



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
CRÉDITO PIGNORATICIO
Y PRENDA INDUSTRIAL
SIN DESPLAZAMIENTO
(DICREP)**

**MINISTERIO DEL
TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL**

JUNIO 2002

**SÍNTESIS EJECUTIVA N° 10
CRÉDITO PIGNORATICIO Y PRENDA INDUSTRIAL SIN DESPLAZAMIENTO.
DIRECCIÓN DE CRÉDITO PRENDARIO (DICREP)
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: M\$15.579.227**

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a resolver situaciones de carencias económicas que demanden personas con dificultad de acceso al mercado financiero formal y/o proteger a las personas que en situación de emergencia económica acudirían a un mercado informal caracterizado por la usura.

1.2 Propósito

Personas con necesidades financieras, con dificultades de acceso al sistema financiero formal, obtienen préstamo de dinero respaldado por una prenda.

1.3 Población Objetivo

La población objetivo del programa está determinada por aquellas personas en edad de trabajar que posean o no una actividad productiva, sean hombres o mujeres, con carencias económicas, pero con la posibilidad de tener un bien prendable y con dificultades de acceso al sistema financiero formal. No existe una cuantificación ni estimación de la población potencial ni objetivo.

1.4 Población Beneficiaria

Los beneficiarios actuales del crédito pignoraticio son personas que se acercan a una oficina de la DICREP y presentan un bien a preñar. No existe calificación previa de la persona que solicita el crédito pignoraticio. La población beneficiaria disminuyó en un 25,3% entre los años 1998 y 2001, alcanzando a las 281.265 personas en este último año. Estos beneficiarios son el 95% de los atendidos por el programa.

La población beneficiaria de los créditos con prenda industrial sin desplazamiento aumentó en un 25% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a las 862 personas en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa.

El Programa consiste en la facultad única y monopólica que da el Estado para otorgar créditos a personas que lo requieran contra una prenda.

El Programa inició sus actividades en 1920 y está a cargo de la Dirección General de Crédito Prendario, órgano de carácter autónomo dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Funciona en todo el territorio nacional¹, a través de 18 agencias más la sede central en Santiago. El programa tiene dos componentes:

COMPONENTE 1: Personas naturales con emergencias financieras han obtenido préstamos en forma simple y oportuna, dejando prenda civil como garantía.

¹ Con excepción de la Tercera y Undécima Región.

Los préstamos son en dinero efectivo representativo de un porcentaje del valor de la prenda, debidamente tasada, por un máximo de \$50.000. Se otorgan por un periodo determinado de tiempo, al término del cual, previo pago del monto prestado, de sus respectivos intereses acumulados y de los gastos incurridos, se devuelve la prenda. La no devolución del préstamo autoriza a la institución a rematarla y pagarse del préstamo con lo obtenido del remate; si se produce un excedente, se devuelve al beneficiario.

COMPONENTE 2: Personas de escasos recursos que realizan actividades productivas en áreas o zonas que se definen como beneficiarias, sin acceso al sistema financiero formal, han obtenido créditos con respaldo de prenda industrial sin desplazamiento. El componente a partir del año 2001 se ha discontinuado. El panel no dispone de información que permita establecer si este componente se repondrá.

Las zonas se seleccionaron en función de los requerimientos de las Intendencias. La responsabilidad sobre la focalización recae en la Intendencia respectiva, la que por su conocimiento señala a quienes en su zona se les puede otorgar crédito de fomento productivo, principalmente, microempresarios necesitados de financiamiento.

Los préstamos son en dinero efectivo, correspondiente a un porcentaje del valor de la prenda, debidamente tasada, por un máximo de un millón de pesos. Se otorgan por un periodo determinado de tiempo, al término del cual, y habiéndose pagado el monto prestado, sus respectivos intereses y los gastos incurridos, se alza la garantía sobre la prenda. La no devolución del préstamo implica el remate judicial de la prenda, que consiste en el retiro de la Prenda por el tribunal. Esto debe estar avalado por la orden de un Juez generada a través de la demanda que la DICREP haya interpuesto contra el deudor. Posteriormente, se remata en dependencias de la DICREP, y se paga el préstamo con lo obtenido del remate; si se produce un excedente se devuelve al beneficiario.

1.6 Antecedentes Financieros.

El gasto del programa en el año 2001 alcanzó la cifra de MM\$14.254, presentando una disminución en el período 1998-2001 de un 15,8%. El servicio tiene como definición institucional el autofinanciamiento de su presupuesto anual.

El gasto administrativo del programa se distribuye en personal, que alcanza el 10% del gasto anual, mientras que el gasto en bienes y servicios de consumo fluctúa entre el 3.4% y el 10% de los gastos anuales.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

Respecto de la justificación del programa, ésta queda de manifiesto al existir personas fuera del sistema financiero que requieren financiamiento de emergencia por carencias económicas. El diseño es adecuado en relación al componente Pignoraticio, no obstante, existen diferencias entre la población objetivo definida para esta evaluación, que corresponde a personas sin acceso al sistema financiero formal; la definida en el DFL N°16/1986, donde se habla de personas de escasos recursos; y la definida en la misión institucional, que habla de toda persona que lo solicite.

El segundo componente, Prenda Industrial sin Desplazamiento, no tiene una estructura que lo sustente. La selección de los beneficiarios se produce en organismos externos a la DICREP, a través de las intendencias, y no se ha diseñado una actividad que permita verificar la capacidad de pago de los potenciales beneficiarios del crédito.

El programa presenta indicadores adecuados a nivel de propósito. Sin embargo, para algunos indicadores no se registra en forma sistemática la información para medirlos, y para otros no existe el

instrumento de recolección. Con todo, la información permite entregar mediciones a nivel de componentes de la mayoría de los indicadores elaborados en este nivel.

2.2 Organización y Gestión.

En el ámbito de organización se producen problemas estructurales que interfieren en el logro del propósito del Programa, debido a la rigidez en términos de la calificación y tipo de contrato del personal² y los problemas de la estructura organizacional. Lo anterior hace que el Programa no responda a la forma moderna y eficiente que existe en las instituciones privadas que incluyen en sus acciones el otorgar préstamos a personas naturales. El caso más ejemplificador de esto es que la función de Finanzas no está formalmente definida, por lo que muchas de sus actividades están distribuidas en varios departamentos de la DICREP. Esta situación provoca insuficiencias en la gestión del Programa que afectan directamente a la eficiencia y eficacia de éste.

Al programa le falta definir procesos e indicadores adicionales para monitorear periódicamente la gestión de éste. Además, no existe un *Benchmarking*³ con la industria bancaria que provea de información para mejorar o definir nuevos procesos, lo que implica que no es posible mejorar la operación en términos de gastos administrativos y costos de prestación de servicios.

2.3 Eficacia y Calidad

En el Componente 1, créditos con garantía de prenda civil, (pignoraticio), se otorgaron un total de 551.193 créditos en el año 2001, lo que significa una disminución de 26.8% respecto del año 1998. Sin embargo, la tendencia a la baja cambia el año 2001 donde existe una leve recuperación respecto del año anterior.

Respecto a la calidad del servicio entregado por el crédito pignoraticio, existe información para los años 1999 y 2001 sobre el porcentaje de beneficiarios que se declaran "muy satisfechos" con el servicio, siendo estos porcentajes de 34% y 55%, respectivamente. Otro aspecto medido en la encuesta del 2001 se refiere al monto otorgado, el cual es considerado por un 61% de los beneficiarios como "insuficiente". En el año 2001 el monto promedio otorgado fue aproximadamente de unos \$17.000.

En el caso del componente 2, créditos con garantía de prenda industrial sin desplazamiento, se otorgaron 862 créditos en el año 2000, siendo éste el último año de operación. En este sistema de créditos hay una baja cobertura⁴ y una deficiente focalización, la que se constata por la alta morosidad que presenta.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

El gasto del programa con relación al presupuesto asignado fluctuó entre un 96% y 98% en el período de evaluación lo que se considera adecuado, a excepción del año 1999 donde el gasto llegó a sólo 84% del presupuesto.

Los ingresos operacionales que se generan por los intereses cobrados por préstamos han disminuido en 10,6% durante los años 1998 y 2000. El 2001 aumentaron levemente, alcanzando los MM\$2.680. También existe un riesgo latente de pérdida patrimonial producto de la ausencia de seguros sobre el 75% de los bienes entregados en prenda (MM\$22.812).

² Regulado a través del DFL N° 16/1986

³ Benchmark: comparación de procesos y resultados con los mejores desempeños de empresas u organizaciones con las cuales se compara.

⁴ La cobertura es de solo 0,5% considerando el universo de Microempresarios de 422.482. Este dato se extrajo de Serplac Metropolitana, con datos de la Declaración de Rentas 1998, SII.

El porcentaje de recuperación de prendas en garantía es de un 86% en el año 2001, notándose un descenso en este indicador a partir del año 1999 en que alcanzó un 92%. Este indicador da luces respecto a la relación entre menor recuperación y la menor posibilidad que tiene la institución de otorgar créditos. Además, los 28 meses de plazo máximo para pagar un crédito pignoraticio, a través de la modalidad de prórrogas, hace que este indicador se afecte cada año. En cuanto al promedio de días de cobro de los créditos, éste ha oscilado entre 320 y 431 durante el período de evaluación. En el año 2001 alcanzó los 404 días, lo que influye directamente en la capacidad de otorgar créditos por el efecto que tiene esta situación en la liquidez de la institución.

El crédito prenda industrial sin desplazamiento no cuenta con una estructura que lo sostenga. El panel señala que falta una actividad de cobranza, fundamental en este tipo de créditos. Como resultado, la morosidad de estos créditos es alta. La medición al mes de Octubre del año 2001 arroja un 51% de morosidad.

Eficiencia

El tamaño estructural que posee la DICREP (Activos y planta de funcionarios) tiene costos de administración superiores al nivel que le permita solventar el actual fondo crediticio. La relación entre el gasto de administración o de apoyo, respecto del capital prestado alcanza el 12,33% del total de gastos del programa, siendo superior varias veces (4 veces) al observado en las instituciones financieras formales (3,12%).

En términos del nivel de excedentes, éste ha ido decreciendo en el tiempo; en particular, se han producido pérdidas en los últimos 2 años. Los resultados para los años 2000 y 2001 son de MM\$ -62,634 y MM\$ -398,035, respectivamente. Este hecho es importante, porque no ha habido incremento de presupuesto para la DICREP en los últimos años, por lo que las inversiones y las pérdidas son descontadas del presupuesto de los fondos destinados a los préstamos del próximo período presupuestario, provocando una baja en el capital destinado a la actividad crediticia comprometiendo el logro del propósito de la institución.

Por último, en el periodo 1998-2001, el costo promedio total por beneficiario del programa pasa de \$4.200 en 1998 a \$6.000 el año 2001, incrementándose en un 42,4% en el período. Este se explica porque adicionalmente al efecto de aumento de los gastos de administración se suma el efecto de un menor número de beneficiarios.

En síntesis, desde el punto de vista de eficiencia no se logra una gestión equilibrada en función de los ingresos y capital prestado; es decir, sus gastos y estructura son superior al nivel mínimo que debería tener la DICREP en función del nivel de ingresos y préstamos que realiza esta institución. Esta tendencia queda reflejada principalmente en los últimos dos años.

No obstante lo anterior, hay que tomar en cuenta que el programa funciona con una serie de restricciones que rigidizan su gestión financiera (en términos de aumentar colocaciones, diversificar productos, endeudamiento).

2.5 Principales Recomendaciones Priorizadas.⁵

1. Estudiar la dependencia de la DICREP y el posible cambio a empresa pública independiente. Junto a ello, sería necesario un ajuste en el marco legal, normativo e institucional que permita realizar estos cambios propuestos en el estudio.

En este contexto, se sugiere precisar la población objetivo del programa para hacerla consistente en el marco de su misión institucional, objetivo estratégico, y propósito del programa. Luego, realizar un estudio de los beneficiarios para constatar si se está llegando a la población objetivo definida.

2. Tomando en consideración las definiciones que se adopten en el punto anterior, eliminar o modificar el Componente de Prenda Industrial. Las razones de la propuesta de eliminar este componente se debe a su baja cobertura y a las limitaciones de la institución para hacer el seguimiento y gestión de cobranza. Manteniendo los recursos en el Pignoraticio se lograría una mayor cobertura y los recursos estarían invertidos en créditos en que la institución tiene vasta experiencia y recupera 100% la inversión.

En el caso de modificarlo, se recomienda bajar el monto máximo para estos créditos a \$200.000 para financiar esencialmente capital de trabajo. En forma previa a lo anterior, se debe focalizar con precisión a los usuarios que se quiere beneficiar con estos créditos. Se debe exigir una breve justificación técnica económica para (1) justificar el destino del crédito y (2) verificar la capacidad de pago.

3. Mejorar el acceso de la población al Programa, para tener una llegada más directa a los usuarios que actualmente no tienen acceso a los servicios de la DICREP. Sólo se entrega atención en 15 ciudades. Una solución posible es hacer convenios con instituciones con las cuales se pueda realizar alianzas estratégicas para ofrecer los servicios en forma económica y ad hoc a la demanda.
4. Efectuar o introducir modificaciones en las condiciones en que se otorgan los préstamos pignoraticios:
 - Definir plazo de pago menor a seis meses y que el usuario de un préstamo tenga la posibilidad de pagar sus créditos en forma parcializada y preestablecida;
 - Reducir el número de prórrogas de tres a dos veces;
 - Transformar la tasa de interés simple en compuesta, de manera de hacer comparables la tasa de interés con las del mercado financiero, y fijarlas considerando las tasas de mercado, la liquidez y el financiamiento de los gastos incurridos por la DICREP en ese momento.

Lo anterior, significará que un usuario pueda pagar antes de los seis meses y que pueda tener la oportunidad de prorrogar su pago una vez más y en forma excepcional una segunda vez. Todo esto permitirá aumentar la cobertura de beneficiarios del programa mejorando de esta forma su eficacia.

5. Proveer de profesionales con un perfil más adecuado a las necesidades de la institución. Dicho objetivo puede lograrse capacitando a las personas que actualmente trabajan en la institución.
6. Adoptar una estructura de funcionamiento y organizacional similar a la de la banca privada, la que ha demostrado alto grado de eficiencia operativa en los últimos años. Esto implica el estudio de un modelo de atención de clientes y de espacios requerido para su operación interna. De lo

⁵ El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

anterior surgirían alternativas de diseño, tipo de construcciones y tamaño de la infraestructura necesaria en todo el país.

7. Invertir en tecnologías tanto de apoyo a los procesos crediticios, comunicaciones y control de Gestión (balance Scorecard⁶). Lo anterior, incluye la compra de equipamiento computacional y capacitación en esas tecnologías, de manera que puedan ser el soporte de la estrategia operativa del programa y de la producción y prestación de servicios al usuario.

⁶ Utilizado por Correos de Chile en su Gestión 2001. Esta tecnología de gestión consiste en la gestión por actividades inductoras de eficiencia operativa. Es decir, se identifican los procesos, personas y factores externos que afectan a la gestión y se las ordena jerárquicamente en función de una lógica vertical de causalidad, de forma de identificar las actividades que están fuera de estándar y poder conocer el proceso, la persona o el factor que no cumplen con los estándares definidos como meta. Esto generalmente se realiza mediante programas especializados, que monitorean, evalúan e informan a los directivos, mandos intermedios y hasta supervisores sobre los ámbitos de su competencia.