

### 3. Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap)\*

#### Indap: datos generales (2006)

Colocaciones totales:	US\$ 58,711,026
Tasa de morosidad:	9.7%
Número de usuarios del programa de colocaciones de crédito a corto y largo plazo:	39,718

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) es un caso interesante para nuestra discusión en al menos tres aspectos. En primer lugar, su institucionalidad es distinta al resto. Indap no es una institución financiera sino una dependencia del Ministerio de Agricultura, que posee un programa de finanzas, y con ello un sistema de gobierno distinto. En segundo lugar, tiene interés en convertirse de una institución financiera exclusivamente de primer piso a una de segundo piso, pero no como una clásica proveedora de líneas de crédito sino como una promotora de alianzas entre el sector público y el privado con el fin de permitir a los intermediarios lidiar con determinadas fallas de los mercados financieros rurales. En tercer lugar, es interesante por los instrumentos que ha desarrollado para tal fin, como el bono de articulación financiera (BAF), que consiste en un subsidio directo a los intermediarios que busca cubrir los costos de transacción que involucran sus colocaciones agropecuarias.

Queremos proponer este caso analizándolo, quizá exageradamente, a partir de los cambios implementados por Indap en los últimos años, y que responden, al menos en parte, a la presión de la opinión pública y las fuerzas políticas para que esta institución sea técnica y eficiente.

#### El contexto: la importancia de Indap en las finanzas rurales en Chile

Indap es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura de Chile, cuyo presupuesto para el año 2006<sup>1</sup> representó el 47.37% del presupuesto total de dicho ministerio. Indap atiende aproximadamente a cien mil pequeños agricultores (de un universo estimado de 270 mil) a través de cien agencias de área ubicadas en trece direcciones regionales.<sup>2</sup> Con ello, Indap explica más del 80% del crédito de capital de trabajo de la agricultura campesina en Chile y el 100% del capital de inversión de los campesinos en ese país. El grueso de los campesinos financia más del 70% de sus necesidades financieras con sus propios recursos.<sup>3</sup> A partir de ello, se puede concluir

---

\* Este texto es un extracto del Libro *Banca de desarrollo para el agro*, publicado en el 2007 por el Instituto de Estudios Peruanos, gracias al apoyo de la Fundación Ford y con fines exclusivamente educativos y académicos. En caso desee citar este extracto debe referirse al texto completo, como queda indicado en la siguiente ficha:

Trivelli, Carolina  
Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina / Carolina Trivelli y Hildegardi Venero. Lima, IEP, 2007.  
(Serie Análisis Económico, 25)

<sup>1</sup> Medido como el gasto por institución que estableció la Ley de Presupuesto 2006. Información disponible en: [http://www.minagri.gob.cl/uapoyo/uproge/ley/informe\\_ppto\\_aprobado\\_2006.pdf](http://www.minagri.gob.cl/uapoyo/uproge/ley/informe_ppto_aprobado_2006.pdf), 2 de abril de 2007.

<sup>2</sup> Indap (2006b).

<sup>3</sup> RIMISP (2005: 6).

que el mercado de productos financieros para el sector rural no funciona, pues depende en gran medida de las instituciones del Estado.

Se estima que sólo el 15% de las microempresas agropecuarias clientes de Indap tienen acceso a crédito productivo en otras fuentes de financiamiento. Por otro lado, menos del 5% de las microempresas agropecuarias no clientes de Indap tienen acceso a alguna fuente de financiamiento.<sup>4</sup> Según la información disponible, el funcionamiento de Indap a través del fomento del desarrollo de la actividad agrícola de pequeña escala estaría contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de los pequeños agricultores, pues los clientes de Indap tienen ingresos anuales (familiares) mayores que los no clientes, por un monto de aproximadamente mil dólares americanos.<sup>5</sup> El modo de operar de Indap es posible sólo desde una entidad del sector público que pretende mantener su nivel de actividad (¡no busca en principio crecer!). Pero también es posible en la medida en que ha logrado niveles de recuperación sustancialmente superiores a los niveles históricos, con lo cual sus provisiones de cobertura y crecimiento se ven incrementadas por la presencia de mayores recursos disponibles para prestar.

La cartera vigente a diciembre de 2004 ascendía a cien millones de dólares, equivalentes al 25% de todo el crédito a la microempresa en Chile,<sup>6</sup> mientras que cifras al 30 de noviembre de 2006 indican que lo otorgado por Indap representa el 56.86% de los créditos colocados y el 70.69% de las operaciones de financiamiento para la agricultura familiar campesina en Chile.<sup>7</sup> El crédito promedio entregado por Indap es de apenas mil dólares.

El caso de Indap proporciona dos importantes temas de discusión. Uno se refiere a su estructura de gobierno, con especial atención en algunos actores clave en su proceso de protegerse de las presiones políticas, tanto del sector público como de diversos grupos. El otro se refiere a la promoción de una alianza con el sector privado, para fomentar la participación de ese sector en el financiamiento de la agricultura rural.

### **De una mala gestión y aún peor imagen a un proceso de cambio y modernización**

Indap ha enfrentado una fuerte y compleja etapa de cuestionamiento público. Hacia fines de la década de 1990 e incluso durante los años 2002 y 2003, fue el centro de varios escándalos mediáticos fruto de denuncias periodísticas y de investigaciones realizadas por diputados o senadores. La base de los problemas detectados en Indap no es para sorprenderse. Las colocaciones crediticias de primer piso registraban serias dificultades para llegar al grupo objetivo (sobre todo en las denuncias de fines de los años noventa se argumentaba un uso político de los programas de crédito de Indap), y además, la entidad enfrentaba graves problemas de recuperación de esos créditos.<sup>8</sup> La conclusión tras las denuncias siempre era la misma: que Indap debía

---

<sup>4</sup> Indap (2006a).

<sup>5</sup> Ibíd.

<sup>6</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> Noticia de [lanacion.cl](http://lanacion.cl), correo electrónico de Paul Lacaste.

<sup>8</sup> Buena parte de las acusaciones se derivan de una fallida experiencia de colocaciones en empresas asociativas durante la década de 1990. Algunos ejemplos del tipo de denuncias pueden hallarse en: <http://www.chileradio.cl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2056&mode=mode=thread&order=0&thold=0>, en <http://www.asuntospublicos.org/detalle.php?id=209> o en [http://www.elsur.cl/edicion\\_hoy/secciones/ver\\_rep.php?id=813&dia=1054699200](http://www.elsur.cl/edicion_hoy/secciones/ver_rep.php?id=813&dia=1054699200).

usar mejor los recursos públicos, sin que interviniesen criterios políticos, y que debía orientarse a promover el desarrollo de los pequeños agricultores. Adicionalmente, algunos analistas recomendaban que Indap dejara de lado sus actividades crediticias en el primer piso para concentrarse en otro tipo de instrumentos que mejorasen el acceso de los productores al crédito del sistema financiero (incluyendo al del Banco Estado).<sup>9</sup>

Al margen de las denuncias y del contenido político de las mismas, el hecho es que hasta hace pocos años Indap tenía una mala política de recuperación de sus colocaciones de crédito de primer piso, así como problemas para colocar en algunos segmentos de la pequeña agricultura. La crisis de imagen que siguió a las denuncias y controversias terminó resultando un detonante del proceso de modernización, al menos en el área encargada del crédito para los pequeños productores agropecuarios. El proceso de modernización se puede ver en al menos tres aspectos, todos relacionados con una nueva estrategia que busca —además de cumplir con sus líneas de actividad— generar un impacto positivo en las capacidades de los pequeños productores.<sup>10</sup>

El primer aspecto es la marcada reducción de la morosidad en las actividades de primer piso mediante la mejora en la cobranza. Indap coloca directamente los fondos que recupera de las campañas anteriores y por ello hace una previsión de cuánto podrá colocar sobre la base de sus estimaciones de morosidad.<sup>11</sup> La reforma de Indap introdujo una política de disciplina financiera con énfasis en la buena evaluación y en una cobranza más rigurosa. Mientras que para el año 2002 la tasa de morosidad era de más del 12%, actualmente Indap recupera más del 95% de sus colocaciones, aunque debe reportar una mora de alrededor de 10% por la permanencia de incobrables que no puede castigar,<sup>12</sup> lo que ha generado que entre los años 2002 y 2005 la diferencia entre las recuperaciones y las colocaciones haya representado un excedente que asciende a más de US\$ 30 millones respecto a lo que se había propuesto recuperar. Esta tasa de recuperación es aceptable en comparación con otras entidades de desarrollo de la región y, sin embargo, podría ser mucho mejor si se pudieran castigar algunos incobrables que Indap mantiene.<sup>13</sup>

En segundo lugar, se ha puesto gran énfasis en la promoción y desarrollo de instrumentos que permitan que el sector privado se articule con el esfuerzo público de ofrecer oportunidades de financiamiento a los pequeños agricultores. Para ello se han desarrollado instrumentos como el bono de articulación financiera (BAF) y el fondo de administración delegada (FAD), que buscan enfrentar algunas de las fallas de los mercados financieros rurales. Volveremos sobre estos instrumentos en la discusión que sigue. Lo interesante es que ellos buscan generar no sólo una alianza público-

---

<sup>9</sup> Conclusiones de A. Sanfuentes (2002) y G. Rivas (2004).

<sup>10</sup> Por ejemplo, incluir el tema y el objetivo de generar “impacto” en la estrategia de una entidad de desarrollo como Indap es un gran cambio y trae varias implicancias en términos de cómo ha de evaluarse la gestión y la propia estrategia. Esta incorporación del impacto como fin último está estrechamente relacionada con los avances en los paradigmas de las microfinanzas, sobre todo en los desarrollos de M. Zeller y R. Meyer (2002).

<sup>11</sup> Es decir, cuenta con una línea presupuestal que figura como entrada (las recuperaciones de los créditos de años anteriores) y como salida (las colocaciones hechas en el presente año), que ha de estar equilibrada (sólo se coloca lo que se recupera).

<sup>12</sup> Indap (2006a).

<sup>13</sup> Al no ser una entidad financiera sino una dependencia del Ministerio de Agricultura, el proceso para lograr castigar cada una de las deudas incobrables es muy costoso en tiempo y recursos. Por ello se mantienen vigentes, aun cuando esto haga que la tasa de mora que se reporta no sea óptima a pesar de los avances logrados en materia de recuperación.

privada sino un acercamiento de los intermediarios financieros al sector de la pequeña agricultura.

En tercer lugar, Indap viene buscando focalizar mejor sus actividades de primer piso, atendiendo prioritariamente a quienes no tienen otras opciones de financiamiento y a los productores menos atractivos para el sistema financiero (los más alejados, los menos rentables, los más dispersos, etc.). Al mismo tiempo, se mantienen discusiones sobre el desarrollo de servicios complementarios, como fondos de garantías, extensiones y mejoras de los sistemas de seguros agrarios, etc.

En opinión de varios analistas, en Indap se ha logrado iniciar este proceso de modernización gracias a una renovada autoridad y respaldo. Indap ha tenido mucha experiencia, una cobertura importante y personal de campo experimentado, pero faltaba una dirección para poder convertir la experiencia en lecciones y aprendizajes y ponerlos en práctica. Además, se requería introducir nuevos conceptos y enfoques respecto al rol que desempeña una entidad de desarrollo agropecuario. Como suele suceder, luego de los cuestionamientos es muy difícil construir relaciones de confianza tanto con los productores agropecuarios como con los actores institucionales, sobre todo con las entidades financieras que han de arriesgar sus recursos en el vínculo con Indap.<sup>14</sup>

Las colocaciones directas de Indap son muy importantes para los pequeños productores chilenos. Indap constituye casi la única fuente de crédito para el agro para la mayoría de los productores, quienes están satisfechos con esta entidad. Esto es especialmente cierto para el costo del crédito, que es subsidiado por Indap. Dicho subsidio es posible gracias a que este instituto opera con un costo de capital igual a cero. Es una suerte de fondo revolvente, presta lo que recupera. Además, cuenta con un componente de subsidio operativo derivado de las otras actividades que realiza (provisión de asistencia técnica, por ejemplo), todo esto unido a una expresa política de subsidio del Estado chileno a través del crédito a favor de la pequeña agricultura.

## **Dos temas para la discusión**

### ***Diseño institucional: beneficios y costos de no ser un banco de desarrollo (¿entre la flexibilidad y la discrecionalidad?)***

Uno de los temas que se debe discutir a partir del caso de Indap es la pertinencia de que el actor del sector público que trabaja el tema de las finanzas rurales —en particular, el crédito para la pequeña agricultura— no sea una entidad bancaria o financiera. Como vimos, Indap es un organismo del Ministerio de Agricultura que se dedica a fomentar el desarrollo de la pequeña agricultura a través de diversos programas, uno de los cuales se centra en la entrega de créditos directos (primer piso) y ofrece mecanismos para motivar a los intermediarios a trabajar en dicho sector (segundo piso).

Con el actual sistema de gestión, Indap no genera pérdidas, no requiere de nuevas asignaciones presupuestales para cubrir sus operaciones de crédito. Sin embargo, para sus actividades de segundo piso, sobre todo para el BAF —un subsidio directo a las entidades financieras—, recurre al presupuesto público. El costo del BAF lo

---

<sup>14</sup> Para varios de los entrevistados en Chile fue muy importante que Indap confiara la dirección de este tipo de programas, luego de la crisis, en una persona que proviene del sector privado (mundo cooperativo) y que tiene mucho reconocimiento en él.

asumen los contribuyentes y es autorizado por el Congreso en el debate presupuestal. Es un monto pequeño (US\$ 2 millones en el 2005 y US\$ 3 millones en el 2006), pero gracias a este mecanismo, no afecta las cuentas de Indap ni compite con las colocaciones directas de la institución. Este instrumento —o mejor dicho, subsidio— es posible dado que Indap es un organismo cuyo financiamiento proviene del presupuesto público. Además, el marco institucional en el que Indap se desempeña le permite subsidiar la tasa de interés de sus colocaciones de primer piso. A diferencia de las instituciones financieras, no tiene la obligación de mantener provisiones, ni utilidades que repartir a posibles accionistas. Al mismo tiempo, los costos operativos relacionados con el funcionamiento de la institución y con la evaluación de cada crédito no provienen del negocio crediticio sino de la asignación presupuestal que recibe. Respecto al capital utilizado, este constituye un fondo revolvente que puede ser complementado con las asignaciones anuales que recibe la institución. Estos factores en conjunto se traducen en que el dinero asignado a las colocaciones de primer piso y los ingresos que éstas generan se encuentran disponibles en su totalidad, lo que permitiría explicar la capacidad que tiene Indap para subsidiar la tasa a la que realiza sus colocaciones.

El hecho de que Indap sea un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura y que no tenga un directorio (lo que sucedería de ser un banco público), le permite tener mayor flexibilidad en sus operaciones. Para el caso del BAF, por ejemplo, en la medida en que el Congreso apruebe anualmente un presupuesto institucional que permita la aplicación de ese instrumento, y que el Poder Ejecutivo no se oponga a la disposición, es posible realizar el gasto que implica la subvención de las operaciones realizadas en este programa (una medida que sería muy difícil de sostener si fuera una institución autofinanciada). Por otro lado, no ser un banco público tiene algunos aspectos negativos, tales como la falta de autonomía y la mayor exposición a la presión política. En el caso del primero, por ejemplo, el castigar la cartera incobrable es bastante más sencillo siendo un banco que siendo un órgano de línea, donde se requiere incluso de la firma de altos funcionarios —caso por caso— para lograr proceder a este tipo de medidas. Esto genera problemas tanto para Indap y su economía como para los propios deudores, quienes nunca lograrán salir del sistema. Respecto al segundo, la ausencia de un órgano interno de control y de toma de decisiones —como un directorio— significa que el manejo de la institución pueda realizarse de manera discrecional. No existen mecanismos dentro de la institución que impidan que esta pueda ser manejada con un criterio político. Sin embargo, la existencia de una oposición política consolidada en el Congreso, así como de medios de prensa ávidos de exponer casos de corrupción y malos manejos, sirve como un mecanismo de control de la institución.

El sistema político en Chile, en el que existen dos bloques políticos consolidados, permite que dentro del Poder Legislativo exista siempre una bancada de oposición importante, con capacidad de investigar las denuncias de corrupción que puedan aparecer. Por otra parte, la importancia de la ciudadanía en el buen funcionamiento de las instituciones del Estado y el buen uso de los fondos de los contribuyentes se traducen en una prensa interesada en difundir tanto las buenas experiencias como los fracasos.

La recuperación de las colocaciones por una redefinición de Indap, fruto de las críticas y escándalos de la prensa y de la presión del Congreso para evitar el uso político, nos muestra dos hechos de suma importancia. El primero es que las instituciones del sector público sí pueden reformarse y cambiar. El segundo es que es importante reconocer que las entidades públicas sí pueden ser fiscalizadas, tanto por los órganos de control como por los compromisos políticos y la oposición (Congreso), y por la

presión y monitoreo de la prensa y de la sociedad civil. ¡No siempre son tan malos los escándalos!

### ***Abriendo camino para la complementariedad público-privada: el bono de articulación financiera (BAF) y el fondo de administración delegada (FAD)***

En Indap hay no sólo una suerte de ampliación de actividades desde únicamente el primer piso hacia ese primer piso más un segundo piso, sino que este es un segundo piso interesante pues no es sólo una fuente de fondos para los intermediarios (que es lo clásico) sino que tiene además un componente de subsidio directo. La idea del subsidio no es nueva, pero sí lo es la noción de que lo que hace el subsidio es eliminar una de las condiciones que inhiben el desarrollo de las finanzas rurales, como los costos de transacción que han de asumir los prestamistas para realizar cada colocación. Estos costos son bastante obvios: los clientes están dispersos, en extensiones amplias y no siempre bien comunicados, dado el tipo de actividad se requiere de una evaluación especializada (el ingeniero), se requiere también de un mínimo de seguimiento (visitas), etc. Todo esto se traduce en mayores costos (menos eficiencia por analista de crédito, más costos operativos, como combustible y vehículos, mayor especialización o necesidad de contratar especialistas, etc.), costos que además poseen un componente fijo importante (camioneta, ingeniero), por lo que sólo logran reducirse superando una escala mínima de operaciones, en particular en el caso de los pequeños productores, que requieren créditos por montos pequeños. Estos costos son costos incrementales respecto a los costos involucrados en las colocaciones de similar escala que hacen las entidades financieras en las plazas urbanas o periurbanas.

Como discutimos en el capítulo conceptual, el mercado de créditos no es un mercado que se ajusta por precios. Por ende, no es posible que estos mayores costos se traduzcan directamente en el costo del crédito, pues se caería en los conocidos problemas de selección adversa<sup>15</sup> o se saldría del mercado. Por ello, la propuesta de Indap consiste justamente en ofrecer al sector privado hacerse cargo de estos costos propios de las colocaciones en el sector de la pequeña agricultura.

Adicionalmente, Indap ha creado el primer FAD, una línea de fondos de segundo piso a la que pueden acceder los intermediarios financieros para colocarla en el sector agropecuario, que complementa al BAF, el subsidio directo a los intermediarios que busca compensarlos por los costos adicionales (respecto a una transacción urbana) que implica colocar en el medio rural. Ambos instrumentos buscan generar un vínculo de colaboración entre los fondos públicos y los recursos privados. Sin embargo, Indap mantiene a la vez relaciones de competencia (incluso de competencia desleal) con las entidades privadas a través de sus actividades de primer piso,<sup>16</sup> una situación que complica la clara definición del tipo de vínculo que se quiere establecer con el sector privado.

Los instrumentos mencionados permiten superar las fallas del mercado que inhiben la oferta de financiamiento. Se han creado instrumentos que abordan las tres dificultades

---

<sup>15</sup> Es decir, si las tasas de interés (que cubren estos altos costos de transacción) son muy elevadas, los únicos proyectos que pueden pagar esas tasas (con su rentabilidad) son los más riesgosos; por ende, tasas muy elevadas llevan a carteras más riesgosas.

<sup>16</sup> Indap reconoce que cuenta con menos costos que los intermediarios para llegar a los clientes, ya sea por su red de agencias o por su amplio personal de campo (sobre todo aquél ligado a los servicios de asistencia técnica), pero además, subsidia directamente la tasa de interés que cobra a los pequeños agricultores entre ocho y diez puntos porcentuales.

identificadas en el financiamiento de la microempresa agropecuaria: los elevados costos de transacción; la alta percepción de riesgo; y la disponibilidad de financiamiento a bajo costo.<sup>17</sup> Indap promueve un sistema de financiamiento amplio y expedito para la pequeña agricultura campesina mediante el mantenimiento de su oferta de crédito directo y la ampliación de la oferta de financiamiento a través del fomento al crédito por parte de otros actores.<sup>18</sup> Un factor que permite a Indap ampliar la oferta de crédito es la situación de escasez de financiamiento que existe en el sector que atiende.<sup>19</sup> El vínculo con el sector privado mediante el BAF y el FAD permite ampliar el financiamiento a la pequeña agricultura tomando en cuenta que la ampliación de recursos de Indap está restringida por su dependencia del presupuesto público.

El BAF consiste en un subsidio que se paga por cada operación crediticia que una institución financiera —que opera bajo un convenio con Indap— brinda a un pequeño agricultor. Su propósito es financiar parte de los elevados costos de transacción que tiene una operación de microcrédito agrícola.<sup>20</sup> El objetivo del BAF es incrementar la disponibilidad de recursos financieros disponibles para la agricultura familiar campesina.<sup>21</sup> El subsidio del BAF fue de un millón de dólares en el año 2004, dos millones en el 2005 y tres millones en el 2006, con los que en el primero de los años se logró que las instituciones financieras realizaran operaciones de financiamiento cercanas a los US\$ 15 millones, habiendo llegado a US\$ 32.6 millones para el año 2005 y a 42.8 millones para el año 2006, cifras muy superiores al nivel de menos de dos millones de dólares que registraba el bono en el año 1998.<sup>22</sup> Además, está el hecho que de cinco instituciones financieras que participaron del programa en el año 2000, en el año 2004 dicho número se había elevado a veinte, aunque debemos mencionar que el aumento se explica por la mayor cantidad de cajas de ahorro y crédito y de ONG que participaron, pues el número de bancos involucrados se mantuvo igual.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Indap (2006a).

<sup>18</sup> Indap (2006b).

<sup>19</sup> Indap (2006a).

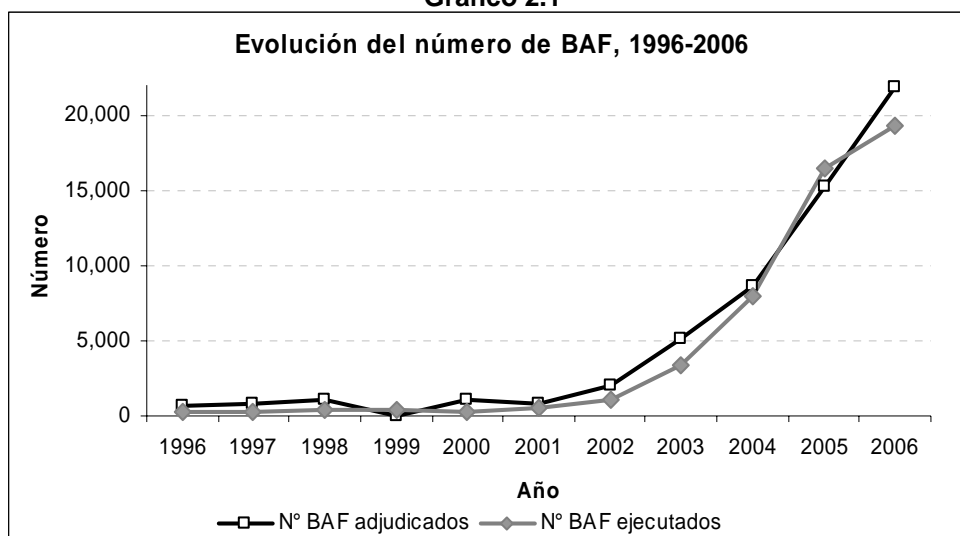
<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> Alide (2002).

<sup>22</sup> Entrevista a Pablo Coloma en documento de J. P. Lacoste (2006).

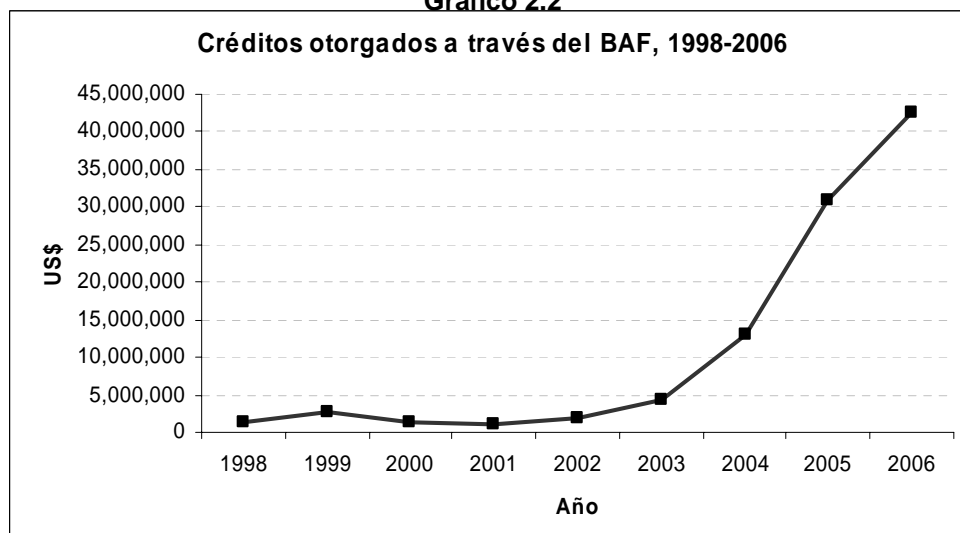
<sup>23</sup> Indap (2006c).

**Gráfico 2.1**



Fuente: Indap.  
Elaboración: IEP.

**Gráfico 2.2**



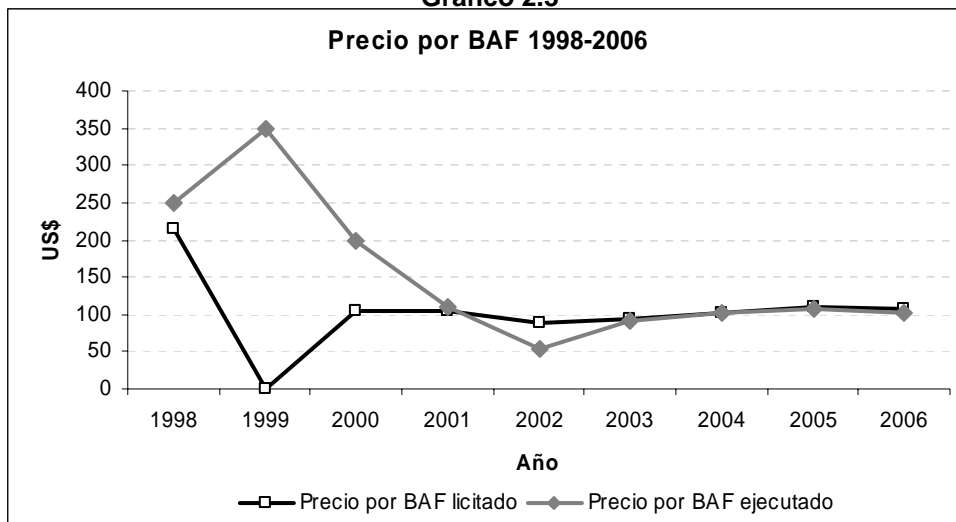
Fuente: Indap.  
Elaboración: IEP.

Sin embargo, además del subsidio en sí, lo interesante que ofrece el BAF es su sistema de asignación, que se basa en una subasta competitiva entre los intermediarios usuarios del bono. Lo típico sería que Indap definiera un monto de subsidio por transacción, pero esto condenaría al sistema a fracasar. El monto del subsidio entregado mediante el BAF se define a través de una licitación en la que participan todas las instituciones financieras que tienen convenio con Indap. En cada licitación las instituciones se adjudican un número determinado de cupos, así como un monto establecido de subsidio. El subsidio es desembolsado una vez que las instituciones financieras han rendido cuenta sobre las colocaciones comprometidas, y en caso no se rinda la totalidad de cupos adjudicados, se paga una multa.<sup>24</sup> Esto permite que —en la medida en que las instituciones van aprendiendo cómo trabaja el

<sup>24</sup> PPT “En la construcción de un sistema de financiamiento para la pequeña agricultura: la experiencia de Indap”, Pablo Coloma.

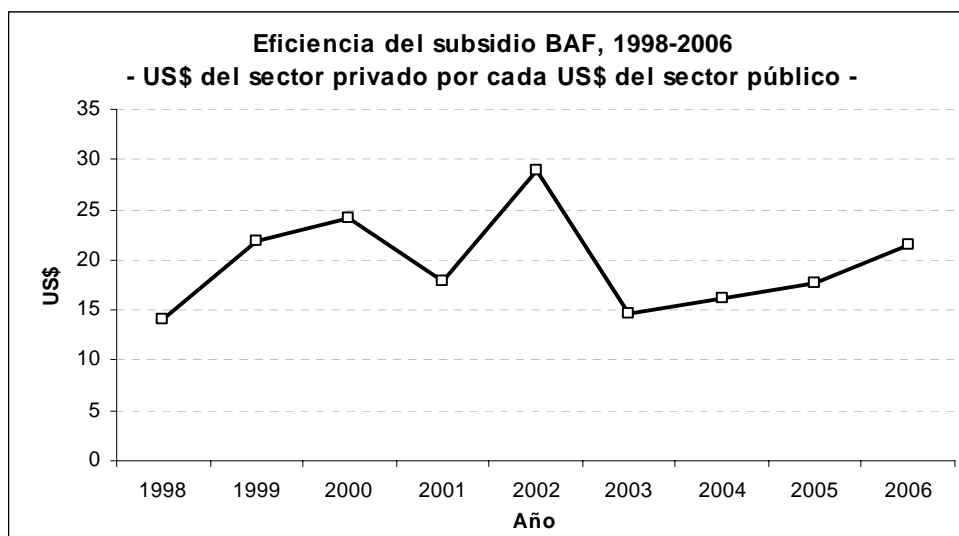
mercado y adquieren experiencia en él— exista cierto grado de competencia por el subsidio, que se traduce en una mayor eficiencia del gasto en subsidios. Además, la existencia de una multa por no colocar todos los cupos en el segundo piso sirve de mecanismo para evitar metas irrealizables en las licitaciones. Las cifras indican que por cada dólar que Indap ha entregado mediante el BAF, las instituciones financieras privadas han entregado US\$ 21 de crédito para los agricultores en el 2006 (ver gráfico 2.4). Parte de este resultado se debe a que el precio promedio del bono ha descendido. De un precio promedio mayor a los US\$ 300 en 1999, ha ido reduciéndose hasta alcanzar en el año 2005 los US\$ 112, y en el 2006 cerca de US\$ 100, a la vez que el número de operaciones ha aumentado de menos de mil operaciones en 1998 a más de 19 mil en el 2006, con un monto promedio de US\$ 2,210.

**Gráfico 2.3**



Fuente: Indap.  
Elaboración: IEP.

**Gráfico 2.4**



Fuente: Indap.  
Elaboración: IEP.

Sin embargo, una limitación del BAF es que el mecanismo es “ciego”, pues no realiza ninguna distinción entre los diferentes montos que puede tener un préstamo, ni los diferentes costos asociados a las diferencias en la ubicación y trabajo previo de algunos agricultores, a pesar de que estas características representan diferentes costos de transacción para las instituciones financieras. Las características actuales del BAF no distinguen dentro del grupo objetivo a los clientes que podrían tener menores costos de transacción para las instituciones financieras. Aún no se ha incorporado al cálculo del subsidio factores relacionados a los costos de transacción de cada cliente (tales como la experiencia previa con el cliente, la facilidad de acceso al predio del cliente para la supervisión, entre otros), por lo que para las instituciones financieras puede existir un incentivo a concentrarse en los mejores y más grandes clientes.

Finalmente, es necesario recordar que la existencia del BAF es posible debido a que Indap es parte del Ministerio de Agricultura, lo que implica que anualmente tiene una partida presupuestal. De no ser así, el subsidio tendría que ser financiado a partir de los beneficios generados por otros programas de la institución, lo que tendría implicancias sobre la cobertura y sostenibilidad del mecanismo.

El fondo de administración delegada (FAD) es un fondo rotatorio cuya administración se licita entre bancos y cooperativas de ahorro y crédito. Las instituciones administradoras pagan una baja tasa de interés por el uso del fondo y deben repartir anualmente al fondo una parte de la ganancia que genere la cartera de créditos. Además, el fondo tiene un mecanismo de cobertura de riesgo que se activa cuando las pérdidas de cartera superan un límite definido como aceptable en el proceso de licitación.<sup>25</sup>

Una vez adjudicado, el fondo se transfiere íntegro a las instituciones y debe utilizarse como fondo rotatorio durante tres años para el financiamiento de colocaciones a microempresas agrícolas. A partir del cuarto año y hasta el quinto, el fondo se devuelve de acuerdo al flujo de recuperaciones de créditos en cartera.<sup>26</sup>

Para el año 2004, el saldo promedio del FAD fue de US\$ 1,145,751, que generó ingresos para el fondo de US\$ 60,388, los que corresponden a los intereses del fondo y el 20% del margen obtenido que se repartió al fondo.<sup>27</sup> A partir de este saldo promedio podemos resaltar que el FAD es un mecanismo de gran utilidad para incluir en el sector agropecuario a instituciones pequeñas, que de otra forma tendrían un capital limitado o insuficiente para trabajar en el sector. Para el caso de las instituciones financieras con amplia disponibilidad de fondos, el volumen del fondo es poco atractivo, a pesar de contar con un mecanismo de cobertura de riesgo.

## **Retos para el futuro**

Indap enfrenta grandes retos para lograr una estrategia armónica que le permita mantener a la vez una disciplina financiera, una propuesta de creciente relación con el sector privado y de ampliación del grupo de clientes rentables para los intermediarios privados, y una orientación a influir en las condiciones de vida y producción de los pequeños agricultores chilenos. Son retos numerosos y muy complejos.

---

<sup>25</sup> Indap (2006a).

<sup>26</sup> PPT “En la construcción de un sistema de financiamiento para la pequeña agricultura: la experiencia de Indap”, Pablo Coloma.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

Probablemente las metas intermedias sean las relevantes y no los grandes enunciados. Pero es claro que coordinar estas acciones entre sí, con las otras actividades que promueve Indap y con la política general del gobierno, no es una tarea simple y puede llevar a que se pierdan algunos de los logros del proceso actual que vive la institución.<sup>28</sup>

Uno de los retos clave es cómo profundizar el BAF e ir mejorando su focalización. Distinguir los diferentes niveles de costos de transacción a partir de una identificación más precisa de los tipos de agricultores es un requisito para lograr un gasto más eficiente y una mayor cobertura. Sin embargo, el objetivo de largo plazo no debería ser únicamente mejorar la implementación del BAF, sino desarrollar un sistema de financiamiento de la actividad rural agropecuaria que no dependa de los fondos públicos para su existencia.

Si bien hemos descrito los mecanismos de control existentes, estos son externos. Los mecanismos que existen podrían funcionar cuando sea “demasiado tarde”, es decir, una vez que se hayan dañado la imagen y las relaciones de la institución, o que ya se hayan tomado las malas decisiones y se hayan asumido malos compromisos. Mientras que los mecanismos de control descritos aseguran que los tropiezos saldrán a la luz y serán corregidos, los mecanismos de control interno pueden evitar que estos sucedan.

#### **Línea del tiempo de la política financiera rural de Chile**

- 1986** Se promulga la **Ley General de Bancos**. Con esta ley se retorna de un sistema de “capitalismo popular” a un sistema privado en el ámbito financiero.
- 1989** Se promulga la nueva **Ley Orgánica del Banco Central de Chile** que establece el nuevo papel que debe cumplir el instituto emisor en relación con regular y cautelar la estabilidad del sistema financiero.
- 1990** Se promulga la **Ley Orgánica de Indap, ley 18910**, mediante la que se reducen los subsidios directos y las líneas de financiamiento de primer piso al sector agropecuario.
- 1993** Se modifica la **Ley Orgánica de Indap, ley 19913**.
- 1998** Se implementa el **bono de articulación financiera en Indap**.
- 2000-2010** Se establece la **política de desarrollo agropecuario para este periodo**, la cual considera fomentar un rol activo de tres instituciones del Estado: el Indap, el Banco Estado de Chile y Corfo, así como incentivar el papel de los bancos privados mediante un financiamiento de segundo piso a través de Corfo, Fogape y el Banco Estado.

<sup>28</sup> Por ejemplo, la actual presidenta de Chile señaló durante su campaña electoral que no era conveniente ejecutar garantías de aquellos que tuvieran deudas impagas con el Indap, lo que es una señal complicada para los intermediarios que evalúan la posibilidad de colocar en la pequeña agricultura.