

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN  
RESPONSABLE**

**JUNIO 2002**

  
GOBIERNO DE CHILE  
DIRECCIÓN GENERAL DEL CRÉDITO PRENDARIO  
Oficina de Planificación

ORD.: N° 117/  
ANT.: Respuesta Institucional  
Informe Final Evaluación  
Programa  
MAT.: Remite observaciones.

Santiago, 28 JUN. 2002

**DE: SEÑOR DOMINGO FUENZALIDA FERNÁNDEZ  
DIRECTOR GENERAL DEL CRÉDITO PRENDARIO**

**A: SEÑORA MARCELA GUZMÁN SALAZAR  
JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO**

1. Junto con saludarle, adjunto remito a usted la respuesta de la Dirección de Crédito Prendario, DICREP, al Informe Final preparado por el Panel de Evaluación del Programa Sistema de Créditos Pignoratícios y Prenda Industrial sin Desplazamiento.
2. Luego de un detallado análisis del Informe, el Servicio ha elaborado la respuesta con la participación del equipo directivo, el coordinador de la evaluación y del Auditor Institucional.
3. Lo anterior para su posterior envío a la Señora María Teresa Hamuy, Jefa del Departamento de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos.

Sin otro particular le saluda atentamente,

  
**DOMINGO FUENZALIDA FERNÁNDEZ  
DIRECTOR GENERAL**

DFP/AYS/cst  
c.c. Sra Mónica Bustos, MINTRAB

**Distribución:**

- Departamento Jurídico
- Departamento de Auditoría
- Dirección General
- Oficina de Planificación
- Oficina de Partes

## **Observaciones al Informe Final Evaluación de Programa Crédito Pignoraticio y Prenda Industrial sin Desplazamiento**

La Dirección General del Crédito Prendario, DICREP, valora la iniciativa de evaluación que ha desarrollado el gobierno a través de la DIPRES respecto de sus programas públicos y sobre esta institución y presenta, a continuación, las observaciones que le merece el resultado logrado.

1. La primera consideración general que se formula incide en el marco lógico elaborado entre el panel y la institución, en enero de 2002, en el cual se definen el Fin, el Propósito y la Población Beneficiaria de la DICREP.

Esta institución, luego de confrontarlas con su marco legal, manifestó su disconformidad con estas premisas fundamentales de la investigación. En efecto, estando el estudio en la etapa de elaboración, se solicitó al panel que las referidas definiciones fueran sustituidas porque ellas no se adecuaban al marco legal ni se tuvieron presentes por la institución durante el período cubierto por la evaluación, los años 1998-2001 (Observaciones al Segundo Informe de Avance, mayo 2002) y además, porque la naturaleza institucional se consideraba erróneamente como un programa del sector financiero y no como un servicio público crediticio orientado universalmente a personas de escasos recursos.

El Informe Final no recogió estas objeciones razón por la cual la DICREP se vio en la necesidad de hacer una reserva sobre la validez del marco lógico y de las inferencias de la evaluación (Observaciones Finales al Informe Final, de 06 de junio de 2002). En él se analiza la pertinencia de la metodología empleada y se declara que las conclusiones y recomendaciones sólo serían útiles, aún cuando adolecieran del defecto de ilegalidad mencionado, si descontextualizadamente pudieran ellas ser adaptadas a la legislación orgánica que rige a la institución.



GOBIERNO DE CHILE  
DIRECCIÓN GENERAL DEL CRÉDITO PRENDARIO

Finalmente, el 23.06.2002 se solicitó a la DIPRES que considerara las precisiones al documento final entregado con esa fecha, alguna de las cuales fueron acogidas;

2. El cuanto a los servicios de créditos pignoraticio y con prenda industrial sin desplazamiento, esta investigación logra una metódica, sistemática, seria y confiable descripción de la realidad institucional y una acertada relación del desarrollo de la actividad que constituye la función principal de esta entidad;
3. Entre los grandes temas críticos que cruzan transversalmente el Informe Final se encuentran equivocaciones centrales de apreciación que, a continuación, se señalan, a fin de hacer mérito y justicia a lo que ha sido la institución históricamente respecto del crédito pignoraticio iniciado en 1920:
  - a) **La consideración de la DICREP como Programa.-** La Dicrep fue analizada no como servicio público sino como programa que contiene dos componentes, el crédito pignoraticio y el crédito con prenda industrial, que si es programa propiamente tal.

Las precisiones hechas por la DICREP no fueron acogidas por el panel. El propósito perseguido al hacerlas era que la consideración como programa se supeditara a la naturaleza jurídica de la institución. La observación del crédito pignoraticio con el enfoque señalado implicaba, talvés inadvertidamente, a nuestro juicio, una evaluación al 95% de la actividad de este servicio público (la función de Remates Fiscales no fue evaluada).

El crédito pignoraticio no es un programa por definición de la ley ni se comporta como tal porque, a diferencia de ellos, produce sus propios recursos, depende de la Ley de Presupuesto y tiene un marco legal de orden público que sólo le permite realizar aquello expresamente autorizado.

Por tanto, el Informe Final al no acoger la precisión institucional, se hizo inconsistente al considerar la actividad institucional como un Programa, toda vez que nunca esta institución ha cambiado su naturaleza jurídica de servicio público desde 1920, razón por la cual el panel no pudo precisar



GOBIERNO DE CHILE  
DIRECCIÓN GENERAL DEL CRÉDITO PRENDARIO

bajo qué norma y principios ni desde cuándo se habría producido algún cambio sobre su condición institucional.

A modo de graficar lo expuesto, en la página 12, punto 2. Justificación del Programa se lee textual "que en 1920 el tema de los empréstitos con prenda fue tratado como función de una institución del Estado y no como hoy se conoce como un PROGRAMA". Es evidente que no existe sustento legal y administrativo que avale este aserto, ni que baste que el panel lo establezca para que el servicio deba considerarse un programa, menos aún si la presente es una evaluación ex post de los años 1998-2001;

- b) **Fin, Propósito y Población Beneficiaria.-** La DICREP tiene por Fin señalado en la ley orgánica, el Satisfacer la necesidad - reconocida como pública - de poder acceder al crédito pignoraticio por personas de escasos recursos que cuenten con una garantía prendaria suficiente.

Su Propósito es, que Personas de escasos recursos tengan un expedito acceso al crédito del Estado mediante la garantía de una prenda. Respecto su Población Beneficiaria, hay que precisar que dado que la actividad o servicio del crédito pignoraticio debe ser realizado bajo las características de universalidad, indeterminación y no discriminación y como operaciones continuas, uniformes, obligatorias y permanentes, por ser un servicio público, los beneficiarios son necesariamente todas las personas que se acerquen a una oficina de la Dicrep y presenten un bien a preñar, sin que pueda existir a su respecto discriminación alguna.

El panel no admitió la adecuación solicitada por la DICREP de los Fines, Propósitos y Población Beneficiaria a los establecidos por la ley.

El propósito de la institución era que la evaluación realmente considerara los objetivos que rigieron el accionar institucional durante los años 1998-2001 evaluados y además, que no existiera la desalineación entre el Fin y la Misión con el Propósito establecido en este estudio, como bien se consigna en el informe.

Para graficar esta equivocación puede constatarse lo establecido en la página 7, punto 2.6 Principales Recomendaciones Priorizadas, Recomendaciones que no involucran recursos adicionales, (i) Redefinición y Cuantificación del Grupo de Beneficiarios Objetivo y Estudio de Focalización, Fundamento y Recomendación, así como en la página 31, punto 1.1.2, Lógica Vertical de la Matriz del Marco Lógico, párrafo quinto;

- c) **La Focalización de los Beneficiarios.-** El panel evaluó el período 1998-2001 bajo el marco lógico inicialmente acordado, que requiere de indicadores y de definiciones sobre el Fin, Propósito y Población Beneficiaria, que adolecen de los defectos ya comentados.

En general, la introducción de la variable de servicios con diseño especial priorizando población usuaria, es útil a futuro, pero, debe tenerse presente que ella no debería estar comprendida en la evaluación por cuanto no fue prevista ni considerada en el período evaluado, ya que surgió gracias al contacto con la metodología de esta evaluación. Su implementación, por lo demás, es muy difícil, puesto que la institución no desea hacer distinciones discriminatorias entre sus usuarios que signifiquen en la práctica contravenir el principio de la igualdad ante la Ley.

De haberse acogido las modificaciones propuestas a la trilogía Fin, Propósito y Población Beneficiaria, sería evidente que existe en la actualidad una imposibilidad técnica de realizar la actividad focalizadamente como se menciona, puesto que el único requisito que exige la DICREP a los usuarios para acceder al crédito pignoraticio es, la tenencia de una prenda que constituya garantía. Es este requisito único lo que hace posible que la tramitación del beneficio sea oportuna y simple.

En el caso del Programa de Prenda Industrial, si es posible hacer esa focalización de beneficiarios. De hecho es una práctica habitual del programa. A este tema se asocia recursivamente, la evaluación de gestión en torno a indicadores de eficacia/eficiencia, calidad y economía, todos los cuales por lo dicho, parten de una premisa inconsistente relativa a la operación del crédito en los años evaluados;

- d) **La evaluación de la Dicrep bajo la referencia de una institución financiera.**- La Dicrep fue analizada inicialmente como una organización propia del ámbito financiero, sin considerar la especial naturaleza y operación del servicio. Así se analizaron los resultados de 1998 a 2001 y se aplicó el marco lógico en función de esta premisa, obteniéndose los resultados y conclusiones de la evaluación. La institución en estudio fue vista en ese período bajo el prisma de conceptualizaciones, herramientas de análisis, mediciones, ejes de comparación de eficiencias y organización y estructura, propias de una actividad bancaria del sector privado.

Este enfoque fue rechazado por la Dicrep porque ella no tiene dicha naturaleza y características, ya que pertenece al sector público, es un servicio del Estado, tiene un carácter monopólico, sirve el crédito público, y posee un fuerte componente social y un componente financiero que sin duda se desea desarrollar.

Se hace reconocimiento del esfuerzo del panel por acercar las posiciones y relativizar sus primeros resultados y conclusiones, aunque se mantiene la estructura equivocada a que se refiere este letra como trasfondo lógico del análisis;

- e) **Las Recomendaciones no están a la altura de las Conclusiones.**- Otro tema que se releva bajo crítica es la falta de concordancia entre las Conclusiones y Recomendaciones. En efecto, éstas no dan cuenta de lo que en aquellas reconoce el panel respecto a que las fortalezas de la DICREP permiten superar sus debilidades si se la libera de las restricciones legales presupuestarias que le impiden actualmente obtener financiamiento fresco que requiere para satisfacer su fin institucional en mejor forma y superar las ineficiencias en la gestión.

Se gráfica esta materia en la página 65, punto 2. Organización y Gestión, párrafo segundo, que reconoce **“falta de presupuesto tanto de la actividad crediticia como de la inversión en modernización”** y que **“ la infraestructura que posee este programa soporta varias veces el capital actualmente prestado”** y concluyen **“lo que indica un alto nivel**



**GOBIERNO DE CHILE  
DIRECCIÓN GENERAL DEL CRÉDITO PRENDARIO**

de ineficiencia estructural que tiene como origen un gasto de administración o de apoyo demasiado elevado comparado con el capital crediticio operado en la actualidad". La frase anterior, leída en positivo, quiere decir que si se contara con el financiamiento suficiente las ineficiencias anotadas serían superadas por el mayor volumen de colocaciones que no significarían mayores costos dada la capacidad ociosa actual que reconoce que existe el panel. Según la institución, el principal problema y el tema central de su gestión es la falta de financiamiento, cuestión cuya importancia se echa de menos entre las recomendaciones del panel y que debió de consignarse con preeminencia entre ellas;

Finalmente, la DICREP considera que esta evaluación es muy útil para los efectos de modernizar el servicio. Su tarea será recoger, más allá de las anteriores observaciones, las recomendaciones que se avengan con su marco legal y que sirvan como orientaciones en lograr modificaciones del marco legal que conlleven a una mejora substancial en la gestión y extensión de los beneficios que reporta a sus usuarios.

La Dirección General del Crédito Prendario agradece la disposición de los consultores del panel y a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda la disposición dialogante y su permanente deferencia hacia este servicio del Estado.

Santiago, 28 de Junio de 2002



**DOMINGO FUENZALIDA FERNANDEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DEL CREDITO PRENDARIO**