

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014 | 2018

POR UN CHILE RURAL INCLUSIVO

INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO



INDAP
Ministerio de Agricultura

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014 | 2018

POR UN CHILE RURAL INCLUSIVO

INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

INDAP
Ministerio de Agricultura



**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014-2018
POR UN CHILE RURAL INCLUSIVO**

INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO | INDAP

OCTUBRE, 2014

EDICIÓN
INDAP

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Unidad de Diseño Fucoa. Ministerio de Agricultura

IMPRENTA

10.000 EJEMPLARES

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	4
SECCIÓN 1: ANTECEDENTES	7
1. INDAP: SU MANDATO Y SU HISTORIA	8
2. EL PROGRAMA DE GOBIERNO COMO MARCO GENERAL DE LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE INDAP	10
SECCIÓN 2: DIAGNÓSTICO Y TENDENCIAS: LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA, EL MUNDO RURAL E INDAP	13
I. LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y EL MUNDO RURAL	14
1. EL CONTEXTO SECTORIAL Y SU EVOLUCIÓN	14
2. EL MUNDO RURAL Y LOS TERRITORIOS	19
3. LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y LAS ECONOMÍAS RURALES	22
4. LOS PUEBLOS ORIGINARIOS	40
II. EL INDAP: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL	44
1. LA POBLACIÓN POTENCIAL DE INDAP	44
2. LA PLATAFORMA DE INSTRUMENTOS PARA LA ATENCIÓN DE SUS USUARIOS	45
3. PRESUPUESTO	47
4. COBERTURA	51
5. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	53
6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	54
SECCIÓN 3: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA ACCIÓN DE INDAP HACIA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y EL MUNDO RURAL EN EL PERÍODO 2014- 2018	55
I. MISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA EL PERÍODO 2014 - 2018	56
II. PRINCIPIOS Y VALORES INSTITUCIONALES	58
III. LOS ÉNFASIS PARA EL PERÍODO 2014 - 2018	59
A. LOS ÉNFASIS DE LA ESTRATEGIA DE FOMENTO	62
1. UNA ESTRATEGIA DE FOMENTO ECONÓMICAMENTE INCLUYENTE EN LOS TERRITORIOS	62
2. EL TERRITORIO: UNA UNIDAD PARA LA PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN	64
3. POTENCIAR UN DESARROLLO SOCIALMENTE INCLUYENTE: MUJERES Y JÓVENES	66
4. PUEBLOS ORIGINARIOS	69
5. EL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE: PRODUCTIVIDAD Y SUSTENTABILIDAD EN LA ESTRATEGIA DE FOMENTO	70
B. LOS ÉNFASIS DE INTERVENCIÓN	71
1. UNA PLATAFORMA DE INSTRUMENTOS FLEXIBLE Y DE CALIDAD	71
2. EL DESARROLLO DEL RIEGO Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: UNA TAREA DE HOY PARA ASEGURAR EL FUTURO	75
3. MERCADO INTERNO: UNA OPORTUNIDAD A INTEGRAR EN LA ESTRATEGIA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR	78
4. LA AMPLIACIÓN DE LA ASOCIATIVIDAD: UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA EL ÉXITO DE ESTA ESTRATEGIA	80
5. LA INNOVACIÓN COMO EJE CENTRAL DE LA INTERVENCIÓN	81
C. LOS ÉNFASIS DE LA GESTIÓN	82
1. LA REVISIÓN Y PUESTA AL DÍA DE LA LEY ORGÁNICA DE INDAP	82
2. SERVICIOS DE CALIDAD Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS DE LA INSTITUCIÓN	82
3. GESTIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS: INDAP EN RED	83
4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL Y TERRITORIOS	84
5. MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS	85
6. LOS CONSULTORES EXTERNOS: UN SOCIO ESTRATÉGICO	86
7. GESTIÓN CON BASE A RESULTADOS	87

PRESENTACIÓN



LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE INDAP para el período 2014 - 2018 contienen las definiciones básicas que guiarán a la actual administración en el perfeccionamiento de sus programas y acciones, así como en la revisión de la organización institucional. Su definición busca contar con un cuerpo de conceptos y enfoques tras los cuales se asignarán los recursos humanos, materiales y financieros de la institución durante este período.

Para tal efecto, hemos tomado la decisión de elaborar estos Lineamientos recogiendo e integrando la experiencia, visión y propuestas provenientes de múltiples actores vinculados directamente con la Agricultura Familiar Campesina (AFC), así como de otros actores externos relacionados con el sector rural. Con ello buscamos alimentar una reflexión respecto al quehacer de INDAP, entendiendo que hoy no basta con que las decisiones sean técnicamente adecuadas, sino que también éstas deben ser socialmente legítimas. Esto implica una preocupación especial por la “manera” de decidir.

Bajo este enfoque, entre julio y octubre del presente año se llevaron a cabo encuentros que convocaron a alrededor de 300 personas representantes del mundo de los jóvenes, las mujeres y los pueblos originarios; de las organizaciones gremiales de la Agricultura Familiar Campesina; de los Consejos Asesores Regionales (CAR), instancia de representación de los usuarios de INDAP; de los consultores de los distintos servicios y programas de INDAP; de los funcionarios y funcionarias de la institución, tanto del nivel central, como de las regiones y las áreas; y de las asociaciones de funcionarios. Este ciclo se cerró con un diálogo al cual se convocó a profesionales de vasta trayectoria del medio nacional, académicos y representantes de organismos internacionales vinculados al sector agrícola y rural (Anexo 1). En paralelo, se procesó la información recogida durante las visitas y reuniones realizadas por las autoridades institucionales en las regiones y los territorios durante los primeros seis meses de gobierno, donde se dialogó con alrededor de 1.500 personas, incluyendo a autoridades representantes de los municipios rurales. Finalmente, se hizo una revisión de las propuestas entregadas a las autoridades de INDAP por organizaciones campesinas y otros actores, así como de los estudios y materiales de diagnóstico existentes sobre la

actual realidad de la AFC y los programas de INDAP. Todo ello permitió configurar una visión más precisa acerca de la situación actual, lo cual ha constituido un valioso insumo para el diseño de estos Lineamientos Estratégicos.

Todo este proceso ha permitido ajustar y enriquecer la primera versión del documento presentada en el mes de junio y que constituyó el punto de partida de los múltiples debates. Sin perjuicio de lo anterior, debemos señalar que conjugar las distintas miradas no ha sido una tarea fácil, considerando que existe una gran diversidad de planteamientos, incluso al interior de un mismo grupo de actores. Ello nos ha exigido transitar con gran flexibilidad, pero al mismo tiempo con decisión, para lograr definiciones claras acerca de lo que debemos hacer en estos cuatro años.

La versión final del documento que se presenta a continuación es fruto de este proceso, a lo cual es necesario agregar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la sección relativa a los pueblos originarios se presenta de manera general y preliminar en este documento, pues en los Talleres realizados en el mes de julio se acordó que las definiciones estratégicas del quehacer de INDAP con relación a los pueblos originarios serían profundizadas a través de un proceso de talleres participativos que se desarrollarán en los distintos territorios. En virtud de ello, las definiciones que de allí emanen se consignarán en un texto complementario que formará parte integrante de este documento de Lineamientos Estratégicos de INDAP para el período 2014 - 2018.

En segundo lugar, INDAP no parte de cero. La trayectoria institucional tiene un gran valor pues ha permitido acumular buenas y malas experiencias vividas a lo largo de estos años. Es desde allí que se construyen los Lineamientos Estratégicos 2014 - 2018, potenciando las buenas experiencias, corrigiendo las áreas deficitarias y removiendo los problemas heredados. El reconocimiento de la historia lo hemos adoptado como un principio básico para la construcción de estos Lineamientos, pues así valorizamos la experiencia individual y colectiva de todos los funcionarios, consultores y productores que trabajan junto a INDAP.

En tercer lugar, es importante tener en consideración que los tiempos de una administración son generalmente más cortos que aquellos requeridos para la instalación y maduración de los procesos de transformación y consolidación que se quiere impulsar. Por tal razón, si bien el horizonte temporal de estos Lineamientos corresponde a los cuatro años del actual gobierno, se puede adelantar que una parte de su impacto se hará visible sólo en los años posteriores a la presente administración.

El resultado esperado de todo este ejercicio no solo es un documento, sino que también es un proceso que tiene un valor en sí, pues ha permitido construir una reflexión estratégica al interior de la institución, en estrecha articulación con otros actores comprometidos con el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina y el mundo rural.

Para que las ideas se hagan perceptibles, es necesario que ellas se encarnen en hechos reales; en hechos materiales. Ese es el gran desafío de los próximos años. Esperamos que estos Lineamientos Estratégicos sirvan para mejorar nuestra comunicación con el mundo de la AFC y para incrementar el impacto del quehacer de INDAP y de otros organismos relacionados con las actividades productivas y sociales que realizan los habitantes rurales y los productores campesinos del país.

Nuestro compromiso es hacer una gestión pública eficaz, que esté legitimada por los resultados de la acción y por la existencia de un diálogo permanente con nuestros usuarios y con la sociedad civil del mundo rural. De esta manera queremos hacer nuestra contribución para enfrentar las desigualdades productivas, sociales y territoriales que todavía existen en Chile y cuya reducción es indispensable para avanzar hacia una sociedad más democrática, más justa y más integrada. ■

OCTAVIO SOTOMAYOR ECHENIQUE
DIRECTOR NACIONAL



SECCIÓN 1: ANTECEDENTES

ANTECEDENTES

1. INDAP: SU MANDATO Y SU HISTORIA

EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO es una institución dependiente del Ministerio de Agricultura cuya creación y mandato están establecidos por la Ley Orgánica 18.910, modificada por la Ley 19.213. En el marco de este cuerpo legal, el Instituto se define como un servicio descentralizado que tiene por objeto: *“promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”*. Bajo este mandato, se faculta a la institución para desarrollar una amplia gama de acciones relacionadas con el desarrollo productivo y rural y se define la condición de sus beneficiarios¹.

INDAP fue creado en noviembre de 1962 y desde aquella época su mandato y recursos han estado dirigidos hacia el apoyo a la Agricultura Familiar Campesina del país, siendo una institución única en su género entre los países de la región. En su historia más reciente, y con distintos énfasis, INDAP ha desplegado un gran esfuerzo para generar mejores condiciones para hacer partícipe a la Agricultura Familiar Campesina de los procesos de desarrollo y modernización del sector agrícola y rural, buscando reducir las asimetrías con un sector moderno, dinámico y capitalizado, representado por las medianas y grandes empresas del sector². En este esfuerzo INDAP ha experimentado una significativa expansión de sus recursos y de su cobertura de atención. Ello se ha acompañado con la creación de nuevos instrumentos y con el impulso de un proceso continuo de crecimiento y modernización.

Sin embargo, Chile, el mundo rural y la Agricultura Familiar han cambiado, colocando a la institución frente a nuevos desafíos que requieren de una alta capacidad de adaptación. La participación ciudadana es hoy una condición para el éxito de las políticas públicas; ello implica el desarrollo de “habilidades blandas” entre los profesionales que trabajan en todos los niveles de la institución, de modo de asegurar la legitimidad y pertinencia de sus programas y acciones. Por otra parte, en los últimos años han surgido nuevos temas que requieren de nuestra atención: el cuidado del medio ambiente, la integración de las mujeres y de los jóvenes a la producción económica, la visión y las demandas de los pueblos originarios, la organización de los productores, el desarrollo económico rural no exclusivamente agrícola, el enfoque territorial y local, la inserción en los mercados y la agregación de valor, entre muchos otros. Todos ellos configuran una serie de ámbitos nuevos que obligan a un replanteamiento de la agenda institucional de los próximos años. ■

¹ Ley 18.910 Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1990.

² Los documentos que definieron el marco de políticas de INDAP en su historia reciente, fueron: *Período 1994-2000: INDAP, Camino al 2000. Lineamiento Estratégico*; *Período 2000-2006: Apoyo al Diseño e Implantación de un Proyecto de Cambio para el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario*; *Período 2006-2010: Programa de Trabajo de Gobierno para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina*; *Período 2010-2014: Plan Estratégico 2010-2014, Comprometidos con el Mundo Rural*.



LOS PRINCIPALES ÉNFASIS DE LAS POLÍTICAS HACIA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN LA HISTORIA RECIENTE

1990 - 1994

- Nueva Ley de INDAP que incluye el concepto de “campesino” ampliando de esta manera la definición de los usuarios potenciales.
- Ampliación del acceso de los agricultores familiares a los subsidios del Estado; importante expansión del presupuesto y la cobertura (la más significativa de su historia reciente).
- Primeras iniciativas de acceso a programas de riego y forestación, y desarrollo de la asociatividad.
- Amplio debate y primera modernización del Programa de Transferencia Tecnológica.

1994 - 2000

- Gran énfasis en la modernización productiva de la Agricultura Familiar Campesina, con un fuerte sello en la empresarización, el desarrollo de negocios, la competitividad, y el mercado.
- Fuerte impulso a la asociatividad con un enfoque empresarial.
- Segunda etapa de modernización del Programa de Transferencia Tecnológica y creación de nuevos instrumentos e iniciativas; entre otros, el PRODESAL, SIRDS, Programa de Inversiones; Turismo Rural; Sabores del Campo; la Expo Mundo Rural.
- Se impulsa una reforma organizacional que crea, entre otros, un sistema de Planificación institucional desde la Agencia de Área hasta el Nivel Central.
- Significativa modernización de la infraestructura en todos los niveles institucionales y desarrollo de las comunicaciones.

2000 - 2006

- Se promueve con fuerza la disciplina financiera en el otorgamiento de los créditos.
- Se promueve la bancarización para ampliar las opciones de financiamiento de la AFC y se promulga la Ley de Avaluos.
- Se inicia un esfuerzo por fomentar los encadenamientos con la industria, lo que empieza a generar el germen del futuro Programa de Alianzas Productivas.
- Se coloca un fuerte énfasis en la articulación de la Agricultura Familiar Campesina con los mercados de exportación.
- Se desarrolla el modelo de atención integral en las Agencias de Área.

2006 - 2010

- Énfasis en el desarrollo de una gestión de excelencia; entre otros, se perfecciona el modelo de atención en la Agencias de Área y se desarrolla un Plan de Mejoramiento de la Calidad.
- Se mantiene y profundiza el énfasis en la lógica de la competitividad de la Agricultura Familiar Campesina.
- Se coloca un fuerte énfasis en la lógica de rubros en el diseño de los instrumentos y la atención a los usuarios, con un sello de especialización.
- Se crea el Programa de Alianzas Productivas.

2010 - 2014

- Se incrementa el presupuesto y la cobertura de los Programas PRODESAL y PDTI.
- Se amplía la cobertura del Programa Alianzas Productivas.
- Fin de la Bancarización.
- Incorporación del rubro artesanía
- Creación del Programa “Esta es mi Tierra” (regularización de títulos de dominio)

2. EL PROGRAMA DE GOBIERNO COMO MARCO GENERAL DE LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE INDAP

LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2014-2018 se enmarcan en las definiciones establecidas en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet³, y en este contexto, en los lineamientos del Ministerio de Agricultura establecidos en la primera cuenta pública del 21 de mayo de 2014⁴.

La definición basal del Programa, que se hace extensiva y vinculante para todos los servicios, es que la tarea fundamental para los próximos años será la lucha contra la desigualdad, pues ella coloca un freno para el desarrollo armónico y sustentable de Chile.

En este contexto, una primera definición del Programa de Gobierno en el ámbito sectorial, es que el país cuenta con grandes condiciones para convertirse en una nación relevante en materia de producción de alimentos. Sin embargo, esto requiere de un proyecto inclusivo que incorpore a los agricultores familiares, a los jóvenes, a las mujeres y a los pueblos originarios. Este crecimiento inclusivo se relaciona directamente con el desafío de reducir la desigualdad, lo que se expresa en una opción por crear nuevos instrumentos, o mejorar los ya existentes, para promover el desarrollo productivo, económico y social de la Agricultura Familiar Campesina.

El Programa busca potenciar el recurso humano y brindar igualdad de oportunidades para que los agricultores familiares puedan acceder a la tecnología, el financiamiento, los mercados y los recursos hídricos necesarios para la agricultura, en la perspectiva de mejorar la productividad y la competitividad de sus rubros productivos, atendiendo a las condiciones específicas de cada territorio. En este contexto, el Programa señala la necesidad de potenciar líneas de acción e instrumentos que faciliten la innovación, la inversión, el acceso a los mercados, el desarrollo del capital humano y la asociatividad. Especial énfasis se coloca en el acceso de los productores a los mercados, donde se establece la necesidad de avanzar en el mejoramiento de la calidad y diferenciación de los productos, a través de certificaciones y sellos de calidad que valoricen lo local, lo tradicional y lo campesino. Otro aspecto que se destaca especialmente, dice relación con la necesidad de enfrentar desde ya los efectos del cambio climático, dándole un fuerte impulso a la innovación tecnológica y fortaleciendo el acceso al riego

En el marco del Programa de Gobierno, la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento contiene un conjunto de instrumentos orientados a apoyar un proceso de transformación de la estructura productiva, colocando en valor nuevos emprendimientos en distintos sectores económicos, incluida la agricultura, que complementen la actual estrategia basada en bienes primarios⁵. En esta perspectiva, la Agenda propone una fuerte articulación público privada y un fortalecimiento de las cadenas de valor, incorporando a nuevos y más emprendedores. Este enfoque abre nuevas oportunidades para la Agricultura Familiar Campesina, en la medida en que ella logre ser parte de los encadenamientos agrícolas y rurales impulsados a través de esta Agenda, pudiendo así recibir los beneficios de las políticas e instrumentos de fomento e innovación que se desplegarán en los distintos territorios.

³ Bachelet, M. *Programa de Gobierno 2014-2018*. Santiago, octubre de 2013. Disponible en: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/ProgramaMB.pdf.zip>

⁴ Bachelet, M. *Mensaje Presidencial del 21 de Mayo 2014. Situación de la Administración de Estado; Cuenta Sectorial Completa*, Ministerio de Agricultura. Disponible en: http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_sectorial_ministerio-agricultura.pdf

⁵ Gobierno de Chile. *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento*. Santiago, mayo de 2014. Disponible en: http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_sectorial_ministerio-agricultura.pdf





SECCIÓN 2:

DIAGNÓSTICO Y TENDENCIAS:
LA AGRICULTURA FAMILIAR
CAMPESENA, EL MUNDO RURAL
E INDAP

I. LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y EL MUNDO RURAL

EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS el sector agrícola y rural ha experimentado profundas transformaciones. Junto a los innegables progresos que han sido el fruto de las políticas públicas implementadas en estos años, se aprecia la persistencia de un desarrollo heterogéneo y desigual, tanto entre territorios como entre sectores sociales. Reducir estas brechas constituye un gran desafío para INDAP y el mundo de la agricultura familiar. Otro de los nuevos desafíos que el sector deberá enfrentar en los próximos años está vinculado a los efectos generados por el cambio climático: hoy hay muchas regiones que experimentan una sequía que ya se prolonga por más de ocho años, a lo que se suman otros fenómenos climáticos cuya aparición inesperada y fuera de rango es cada vez más frecuente, generando grandes pérdidas (heladas, lluvias, granizos, otros). Asimismo, otras transformaciones de carácter social, tales como la progresiva desaparición de la frontera rural-urbana, el desarrollo de nuevos patrones de consumo orientados a los productos locales, sanos y con identidad, o la revalorización de las dinámicas territoriales en donde el campo pasa a ser un espacio de vida y no sólo de producción, abren también nuevas oportunidades y nuevos desafíos a la Agricultura Familiar Campesina.

1. EL CONTEXTO SECTORIAL Y SU EVOLUCIÓN

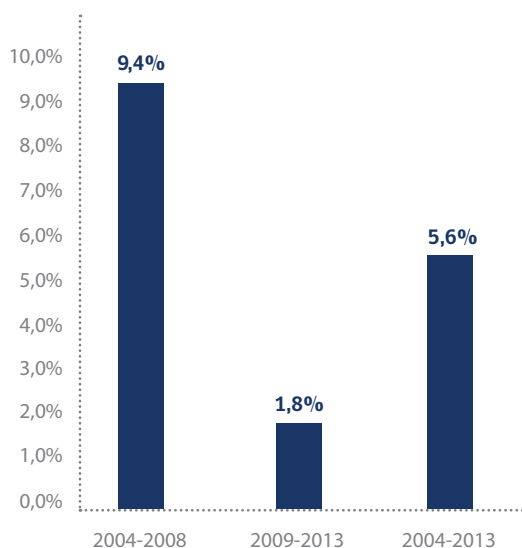
TODAS LAS CIFRAS SEÑALAN que en los últimos 10 años, la producción del sector silvoagropecuario, así como de la industria alimentaria muestra un comportamiento positivo, que en promedio, supera incluso al de otros sectores de la economía. En efecto, en los últimos 10 años, las cifras arrojan un crecimiento sectorial del 5,6% como promedio anual, lo cual se ubica por sobre el crecimiento promedio del conjunto de la economía en el mismo período (4,8%). Sin embargo, en los últimos cinco años se evidencia una baja significativa del crecimiento sectorial, que en promedio se ubica en torno al 2%. Si bien es cierto que esta diferencia se refleja también en el conjunto de la economía, en el sector agropecuario la caída es más marcada entre ambos períodos⁶.

Por otra parte, la participación del sector en el PIB nacional se ubica en torno al 2,7%, cifra que se eleva a un 8,5% si se considera lo que se denomina el PIB ampliado de la agricultura, donde se incluyen los encadenamientos productivos hacia adelante que ésta genera⁷.

⁶ ODEPA. *Panorama de la Agricultura Chilena*. Santiago, 2013; ODEPA. *Análisis Macrosectorial: PIB 2013 y Agricultura*. Santiago, abril de 2014.

⁷ En un reciente estudio se establece que la participación del PIB ampliado en el conjunto de la economía alcanzaría al 11,2%. Foster, W. y Valdés, A. *Propuesta Acerca de una Metodología y Cálculo del PIB Agrícola Ampliado en Chile, En Base a la Matriz Insumo Producto 2008*. Santiago, julio de 2013.

PIB SILVOAGROPECUARIO CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL



Desde un punto de vista regional, destacan por su contribución al PIB sectorial las regiones de O'Higgins, Bío Bío, Maule y Metropolitana, las cuales en conjunto aportan más del 60% del total⁸. Por otra parte, desde el punto de vista de los sectores productivos, destacan la fruticultura, silvicultura y agricultura (cultivos anuales), que en conjunto contribuyen con casi un tercio del PIB silvoagroindustrial⁹.

En cuanto al empleo, la categoría Agricultura y Pesca continúa siendo la fuente principal de ocupación en el sector, y en el año 2012 representó casi el 11% de los ocupados del país, lo cual equivale a un poco más de 830.000 personas. No obstante lo anterior, en el período 2000-2012 se evidencia una caída sostenida en la participación de los ocupados en la categoría Agricultura y Pesca respecto del total de ocupados en el país, acumulando un descenso de más del 25%. Entre otros factores, este fenómeno se asocia con una fuerte incorporación de tecnología en los procesos productivos, con una movilización de trabajadores hacia otros sectores de la economía, y con una tendencia de largo plazo que evidencia una disminución paulatina del empleo agrícola versus un crecimiento sostenido del empleo rural no agrícola (ERNA)¹⁰. Como contrapartida a este proceso, el sector presenta un crecimiento sostenido del índice de productividad laboral, fenómeno que se observa desde los años 2000, superando al conjunto de la economía en la evolución de este indicador¹¹.

En materia de comercio internacional, las exportaciones silvoagropecuarias continúan siendo un importante motor del crecimiento sectorial, y en el período 2004 - 2013, pasaron de un valor del orden de los US\$ 7.500 millones a más de US\$ 15.500 millones¹², con un crecimiento del 10,7% como promedio anual. Sin embargo al analizar los últimos cinco años de este período, se evidencia una caída importante en el ritmo de crecimiento. En términos de la estructura de las exportaciones, ésta se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, donde lideran los productos

⁸ ODEPA. *Análisis Macrosectorial: PIB 2013 y Agricultura*. Santiago, abril de 2014.

⁹ ODEPA. *Panorama de la Agricultura Chilena*. Santiago, 2013.

⁹ ODEPA. *Panorama de la Agricultura Chilena*. Santiago, 2013.

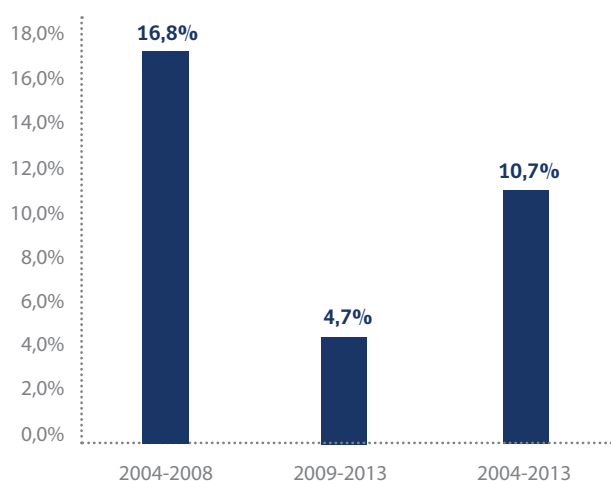
¹⁰ Faiguenbaum, S., Ortega, A. y Soto, F. (Coord). *Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina y El Caribe, Tomo II*. FAO-RLC, Santiago, Chile, 2013.

¹¹ ODEPA. *Panorama de la Agricultura Chilena*. Santiago, 2013.

¹² www.odepa.cl/estadisticas/comercio-exterior (consulta septiembre 2014)

forestales, la fruta fresca y los vinos y alcoholes, los cuales en conjunto representan el 73% del valor de los envíos sectoriales. Otro elemento a destacar es la evolución en la composición de las exportaciones desde el punto de vista de los niveles de agregación de valor: en 1990 el 53% de los envíos sectoriales estaban compuestos por productos primarios, y al terminar la década, éstos representaban solo el 39%¹³. En los últimos años la proporción de los productos primarios en el conjunto de la canasta exportadora del sector ha continuado descendiendo, aun cuando a un ritmo menor¹⁴.

EXPORTACIONES SILVOAGROPECUARIAS CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL



Desde el punto de vista de la ocupación del suelo, las principales cadenas que estructuran el sector son los cultivos anuales y las frutas, los cuales concentran un 66% y un 27% de la superficie útil, respectivamente. No obstante lo anterior, al efectuar el análisis desde el punto de vista del valor de la producción, la mayor concentración de éste se genera por lejos a partir de la fruticultura, seguido por la ganadería y la actividad forestal. Desde el punto de vista de la evolución de estas cadenas, la comparación del Valor Bruto de la Producción en el período inter-censal 1997-2007 permite distinguir tres grupos de rubros. El primero de ellos corresponde a aquellos que crecieron por sobre el 100% y está integrado por las carnes blancas (aves y cerdos), las viñas viníferas y la apicultura; el segundo grupo corresponde a aquellos que crecieron a ritmos de entre un 20% y 100%, e incluye a las frutas, las semillas, las flores y los productos lácteos. Finalmente, el tercer grupo exhibe una tendencia negativa o sin crecimiento y lo conforman los cultivos anuales, la ganadería caprina, las hortalizas, la carne bovina y los ovinos¹⁵.

¹³ Ministerio de Agricultura. *Memoria Período 2000 - 2006*. Santiago, marzo de 2006.

¹⁴ ODEPA. *Panorama de la Agricultura Chilena*. Santiago, 2013.

¹⁵ INDAP-Qualitas AC. *Estudio de Caracterización de la Pequeña Agricultura a Partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, Informe Final*. Santiago, mayo de 2009.



En resumen, las cifras globales señalan que en general el sector muestra un desempeño positivo y que las exportaciones constituyen un motor del modelo de desarrollo sectorial, no obstante que este dinamismo exportador se ha acompañado de un crecimiento sostenido de las importaciones agroalimentarias en los últimos 10 años; en efecto, mientras que las exportaciones sectoriales se han incrementado en un 180%, las importaciones han crecido en más de un 300%. Igualmente, el gasto en importaciones agroalimentarias ha pasado de representar un 35% del ingreso por exportaciones agroalimentarias en el año 2003, a más de un 50% en el 2013. Si bien Chile es un país que exhibe indicadores positivos en materia de seguridad alimentaria en comparación con otros países de la región, es importante llamar la atención sobre estas tendencias, considerando que este tema crecientemente se instala en las agendas de los países, entre otros factores, por la incidencia del cambio climático que en el futuro amenaza con comprometer la oferta de alimentos. ■



2. EL MUNDO RURAL Y LOS TERRITORIOS

EXISTE COINCIDENCIA entre los distintos actores, incluyendo a los propios habitantes rurales, en que este espacio ha experimentado importantes transformaciones en los últimos 20 años. Entre otros fenómenos, se ha producido una intensificación de las relaciones entre el mundo urbano y el mundo rural, llegando en ciertas zonas a desdibujarse las fronteras entre uno y otro. En el *“Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural”* de 2008 se señala que los avances en la infraestructura vial y las comunicaciones ha llevado a acortar las distancias entre el mundo urbano y rural, haciendo que la población rural se sienta más integrada y conectada. Esto ha tenido un fuerte impacto en la sociedad, el paisaje y la economía. Las cifras inter-censales reflejan una significativa ampliación de la cobertura de la electrificación rural (96%), el agua potable (42%), la telefonía rural y los medios de comunicación de masas como la televisión. A lo anterior se agrega el importante desarrollo de la red de caminos rurales, que ha permitido estrechar los vínculos urbano-rurales. Un reciente estudio de la población usuaria de dos de los más importantes programas de INDAP (PRODESAL y PDTI), los cuales integran a más de 130.000 usuarios, arrojó que el 100% de los hogares poseen alguna fuente de energía que proporciona acceso a energía eléctrica, casi el 40% cuenta con agua potable, el 85% posee teléfono celular y los tiempos medios a los lugares para hacer trámites, venta de productos y compra de insumos, varían entre 15 minutos hasta un máximo de una hora, para lo cual el medio de transporte más utilizado es el transporte público y los vehículos motorizados¹⁶.

“El mundo rural de hoy ya no es el de la miseria antigua, el de la pobreza, el analfabetismo, el abuso, la lejanía. La pobreza de ingresos se ha reducido de manera notable en la última década. Hoy todos tienen celular, televisión y viven a treinta minutos de sus trabajos, del consultorio, comercio o municipalidad. Esto crea realidades inéditas, integrando a personas y actividades antes desconectadas, pero suscitando también nuevas formas de exclusión, la de aquellos que permanecen ligados a las explotaciones de supervivencia y aquellos que existen en los márgenes de los nuevos territorios”.

PNUD. *Desarrollo Humano en Chile Rural*.
Santiago, julio 2008

2.1 POBLACIÓN RURAL

Según la actual definición de lo rural, las cifras del último Censo de Población y Vivienda del año 2012 indican que la población rural alcanza a 2.171.745 habitantes, lo cual representa un 13% de la población total¹⁷. No obstante ello, existe un debate entre los expertos respecto de la definición de lo rural, donde la utilización de otros criterios arrojan cifras superiores de población rural, las cuales van entre un 21% (OCDE) hasta un 35% (Banco Mundial). Este es un debate que quedó planteado en el documento *OECD Rural Policy Review of Chile*, en el cual se recomienda una revisión de la definición oficial para dar cuenta de las veloces transformaciones que están ocurriendo en la realidad rural y su interacción con el mundo urbano¹⁸.

¹⁶ Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. *Estudio de Caracterización Técnico Productiva de las Explotaciones del Segmento Productor Vulnerable de la Pequeña Agricultura Atendida por INDAP*. Facultad de Agronomía, septiembre de 2013.

¹⁷ INE. *Resultados del XVIII Censo de Población y VII de Vivienda, Cuadros Estadísticos*, Santiago, s/f. Se debe señalar que en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2014, la Presidenta Bachelet señaló que en el transcurso de la actual administración se repetirá el Censo de Población y Vivienda con el apoyo de Naciones Unidas, para efectos de subsanar los problemas detectados en el levantamiento de la información del año 2012. En razón de ello, los datos de población podrían experimentar ajustes posteriores.

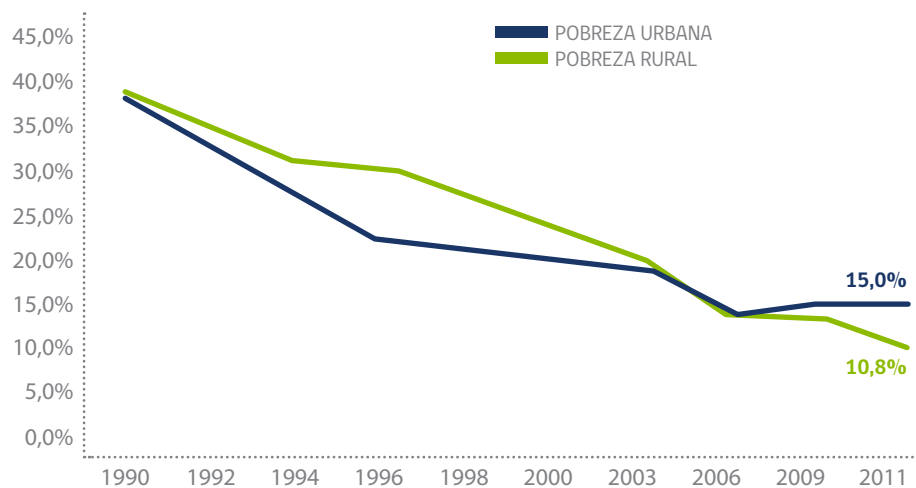
¹⁸ OCDE. *OECD Rural Policy Review of Chile*. Public Governance and Territorial Development Directorate, Territorial Development Policy Committee. Paris, 7 de abril 2014.



2.2 POBREZA Y DESIGUALDAD

En los inicios de los 90, la pobreza rural en el país alcanzaba a casi un 40% de la población y era levemente superior a los niveles de pobreza urbana. Esta diferencia se amplió hasta el año 1996, y de allí en adelante se observó un cambio de la tendencia que ha llevado a que en la actualidad, y por primera vez, la pobreza rural esté más de cuatro puntos porcentuales por debajo de la pobreza urbana, situándose en un 10,8%¹⁹. En términos comparativos, esta cifra coloca al país en el nivel más bajo de pobreza rural entre los países de América Latina y el Caribe²⁰, y junto con Brasil es el que ha experimentado los avances más significativos en los últimos 20 años. Entre 1990 y el 2011 la pobreza rural en Chile cayó en 28 puntos porcentuales.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN ZONA



¹⁹ Ministerio de Desarrollo Social. CASEN 2011. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Santiago, julio de 2012.

²⁰ Faiguenbaum, S., Ortega, A. y Soto, F. (Coord). *Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina y El Caribe, Tomo I*. FAO-RLC, Santiago, Chile, 2013.



A pesar de los logros alcanzados en materia de crecimiento económico, alivio de la pobreza y modernización de los espacios rurales, los niveles de desigualdad continúan siendo muy altos. Según los antecedentes que proporciona un estudio de FAO en esta materia, Chile avanzó desde el 7° al 5° lugar en una muestra de 14 países de América Latina y el Caribe, en un contexto en que la región es la que presenta los peores indicadores de desigualdad por ingresos de entre todas las regiones del mundo^{21 22}. Es decir, si bien Chile se encuentra en la mitad superior del ranking regional, en el contexto mundial se encuentra entre los peores del mundo.

Desde otra perspectiva, la desigualdad también es un fenómeno que se expresa entre territorios, donde se ha evidenciado que las oportunidades de desarrollo económico y bienestar para la población difieren entre regiones y zonas específicas, y en donde los territorios rurales corren en desventaja respecto de las grandes ciudades²³. Este fenómeno también fue constatado en el informe *OECD Rural Policy Review of Chile*, donde se señala que no obstante el buen desempeño alcanzado a nivel agregado, aún existen importantes desigualdades territoriales.

Otro antecedente relevante en la dinámica ocurrida en los últimos años se refiere a la creciente dependencia de los hogares rurales pobres de las transferencias del Estado. Un estudio basado en cifras de la década de los 2000 revela que la proporción de hogares pobres cuya principal fuente de ingreso son las transferencias, creció en más de un 170% entre el 2000 y el 2009, mientras que las restantes categorías exhibieron descensos importantes (cuenta propia, asalariados, diversificados). Esta constatación revela la importancia de estos subsidios, pero indica también la vulnerabilidad y equilibrio precario de este segmento de la población, donde en el largo plazo parece necesario buscar opciones de desarrollo auto sostenido²⁴.

Estos antecedentes llevan a una reflexión más de fondo respecto de los nuevos desafíos que se deben abordar en el futuro: reconociendo los importantes avances que el Chile rural ha alcanzado en los últimos 20 años, hoy cabe cuestionarse una idea de progreso basado sólo en indicadores globales, que invisibilizan la heterogeneidad existente al interior de los hogares, empresas y territorios. ■

²¹ Faiguenbaum, S., Ortega, C. y Soto, F. (Coord). *Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina y El Caribe*, Tomo I. FAO-RLC, Santiago, Chile, 2013.

²² En la primera parte de la década de los 2000, el coeficiente de Gini por ingresos a nivel rural en Chile alcanzaba a 0,507, pasando a un valor de 0,466 en la segunda mitad de esta misma década. El coeficiente de Gini en la UE alcanza a 0,304, en Japón 0,376 y en Australia 0,305. El promedio de los países de la OCDE es de 0,330.

²³ Berdegú, J. *Seminario Nuestro Chile Rural: Desafíos de una Nueva Estrategia*. Ministerio de Agricultura e INDAP, Santiago, mayo 2013.

²⁴ Echenique, J. *Pobreza Rural y Políticas Públicas en América Latina*, Tomo II, Capítulo VIII, *Caso Chile*. FAO, Santiago, Chile, 2013.

3. LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA Y LAS ECONOMÍAS RURALES²⁵

UNA MIRADA RETROSPECTIVA de la Agricultura Familiar Campesina permite constatar que en su historia reciente ésta ha evolucionado en forma heterogénea. Se debe reconocer que existe un segmento que ha experimentado avances de significación, los cuales en muchos casos han ido a la par con los sectores de mayor dinamismo. Es así que a principios de los años 90 las brechas entre el sector de medianos y grandes empresarios agrícolas y la Agricultura Familiar Campesina parecían insalvables, y era impensable que un productor familiar pudiera insertarse en los mercados internacionales, relacionarse directamente con la industria, manejar los protocolos de Buenas Prácticas Agrícolas, vender productos procesados con Resolución Sanitaria y Código de Barras, o elaborar productos gourmet para exponer en ferias regionales y nacionales.

Si bien es cierto que todo eso ha ocurrido en estos años y se podría pensar que las brechas se han cerrado, no es menos cierto que este proceso ha incluido a una fracción minoritaria de la Agricultura Familiar Campesina. Sin embargo, estos hechos demuestran que es posible avanzar para cerrar dichas brechas. En este contexto, sigue vigente el desafío de integrar cada vez a más productores familiares y territorios a los procesos de desarrollo económico y social, con una mirada amplia de las oportunidades y también de las barreras existentes en cada caso.

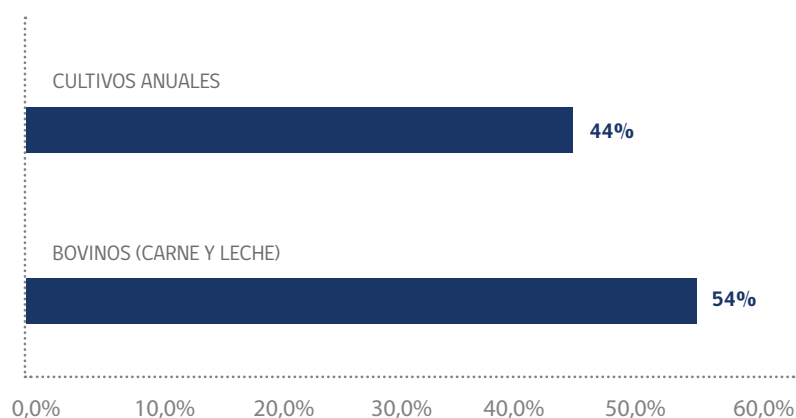
3.1 LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA CONTINÚA SIENDO UN ACTOR SOCIAL Y ECONÓMICO SUSTANTIVO

La Agricultura Familiar Campesina es un segmento social y económico de gran significación y es parte sustantiva del sector agrícola, la ruralidad y sus territorios. Representa un universo del orden de las 260.000 explotaciones, equivalentes a casi el 90% del total de unidades productivas del país; por lo tanto, desde el punto de vista de las familias productoras, la Agricultura Familiar Campesina es por lejos el estamento más relevante. Desde un punto de vista territorial, casi el 75% de la Agricultura Familiar Campesina se concentra entre las regiones del Maule y Los Lagos, y en su interior el mayor peso relativo está en las regiones de Bío Bío y la Araucanía.

²⁵ Las cifras presentadas en la presente sección se basan mayoritariamente en dos estudios elaborados a partir del último Censo Agropecuario de 2007, que en términos de órdenes de magnitud son plenamente coincidentes. El primero es el estudio *Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización Eficiente de las Políticas para el Sector de Acuerdo al VII Censo Agropecuario*, INDAP, Santiago, s.f., el cual ha aplicado dos de las variables de la Ley de INDAP –superficie máxima de 12 HRB y monto de activos inferior a 3500 UF– para segmentar al universo de la AFC. El segundo se denomina *Estudio de Caracterización de la Pequeña Agricultura a Partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, Informe Final*. INDAP-Qualitas AC, Santiago, mayo de 2009, que estratificó el universo de las explotaciones en función del Valor Bruto de la Producción (VBP), asumiendo que aquellas con VBP de hasta 2400 UF anuales corresponde a la AFC. Adicionalmente, cabe mencionar otros dos estudios que presentan una clasificación y cuantificación de este universo, también basadas en el último Censo Agropecuario. El primero de ellos establece una tipología de las explotaciones del Censo en base al tamaño de éstas dimensionadas en HRB, efectuado el corte para la AFC en las 12 HRB; a partir de ello se estima un universo de casi 265.000 explotaciones pertenecientes a la AFC, equivalente al 90% del total (FAO. *Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007*. Santiago, Chile, 2009). El segundo estudio establece una clasificación de las explotaciones del Censo a partir de tres variables: (a) la dedicación de los miembros del hogar al trabajo en el propio predio; (b) la participación de los ingresos prediales en el ingreso familiar, y; (c) las escalas de operación. En este trabajo se construye una tipología con tres categorías, de las cuales tres corresponden al universo de beneficiarios de INDAP, las cuales arrojan un universo potencial equivalente al 84% de las explotaciones clasificadas (Jara, E., F. Modrego, J.A. Berdegué y X. Celis. *Empresas agrícolas en Chile: Caracterización e implicancias para las políticas de innovación y competitividad en el sector agroalimentario*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, 2009). Finalmente, se debe señalar que en el Informe de evaluación de los programas de INDAP, realizado por la Consultora AGRARIA para DIPRES, se llevó a cabo una estimación del universo potencial de la AFC basada en los antecedentes del Censo, la cual arroja una cifra de casi 240.000 explotaciones equivalentes a un 80% del total de explotaciones. (AGRARIA. *Evaluación de Programas de INDAP* Santiago, agosto de 2014).

Desde un ángulo económico, este segmento contribuye con el 22% del Valor Bruto de la Producción que genera la agricultura chilena, posee el 25% de los activos, controla el 41% de la superficie expresada como Hectáreas de Riego Básico y el 38% de la superficie regada, y contrata el 33% de los asalariados agrícolas, proporción que se incrementa a más del 60% al considerar el autoempleo. En términos de los principales rubros agroalimentarios, controla el 40% de la superficie de cultivos anuales y más del 50% de las existencias de ganado bovino (producción de carne y leche).

PARTICIPACIÓN DE LA AFC EN LA SUPERFICIE Y EXISTENCIAS GANADERAS DE LOS PRINCIPALES RUBROS ALIMENTARIOS (%)



Desde un punto de vista evolutivo, tomando como referencia el período inter-censal 1997-2007, se evidencia sin embargo una pérdida de peso relativo. En efecto, en esos años el número de explotaciones pertenecientes a este estrato se redujo en un 10% y se verificó una caída de 8 puntos porcentuales de su participación en el Valor Bruto de la Producción generado por el conjunto de la agricultura, pasando de un aporte de 30% en 1997 a 22% en 2007. Igual tendencia se observa a nivel de las explotaciones medianas, y una tendencia inversa en las grandes explotaciones las que elevaron su participación en el Valor Bruto de la Producción en 14 puntos porcentuales, pasando de 26% en 1997 a 40% en 2007. Este retroceso se evidencia con mayor fuerza en los segmentos más pequeños de la Agricultura Familiar Campesina, donde es probable que la agricultura haya perdido peso frente a otras fuentes de ingreso de las familias. No obstante lo anterior, las cifras indican que en un contexto de muy fuerte crecimiento del Valor Bruto de la Producción de la gran agricultura, la AFC ha logrado mantenerse con un decrecimiento de su producción de "sólo" ocho puntos porcentuales en el mismo período. Se observa entonces que los órdenes de magnitud reflejan un fenómeno acotado y más bien se podría argumentar que la AFC es un segmento que tiende a permanecer, a pesar de las fuertes tendencias a la concentración que se evidencian en el conjunto del sector.

Con relación a los niveles de productividad alcanzados, las cifras agregadas revelan importantes desafíos: una estimación aproximada de este parámetro a partir del VBP/ha generado en la explotación, considerando la superficie útil de la misma, arroja un promedio de \$ 260 mil/ha, cifra que es 4 y 8 veces mayor, en el caso de la mediana y grande agricultura, respectivamente. Ello revela bajos niveles de generación de valor a partir de la explotación, lo cual es probable que no solo esté asociado con la baja calidad de los recursos productivos, sino que también con otros factores tales como el bajo nivel de capitalización de las explotaciones y las dificultades de acceso a financiamiento y a tecnología; entre otros. Todos estos factores constituyen desafíos a abordar en los próximos años²⁶.

Al efectuar una comparación en cuanto a la disponibilidad de recursos, las cifras revelan profundas diferencias entre la Agricultura Familiar Campesina y la gran agricultura. En promedio, la AFC dispone de una superficie útil de alrededor de 17 hectáreas físicas, que corresponden a 3 HRB. Como contrapartida, en las grandes explotaciones esta cifra se ubica por sobre las 2.000 hectáreas físicas, que equivalen a casi 300 HRB; es decir una proporción de 1 a 100. En cuanto a la superficie bajo riego, la Agricultura Familiar Campesina alcanza un valor promedio de 2 hectáreas, mientras que las grandes explotaciones poseen una superficie promedio de riego de 156 ha; es decir, una proporción de casi 1 a 80. Una tendencia similar se observa en cuanto al nivel de capitalización de las explotaciones, donde el valor de los activos de la Agricultura Familiar Campesina alcanza solo a los \$ 27 millones, mientras que en las grandes explotaciones esta cifra llega a casi \$ 9.000 millones, lo cual significa un factor multiplicador de más de 300.

3.2 LA DIVERSIDAD DE SISTEMAS PRODUCTIVOS, RUBROS Y HOGARES: UN FENÓMENO QUE SE PROFUNDIZA

Una de las características de la Agricultura Familiar Campesina es su gran heterogeneidad, la cual se expresa en una variedad de sistemas de producción, tamaños físicos y económicos, niveles tecnológicos y de productividad, y acceso a bienes y servicios. Esta diversidad hace que las explotaciones jueguen roles distintos en las estrategias de ingreso y de vida de las familias de la AFC. En este contexto, y reconociendo que existe un continuo en esta heterogeneidad, es posible identificar a lo menos dos grandes segmentos para establecer políticas y estrategias diferenciadas. En primer lugar, un grupo constituido por productores cuya estrategia económica se sustenta en la multiactividad, en razón de la escasa dotación y/o calidad de sus recursos productivos. Esto implica que combinan su actividad agrícola por cuenta propia en la explotación con otras actividades fuera de ésta, para así complementar ingresos. También, a veces, logra valorizar sus activos prediales a través de otras actividades conexas tales como el agroturismo o la artesanía. Los estudios anteriormente citados indican que este grupo ("multiactivos")²⁷ representa casi el 60% de la Agricultura Familiar Campesina, equivalente a aproximadamente 155.000 explotaciones. En promedio, este segmento dispone de 19 hectáreas físicas, equivalentes a 1 HRB, y desde el punto de vista de su "tamaño económico", este grupo se ubica en un rango de Valor Bruto de la Producción anual de la explotación (VBP), de hasta 100 UF (casi \$ 2,4 millones), con un promedio por explotación de algo más de \$ 900.000 al año.

²⁶ Un análisis similar sobre la productividad del trabajo en la explotación señala que en promedio la agricultura familiar genera \$ 2,5 millones / trabajador equivalente al año, lo cual se reduce a \$650 mil en el segmento "multiactivo", llegando a algo más de \$ 7 millones en el segmento comercial. (*Estudio de Caracterización de la Pequeña Agricultura a Partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, Informe Final*. INDAP-Qualitas AC, Santiago, mayo de 2009)

²⁷ En INDAP este grupo recibe indistintamente las denominaciones de "multiactivo", "vulnerable", o "territoriales", y en general corresponden a los agricultores familiares atendidos a través de los Programas PRODESAL, PDTI, PADIS e INDAP-PRODEMU.



El segundo grupo corresponde a lo que se ha denominado el segmento “comercial-empresarial”, el cual está constituido por productores que poseen una mayor dotación y/o calidad de recursos productivos, lo que les permite desplegar una estrategia económica sustentada en la actividad agropecuaria realizada por cuenta propia en la explotación. Representan alrededor del 40% del estrato de los pequeños productores, equivalente a una cifra del orden de las 100.000 explotaciones. Este es un grupo de gran amplitud, ya que desde el punto de vista de una clasificación según el tamaño económico, se ubica en un rango de valor de la producción de la explotación que va entre 101 hasta 2.400 UF (\$ 57 millones), con un promedio anual que varía entre \$ 6 millones y casi \$ 28 millones, según los sub-estratos que lo componen²⁸. En términos de superficie, dispone de un promedio de entre 55 y 200 hectáreas físicas, equivalentes a 3 y 12 HRB respectivamente. En este contexto, es probable que en su interior exista todavía una gran heterogeneidad, coexistiendo explotaciones con características de multiactividad, con otras donde la actividad por cuenta propia en la explotación esté en el centro de la estrategia económica, generando la mayor parte de los ingresos de las familias.

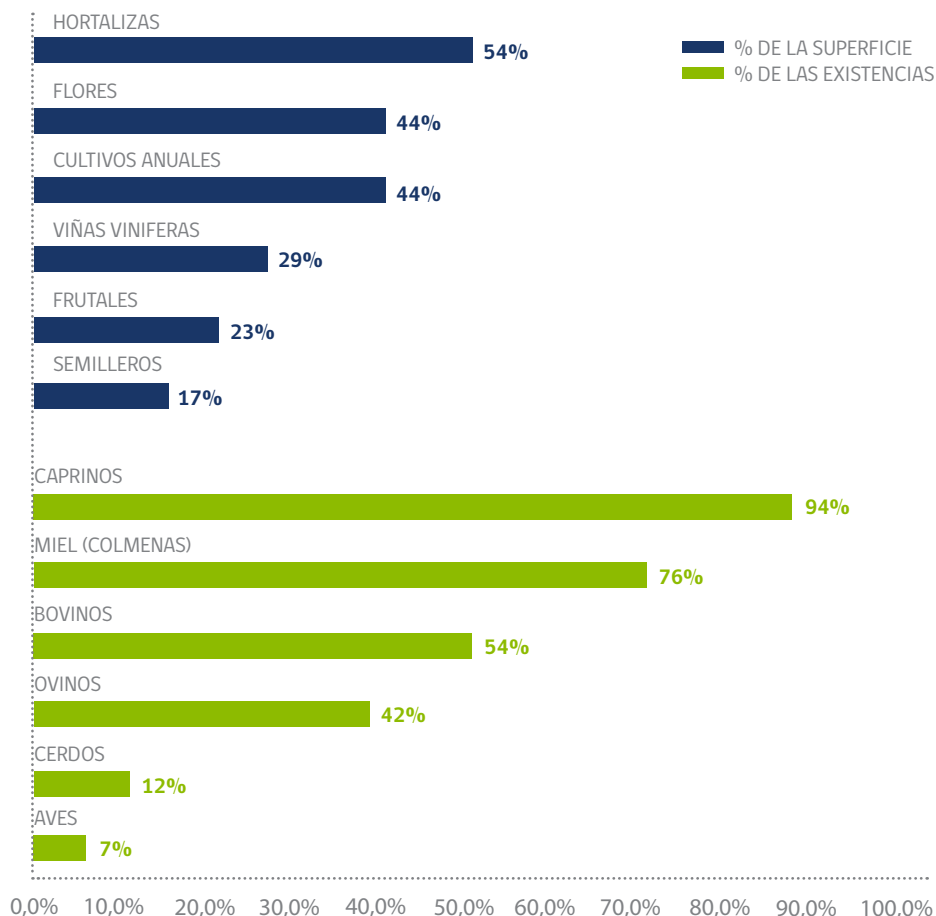
3.3 LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA ESTÁ PRESENTE EN TODAS LAS CADENAS, PERO TODAVÍA EN UNA POSICIÓN DE REZAGO

Según la información que proporciona el último Censo Agropecuario, la Agricultura Familiar Campesina controla el 37% de la superficie sembrada o plantada con rubros agrícolas, lo cual corresponde a casi 500 mil ha. De éstas, el segmento correspondiente a los “multiactivos” concentra el 20%, mientras que el grupo “comercial-empresarial” controla el 80% restante. Los rubros agrícolas de mayor importancia son las hortalizas, los cultivos anuales y las flores; de éstos, cabe recordar que los dos primeros corresponden a rubros que mostraron una tendencia decreciente en el período intercensal (rubros de menor dinamismo). Los frutales y viñas viníferas, ambos pertenecientes al sector más dinámico, ocupan una posición minoritaria en este segmento.

En el rubro pecuario, la participación de la Agricultura Familiar Campesina es significativa, pues posee el 52% de las existencias ganaderas. Sin embargo, esta predominancia se localiza justamente en aquellas especies que en el período inter-censal (1997 – 2007) mostraron un menor dinamismo: bovinos, ovinos y caprinos. En cambio, en la actividad porcina y avícola la participación de la Agricultura Familiar Campesina es poco relevante. La información anterior es coincidente con lo que revela el estudio de caracterización de los usuarios del PRODESAL y PDTI del año 2013, con relación a los rubros predominantes en la Agricultura Familiar Campesina; ello evidencia que esta estructura se ha mantenido en los últimos siete años.

²⁸ Para efectos de simplificación, en el segmento comercial se ha englobado a dos sub-estratos que se identifican en el estudio utilizado para esta caracterización. En razón de ello los valores promedio que se consignan presentan esta variación.

PARTICIPACIÓN DE LA AFC EN LAS PRINCIPALES CADENAS



En cuanto al desempeño de la AFC, se ha producido una diferencia respecto de lo que ocurría hace una década, donde las brechas entre los resultados productivos de la Agricultura Familiar Campesina, y los promedios nacionales o los óptimos abarcaban a casi todos los rubros y condiciones productivas. Actualmente, existe un comportamiento heterogéneo, tanto entre cadenas como al interior de éstas. Para ejemplificar lo anterior, según las cifras del último Censo Agropecuario, el rendimiento promedio de maíz en el estrato de la AFC, se ubica en torno a los 75 qq/há, lo cual representa un crecimiento de casi un 50% respecto del rendimiento alcanzado en 1997. Si bien esta cifra todavía representa una brecha respecto de la media nacional, es destacable la significativa evolución experimentada, y el hecho que ésta se ubica dentro de un rango que se podría clasificar como “bueno”. Complementando lo anterior, a partir de la información disponible de los diagnósticos y evaluaciones de los servicios de asesoría técnica de INDAP, es posible señalar que en los rubros frambuesas, maíz y arroz, los rendimientos alcanzados por los usuarios de INDAP, en promedio, se ubican en torno o levemente por sobre el promedio nacional. En el caso de la producción lechera, la Agricultura Familiar Campesina se ubica un 30% por bajo el óptimo alcanzable lo cual evidencia un amplio margen de mejora, que incluye además los aspectos de calidad e inocuidad²⁹.

²⁹ Fernando Barrera, Encargado Nacional Servicio de Asesoría Técnica INDAP (SAT). Comunicación Personal. Santiago, junio de 2014.

Por último, cabe mencionar que en forma reciente y como fruto del esfuerzo de más de una década, se han comenzado a consolidar y visibilizar los denominados “Rubros Emergentes” de la Agricultura Familiar Campesina (REM), constituidos por actividades tales como el Turismo Rural, las Artesanías y las “Especialidades Campesinas” (alimentos procesados). Estos rubros surgen a partir de innovaciones realizadas en la producción agropecuaria primaria, y en la gestión de los recursos naturales, los recursos culturales y/o los recursos turísticos disponibles en las explotaciones y los territorios. En la actualidad, INDAP a través de sus distintos servicios, está atendiendo a un poco más de 13.000 productores vinculados a este tipo de actividades con una inversión del orden de los \$ 4.000 millones en el período 2010 – 2013 (incentivos y créditos); ello representa un 0,6% de la inversión total del período. Si bien la cantidad de productores integrados a este tipo de actividades es una cifra acotada, se considera que aún existe un potencial de expansión, particularmente en el segmento de productores donde la actividad estrictamente agropecuaria presenta limitantes para sustentar las estrategias de desarrollo económico de las familias. Lo anterior, se sustenta también en el reconocimiento de que en el mercado nacional existe un creciente interés por este tipo de productos y servicios³⁰.

3.4 EL ACCESO AL MERCADO: UN AVANCE HETEROGÉNEO Y MUCHOS DESAFÍOS PENDIENTES

La limitada capacidad para articularse en forma ventajosa con los mercados de productos, insumos y servicios constituye una debilidad histórica de la AFC. Ello obedece a diferentes factores que operan como desventajas frente a otros agentes, como lo son la escala de producción, las asimetrías de información, los mayores costos de transacción por unidad de producto, las dificultades logísticas (acopio, transporte, almacenamiento, acondicionamiento), la informalidad sanitaria y tributaria, las limitaciones para agregar valor y la exigentes normas de calidad que imponen los mercados.

Los esfuerzos por abordar este desafío se han multiplicado en estos años, entendiendo que esta dimensión es clave para dar sostenibilidad a la actividad económica actual y a los nuevos emprendimientos que realizan los productores. Es así que a mediados de la década de los 90 INDAP desplegó un esfuerzo de significación en materia de asociatividad, uno de cuyos objetivos era justamente remover la barrera de escala para acceder a los mercados, para lo cual se crearon distintos instrumentos de apoyo a los agronegocios. Hacia finales de los 90 e inicios de los 2000 se inició un fuerte impulso para lograr la inserción de la Agricultura Familiar Campesina en los mercados internacionales, a través de una articulación de esfuerzos entre INDAP y PROCHILE. Finalmente, hacia mediados de la primera década de los 2000 los esfuerzos se orientaron a buscar una articulación con la industria, a través del programa denominado Alianzas Productivas, a lo que se sumaron iniciativas enfocadas a la agregación de valor (Programa Sabores del Campo) y al cumplimiento de estándares de calidad (BPA, BPM, PABCO y Resoluciones Sanitarias, entre otros).

30 INDAP. *Informe de Gestión REM 2011 – 2013*. Santiago, diciembre de 2013.

Una mirada retrospectiva del camino recorrido permite concluir que, si bien ha habido avances, aún resta mucho por hacer. En general los logros han sido acotados y todavía abarcan a una proporción minoritaria de la Agricultura Familiar Campesina. Los datos que entrega el último Censo permiten establecer órdenes de magnitud, mostrando que solo una pequeña fracción de la AFC (17%) tiene una relación con mercados más avanzados (exportación, agroindustria y agricultura de contrato); ello cobra mayor relevancia entre los productores de mayores recursos, mientras que se aprecia un mayor rezago en el segmento de los “multiactivos”.

Otro dato de interés dice relación con el hecho de que la Agricultura Familiar Campesina está masivamente volcada hacia el mercado doméstico, abarcando al 95% de los productores de este segmento. Si bien los circuitos de comercialización en los cuales se inserta la Agricultura Familiar a nivel interno han sido poco estudiados, se puede afirmar que éstos involucran múltiples canales y actores: para los productos frescos (frutas y hortalizas), así como para la ganadería menor y los productos apícolas, los circuitos son en general poco estructurados y cuentan con múltiples intermediaciones. En este contexto, resulta relevante reconocer las distintas opciones que ofrece el mercado doméstico para la AFC, donde es fundamental entender las dinámicas, condiciones, exigencias y características de cada mercado en sus distintos niveles: local, regional y nacional.

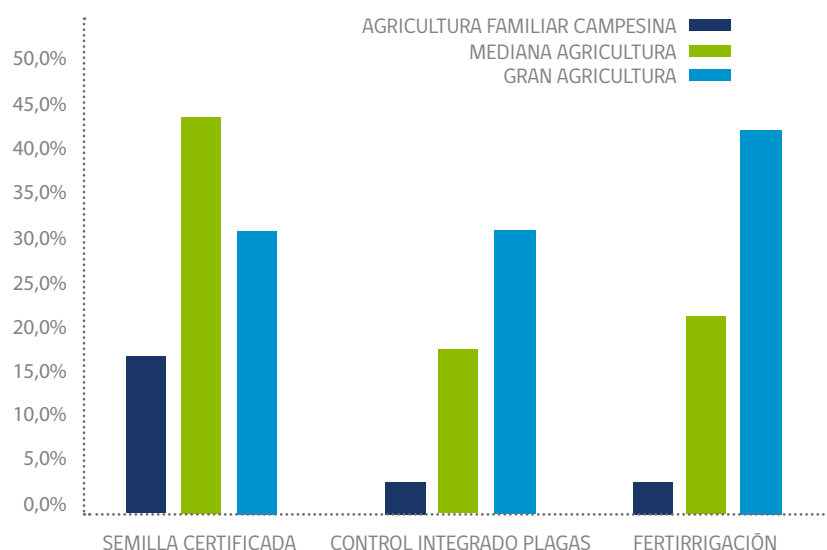
3.5 EL ACCESO A LA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN: UN DESAFÍO INSOSLAYABLE

El acceso de la Agricultura Familiar Campesina a la tecnología e innovación es otra de las piedras angulares para impulsar su desarrollo económico de una manera sustentable. Como ya lo hemos señalado, en esta dimensión se observa un rezago de la AFC: el último Censo entrega algunas cifras que revelan importantes brechas entre la AFC y la mediana y gran agricultura. Por ejemplo, el uso de semillas certificadas, el manejo de técnicas de control integrado de plagas y la utilización de ferti-irrigación no supera el 20% del universo de la AFC. Estas cifras, en términos de órdenes de magnitud, son muy similares a las que arrojó un estudio cuantitativo de evaluación del Programa de Transferencia Tecnológica de finales de los años 90, donde para el universo “Sin Programa”, el grado de incorporación de distintas innovaciones evaluadas varió entre un 5% y un 25% del universo³¹.

En cuanto a la disponibilidad y uso de las Tecnologías de Información, si bien el nivel de penetración es bajo, sí es posible detectar una relativa evolución. Las cifras del Censo de 2007 señalaban que en promedio el 4% del universo de la Agricultura Familiar Campesina tenía acceso a estas tecnologías y que en el segmento de los “multiactivos” esta cifra descendía a un 2%. En el año 2013, a partir de la información reportada por el estudio de los usuarios de PDTI-PRODESAL (“multiactivos”), se constató que más del 7% disponía de internet y que el 3% de ellos las utilizaba para su actividad productiva. Este fenómeno, aun cuando todavía tiene un alcance limitado, encierra un gran potencial de cambio para abordar los procesos de innovación y acceso a la tecnología.

³¹ Comité Interministerial de Desarrollo Productivo. *Evaluación de Instrumentos de Fomento Productivo. Programa de Transferencia Tecnológica del Instituto de Desarrollo Agropecuario*. Santiago, 1998.

NIVEL DE ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍAS SEGÚN ESTRATOS DE AGRICULTORES (%)



En los talleres y reuniones realizados para desarrollar los Lineamientos Estratégicos de INDAP, se señaló que una de las principales barreras para promover la innovación en la AFC era su bajo acceso a instrumentos y programas específicamente diseñados para fomentar la innovación, considerando que ésta conlleva riesgos que la AFC no está en condiciones de enfrentar por sí sola. Asimismo, en materia de institucionalidad, a nivel de la AFC se han generado pocos espacios de articulación entre productores, extensionistas e investigadores, en una lógica de gestión de la innovación con base en los territorios, que permita una realimentación permanente entre la demanda y la oferta de tecnología. Esta falencia plantea importantes desafíos para INDAP y las restantes instituciones de la red de fomento, tal como FIA, INIA, CORFO, SERCOTEC y SENCE.

Debe señalarse que durante todos estos años el concepto del desarrollo tecnológico e innovación ha estado centrado en la solución de problemas que limitan la competitividad de los rubros o la identificación de alternativas para competir en los mercados. Si bien es cierto que tal definición en términos generales tiene plena validez y pertinencia, hoy en día es insuficiente para recoger nuevos fenómenos como son el cambio climático y la seguridad alimentaria asociada, el valor de lo local o la sustentabilidad de los recursos. En general, se ha prestado escasa atención a estos temas en la agenda de innovación.

3.6 LA INCORPORACIÓN DE LOS TEMAS AMBIENTALES EN LA AGENDA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA: UNA TAREA PENDIENTE

Las profundas transformaciones que ha experimentado la agricultura chilena se han basado en sistemas de uso y manejo del suelo y en patrones tecnológicos intensivos que generan efectos nocivos sobre los recursos. En el informe de desempeño ambiental de la OCDE del año 2005³², se señalan un conjunto de problemas relacionados con el manejo de la actividad agrícola y forestal en el país; entre éstos, se constata un progresivo deterioro del suelo agrícola, que ha llevado a elevadas tasas de pérdida de la fertilidad, desertificación e inundaciones. Se estima que el área afectada por la degradación de los suelos crece a un ritmo de 40.000 hectáreas por año y que la desertificación lo hace a un ritmo de 6.000 hectáreas por año. Otro fenómeno es el de la salinización de los suelos en las áreas de riego, indicando que en las regiones de Atacama y Coquimbo casi toda la superficie de riego está afectada por la salinización, provocando pérdidas de productividad. Adicionalmente, la contaminación difusa de las aguas es un fenómeno que se ha extendido producto de la incorporación creciente de fertilizantes y pesticidas, cuyo uso en Chile es muy superior al promedio de los países de la OCDE.

Si bien los antecedentes señalados proporcionan una panorámica general del problema, no se dispone de información pormenorizada acerca del desempeño ambiental a nivel de la Agricultura Familiar Campesina y de la situación a nivel de los territorios específicos en una escala municipal. Sin embargo en los talleres y reuniones sostenidos para desarrollar los Lineamientos Estratégicos, se pudo constatar que a lo largo y ancho del país existe una gran diversidad de iniciativas y buenas prácticas a nivel “micro”, cuyo reconocimiento y sistematización constituyen una referencia y punto de partida para establecer incentivos correctos que permitan hacer un fomento productivo sustentable.

Finalmente, un aspecto de la dimensión ambiental sobre la cual no es posible incidir en un nivel micro, pero al cual se debe prestar una alta atención desde hoy, se refiere a los procesos de cambio climático que están afectando al planeta y cuyas consecuencias ya se evidencian en nuestro país y en el sector. Un estudio sobre la vulnerabilidad del sector silvoagropecuario frente al cambio climático efectúa una proyección en base a distintos escenarios de tiempo e intensidad del fenómeno. Sus resultados pronostican una caída de la superficie de tierras arables por habitante, una reducción significativa de los recursos hídricos e incrementos de la temperatura que afectarán con mayor intensidad a la zona centro norte y que se traducirá en una reducción de los rendimientos en la mayoría de los cultivos³³. Si bien se trata de fenómenos que sobretodo se expresarán en el mediano plazo, es fundamental implementar medidas desde ahora, particularmente a nivel de la Agricultura Familiar Campesina, por ser éste el sector de mayor vulnerabilidad frente a los riesgos proyectados.

³² OCDE-CEPAL. *Evaluaciones del desempeño ambiental - Chile*. París, 2005.

³³ Centro de Agricultura y Medio Ambiente (AGRIMED). *Análisis de Vulnerabilidad del Sector Silvoagropecuario. Recursos Hídricos y Edáficos de Chile Frente a Escenarios de Cambio Climático*. Facultad de Ciencias Agronómicas Universidad de Chile, Santiago, diciembre de 2008.

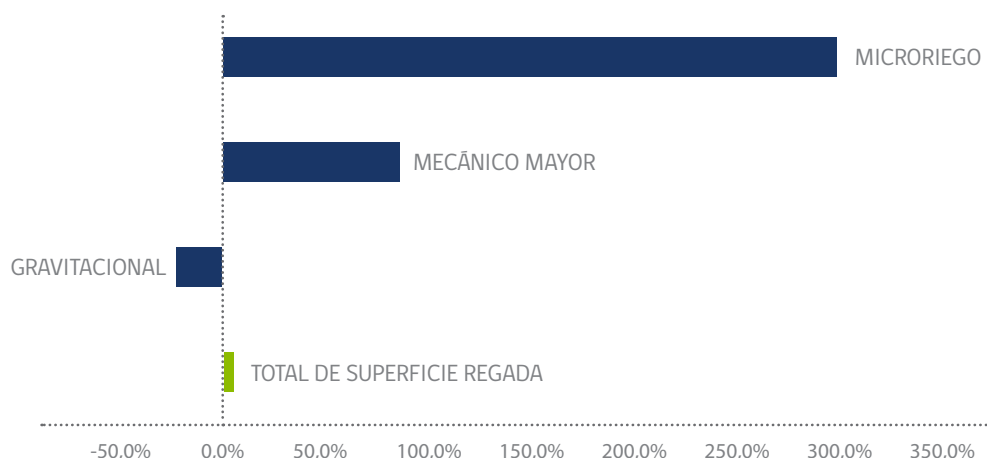
3.7 ACCESO A LOS RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO

Desde un punto de vista institucional, la gestión de los recursos hídricos en el país está regulada por el Código de Aguas, en el cual se consagra el derecho económico privado sobre las aguas, limitando el rol regulador del Estado sobre este recurso. Este cuerpo legal entró en vigencia en el año 1981 y fue reformado en el año 2005, manteniendo en esencia un modelo de gestión basado en el derecho de propiedad sobre las aguas. Sobre este punto, en el discurso del 21 de mayo del presente año, la Presidenta Bachelet indicó: *"El fenómeno del cambio climático ha alterado las condiciones que habíamos conocido, y es probable que la sequía deje de ser un fenómeno episódico y sea una característica climática de los próximos años. No se trata sólo de escasez hídrica, agravada por la larga sequía que experimentamos, sino de la sobreexplotación de las cuencas y del mal uso de los derechos de agua. Es por eso que hemos propuesto reconocer a las aguas como un bien nacional de uso público en sus diversos estados, modificando sustantivamente el Código de Aguas"*.

Este planteamiento refleja la creciente preocupación que está concitando el tema del agua. En las últimas décadas se ha producido un incremento significativo en el uso de este recurso, que es el resultado de una actividad exportadora basada en productos que requieren de un alto consumo de agua (cobre, fruta fresca, madera, salmón y vinos). Por otra parte, en forma simultánea al incremento de la demanda, se verifica un descenso en la disponibilidad de este recurso, por un lado, debido a un empeoramiento de la calidad de las aguas en algunas cuencas, y por otro, por los efectos del cambio climático, donde ya se vislumbra un descenso en las precipitaciones y las reservas de nieve. En este escenario de evolución de la oferta y la demanda se prevé un incremento de la competencia por agua, una mayor presión ambiental y una intensificación de los conflictos asociados. En la actualidad la relación entre oferta y demanda ya se torna crítica desde la Región Metropolitana hacia el norte y sólo desde la Araucanía hacia el sur se evidencia una mayor holgura. Desde el punto de vista de la demanda, el mayor consumidor es el sector de energía, el cual ha experimentado un crecimiento explosivo en los últimos años; le sigue en importancia la actividad agrícola que ocupa el segundo lugar en el consumo de este recurso, evidenciando sin embargo una tendencia a la reducción, a pesar de la sostenida expansión de la actividad; ello se explica por el significativo incremento del riego tecnificado y una reducción de los sistemas gravitacionales³⁴.

³⁴ Banco Mundial.
Diagnóstico de la Gestión de los Recursos Hídricos. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Región para América Latina y el Caribe Santiago, marzo de 2011.

EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE RIEGO 1997-2007 SEGÚN TIPO DE RIEGO



Actualmente la agricultura familiar controla el 38% de la superficie regada y en promedio dispone de una superficie regada de 2 hectáreas físicas. En términos de evolución, en el período inter-censal 1997 - 2007, la proporción de la superficie regada respecto de la superficie total controlada se mantuvo prácticamente sin variación, y en el año 2007 la superficie de riego tecnificado alcanzaba tan solo al 10% de la superficie total bajo riego. Estos antecedentes revelan el enorme desafío que todavía está pendiente en esta materia.

Otro aspecto de gran importancia se refiere a la regularización de los derechos de aprovechamiento. Según el diagnóstico sobre la gestión de recursos hídricos en Chile ya citado, en la actualidad existe una cantidad significativa de derechos no inscritos en el Conservador de Bienes Raíces, situación que es más aguda en las regiones del sur del país. En este contexto, el mismo estudio recomienda la *“protección de los derechos de aguas de los grupos vulnerables”*, considerando que una cantidad importante de grupos indígenas y pequeños agricultores no tiene títulos, o éstos no están inscritos en los registros del Conservador de Bienes Raíces. Finalmente, también se hace referencia a la ausencia de organizaciones de regantes en muchas cuencas, y a la debilidad y baja participación de los usuarios en las existentes. En un escenario de creciente competencia, la ausencia de organizaciones fuertes y profesionales, así como la ausencia de la agricultura familiar en estos espacios, acrecienta las probabilidades de conflictividad y dificulta la búsqueda de soluciones para los sectores más vulnerables.

3.8 ACCESO A FINANCIAMIENTO

En Chile la oferta de financiamiento (crédito) para la Agricultura Familiar Campesina se concentra principalmente en la acción del Estado a través de INDAP, quien en la actualidad brinda atención a 47.500 agricultores, lo que representa una cobertura de atención del orden del 18%. Entre el 2009 y el 2013 la atención experimentó un crecimiento del 22%. La inversión total en el año 2013 alcanzó a algo más de \$ 60.000 millones (US\$ 102 millones), de los cuales casi un 70% corresponde a crédito de corto plazo, con un promedio por usuario de casi \$ 1 millón en créditos de corto plazo, y \$ 1,2 millones en créditos de largo plazo. No se cuenta con cifras actualizadas respecto del acceso de la agricultura familiar a otras fuentes de financiamiento. Sin embargo, los antecedentes que arroja el último Censo señalan que mientras que el INDAP cubría un 16% del universo potencial, los créditos otorgados por los bancos, la agroindustria y BancoEstado, en conjunto cubrían un 9% del universo de la AFC, proporción que oscilaba entre un 25% y 35% en el caso de la mediana y gran agricultura, respectivamente.

Las cifras presentadas revelan claramente la insuficiencia del crédito para la agricultura familiar, tanto en términos de cobertura como de montos unitarios³⁵. Ello se hace más patente cuando se comparan estas cifras con las colocaciones del sistema bancario en el sector silvoagropecuario, las cuales en el 2012 alcanzaron un valor de US\$ 7.300 millones³⁶. Sin embargo, como parte del sistema de financiamiento, además de los créditos, INDAP entrega incentivos a través de los Programas de Desarrollo de Inversiones (PDI), Riego, SIRSD y Praderas Suplementarias, los cuales para el año 2013 agregaron un cifra de \$ 58.000 millones (casi US\$ 98 millones). Sin embargo, en la actualidad el crédito y los incentivos no operan como un sistema de financiamiento integrado, limitando las opciones de sinergias de estos recursos.

Las dificultades de acceso a financiamiento para la agricultura familiar no constituyen un tema nuevo. Según señala un estudio relativo al financiamiento agrícola, los bancos comerciales tienen una fuerte aversión al otorgamiento de créditos a los pequeños agricultores, atribuyéndoles elevados y complejos perfiles de riesgo. Por su naturaleza, la actividad agrícola conlleva mayores riesgos en comparación con otras actividades, a lo que se suma que la colocación de estos créditos implica mayores costos de transacción, por la dispersión y lejanía de los centros de atención. En otras palabras, el costo de oportunidad y de transacción de financiar a los pequeños y medianos agricultores es elevado³⁷.

Pese a los esfuerzos que realiza INDAP, el tema del financiamiento fue un aspecto muy relevado en los Talleres realizados para desarrollar los Lineamientos Estratégicos. En términos de financiamiento, las necesidades más sentidas por la agricultura familiar giran en torno a la disponibilidad de capital de trabajo y acceso a capital de inversión. En estos Talleres también surgió con fuerza el tema del financiamiento para los jóvenes, donde la demanda se centra en el acceso a tierra y en la adquisición de equipos e infraestructura para la realización de emprendimientos rurales.

³⁵ Como referencia para contrastar, se citan los costos por hectárea de algunos rubros: maíz: \$ 1 millón; arroz: \$ 0,7 - \$ 0,8 millones; trigo: \$ 0,5 - \$ 0,8 millones; frambuesas: \$ 4,9 millones. (www.odepa.cl)

³⁶ ODEPA. *Panorama de la Agricultura Chilena 2013*. Santiago, Chile, septiembre 2013.

³⁷ Clarke y Asociados. *Estudio de Financiamiento Agrícola: Instrumentos disponibles, coberturas, innovaciones y desafíos pendientes*. Santiago, julio de 2009.





3.9 LA ASOCIATIVIDAD: UNA NECESIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

La asociatividad de la Agricultura Familiar Campesina ha tenido un escaso desarrollo en los últimos años, y en el caso de la asociatividad económica, ésta se podría caracterizar como en estado de franco retroceso. Con el retorno de la democracia, a principios de los años 90 y hasta finales de esa década, se dio un fuerte impulso al desarrollo de la asociatividad, colocando el énfasis en la asociatividad económica como sustento de un proceso de modernización y “empresarización” de la Agricultura Familiar Campesina. Con un entorno social y político favorable, en esos años se produjo una rápida expansión de una multiplicidad de fórmulas organizacionales que se extendieron en los territorios y en las distintas cadenas productivas. Es así que el estudio de evaluación de impacto del PTT realizado en el año 1997 reportó que casi el 80% de los usuarios de ese Programa participaba en alguna organización productiva, cifra que descendía a un 55% en los no usuarios; es decir la asociatividad era extendida y mayoritaria³⁸. Algo más de 15 años después (2013), el estudio de caracterización de los usuarios del PRODESAL-PDTI reveló que sólo el 14% de los usuarios de esos Programas participaban de alguna organización, en este caso incluyendo además de las productivas a las organizaciones de carácter comunitario. En el Taller con las organizaciones gremiales realizado para desarrollar los Lineamientos Estratégicos, las propias organizaciones señalaron que en la actualidad enfrentan una gran dispersión: las organizaciones de base se encuentran debilitadas, hay pocos espacios de debate que permitan establecer consensos en el marco de la legítima diversidad existente entre las distintas organizaciones y no se ha logrado desarrollar fórmulas para atraer a los jóvenes, quienes se resisten a participar. Un aspecto adicional que cabe mencionar es que no se dispone de bases de datos actualizadas que permitan dimensionar la cuantía de los productores adscritos a las organizaciones gremiales, lo cual dificulta el diseño de planes para promover la expansión de la asociatividad en el mundo campesino.

Las cifras y los antecedentes son concluyentes y ubican el inicio de este fuerte retroceso a inicios de los años 2000. La confluencia de tres factores –la Crisis Asiática de 1998, la fuerte sequía de ese mismo año y las debilidades en la conformación de las organizaciones económicas– produjo el colapso de muchas de ellas, generando la pérdida de activos y un alto nivel de endeudamiento, que en algunos casos se prolonga hasta hoy³⁹. No obstante lo anterior, se debe señalar también que una proporción de estas organizaciones logró sortear la crisis de esos años y hoy constituyen un capital importante de la Agricultura Familiar Campesina. Adicionalmente, esa experiencia ha generado un acervo de lecciones para abordar los desafíos futuros.

Un hecho que cabe relevar es que en el año 2003 se promulgó una nueva Ley General de Cooperativas que fue modificada en el 2007, a través de la cual se buscaba generar una regulación moderna y acorde a los desafíos actuales del sector cooperativo⁴⁰. Desde el punto de vista de su evolución, un reciente estudio señala que al año 2013 se registraba un total de 236 Cooperativas Campesinas en la categoría activas y vigentes, las que en conjunto congregan a algo más de 5.000 socios⁴¹; ello representa un descenso en el número de socios del orden del 35% respecto de los registros del año 2007. Las cifras indican que las Cooperativas Campesinas, junto con exhibir una tendencia decreciente,

³⁸ Ministerio de Economía y Ministerio de Agricultura. *Evaluación de Instrumentos de Fomento Productivo: Programa de Transferencia Tecnológica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Informe Final*. Santiago, septiembre de 1998.

³⁹ Hacia finales de la década de los 90, se habían creado alrededor de 1.200 empresas asociativas campesinas, y hacia mediados de la década de los 2000, 763 de ellas estaban en cartera vencida; es decir con problemas financieros severos. A finales del 2013, esta cifra alcanzaba a las 940 empresas

⁴⁰ Nayan, P. y otros. *Situación actual del cooperativismo agropecuario en Chile*. UNAF-FIDA, Santiago, octubre de 2012.

⁴¹ Departamento de Cooperativas. *Situación General del Sector Cooperativo Chileno*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo Santiago, febrero de 2014.

representan a una muy pequeña fracción del universo potencial, y reafirman el hecho que la asociatividad de la Agricultura Familiar Campesina es un desafío aún pendiente.

Finalmente, cabe destacar que en los distintos Talleres realizados para elaborar este documento se llevó a cabo una reflexión respecto de las lecciones que entrega la historia reciente en materia de asociatividad. Entre otros, se relevaron aspectos relacionados con la rápida y alta inversión de recursos efectuada, sin los tiempos y procesos previos de aprendizaje y crecimiento paulatino en el manejo de negocios asociativos; las debilidades en las competencias tanto de INDAP como de los asesores técnicos para apoyar los emprendimientos asociativos; la falta de profesionalización de los productores que cumplían funciones de gerencia; las debilidades en la conformación de los socios, integrando a actores con objetivos diversos, muchas veces contrapuestos y sin confianzas mutuas; y la aplicación de incentivos inadecuados que “forzaron” a una asociatividad artificial, entre otros.

3.10 LOS HOGARES CAMPESINOS EVOLUCIONAN HACIA UNA NUEVA REALIDAD Y SURGEN NUEVOS ACTORES

En el marco de las profundas transformaciones que ha experimentado el sector rural, los hogares campesinos ya distan mucho de lo que eran hace sólo algunos años atrás: están más conectados a través de los medios de comunicación de masas, las mujeres han irrumpido con fuerza, los jóvenes han elevado los niveles de escolaridad en el mundo rural y las economías rurales se han diversificado, entre otros. A continuación se destacan brevemente algunos de los cambios que han ocurrido y que son de alta relevancia a la hora de pensar en las estrategias de apoyo al desarrollo económico y social de la Agricultura Familiar Campesina.

■ **Los jóvenes: una realidad potente, con gran potencial, pero con espacios acotados:** la educación formal en el campo ha alcanzado niveles de cobertura universal, y aun cuando existe un debate en el país respecto de la calidad de la misma, es indudable que el incremento en los años de estudio de la generación actual constituye un activo del medio rural. En la actualidad los jóvenes de entre 18 y 24 años, en promedio, cuentan con 11,5 años de estudios formales, lo cual casi triplica la escolaridad de sus abuelos (más de 65 años) y suma 4 años más de escolaridad que la que tenían sus padres (45 a 64 años)⁴². Sin embargo, pese a su gran potencial, en la actualidad no parece haber un espacio claro para ellos en el mundo de lo agropecuario y rural. La principal restricción es que no tienen acceso a la tierra, y por tanto a la actividad por cuenta propia, quedándoles sólo la alternativa de ejercer como trabajadores no remunerados en la explotación familiar o bien como asalariados en otras explotaciones agropecuarias. Además, “ser agricultor” hoy no corresponde a un estatus valorado por la sociedad chilena, y “quedarse en el campo”, en una gran mayoría de los casos, aún es vivido como un fracaso, tanto por los propios actores como por su entorno. En este contexto, y considerando sus mayores niveles de escolaridad, mayor exposición y comprensión de “los códigos de la modernidad” y mayor conexión urbano-rural, los jóvenes parecen estar optando por migrar de sus lugares de origen, lo cual es pérdida neta de un “activo” para el mundo rural.

“En mi casa, con una vecina conversábamos, el otro día nomás, que nosotras nos podemos parar al lado de cualquiera señora de la ciudad.”

Grupo de mujeres

“... claro, porque nosotros estamos pavimentados. Tenemos luz eléctrica, incluso hay gente que tiene hasta cable, tienen cable y todas esas cosas.”

PNUD, Desarrollo Humano en Chile Rural; 2008

⁴² Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2011, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Módulo Educación. Santiago, julio de 2012.

Como resultado de lo anterior, se verifica un envejecimiento progresivo de las jefaturas de explotación, que según revelan las cifras disponibles, han pasado de un promedio de edad de 55 años en 1997 a 58 años en 2007. En la actualidad tan solo un 4% de los jefes de explotación del PRODESAL y PDTI corresponde a jóvenes; esta ausencia de jóvenes en las jefaturas de explotación explica los bajos niveles de escolaridad promedio que señala el estudio de caracterización de los usuarios de estos instrumentos

■ **Se evidencia una creciente feminización del trabajo familiar:** las mujeres han irrumpido con fuerza en el escenario económico, visibilizando y/o ampliando su participación en la estrategia económica de las familias. Esta mayor participación se evidencia por tres vías. En primer lugar, el análisis de los dos últimos Censos (1997 - 2007)⁴³ muestra que la proporción de mujeres que trabajan en forma permanente o temporal en las labores de la explotación se ha incrementado en torno a los 10 puntos porcentuales. En segundo lugar, una cifra similar de incremento se ha producido con relación a los hogares con jefatura femenina. En cifras absolutas, para el 2007 las mujeres productoras bordeaban las 130.000, de las cuales 80.000 correspondían a jefas de explotación y 50.000 a familiares no remunerados; lo anterior significa que las mujeres representan el 40% de la mano de obra a nivel de la agricultura familiar⁴⁴. Finalmente, la participación de las mujeres en la actividad económica se evidencia en el crecimiento sostenido de nuevos emprendimientos económicos ligados a los rubros emergentes que son gestionados por ellas (turismo, artesanía, especialidades campesinas). Es probable que esta tendencia esté revelando una estrategia económica de la familia en donde crecientemente se combinan los ingresos por cuenta propia, con aquellos provenientes de salarios obtenidos fuera de la explotación.

Por último es relevante señalar el significativo avance que han experimentado las mujeres en materia de atención. En el año 1990 las mujeres atendidas por INDAP alcanzaban a un 15% del universo, mientras que hoy constituyen el 40% de los usuarios atendidos. En este proceso ha jugado un rol de gran importancia el Convenio INDAP-PRODEMU, el cual fue ampliamente reconocido en los talleres realizados para desarrollar estos Lineamientos.

■ **Se desdibuja el concepto de “campesino que vive en el predio”:** las cifras del Censo Agropecuario del 2007 arrojan que en casi un tercio de las explotaciones del país no vive nadie de manera permanente y que el número de jefes de explotación que no viven en el predio se incrementó en casi 10 puntos porcentuales. Ello muestra una creciente disociación entre el espacio de trabajo (la explotación) y el espacio de vida y de consumo (el hogar), lo cual es atribuible al significativo avance de la conectividad rural, que ha permitido una gran movilidad campo-ciudad y que abre nuevas oportunidades para la difusión de innovaciones a través de medios que hace solo 10 años atrás habrían sido impensables (telefonía celular, internet). La mayor posibilidad que hoy tienen los agricultores de residir en pueblos o ciudades puede ser un incentivo significativo para que la juventud siga vinculada a lo rural.

43 INDAP-Qualitas AC. *Estudio de Caracterización de los Hogares de las Explotaciones Silvoagropecuarias a Partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal*. Santiago de Chile, 2009.

44 Qualitas AC. *Mujer Agrícola y Políticas Públicas en Chile. Informe Final*. Santiago, enero de 2014



■ **Se reduce el tamaño promedio de los hogares y se pone en cuestión el paradigma de la abundancia de mano de obra familiar:** en 1997 el hogar promedio estaba constituido por 4,3 personas, mientras que en el 2007 esta cifra se reduce a 3,4 personas (2,7 personas mayores de 15 años y 0,7 personas menores de 15 años), donde la disminución se centra en los menores de 15 años. Ello significa una reducción en la tasa de dependencia, lo que a su vez es probable que esté relacionado con el “envejecimiento de la unidad familiar” producto de la migración de los jóvenes. Lo anterior es coincidente con las cifras que arroja la caracterización de los usuarios del PRODESAL y PDTI citado anteriormente, donde se reveló que en promedio las familias cuentan con solo 0,8 activos plenos para las actividades de la explotación.

■ **Los ingresos y el empleo de los hogares rurales se diversifican y crece la multiactividad:** los datos del último Censo Agropecuario revelan que del total de explotaciones del país, el 51% declara que su trabajo en la explotación contribuye con menos del 25% del ingreso total de la familia. Ello implica que más de tres cuartos del ingreso total proviene de fuentes externas, develando una estrategia económica de diversificación de los ingresos. Este carácter multiactivo se expresa también en la proporción de miembros de los hogares agrícolas que se dedican en forma permanente al trabajo en las explotaciones: solamente el 30% de los mayores de 15 años que viven en los hogares trabajan en forma permanente en las explotaciones. El resto se desempeña como asalariados, desarrolla actividades independientes fuera de la explotación y tiene actividades independientes no agropecuarias dentro la explotación⁴⁵. Este fenómeno se evidencia con mayor nitidez en los segmentos de productores de menores recursos, lo cual es refrendado por el estudio de los usuarios del PRODESAL-PDTI, en el cual se señala que en promedio, menos de la mitad del ingreso total de los hogares proviene de la actividad agropecuaria por cuenta propia en la explotación, y que con variaciones entre regiones, éste oscila entre un 24% (Región de O'Higgins) y un 52% (Región de Los Lagos).

45 ODEPA - Qualitas AC. *Estudio de Caracterización de los Hogares de las Explotaciones Silvoagropecuarias a Partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal. Informe Final.* Santiago de Chile, 2009.



4. LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

EN CHILE LA POBLACIÓN INDÍGENA alcanza a casi 1,4 millones de personas⁴⁶, las que representan a un 8% de la población total del país. De éstos, algo más del 26% corresponde a población con residencia rural, lo cual equivale a una población de casi 365.000 personas⁴⁷. Cabe señalar que las mismas cifras de la Encuesta CASEN 2011 señalan que entre 1990 y el 2011 la población indígena que habitaba en las zonas rurales ha experimentado un descenso de más de 20 puntos porcentuales; ello en contraposición con la población rural no indígena, que para el mismo período ha descendido en menos de dos puntos porcentuales.

Desde un punto de vista de la actividad agropecuaria, el Censo de 2007 arroja un total de 53.000 explotaciones cuyo jefe pertenece a unos de los pueblos originarios del país⁴⁸, lo que equivale a un 17,6% del total de explotaciones del país. A nivel regional, la mayor proporción de las explotaciones de los pueblos originarios se concentra entre Bío Bío y Los Lagos (90%), siendo la Araucanía la que ocupa el primer lugar (65%); asimismo en esta región, casi el 60% de las explotaciones declaran su pertenencia indígena. A partir de estas mismas cifras censales, es posible verificar que la superficie total en explotaciones pertenecientes a los pueblos originarios alcanza a casi 1,2 millones de hectáreas, lo que representa un 2,2% de la superficie total en explotaciones del país; en la Araucanía esta cifra se empuja al 15%, no obstante que los pueblos originarios representan casi el 60% de las explotaciones de la región.

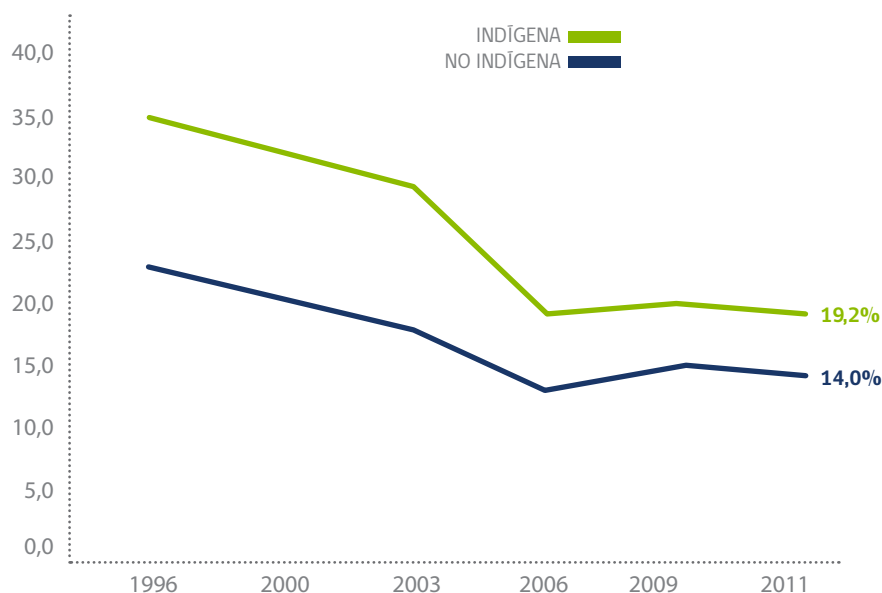
En cuanto a la evolución experimentada por los pueblos originarios, los indicadores sociales exhiben una evolución positiva en los últimos 20 años; sin embargo es necesario reconocer la existencia de brechas de desigualdad importantes que todavía persisten. En efecto, la pobreza se reduce y la brecha entre población indígena y no indígena se acorta; no obstante, persiste una diferencia de cinco puntos porcentuales entre ambos segmentos poblacionales. Este fenómeno se hace más evidente al efectuar el análisis por regiones: aquellas con mayor incidencia de pobreza son justamente las de mayor concentración de población indígena. En la región de la Araucanía, donde se concentra una alta proporción de población indígena y de explotaciones que declaran pertenencia étnica, se verifican los niveles más altos de pobreza, alcanzando a casi un 23% de la población, lo cual se sitúa muy por sobre la media nacional.

⁴⁶ Cabe señalar que el Censo de Población y Vivienda del año 2012 arroja una cifra de 1,7 millones de personas que declaran pertenecer a alguna etnia.

⁴⁷ Ministerio de Desarrollo Social. *Pueblos Originarios. Encuesta CASEN 2011*. Santiago, 2012.

⁴⁸ ODEPA-Programa Orígenes. *Agricultura Indígena Chilena. Información Social y Productiva Según Etnia*. Santiago, Chile, 2011.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN PERTENENCIA A ETNIA



A lo anterior se agrega que en el mundo indígena se evidencia una mayor tasa de analfabetismo, la cual es más acentuada en el sector rural. La escolaridad promedio se ha incrementado, pero menos que en la población no indígena; la tasa de desocupación es mayor y el salario promedio por hora de la población indígena es menor que la no indígena. Como antecedentes complementarios, se ha ido produciendo una pérdida de su patrimonio cultural, que se refleja en un desconocimiento del idioma: en el sector rural, más del 60% de la población no habla ni entiende la lengua⁴⁹, cifra que se eleva a un 85% en las áreas urbanas. Entre los jóvenes, en el tramo de edad que va de los 18 a los 29 años, solo un 18% habla y entiende su lengua, situación que marca una profunda diferencia con sus padres y abuelos.

Las cifras del último Censo Agropecuario de 2007 también evidencian brechas entre la población indígena y no indígena. En efecto, a nivel nacional, la superficie física promedio por explotación de la población indígena alcanza a un 40% del promedio disponible por los no indígenas; esta cifra se reduce a menos de un 30% en las regiones de La Araucanía y Los Ríos y se ubica en torno al 50% en la región de Los Lagos. Las diferencias se tornan mayores, cuando el análisis se realiza considerando las superficies promedio en Hectáreas de Riego Básico, lo cual agrega el factor de calidad del recurso.

En síntesis, las cifras revelan una evolución positiva en muchos indicadores, pero también la existencia de persistentes desigualdades a lo largo de los años, a pesar de los esfuerzos que han realizado distintos gobiernos desde la década de los 90. Quizá un elemento alentador es que en los últimos años se ha producido una re-dignificación de la pertenencia a alguna etnia, lo que según los especialistas explicaría en parte el crecimiento sostenido de la población indígena que se registra desde el año 2000 en la encuesta CASEN.

⁴⁹ Ministerio de Desarrollo Social.
Pueblos Originarios, Encuesta CASEN 2011.
Santiago, 2012.

Frente a este escenario, cabe reflexionar acerca de las políticas y programas implementados durante estos años. Los estudios señalan que la población indígena tiene menos acceso a los programas de fomento productivo que la población no indígena y que en su diseño no se consideran adecuadamente las variables específicas relacionadas con la cultura y la cosmovisión de los pueblos originarios. En esta materia se destacan tres aspectos centrales: la pertinencia cultural, la cual refiere al reconocimiento e integración de la noción particular de bienestar y desarrollo que tienen estos pueblos, así como de sus formas de organización y su relación con la tierra y los recursos naturales; la participación, concebida como el derecho a un involucramiento en los asuntos que les compete o afectan; y el enfoque territorial, donde éste tiene una connotación especial, constituyéndose en la base de su identidad y posibilidad de reproducción como pueblo⁵⁰. A lo anterior, se debe agregar que se ha detectado una oferta dispersa de programas de fomento productivo dirigidos al mundo indígena, sin que exista una entidad que coordine y contribuya a facilitar el acceso de los productores; adicionalmente algunos Programas contienen normativas que colocan barreras de entrada para los productores indígenas, y no existe un instrumento público destinado a efectuar una intervención coordinada e integral para apoyar la habilitación de los predios una vez adquiridos por CONADI⁵¹. Sobre esto último, se debe señalar que entre los años 1994 y 2013, CONADI ha hecho entrega de casi 167.000 hectáreas que han beneficiado a 13.000 familias; no obstante ello, estos mismos estudios señalan que la entrega de tierras no se ha traducido en una mejora efectiva de las condiciones de vida de las familias beneficiadas, al no ir acompañada de inversiones y apoyo técnico para permitir el asentamiento y el uso productivo de los predios. A ello se agrega, en algunos casos, deficiencias en la calidad del recurso adquirido, junto a carencias en los derechos de agua para el riego.

Estas constataciones son coincidentes con los planteamientos que se derivan de los Talleres de discusión convocados para desarrollar estos Lineamientos Estratégicos, así como de las diversas reuniones y conversaciones sostenidas con representantes de los pueblos originarios en diversas comunas del país. La integralidad, y por ende la coordinación de las intervenciones de fomento, es una demanda de amplio consenso y que hoy es débil en los programas de INDAP. Asimismo, un enfoque territorial que considere los territorios reconocidos por las comunidades surge también como un planteamiento a desarrollar, pues también se reconoce como una debilidad en los programas actuales.

Finalmente, es necesario hacer una mención especial al Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual es un instrumento jurídico internacional que tiene como propósito el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio fue ratificado por Chile en septiembre de 2008, entrando en vigencia en septiembre de 2009⁵². Este hecho constituye un avance de gran significación en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en el país y un avance en la perspectiva de concretar el derecho de cada pueblo a decidir respecto de sus prioridades en materia de desarrollo conforme a su propia cosmovisión. ■

⁵⁰ FAO-FLODM-Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Hacia una Política Pertinente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*. Santiago, Chile, julio de 2012.

⁵¹ FAO; FLODM; Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Hacia una Política Pertinente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*. Santiago, Chile, julio 2012.

⁵² OIT. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes - Chile*. Santiago, diciembre de 2006.



II. EL INDAP: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

1. LA POBLACIÓN POTENCIAL DE INDAP

SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LA LEY ORGÁNICA, la población potencial de INDAP corresponde a dos segmentos denominados “pequeño productor agrícola” y “campesino”, los cuales en conjunto se estima alcanzan a 260.000 agricultores familiares. De acuerdo a las actuales denominaciones, el primero de ellos se podría asimilar al segmento “comercial” y el segundo a lo que se denomina como “multiactivo”⁵³. Hoy en día existe un debate acerca de estas definiciones por cuanto el actual acento sobre el perfil agropecuario que establece la Ley para ambos segmentos ha perdido validez con el tiempo. En efecto, la Ley exige que los usuarios generen la mayor parte de sus ingresos de la actividad agropecuaria, ya sea por cuenta propia (caso del pequeño productor agrícola), o asalariada (caso del campesino), en circunstancias que como se discute en la Sección 2 de este documento, la realidad actual muestra una tendencia creciente a la diversificación de los ingresos rurales que va más allá de lo agropecuario. ■

DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL SEGÚN LA LEY DE INDAP

Pequeño Productor Agrícola: Es aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

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

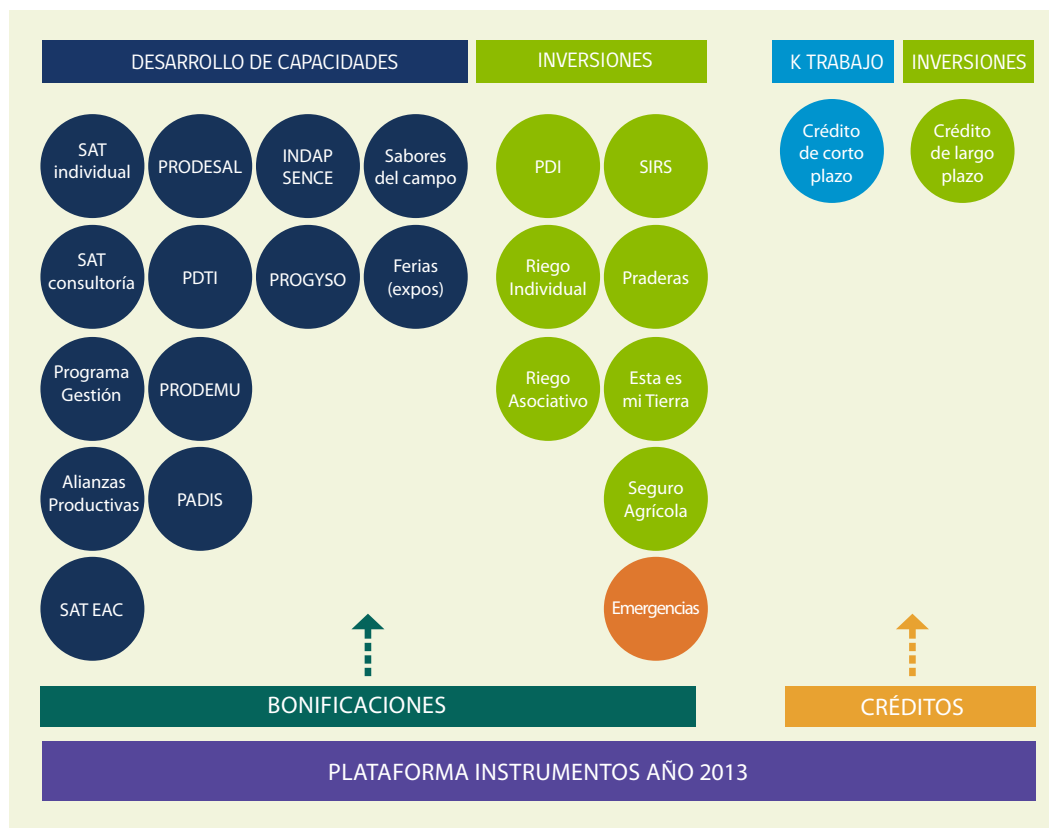
⁵³ Para mayores detalles, ver Sección 2 de este documento.



2. LA PLATAFORMA DE INSTRUMENTOS PARA LA ATENCIÓN DE SUS USUARIOS

INDAP EJERCE SU ACCIÓN DE APOYO hacia la Agricultura Familiar Campesina a través de una plataforma de 22 instrumentos⁵⁴, que en lo sustantivo abordan tres áreas principales: (i) desarrollo de capacidades; (ii) financiamiento de capital de trabajo, y (iii) financiamiento de inversiones (capitalización). Desde un punto de vista de los objetivos, los instrumentos se orientan a apoyar: (i) las actividades económicas individuales, principalmente agrícola (por lejos las de mayor relevancia); (ii) actividades económicas asociativas; (iii) acceso a mercados; y (iv) asociatividad de representación. Desde un punto de vista de la población atendida, los instrumentos de asesorías se han diferenciado para atender a la población “multiactiva” (PRODESAL, PDTI, PADIS, PRODEMU) y a la población “comercial” (SAT – Individual; Programa Gestión, SAT Consultoría, Alianzas Productivas). Finalmente, desde el punto de vista del financiamiento, la plataforma se sustenta en un sistema de bonificaciones y crédito (de corto y largo plazo) que se despliegan en una proporción de 60% y 40%, respectivamente. Una de las características de esta plataforma, tanto desde el punto de vista de los usuarios atendidos como de los montos invertidos, es que está fuertemente centrada en una atención individual, y en este contexto, en la actividad agrícola primaria; ello implica un fuerte énfasis en rubros específicos al interior de los sistemas de producción. Esto último tiene la ventaja que permite una mayor especialización de la atención, lo cual resulta de gran utilidad en situaciones en las que ya se ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo tecnológico y económico; sin embargo, esta opción tiene como desventaja el desdibujamiento de un enfoque sistémico y territorial, que limita el reconocimiento de nuevas oportunidades, particularmente en aquellas situaciones de menor desarrollo y potencial agrícola. Adicionalmente, en el caso de las asesorías, se dificulta una mayor integralidad para abordar las distintas dimensiones del desarrollo económico, y se tiende a limitar el trabajo de articulación de otros recursos y competencias, en función de los emprendimientos individuales y asociativos. Por último, en la atención prima una lógica instrumental que impide la emergencia de proyectos productivos capaces de articular distintos instrumentos, particularmente aquellos de crédito y bonificaciones.

⁵⁴ Hasta el año 2013 el instrumento denominado como Programa de Gestión operó como un segundo piso para brindar asesoría en gestión a los productores atendidos a través del SAT-Individual, Alianzas Productivas y en menor medida de PRODESAL. Asimismo, el SAT-EAC era el instrumento de apoyo a la asociatividad económica. En el 2014 el Programa de Gestión se ha concentrado en brindar apoyo a la asociatividad y el Programa SAT-EAC será discontinuado.



Desde el punto de vista de la operación de los instrumentos, existe coincidencia acerca del alto grado de complejidad que presentan sus procedimientos, lo cual consume una alta cantidad de tiempo, tanto de los funcionarios a nivel de Agencias de Área, como de los consultores externos que prestan sus servicios. Desde el ángulo de los usuarios, frecuentemente se producen duplicaciones de la documentación solicitada cuando éstos postulan a más de un instrumento. En la práctica, los postulantes deben proporcionar antecedentes de su situación y de sus proyectos cada vez que hacen una postulación a un programa de fomento, dadas las limitaciones de los sistemas informáticos para procesar información. En una reciente evaluación de los programas de INDAP realizada por DIPRES, se señala que el sistema de postulación, si bien es consistente cuando se analiza un programa en particular, pierde consistencia y eficiencia cuando se analiza el conjunto de programas a los que puede postular un beneficiario, dada la duplicidad de procesos, por ejemplo de admisibilidad. Adicionalmente, para los programas de asistencia técnica se señala que los diagnósticos y planes, si bien se consideran importantes, en la práctica no generan valor agregado aun cuando demandan una gran cantidad de tiempo en labores administrativas de llenado de bases de datos, las cuales finalmente son escasamente consultadas⁵⁵.

⁵⁵ AGRARIA. Evaluación de Programas de INDAP. Informe N° 2. Santiago, agosto de 2014.



3. PRESUPUESTO⁵⁶

DESDE LOS AÑOS 90 en adelante el presupuesto de INDAP ha crecido en forma sostenida, y en los últimos ocho años (2007 - 2014), pasó de un poco más de \$164.700 millones a casi \$236.500 millones en 2014. En términos reales, este incremento se concentró fuertemente en la segunda mitad del período, particularmente en los años 2011 - 2014, donde la cifra de crecimiento alcanzó a un 19%. Sin embargo, en el mismo período el ítem de Bienes y Servicios de Consumo experimentó un descenso del orden del 11%; ello implica que el crecimiento no estuvo acompañado del soporte correspondiente, lo cual en la actualidad genera dificultades para sostener aquellas acciones que permiten dar seguimiento y calidad a la acción institucional.

Al efectuar un análisis de la inversión según su destino, un primer balance señala que del total de recursos destinados a créditos y bonificaciones, éstas últimas tienen un claro predominio, concentrando alrededor del 60% de la inversión total. Por otro lado, la relación entre los recursos destinados a asesorías (desarrollo de capacidades) y aquellos destinados al financiamiento de inversiones y capital de trabajo, incluyendo los recursos de crédito y bonificaciones, es de un tercio y dos tercios, respectivamente. Según programas, el PRODESAL es por lejos el que tiene la mayor importancia relativa, concentrando más de un cuarto de los recursos de bonificaciones⁵⁷, seguido por los programas SIRSD y PDTI, con un 14% y 13%, respectivamente⁵⁸. Finalmente, respecto de los créditos, la mayor proporción corresponde a créditos de corto plazo, los cuales concentran el 70% de la inversión total de crédito.

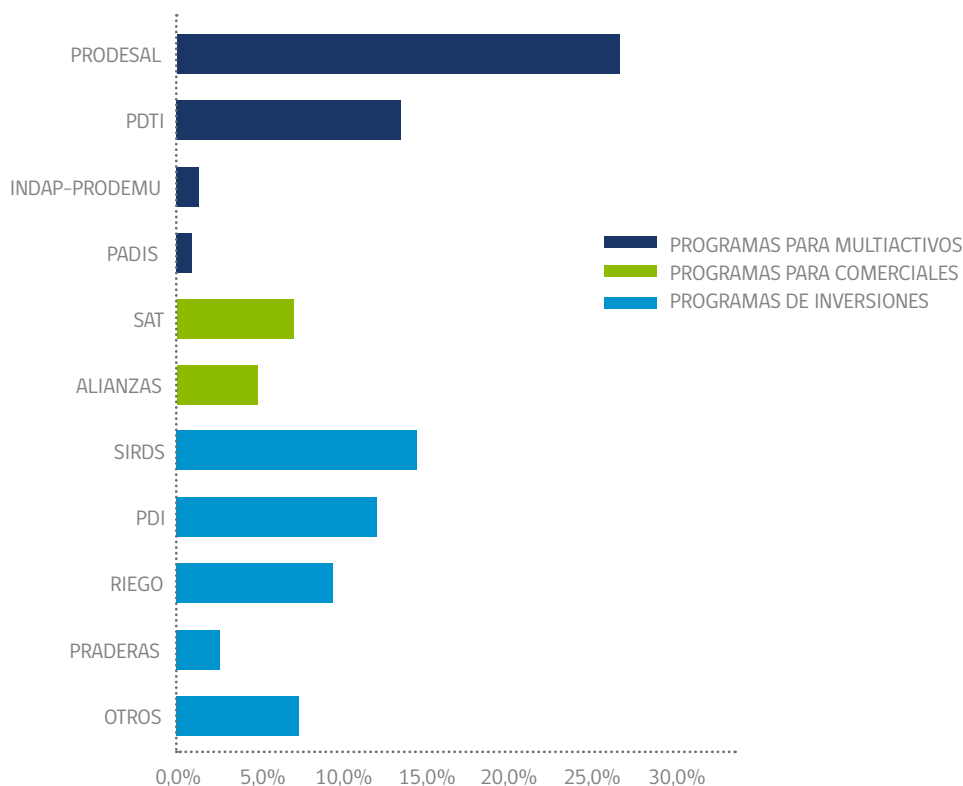
Según programas, el PRODESAL es por lejos el que tiene la mayor importancia relativa, concentrando más de un cuarto de los recursos de bonificaciones, seguido por los programas SIRSD y PDTI, con un 14% y 13%, respectivamente. Finalmente, respecto de los créditos, la mayor proporción corresponde a créditos de corto plazo, los cuales concentran el 70% de la inversión total de crédito.

⁵⁶ La información presupuestaria está basada en las cifras que proporciona el *Informe de Ejecución Trimestral* del cuarto trimestre de cada año, publicado por DIPRES, y el *Balance de Gestión Integral Año 2013*. Ministerio de Agricultura-INDAP.

⁵⁷ Los valores de PRODESAL y PDTI contemplan los recursos de asesoría técnica, capital de trabajo e inversiones que se destinan para estos programas.

⁵⁸ En la categoría "otros", se incluyen las emergencias, las que representan más del 80% de los recursos de la categoría. Ello significa que esta actividad es casi equivalente al SAT y consume más recursos que los programas PRODEMU y PADIS.

RECURSOS EJECUTADOS AÑO 2013 PARTICIPACIÓN POR PROGRAMA



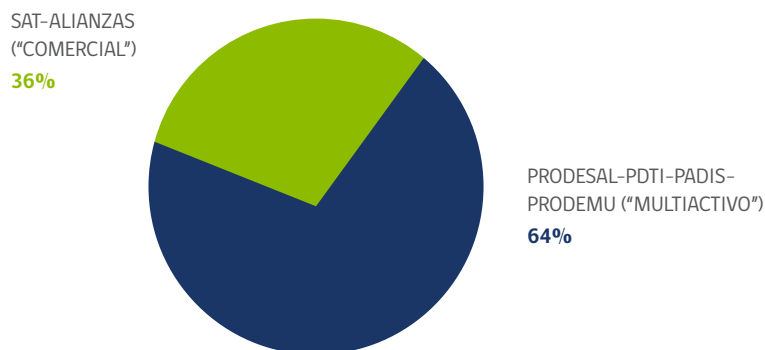
Un dato que cabe resaltar es que en el año 2013 el programa SAT-EAC, el único instrumento destinado a apoyar la asociatividad económica, concentró tan solo el 0,6% de los recursos ejecutados en el ítem de transferencias corrientes⁵⁹. Para el año 2014, este programa fue discontinuado, colocando en su reemplazo el denominado Programa de Gestión, que hasta el año 2013 solo intervenía como un “segundo piso” para apoyar los temas de gestión a nivel individual.

Desde otro punto de vista, al efectuar una aproximación a la forma en que se distribuye la inversión entre los dos grandes segmentos de usuarios (“comercial” y “multiactivo”), se evidencia que la mayor proporción se concentra en el segmento “multiactivo” (64%). No obstante ello, dado que son casi el 90% de los usuarios de las asesorías, el monto promedio por usuario alcanza a \$750.000, mientras que en el segmento comercial esta cifra alcanza a un valor de casi \$2,8 millones⁶⁰.

⁵⁹ La fuente de información es el *Balance de Gestión Integral Año 2013*. Ministerio de Agricultura- INDAP.

⁶⁰ El ejercicio de distribución se llevó a cabo tomando como base los principales programas de asesoría, y asumiendo que el SAT y Alianzas Productivas concentran al segmento “comercial”, y PRODESAL, PDTI, PADIS y PRODEMU, concentran al segmento “multiactivo”. En base a esta distinción, se analizaron los recursos colocados a través de los principales instrumentos, incluyendo crédito, en los usuarios de estos programas.

INVERSIÓN DE RECURSOS SEGÚN SEGMENTO AÑO 2013



En los últimos 4 años, la inversión total orientada a los rubros emergentes (Turismo Rural, Artesanías y Especialidades Campesinas) alcanzó un 0,7%, de la inversión total, incluyendo créditos y bonificaciones. Esta cifra es muy baja si se considera que este tipo de rubros es el que tiene un mayor potencial para el desarrollo de emprendimientos económicos en el segmento de los "multiactivos", que como ya se ha dicho, constituyen la mayor proporción de usuarios de la institución.

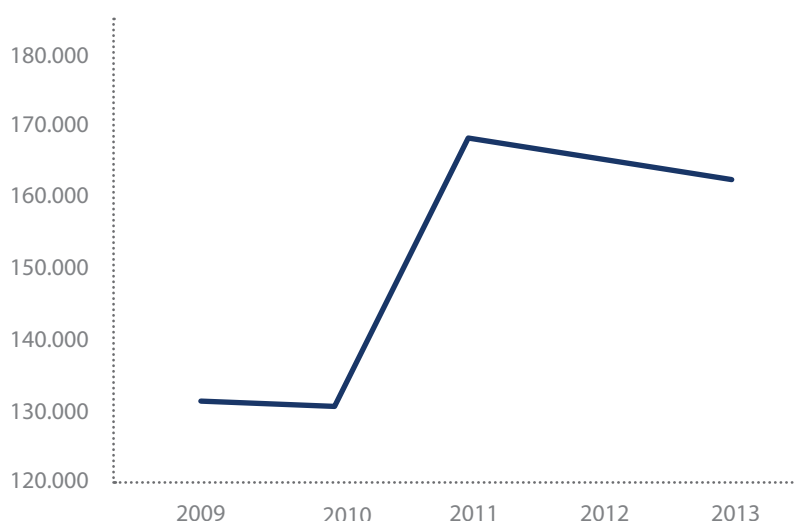
Una situación similar se constata con relación al apoyo en comercialización. Si bien la mayoría de los programas de asistencia técnica incorporan acciones que buscan "alinear" los productos primarios a las exigencias de los mercados (condición sanitaria, tributaria, acondicionamiento, entre otros), los aspectos que dicen relación con la comercialización propiamente tales -procesos de negociación, distribución y promoción de la producción- no tienen acciones de apoyo claramente definidas. Sólo el programa de Alianzas Productivas considera explícitamente la figura del "gestor comercial", mientras que en los otros programas de asistencia técnica, particularmente PRODESAL y PDTI, algunos equipos técnicos han impulsado, por iniciativa propia, intervenciones de apoyo a la comercialización, tales como la organización de ferias. En el ámbito de financiamiento (subsidio y crédito), al menos en teoría, se pueden financiar equipamientos para perfeccionar la logística asociada a la distribución y promoción; sin embargo, en la práctica, estas iniciativas no han sido incorporadas en las lógicas de intervención de los equipos técnicos, lo cual constituye otro importante desafío a enfrentar. ■



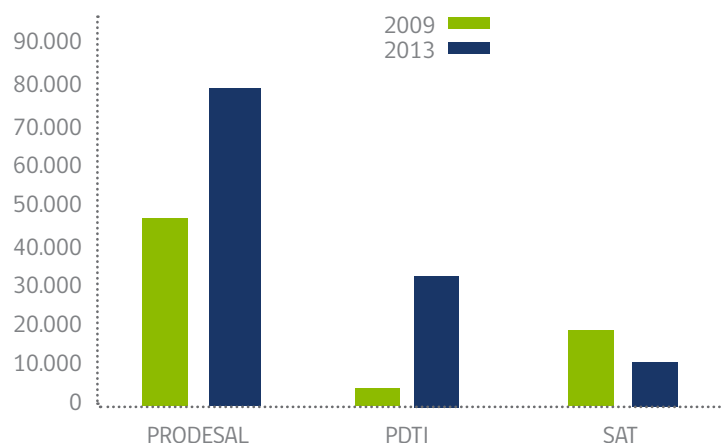
4. COBERTURA

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, junto al crecimiento del presupuesto, se evidenció también un crecimiento importante de los usuarios atendidos, pasando de 131.500 productores en 2009 a algo más de 162.500 en el año 2013. Ello representa un crecimiento del 27,5% en el período, con lo cual en el año 2014 se alcanzó una cobertura de casi el 65% del universo potencial. Al observar el crecimiento por año dentro del período, es posible constatar que éste no tuvo un comportamiento gradual, sino que más bien fue un salto que se produjo entre el 2010 y el 2011, evidenciándose incluso un leve descenso en los años posteriores. Según programas, el crecimiento claramente se concentró en el PDTI y PRODESAL, los cuales incrementaron en un 1.200% y 65%, respectivamente; Con ello, ambos programas, a finales de 2013 representaban más del 80% del total de usuarios atendidos con asesorías.

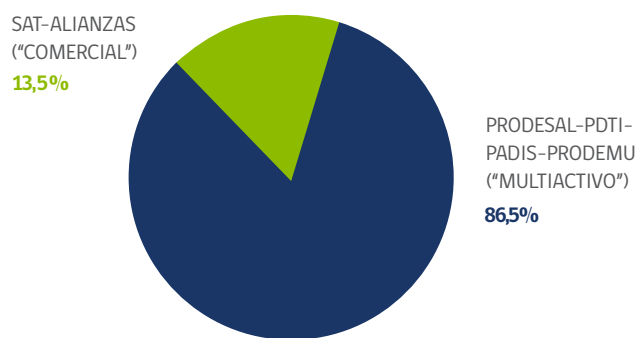
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE USUARIOS ATENDIDOS PERÍODO 2009-2013



Aunque en otro orden de magnitud, también muestra un crecimiento significativo el programa Alianzas Productivas, el cual pasó de 1.200 usuarios atendidos en 2009 a 7.200 en el 2013. Ello representa un alza del orden del 500% en el período. En el mismo período, el Servicio de Asesoría Técnica (SAT) experimentó un descenso de casi un 40%, pasando de 18.500 usuarios en 2009 a un poco más de 11.000 en 2013.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE USUARIOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ASESORÍA PERÍODO 2009 - 2013

Con relación a la distribución de los usuarios según segmentos ("comercial" y "multiactivo"), y considerando solo las asesorías⁶¹, se observa que casi el 90% de éstas se concentran en el segundo grupo. Esto implica que la institución está fuertemente concentrada en el grupo que presenta mayores restricciones de recursos para el desarrollo de la actividad silvoagropecuaria.

PROPORCIÓN DE USUARIOS ATENDIDOS POR LOS SERVICIOS DE ASESORÍA SEGÚN SEGMENTO AÑO 2013

⁶¹ El cálculo supone que los usuarios que reciben servicios de PRODESAL, PDTI, PADIS Y PRODEMU, pertenecen prioritariamente al segmento multiactivo, mientras que aquellos que son atendidos a través de Alianzas Productivas y SAT corresponden al segmento comercial. Adicionalmente, se debe aclarar que se ha tomado como referencia las asesorías, porque son los únicos programas que permiten efectuar la distinción entre los dos segmentos que se señalan, ya que los restantes programas operan en forma transversal. Los usuarios de asesorías representan casi el 84% del total de usuarios atendidos por INDAP.

Al relacionar cobertura y presupuesto, se observa que de los 5 años que van entre el 2009 y 2014, en solo dos de ellos el monto unitario superó al alcanzado en 2009: estos fueron los años 2010 y 2013. Para el año 2014, sin embargo, se prevé un nuevo descenso en el monto unitario, considerando los compromisos de expansión de cobertura adquiridos a finales del 2013, sin un incremento correspondiente del presupuesto⁶². Igualmente, al analizar la evolución de la relación entre la cobertura y presupuesto para programas SAT y PRODESAL en el período 2009–2013, se evidencia un descenso en la inversión por usuario del orden del 17% en el período⁶³. Esta expansión de la cobertura, si bien es positiva por la llegada a más productores y territorios, también ha tenido un costo en términos de la calidad de los servicios que se está brindando a los productores, particularmente en aquellos programas de mayor masividad, como el PRODESAL y PDTI.

5. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

DESDE UN PUNTO DE VISTA ORGANIZACIONAL, INDAP se despliega a través de 15 Direcciones Regionales y 127 Agencias y Oficinas de Área que cubren la totalidad del territorio nacional. Posee una dotación de casi 1.700 funcionarios⁶⁴ que se complementan con 4.800 socios estratégicos, representados por los consultores de los distintos programas. A ello se suma el trabajo con 280 municipios rurales para ejecutar dos de los programas de mayor importancia desde el punto de vista de los recursos invertidos y de los usuarios atendidos (PRODESAL y PDTI).

La organización funcional se estructura en base a nueve Divisiones: Gestión Estratégica, Fomento, Asistencia Financiera, Sistemas, Administración y Finanzas, Personas, Auditoría Interna, Fiscalía y Comunicaciones y Marketing. La dirección superior de la institución está radicada en la Dirección Nacional y en la Subdirección Nacional, las que junto a los 15 Directores Regionales tienen la responsabilidad por la conducción estratégica del Instituto. En las Divisiones de Gestión Estratégica, Fomento y Asistencia Financiera se concentra el diseño y dirección técnica del conjunto de instrumentos.

La atención de los usuarios para la entrega de los beneficios se desarrolla a través de las Agencias de Área. En la actualidad coexisten dos modelos de atención según las características de cada Área. El primero de ellos es lo que se denomina el Modelo de Atención Integral, en el cual un mismo ejecutivo atiende el conjunto de necesidades de un usuario; es decir, desde el punto de vista de éste último, se opera como una “ventanilla única”. El segundo modelo opera con una especialización de los ejecutivos por instrumento (Asistencia Financiera y Fomento), lo que implica que un usuario que requiere de más de un beneficio debe acudir a dos o más ejecutivos. Existe coincidencia en que el Modelo de Atención Integral tiene una gran ventaja, tanto para la gestión técnica de la atención como para el usuario; sin embargo este sistema tiene una alta exigencia pues implica conocer la variedad de instrumentos que maneja la institución, a lo que se suma la variedad de procedimientos asociados. Un hecho que fue ampliamente relevado en los Talleres realizados para desarrollar estos Lineamientos Estratégicos dice relación con la necesidad de operar con el Modelo de Atención Integral. Complementariamente, los usuarios consultados plantearon la necesidad de

⁶² Entre los años 2013 y 2014, el presupuesto creció tan solo en un 1,9%, lo cual corresponde a la cifra más baja del período 2011 – 2014

⁶³ INDAP. *Análisis de un Sistema de Monitoreo como Complemento al actual Sistema de Ejecución del Presupuesto* (Reportes). Santiago, marzo de 2014.

⁶⁴ MINAGRI-INDAP. *Balance de Gestión Integral Año 2013*. Santiago, 2013.

incrementar la presencia en el campo de los técnicos y profesionales de las Áreas, lo cual exige reducir la alta carga de trabajo administrativo que éstos enfrentan. Esto es esencial para lograr que INDAP tenga una visión de desarrollo de los territorios, logrando superar un esquema operativo en donde predomina “lo administrativo”.

En materia de coordinaciones con otros organismos públicos y privados, la evaluación de DIPRES citada en los párrafos precedentes señala que ésta es escasa en todos los niveles, tanto hacia adentro como hacia afuera de la institución. Esto limita el potencial que tiene la construcción de redes con otros agentes de los territorios, tanto a nivel regional como local. Adicionalmente, la evaluación constata un esquema de gestión que está fuertemente compartimentado en sus diferentes programas. ■

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A NIVEL NACIONAL, la función de seguimiento y evaluación se concentra principalmente en la División de Gestión Estratégica, que es donde se centraliza la información sobre la marcha de los distintos programas, la cual es alimentada desde las regiones y Áreas. Desde esta División se establece la relación con la DIPRES en los aspectos relacionados con el presupuesto y el cumplimiento de las metas, y se realiza un seguimiento de los incentivos a las inversiones, mediante la aplicación de encuestas a una gran muestra de usuarios. Por otra parte, desde la División de Fomento, se han instalado sistemas de seguimiento del cumplimiento de las actividades y resultados de algunos de los programas de asesoría. A partir de estos sistemas, la institución genera una gran cantidad de información; sin embargo existe un bajo nivel de procesamiento e integración de ésta, tanto para hacer gestión como para establecer resultados agregados que vayan más allá de un instrumento. Sobre este punto vale la pena mencionar que la gran diversidad de sistemas informáticos existentes agrega dificultades adicionales, generando confusión en cuanto a la información disponible.

Desde el punto de vista del instrumental de diseño, seguimiento y evaluación de programas, se evidencia que en general existen debilidades en el manejo de los conceptos y herramientas asociados a estos procesos, lo cual dificulta una mejor alineación con las definiciones y exigencias que impone DIPRES. A ello se agrega el que la institución no cuenta con una línea de base que permita fijar un punto para evaluar de manera integral la acción institucional, en un horizonte de tiempo dado.

En los Talleres realizados para desarrollar estos Lineamientos Estratégicos y en la evaluación de los programas de INDAP realizada por DIPRES se planteó que la ejecución de las actividades y del presupuesto es una condición necesaria pero no suficiente para lograr excelencia institucional. Para ello también es fundamental ampliar los espacios de reflexión conceptual, de modo de lograr una mayor capacidad de análisis respecto del quehacer institucional y de las tendencias de evolución de la Agricultura Familiar Campesina. Ello es fundamental para plantear políticas y estrategias que sean pertinentes a cada realidad, segmento y territorio. ■

SECCIÓN 3:

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA LA ACCIÓN DE INDAP HACIA
LA AGRICULTURA FAMILIAR
CAMPESESINA Y EL MUNDO RURAL
EN EL PERÍODO 2014- 2018

I. MISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PARA EL PERÍODO 2014 - 2018

INDAP ES PARTE ACTIVA Y FUNDAMENTAL en el logro del mandato de la Presidenta Bachelet por un Chile de Todos, un Chile más justo e inclusivo. Desde esa perspectiva, la Institución tiene una responsabilidad insoslayable en aportar a este desafío, a través del cumplimiento de su misión orientada a reconocer y facilitar el despliegue de todos los talentos, capacidades y potencialidades presentes en la Agricultura Familiar Campesina.

Con ello, la gestión de INDAP se orientará a fortalecer la Agricultura Familiar Campesina desde un enfoque integral, centrado en sus derechos, en la igualdad de oportunidades para hombres, mujeres, y pueblos originarios, con pertinencia cultural y territorial. Todos estos elementos coordinados para aportar al bien común y facilitar la constitución de actores sociales activos, una ciudadanía rural empoderada, capaz de llevar a cabo las transformaciones necesarias para mejorar su calidad de vida. Esto significa, en parte importante, visibilizar y reconocer explícitamente el aporte que a diario hacen hombres y mujeres de la Agricultura Familiar Campesina, al desarrollo económico, social y cultural de la sociedad chilena.

MISIÓN

Contribuir al desarrollo económico sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina y sus organizaciones, mediante una acción de fomento tendiente a fortalecer el capital humano, social, productivo, natural y cultural, de hombres, mujeres, jóvenes y pueblos originarios en los territorios.

Ser una institución pública de excelencia, plural, dialogante y que trabaja en red con otros actores públicos y privados, en beneficio de la Agricultura Familiar Campesina del país.

VISIÓN



OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1. Apoyar el acceso de la Agricultura Familiar Campesina a un sistema de extensión y apoyo a la innovación que mejore sus capacidades y habilidades para desarrollar emprendimientos agrícolas y rurales, considerando las oportunidades y restricciones que señalan los mercados, los territorios y el medio ambiente.
2. Facilitar el acceso de la Agricultura Familiar Campesina a programas de financiamiento (créditos e incentivos) adecuados a las necesidades de capital de trabajo e inversiones requeridos para potenciar la diversidad de emprendimientos económicos, individuales y asociativos.
3. Ampliar y mejorar las condiciones de acceso de la Agricultura Familiar Campesina a los mercados locales regionales, nacionales e internacionales, promoviendo productos tradicionales y diferenciados de alta calidad y buscando un acercamiento entre el productor y el consumidor final.
4. Fortalecer el desarrollo organizacional de la Agricultura Familiar Campesina para así contribuir al desarrollo de su actividad productiva y de su integración a los mercados, así como al fortalecimiento de su participación y posicionamiento como un actor relevante en la sociedad.
5. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento del capital social de la Agricultura Familiar Campesina, impulsando la cooperación entre productores, así como la constitución de redes y alianzas entre éstos y los actores públicos y privados, para canalizar nuevos recursos y competencias hacia el mundo rural. ■

II. PRINCIPIOS Y VALORES INSTITUCIONALES PROPUESTOS

1. TRANSPARENCIA Y PROBIDAD

INDAP cuidará de mantener altos estándares de probidad y transparencia en la realización de la función pública encomendada, de modo de ser una institución cercana, abierta y de conducta intachable en términos de honestidad y rectitud de sus funcionarios.

2. PLURALIDAD Y RESPETO POR LAS PERSONAS

INDAP reconoce y respeta la diversidad ideológica, política, cultural, religiosa o de género, valorando las distintas identidades personales y culturales como parte de una sociedad que es cada vez más plural y diversa. En este contexto, el respeto irrestricto a las personas será un valor irrenunciable de esta administración.

3. EXCELENCIA

INDAP orientará el accionar de sus funcionarios para alcanzar altos estándares de calidad y desempeño, potenciando para ello buenas prácticas de gestión institucional, innovación, cooperación e integración del conocimiento.

4. CREATIVIDAD, TRABAJO EN EQUIPO Y PARTICIPACIÓN

INDAP promoverá el trabajo innovador, buscando soluciones creativas para enfrentar las oportunidades, problemas y desafíos relacionados con su accionar. Para ello se fomentará el trabajo en equipo, la participación y el respeto por la opinión ajena, pues ese es el sustrato para crear e innovar.

5. COOPERACIÓN

INDAP potenciará relaciones que fomenten la cooperación y colaboración con otras instituciones públicas, las empresas privadas, las universidades e institutos técnicos, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, entre otros actores, de modo de generar nuevas sinergias para lograr los objetivos de desarrollo de la Agricultura Familiar.

6. JUSTICIA Y SOLIDARIDAD

INDAP fomentará una cultura institucional comprometida con el logro de mayores niveles de igualdad y solidaridad en el campo y de respeto a los derechos de todos sus habitantes, particularmente de aquellos que exhiben una condición de rezago: mujeres, jóvenes y pueblos originarios. ■

III. LOS ÉNFASIS PARA EL PERÍODO 2014 - 2018

LOS ÉNFASIS QUE SE PRESENTAN a continuación constituyen los grandes lineamientos en torno a los cuales se organizarán y priorizarán los recursos humanos, materiales y financieros de la institución durante estos cuatro años. Se han organizado en tres grandes bloques: el primero de ellos, denominado “Énfasis de la estrategia de fomento”, contiene las definiciones más generales respecto de los enfoques que sustentan la intervención hacia la Agricultura Familiar Campesina, las cuales tienen un carácter transversal en la acción institucional. El segundo corresponde a los “Énfasis de la intervención”, en los cuales se han vertido aquellas definiciones más específicas relacionadas con el quehacer institucional hacia el mundo de la Agricultura Familiar Campesina. Finalmente, en el tercer bloque, denominado “Énfasis de la gestión”, se han agrupado aquellos ámbitos relacionados con el soporte interno, para dar viabilidad a la intervención hacia la Agricultura Familiar Campesina y los territorios⁶⁵.



⁶⁵ Durante el desarrollo de los talleres y reuniones de trabajo realizados para elaborar estos Lineamientos Estratégicos surgieron una gran cantidad de planteamientos y propuestas que trascienden el ámbito de acción y las facultades de una institución como INDAP. Sin perjuicio de ello, se ha querido hacer mención sobre el punto porque es parte de las contribuciones que los participantes han realizado. En el Anexo 2 se presenta un listado de los temas mencionados.





A. LOS ÉNFASIS DE LA ESTRATEGIA DE FOMENTO

1. UNA ESTRATEGIA DE FOMENTO ECONÓMICAMENTE INCLUYENTE EN LOS TERRITORIOS

COMO FUE SEÑALADO EN LAS SECCIONES PRECEDENTES, una de las características del mundo de la Agricultura Familiar Campesina es su gran heterogeneidad, en cuyo interior coexisten productores que pueden vivir y prosperar a partir de la actividad agropecuaria por cuenta propia, con productores que disponen de muy poca tierra, en virtud de lo cual la estrategia económica de los hogares se sustenta en la multiactividad. Este último grupo es mayoritario en el mundo rural, y actualmente también lo es en el universo atendido por INDAP, principalmente a través de los Programas PRODESAL y PDTI.

La distinción de estos dos grupos no es nueva, y tampoco lo es el debate respecto de las políticas hacia el segmento denominado como “multiactivo”. Dado que una de sus características es que disponen de una muy baja dotación de recursos productivos, hay quienes conceptualizan esta realidad como un problema “de tipo social”, que debe ser solucionado a través de programas educativos y/o de programas asistenciales impulsados desde los ministerios sociales⁶⁶. Bajo esta visión, INDAP tendría poco que hacer pues se corre el riesgo de caer en un despilfarro de recursos, con programas de muy bajo impacto. INDAP tendría que retirarse, o bien efectuar una atención mínima con el único objetivo de mostrar cobertura, pero sin grandes expectativas de lograr impacto.

Una primera definición de la estrategia para este período es que esta visión debe ser superada.

Las profundas transformaciones que han ocurrido en el mundo rural amplían y diversifican el abanico de oportunidades para el grupo de productores que disponen de menores recursos. Es decir, si bien se reconoce que la agricultura tiene un rol gravitante, la creciente dinámica de multiactividad en el campo es un dato sustantivo para complejizar las definiciones sobre el desarrollo económico en el mundo rural de hoy, donde ya es claro que éste es más que agricultura. Bajo este enfoque es posible y necesario identificar, procesar e integrar las nuevas oportunidades y potencialidades económicas tanto agrícolas como extra-agrícolas, considerando al mismo tiempo la dimensión ambiental, donde estos segmentos pueden jugar un rol gravitante. Una segunda línea de reflexión se relaciona con una cuestión ética y valórica que queda muy bien expresada en un trabajo reciente sobre los territorios rurales: *“Las sociedades de los territorios no tienen por qué conformarse con crecer hoy para distribuir mañana, o con crecer hoy a cualquier costo ambiental, o a aceptar agradecidamente cualquier tipo de inversión externa, ni tampoco se tienen que conformar con reducir pobreza a punta de transferencias gubernamentales y subsidios sociales pero sin empleo ni desarrollo económico local, cuando hay lugares que demuestran que otro desarrollo es posible, hoy”*⁶⁷.

⁶⁶ Hacia finales de los años 80, la denominación de estos segmentos era de “viables” para referirse al grupo con mayores recursos, y de “inviables” para el segundo grupo.

⁶⁷ RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. *Territorios en Movimiento; Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Santiago, 2012.



Bajo esta definición de política pública, la estrategia de fomento deberá ampliar su visión y generar las capacidades para reconocer y actuar sobre las potencialidades y límites de cada situación. En esta perspectiva, los rubros emergentes tales como las “especialidades campesinas” que agregan valor, los programas de turismo rural que se vienen implementando desde hace ya varios años, o la artesanía, son opciones que forman parte de las nuevas oportunidades que también podemos rotular como “comerciales”, incluso para aquellos predios de muy pequeño tamaño, que hoy en día se denominan “multiactivos”, “territoriales” o “vulnerables”.

A esta variedad de opciones se suman los servicios rurales, donde en una primera instancia es posible distinguir aquellos que en la cadena productiva se ubican “hacia atrás” del eslabón primario, como por ejemplo, los servicios de maquinaria, fumigación, viveros y distribución de insumos. Un segundo grupo de servicios se relaciona con aquellos que se ubican “hacia adelante” en la cadena, como por ejemplo, promoción, acopio, distribución y comercialización en circuitos cortos, entre otros. Considerando el mundo de los jóvenes, también es posible integrar servicios de registro y contabilidad, o uso de las TIC para iniciativas de comercialización.

También son parte de esta nueva perspectiva la agregación de valor bajo un enfoque de valorización de los recursos locales, así como el fomento de circuitos cortos, los cuales pueden jugar un rol fundamental. Ello implica un trabajo específico para identificar estos recursos locales, auscultando la cultura local, los activos ecológicos e históricos, así como las tradiciones productivas y gastronómicas locales para encontrar nuevas respuestas frente al desafío globalizador. Asimismo, ello obliga a identificar y apoyar los tipos de circuitos cortos que mejor se adecúan al binomio productor-consumidor de cada realidad local. INDAP viene impulsando una incipiente política de agregación de valor, a través de su programa Sabores del Campo y ha fomentado diversas iniciativas de circuitos cortos (Expo Mundo Rural nacional y regionales, ferias locales, entre otros).

El énfasis está entonces en reafirmar el rol de fomento de INDAP, pero en una perspectiva incluyente y con amplitud en la mirada. Ello significa desplegar las potencialidades de desarrollo económico, tanto desde la actividad agropecuaria, como desde otras actividades rurales conexas con la agricultura, fomentando los emprendimientos ya iniciados y reconociendo nuevas oportunidades que aprovechen el valor de lo local junto con la dinámica de modernización y diversificación de los espacios rurales, así como de conexión con el mundo urbano. Esto implica integrar una visión intersectorial para lograr una intervención más integral y más coherente en los espacios rurales.

Junto con la exigencia de ampliar la mirada, la estrategia de fomento de INDAP se enfrenta también a la exigencia de desplegar una capacidad para actuar en red en los territorios, tanto para mejorar los vínculos y redes entre pequeños productores, y entre éstos y las empresas que operan en el medio rural (o en zonas urbanas), como para establecer alianzas con los Gobiernos Regionales, el sector privado y con otras instituciones especializadas, tales como SERCOTEC, CORFO, Universidades y ONG, a fin de hacer concurrir recursos y competencias en este esfuerzo. En esta perspectiva de actuación en red y articulación intersectorial, INDAP debe comenzar a asumir un rol de liderazgo en los espacios regionales y locales, convocando y tendiendo puentes hacia aquellos agentes que pueden compartir esfuerzos y aportar en los nuevos desafíos planteados.

Finalmente, esta definición abre el debate acerca de los límites de la acción de INDAP y del tipo de beneficiarios de la institución. Respecto de lo primero, la definición que concita un mayor consenso es aquella que se refiere a emprendimientos que, en forma simultánea, están localizados en el espacio rural y se conectan con los recursos naturales de éstos (por ejemplo, artesanía, turismo, recolección) o con la actividad silvoagropecuaria. Con relación a la naturaleza de los usuarios potenciales, el debate se encuentra todavía en desarrollo y se focaliza en la definición de los “pisos”, donde el concepto de “ingreso derivado principalmente o fundamentalmente de la agricultura” hoy en día queda superado por las transformaciones del mundo rural. En el marco de la actualización de las definiciones, es fundamental valorizar criterios relacionados con la voluntad o interés por emprender, incluyendo bajo este concepto tanto el desarrollo de negocios, como cambios en la disponibilidad alimentaria de una familia (autoconsumo). Esto último dice relación con la necesidad de incorporar el concepto de autorregulación y co-responsabilidad en la implementación de los programas, donde la responsabilidad por el desarrollo, en última instancia, es de los propios usuarios y no de los agentes externos. ■

2. EL TERRITORIO: UNA UNIDAD PARA LA PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN

AVANZAR HACIA ESTAS NUEVAS DEFINICIONES en la estrategia de fomento trae aparejado una revalorización de la mirada hacia el territorio como una unidad válida para planear y gestionar la intervención, cuyas ventajas se expresan desde varios puntos de vista.

En primer lugar, desde la perspectiva económica, al abordar la intervención en una lógica que va más allá de lo estrictamente agrícola, y también más allá del “rubro y sus puntos críticos”. Esto no significa que los rubros y sus encadenamientos dejan de ser importantes. Por el contrario, la pertinencia de la selección de los rubros a trabajar, así como de los problemas a resolver, son aspectos que están fuertemente determinados por las oportunidades y restricciones que impone el territorio y sus vínculos con los mercados. De lo que se trata entonces, es de abrir paso a una visión más holística de la realidad que permita situar las miradas específicas, reemplazando los análisis compartimentados que limitan severamente la identificación de estas oportunidades y restricciones.

En segundo lugar, para valorizar el potencial económico de las distintas actividades que se desarrollan en un espacio dado es necesario reconocer a los actores presentes, así como las sinergias que puedan lograrse potenciando su interacción y vínculos con otros territorios, sean éstos rurales o urbanos, o que incluso estén fuera del país. Para este efecto es fundamental visualizar el territorio, ya que es allí donde los actores establecen sus relaciones.

Un tercer elemento relacionado con esta mirada territorial se asocia a la necesidad creciente de articular la intervención institucional con los planes y estrategias de desarrollo regional e incluso comunal, los cuales por definición tienen un carácter territorial. INDAP tiene que lograr mayores niveles de articulación y diálogo con la institucionalidad regional y comunal, particularmente con aquella de fomento e innovación. En esta tarea les cabe un rol clave a las Direcciones Regionales y Agencias de Área: durante los talleres y reuniones realizados para desarrollar los Lineamientos Estratégicos, la demanda por una acción más concertada con los actores regionales y locales, así como una atención más integrada y menos compartimentada, surgió en forma reiterada desde todos los actores participantes. Esta articulación solo es posible en función de los distintos territorios que conforman cada realidad regional.

Un cuarto argumento dice relación con el ejercicio de participación de las comunidades. En esta materia las cosas también han cambiado en forma radical y hoy en día estas comunidades exigen participar en las definiciones de desarrollo de sus territorios. Esto significa que la pertinencia de la intervención no solo está determinada por la calidad de las decisiones técnicas, sino que también por su legitimidad ante las comunidades, esto es, por la “manera” de decidir. Para este efecto, el territorio surge como una unidad de trabajo fundamental que permite el diálogo y la participación de los actores que habitan y/o trabajan en éste.

En síntesis, al incluir el concepto de territorio como una unidad de trabajo válida para pensar y concretar la intervención se facilita una mirada que vaya más allá de lo estrictamente sectorial agrícola. Sin embargo, surge la pregunta sobre qué es un territorio. Con relación a este punto, existen múltiples definiciones y por tanto una gran diversidad de opciones; en razón de ello, es fundamental actuar con flexibilidad para delimitar los contornos de un territorio, donde hay dos criterios que podrían servir de referencia:

- El primero de ellos dice relación con la existencia actual o potencial de una dinámica económica común en el espacio, sobre la cual es posible intervenir (por ejemplo, una cuenca, una zona de secano de la zona central, una zona de riego donde predomina claramente un rubro estructurante, como, arroz, maíz o frambuesas, u otro).
- El segundo elemento dice relación con la existencia, actual o potencial, de una institucionalidad que pueda administrar o ser partícipe de la gestión de los planes o programas de desarrollo; por ejemplo, un municipio o una coordinación de municipios, una organización de productores, una corporación privada de desarrollo, o una combinación de todas estas fórmulas.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de los pueblos originarios el concepto de territorio está asociado al sentido de pertenencia e historia común para un grupo de comunidades, donde la institucionalidad podría estar dada por sus instituciones tradicionales representativas.

Por último, cabe señalar que en la actualidad ya existen experiencias de identificación de territorios para organizar la intervención en algunas regiones. Algunas experiencias han sido impulsadas desde INDAP, mientras que otras han surgido de las Estrategias Regionales de Desarrollo. Estas experiencias encierran un alto valor por cuanto constituyen una referencia para ampliar su desarrollo hacia otras regiones del país. ■

3. POTENCIAR UN DESARROLLO SOCIALMENTE INCLUYENTE: MUJERES Y JÓVENES

INDAP CUENTA CON UNA VALIOSA EXPERIENCIA de trabajo con grupos de mujeres, que se viene desarrollando desde hace más de 15 años a través del Convenio INDAP-PRODEMU. Esta línea de acción ha permitido insertar a más de 30.000 mujeres en diversos tipos de emprendimientos, a través de los otros programas de INDAP. El Convenio INDAP-PRODEMU constituye el primer escalón para, a partir de un trabajo de potenciamiento de su autoestima, insertar a las mujeres rurales en la producción agrícola. Ello representa un aporte significativo al crecimiento económico del sector, así como al logro de una mayor equidad social y al empoderamiento de las mujeres. Por tal razón, esta línea de trabajo será fortalecida en los próximos cuatro años, a través de la ampliación de la cobertura y duración del Convenio INDAP-PRODEMU, para brindar acceso a un mayor número de mujeres a este programa, que en general ha sido altamente valorado por distintos actores, incluyendo las propias mujeres. Adicionalmente, se efectuará una revisión de su funcionamiento actual para efectos de perfeccionar o corregir aquellos aspectos que son clave en el éxito del Programa y que se desdibujaron en los últimos años.

En forma complementaria, si bien existe un programa específico de apoyo a las mujeres, es importante reafirmar que la igualdad de derechos para acceder a los distintos programas de la institución constituye un principio fundamental a sostener y continuar cautelando. En este sentido, en el marco del enfoque de derechos, la igualdad de género tiene un carácter transversal en el accionar institucional⁶⁸.

⁶⁸ Cabe recordar que entre los años 1990 y el 2013, las mujeres pasaron del 15% al 40% de los usuarios atendidos a través de los distintos Programas de INDAP; adicionalmente, cabe señalar que en los procesos de certificación de usuarios de INDAP, se han generado mecanismos específicos que posibilitan el acceso directo de las mujeres a los distintos servicios.

⁶⁹ Corresponde al "Servicio Rural Joven", el cual alcanzó a operar durante tres temporadas entre finales de la década de los 90 y principios de los años 2000.

Con relación al mundo de los jóvenes, se señaló en las secciones precedentes que la Agricultura Familiar Campesina está experimentando un fenómeno de progresivo "envejecimiento", lo cual está directamente relacionado con otro fenómeno que ocurre en paralelo y que es el éxodo de un contingente de "jóvenes rurales ilustrados". El campo está perdiendo un activo que compromete seriamente las opciones de desarrollo y modernización de la AFC a futuro. Hacia finales de los 90, INDAP abrió una línea de trabajo con los jóvenes⁶⁹, la cual fue sin embargo discontinuada a principios de los 2000 y desde allí no ha habido nuevas iniciativas en la materia.

En razón de lo anterior, se retomará el trabajo con los jóvenes rurales como otro de los énfasis del período. Ello es esencial puesto que este grupo etario determinará el futuro de la Agricultura Familiar Campesina en el muy corto plazo. En esta perspectiva, se considera necesario explorar e impulsar tres áreas de trabajo complementarias:

- La primera de ellas está orientada a facilitar la instalación de estos jóvenes como emprendedores, lo cual supone generar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de servicios por cuenta propia (agrícola o no agrícola), en forma complementaria o independiente a la que desarrollan sus padres. Ello implica revisar la plataforma instrumental para generar opciones que permitan apoyar el emprendimiento, incluyendo la adquisición de tierras a través de líneas crediticias blandas y de largo plazo.
- Una segunda área de trabajo es la generación de mecanismos para brindar acceso preferencial a los jóvenes, a tecnología e innovación: giras tecnológicas, pasantías, comunidades virtuales, fondos de innovación y una fuerte articulación con entidades de innovación (Universidades, INIA, FIA, CORFO, otros).
- Una tercera línea apunta a generar espacios para facilitar el acceso de los jóvenes a programas de formación técnica, articulando esta iniciativa con el acceso a incentivos preferenciales por parte de INDAP y de otras entidades de fomento. Para ello se buscará establecer alianzas y/o acuerdos con actores privados, públicos, e incluso con organismos internacionales que permitan canalizar competencias, pero por sobre todo recursos para concretar este desafío. ■



4. PUEBLOS ORIGINARIOS

LA ADECUADA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS es uno de los énfasis de la estrategia de fomento para este período de gobierno. Sin embargo, ésta buscará adecuar y mejorar los enfoques de trabajo desarrollados hasta la fecha, de manera que las acciones de fomento productivo recojan la cosmovisión, valores, prácticas culturales y aspiraciones de las comunidades indígenas.

Como se señalara en la presentación de este documento, en esta sección solo se establecerán algunos principios básicos de la acción por cuanto las definiciones de la estrategia de fomento se establecerán a través de un proceso de talleres participativos con los pueblos originarios. Las definiciones resultantes, que serán debidamente publicadas, se considerarán como parte integrante del presente documento.

El punto de partida es el reconocimiento del derecho de los pueblos originarios a definir la visión de desarrollo que se requiere impulsar en sus territorios y comunidades, y en concordancia con ello, el tipo de programa que es necesario diseñar e implementar. Bajo este principio, se establece un conjunto de ámbitos que es necesario tener en consideración en la acción de INDAP hacia los pueblos originarios.

- La intervención debe operar con una lógica de territorio, considerando las definiciones que establezcan las comunidades en cuanto a pertenencia e historia, lo cual no siempre calza con la división político-administrativa.
- La intervención debe establecer un equilibrio entre una atención comunitaria y las necesidades individuales de las familias, respetando y potenciando las formas de organización comunitaria en cada caso.
- La intervención debe ser integral, para lo cual se requiere reforzar la capacidad de articulación con otros programas e instrumentos de fomento, tanto de INDAP como de otras entidades públicas, haciendo concurrir mayores recursos y competencias en apoyo a las familias y comunidades indígenas. Esta capacidad articuladora también se debe hacer extensiva a las dimensiones de salud, educación, previsión, servicios básicos y otros, donde el rol de los municipios es un factor clave.
- Se requiere fortalecer las capacidades de INDAP para actuar en el mundo de los pueblos indígenas, tanto a nivel central como regional y de Agencias de Área, generando unidades de trabajo especializadas, con un enfoque de trabajo multidisciplinario y multicultural; adicionalmente los servicios y acciones deben ser organizados bajo esta misma lógica.

Finalmente, un principio de gran relevancia es que el diálogo con los pueblos originarios no se agota en la consulta. El diálogo deberá ser un proceso permanente para la construcción de confianzas y un nuevo trato entre todos los actores. En esta perspectiva, será necesario generar instancias de participación, coordinación y "control social" permanente, a partir de las formas organizativas tradicionales de cada territorio. ■

5. EL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE: PRODUCTIVIDAD Y SUSTENTABILIDAD EN LA ESTRATEGIA DE FOMENTO

LA AGRICULTURA TIENE UN IMPACTO SIGNIFICATIVO sobre el medio ambiente y en las últimas décadas la presión sobre los recursos se ha intensificado en forma creciente. Ello se expresa tanto dentro como fuera de las explotaciones, modificando el paisaje y reduciendo la disponibilidad y calidad de los recursos. Los impactos que se producen dentro de las explotaciones se relacionan fundamentalmente con el suelo y el agua, mientras que los impactos que se generan fuera de ellas (las externalidades) se refieren al agua, al aire y la biodiversidad. Como agravante a lo anterior, hoy en día comienza a surgir con mucha fuerza el tema del cambio climático y la adaptación de la agricultura a dichos cambios. Este desafío es una condición de supervivencia futura que es necesario vislumbrar desde ahora, donde el paradigma de la productividad y la rentabilidad debe ser complementado con el de la sustentabilidad y adaptabilidad a estas nuevas condiciones.

En este contexto, Chile necesita promover una transformación de su modelo de desarrollo agrícola de modo de lograr una mejor gestión de los temas ambientales, e INDAP y la Agricultura Familiar Campesina no son ajenos a este desafío. Hasta ahora, el enfoque tradicional que ha predominado en las intervenciones se basa en responder a las exigencias de productividad y competitividad que imponen los mercados, lo cual muchas veces no incorpora las materias ambientales, llevando a que el factor de sustentabilidad ambiental haya quedado rezagado. Lo anterior significa que de no mediar cambios importantes en todos los niveles, incluidos aquellos donde se desenvuelve la Agricultura Familiar Campesina, se continuará deteriorando en forma irreversible e irrecuperable la plataforma de recursos naturales que da sustento a la vida.

Desde otro punto de vista, hoy en día se verifica una tendencia creciente –en Chile y en el mundo– a exigir una mayor calidad de los productos agroalimentarios, donde el concepto de calidad incorpora también la exigencia de una mayor sustentabilidad de los procesos que generan dichos productos. En este sentido, de no mediar cambios, la propia competitividad se verá también severamente comprometida.

En este contexto, INDAP colocará como un eje prioritario de su estrategia de fomento la sustentabilidad ambiental de la Agricultura Familiar Campesina. El desafío consiste en que los procesos de producción promovidos por INDAP y desarrollados por la Agricultura Familiar Campesina tengan un sello de sustentabilidad ambiental. Ello implica integrar esta dimensión en forma transversal, abarcando a todos los programas y muy particularmente aquellos vinculados a las asesorías, donde la innovación jugará un rol central para abrir opciones concretas que combinen adecuadamente los objetivos de rentabilidad con aquellos de sustentabilidad ambiental.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe reconocer que la solución global e integral de los temas ambientales requiere de un tratamiento que trasciende el ámbito de acción y facultades de INDAP. Sin embargo, en este nivel es posible avanzar en áreas relevantes. En primer lugar, la experiencia indica que existe un conjunto de malas prácticas desde el

punto de vista ambiental que es necesario reconocer y remover, ya sea a través de la entrega de información y/o del diseño de incentivos para tal fin. Esta misma experiencia reconoce también la existencia de un conjunto de buenas prácticas e innovaciones que deben ser identificadas y sistematizadas⁷⁰. Entre otras, cabe mencionar la agricultura orgánica, las BPA o el enfoque agroecológico, y las metodologías de intervención que se basan en la planificación integral de explotaciones, lo cual permite una mirada holística que posibilita la identificación de los espacios más sensibles desde el punto de vista de la conservación de los recursos, y en concordancia con ello, el planteamiento de medidas de mitigación o de adaptación.

Con relación a los desafíos frente al cambio climático, la acción de INDAP debe apuntar a promover la adaptabilidad, estableciendo alianzas estratégicas con los organismos de innovación y avanzando en la instalación de una cultura de gestión de riesgos.

La efectividad del avance en estas materias exige a INDAP elevar sus capacidades actuales en todos los niveles institucionales. En forma simultánea, es necesario ampliar la capacidad de articulación con otros actores para hacer concurrir nuevas capacidades, competencias y recursos, donde juegan un rol relevante aquellos actores vinculados a la innovación; ésta última es una dimensión clave para generar transformaciones. Finalmente cabe señalar que la mirada territorial guarda plena consistencia con las políticas ambientales, en las cuales el territorio es una unidad básica para la gestión de los recursos naturales. ■

B. LOS ÉNFASIS DE INTERVENCIÓN

1. UNA PLATAFORMA DE INSTRUMENTOS FLEXIBLE Y DE CALIDAD

COMO YA SE SEÑALÓ ANTERIORMENTE, en la actualidad INDAP dispone de una plataforma compuesta por 22 instrumentos (o programas) que incluyen los créditos y las bonificaciones. En términos simples, éstos apuntan hacia las tres áreas clave para el desarrollo de un proyecto o emprendimiento económico: asesoría y desarrollo de capacidades; inversiones y capital de trabajo. Esta plataforma es un capital que la institución ha ido desarrollando a lo largo de los años, pero que hoy en día se debe revisar y perfeccionar a la luz de los nuevos énfasis y desafíos. El avance en el perfeccionamiento apunta en tres sentidos:

- En primer lugar, se requiere disponer y organizar esta plataforma como un insumo para el desarrollo de proyectos individuales o asociativos. Esto implica que programas tales como el SAT, PRODESAL, crédito de corto plazo o PDI se empiezan a entender como herramientas para gestionar proyectos productivos de carácter más amplio; por ejemplo, creación de cooperativas, proyectos agroindustriales de pequeña escala, habilitación de perímetros de riego, implementación de circuitos turísticos, mejoramiento de talleres artesanales, entre otros. Esta lógica de proyectos también incluye iniciativas para mejorar la inserción de los productores en los mercados:

⁷⁰ Se considera fundamental que las tecnologías a difundir, junto con un desempeño ambiental adecuado, deben también ser económicamente viables de manera que éstas puedan ser adoptadas por los agricultores familiares

exportación asociativa, ferias municipales, abastecimiento a supermercados y tiendas urbanas, provisión de materia prima a agroindustrias, entre otros. Este proceso debe ser flexible y progresivo.

Bajo este esquema, se facilita la integración de los distintos instrumentos, tanto de créditos como de bonificaciones, en función de los requerimientos de estos proyectos, evitando la dispersión de esfuerzos y la compartimentación. Este enfoque permite además colocar en el centro de la intervención la demanda de los productores y mejorar el trabajo en red con los distintos agentes regionales del mundo público y privado. El enfoque de proyectos facilita también los procesos de seguimiento y evaluación de la acción institucional, integrando bajo un programa a diferentes proyectos que tienen un mismo fin (por ejemplo, "Programa de desarrollo caprino de las comunas XX"; o "Programa de turismo rural en las comunas del secano interior de la provincia de XY", o "Programa de desarrollo lechero en las comunas de YY").

- Una segunda área de perfeccionamiento dice relación con la simplificación y flexibilización de la estructura de esta plataforma. Ello implica ordenar la batería instrumental estableciendo con nitidez la especificidad temática y/o la población objetivo de cada instrumento, en función de los requerimientos de un proyecto de emprendimiento individual o asociativo. Por ejemplo, en el caso del PDTI, es claro que éste continuará abordando la especificidad de los pueblos originarios. Sin embargo, éste experimentará una profunda reforma en sus contenidos y metodologías de trabajo, en función de los requerimientos y demandas de los propios pueblos originarios. Adicionalmente, este esfuerzo también implica generar las flexibilidades que permitan conjugar una necesaria transversalidad de carácter nacional de cada instrumento, con la necesidad de incluir la especificidad de cada región.
- Finalmente, una tercera área de perfeccionamiento dice relación con la simplificación de los procedimientos operativos, lo cual implica una profunda revisión del flujo de proceso de cada instrumento, así como de los formatos e instructivos asociados a cada operación. En el caso de éstos últimos, es fundamental un análisis técnico en profundidad para generar la información suficiente y pertinente a cada caso, utilizando un volumen reducido de datos. Adicionalmente, esto implica simplificar los procesos de informatización, tanto de los procesos como de los datos exigidos. Con esto se busca reducir el tiempo que actualmente se consume en la gestión de los procedimientos y bases de datos, en desmedro del trabajo de campo, tanto a nivel de las Agencias e Área como de los consultores.

Desde el punto de vista de su estructura, la plataforma instrumental se visualiza organizada en base a dos grandes áreas: un sistema de asesorías y desarrollo de capacidades de calidad y un sistema de financiamiento integrado.

a. Un sistema de asesorías y desarrollo de capacidades de calidad: las asesorías constituyen un soporte básico de la intervención, pues hacen disponible o sistematizan el conocimiento que habilita al productor para hacer una gestión eficiente y eficaz de su proyecto productivo, considerando sus propios recursos, así como el entorno en

que éste se desenvuelve. Bajo este enfoque, se efectuará una revisión que permita mejorar la calidad de este servicio, lo cual implica abordar las siguientes dimensiones principales:

- Avanzar hacia un concepto de “sistema de asesorías” que permita abordar la mayor complejidad actual, dando cuenta de: (i) la producción agrícola y sus encadenamientos hasta la comercialización, incluyendo la agregación de valor; (ii) las actividades rurales no agrícolas conexas con esta actividad (por ejemplo, turismo rural, artesanía, servicios); (iii) la diversidad de áreas temáticas asociadas a estas actividades económicas (por ejemplo, gestión técnica, gestión financiera, gestión comercial, otros); (iv) el apoyo a la creación y consolidación de organizaciones económicas funcionales a los proyectos impulsados; (v) los requerimientos diferenciados de poblaciones específicas (por ejemplo, pueblos originarios y PDTI); (vi) la progresividad de estas poblaciones en el desarrollo de sus proyectos o emprendimientos⁷¹; y (vii) la gestión y habilitación de articulaciones con otros instrumentos de fomento en función de las necesidades de los proyectos, así como con el sector privado y los Gobiernos Regionales y locales.
- Generar un mecanismo de apoyo a la actualización permanente de los consultores en los ámbitos de las tecnologías duras y blandas, así como en metodologías de extensión y comunicación, para establecer una adecuada relación técnico-productor. La ampliación de las capacidades se considera un punto central en la estrategia de mejoramiento de los servicios, pues es allí donde en definitiva se juega gran parte de la calidad de los servicios de INDAP.
- Avanzar en la integración de innovaciones metodológicas para optimizar la difusión del conocimiento (redes) hacia y entre los productores. En este contexto, es necesario desarrollar y consolidar dispositivos para la gestión de la innovación en los territorios y cadenas, articulando a los productores en dinámicas de generación y transferencia de tecnología. Un nuevo modelo de extensión, incorporando tecnologías duras y blandas, las TICs, el enfoque de redes sociales y otras, es un gran desafío hacia cual se comenzará a avanzar durante este período.
- Fortalecer los sistemas de planificación y evaluación de las intervenciones, colocando el énfasis en el logro de resultados. En este contexto, también se fortalecerá el sistema de evaluación de competencias y desempeño de los consultores para que INDAP y los propios consultores identifiquen las falencias existentes.
- Avanzar en la simplificación de los procedimientos administrativos para efectos de reducir la carga y generar más espacio para la atención en campo; adicionalmente, y considerando la disponibilidad presupuestaria del Instituto, se revisarán los parámetros actuales de la relación técnico/productor.

b. Un sistema de financiamiento integrado: en su dimensión de capital de trabajo e inversiones, esta segunda dimensión es clave para el desarrollo de un proyecto productivo o de un negocio. En INDAP, tradicionalmente el financiamiento se ha vinculado con el crédito, y a su vez éste último, en general no se asocia a la idea

⁷¹ Por ejemplo, en la actualidad, el PRODESAL y el SAT tienen una concepción como sistema de asesoría progresivo; sin embargo este carácter requiere ser consolidado como concepto.

de fomento. Ello limita las sinergias que se pueden establecer entre este instrumento y las bonificaciones (PDI, riego, otros), en un contexto en que la actual disponibilidad de recursos de crédito es insuficiente para cubrir adecuadamente las necesidades financieras de la Agricultura Familiar Campesina. En este contexto, durante el período se hará un esfuerzo especial para elevar los montos unitarios de financiamiento para la Agricultura Familiar Campesina, para lo cual se ha delineado una estrategia que aborda tres dimensiones principales:

- Se desarrollará un enfoque de “financiamiento integrado”, que permita articular el crédito con las bonificaciones para financiar total o parcialmente un proyecto productivo. En el óptimo esta articulación también se hará extensiva a las asesorías. Esta fórmula permite elevar el nivel de financiamiento, y al mismo tiempo, establecer un gradiente de financiamiento vía crédito, en función del nivel de riesgo del emprendimiento (por ejemplo, emprendimientos para jóvenes, o innovaciones que por definición conllevan mayores niveles de riesgo). Bajo este enfoque, el crédito se concibe como parte del instrumental de fomento de la institución, aun cuando por sus condiciones de entrega requiere de un tratamiento diferenciado, pero necesariamente integrado con el resto de los instrumentos.
- INDAP volverá a jugar un rol activo en la apertura del acceso a nuevos y mayores recursos a través de la banca, apoyando a los productores en el cumplimiento de los estándares requeridos por las instituciones de intermediación financiera (calidad de la información financiera, transparencia de la información, solvencia financiera, otros) y estableciendo un diálogo con estos agentes para promover condiciones más adecuadas a la realidad de la Agricultura Familiar Campesina. En este marco, también se efectuarán gestiones con organismos multilaterales, para canalizar mayores volúmenes de crédito hacia las organizaciones económicas ya consolidadas.
- Los recursos de crédito de INDAP se focalizarán en la preparación de los productores para su encadenamiento con nuevas opciones de financiamiento, y en forma paralela, para aquellos que quieran reemprender y tener una nueva oportunidad. La posibilidad de tener inconvenientes financieros en los negocios es alta y todos los empresarios están expuestos a estas situaciones. Entregar la posibilidad de recomenzar es algo que está siendo crecientemente valorizado, como una manera de aprovechar el aprendizaje de las experiencias difíciles, evitando desperdiciar capacidad empresarial y el espíritu emprendedor de estas personas. ■

2. EL DESARROLLO DEL RIEGO Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: UNA TAREA DE HOY PARA ASEGURAR EL FUTURO

LA SEQUÍA PROLONGADA QUE VIVE NUESTRO PAÍS, así como la previsión de los efectos del cambio climático en el corto, mediano y largo plazo, constituyen una voz de alerta que exige priorizar desde hoy el manejo de los recursos hídricos como uno de los temas centrales en la agenda de INDAP. En este contexto, una primera definición en la estrategia de intervención es que las decisiones de inversión y financiamiento no solo deben estar guiadas por objetivos de productividad y competitividad, sino que también por objetivos de sustentabilidad en el mediano plazo y largo plazo.

Durante el período se colocará un especial énfasis en esta área, buscando ampliar la seguridad y la optimización en el uso del recurso por parte de la Agricultura Familiar Campesina. La iniciativa más importante, aun cuando ésta trasciende las facultades de INDAP, es la modificación del Código de Aguas, para lograr que este recurso sea un bien de uso público que llegue a los sectores productivos que más lo requieren, como lo es la Agricultura Familiar Campesina. Adicionalmente, los esfuerzos se concentrarán en las siguientes cuatro dimensiones:

- La reposición de una alianza estratégica con la Comisión Nacional de Riego, para efectos de canalizar mayores recursos hacia la Agricultura Familiar Campesina; en esta misma perspectiva se gestionará alianzas con los Gobiernos Regionales, con quienes se buscará además coordinar estrategias locales en aquellas zonas de mayor riesgo desde el punto de vista del déficit hídrico.
- Se fortalecerá una línea de trabajo tendiente a la regularización de los derechos de aprovechamiento a nivel de la AFC, para efectos de ampliar la seguridad de acceso a los recursos hídricos.
- Se fortalecerá el trabajo con las organizaciones de regantes, las cuales pueden jugar un rol clave en la difusión de los conceptos de tecnificación, ahorro y conservación del recurso a nivel local, así como en la coordinación de su uso, particularmente en condiciones de déficit severos.
- Finalmente, se apoyará fuertemente la realización de inversiones tendientes a la captación, ahorro y conservación del recurso, en cuyo marco se impulsará la recuperación de la red de embalses de la Reforma Agraria, que actualmente está en desuso, así como la ejecución de micro-proyectos en las áreas de secano de las regiones del norte, centro y sur del país, entre otras iniciativas.





3. MERCADO INTERNO: UNA OPORTUNIDAD A INTEGRAR EN LA ESTRATEGIA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

LOS CAMBIOS que han experimentado el país en general y el mundo rural en particular abren nuevas oportunidades para el desarrollo de la agricultura familiar, que hasta hace algunos años eran impensables.

En el mundo y también en Chile existe una creciente valorización de los productos locales, auténticos, sanos y de temporada, abriendo espacios para la creación de lo que se denomina “circuitos cortos” como nuevas opciones de comercialización. Los circuitos cortos son definidos como una forma de comercialización de los productos agrícolas basada en la venta directa del productor al consumidor, o bien en la venta indirecta, a condición que no involucre más de un intermediario. Esta modalidad genera lazos más directos entre los agricultores y los consumidores y contribuye al desarrollo de una producción sustentable y a un consumo responsable. Adicionalmente, fomenta el trato humano y el desarrollo local, y genera un impacto ambiental muy bajo dado que sus productos generalmente no son transportados a largas distancias, ni envasados industrialmente⁷². Junto con responder a una creciente demanda por parte de los consumidores, este tipo de circuitos permite a los productores capturar un mayor valor de su producción, ahorrar en otros segmentos de la cadena (transporte, embalaje, otros) y crear valor a partir de activos inmateriales (marcas, anclaje territorial, autenticidad, lazo social). Los circuitos cortos ayudan a crear nuevos lazos sociales, fomentan la equidad en los intercambios comerciales, favorecen la participación social y aplican una lógica pedagógica que contribuye a una mayor autonomía de los actores, y con ello, a una mayor sostenibilidad e integración social⁷³.

Otro fenómeno nuevo dice relación con las compras institucionales. Aunque este mercado siempre ha existido, la novedad radica en la mayor apertura que hoy existe para incorporar a la Agricultura Familiar Campesina, siguiendo la experiencia de países como Brasil, Perú, Francia o Estados Unidos, que demuestra que las instituciones de gobierno constituyen en sí mismas un mercado institucional que puede tener un positivo impacto sobre la AFC, al optar por sus productos en las escuelas, las FF AA, los hospitales y otras entidades públicas.

⁷² En los circuitos tradicionales de comercialización un producto viaja en promedio 3.000 km antes de llegar al plato del consumidor.

⁷³ Véase: CEPAL- FAO – OMS/OPS. Seminario Internacional “Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición.” Septiembre, 2013. En: <http://media.eclac.org/agriculturafamiliar>.

⁷⁴ Un levantamiento preliminar realizado por INDAP en todas sus Agencias de Área señala que en el país hay alrededor de 15.000 productores vinculados a distintas modalidades de circuitos cortos, entre los cuales predominan las ferias locales. Sin embargo, en la actualidad los análisis preliminares indican que es probable que esta cifra esté muy subestimada.

Es importante reconocer que INDAP viene realizando un trabajo de años para abastecer el mercado interno, como lo prueban las múltiples Expomundo Rural realizadas en Santiago y en regiones, el programa Sabores del Campo, las redes de agroturismo y el abastecimiento a supermercados a través de Alianzas Productivas. Adicionalmente, se observa en regiones la emergencia de múltiples iniciativas de este tipo (ferias comunales, fiestas costumbristas, tiendas especializadas), impulsadas por los municipios o por comunidades locales, en forma más o menos espontánea⁷⁴. Todo ello indica que la oferta de productos de la Agricultura Familiar Campesina está alcanzando un nuevo nivel de sofisticación y desarrollo, gracias a las inversiones realizadas por más de 20 años. Sin embargo, no existe una política específica orientada a potenciar estos circuitos cortos, que integre conceptos, información estadística y recursos presupuestarios específicos. Tampoco la hay con relación a los mercados institucionales, lo cual hoy día también aparece como una alternativa factible.



Este esfuerzo por potenciar la inserción de la Agricultura Familiar Campesina en el mercado interno no debe entenderse en desmedro de los esfuerzos de inserción de la Agricultura Familiar Campesina en los mercados de exportación, lo cual fue un fuerte énfasis de INDAP y el MINAGRI desde mediados de la década de los 90, ni tampoco del fomento a los encadenamientos con las agroindustrias y cadenas de supermercados, realizado a través del Programa Alianzas Productivas desde el año 2009⁷⁵. Por el contrario, la primera definición en esta materia es que se buscará diversificar las opciones, integrando el mercado nacional con sus diferentes modalidades, junto a los mercados de exportación, la proveeduría a las agroindustrias, la venta a los supermercados, la conexión con los mercados de nicho, entre otros.

Capturar y potenciar estas oportunidades será uno de los ejes de trabajo de INDAP en los próximos años. En esta perspectiva, los esfuerzos se focalizarán en las siguientes cinco dimensiones principales:

- Se ampliarán las capacidades institucionales para abordar esta materia, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos como del reconocimiento y estudio de los distintos mercados y su vínculo con los territorios y rubros.
- Se brindarán apoyos a través de asesorías técnicas y financiamiento para ejecutar las inversiones necesarias, articulando el trabajo de INDAP, SERCOTEC, CORFO, FOSIS y BancoEstado, entre otras instituciones.
- Se buscará posicionar los productos de la Agricultura Familiar Campesina en la sociedad chilena a través de la creación de un sello campesino que promueva su consumo en el mercado interno, dando la flexibilidad necesaria para complementarlo con diferenciaciones específicas, como por ejemplo, mujeres, pueblos originarios, jóvenes u otros.
- Se persistirá en los esfuerzos tendientes a cautelar la calidad de los productos de la AFC, lo cual es la clave para acceder y sostenerse en los mercados, particularmente en aquellos de mayor sofisticación.
- Se promoverá la asociatividad para facilitar estos emprendimientos, impulsando fórmulas flexibles de acuerdo a cada realidad. Esta dimensión es clave para facilitar el acceso a los mercados, particularmente aquellos de circuitos cortos y compras institucionales, los cuales entre otros, requieren de una efectiva organización de la oferta para asegurar un flujo continuo de abastecimiento. ■

⁷⁵ Ambas líneas de acción han permitido la inserción en los mercados internacionales de aproximadamente 11.700 productores de la AFC, así como de alrededor de 22.000 productores que venden a la agroindustria y supermercados (de los cuales 7.200 a través de Alianzas Productivas). Esto significa que hay alrededor de 240.000 productores que transan sus productos en el mercado interno, en forma independiente y sin ningún tipo de apoyo.

4. LA AMPLIACIÓN DE LA ASOCIATIVIDAD: UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA EL ÉXITO DE ESTA ESTRATEGIA

LA ASOCIATIVIDAD ES INDISPENSABLE para superar las asimetrías y los problemas de carácter estructural que limitan el potencial de desarrollo de la AFC. Por tal razón, éste es un desafío ineludible. Como ya fue señalado en secciones precedentes, el desarrollo de la asociatividad de la AFC fue parte de una política impulsada con mucha fuerza por INDAP a mediados de los 90 y hasta finales de esa misma década. Los resultados de esta política distan mucho de lo esperado, aun cuando también hay que reconocer que de ese proceso sobrevivieron y se reciclaron muchas organizaciones que hoy funcionan razonablemente bien. Estos casos demuestran que la asociatividad es posible y que las organizaciones son un aporte cuando responden al interés genuino de los productores, funcionan en forma autónoma y son bien administradas.

INDAP repotenciará este proceso, extrayendo las lecciones de las experiencias pasadas. El actual tramado institucional, conformado por un número acotado de cooperativas, asociaciones gremiales y otras organizaciones, constituye la base a partir de la cual reconstituir y consolidar una asociatividad económica que fortalezca los emprendimientos de la Agricultura Familiar Campesina.

Junto a lo anterior, es necesario fortalecer también la asociatividad de representación, entendiendo que ésta cumple una función específica y diferenciada de la asociatividad económica, aun cuando se trate de una misma organización. INDAP apoyará y fomentará el desarrollo y consolidación de las organizaciones de representación, pues ellas son indispensables para hacer posible un diálogo fructífero respecto de las políticas públicas hacia la Agricultura Familiar Campesina y para profundizar la participación ciudadana.

El fortalecimiento de la asociatividad económica y gremial será uno de los énfasis del período, entendiendo que su desarrollo debe concebirse como parte de un proceso gradual que incorpore fórmulas asociativas flexibles para avanzar. Para ello los esfuerzos se concentrarán en cuatro dimensiones principales:

- Se hará un esfuerzo de profesionalización del tema a nivel institucional, mediante la creación de una Unidad de Trabajo especializada de carácter transversal, tanto en el Nivel Central como en todas las Direcciones Regionales.
- Se mejorará la operación del PROGYSO como principal incentivo para fortalecer la asociatividad gremial, en diálogo con las organizaciones. También se buscará poner en marcha otros incentivos para apoyar el trabajo organizacional, efectuando una clara diferenciación entre aquellos relacionados con la asociatividad económica, de aquellos dirigidos a la asociatividad gremial. Este diseño supone reconocer diversas metodologías para abordar las dificultades que son propias de cualquier acción colectiva (individualismo, diversidad de miradas e intereses, falta de confianza, conflictos internos, otros). Del mismo modo, la estrategia de INDAP reconoce la legitimidad de los diversos esquemas asociativos ya adoptados por los productores. En tal sentido, y más

allá de su forma jurídica, se promoverá la formación de todo tipo de organizaciones, incluyendo nuevos esquemas de micro-asociatividad que reúnan a un número acotado de parientes o de vecinos que se conocen entre sí (3 o 4 personas), para emprender un proyecto común.

■ Se promoverá la vinculación temprana de las diversas fórmulas asociativas con otros actores públicos y privados, incluyendo entre éstos últimos el vínculo con medianos productores, de manera de ampliar su capacidad para actuar en red en función de cada emprendimiento.

■ Se establecerá una alianza estratégica con el Ministerio de Economía para promover el desarrollo de las cooperativas, sin perjuicio de que INDAP apoyará a todo tipo de organizaciones. ■

5. LA INNOVACIÓN COMO EJE CENTRAL DE LA INTERVENCIÓN

LA INNOVACIÓN ES UN PROCESO central para mejorar la productividad de la agricultura familiar, así como para enfrentar los efectos del cambio climático y del progresivo deterioro del medioambiente.

Para el desarrollo de la innovación el Estado chileno ha ido estructurando una institucionalidad conformada por organismos tales como INIA, FIA, CORFO, SERCOTEC, INFOR, CIREN e INDAP, quienes pueden jugar un rol relevante para promover procesos de innovación en la agricultura familiar. En la medida en que cada organismo tiene competencias y recursos específicos, es clave lograr que éstos funcionen en red para optimizar su impacto en las explotaciones y los territorios.

Ahora bien, estos esfuerzos específicos se implementarán en base a un concepto amplio de innovación. La fuerte descapitalización de las explotaciones campesinas hace que la mayor parte de los productores estén muy por debajo de las fronteras de producción de cada rubro productivo, lo que determina que cualquier inversión bien realizada -una nueva maquinaria, un sistema de riego, una nueva práctica de manejo- tenga un fuerte impacto en la productividad. Esto implica que para INDAP la innovación se produce en los rubros tradicionales, cuando la nueva tecnología promovida a través de PRODESAL, PDTI, SAT o Alianzas Productivas desplaza estas fronteras y mejora en forma gradual la productividad y la sustentabilidad de los procesos productivos.

Pero para INDAP también es relevante generar rupturas o saltos en este proceso. Ello ocurre cuando se introducen nuevos rubros productivos en un sistema tradicional, o cuando se promueven actividades emergentes tales como la agregación de valor, el agroturismo, la artesanía u otras actividades que aprovechen las oportunidades que brindan los territorios y las cadenas presentes en éstos. Esto último permite poner en valor el capital disponible en tierras, aguas, naturaleza o cultura, lo cual capitaliza a las explotaciones y contribuye a reducir la desigualdad⁷⁶.

⁷⁶ La dotación de capital de las explotaciones y hogares es uno de los factores clave en la determinación de la desigualdad.



INDAP se hará parte de la red institucional de fomento para promover estos dos tipos de innovación. Para este efecto, los esfuerzos se concentrarán en dos dimensiones principales: en primer lugar, se usarán a los territorios y a las cadenas productivas para promover un diálogo entre los actores que demandan tecnología (los productores), aquellos que la ofrecen (INIA, INFOR, CIREN, las universidades, las empresas privadas de I&D) y aquellos que la transfieren (INDAP, FIA, CONAF, otros). El actual desafío consiste en la generación de un dispositivo de “gestión de la innovación” en donde participen investigadores, extensionistas, productores y otros actores, bajo un enfoque de red, en donde el sentido de la innovación no sea unidireccional, es decir, se trabaje desde la generación hacia a la transferencia y viceversa. Una segunda dimensión dice relación con la generación de incentivos que reduzcan el riesgo para los agricultores familiares, quienes a diferencia de los grandes productores no cuentan con las condiciones para asumir estos riesgos. Para este efecto se trabajará en alianza con las otras instituciones de la red de innovación y también con el mundo privado. **I**

C. LOS ÉNFASIS DE LA GESTIÓN

1. LA REVISIÓN Y PUESTA AL DÍA DE LA LEY ORGÁNICA DE INDAP

LA LEY ORGÁNICA DE INDAP constituye el cuerpo legal que define y regula todo el quehacer institucional, incluyendo, entre otros aspectos, su organización, funciones, y atribuciones. Fue creada en febrero de 1990, sustituyendo a la Ley Orgánica de INDAP contenida en el D.F.L. RRA.Nº12, de 1963, del Ministerio de Hacienda, cuyo texto coordinado y sistematizado fue fijado por Decreto Supremo Nº 43, de 1968, del Ministerio de Agricultura. Las últimas modificaciones fueron incorporadas en mayo de 1993.

77 Pequeños Productores Agrícola: Es aquel que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

Campesino: La persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia (definición agregada por la letra F, del artículo único de la ley Nº 19.213, D.O. 04.05.93)

A la luz de las importantes transformaciones que han ocurrido en el sector agrícola y rural en los últimos años, es necesario revisar algunas de las definiciones de la Ley, particularmente aquellas que establecen las condiciones para ser usuario del Instituto. En la actualidad, el cuerpo legal reconoce dos tipos de usuarios⁷⁷, los pequeños productores agrícolas y los campesinos, y en cada caso establece los parámetros para su identificación: el primero corresponde a un pequeño productor con actividad agropecuaria por cuenta propia, mientras que el segundo podría asimilarse a la categoría de un habitante rural y asalariado en la actividad agropecuaria.

Si bien ambas definiciones llevan más de 20 años de aplicación, éstas no han estado exentas de debate, particularmente cuando se trata de la definición de campesino. Considerando los nuevos desafíos que se ha planteado el Instituto, se hace necesario efectuar una revisión que apunta en dos direcciones: en primer lugar, actualizar y simplificar los parámetros que definen a un pequeño productor, y en segundo lugar, reducir la actual preponderancia de la actividad silvoagropecuaria en la estructura de los ingresos para calificar a los usuarios, de modo de incorporar la tendencia emergente hacia la multiactividad.

En consonancia con estos planteamientos, se efectuará una revisión del mecanismo actual de acreditación de usuarios, con el propósito de simplificar los procedimientos de operación. ■

2. SERVICIOS DE CALIDAD Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS DE LA INSTITUCIÓN

LA EFECTIVIDAD DE UNA INSTITUCIÓN en el logro de sus objetivos y metas está fuertemente condicionada por el capital humano que la compone, en términos de sus competencias y compromiso con la organización. En este contexto, se priorizará el desarrollo de las personas que integran INDAP, para que éstas amplíen y expresen sus potencialidades en un ambiente de reconocimiento, valoración y respeto, como principio rector de la gestión institucional.

La institución, reconociendo esto, desarrollará una Política de Gestión de Personas moderna que se construirá de manera participativa con representantes de los funcionarios y funcionarias. Su diseño e instrumentación apunta hacia cuatro dimensiones principales:

- El desarrollo de un estilo de conducción de personas coherente con los principios institucionales, considerando aspectos asociados al ciclo de vida funcionaria: ingreso, desarrollo, mantención, y fin del ciclo laboral de las personas.
- El fortalecimiento de la institucionalidad a través de la actualización de los perfiles de cargo y la asignación de funciones acorde con éstos; en forma complementaria, se diseñará sistemas de evaluación de desempeño y relaciones laborales.
- El desarrollo continuo de capacidades y la actualización técnica del personal.
- La mantención de un clima laboral propicio al trabajo en equipo, la confianza, el compromiso, la libertad y la creatividad de las personas que componen la institución. Para este efecto, se generarán incentivos específicos que permitan concretar estas definiciones. ■



3. GESTIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS: INDAP EN RED

SI BIEN INDAP ES LA INSTITUCIÓN ESPECIALIZADA en el tema de la Agricultura Familiar Campesina, los exigentes desafíos que se han planteado para los próximos cuatro años requieren del despliegue de una estrategia proactiva tendiente a establecer una red de vínculos y alianzas en todos los niveles institucionales, para efectos de canalizar recursos y competencias hacia la Agricultura Familiar Campesina. Esto implica una modalidad de gestión que entiende que INDAP “no puede solo” y que por tanto es tarea de todos los funcionarios generar capacidades de diálogo y negociación, tanto con entidades del sector público como privado. En este último caso, se desplegará un esfuerzo particular orientado a trabajar con empresas privadas que estén disponibles para compartir esfuerzos en pos del desarrollo en los territorios bajo un enfoque de “nuevo trato con las comunidades y el medio ambiente”⁷⁸.

También se buscará involucrar activamente a los productores y sus organizaciones para la construcción de redes con base en los territorios y/o en cadenas productivas específicas, donde INDAP jugará un rol de facilitador y “tendedor de puentes” entre la Agricultura Familiar Campesina y otros agentes, incentivando la colaboración entre los productores de la AFC, las empresas privadas (medianos y grandes productores, agroindustrias), incluyendo también a organizaciones de las ciudades y del amplio y diverso mundo rural. En este rol de facilitador INDAP buscará desencadenar dinámicas organizativas centradas en la cooperación, el apoyo mutuo y la reciprocidad, en donde el mercado crea valor económico pero también valor social.

Este desafío implica que en los próximos años, INDAP deberá jugar un rol de mayor liderazgo en la construcción de redes y articulaciones en los territorios, considerado las ventajas asociadas a sus competencias en materia de desarrollo agrícola y rural, su presencia en los espacios locales a través de las Agencias de Área, y su alianza estratégica con una cantidad significativa de municipios rurales para la implementación de dos de los programas de mayor alcance a nivel nacional: el PRODESAL y el PDTI. En esta tarea, es también de alta relevancia el establecimiento de una alianza estratégica con los Gobiernos Regionales, y en el nivel local se deberá revitalizar la alianza con los Municipios. ■

⁷⁸ Se buscará que el trabajo en el área de la Responsabilidad Social Empresarial vaya más allá de la filantropía. Para tal efecto, se operará con el concepto de “Valor Compartido”, que busca conectar a las comunidades con el “core bussiness” de las empresas. Véase: M. Porter y M. Kramer. *The Big Idea: Creating Shared Value, Rethinking Capitalism*. Harvard Business Review, january-february, 2011.

4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL Y TERRITORIOS

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL constituye el soporte de la acción, y en tal sentido ésta debe estar en línea con los principios y valores que animan y cohesionan a la institución, así como con los énfasis de la intervención. Bajo este enfoque se propone avanzar en tres sentidos durante el período.

En primer lugar, es necesario avanzar en los procesos de desconcentración institucional, de manera de fortalecer la capacidad decisoria en los niveles regional y local. Si bien la institución ha experimentado avances en esta materia, al igual que otros organismos públicos, todavía prevalece un modelo de gestión marcado por un fuerte centralismo y una lógica vertical y descendente para interactuar con las regiones y Agencias de Área, lo cual se acentuó en los años recientes. En la perspectiva de revertir este proceso, se impulsará una revisión de los procedimientos internos, a fin de identificar medidas específicas para generar un nuevo avance, donde se establezcan esquemas contractuales entre el Nivel Central, las regiones y las Áreas, y se reimpulsen los procesos de planificación anual, partiendo desde los territorios y las Áreas. Para aplicar estos nuevos principios es necesario acudir al territorio como unidad de planificación y de gestión, pues éste es una palanca importante para abordar el desarrollo económico y el mejoramiento de la competitividad y sustentabilidad de la AFC. Las experiencias de desarrollo territorial y de desarrollo local deben ser la base para generar dinámicas ascendentes que permitan una mejor gestión de los recursos invertidos por INDAP y otras instituciones.

En segundo lugar, se considera necesario efectuar un ordenamiento de la organización institucional y de sus programas en función de los énfasis establecidos, de manera de generar las unidades de trabajo y las competencias correspondientes para abordar las nuevas temáticas que se abren (por ejemplo, pueblos originarios, organizaciones, comercialización, otros). Asimismo se considera necesario reponer la capacidad de análisis y reflexión institucional en los temas relacionados con el entorno, así como con la propia acción institucional.

Finalmente, un tema central dice relación con la organización de las Agencias de Área y el modelo de atención a los usuarios. En las últimas dos décadas las Agencias de Área han experimentado importantes avances en cuanto a sus condiciones para la atención de los usuarios, implementando cambios en el modelo de atención; ello, sin perjuicio de reconocer que todavía persisten muchos aspectos que mejorar. En la actualidad existe un modelo de atención flexible, donde en algunas Agencias de Área la atención la entrega un Ejecutivo Integral que se hace cargo de todas las necesidades de un usuario. En otras Agencias de Área, en cambio, ha persistido el modelo tradicional de especialización por programas, donde un usuario debe entenderse con dos o más Ejecutivos. Ambas modalidades tienen ventajas y desventajas. No obstante ello, se optará por masificar gradualmente el uso de la figura del Ejecutivo Integral en todas las Áreas del país, de modo de incentivar la especialización de los técnicos y profesionales en torno a territorios y carteras de usuarios, para así facilitar las decisiones de inversión y el seguimiento de las mismas. Para tal efecto se efectuará una revisión de la organización y dotación de

las Agencias de Área. En forma simultánea, se impulsará un proceso de simplificación operativa que permita generar un nuevo balance entre los tiempos destinados a las funciones técnicas y aquellos de índole administrativa. En otras palabras, se buscará avanzar en forma gradual hacia un INDAP más fuertemente ligado al trabajo de campo en los territorios. ■

5. MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS

ACTUALMENTE INDAP DISPONE DE UN CONJUNTO DE SISTEMAS informáticos que no funcionan en forma integrada, generando dificultades en las operaciones administrativas y fragilidad en los reportes de datos. En este contexto, se considera necesario abordar una segunda etapa de modernización de los sistemas, de modo de dar soporte a los procesos de simplificación administrativa y de contar con una base de información robusta para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Para su desarrollo, este proceso requiere de una interfase de diálogo entre los sistemas informáticos y los profesionales de las Divisiones que manejan los instrumentos, los procesos de planeación y evaluación, y la administración global de la institución. Asimismo, se requiere de una interfase de diálogo con las Direcciones Regionales y las Agencias de Área, de manera de cautelar que los diseños respondan a las necesidades de los usuarios y no a la inversa.

Este proceso se plasmará en un Plan Institucional de Desarrollo Informático que permita contar con una moderna plataforma orientada a facilitar el trabajo de todos los funcionarios, consultores y usuarios de INDAP, y que al mismo tiempo proporcione una base de información sólida sobre el quehacer institucional y sus resultados. ■

6. LOS CONSULTORES EXTERNOS: UN SOCIO ESTRATÉGICO

LOS CONSULTORES EXTERNOS constituyen un eslabón central del dispositivo de atención a los usuarios, pues implementan en terreno buena parte de las políticas y programas de la institución. Con cerca de 4.800 profesionales desplegados en todo el país, este estamento constituye un socio estratégico esencial para mejorar la calidad de los servicios de INDAP, y en tanto tal, también debe ser parte del proceso de mejoramiento y de modernización institucional.

Para tal efecto se establecerá un Programa de Desarrollo de Proveedores que contemple iniciativas de actualización técnica y perfeccionamiento profesional, en combinación con esquemas de evaluación de competencias y desempeño. En forma complementaria, se considera necesario avanzar hacia un mejoramiento de las condiciones de trabajo de estos consultores. Para ello se incentivará la organización gremial de estos profesionales, de manera de facilitar la búsqueda de alternativas para acceder a nuevos beneficios económicos y sociales. Del mismo modo, la existencia de una organización gremial facilitará el debate acerca del modo como se entregan los servicios a los productores, lo que incluye temas tales como métodos pedagógicos, operación del mercado de los prestadores, escala de las operaciones, costos asociados y fórmulas organizativas para mejorar la calidad del servicio, entre otros. ■



7. GESTIÓN CON BASE A RESULTADOS

LA GESTIÓN CON BASE A RESULTADOS es un enfoque cuya implementación tiene ya un par de décadas en la administración pública chilena, incluido el Ministerio de Agricultura e INDAP. En este contexto, la institución cuenta con un set de indicadores y metas a nivel global, el cual es objeto de un proceso de seguimiento permanente, tanto por la Dirección Nacional como por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, existen procesos de seguimiento propios de los distintos programas, particularmente de los servicios de asistencia técnica. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario efectuar una revisión de este sistema, con el propósito de perfeccionar los siguientes aspectos:

- El sistema de programación anual (física y financiera), buscando fortalecer un ejercicio crecientemente ligado a la definición de estrategias por territorios, a lo cual se podría vincular la rendición de cuentas públicas locales.
- El sistema de seguimiento de los principales servicios de la institución, efectuando una distinción entre el seguimiento del cumplimiento de actividades y el logro de resultados. En forma complementaria, se buscará efectuar una armonización de los distintos sistemas que se implementan desde los servicios, con el propósito de generar un conjunto acotado de indicadores de nivel agregado que permitan dar cuenta de la acción institucional.
- Los indicadores y metas de resultados e impacto a nivel agregado, para consensuar un pool que permita generar una Línea Base, y a partir de ello, dar seguimiento a la acción institucional y rendir cuentas.

Finalmente, se considera relevante ampliar el nivel de conocimiento sobre los conceptos y herramientas relativas a la gestión por resultados por parte de los técnicos y profesionales en los distintos niveles institucionales. Esta dimensión permitirá generar una “cultura de la evaluación” dentro de INDAP y al mismo tiempo, facilitar el diálogo con las instituciones competentes en la materia. ■



ANEXOS

ANEXO 1

LISTADO DE TALLERES Y REUNIONES DE TRABAJO

EVENTO	FECHA
Taller 1: Regiones INDAP Centro Norte (XV-XIII)	Lunes 30 de junio
Taller 2: Regiones INDAP Centro Sur (VI - XII)	Miércoles 2 de julio
Taller 3: Representantes CAR	Jueves 3 de julio - Lunes 28 de julio
Taller 4: Pueblos Originarios Norte	Lunes 7 de julio
Taller 5: Mundo Jóvenes	Martes 8 de julio
Taller 6: Organizaciones Representación - Sección Nacional	Jueves 10 de julio - Lunes 11 de agosto
Taller 7: Pueblos Originarios Sur	Lunes 14 de julio
Taller 8: Mundo Mujeres	Jueves 17 de julio
Taller 9: Representantes ANFI	Viernes 18 de julio
Taller 10: Representantes Consultores	Martes 22 de julio
Taller 11: Divisiones Nivel Central	Miércoles 23 de julio
Reunión de Trabajo: Expertos, Académicos, Organismos Internacionales	Lunes 22 de septiembre
Reunión de Trabajo: Alcaldes de Municipios rurales	Viernes 17 de octubre

ANEXO 2

LISTADO DE TEMAS QUE VAN MÁS ALLÁ DE LAS COMPETENCIAS DE INDAP, QUE FUERON PLANTEADOS POR LOS PARTICIPANTES DE LOS TALLERES

- Código de Aguas
- Valorización cultural a partir del sistema educativo
- Previsión social para la tercera edad
- Restitución de tierras
- Ley de Cooperativas; discusión participativa
- Ley de las comunidades agrícolas
- Proyectos de agua rural
- Concentración de la tierra y el agua
- Ley de sindicalización y sindicatos comunales
- Ciencia y tecnología que atenta contra el medioambiente
- Educación popular
- Mujeres a puestos de poder
- Protección de mujeres embarazadas
- Reconocimiento de las Organizaciones Indígenas
- Revisión de las concesiones públicas para el agua de riego
- Asegurar un porcentaje de agua de los embalses para la agricultura familiar
- Cambio de la Constitución Política del Estado
- Becas Universitarias para los hijos de los usuarios y beneficios para los estudios
- Regulación de plantaciones forestales
- Imposiciones a las temporeras; revisión del código del trabajo
- Legislación ambiental; reorientación para proteger a los ciudadanos y ampliar la conciencia ciudadana
- Salud y previsión para la gente del campo
- Revitalización de la Mesa de la Mujer Rural

INDAP

Ministerio de Agricultura

INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO