	272	,3%	292	,3%
Yagán	7	,0%	2	,0%			9	,0%
Total	54.818	60,7%	35.228	39,0%	272	,3%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

En cuanto a la etnia de esta población, el 9,8% pertenece al pueblo mapuche y en un 2,4% a la huilliche. Mientras que el 25,4% no pertenece a algunos de los pueblos originarios establecidos en el país (Cuadro A.4.4). En lo que se refiere a las organizaciones (personalidad jurídica), el Panel no puede emitir un juicio al respecto, dado que esta información no está disponible en su totalidad. En este sentido es importante contar con el detalle de la composición por género de dichas organizaciones, puesto que, al interior de ellas, habitualmente existen desbalances de participación entre hombres y mujeres. Dicho desbalance puede generar acuerdos o tomas decisiones que no consideran un enfoque de género, sin permitir que estas cuenten con la opinión equitativa de todos/as sus integrantes.

Respecto al rango de edad, en el Cuadro A.4.5 se puede observar que un 11,2% se encuentra en el rango de 50 a 60 años. En orden de importancia, le sigue el rango entre 60 y 70 (9,2%), y luego, el de 40 a 50 años (7,9%). Dichas cifras indican que entre los 40 y 70 años se encuentra una mayor concentración de mujeres dedicadas a la actividad agrícola, en desmedro de aquellas mujeres más jóvenes, cuya participación es bastante menor. Por ende, se observa un envejecimiento de la población de mujeres usuarias lo que permite concluir que, al pertenecer a un rango etario mayor, ellas tendrán mayores dificultades para acceder a la banca tradicional.

Cuadro A.4.5. N° de usuarios/as de créditos de INDAP, según género y rango de edad. Período 2017-2020.

Rango Edad	Género							
	Masculino		Femenino		Personalidad Jurídica		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
< o = a 20 años	8	,0%	6	,0%			14	,0%
> a 20 y < o = a 30 años	1.227	1,4%	863	1,0%			2.090	2,3%
> a 30 y < o = a 40 años	4.348	4,8%	3.735	4,1%			8.083	8,9%
> a 40 y < o = a 50 años	9.298	10,3%	7.092	7,9%			16.390	18,1%
> a 50 y < o = a 60 años	14.623	16,2%	10.092	11,2%			24.715	27,4%
> a 60 y < o = a 70 años	13.685	15,2%	8.268	9,2%			21.953	24,3%
> a 70 años	11.629	12,9%	5.172	5,7%			16.801	18,6%
Sin información					272	,3%	272	,3%
Total	54.818	60,7%	35.228	39,0%	272	,3%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Definición del Propósito y Componentes

El propósito de este enfoque es otorgar acceso al financiamiento a pequeños productores agrícolas y campesinos, sin distinción de género, que demuestren que sus ingresos provengan principalmente de la actividad agrícola, poseer 12 HRB y sus activos sean hasta 3.500 UF y cuentan con el 70% de índice de vulnerabilidad.

Los componentes son Préstamos de Fomento de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN.

Provisión de Bienes y Servicios

En la provisión de este servicio, se observó la normativa de crédito vigente que considera una línea de financiamiento especial para mujeres y sus organizaciones, donde incorporan condiciones especiales para esta población, la cual se aplica a los créditos establecidos en cada sistema, excluidos los créditos de enlace. Esto es, sistema de crédito corto plazo (incluido el crédito pre-aprobado); sistema de crédito largo plazo; sistema especial de financiamiento integrado para inversiones; sistema de financiamiento especial para turismo rural y cualquier otro sistema de crédito que se agregue a las normas.

Los destinatarios son las mujeres y sus organizaciones acreditadas. Estas últimas deben estar conformadas mayoritariamente por mujeres usuarias de INDAP, y tener actividad productiva y económica. Las empresas individuales de responsabilidad limitada (EIRL), deben estar constituidas por una mujer, y para el acceso a los beneficios que otorga INDAP, se asimilarán a las personas naturales.

En cuanto a las condiciones, los créditos, tanto de corto plazo como de largo plazo, estos son no reajustables y la tasa de interés es preferencial y nominal.

Respecto a las garantías exigidas, en caso de requerir garantías reales, se exige un monto equivalente a lo menos del 70% del monto de crédito. En los créditos de largo plazo, se puede considerar la prenda sin desplazamiento de los bienes que eventualmente hayan sido adquiridos con los recursos otorgados por el

mismo crédito, para lo cual la deudora se obliga a constituir la garantía, una vez adquirido los bienes involucrados.

En términos de número de créditos, para su otorgamiento no se considera el número de créditos en cartera. En lo relacionado con las usuarias que hacen uso de su Pre y/o Post Natal, pueden prorrogar y/o renegociar el pago de una cuota o crédito con la sola presentación del certificado emitido por el facultativo respectivo, en la Agencia de Área correspondiente.

Las deudoras que hayan hecho uso de la postergación del vencimiento, por este motivo, y que su clasificación de riesgo haya sido modificada por causa de dicha prórroga y/o renegociación, pueden obtener posteriormente un crédito de acuerdo con la categoría de riesgo que tenían al momento de efectuar la prórroga, siempre que, y cuando corresponda, hayan cumplido oportunamente con los nuevos vencimientos establecidos.

Este beneficio es aplicable a todas las mujeres usuarias de INDAP; independiente del sistema o línea de financiamiento por el cual hayan obtenido su crédito con la Institución.

Con respecto a los préstamos para los pueblos originarios, estos tienen condiciones especiales, las que se aplican a los créditos establecidos en cada sistema, excluidos los créditos de enlace. Esto es, Sistema de Crédito de Corto Plazo (incluido el crédito pre-aprobado); Sistema de Crédito de Largo Plazo; Sistema de Financiamiento Integrado para Inversiones; Sistema de Financiamiento Especial para Mujeres y sus Organizaciones; Sistema de Financiamiento Especial para Jóvenes y sus Organizaciones; Sistema de Financiamiento Especial para Turismo Rural y cualquier otro sistema de crédito que se agregue a las presentes normas.

Al realizar el análisis de la clasificación de riesgo de hombres y mujeres (Cuadro A.4.6), se aprecia que el 27,3% de las usuarias se encuentran en categoría A respecto del total clasificados en esta categoría y un 3,4% se encuentran en categoría N, porcentaje que se considera bajo. Asimismo, llama la atención que el 2,7% se encuentren en D, por lo que cabe preguntarse, qué gestiones se realizan los programas para que los/las usuarias salgan de esa condición.

Cuadro A.4.6. N° de usuarios/as de créditos de INDAP, según género y clasificación de riesgo. Período 2017-2020.

Categoría Riesgo	Género							
	Masculino		Femenino		Personalidad Jurídica		Total	
	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N	N	% del total de N
A	36.486	40,4%	24.624	27,3%	140	,2%	61.250	67,8%
B	4.044	4,5%	2.554	2,8%	29	,0%	6.627	7,3%
B-	1.924	2,1%	1.142	1,3%	17	,0%	3.083	3,4%
C	2.801	3,1%	1.342	1,5%	21	,0%	4.164	4,6%
D	6.099	6,8%	2.471	2,7%	18	,0%	8.588	9,5%
N	3.464	3,8%	3.095	3,4%	47	,1%	6.606	7,3%
Total	54.818	60,7%	35.228	39,0%	272	,3%	90.318	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Respecto a Largo Plazo COBIN, sólo se observa el otorgamiento a organizaciones de la región de la Araucanía. Se desconoce si existen desbalances en la composición hombre/mujer en estas organizaciones.

En relación con los montos de créditos de corto y largo plazo que son otorgados a las mujeres en comparación con los hombres, este análisis se presenta en el Cuadro A.4.7. En él se observa que el monto promedio otorgado a las mujeres es menor, tanto en corto como largo plazo.

En cuanto a los montos castigados y condonados, estas cifras son similares a las de corto y largo plazo.

El detalle de estas cifras se encuentra en los Cuadros A.4.7, A.4.8 y A.4.9.

Cuadro A.4.7. Montos medios de créditos de corto y largo plazo, según género y usuario. Período 2017-2020.

Género: Masculino					
Asignación Presupuestaria	N	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
CREDITOS CORTO PLAZO	36.408	49,88	56,31	0,31	333,87
CREDITOS LARGO PLAZO	13.674	66,18	66,29	0,83	506,39
Total	50.082	54,33	59,65	0,31	506,39
Género: Femenino					
Asignación Presupuestaria	N	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
CREDITOS CORTO PLAZO	22.090	31,47	38,00	,84	299,73
CREDITOS LARGO PLAZO	11.455	46,72	47,88	,76	509,39
Total	33.545	36,68	42,26	,76	509,39

Nota: Los cálculos señalados en este cuadro corresponden a cifras aproximadas, debido a que al momento de hacer cruces entre las distintas BBDD proporcionadas por INDAP se generan valores perdidos.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Cuadro A.4.8. N° de usuarios/as de créditos de INDAP, según género y montos de crédito de corto y largo plazo castigados. Período 2017-2020.

Sexo	N	Media	Desv. típ.	Mediana	Mínimo	Máximo
Femenino	1.333	37,83	43,06	24,25	0,21	566,26
Masculino	3.821	49,27	48,26	34,67	0,19	371,90
P. Jurídica	12	964,76	877,37	860,95	11,68	2.536,09
Total	5.166	48,45	76,29	31,74	0,19	2.536,09

Nota: Los cálculos señalados en este cuadro corresponden a cifras aproximadas, debido a que al momento de hacer cruces entre las distintas BBDD proporcionadas por INDAP se generan valores perdidos.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

**Cuadro A.4.9. N° de usuarios/as de créditos de INDAP,
según género y montos de crédito de corto y largo plazo condonados.
Período 2017-2020.**

Sexo	N	Media	Desv. típ.	Mediana	Mínimo	Máximo
F	432	35,02	42,26	20,20	0,65	304,17
M	1.053	51,49	56,90	31,34	-	332,96
Sin Información	15	44,60	123,43	-	-	484,91
Total	1.500	46,68	54,62	28,13	-	484,91

Nota: Los cálculos señalados en este cuadro corresponden a cifras aproximadas, debido a que al momento de hacer cruces entre las distintas BBDD proporcionadas por INDAP se generan valores perdidos.

Fuente: Elaboración propia sobre la BBDD de INDAP de fecha 05.02.21

Formulación de indicadores

En relación con los indicadores, aquellos que se vinculan con el propósito: *“Pequeños productores agropecuarios, campesinos y sus organizaciones desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios a partir del acceso a préstamos para capital de trabajo e inversiones”*, estos son los mismos que se plantean en la MML, dado que son desglosables por género, variable levantada en la BBDD. En consecuencia, los indicadores son:

1. Tasa de variación del índice de la CSH del RSH entre el año t y el año t+3 de cada pequeño productor agropecuario, campesino y sus organizaciones (Eficacia/Resultados Intermedios). Dicho indicador se plantea en reemplazo al propuesto inicialmente, que fue Tasa de variación del índice Valor Bruto de la Producción VBP/Crédito otorgado respecto del monto del crédito otorgado en el año t de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones (Eficacia/Resultados Intermedios).
2. Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que avanzan o mantienen la CSE de RSH, respecto al total de beneficiarios del programa que están acreditados (Eficacia/Resultados intermedios).
3. Tasa de variación porcentual en el valor de los activos¹⁴⁰ de los/as pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones para el período 2017-2020 (Eficacia/Resultado Intermedio).
4. Variación porcentual en la relación de Activos/Pasivos de los/as pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones para el período 2017-2020 (Eficacia/Resultado Intermedio).
5. Porcentaje de pequeños/as productores/as agropecuarios, campesinos/as y sus organizaciones que aumentan la tasa de variación de la relación Activos/Pasivos, respecto al total de beneficiarios del programa (Eficacia/Resultados intermedios).

En cuanto a los componentes que se vinculan con: *“Pequeños/as productores/as agrícolas, campesinos/as y sus organizaciones acceden a préstamos de corto y largo plazo¹⁴¹ de capital de trabajo e inversiones para*

¹⁴⁰ Un activo es un recurso controlado por la entidad como resultado de sucesos pasados, del que la entidad espera obtener, en el futuro, beneficios económicos. En la definición del glosario SICRE de INDAP, esta variable se mide como el valor de máquinas y equipos, animales.

¹⁴¹ Son créditos con plazo de hasta 359 días, destinados a financiar fundamentalmente el **capital de trabajo** requerido para desarrollar actividades económicas, cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación dentro del plazo antes indicado. También se puede financiar activo fijo, siempre y cuando la capacidad de generación de recursos de la inversión financiada permita cancelar el crédito en el plazo otorgado.

financiar sus actividades productivas, comerciales y de servicios agropecuarios”, los indicadores propuestos para CP, LP y LP COBIN son:

1. Porcentaje de recuperaciones totales de créditos de CP y LP año t respecto al total de vencimientos de créditos año t, (Eficacia/Producto).
2. Porcentaje de usuarios/as beneficiados con crédito de CP y LP año t, respecto del total de usuarios/as en el año t, (Eficacia/Producto).
3. Tiempo promedio de entrega de créditos de CP en el año t (Calidad/Producto)
4. Proporción porcentual de cartera que corresponde a beneficiarios que acceden por primera vez al programa en el año t. (Eficacia/Producto)
5. Porcentaje de montos de créditos en castigo¹⁴² en el año t (Eficacia/Resultado)
6. Tiempo promedio de recuperación del crédito de CP y LP (Economía/Producto)
7. Porcentaje de usuarios/as beneficiados con crédito de CP y LP de INDAP año t, respecto del total de pequeños productores agrícolas en el año t (Eficacia/Producto)
8. Promedio de número de veces que un beneficiario ha obtenido un crédito de CP y LP durante el período de evaluación (últimos 4 años) (Eficacia/Producto).

Adicionalmente, se plantea otro indicador a nivel de componente que es Porcentaje de participación de mujeres en las organizaciones productivas con respecto al total de integrantes de cada organización. Así como también, conocer la CSE del RSH de cada integrante para observar su avance al integrar una organización. El objetivo de plantear estos indicadores es poder conocer los balances en la participación hombre/mujer, para poder aplicar intervenciones con enfoque de género al interior de estas agrupaciones con personalidad jurídica, para promover equilibrios en la toma de decisiones y disminuir las posibles inequidades que puedan expresarse.

¹⁴² Créditos en castigo, corresponde a aquellos cuyos saldos de capital no será posible recuperar por incumplimiento en su pago por parte del titular, habiendo agotado todas las instancias para ello.

CUADRO ANÁLISIS DE GENERO			
Nombre del programa	Préstamos de Fomento de Corto Plazo, Largo Plazo y Largo Plazo COBIN		
Objetivo del programa	Otorgar financiamiento a los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus organizaciones para desarrollar su explotación agrícola		
¿Corresponde aplicar enfoque de género según la evaluación?	SI	¿Por qué?: Se entrega asistencia crediticia a pequeños productores agrícolas, campesinos y sus organizaciones, sin distinción de género.	NO
Si la respuesta es SI, continuar el análisis			
¿Se aplica satisfactoriamente en la población objetivo?	SÍ	NO	RECOMENDACIÓN
		¿Por qué?: Siguen existiendo brechas en el otorgamiento de financiamiento. La participación es del 39% a nivel de persona natural, pero se desconoce la composición H/M que poseen todas las organizaciones que el programa atiende.	- Aplicar acciones afirmativas tendientes a disminuir la brecha de participación hombre/mujer.
¿Se aplica satisfactoriamente en la definición del propósito y los componentes?	SÍ	NO	RECOMENDACIÓN
		¿Por qué?: La totalidad de indicadores que se plantean en la MML debe ser desglosada por género.	- Los indicadores deben ser cuantificados por género para el monitoreo en la participación de hombres y mujeres con la aplicación de las intervenciones del programa. Y, si la brecha persiste, continuar con la aplicación de acciones afirmativas tendientes a disminuirla.
¿Se aplica satisfactoriamente en la provisión del servicio?	SÍ	NO	RECOMENDACIÓN
		¿Por qué?:	- Eliminar trámites excesivos para dar cuenta de la necesidad de prórrogas al vencimiento de un

		<p>Si bien, se reconocen las prórrogas en condiciones de gestación de las mujeres con crédito, igualmente esta es “castigada” ante un eventual retraso en el pago de su crédito con una clasificación de riesgo menor. Este castigo puede ser levantado presentando nuevamente, más argumentos vinculados a la maternidad para recuperar su clasificación inicial. Este doble trámite es excesivo.</p> <p>Asimismo, en términos de montos, se les otorga un monto de crédito menor a las mujeres en comparación con los hombres.</p> <p>Por otra parte, aquellas mujeres con clasificación N tienen una baja participación. Tampoco se observa</p>	<p>crédito. Dicha prórroga debe otorgarse automáticamente cuando la mujer está en período de gestación y amamantamiento (crianza y cuidado en período de postnatal) dado que, en esa condición, la mujer no puede ser productiva al igual que un hombre.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminar el “castigo” que se le aplica a la mujer al hacer efectiva una prórroga por estar en período de gestación, calificándola con un riesgo mayor. - Crear una línea de financiamiento para las mujeres emprendedoras que están en condición de embarazo, crianza y cuidado de hijo menor a dos años. - Evaluar, dentro del presupuesto de los distintos componentes, el establecimiento de cuotas con montos de otorgamiento de créditos equivalentes a los de los hombres, destinadas sólo a mujeres. Esto, con el objetivo de disminuir la brecha de participación y financiar rubros que son más innovadores.
--	--	--	--

		alguna intervención en aquellas clasificadas en D para hacerlas salir de esa condición.	
¿Se aplica satisfactoriamente en la formulación de indicadores?	SÍ	<p>NO</p> <p>¿Por qué?: No, porque, pese a que levantan la variable de género, en el proceso de cuantificación de los indicadores, este desglose no se aplica a todos los indicadores.</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuantificar todos los indicadores propuestos en la MML con desglose de género, para contribuir a la toma de decisión y aplicación acciones afirmativas tendientes a disminuir las brechas de género. - Diseñar indicadores a nivel de componente que se relacione con la participación de mujeres en las organizaciones productivas con respecto al total de integrantes de cada organización y las CSE del RSH de todos los integrantes con desglose de género. El objetivo de plantear estos indicadores es poder conocer los balances en la participación hombre/mujer, para poder aplicar intervenciones con enfoque de género al interior de estas agrupaciones con personalidad jurídica, con el objeto de generar equilibrios en la toma de decisiones y evitar inequidades.

Anexo 5: Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos (formato Excel)

Cuadro N°1: Fuentes de financiamiento del programa, período 2017 -2021 (miles de pesos 2021)

Fuentes de Financiamiento	2017		2018		2019		2020		2021		Variación 2017 - 2021
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias	98.255.504	100,0%	99.627.930	100,0%	102.619.272	100,0%	102.287.832	99,99%	101.878.430	100,0%	3,7%
1.1. Asignación específica al Programa	84.086.967	85,6%	84.813.909	85,1%	88.212.244	86,0%	88.044.309	86,06%	88.001.277	86,4%	4,7%
1.2. Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros)	14.168.537	14,4%	14.814.021	14,9%	14.407.028	14,0%	14.243.523	13,92%	13.877.153	13,6%	-2,1%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	---
2. Extrapresupuestarias	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	11.966	0,01%	-	0,0%	---
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	11.966	0,01%	-	0,0%	---
Total (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	98.255.504	100,0%	99.627.930	100,0%	102.619.272	100,0%	102.299.798	100,00%	101.878.430	100,0%	4%

Cuadro N°2: Presupuesto del programa respecto del presupuesto de la institución responsable. Periodo 2017 – 2021 (miles de pesos 2021)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable
2017	299.448.330	98.255.504	32,8%
2018	300.044.684	99.627.930	33,2%
2019	304.693.179	102.619.272	33,7%
2020	311.707.724	102.287.832	32,8%
2021	308.383.838	101.878.430	33,0%

Cuadro N°3: Presupuesto inicial y gasto devengado del programa, periodo 2017 – 2021 (miles de pesos 2021).

AÑO 2017	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	11.836.540	12.423.665	12.423.385	100,0%	105,0%
Bienes y Servicios de Consumo	2.331.997	2.331.997	2.331.997	100,0%	100,0%
Transferencias	-	-	-	-	-
Inversión	-	-	-	-	-
Otros (Identificar)	84.086.967	85.419.134	85.204.591	99,7%	101,3%
Total	98.255.504	100.174.797	99.959.974	99,8%	101,7%

AÑO 2018	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	12.519.976	12.609.198	12.530.262	99,4%	100,1%
Bienes y Servicios de Consumo	2.294.045	2.294.045	2.294.045	100,0%	100,0%
Transferencias	-	-	-	-	-
Inversión	-	-	-	-	-
Otros (Identificar)	84.813.909	84.813.909	84.351.547	99,5%	99,5%
Total	99.627.930	99.717.152	99.175.855	99,5%	99,5%

AÑO 2019	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	12.248.462	12.907.736	12.773.288	99,0%	104,3%
Bienes y Servicios de Consumo	2.158.565	2.158.565	2.150.206	99,6%	99,6%
Transferencias	-	-	-	-	-
Inversión	-	-	-	-	-
Otros (Identificar)	88.212.244	88.843.204	87.191.801	98,1%	98,8%
Total	102.619.272	103.909.505	102.115.295	98,3%	99,5%

AÑO 2020	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	12.246.524	12.489.688	12.558.779	100,6%	102,5%
Bienes y Servicios de Consumo	1.997.000	1.759.681	1.759.681	100,0%	88,1%
Transferencias	-	-	-	-	-
Inversión	-	-	-	-	-
Otros (Identificar)	88.044.309	87.941.987	80.021.664	91,0%	90,9%
Total	102.287.832	102.191.356	94.340.124	92,3%	92,2%

AÑO 2021	Presupuesto Inicial
Personal	12.080.732
Bienes y Servicios de Consumo	1.796.421
Transferencias	-
Inversión	-
Otros (Identificar)	88.001.277
Total	101.878.430

Cuadro N°4: Gasto total del programa, periodo 2017 – 2020 (miles de pesos 2021)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2017	99.959.974	-	99.959.974
2018	99.175.855	-	99.175.855
2019	102.115.295	-	102.115.295
2020	94.340.124	-	94.340.124

Cuadro N°5: Gasto total del programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, periodo 2017 – 2020 (miles de pesos 2021)

AÑO 2017	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs. Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	12.423.385	12.423.385	12,4%
Otros Gastos	85.204.591	2.331.997	87.536.589	87,6%
Total	85.204.591	14.755.383	99.959.974	-----
% (Gasto Produc. vs. Admin)	85,2%	14,8%	-----	-----

AÑO 2018	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs. Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	12.530.262	12.530.262	12,6%
Otros Gastos	84.351.547	2.294.045	86.645.592	87,4%
Total	84.351.547	14.824.308	99.175.855	-----
% (Gasto Produc. vs. Admin)	85,1%	14,9%	-----	-----

AÑO 2019	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs. Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	12.773.288	12.773.288	12,5%
Otros Gastos	87.191.801	2.150.206	89.342.007	87,5%
Total	87.191.801	14.923.494	102.115.295	-----
% (Gasto Produc. vs. Admin)	85%	14,6%	-----	-----

AÑO 2020	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs. Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	-	12.558.779	12.558.779	13,3%
Otros Gastos	80.021.664	1.759.681	81.781.345	86,7%
Total	80.021.664	14.318.460	94.340.124	-----
% (Gasto Produc. vs. Admin)	84,8%	15,2%	-----	-----

Cuadro N°6: Gasto de producción de los componentes del programa, periodo 2017 – 2020 (miles de pesos 2021)

AÑO 2017	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	RM	Total
Componente 1	1.418.693	307.818	656.914	274.109	1.420.591	2.267.765	11.082.682	11.691.723	6.431.104	9.590.962	3.616.480	6.870.083	1.398.695	303.073	2.428.389	59.759.081
Componente 2	259.608	92.672	130.012	134.192	639.725	1.541.878	1.924.772	3.295.556	2.752.143	4.015.658	2.638.291	5.951.168	776.102	135.942	1.157.793	25.445.510
Componente 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.678.301	400.490	786.926	408.301	2.060.315	3.809.642	13.007.454	14.987.279	9.183.247	13.606.620	6.254.771	12.821.252	2.174.797	439.015	3.586.182	85.204.591

AÑO 2018	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Ñuble	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	RM	Total
Componente 1	1.373.261	325.765	439.194	275.987	1.248.310	2.222.560	10.648.953	11.679.907	631.935	5.762.900	9.950.094	3.866.899	6.830.899	1.468.578	264.092	2.262.013	59.251.347
Componente 2	247.612	86.106	146.196	127.405	483.353	1.479.790	1.884.621	3.412.600	244.666	2.514.139	3.982.800	2.469.713	6.204.774	762.256	139.945	914.226	25.100.200
Componente 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.620.873	411.871	585.390	403.392	1.731.663	3.702.350	12.533.574	15.092.508	876.601	8.277.039	13.932.893	6.336.612	13.035.672	2.230.834	404.038	3.176.238	84.351.547

AÑO 2019	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Ñuble	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	RM	Total
Componente 1	1.470.806	340.731	275.667	292.105	1.325.719	2.416.599	10.951.586	12.400.463	4.094.566	2.522.599	9.978.503	4.214.264	6.790.194	1.489.980	254.844	2.191.964	61.010.592
Componente 2	290.495	80.694	125.407	146.016	484.716	1.519.013	1.909.941	3.850.428	1.572.172	1.170.252	4.606.210	2.465.151	6.199.018	707.557	147.763	718.250	25.993.084
Componente 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	188.126	-	-	-	-	-	188.126
Componente 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.761.301	421.425	401.075	438.121	1.810.435	3.935.612	12.861.527	16.250.891	5.666.738	3.692.851	14.772.839	6.679.416	12.989.212	2.197.537	402.608	2.910.214	87.191.801

AÑO 2020	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Ñuble	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	RM	Total
Componente 1	1.571.446	357.137	441.485	250.391	1.196.692	1.957.118	9.955.409	10.647.720	3.757.194	2.294.609	9.557.145	4.012.290	6.241.413	1.536.198	185.049	1.721.279	55.682.576
Componente 2	220.382	92.541	201.880	128.383	424.687	1.618.560	1.698.749	2.994.351	1.535.236	1.168.979	4.302.298	2.507.659	5.651.324	645.025	139.137	500.976	23.830.167
Componente 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	508.920	-	-	-	-	-	508.920
Componente 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Componente 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.791.828	449.678	643.365	378.775	1.621.379	3.575.679	11.654.158	13.642.071	5.292.429	3.463.589	14.368.363	6.519.949	11.892.737	2.181.223	324.186	2.222.255	80.021.664

7. Metodología de trabajo para estimaciones

7.1. Cuadro N°1: Fuentes de financiamiento

a) Cuadro 1.A. Asignación específica al programa.

Corresponde a las asignaciones específicas de cada componente evaluado, bajo las siguientes identificaciones presupuestarias (Partida; Capítulo; Programa; Subtítulo; Ítem; Asignación), definidas por ley de presupuesto:

Cuadro 1.A. Asignación específica al programa en miles de pesos nominales (M\$ nominales)

Identificación Asignación			2017	2018	2019	2020	2021
Partida; Capítulo; Progr.	Subt.; Ítem; Asign.	Denominación de Asignación	Monto Específico al Programa				
13.03.001	32.04.004	Corto Plazo	53.277.405	55.135.809	56.789.883	58.266.420	59.577.415
13.03.001	32.04.005	Largo Plazo	22.833.173	23.504.811	24.209.955	24.839.414	25.398.301
13.03.001	32.04.008	Largo Plazo – Cobertura Indígena (COBIN)	-	-	2.884.000	2.958.984	3.025.561

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos de cada año

En el caso de los componentes evaluados, el monto específico al programa es igual al monto total de la Ley de Presupuestos para cada asignación.

b) Cuadro N°1.B Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros)

Los recursos financieros aportados por INDAP a los programas de crédito y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los respectivos subtítulos 21 “Gastos en Personal”, 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, son indivisibles para cada uno de ellos y en la práctica forman parte de una asignación total para todo INDAP.

Como aproximación de asignación de recursos financieros a cada componente personal y bienes y servicios de consumo, correspondientes a los subtítulos 21 y 22, respectivamente, el servicio evaluado se basó en una proporción o razón determinada en función de la atención de usuarios/as de los programas de crédito sobre el total de usuarios/as atendidos por INDAP, según el siguiente cálculo:

Tabla 1. Cálculo asignación recursos financieros ST 21 y 22 a Programas Crédito

Usuario	2017	2018	2019	2020
Usuarios Totales	162.215	155.889	164.896	162.817
Usuarios de Créditos	45.602	45.308	46.816	45.638
% a prorratear	28,11%	29,06%	28,39%	28,03%

Fuente: INDAP, con información del Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos de cada año

El servicio evaluado no considera aportes de ST 29 a los programas de crédito.

De esta manera los recursos financieros aportados por INDAP a los programas de crédito fueron los siguientes:

Cuadro 1.B. Aportes institución responsable (ST 21, 22) 2017 – 2021 (M\$ nominales)

Identificación del Aporte			2017	2018	2019	2020	2021
Partida; Capítulo; Progr.	Subt.; Ítem; Asign.	Denominación de Asignación	Monto Específico al Programa				
13.03.001	21	Gastos en Personal	10.713.740	11.608.693	11.647.454	11.971.187	12.080.732
13.03.001	22	Bienes y Servicios de Consumo	2.110.787	2.127.070	2.052.649	1.952.101	1.796.421

Fuente: INDAP, con información del Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos de cada año

c) Cuadro N°1.C Aportes en Presupuesto de otras Instituciones Públicas, período 2017 – 2021

Los programas de crédito de INDAP no consideran financiamiento externo de otras reparticiones públicas.

d) Cuadro N°1.D Aportes Otras fuentes Extrapresupuestarias, período 2017 - 2021

En el caso de co - financiamiento privado, los programas de crédito de corto y largo plazo no contemplan aportes de privados.

El programa de créditos COBIN, sí contempla aportes de privados. En el caso de créditos COBIN individuales el privado debe aportar un 10% del total del proyecto (el rango de crédito es 0 a 500UF), sin embargo, para créditos COBIN asociativos el monto del aporte del solicitante dependerá del porcentaje de participación indígena en la persona jurídica beneficiaria del crédito. El único registro en el periodo evaluado correspondió al año 2020, con un aporte de M\$11.966 (\$2021).

Tabla 2: Porcentaje de aporte propio, usuarios COBIN

Conformación indígena	50% +1 < o = x <75%	75% +1 < ó = x <100%	X = 100%
Persona jurídica Rango crédito 0 – 5.000 UF	40%	10%	0%
Persona jurídica Rango crédito 5.000 – 10.000 UF	40%	20%	0%

Fuente: INDAP, División asistencia financiera

7.2. Cuadro N°2. Presupuesto del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable.

a) Presupuesto inicial de la institución responsable:

Corresponde al presupuesto total asignado por Ley de Presupuesto de cada año (M\$ nominal) al Instituto de Desarrollo Agropecuario (Partida 13; Capítulo 03; Programa 01).

b) Presupuesto asignado a los programas de crédito evaluados:

Está referido a las asignaciones presupuestarias de cada programa de préstamos, que a modo de ejemplo para el año 2021 tuvo las siguientes asignaciones (Partida 13; Capítulo 03; Programa 01; Subtítulo 32; Ítem 04; asignación respectiva):

- 13.03.03.32.04.004: Préstamos de Corto Plazo
- 13.03.03.32.04.005: Préstamos de Corto Plazo
- 13.03.03.32.04.008: Préstamos de Largo Plazo - COBIN

Se suman a estas asignaciones los montos de los aportes de INDAP a los programas de crédito en los subtítulos 21 y 22, descritos en el cuadro 1.B.

Cuadro N°2. Presupuesto del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable, período 2017-2021 (M\$ nominales)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)
2017	271.043.021	88.935.105
2018	278.205.548	92.376.384
2019	289.742.468	97.583.940
2020	304.699.632	99.988.106
2021	308.383.838	101.878.430

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos de cada año

7.3. Cuadro N°3. Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2017-2021

Para gasto en personal y gasto en bienes y servicios de consumo, subtítulos 21 y 22 respectivamente, se asume el prorrateo del total INDAP a los programas de créditos según número de usuarios/as atendidos respecto del total de usuarios/as INDAP (detallado para en la estimación del cuadro 1.B.).

De acuerdo con información entregada por INDAP, no existen transferencias, ni inversión real identificadas que hayan sido asignadas a los programas de crédito.

En otros se considera la suma total de las asignaciones de préstamos (suma de los Subtítulos 32.04.004, 32.04.005 y 32.04.008).

Presupuesto inicial corresponde a lo asignado al programa desde la Ley de Presupuestos de cada año.

Presupuesto vigente incorpora todas las modificaciones presupuestarias registradas en cada año para los 3 subtítulos (21,22 y 32 antes descritos).

Todos los valores de gasto reflejan el monto devengado en el sistema SIGFE al 31 de diciembre de cada año (M\$ nominales). La ejecución del 2020 (año no cerrado) proviene del sistema vertical de INDAP llamado Tesorería al 30-12-2020.

7.4. Cuadro N°4. Gasto Total del Programa, período 2017-2020

Corresponde a la suma de todos los gastos devengados de los programas de créditos, bajo los subtítulos: 21, 22 y 32 del cuadro N°3.

No existen otros gastos asociados al programa que hayan sido identificados por INDAP.

7.5. Cuadro N°5. Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2017-2020

Por gastos de administración se entenderá a Personal y Bienes y Servicios de Consumo, de los subtítulos 21 y 22, respectivamente, asignados a los programas de créditos.

La metodología de registro es idéntica al expresado en el Cuadro 3, el prorrateo del Subtitulo 21 se refleja en Recursos Humanos - Gasto Administración, el Subtítulo 22 se refleja en Otros Gastos - Gasto Administración.

Por su parte los gastos de producción corresponden a la suma total de las colocaciones ejecutadas y registradas bajo los subtítulos 32.04.004, 32.04.005 y 32.04.008, para créditos de corto plazo, largo plazo y largo plazo – COBIN, respectivamente.

7.6. Cuadro N°6. Gasto de producción de los Componentes del Programa, período 2017-2020

El método de estimación para la asignación de presupuesto para gasto de producción a cada región no ha sido detallado por INDAP. Se ha indicado que obedece a marco presupuestario histórico, sin embargo, el detalle y criterios de cómo se asigna por región y los factores de ajuste anuales no han sido detallados a la fecha.

7.7. Síntesis de aquellas variables que requieren estimación

Cuadros Anexo 5	Requiere estimación	
	SI	NO
Cuadro 1: Fuentes de financiamiento		
Asignación específica al programa		X
Asignación institución responsable...	X ⁽¹⁴³⁾	
Aporte en presupuesto de otras instituciones públicas		X
Otras fuentes, aportes beneficiarios....	X ⁽⁴¹⁾	
Cuadro 2: Presupuesto programa respecto presupuesto institucional		
Presupuesto inicial de la institución responsable		X
Cuadro 3: Presupuesto inicial y gasto devengado		
Presupuesto inicial por subtítulo presupuestario		X
Presupuesto vigente por subtítulo presupuestario		X
Gasto devengado del presupuesto por subt. presupuestario	X ⁽⁴¹⁾	
Cuadro 4: Gasto total del programa		
Otros gastos		X
Cuadro 5: Gasto total del programa según uso		
Gasto en producción		X
Gasto de administración	X ⁽⁴¹⁾	
Gasto por ítem (recurso humano y otros)	X ⁽⁴¹⁾	
Cuadro 6: Gasto de producción de los componentes del programa		
Gasto de producción por componente		X
Gasto de producción por componente y región	X ⁽¹⁴⁴⁾	

Fuente: INDAP

¹⁴³ ST 21 y 22, prorrateado por N° de usuarios atendidos, detallado en cálculo cuadro 1.B.

¹⁴⁴ INDAP asigna como presupuesto de continuidad año a año.