

REPUESTAS DE LA BANCA DE DESARROLLO FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

EL CASO DE INDAP DE CHILE*

Cristian Quinteros

Índice

1. INDAP. Funciones y roles
2. La importancia del sector agropecuario en la economía chilena y los efectos de la crisis en este sector y a nivel agregado
 - 2.1. Situación en la economía familiar campesina
 - 2.2. Situación de la crisis en Chile y en particular en el sector de la pequeña agricultura
3. INDAP y su participación en la provisión de servicios financieros para el agro
 - 3.1. Bono de Articulación Financiera (BAF)
 - 3.2. Fondo de Administración Delegada (FAD)
4. Medidas anti crisis por parte del estado para toda la economía y para el sector agrícola
5. Medidas anti crisis aplicadas por INDAP
 - 5.1. Banca de primer piso
 - 5.2. Banca de segundo piso
 - 5.3. Fomento y Asistencia Técnica
6. Conclusiones

* Este estudio de caso fue elaborado exclusivamente para el proyecto "Bancos Públicos y Finanzas Rurales" dirigido por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), gracias al apoyo de la Fundación Ford, con fines únicamente educativos y académicos. En caso desee citar este documento, debe colocar el link correspondiente.

1. INDAP. Funciones y roles

El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, fue creado a través del Decreto Fuerza de Ley N° 12 de 1963, del Ministerio de Hacienda, cuyo texto coordinado el 27 de noviembre de 1962 y en la actualidad es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura de Chile, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones.

Es importante aclarar que INDAP no es una Institución bancaria o financieras, es un servicio público que administra un Programa de Crédito acotado, dirigido a ciudadanos que deben cumplir ciertas condiciones establecidas en la Ley de INDAP.

El INDAP es dirigido por un Director Nacional y un Sub Director Nacional y cuenta con un consejo consultivo, el cual no se encuentra en funcionamiento. Es importante destacar, que los cargos de Director Nacional y Sub Director, son concursables a través del sistema de Alta Dirección Pública, el cual selecciona a los candidatos que finalmente el Presidente o la Presidenta de la República selecciona.

Actualmente, INDAP es el principal servicio del Estado de Chile en apoyo de la agricultura familiar campesina, cuyo presupuesto para el año 2009 representó el 50% del presupuesto total de dicho ministerio. Atiende aproximadamente a 100 mil pequeños agricultores (de un universo estimado de 270 mil) a través de 117 agencias de área ubicadas en 15 direcciones regionales. Con ello, INDAP otorga más del 38% del crédito de capital de trabajo total concedido a la agricultura familiar campesina en Chile y el 100% del capital de inversión de los campesinos en ese país, a través de su modalidad de atención crediticia de primer y segundo piso.

El INDAP tiene por visión¹ “Ser una institución de Clase Mundial, para entregar un servicio de excelencia a nuestros usuarios, mejorando los resultados en el cumplimiento de la misión institucional, logrando que ellos alcancen una mayor competitividad y se inserten sustentablemente en los mercados”.

¹ <http://www.INDAP.gob.cl/content/view/1835/355/>

Por otro lado, su misión² es “Promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y de sus organizaciones”.

INDAP dirige su atención hacia los pequeños productores agrícolas³, entendiendo como tales a los campesinos y campesinos que posean no más de doce hectáreas de riego básico, que tengan activos no superiores a los 146 mil dólares y que produzcan la tierra por cuenta propia.

2. La importancia del sector agropecuario en la economía chilena y los efectos de la crisis en este sector y a nivel agregado.

2.1. Situación en la economía familiar campesina

Es relevante destacar que la producción agropecuaria de la Agricultura Familiar Campesina en Chile está orientada en gran parte (el 80% de ella aproximadamente) al mercado interno, representa alrededor del 25% de las tierras agrícolas, contribuye con cerca del 30% del valor total de la producción sectorial y aporta entre 40 y 45% de los cultivos anuales de las hortalizas, de las viñas y del ganado bovino, y con el 29% de las plantaciones frutales. La economía familiar campesina se concentra en la explotación de rubros tradicionales como cultivos anuales, ganadería extensiva y horticultura. Además, se considera que comparte objetivos de maximización de utilidades con objetivos de subsistencia.

En términos macroeconómicos la producción agropecuaria familiar chilena aporta entre el 25% y 30% del Producto Interno Bruto del sector agrícola, lo cual representa alrededor del 1,2 % del PIB nacional. Al mismo tiempo, genera más de 60 mil puestos de trabajo directa e indirectamente y contribuye de manera relevante a la producción agroalimentaria nacional. Por otro lado, INDAP atiende alrededor de 200 empresas asociativas campesinas, conformadas mayoritariamente por pequeños productores agrícolas, las

² <http://www.INDAP.gob.cl/content/view/1835/355/>

³ Ley Orgánica de INDAP

cuales están conectadas indirectamente a mercados internacionales, ante la actual crisis internacional su organización les permitió protegerse y no ser drásticamente afectadas.

2.2. Situación de la crisis en Chile y en particular en el sector de la pequeña agricultura

Como consecuencia de la actual crisis financiera internacional, es esperable un efecto negativo en la liquidez del mercado de capitales en Chile, aun cuando el país posee un buen posicionamiento financiero y económico según lo manifiestan los actores económicos del sector.

Sin embargo, tener una política fiscal sólida, con ahorros públicos importantes, una política cambiaria estable y un mercado de capitales sólido, no significa estar ajeno a las convulsiones financieras de los mercados internacionales, ni tener inmunidad frente a ella.

Prueba de ello, es que los principales efectos de la crisis actual se harán evidentes sobre variables macroeconómicas, tales como la inflación, la tasa de cambio y el empleo. Además de ello, se verá afectado el valor de los *commodities* (petróleo, cobre y materias primas), ya que se esperan fuertes volatilidades de sus precios (variaciones intra-anales del precio) en los mercados internacionales.

Frente a esto, se espera que en Chile:

- La **inflación disminuya** de una tasa de 7,0% en el año 2008 a un 1,2% durante el año 2009, según proyecta el Banco Central
- El **PIB disminuya** en 0,25% desde 3,8% en 2008 hasta 3,55% en 2009 de acuerdo con las proyecciones del Banco Central
- Las **inversiones disminuyan** en general frente a las convulsiones de los mercados financiero globales
- El **precio de los *commodities* baje**⁴

⁴ Banco Central de Chile.

	Cobre	Harina de Pescado	Celulosa	Petróleo
	US\$ por libra	US\$ por TMB	US\$ por TM	US\$ por Barril
2000	82,2	442,7	626,7	28,5
2001	71,6	526,9	424,9	23,9
2002	70,7	626,5	389,9	25,2
2003	80,7	611,5	429,4	31
2004	130	655,8	491,3	40,4
2005	166,9	649,3	464,4	54
2006	304,9	1.021,40	533,7	65,6
2007	322,9	1.088,60	611,8	72
2008	315,5	1.026,00	655,6	104,1
2009	226	1.016,80	450,3	59,5

- **El empleo se vea afectado.**

Año	Mes medición	Tasa (%)
2009	Septiembre– Noviembre	9,1
2008	Septiembre– Noviembre	7,5 ⁵

- **La tasa de interés interbancaria promedio anual se mantenga o tienda a disminuir.**

Año	Tasa (%)
2009	1,95
2008	7,11
2007	5,36
2006	5,02

Bajo este escenario de crisis financiera, se espera que ésta afecte especialmente a los países emergentes, esto se explica las economías emergentes al igual que las avanzadas menores son parte del grupo de relevo que han sido más afectadas y su PIB crece marginalmente en 2009 (+0.8%). En ese grupo las más afectado son las economías europeas medianas y emergentes son una caída de -4.2% en su PBI, algunas de la cuáles registran contracciones de dos dígitos.

⁵ Fuente Instituto Nacional de Estadística.

Por lo que se espera que afecte a Chile, particularmente a la Agricultura Familiar Campesina, compuesta por lo pequeños productores agrícolas.

En términos generales, los efectos más relevantes se darán en tres ámbitos:

(1) Efectos en el acceso a financiamiento (liquidez)

Las Instituciones Financieras aplicarán una política más conservadora en sus pautas de crédito, es decir otorgando préstamos a clientes menos riesgosos o que posean más colaterales, generando una disminución de las colocaciones hacia el sector agrícola. En particular el Banco Santander Banefe y Banco del Desarrollo redujeron sus colocaciones hacia el sector de la pequeña agricultura.

Por otra parte, el aumento de los costos de producción llevará a mayores requerimientos de capital de trabajo para los productores agrícolas.

Ambos efectos implicarán una mayor presión sobre INDAP, para aumentar el financiamiento de créditos de corto plazo, en cantidad y valor, y la eficacia del Programa de Articulación Financiera.

(2) Efecto en los precios de los productos y costos de producción

Por un lado, el fin de la “burbuja de los *commodities*”,⁶ y, por otro lado, la restricción de los rubros de inversión –que llevará a reemplazarlos por rubros de producción anual con una mayor disponibilidad de producción de rubros tradicionales- generarán efectos combinados que presionarán a la baja de precios de dichos productos (trigo, maíz, papa, leguminosas de grano, entre otros).

Por otra parte, el efecto del aumento del precio del dólar encarecerá las importaciones de insumos para la agricultura, afectando especialmente al precio de los fertilizantes y agroquímicos. Ello hará aumentar significativamente los costos de producción, ya que los fertilizantes representan aproximadamente el 60% de los costos de producción de los cultivos.

⁶ Ver cuadro de precios de *commodities*.

Posiblemente, habrá presión social hacia el Estado, por parte de los campesinos organizados, para exigir más beneficios directos frente a una posible disminución de la competitividad productiva de los *commodities* (trigo, maíz, arroz, leche, y uva para vinificación).

(3) Efectos en el empleo agrícola

Como es sabido, una gran cantidad de pequeños productores pertenecen al segmento conocido como multiactividad, es decir, complementan su actividad agrícola, con actividades no agrícolas, mayoritariamente el trabajo asalariado extra predial. Sin duda, la caída en el empleo⁷ en algunos sectores de la industria silvoagropecuarias, tales como el sector forestal, afectará a las economías campesinas en este sentido.

La participación del empleo agrícola en la fuerza de trabajo ha decrecido, siguiendo la trayectoria habitual de los países en sus procesos de desarrollo. Lo mismo ha ocurrido con la participación en el PIB, donde la actividad silvoagropecuaria representa menos del 4% del valor agregado nacional.

Finalmente, es esperable que las Confederaciones Campesinas ejerzan algún tipo de presión social para obtener financiamiento operacional de sus estructuras organizativas, frente a la crisis financiera, considerando además que el 2010 es un año de elecciones.

No obstante lo anterior, es importante señalar que el impacto de la crisis financiera no será observado en todos los rubros, ni territorios de la Agricultura Familiar Campesina, sino se concentrará en algunos de éstos, tales como el trigo, avena, cebada y maíz.

Superficie sembrada de cultivos anuales (hectáreas) ⁸ y ²									
Cultivos	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Trigo	426.100	415.660	420.400	419.660	314.720	231.785	270.591	280.644	254.281
Avena	93.250	104.620	122.580	76.680	90.190	82.441	97.936	101.079	68.196
Cebada	17.450	17.530	11.630	21.500	29.060	18.677	20.642	18.513	16.122
Centeno ³	78	47	47						
Maíz	87.270	109.600	119.320	134.280	123.560	125.589	134.706	128.211	107.506

⁷ La tasa de desocupación agrícola continúa siendo menor que su equivalente nacional: 8,6% en comparación con 10,2% en el trimestre agosto – octubre de 2009.

⁸ Fuente: elaborado por ODEPA con información de INE, IANSA, industrias aceiteras y CCT. A partir del año agrícola 1984/85, las cifras fueron actualizadas y corregidas según publicación del INE-Estadísticas

Arroz	27.980	28.230	24.900	25.030	27.980	21.765	20.960	23.680	23.980
Poroto	28.190	25.870	26.500	23.540	25.650	11.573	11.965	16.709	15.965
Lenteja	1.100	910	1.020	1.160	1.150	911	940	955	1.090
Garbanzo	3.240	3.840	3.690	3.090	3.960	3.011	3.090	1.887	1.860
Arveja	1.182	1.297	1.297						
Chicharo	686	250	250						
Papa	61.360	56.000	59.560	55.620	63.200	54.528	55.976	45.078	52.756
Maravilla	1.530	1.860	2.200	1.780	2.660	3.548	3.610	4.355	4.050
Raps	750	5.350	6.060	12.130	13.520	11.490	17.250	25.135	11.250
Remolacha	47.430	27.140	29.430	31.410	27.670	20.916	14.850	12.869	17.350
Lupino	14.540	15.720	19.150	25.300	28.490	21.148	15.250	10.283	19.250
Tabaco	2.270	2.700	2.970	3.090	2.770	2.850	2.010	1.652	2.614
Total	814.406	816.624	851.104	834.270	754.580	610.232	669.776	671.050	596.270

¹ Agropecuarias, año agrícola 1992-1993".

² Incluye semilleros, excepto remolacha y tabaco

³ En el año agrícola 1994/95 la cifra de superficie de centeno presenta errores relativos superiores al 50%.

⁴ Cifras del VI Censo Nacional Agropecuario.

⁵ Cifras del VII Censo Nacional Agropecuario.

⁶ Intenciones de siembra a octubre 2009.

3. INDAP y su participación en la provisión de servicios financieros para el agro.

INDAP dentro de su oferta programática tiene dos tipos de línea de servicios que entrega a sus usuarios. La primera línea corresponde al otorgamiento de Asesoría Técnica y la segunda está relacionada con un sistema de crédito, el cual se concede a través del primer y segundo pisos.

La participación de mercado de INDAP como banca de primer piso en la provisión de crédito al sector de la pequeña agricultura (en términos de colocaciones anuales) es de 36%⁹. En cuanto a su cobertura de segundo piso para el mismo sector, ésta es de 100%, puesto que no existe otra institución que otorgue préstamos bajo la modalidad operativa de segundo piso dirigidos a la pequeña agricultura.

⁹ Informe Estado de las Microfinanzas en Chile 2008. Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile. Elaborado por la Universidad Alberto Hurtado, observatorio social, a partir de la información entregada por las Instituciones asociadas a la Red.

Los intermediarios financieros que otorgan financiamiento orientado al mismo segmento que INDAP, agrupados en la Red para el Desarrollo de las Microfinanzas, en 2008 tuvieron colocaciones que crecieron 11,3% con respecto al año anterior, pero el número de operaciones disminuyó en 6,2%. Si consideramos los saldos de las carteras agrícolas al cierre del año 2007 en comparación al cierre del año 2008, se observa un aumento de ellos en 35,6%. Al comparar el número de operaciones vigentes al cierre del año 2007 con las del 2008, se observa una disminución del 8,9%. Lo anterior se explica por el aumento del crédito promedio de capital de trabajo con el fin de comprar insumos tales como fertilizantes, los cuales aumentaron excesivamente de precio en el año 2008. Por su parte, la tasa de morosidad de 31 a 90 días, del 2008 respecto al 2007, disminuyó 16,59%; la tasa de morosidad de 91 a 180 días aumentó 40,79%; y la tasa de castigo disminuyó 26,60%.

En 2008, la cobertura de INDAP llegó a 100 mil pequeños productores agrícolas. La cartera de créditos vigentes alcanzó, al 31 de diciembre de 2008, la cifra de 101,77 millones de dólares (deuda de capital), constituida por 57 961 deudores y con un monto promedio de 1 756 de dólares por deudor. Respecto a igual periodo del 2007, la cartera vigente en términos de monto aumentó en 23%. No obstante disminuye el número de deudores en 2%, con lo que el monto promedio entregado a cada deudor aumentó en 25%.

Las colocaciones totales de crédito al 31 de diciembre del 2008 alcanzaron 61,99 millones de dólares, cifra superior en 4,2% a la registrada en la misma fecha de 2007. Por su parte, la ejecución presupuestaria de préstamos, por línea de crédito, alcanzó en 2008 el 99,8% y el 96,4% del presupuesto asignado para corto y largo plazo, respectivamente.

Un aumento de 4,8%, muestran las recuperaciones al 31 de diciembre del 2008, con respecto a igual período del 2007. Los US\$ 67,45 millones, representan un 92,4% de la meta presupuestaria.

La morosidad de la cartera vigente al 31.12.2008, alcanzó un 9,9%, porcentaje superior al alcanzado a diciembre del 2007 (8,3%).

La evolución de las provisiones por riesgo de no pago de la cartera durante el período diciembre 2007 - diciembre 2008, medida según los parámetros de INDAP similar a la establecida por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), arroja una pérdida de cartera de 8,1% sobre la cartera vigente, la que es superior a igual período del año anterior, que fue de un 6,2%.

Con el propósito de seguir ampliando las fuentes de financiamiento para la Pequeña Agricultura, INDAP tiene implementado, adicionalmente a los sistemas de créditos que otorga directamente, un programa de Articulación Financiera que cuenta con dos instrumentos de fomento que incentivan la colocación de créditos a la microempresa agrícola por parte de distintas instituciones financieras. Estos son el Bono de Articulación Financiera (BAF) y el Fondo de Administración Delegada (FAD).

3.1 Bono de Articulación Financiera (BAF)

El BAF es un incentivo que otorga INDAP con la finalidad de cubrir costos de transacción más importantes de un crédito otorgado a un pequeño productor agrícola u organizaciones campesinas. Las ofertas son adjudicadas de menor a mayor valor y se otorga un mayor valor del presupuesto del BAF a los pobladores de zonas geográficas de difícil acceso.

Durante el año 2008 se realizaron cuatro licitaciones para el Bono de Articulación Financiera dirigido a las instituciones financieras y los organismos intermediarios de desarrollo, en las cuales se adjudicaron 26 507 BAF equivalentes a US\$2,5 millones.

Al 31 de diciembre de 2008 se habían colocado 23 784 operaciones BAF equivalentes a 2,1 millones de dólares, lo que implicó que las instituciones financieras y los organismos intermedios de desarrollo otorgaran préstamos por una cifra de 65,6 dólares.

A mediados del año 2008, la Contraloría General de la República realizó su auditoría regular al instrumento, emitiendo en su informe final Número 76 de noviembre de 2008¹⁰, una observación desfavorable a su funcionamiento. Esta observación estableció que el

¹⁰ Fuente: <http://contraloria.cl/NewPortal2/>

BAF y el FAD (Fondo de Administración Delegada) son instrumentos incompatibles¹¹, por lo cual ordenó a INDAP cuantificar y recuperar el monto total de los BAF cobrados por las instituciones financieras. El monto total que las instituciones debían devolver ascendía a 4 millones de dólares, lo cual generó dos efectos, el primero fue la suspensión de las licitaciones del subsidio BAF y los pagos pendientes de los mismos para las instituciones involucradas. Este hecho generó molestia y desconfianza entre las instituciones financieras.

En paralelo, se elaboró una tesis la cual fue presentada a través de una reconsideración al Contralor General de la República sobre su informe final, la cual finalmente aceptada. Lo anterior implicó que el programa (BAF) no tuviera movimiento desde el mes de noviembre de 2008 hasta agosto de 2009, afectando fuertemente su resultado y proyección.

Otro aspecto que ha golpeado fuertemente al BAF fue la retirada del Banco del Desarrollo en cuanto al financiamiento de la microempresa urbana y rural, debido a que fue comprado por el Scotiabank.

3.2 Fondo de Administración Delegada (FAD)

El FAD es un fondo de garantía de pérdida de cartera dirigido a pequeños agricultores usuarios de INDAP y administrado por instituciones financieras (bancos y cooperativas de ahorro y crédito) que permite cubrir hasta el doble de la tasa de pérdida de cartera de las instituciones participantes. El FAD es otorgado mediante licitación pública a las instituciones financieras interesadas seleccionadas.

Al 31 de diciembre de 2008, de los 35,1 millones de dólares entregados en administración en las cinco licitaciones efectuadas desde diciembre de 2003, se han otorgado 50.322 créditos equivalentes a US\$70,5.

¹¹ Su incompatibilidad radicaba en que las Bases del BAF indicaba que los créditos otorgados deberían haberse financiado con recursos propios de las Instituciones Financieras y la Contraloría entendió que los recursos entregados por INDAP a través del FAD no recursos de INDAP y no de las Instituciones Financieras por lo que estas Instituciones deberían devolver los subsidios cancelados.

El Fondo de administración delegada se vio afectado por la retirada del financiamiento agrícola del Banco del Desarrollo actual Scotiabank y de la salida del Banco Santander Banefe. La salida de esta segunda institución se debe a directrices dadas por el Banco Santander España, que ordenó acotar su riesgo de negocios.

4. Medidas anti crisis por parte del estado para toda la economía y para el sector agrícola

4.1. Políticas aplicadas por el Estado

Pese a que el ministro de Hacienda, Andrés Velasco, ha insistido en el blindaje y solidez de la economía chilena ante cualquier recesión externa en los últimos años, el gobierno lanzó un millonario plan hacer frente a la crisis mundial. Fue el mismo día que se supo que el IMACEC (Indicador Mensual de Actividad Económica) del mes de noviembre del 2008, alcanzó un pobre 0,1%.

Durante la noche de ese día, a través de una cadena nacional voluntaria, la presidenta Michelle Bachelet, anunció ambiciosas medidas para estimular el empleo y el crecimiento, comprometiendo recursos por más US\$ 4 mil millones, cifra que equivale al 2,8% del PIB.

Once fueron las medidas anunciadas, entre las que destacan un subsidio a la contratación de mano de obra joven, eliminación de impuestos y estampillas para el 2009, devolución anticipada del impuesto a la renta del 2010 y un bono de 40 mil pesos para las familias más pobres de Chile.

Pago de timbres y estampillas

Una medida que ha generado consenso en el gran empresariado y en las pymes es la liberación de impuestos de timbres y estampillas para todas las operaciones crediticias durante el 2009. La cifra tendría un costo para el ejecutivo de U\$628 millones.

Subsidio a la contratación de mano de obra joven

Según datos del INE hay un 18,4% de desempleo en el tramo etéreo de 20 a 24 años, a diferencia del 7,5% del índice nacional. En función de revertir esta situación entre las medidas está una que establece un subsidio a la contratación de mano de obra joven.

Para ello se destinaron U\$ 102 millones y se entregarán como un aporte de un 40% del sueldo al empleado y un 20% para el empleador.

Lo que se busca con estas medidas es:

- Generar un rápido impacto en la economía nacional de forma tal de amortiguar los efectos de la crisis financiera internacional sobre nuestra economía.
- Lograr un crecimiento económico para Chile entre 2 y 3%.
- Lograr un aumento del empleo.

Bajo la postura del Gobierno, estos objetivos se traducen en cuatro pilares del plan:

Estímulos a la inversión y al consumo:

- Incremento en USD 700 millones la inversión pública.
- Rebajas transitorias del impuesto de timbres y estampillas.
- Incremento transitorio de beneficios del DL 701 de incentivos a la forestación.
- Aporte de USD 41 millones al Fondo Común Municipal.
- Asignación de USD 1.000 millones para la modernización del gobierno corporativo de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco).

Fortalecimiento del acceso al financiamiento de empresas:

- Reducción transitoria de los PPM¹² durante 2009.
- Aumento de USD 50 millones en financiamiento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para factoring.
- Garantía CORFO de USD 50 millones para reprogramación de crédito de empresas de menor tamaño.

Apoyo a las personas:

- Otorgamiento de USD 224 millones en bonos de \$40.000 por carga familiar a beneficiarios Subsidio Único Familiar (SUF), receptores de la asignación familiar, y bono a familias Chile Solidario.

¹² PPM: Pagos Provisionales Mensuales

- Devolución anticipada de impuestos en septiembre de 2009 para personas naturales.
- Subsidio al transporte público en todo el país.

Fortalecimiento empleo y capacitación:

- Subsidio al empleo de jóvenes entre 18 y 24 años de sueldo bajo.
- Incentivos a la capacitación a través de mecanismos tributarios.

4.2. Políticas aplicadas por el Ministerio de Agricultura

Entre las políticas anticrisis aplicadas por el Ministerio de Agricultura se encuentran la intensificación de su cotidiana relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la finalidad de ir monitoreando y coordinando una posición nacional para lograr abordar el incremento del proteccionismo que han asumido algunos países a causa de la crisis económica actual.

La primera línea de acción a utilizar como medida anticrisis será el uso de garantías. A partir de marzo los distribuidores de insumos y agroindustria podrán obtener recursos utilizando las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR). Estas sociedades tienen como giro exclusivo otorgar garantías personales destinadas a respaldar créditos comerciales que sus beneficiarios obtienen en bancos y otros oferentes de créditos. De esta forma, las SGR respaldarán créditos que se entreguen a pequeñas y medianas empresas, otorgando avales que servirán como garantía para la deuda que la empresa contraerá con un banco, un proveedor o el Estado.

Como segunda línea de acción se proponen alternativas de fuentes de captación de financiamiento. El Ministerio de Agricultura ha estado informando a una serie de cooperativas de las ventajas de utilizar la línea de financiamiento disponible en CORFO¹³. Ésta permite otorgar crédito a un intermediario, en este caso al distribuidor de insumos o agroindustria, apoyando directamente al agricultor al permitirle financiar sus

¹³ Tiene como objetivo apoyar a empresas chilenas para que estén en condiciones de competir en el mercado. Asimismo, promueve el surgimiento de nuevos negocios que signifiquen oportunidades de crecimiento. CORFO cuenta con más de 50 Líneas de Apoyo (líneas de crédito y subsidios concursables) para sus clientes. Ver: www.corfo.cl

requerimientos de capital de trabajo. Este instrumento ha sido utilizado exitosamente por cooperativas de ahorro y crédito.

Por otro lado, la CORFO está analizando la posibilidad de avanzar en la securitización de las carteras de las cuentas por cobrar de los distribuidores de insumos y agroindustria, apoyando con una garantía estatal la operación. La securitización es una alternativa de financiamiento que consiste en transformar activos ilíquidos y heterogéneos (cuentas por cobrar) en un título transable en el mercado de capitales. Esta alternativa le permitiría a los distribuidores de insumos y agroindustria emitir bonos para captar financiamiento a través de inversionistas.

Una tercera medida de apoyo es la posibilidad de obtener capital de trabajo a través del financiamiento de los stocks. Para ello, la banca y la Bolsa de Productos Agrícolas (BPA) juega un rol importantísimo. La banca, por ejemplo, usa los *warrants* habitualmente, otorgando créditos por montos equivalentes, en promedio, al 80% del valor de los *stocks*.

Por su parte, la BPA opera con el instrumento REPOS (Operaciones de Retro Compra), el cual consiste en que el dueño del stock entrega el producto en dominio a la Bolsa a cambio de dinero y se compromete al cabo de unos meses, al vencimiento de la operación, a recomprar la mercadería. Ello hace posible obtener recursos mientras se esperan mejores condiciones de venta. Este instrumento exige una garantía inicial equivalente al 20% en el mismo producto o en otra garantía, la cual garantiza el cumplimiento del contrato. Al respecto, CORFO está evaluando, a solicitud de la BPA, la posibilidad de otorgar algún tipo de garantía para hacer más atractivo este instrumento tanto a los inversionistas como a los distribuidores de insumos y la agroindustria, dueños de los *stocks*.

La cuarta medida de apoyo va por el lado de hacer reprogramaciones y compra de carteras de deudas. Desde marzo estará en operación la línea de reprogramación con garantía de la CORFO. Esta medida posibilitará que los beneficiarios accedan a préstamos de plazos de pago más largos y con cuotas más bajas.

La medida dará mayor liquidez a los distribuidores de insumos y agroindustria por dos vías: primero, por la vía de la reprogramación directa de sus deudas bancarias, y

segundo, obtienen liquidez al momento de vender la cartera de deuda de su cliente. Al mismo tiempo, permitirá a muchos agricultores repactar sus compromisos con una garantía de hasta 70% del valor del crédito.

Por otro lado, BancoEstado ha estado impulsando dos iniciativas, las cuales están siendo apoyadas por el Minagri a lo largo del país. La primera medida es el refinanciamiento de pasivos, comprando a la distribuidora de insumos la cartera de deuda de los productores. La segunda iniciativa ha sido establecer alianzas estratégicas con los proveedores de insumos a objeto de financiar las operaciones de corto y mediano plazo de los agricultores. Lo que hace la empresa es presentarle sus clientes habituales al banco para que éste financie los requerimientos de insumos de los agricultores. Esta situación ayuda a aliviar las necesidades de liquidez de la empresa distribuidora.

5. Medidas anti crisis aplicadas por INDAP

5.1. Banca de primer piso

En el ámbito de la pequeña agricultura, INDAP ha adecuado sus instrumentos crediticios y está otorgando mejores condiciones de reprogramación para sus usuarios con dificultades de pago. La institución ha abierto la posibilidad de que los pequeños productores puedan reprogramar sus deudas a un interés del 10% nominal, hasta por un plazo de 10 años con uno de gracia y sin comprometer la capacidad de endeudamiento de ellos.

Es importante destacar que INDAP por su naturaleza jurídica, no se encuentra sometido a ninguna exigencia de *rating*, sin embargo, la percepción de las instituciones financieras es que administra un mayor riesgo del que debería de acuerdo con su cartera, debido, justamente, a que no es una institución regulada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Otro aspecto que alimenta esta percepción es su reglamento de crédito¹⁴, artículo 15 y 15-A, los cuales establecen por un lado que los créditos podrán ser prorrogados o renegociados en conformidad a las instrucciones, atribuciones y mecanismos que se establecerán en las Normas de Operación del Programa de Crédito. Por otro lado, el artículo 15-A, indica que los créditos otorgados por INDAP en

¹⁴ Fuente: http://www.indap.gob.cl/component/option,com_docman/Itemid,451/

conformidad al presente Reglamento, podrán ser declarados incobrables por el Director Nacional disponiendo su castigo contable, previa autorización del Ministro de Agricultura, en casos calificados y mediante Resolución fundada. Además, se procederá a la declaración de incobrabilidad una vez agotadas las instancias prudenciales de cobro, prejudiciales y/o judiciales, según corresponda, y acreditada la inviabilidad del cobro por razones jurídicas, económicas y/o sociales, entre otras, de acuerdo al mérito de los antecedentes del caso y los informes de respaldo pertinentes, todo ello de conformidad a las disposiciones que serán establecidas en las Normas de Operación del Programa de Créditos de INDAP.

5.2. Banca de segundo piso

INDAP cuenta con dos instrumentos de incentivo al financiamiento privado. El primero es el Bono de Articulación Financiera (BAF), el cual tuvo problemas de índole administrativa con la Contraloría General de la República. El segundo instrumento es el Fondo de Administración Delegada (FAD).

En cuanto al BAF, a la fecha se han realizado 2 licitaciones, la primera en el mes de junio y la segunda el mes de octubre de 2009. En dichos procesos se adjudicaron un total de 17 906 BAF equivalentes a 1 429, 4 millones de dólares. Al 31 de octubre del 2009 se habían realizado 6 984 BAF equivalentes a un presupuesto de 489 234 769 dólares, lo cual implicó que las instituciones financieras intermediarias otorgaran préstamos por 9 018,9 millones de dólares.

En cuanto al FAD, al 30 de septiembre de 2009, de los 21 803 millones de pesos entregados en administración en las seis licitaciones efectuadas desde diciembre de 2003, se han otorgado 54 571 créditos equivalentes a 39 326,8 millones de pesos. Es importante destacar que el número de instituciones demandantes de este instrumento ha disminuido fuertemente. La salida del Banco Santander Banefe y del Banco del Desarrollo, sumado a que las Cooperativas de Ahorro y Crédito llegaron a su nivel máximo permitido de recursos demandados a través de este instrumento, obligó a INDAP a buscar nuevos actores, por ello decidió apostar finalmente por los proveedores de insumos agrícolas. La ventaja de estos intermediarios es la cercanía y conocimiento del segmento, sin embargo, el riesgo es que no son instituciones reguladas por ninguna

institución pública, por lo que se hace más difícil determinar el costo que finalmente terminan pagando los demandantes de los créditos.

5.3. Fomento y Asistencia Técnica

Otra estrategia utilizada por INDAP para enfrentar la crisis, fue a través de sus instrumentos de incentivos directos y asistencia técnica. Lo que se hizo fue reorientar sus recursos de incentivos dirigidos a inversión de largo plazo (galpones, riego, infraestructura, entre otros.) y asistencia técnica, hacia la entrega de bonos a los usuarios. En total se entregaron bonos por 24 millones de dólares, los cuales se focalizaron en los productores de arroz, maíz, trigo y viñateros.

6. Conclusiones.

Si bien es cierto que INDAP logró apoyar a los pequeños productores agrícolas a través de incentivos o bonos y a una política de reprogramación masiva, la crisis deja en evidencia ciertas debilidades en la gestión de INDAP, las cuales deben ser abordadas con urgencia para evitar que estas ocurran nuevamente. La principal debilidad de INDAP es no contar con una unidad u otra estructura que este dedicada a predecir, prevenir y manejar distintos tipos de crisis.

Desafíos:

- Tratar de estar atento a los acontecimientos internacionales con el fin de prepararse para enfrentar los acontecimientos de futuras crisis.
- Dar un cierto blindaje al Programa de Crédito, a través de la aplicación de normas equivalentes a las aplicadas a las instituciones financieras, con el fin de darle continuidad al Programa.
- Establecer un mecanismo objetivo de cálculo de la tasa de interés aplicada a los créditos otorgados directamente.
- Mejorar la gestión de su Programa de Banca de segundo piso, en cuanto a sus procedimientos operativos.
- Hacer un análisis profundo y en conjunto con todas las instituciones financieras al Programa de banca de segundo piso, para determinar cuales son los instrumentos mas adecuados para seguir profundizando el financiamiento a este segmento.

- Buscar nuevas instituciones como bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito para ingresar al financiamiento del sector agrícola.
- Explorar el desarrollo de nuevos instrumentos financieros, con el propósito de potenciar aún más el desarrollo del acceso a servicios financieros dirigidos a los pequeños productores agrícolas.