



SERIE DE DOCUMENTOS TÉCNICOS

La Agricultura Familiar de Chile y los Instrumentos Financieros y de Fomento Productivo de INDAP



Asociación Latinoamericana de Instituciones
Financieras para el Desarrollo



SERIE DE DOCUMENTOS TÉCNICOS

La Agricultura Familiar de Chile y los Instrumentos Financieros y de Fomento Productivo de INDAP

**Secretaría General de ALIDE
Programa de Estudios Económicos e Información
Agosto, 2009**

Derechos reservados
©ALIDE
Secretaría General
Paseo de la República 3211
San Isidro, Lima
Apartado 3988
Lima, 100 Perú
E-mail: sg@alide.org.pe

Este libro expone la experiencia del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), de Chile, en materia de financiamiento a la agricultura familiar campesina, y ha considerado las ponencias y documentación presentada durante las pasantías sobre “La Agricultura Familiar de Chile y los Instrumentos Financieros y de Fomento Productivo de INDAP”, organizados por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) y el INDAP. El documento fue elaborado por Javier Carbajal, Economista del Programa de Estudios Económicos e Información; y contó con la supervisión de Romy Calderón, Jefe del Programa de Estudios Económicos e Información, de la Secretaría General de ALIDE. Contándose con la colaboración de INDAP, que nos proporcionó valiosa información para la elaboración de este documento.

INDICE

INTRODUCCIÓN

I. LA AGRICULTURA FAMILIAR

- 1.1. El Concepto**
- 1.2. La Agricultura y su Desarrollo en un Mundo Globalizado**
- 1.3. La Cultura Rural y el Mundo Futuro**
- 1.4. El Desarrollo Sustentable y Apertura de Mercados Globales**

II. LA AGRICULTURA EN CHILE: SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

- 2.1. La Agricultura en Chile, Escenario Actual y Nuevos Desafíos hacia una Potencia Agroalimentaria y Forestal**
- 2.2. Principales Indicadores Económicos y Aportes al Desarrollo Económico y Social del País**
- 2.3. La Agricultura Familiar Campesina, Escenarios y su Carácter Estratégico e Inclusivo**

III. LA EXPERIENCIA DE INDAP EN EL FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

IV. POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO Y MODELO DE INTERVENCIÓN DE INDAP

- 4.1. El Contexto**
- 4.2. La Política de Fomento**
- 4.3. Enfoque y Modelo de Intervención**
- 4.4. Planificación Operativa de la Acción de Fomento en la Agencia de Área de INDAP**

V. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

- 5.1. Estrategias para el Mejoramiento de la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina por Rubros y/o Territorios para Diferentes Segmentos**
- 5.2. Ajuste, Desarrollo y Ampliación de Instrumentos de Fomento Productivo para el Mejoramiento de la Competitividad**
- 5.3. Programa de Crédito Directo**
- 5.4. Articulación Financiera**

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

PRESENTACIÓN

Se estima que alrededor de tres cuartas partes de los pobres de países en vías de desarrollo viven en zonas rurales y dependen casi exclusivamente de la agricultura; situación que se prevé continué en las próximas dos décadas.

Si bien el sector agrícola en el ámbito latinoamericano se caracteriza por albergar a diversos tipos de unidades productivas, en él se destacan principalmente dos: la agricultura empresarial y la formada por pequeños productores familiares, llamada agricultura familiar, y que representa más del 60% del total de explotaciones agrícolas. Ambos tipos de agricultura se diferencian por el grado de modernización, mercado objetivo, capacidad de producción y generación de ingresos.

No obstante la importancia del sector rural en nuestros países, aún persisten dificultades para su desarrollo como: la falta de acceso al crédito, la exposición a desastres naturales, y a las fluctuaciones del mercado, entre otras; y es por ello, que la viabilidad del pequeño productor depende del acceso a instrumentos que se consideran claves en su desarrollo, como son el crédito a un costo razonable y disponible, la adopción de tecnología necesaria que fomente la innovación empresarial; así como contar con políticas públicas explícitas que aseguren su participación en los mercados.

Frente a ello, una de las prioridades de los bancos e instituciones financieras de desarrollo con vocación rural ha sido impulsar el desarrollo de instrumentos innovadores que ayuden a la creación y desarrollo de los mercados financieros en el sector agrícola. Una de las experiencias importantes precisamente es la que aquí se presenta, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), de Chile, que considera y comprende una serie de elementos relacionados con los cambios, las políticas, los instrumentos, las perspectivas y acciones que esta entidad de desarrollo ha venido realizando en favor de la agricultura familiar campesina en Chile.

Esperamos que esta publicación se constituya en una importante referencia para las instituciones financieras de desarrollo, los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de financiamiento del desarrollo, académicos e investigadores interesados en los temas que atañen al financiamiento del sector agrícola.

Rommel Acevedo
Secretario General de ALIDE

I. LA AGRICULTURA FAMILIAR

1.1 El Concepto

Aunque no existe consenso sobre la definición de agricultura familiar, es claro que el sector agropecuario regional está compuesto por grupos heterogéneos que se diferencian entre sí, por la diversidad de su dotación de recursos y de activos, es decir, de su capital natural, físico, financiero, humano y social¹.

En función de estas variables, los agricultores familiares pueden clasificarse en dos grandes grupos según el nivel de sus activos. En el primero están los campesinos cuyos recursos territoriales son tan reducidos que viven esencialmente como trabajadores asalariados —agrícolas o no agrícolas—, para los cuales la agricultura es un complemento. En el segundo se encuentran los agricultores familiares, poseedores de tierras en diferentes cantidades, que obtienen gran parte de su ingreso de sus cultivos y lo complementan con la venta de su fuerza de trabajo².

No obstante, los trabajadores de ambos grupos se ven obligados a recurrir a formas de empleo rural no agrícola que les permitan complementar gran parte de su ingreso familiar.

La falta de una identidad y caracterización homogénea de la agricultura familiar entre los países y al interior de cada país, puede ocasionar que estos grupos no definan su pertenencia, bien sea en la agricultura campesina, agricultura de subsistencia o pequeña agricultura, o en algunos casos pasar desapercibidos al interior de los países (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Algunas Definiciones de Agricultura Familiar

Argentina	Pequeño Productor Agropecuario	
Estudio: "El peso económico de los pequeños productores agropecuarios" (IICA-PROINDER).	1. 2. 3. 4.	Trabaja directamente en la explotación. No emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes. Se establece un límite superior de extensión y capital por región. Se excluye a las sociedades anónimas.
Brasil	Agricultura familiar	
Ley de Agricultura Familiar.	1. 2. 3. 4.	Es practicada por mano de obra de la propia familia. Extrae su renta de una misma propiedad. Tiene gerencia de la propia familia. Se establece como límite superior de superficie cuatro módulos como máximo (8 has o 80.000 m ² , dependiendo del estado).
Chile	Pequeño productor agrícola	

¹ De Janvry y Sadoulet, 2001

² CEPAL, 1999

<p>1. Criterios aplicados a sujetos de intervención para INDAP</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabaja directamente la tierra bajo cualquier régimen de tenencia. 2. Sus ingresos provienen principalmente de su explotación agropecuaria. 3. Explota una superficie no superior a 12 has de riego básico (unidad de equivalencia). 4. Sus activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento (US\$12,000 aproximadamente).
<p>Paraguay</p>	<p>Agricultura Familiar Campesina</p>
<p>Instituto de Desarrollo Rural y Tierras (INDERT).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar, no contratando en el año más de diez asalariados temporales. 2. No explota más de 20 has de tierra.
<p>Uruguay</p>	<p>Productor Familiar Rural</p>
<p>Propuesta publicada en el Anuario de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria 2005.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personas físicas y sociedades de hecho. 2. Residencia: en el predio o cerca de él. 3. Profesionalidad: el trabajo y el ingreso principal del titular se derivan de la explotación agropecuaria. 4. No contrata mano de obra asalariada. (Permanente y/o zafra), o cuando lo hace, su número total es menor al de trabajadores familiares. 5. Se establecen límites superiores de extensión y capital específicos para cada rubro.

Fuente: Tomado del Informe Coyuntura Agropecuaria. IICA Uruguay

Esto puede ocasionar que las políticas y programas direccionados a mejorar su condición económica y social resulten ineficaces, ya que podrían estar beneficiando a otros grupos, restándole de esta manera el impacto deseado a los programas y oportunidades de desarrollo a la agricultura familiar.

1.2 La Agricultura y su Desarrollo en un Mundo Globalizado

El mundo está cada vez más integrado y el proceso de globalización y liberalización de los mercados se está acelerando, producto de los diversos acuerdos comerciales entre países o la vinculación a bloques económicos. Este escenario plantea nuevas regulaciones y reglamentos, que permitan aperturar nuevos mercados o mejorar su accesibilidad, mediante la reducción o eliminación de barreras arancelarias en diversos grados, además de reestablecer nuevos estándares para el comercio de productos que incorporen consideraciones ambientales, sociales y sanitarias (adicional a las de carácter fitosanitario-zoosanitario).

Es decir, para que los sectores agropecuarios de Latinoamérica logren ser más competitivos, deberán enmarcarse en un enfoque de desarrollo sostenible, que considere los temas de seguridad alimentaria, mitigación de la pobreza, inocuidad de los alimentos, y el respeto al medioambiente.

Las teorías del comercio internacional señalan que en un proceso de liberalización comercial hay ganadores y perdedores. Aunque aún no es totalmente claro cuál será el impacto que este proceso tendrá sobre la agricultura familiar, se puede decir que la magnitud de éstos dependerá principalmente de las diferencias de precio existente entre los mercados locales

versus los internacionales, antes y después de la liberalización³, lo cual sin duda depende la productividad así como de las políticas de apoyo con que cuenta este sector en cada uno de los países.

Para, que la agricultura familiar se beneficie del proceso de apertura comercial, depende en parte de la capacidad que tenga ésta para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, en cuanto a precios competitivos, adoptar normas técnicas de producción, calidad y seguridad de los alimentos.

Pero, más allá de las condiciones intrínsecas que determinan la capacidad competitiva de la agricultura familiar para enfrentar los desafíos de la globalización, también depende de las medidas políticas que tome el Estado para dar respuesta a las imperfecciones de mercado. Así, en términos macroeconómicos, una política cambiaria que sobrevalúe la moneda podría dejar fuera del mercado a la agricultura familiar agroexportadora de bienes primarios, por más competitiva que esta sea.

Desde un enfoque micro debe asumirse como prerrequisito la existencia y funcionabilidad de programas o mecanismos de compensación orientados a disminuir los altos costos de transacción de la agricultura familiar, mejorar el acceso al crédito, educación, asistencia técnica, información de mercados, e infraestructura, entre otros.

En este sentido, aunque muchos de los países de la región muestran una intención política optimista a la firma de los acuerdos comerciales, deben ser conscientes de las condiciones actuales de la agricultura familiar y de la capacidad de apoyo que se les puede brindar. Es sabido que la dinámica del mercado por sí solo puede excluir gran parte de la agricultura familiar de los sistemas de producción, más aún cuando ésta es uno de los grupos más importantes en términos de generación de empleo e ingresos en el sector agropecuario.

Cualquier análisis de los efectos de la globalización sobre pequeños agricultores debe distinguir entre efectos de corto y largo plazo. El resultado final de si son perdedores o ganadores dependerá en gran medida en si la agricultura familiar se posiciona como compradores o vendedores netos.

La magnitud de los impactos se verá reflejada en los ingresos netos de la agricultura familiar, entendida ésta como un núcleo familiar que produce y consume bienes transables y no transables. Los efectos serán el resultado de los cambios en los precios relativos de los insumos para la producción y de los bienes que conforman la canasta de consumo. En relación a ello, se observa que las estrategias que puede seguir la agricultura familiar en un contexto de globalización son variadas: crecer a través de la especialización, diversificación y comercialización; buscar fuentes adicionales de ingreso y convertirse en un agricultor de medio tiempo; optar por una reconversión productiva hacia rubros de mayor rentabilidad o definitivamente seguir una estrategia para salir del sector agrícola.

³ Pomfred, 1991; Tweenten, 1992

Por otro parte, el modelo de agricultura está siendo cuestionado cada vez más en un mundo globalizado en el que se practican y compiten directamente entre sí diversas formas de agricultura.

Se estima que para el 2020, cerca del 52% de la población del mundo en vías de desarrollo esté viviendo en zonas urbanas, cifra que en 1995 era del 38%. La urbanización rápida del mundo en desarrollo y los cambios asociados en los estilos de vida tendrán efectos importantes en las preferencias alimentarias y en la demanda. Conforme la gente migra de las áreas rurales a las urbanas, tienden a consumir más productos pecuarios, frutas, hortalizas y alimentos procesados.

1.3 La Cultura Rural y el Mundo Futuro

Chile presenta un sector rural muy heterogéneo, las poblaciones rurales ocupan de norte a sur del país una gran variedad de entornos sociales y agroecológicos que definen sistemas productivos diferentes, asociados con particulares formas de vida comunitaria, tenencia de tierra o afiliación con las empresas relacionadas con la producción silvoagropecuaria, pesquera o minera. Dentro de esta población rural debe considerarse a los grupos étnicos indígenas que mantienen vigentes sus peculiaridades culturales y lingüísticas, y permanecen asentados en sus zonas de origen.

No obstante, en Chile para efectos de las instituciones públicas, se asume un criterio de distribución geográfica para definir su población rural. Se considera población rural a las personas que habitan en localidades con hasta 1,000 habitantes o entre 1,000 y 2,000 habitantes, donde menos del 50% de la PEA se dedica a actividades secundarias o terciarias. En estas condiciones encontramos aproximadamente a 278,000 familias viviendo en el sector rural con casi 2 millones de habitantes, esto es el 13.4 % de la población nacional. Su distribución en el territorio no es homogénea, porque no todas las personas que participan de la cultura rural son consideradas como tales, sino los que viven en los poblados con la cantidad de personas indicada. Por ello, las políticas públicas enfocadas en lo rural se definen en función de dicho criterio.

En general, el mundo rural abordado desde la perspectiva de “lo urbano”, esto es, contrastando las características que definen “lo propiamente urbano” con lo rural se tiende a concebirlo como necesariamente ligado a la tradición como sociedad, cultura y sistema productivo.

En realidad, esta mirada revela una visión muy superficial pues el mundo rural chileno ha entrado en una fase de profunda transformación en el contexto del desarrollo económico y social del país, con sus modos de vida y renovadas aspiraciones. La población rural, mayormente joven, en la que los menores de 18 años representan el 34% y los de 19 a 44 años el 37.3%, (71.3 % menores de 44 años) están enfrentándose a un nuevo mundo, donde los procesos de modernización, apertura comercial y transnacionalización, comienzan a

condicionar las características de su vida, constituyéndola en un medio en transición en todos los aspectos.

Esta nueva perspectiva, no siempre evidente, implica nuevos desafíos a la agricultura familiar para gente que mantendrá indefinidamente sus modos de vida, más no a una población que haya experimentando la necesidad de abrirse a nuevos escenarios sociales, económicos y por tanto culturales.

La cultura rural que se apoyó por años en tres dimensiones básicas: a) la preeminencia de actividades agropecuarias en las formas de organización económica y social; b) una especificidad del sistema de valores como la familia, la propiedad de la tierra y la tradición; c) modos de vida como el autoconsumo, el trabajo agrícola y la solidaridad de pueblo, hoy están siendo afectados por transformaciones de la organización económica, de los hábitos de vida, de las prácticas residenciales y las migraciones que están haciendo evolucionar la relación entre las personas y con el territorio.

Entre sus efectos podemos destacar, por ejemplo, que la agricultura ya no es fundamento de la ruralidad y que la vocación agrícola de sus espacios está siendo relegada a segundo plano por el aumento de una demanda social por otros usos, como los servicios, actividades recreativas o de descanso, o la conservación de la naturaleza.

Estas transformaciones seguirán intensificándose en las próximas décadas modificando los patrones y perfiles de aquello que tradicionalmente se ha entendido como "lo rural". Podría decirse entonces que una nueva ruralidad está emergiendo, siendo ahora mucho más diversa y plural de lo que era en el pasado. Esto impone nuevas exigencias a las formas de aproximación a ella y las políticas públicas no pueden ignorar estas condiciones y sus efectos en la implementación de propuestas para su desarrollo, desde la instrumentación de productos financieros, asistencia técnica hasta la creación de mercados que permitan el incremento de la oferta exportable y la diversificación del riesgo.

El Nuevo Marco

Actualmente, el mundo se caracteriza por un ambiente extremadamente cambiante, con un nuevo estado de las cosas diferente, y en donde sobresalen como principales tendencias:

Cuadro 2

a) Espacio geográfico	—————▶	Espacio cibernético (cibespacio)
b) Velocidad mecánica	—————▶	Velocidad electrónica
c) Desarrollo económico	—————▶	Desarrollo sustentable
d) Competencia	—————▶	Colaboradores
e) Mercados y productos locales	—————▶	Mercados y productos globales

Fuente: Exposición de Gustavo Rojas. Pasantía INDAT-ALIDE, 2006.

- a) Hacia el espacio cibernético: la tecnología ha hecho que las fronteras y distancias ya no existan. Es muy sencillo el crear presencia no física con la aparición de tecnologías como la videoconferencia, conferencia telefónica, internet y demás. Tendencias como el teletrabajo, las redes virtuales y el outsourcing se están viendo favorecidas. Las distancias desaparecieron y desde cualquier lugar se pueden hacer negocios importantes, ha cambiado la necesidad de traslado, ya que ahora se puede utilizar la oficina remota o capacitarse sin la necesidad de asistir a un centro de educación.
- b) Hacia la velocidad electrónica: se ha pasado del uso de la máquina de escribir al computador, en los servicios ahora se busca una atención y/o respuesta rápida para lo cual se hace necesaria la administración del tiempo.
- c) Hacia el desarrollo sustentable: además de la preocupación por alcanzar un crecimiento económico continuo que permita mejorar el nivel de vida de las personas, se debe manejar o utilizar racional y conscientemente los recursos naturales con el objetivo de preservarlos para beneficio propio y de las generaciones futuras. Pero del trasfondo de esta definición vale la pena sacar a la luz, que aunque a primera vista el término resalte una clara preocupación por el medio ambiente, no responde a temas propiamente ambientales, sino que amplía la visión mucho más allá de este campo y la sitúa en la viabilidad de la vida misma en nuestro planeta bajo condiciones lógicas de estabilidad social que abarquen a las mayorías, y de manejo óptimo de recursos naturales como condición indispensable de equilibrio y mantenimiento de condiciones dignas de desarrollo humano (desarrollo armónico).
- d) Hacia la colaboración: la asociatividad ha sido la estrategia más poderosa encontrada por las empresas de menor tamaño en diversas naciones del mundo para enfrentar cambios (como la globalización) y sobrevivir en una competencia desigual donde la polarización es cada vez mayor entre continentes, regiones, países, empresas grandes y pequeñas, ricos y pobres.
- e) Hacia mercados globales: el mundo se ha convertido en un mercado global o una aldea global, donde cada consumidor comparte valores, ideas, formas de vida y deseos similares por la calidad del producto y la modernidad.

La existencia de consumos estandarizados en todos los países hace que se demanden los mismos tipos de productos y servicios con las mismas características mercadológicas. A esto se suman las amplias facilidades de transporte y comunicación, lo que genera una mayor competencia, ya que las empresas fabrican sus productos o servicios en la localización en que obtengan los costos más bajos, y venden sus productos y servicios estandarizados en todos los países del mundo.

Sobre la base de esta característica primordial de la sociedad mundial, de cambio permanente, cualquier organización o entidad social debe enfrentar

los retos que supone operar en un mercado global y en una época de incertidumbre.

Estos retos son complejos y enormes, y para superarlos son muchas las propuestas, pero todas presentan una característica en la cual coinciden, esto es, que fundamentalmente la innovación es la impulsora de los cambios acelerados y que para conseguirla es imprescindible liderar la creatividad de quienes están en el seno de la organización.

Este contexto exige que constantemente se esté innovando debido a que todas las organizaciones se desenvuelven en un ambiente competitivo, donde la versatilidad en la innovación es tan importante como la calidad y la productividad, pues resulta determinante para alcanzar el éxito empresarial.

Todo lo anterior implica la necesidad de conseguir una apertura mental y cultural en las organizaciones, incluyendo una revisión minuciosa de los supuestos sobre los que descansa la gestión empresarial, para la cual la creatividad y la innovación resultan vitales.

1.4. El Desarrollo Sustentable y Apertura de Mercados Globales

En las últimas tres décadas la agricultura chilena dio el impulso más grande de su historia. Al pasar de una agricultura que allá por los años setenta era considerada una actividad de baja productividad, asociada a la pobreza y orientada al mercado interno, a convertirse actualmente en uno de los principales exportadores de alimentos del mundo. La apertura comercial, unida a un enorme salto en los rendimientos y a una revolución en la gestión de los negocios agropecuarios explican en gran parte el boom.

Hasta los años 40 del siglo XX Chile solo había exportado trigo y pequeñas cantidades de fruta a Sudamérica, en lo central estaba encerrada en el mercado local. Tenía incluso a fines de los setenta superficies de legumbres sembradas que superaban a los huertos frutícolas industriales. Esa situación mantenía un círculo vicioso, los bajos precios internos impedían cualquier inversión para mejorar la productividad del negocio agrícola. Mientras tanto, el Estado a través de la célebre Empresa de Comercio Agrícola (ECA) controlaba los precios de bienes como el trigo o la leche; situación que cambió abruptamente con la liberalización económica de la segunda mitad de los años 70, al terminar el control de los precios y unilateralmente bajarse los aranceles los productores saltaron de vender en La Vega⁴ a hacerlo en los supermercados norteamericanos.

En un nuevo escenario, con una economía abierta y sin subsidios los agricultores tuvieron que cambiar su forma de administrar sus negocios. Si bien los precios a los que se podía aspirar en el exterior eran mejores, también era cierto que los consumidores de los países desarrollados eran más exigentes. Con ello se dio vuelta el modelo de gestión agrícola chileno que destinaba la

⁴ Considerada la Meca en la comercialización agrícola en Santiago

tierra a los mismos productos y con una calidad similar a la de generaciones pasadas.

Es a partir de fines de los setenta y comienzos de los ochenta donde la meta comenzó a ser la demanda externa; lo que llevó a transitar hacia el control de calidad, inversiones en refrigeración, búsqueda de información sobre los gustos de los consumidores, tercerización en la contratación de los trabajadores, asesoría permanente de ingenieros agrónomos, preocupación por el diseño de los empaques, es decir, las nuevas corrientes de administración se transformaron en una cosa habitual de gestionar la agricultura local.

Inicialmente la actividad exportadora estuvo liderada por un pequeño grupo de empresarios que se lanzaron a vender sus frutas en EE.UU. y Europa. La experiencia casi no existía, la tecnología de transporte, refrigeración y empaque, en el mejor de los casos, era rudimentaria. Sin embargo, los industriales frutícolas lograron un boom de exportaciones en los ochenta. Lo importante fue que las frutas demostraron que el agro chileno sí podía competir en los mercados internacionales, la confianza y la experiencia empresarial ganada en ese proceso permitieron que bajo la sombra del desarrollo frutícola surgieran otros productos, como el vino, que hoy ostenta exportaciones por casi US\$900 millones anuales.

Es hasta mediados de los noventa, en que la canasta agroexportadora era muy similar a la de los ochenta, con un fuerte componente frutícola. Sin embargo, los envíos se comenzaron a diversificar con la ayuda de los acuerdos internacionales y las medidas de estabilización de precios. La productividad fue apoyada intensivamente a través de subsidios al riego y a la fertilización; la política sectorial⁵ postuló el fortalecimiento de la ruralidad, reconociendo la heterogeneidad de los agentes productivos.

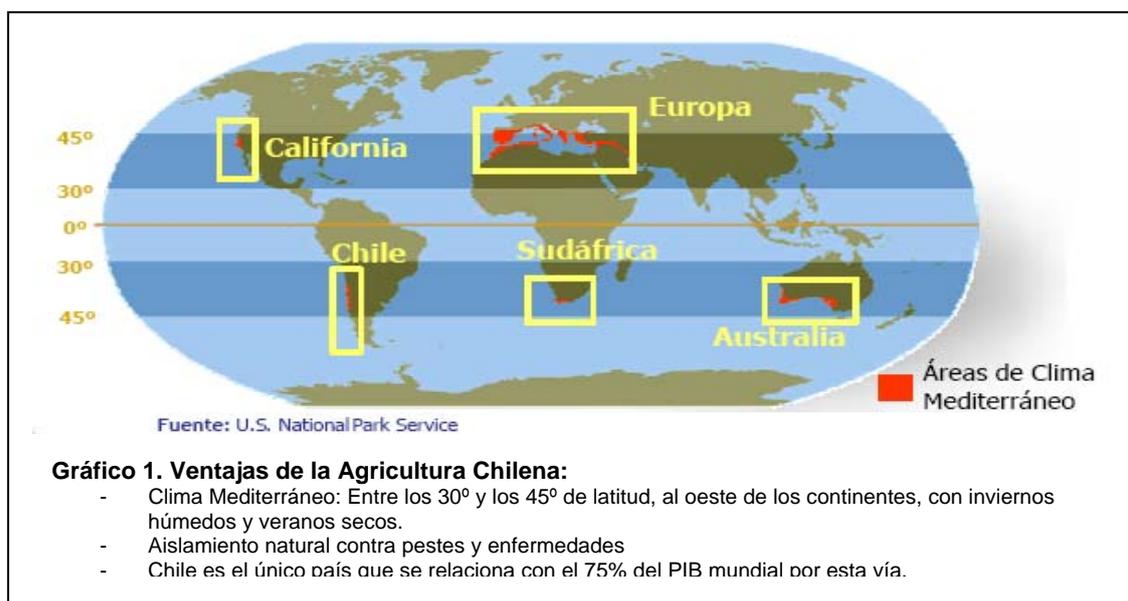
Con México se creó el boom de envíos de carne de cerdo y ave, que en el 2007 sumarán más de US\$600 millones. En forma paralela surgirían rubros como los berries con exportaciones por US\$450 millones. La consolidación definitiva de este modelo agrícola ocurriría con la llegada del siglo XXI, momento en que la agricultura incorporó a los productos lácteos y a la carne de vacuno dentro de la oferta exportadora chilena.

Es importante destacar los factores geográficos y climáticos que están favoreciendo el desarrollo sustentable de la agricultura chilena, si bien existen países como Brasil o Argentina que tienen costos menores y mayores volúmenes en varios ítems agrícolas, sin embargo, los productores de este lado de la cordillera obtienen retornos mayores. En algunos casos, incluso, acceden a mercados que están limitados a sus competidores.

La respuesta a esa interrogante está en el plus sanitario que tiene el país y que se manifiesta en la ausencia de enfermedades como la vaca loca, fiebre aviar, fiebre aftosa o mosca de la fruta, entre otras plagas y enfermedades. Para lograr eso el trabajo fue duro, con recursos siempre

⁵ La política sectorial en referencia a la pequeña agricultura, enuncia el propósito explícito de apoyar su inserción a los mercados, con instrumentos que propician la asociatividad.

escasos, el Servicio Agrícola y Ganadero consiguió que Chile se convirtiera en una isla sanitaria, ayudado también por la geografía, con la cordillera de Los Andes y el desierto de Atacama que actúan como barrera natural (ver gráfico 1).



En suma fueron una serie de factores que ayudaron al desarrollo agropecuario a pesar de la fuerte competencia. En primer lugar el boom de plantaciones forestales, que en las últimas tres décadas sumó cerca de 2,1 millones de hectáreas. En segundo término el trigo, el cultivo que ocupa mayor superficie en el país, se ve amenazado por la competencia de Argentina. Lo mismo ocurrió con otros cereales y las oleaginosas. El resultado fue una fuerte caída de la superficie agrícola. Mientras que a fines de los 70 llegaba a 1,4 millón de hectáreas, a mediados de la década del 2000 se estabilizó en poco menos de 800 mil. Lo paradójico es que en la mayoría de los rubros la producción aumentó en estos años.

Esto fue impulsado en gran parte por la introducción de nuevas semillas, maquinaria y un manejo agronómico cada vez más profesional, todo hecho bajo la presión de enfrentar un contexto globalizado. El resultado es sencillamente destacable, más aún cuando se lo compara con el lento avance de las décadas anteriores. En el caso del maíz, en tres décadas el rendimiento por hectárea más que se triplicó, el trigo creció 250%, crecimiento casi idéntico al que tuvieron el raps⁶, la avena o el arroz.

⁶ Planta denominada "colza" en otras latitudes.

Cuadro 3. CHILE: PRINCIPALES POLITICAS AGRICOLAS

Etapas	Años	Rasgo Dominante	Apertura Comercial	Regiones Favorecidas	Nuevos Instrumentos de Fomento
Origen	1930-1973	Reforma al sistema de tenencia de la tierra, desarrollo de las instituciones públicas, inversiones estatales en el sector agroindustrial.	Sustitución importaciones ALADI es la vía de integración.	Todo el país.	Intervención directa del Estado a través de CORA, INDAP, SAG, INIA, CONAF y otros.
Instalación	1973-1989	Apertura externa, nueva estrategia de desarrollo, reducción del Estado, tercerización	Apertura unilateral y multilateral (GATT).	Zona norte y central.	D.L. 701 Ley N° 18.450 PTTI y PTTB INDAP Bandas de precio
Ampliación Cobertura e Incorporación de la AFC	1990-1994	Período de aprendizaje para la nueva coalición de gobierno. Se amplían las coberturas y se abren espacios de participación social de la agricultura familiar	Primeras negociaciones bilaterales.	Zona norte y central.	Se crea un solo Programa de Transferencia de tecnología (PTT). Convenio INIA ⁷ -INDAP Regulación transgénicos Riego Campesino.
Estructuración Instrumental	1995-2000	Se amplían los presupuestos y se crean nuevos instrumentos. Fuerte énfasis en la agricultura familiar MERCOSUR implica más competencia en el mercado interno.	Se profundizan negociaciones bilaterales (MERCOSUR, Canadá, México). Rebaja unilateral de aranceles en 1998	Zona norte y central.	SIRSD FIA (relanzamiento) FPEA SAT-SAL INDAP PRODESAL FONDO SAG.
Mercados y Competitividad Global	2000-2006	Los presupuestos se incrementan moderadamente. Se focaliza en la agricultura familiar y en la agricultura del sur.	Apertura completa (salvo bandas de precios). Acceso a los principales mercados del mundo.	Todo el país. Se incorpora la zona sur al proceso exportador.	Bono Familiar Seguro agrícola Bolsa de productos agrícolas Ley agrícola orgánica Denominaciones de origen.

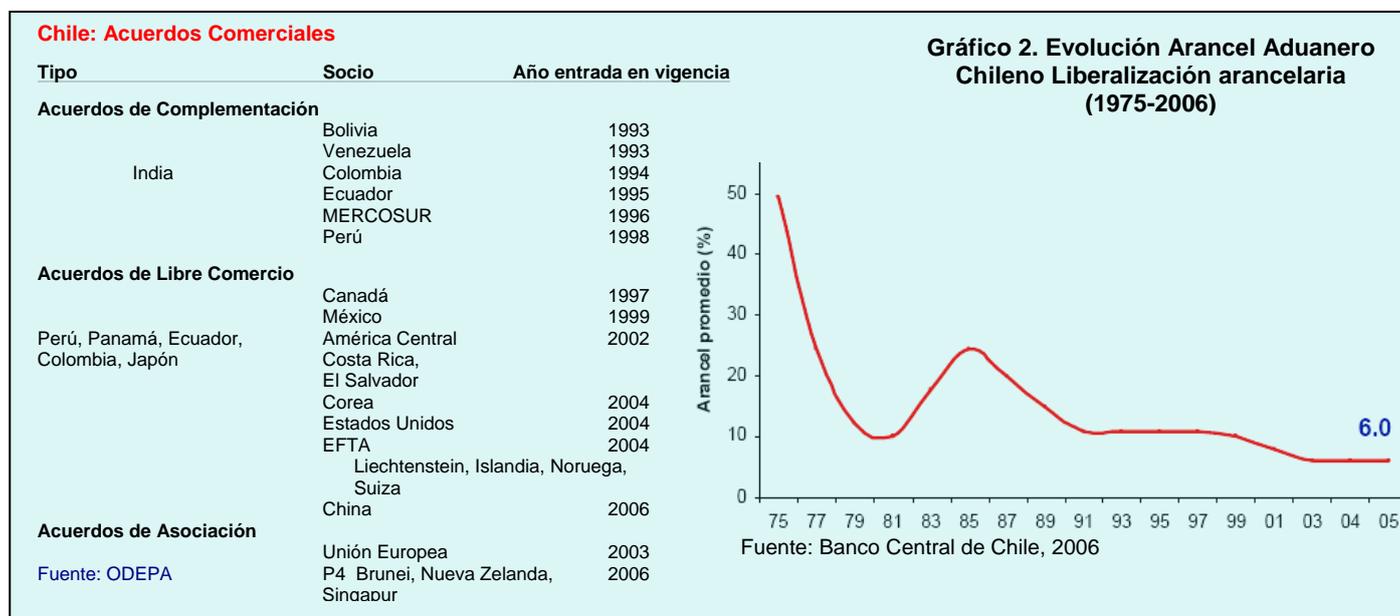
Fuente: MINAGRI / OECD

⁷ Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)

II. LA CULTURA AGRÍCOLA EN CHILE: SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

2.1. La Agricultura en Chile, Escenario Actual y Nuevos Desafíos Hacia una Potencia Agroalimentaria y Forestal

Desde los 90s se profundizó el proceso de apertura del sector agropecuario chileno, tanto por la vía de la reducción unilateral de aranceles, que bajaron del 15% al actual nivel de 6%, como por la firma de diversos acuerdos comerciales, entre los que destacan el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, Unión Europea, MERCOSUR, Corea, China, Canadá, México, Centroamérica entre otros⁸. En resumen, son 18 acuerdos, que incluyen a cerca de 58 economías diferentes, que representan al 92% del comercio mundial y donde la industria alimenticia local ha jugado un papel protagónico, ofreciendo un abanico de productos Premium para exportación entre los que destacan el vino, el salmón, los mariscos y frutas.



Desde el año 2003 hasta el 2007, el sector agroalimentario chileno exportó en valor FOB más de US\$10,500 millones⁹, unos mil millones de dólares adicionales cada año. Tendencia que da cuenta de un sector dinámico, competitivo y altamente especializado, convirtiéndolo en la segunda fuerza exportadora nacional después del cobre (ver cuadro 4).

De acuerdo a estimaciones de la Asociación de Empresas de Alimentos de Chile, las cifras de exportación debieran duplicarse para el año 2015, con lo cual el país se situaría entre los diez países de mayor exportación de productos

⁸ En la actualidad el arancel promedio pagado por las importaciones sectoriales es de un 3.6%, y dos tercios de las exportaciones al mundo están totalmente liberadas de gravámenes aduaneros.

⁹ De acuerdo a estadísticas oficiales de la Oficina de Estudios y Planificación Agrícola (ODEPA), del año 2006.

silvoagropecuarios y alimentarios del mundo (hoy ocupa el puesto 17, según algunas estimaciones) con envíos por cerca del 13% del PIB nacional. Este esfuerzo implicaría duplicar el nivel de empleo agrícola actual, el nivel de inversiones y la actividad en todos los servicios conexos.

Cuadro 4
Chile: Exportaciones de los Principales Productos
(Millones de US\$)

Productos	2003	2004	2005	2006	2007
Cobre	7,783	14,678	18,896	32,690	38,206
Alimentos	6,125	7,277	8,233	9,345	10,540
Forestal	2,527	3,382	3,495	3,926	4,972
Otros	5,229	72,183	10,643	12,525	13,925
Total	21,664	97,520	41,267	58,486	67,643

Fuente: ODEPA, Chilealimentos, Banco Central.

En la actualidad, los productos hortofrutícolas¹⁰ y agroindustriales chilenos llegan a consumidores de más de 160 países del mundo. Especial mención merece el subsector frutícola, el cual en los últimos 20 años ha crecido diez veces, tanto en valor FOB de exportaciones como en el volumen de fruta exportada, superando los US\$2.200 millones.

El liderazgo que ejerce Chile en un número importante de especies hortofrutícolas, ha exigido al sector alimentario el cumplimiento de un conjunto de estándares internacionales, públicos y privados, en aspectos fitosanitarios, conservación ambiental, condiciones laborales y protección de los consumidores. Si bien existen elementos generales que definen el modelo de desarrollo, hay aspectos específicos sectoriales que condicionan el modelo de desarrollo agrícola, entre estos se encuentran: la inserción de la agricultura en el contexto internacional y el desarrollo de una agricultura de calidad.

En Chile se privilegia la opción de una agricultura mixta, que se basa en la valoración de todo tipo de agricultura (orgánica, integrada, intensiva y de conservación), identificando los puntos críticos para su desarrollo competitivo y valorizando sus productos a través del desarrollo de atributos de calidad. Bajo este modelo coexisten desde agriculturas con base en productos y sistemas tradicionales, hasta aquellas que responden a sofisticados mercados y cuyos sistemas productivos incorporan alto conocimiento científico y tecnológico. Este modelo de agricultura mixta implica importantes desafíos en los sistemas productivos primarios así como a lo largo de toda la cadena agroalimentaria, constituyéndose los sistemas de aseguramiento de la inocuidad¹¹ y gestión de la calidad en el factor clave al interior de los encadenamientos productivos.

¹⁰ Comprende desde la producción de bienes de origen agropecuario, incluyendo frutas frescas, vegetales u hortalizas. Su transformación industrial deviene en bienes como jugos, enlatados, mermeladas, compotas, pulpas y salsas. Genéricamente son denominadas exportaciones agrícolas no tradicionales (EANT).

¹¹ Los productos agrícolas de la cadena hortofrutícola deben cumplir ciertos requisitos fitosanitarios para su exportación que garanticen que plagas o enfermedades que atacan a productos como éstos no sean introducidas al país importador.

Para avanzar en el desafío de una agricultura limpia y de calidad, con una fuerte orientación hacia el consumidor, el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) ha definido en su Política Agroalimentaria y Forestal para el Período de Gobierno 2006-2010 un conjunto de cinco lineamientos estratégicos, destacando transversalmente el ámbito de la calidad e inocuidad de los alimentos como un elemento central. La implementación de este ámbito a nivel de la política agrícola plantea cinco consideraciones:

- La estandarización de los procesos;
- La diferenciación de los productos por atributos de calidad;
- El aseguramiento de la calidad en las cadenas agroalimentarias;
- La necesaria adecuación institucional; y,
- La protección del consumidor como punto focal de la acción ministerial.

Entendiendo el primero como la uniformidad de criterios de producción (buenas prácticas agrícolas y de manufacturas); el segundo como el desarrollo de nichos de mercados de productos “tipo premium”; el tercero como la implementación de sistemas de gestión de la calidad y trazabilidad¹² de los productos; el cuarto como aquellos arreglos institucionales tendientes a mejorar los niveles de pertinencia y coordinación institucional; y el quinto como el impulso a una real participación de los consumidores en las políticas públicas relacionadas con la industria alimentaria.

Respecto a esta última consideración el MINAGRI está llamado a jugar un importante rol, tanto en los aspectos técnicos de la protección del consumidor como en la implementación de políticas y programas que mejoren sustancialmente la inocuidad y calidad de los productos alimenticios, así como en la ingesta de productos hortofrutícolas y pecuarios de alta calidad.

Para ello, en el año 2005 el MINAGRI dio inicio a la formulación de una agenda pro-competitividad cuyo objetivo central se basó en ayudar a remover obstáculos estructurales, institucionales, comerciales, tecnológicos y de otra índole, que constituyeran las principales trabas para que Chile alcance la condición de potencia alimentaria. Lo que sin duda es una tarea con múltiples implicancias económicas, tecnológicas, productivas, comerciales, territoriales, sociales, sobre la cual convergen una multiplicidad de actores, públicos y privados. Esto condujo al MINAGRI a instalar bajo el patrocinio de la Presidenta de la República el Consejo Chile Potencia Alimentaria¹³ como referente institucional público-privado que permita coordinar las distintas visiones y aproximaciones que surgen desde una multiplicidad de ambientes.

¹² La trazabilidad o “rastreadabilidad”, es la herramienta que permite satisfacer la necesidad que tiene el consumidor de saber cómo se han obtenido y procesado los alimentos, pues permite conocer el impacto medioambiental de cada uno de los productos, llegando incluso a conocer la genética de los animales de los cuales se ha obtenido un producto, el alimento que consumió y qué pesticidas se utilizaron en éste. Se hizo más conocida en el año 1996 a raíz de la crisis provocada por la enfermedad de las vacas locas.

¹³ La entidad, liderada por el MINAGRI, reúne a más de 32 personas en la construcción de una agenda de innovación para el sector, que recoge los requerimientos y desafíos del conjunto de la industria alimentaria en sus proyecciones al año 2015, la misma que está conformada por organismos públicos vinculados al tópico alimentario (Minagri, Direcon, Salud, ProChile, Corfo y otros) y representantes de las principales organizaciones privadas de los rubros alimentarios.

Cuadro 5

Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal de Chile

El Ministerio de Agricultura ha definido su misión como «contribuir al desarrollo sostenido y equilibrado de la actividad silvoagropecuaria y de las cadenas alimentarias, generando condiciones para su desarrollo competitivo y socialmente responsable, en un contexto de equidad en el acceso a las oportunidades y beneficios y sustentabilidad ambiental de la utilización de los recursos naturales renovables y la producción de alimentos sanos, teniendo como base una relación armónica entre el espacio rural y sus habitantes».

Conforme a esta misión, se definieron cinco ejes orientadores para la política agroalimentaria y forestal para el período 2006-2010: consolidar a Chile como potencia agroalimentaria; provocar un desarrollo de carácter inclusivo; adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria, contribuir a ampliar y diversificar la matriz energética de Chile a partir de fuentes renovables; y promover el uso sostenible de los recursos naturales renovables y la protección de la biodiversidad.

Los principales elementos de cada uno de estos ejes se detallan a continuación:

1. Consolidación de Chile como potencia agroalimentaria: se refiere al apoyo y fortalecimiento de los procesos productivos y agroindustriales nacionales, con énfasis en estándares de calidad, respeto medioambiental y responsabilidad social empresarial como elementos diferenciadores de la política agraria nacional, para lo cual es de gran importancia la articulación permanente de los sectores público y privado.

2. Desarrollo inclusivo de la pequeña agricultura y de los sectores postergados del mundo rural: se trata, por una parte, de diseñar programas e instrumentos adecuados a las características de los pequeños agricultores y, por otra, crear nuevas oportunidades y servicios que contribuyan a disminuir la brecha sociocultural y económica de los sectores más postergados del área rural.

3. Adecuación y modernización de la institucionalidad pública silvoagropecuaria: en síntesis, es adecuar la institucionalidad a los nuevos escenarios internacionales. Esto requiere avanzar en arreglos institucionales que permitan mejorar la coordinación entre los servicios del agro y de éstos con sus usuarios, y reorientar las tareas ministeriales, incorporando funciones relacionadas con la salud y los derechos de los consumidores. En definitiva, es responder a las crecientes exigencias de calidad para los productos chilenos en los mercados nacionales e internacionales.

4. Contribución a la ampliación y diversificación de la matriz energética del país: el alto precio alcanzado por los combustibles fósiles hace necesario buscar otras alternativas energéticas. El avance de algunos países en la obtención de etanol y biodiesel a partir de biomasa ofrece al país una alternativa para paliar en parte el déficit energético y, al mismo tiempo, entrega nuevas oportunidades de desarrollo al sector agrícola. La búsqueda, difusión y transferencia de alternativas tecnológicas; la atracción de inversiones; la cooperación público-privada y los acuerdos de apoyo técnico de Chile con los países más avanzados en esta materia, pueden ayudar notablemente a transformar este desafío en una buena oportunidad de desarrollo para el sector agrícola.

5. Uso sostenible de los recursos naturales renovables y protección de la biodiversidad: los recursos naturales renovables son la fuente principal de insumos sobre los que se basan la producción y el sistema económico. El país tiene la oportunidad de seguir creciendo a tasas históricas, protegiendo el medio ambiente y conservando su patrimonio natural. Para ello es necesario desarrollar actividades destinadas a proteger la estructura, las funciones y la diversidad de los sistemas naturales, entre las cuales se pueden señalar la elaboración de una legislación nacional adecuada, la articulación institucional de los servicios del MINAGRI en base a una lógica de ordenamiento territorial de los recursos naturales y la definición de políticas sectoriales medioambientales.

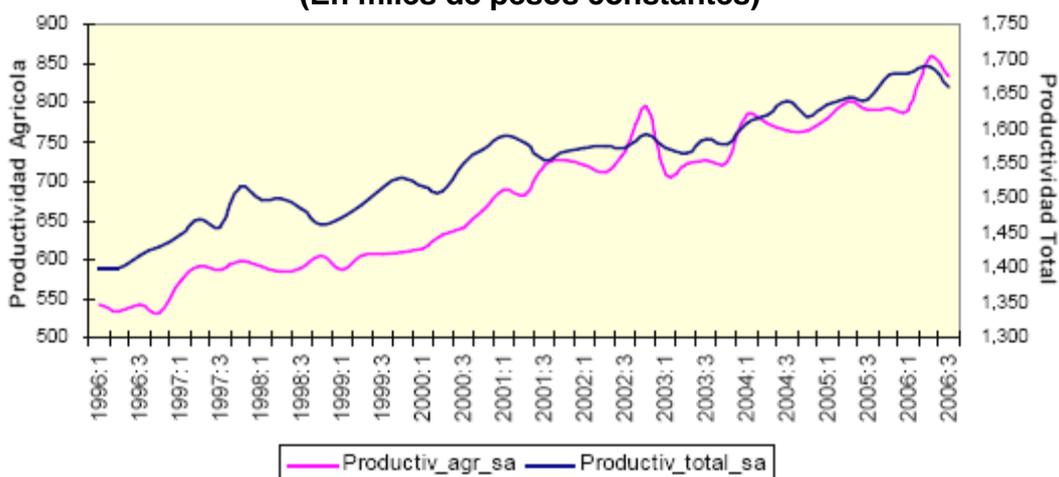
Chile Potencia Alimentaria: La estrategia de desarrollo (agroindustrial-exportador) del sector agrícola ha sido uno de los pilares del crecimiento económico de las últimas dos décadas. Dicha estrategia ha permitido sentar las bases de una segunda fase en este proceso, orientada a posicionar a Chile como una potencia alimentaria.

En otras palabras, la estrategia se fundamenta en el traslado de una posición de ventajas comparativas (estáticas y acotadas) basada en productos de poco valor agregado (commodities agropecuarios), a un desarrollo de ventajas competitivas (dinámicas e ilimitadas) basada en productos de alto valor (alimentos diferenciados por calidad)

Producto de lo anterior, la mayor expresión de ello ha sido la modernización de la actividad agropecuaria con notables incrementos de productividad y calidad; el desarrollo exportador de las principales cadenas agroalimentarias como respuesta a las oportunidades derivadas de los acuerdos comerciales suscritos por el Gobierno de Chile; la capacidad de adecuar la oferta a la evolución de los hábitos y preferencias de los consumidores en el contexto internacional y la alianza público-privada como estrategia para alcanzar nuevos mercados.

En el gráfico 3 se muestra como en el sector agrícola la productividad está creciendo más del doble que el promedio de la economía, y es por tanto, en promedio un sector más “innovador” que el resto. A la vez, esta diferencia se da de manera continua en prácticamente todos los años de la serie graficada. Así, la productividad en el sector agrícola crece entre 1997 y 2006 en promedio a un 4.19% anual, mientras que la economía lo hace a un 1.64%¹⁴.

Gráfico 3
Productividad Agrícola y Total Desestacionalizadas 1996-2006
(En miles de pesos constantes)



Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones (DIRECON) En base a información del Banco Central de Chile y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹⁴ Series ajustadas estacionalmente a precios de 1996. El sector agrícola comprende agricultura, silvicultura, caza y pesca.

En este marco, las tareas ministeriales se han orientado a apoyar e impulsar el fortalecimiento de los procesos productivos, agroindustriales e industriales, colocando especial énfasis en la incorporación de estándares de calidad, sanidad e inocuidad de los alimentos, el fortalecimiento del patrimonio fitosanitario y zoonosanitario, el respeto por el medio ambiente, la responsabilidad social empresarial, la innovación tecnológica y la gestión de los mercados; todos ellos entendidos como herramientas que favorecen a la diferenciación de la producción nacional.

Es importante enfatizar que la idea implícita detrás de este nuevo paradigma, tiene especial relación con el fortalecimiento de los encadenamientos productivos y la disponibilidad, tanto en cantidad como en calidad, de productos hortofrutícolas y pecuarios aptos para la ingesta humana.

Este hecho, junto con los avances tecnológicos incorporados a los procesos y productos agropecuarios y agroindustriales son los factores diferenciadores que resaltan a todas las naciones que son consideradas como potencia en los mercados agrícolas mundiales. Las experiencias de países líderes en materia agroalimentaria del hemisferio sur, como Australia y Nueva Zelanda, pone de manifiesto esta situación (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Ranking Mundial de Exportaciones de Alimentos

N°	País	2005
1	Estados Unidos	41,891
2	Francia	33,064
3	Bélgica	27,281
4	Holanda	25,429
5	Alemania	24,818
6	China	19,326
7	Canadá	18,713
8	España	18,698
9	Italia	16,813
10	Reino Unido	14,101
11	Brasil	13,058
12	Australia	12,969
13	Dinamarca	10,946
14	Tailandia	10,325
15	México	9,477
16	Argentina	9,102
17	Chile	8,120
18	Nueva Zelanda	7,174
19	Irlanda	6,629
20	India	6,006

Fuente: FAO – Faostat, incluye categorías "Food and Animals", "Beverages", "Fish, Food".

Datos Chile: Reales 2004 – Chilealimentos.

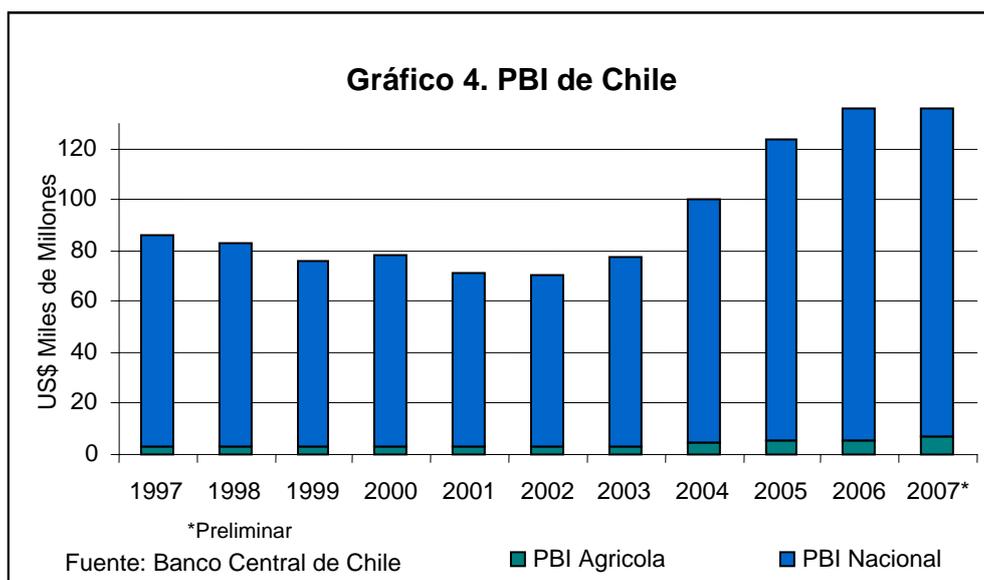
El crecimiento y expansión de las economías agrícolas de ambas naciones ha sido producto de un desarrollo endógeno del sector agropecuario y alimentario, que ha incorporado elementos diferenciadores tales como: conocimiento científico, innovación tecnológica, alianzas empresariales,

desarrollo y transferencias de tecnología, como también educación a nivel de la población a preferir productos de óptima calidad, no sólo desde el punto de vista organoléptico¹⁵ sino también desde la necesidad de consumir productos sanos y nutritivos. Este último elemento ha sido un factor clave al momento de incentivar la producción nacional de productos agropecuarios de alto valor nutricional e inocuidad, ya que cada vez con mayor fuerza los consumidores, a través de sus preferencias, están siendo capaces de ordenar la oferta de productos alimentarios, orientando la misma hacia alimentos diferenciados por su funcionalidad dietética y nutricional.

2.2. Principales Indicadores Económicos y Aportes al Desarrollo Económico y Social del País

Con una economía abierta al mundo, Chile es considerado por haber llevado adelante una gestión macroeconómica responsable, con reglas claras y estables que han favorecido su buen desempeño durante las últimas décadas. Junto a la eficiencia económica, el país ha privilegiado el mejoramiento del sistema legal, salud, educación, equidad y la superación de la pobreza.

Entre 1990 y 2007, la tasa de crecimiento anual de la economía chilena ha sido de 5.53%, cifra que casi ha triplicado el ingreso nacional. En el año 2007, el PIB creció 5,1%, mientras que el PIB per cápita fue de US\$9,875.

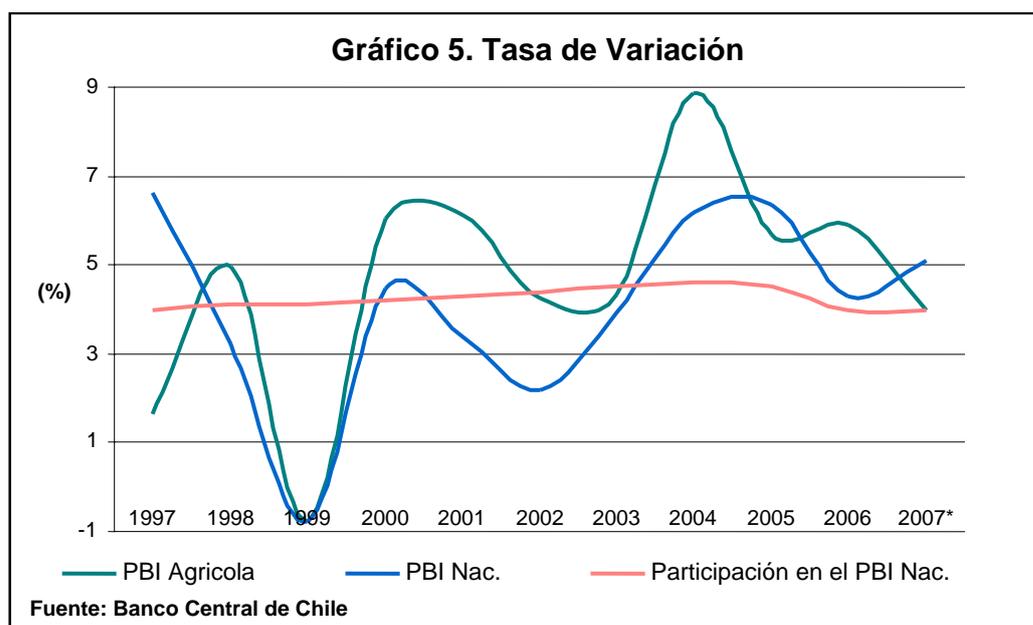


En cuanto al sector agrícola, desde el año 2000 el crecimiento promedio del PBI sectorial fue de aproximadamente un 5,6% anual, y en ninguno de los períodos considerados fue inferior al 4,2%. Este crecimiento es mayor que el

¹⁵ Las características organolépticas de un alimento pueden variar mucho con el tiempo, con el tratamiento que se le da, con todos los aditivos, conservantes y demás agentes externos que pueden adicionarse durante el proceso de recolección, transporte, empaque, etc. Así que los alimentos organolépticos son aquellos que pueden conservar todas sus características originales de aroma, sabor, color, textura, etc. Para saber cuál es la manera de detectar estas características de los alimentos hay que empezar por utilizar los órganos de los sentidos: vista, olfato, gusto, tacto y hasta oído, pues muchas veces al escucharse cómo suena un alimento al morderlo se puede determinar su frescura.

promedio de toda la economía en su conjunto, lo que significa que en términos de producto la agricultura es uno de los sectores propulsores del crecimiento, no obstante ser una producción que no ha sufrido mayor procesamiento.

Ahora bien, de acuerdo a este indicador las cifras del 2006 señalan que el peso relativo del sector en la economía total es bajo y sólo representa un 4% del PBI nacional. Sin embargo, parte importante de la actividad sectorial no está incluida, ya que el valor del crecimiento del producto agregado en etapas de procesamiento es valorizado especialmente en el ítem “Alimentos bebidas y tabaco”. Éste a su vez, también ha crecido más que la economía en su conjunto, a un ritmo de 5.9% en 2006.



Un estudio del Banco Mundial¹⁶ indica que la contribución real de la agricultura - incluido los encadenamientos sectoriales directos - representaría en Chile realmente un 9,32% del PBI, en vez del 4,92% que aparece en las estadísticas oficiales del PBI de actividades primarias agrícolas forestales y pesqueras¹⁷.

Por su parte el IICA¹⁸ le atribuye una participación mucho mayor, de 32% del PBI. Ya que cuando se mide únicamente la parte primaria del sector (cultivos y crianzas) a lo largo de las cadenas agroalimentarias queda de lado

¹⁶ Banco Mundial. 2005 "Beyond the city: the rural contribution to development".

¹⁷ En Chile el PBI agrícola se determina de acuerdo a una convención internacional que incluye sólo a las materias primas a las que se descuenta el valor de los insumos comprados al sector no agrícola, como los agroquímicos y el petróleo. Es decir, dentro de la industria del vino, se mide el racimo de uva que se lleva a una prensa y se le descuenta lo invertido en fertilizantes, pero una vez que se echa el racimo en la prensa y se transforma en jugo, pasa a ser parte de la industria y deja de considerarse dentro del PBI agrícola. Lo mismo pasa con el procesamiento frutícola y el de la industria lechera que por lo mismo quedan fuera de la medición.

¹⁸ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

otras actividades que tienen que ver con la transformación (agroindustrial), los insumos y servicios. Se estima que en promedio el 74% de los recursos agropecuarios son destinados al desarrollo de los otros sectores de la economía cuya producción no sería posible sin el concurso de la agricultura primaria (encadenamientos hacia delante).

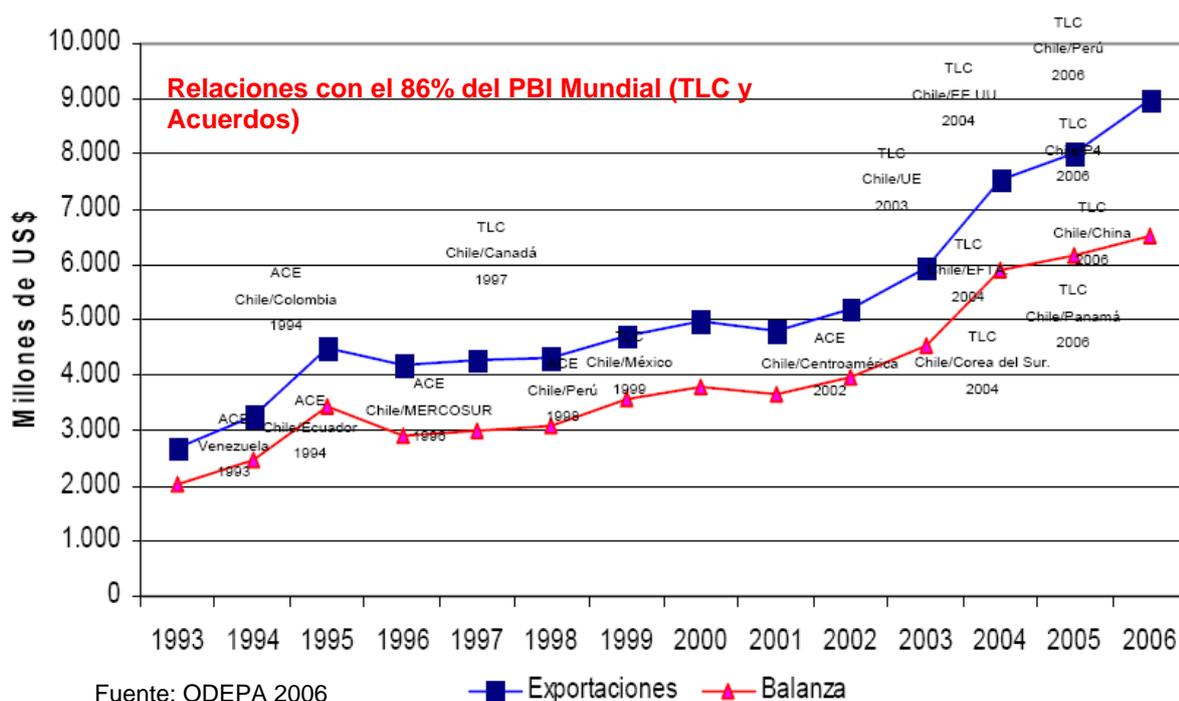
Comercio Exterior

Chile inició un largo proceso de vinculación internacional y ampliación de mercados, desde hace varias décadas mediante una serie de negociaciones en diferentes niveles, pasando por el unilateral, multilateral y bilateral; teniendo como objetivo general acortar los plazos para que los principales productos de exportación del sector como las frutas, verduras y sus derivados, los lácteos, las carnes de aves y cerdos, los vinos y las semillas, entre otros ingresen a los mercados externos en condiciones preferenciales (ver gráfico 6).

Al mismo tiempo, para el caso de productos sensibles se buscó aplazar su proceso de desgravación, tal fue el caso del trigo, los aceites comestibles, el azúcar (productos amparados por las bandas de precios) y eventualmente otros como las carnes bovinas y el arroz.

Los acuerdos comerciales han apuntado al logro de las mejores condiciones de comercialización para los agentes económicos nacionales en los mercados externos, así como obtener disponibilidad de tiempo suficiente para mejorar la eficiencia y los niveles de competitividad o adecuar su orientación productiva.

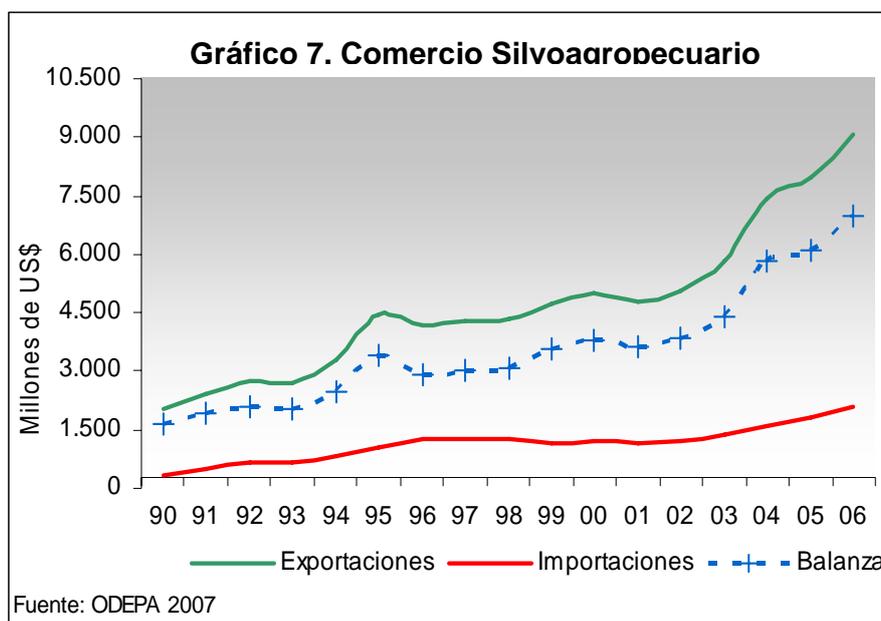
Gráfico 6. Evolución del Comercio Silvoagropecuario y Suscripción de Acuerdos Comerciales



Los resultados del comercio internacional se han manifestado en distintos ámbitos partiendo desde la parte arancelaria y la evolución del comercio silvoagropecuario. Como consecuencia de este proceso el comercio exterior del sector continúa exhibiendo cifras récord año tras año. Para tener claro un orden de magnitud, es interesante considerar que en el año 2006 las exportaciones silvoagropecuarias habrían alcanzado valores superiores a los US\$9,000 millones y, aunque las cifras no son directamente comparables, el PBI sectorial (actividad primaria) representaría valores del orden de los de US\$4,200 millones.

Las exportaciones sectoriales muestran un crecimiento importante entre los años 2000 y 2006 su valor medido en dólares corrientes ha crecido en un 75,7%. En el 2006, el valor de las exportaciones sectoriales aumentó en un 8,7% en dólares con respecto a 2005.

Las cifras de los últimos años revelan la creciente importancia de los productos procesados para explicar el crecimiento de las exportaciones. Al año 2006, de un total de US\$8,700 millones de exportaciones totales, menos de un tercio (32%) corresponde a productos primarios y 68%, casi US\$6 mil millones, son productos procesados (gráfico 8). Entre 2000 y 2006, el valor de las exportaciones de productos primarios creció en un 55%, en tanto los productos procesados aumentaron su valor en un 87%.



Estas cifras reafirman que la agricultura -en su concepción amplia- ha vivido un período dinámico de crecimiento. Al mismo tiempo son indicadores del tipo de actividad que está siendo valorada por los mercados, aquella que es capaz de agregar valor a sus productos, lo que no necesariamente implica un procesamiento de tipo industrial. El caso de las exportaciones de fruta fresca catalogada como sector primario es un claro reflejo de esta realidad, ya que el valor FOB de exportación incluye un porcentaje altísimo de valor agregado sobre la materia prima.

Gráfico 8. Chile: Composición de las Exportaciones Silvoagropecuarias (%)

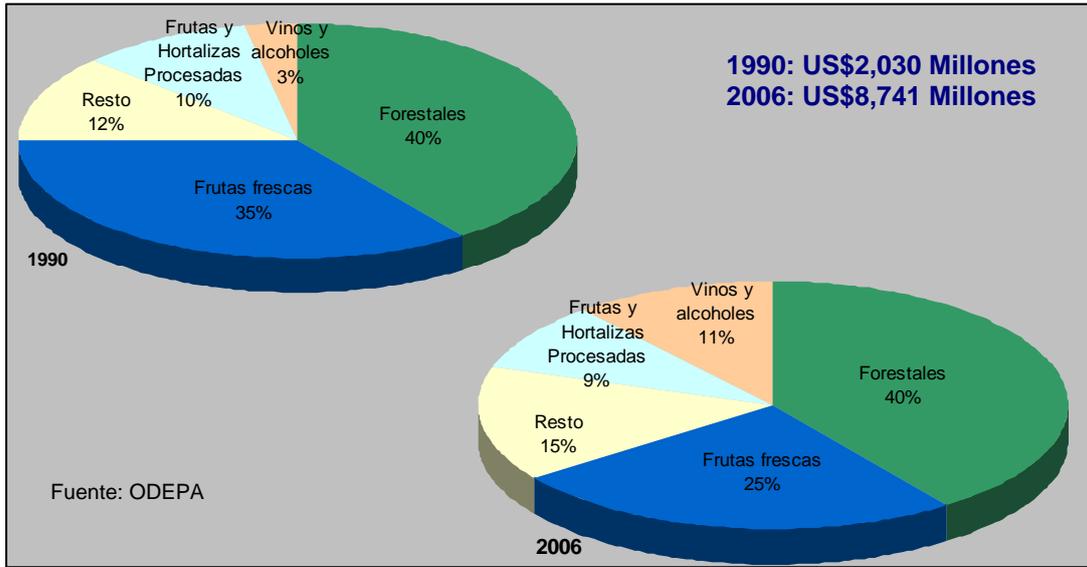
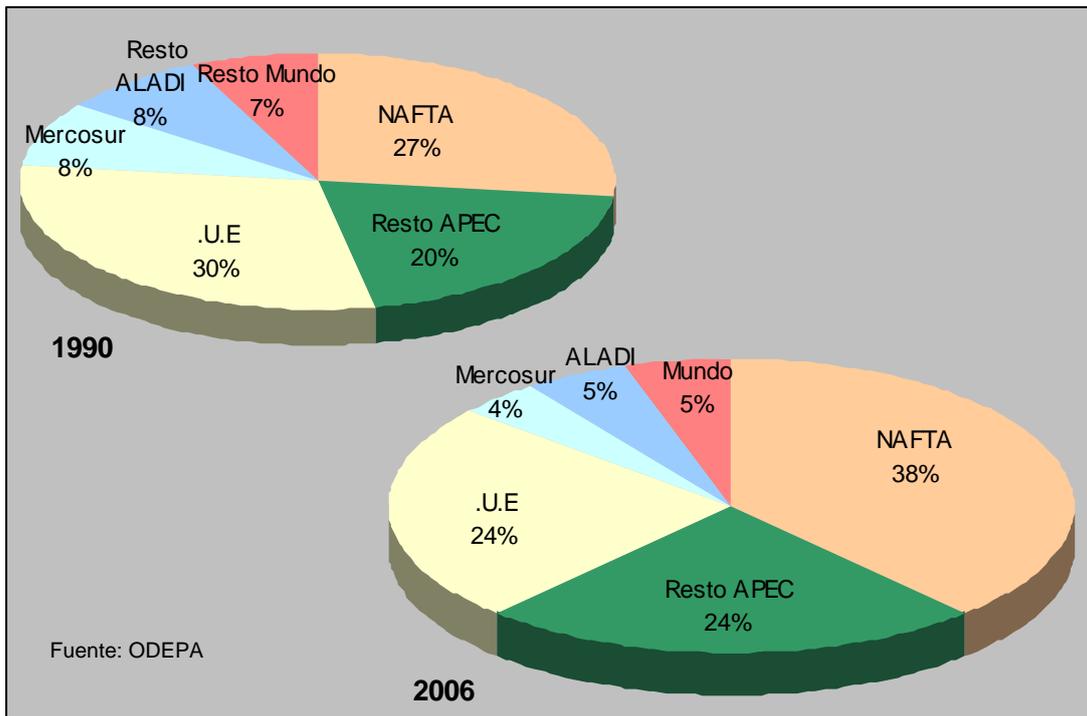


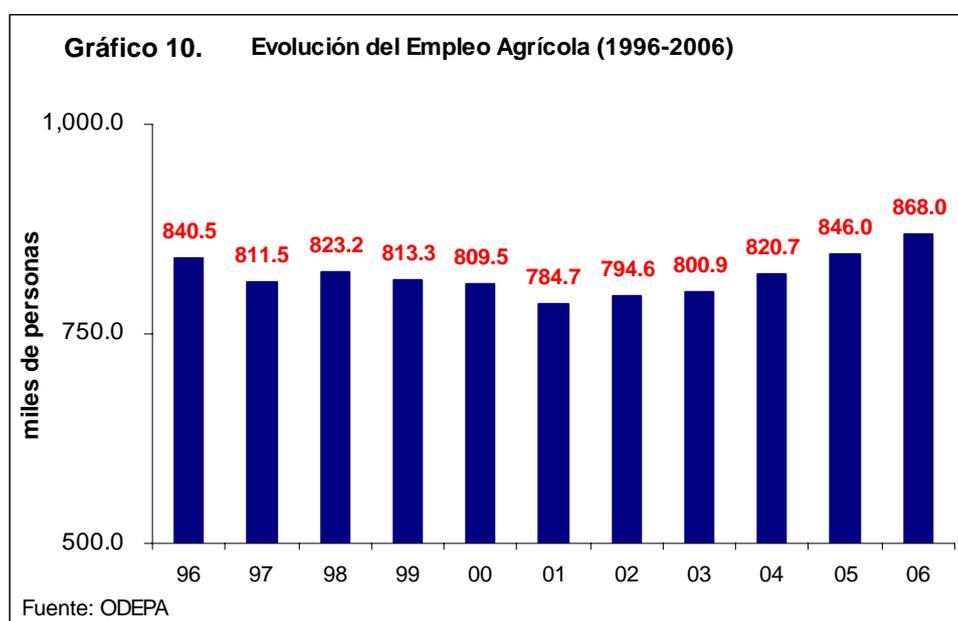
Gráfico 9. Chile: Exportaciones Silvoagropecuarias por Zona Económica



Evolución del Empleo

Otro indicador que permite reflejar la actividad sectorial es el empleo, y en este caso, las cifras complementan la información anterior en el sentido de mostrar el dinamismo experimentado por el sector agrícola.

La fuerza de trabajo total en la agricultura en trimestres de alta demanda (noviembre-enero) ha crecido levemente en los últimos tres años (820 mil personas en el año 2004 y 868 mil en el año 2006), representando un 12.7% de la fuerza de trabajo total del país (ver gráfico 10). El número de personas ocupadas también ha aumentado al pasar de 796 mil en el año 2004 a los 845 mil en el año 2006. El desempleo en el sector para esos meses es del orden del 2,7%, prácticamente empleo total, en comparación con el 6,1% de desocupación a nivel nacional.



El desempleo en la agricultura en épocas de invierno es ciertamente mayor, del orden de un 7%, pero siempre inferior a la desocupación en el país en su conjunto. En otras palabras, la actividad agropecuaria ha mantenido un ritmo de empleo creciente y no se aprecia disminución en la oferta de trabajo, por el contrario, la inquietud va en dirección opuesta, en el sentido que estaría siendo escasa la mano de obra en determinadas épocas de gran demanda, especialmente para el sector frutícola.

En síntesis, a la luz de los indicadores revisados anteriormente, se puede concluir que, en estos últimos años, la economía agrícola en su conjunto ha crecido más que el promedio nacional, siendo este crecimiento liderado principalmente por las exportaciones que se estima mantengan ésta senda positiva. No obstante, es absolutamente necesario señalar que estas perspectivas favorables describen una agricultura más extensiva y moderna donde los componentes de cada cadena agroalimentaria están sumándole

cada vez más valor agregado a las materias primas que los consumidores demandan.

2.3. La Agricultura Familiar Campesina: Escenarios y su Carácter Estratégico e Inclusivo

Aun cuando no existe una definición clara que identifique la pertenencia de las unidades productivas a la llamada agricultura familiar campesina, en Chile del millón doscientas mil personas vinculadas a la agricultura familiar se considera que existen en total 278,000 explotaciones agrícolas, cuya superficie es inferior a 12 hectáreas de riego básicas o sus equivalentes.

Del total de explotaciones agrícolas, el 37% corresponden a una agricultura de subsistencia y el 63% corresponde a las empresariales, es decir 175,000 usuarios que viven de los negocios agrícolas. Se estima además que en este subconjunto existe un total de 700 empresas asociativas a los largo de Chile.

Estos agricultores familiares se caracterizan por explotar ellos mismos o con su familia las unidades agrícolas que poseen, siendo las dimensiones del predio de un tamaño, que va desde el mas pequeño que sólo les permite sostener económicamente a la familia hasta otros cuyo máximo está relacionado al tipo de trabajo que realizan los miembros de la familia y/o si incluyen en su labor la mano de obra externa para aspectos administrativos u operativos propios del predio. Los agricultores de estratos más vulnerables tienen propiedades que además de ser pequeñas están ubicadas en condiciones edafoclimáticas¹⁹ de baja productividad. Sus miembros son de edad más avanzada y menores niveles de escolaridad, casi no tienen maquinaria, y si poseen alguna infraestructura ésta es más bien rústica.

Estructuralmente el sector es altamente heterogéneo ya que presenta producciones dispersas y poco homogéneas, diferentes grados y formas de articulación con los mercados. De hecho, es posible encontrar desde grupos asimilables al segmento más dinámico del sector agrícola con aspectos de desarrollo empresarial considerable que les permite una clara inserción en los mercados, hasta grupos con estrategias de subsistencia familiar orientadas al autoconsumo y la comercialización de excedentes.

En la explotación se suelen combinar distintas fuentes de ingreso y además es un sector altamente endeudado, por lo tanto con un difícil acceso al crédito para la banca privada y un bajo nivel de capitalización, por lo que les resulta muy compleja la gestión del riesgo del negocio. Esta misma volatilidad y el alto riesgo del negocio asociado a la actividad les limita fuertemente el acceso a los canales formales de financiamiento. Asimismo, es un segmento que en general tiene un desconocimiento en comercio exterior y un insuficiente acceso a la información técnica y de mercado. En este sentido, la alta brecha tecnológica y de dotación productiva entre productores pequeños y grandes, la

¹⁹ Relacionado a las condiciones del suelo, el clima y la temperatura de una área geográfica, especialmente en lo que se refiere a las plantas.

alta asimetría en el acceso a la información provoca imperfecciones de mercado que claramente limitan el acceso del sector a canales de distribución más convenientes y limitan la capacidad negociadora con los clientes directos.

Si bien se manifiesta un alto grado de heterogeneidad, existe un importante segmento dentro de los usuarios considerados empresariales que como subsector mantienen relaciones y alianzas económicas con otros agentes del mercado y sus ingresos dependen casi exclusivamente de la venta de sus productos y/o servicios tranzados en dicho mercado.

Actualmente este segmento desarrolla sus negocios y estrategias comerciales de manera importante a través de empresas asociativas que se encuentran en diferentes estados de desarrollo y participan específicamente de rubros tales como los berries (frambuesa y frutilla fresca y congelada), miel, papas, paltos, cítricos, vinos, quesos de leche de vaca y cabra, flores de corte, tubérculos, leguminosas de grano y cereales, frutas y hortalizas varias, productos delicatessen²⁰, entre otros. Además es importante señalar que actualmente una considerable cantidad de estas empresas y sus agricultores socios son proveedores de materia prima fresca y/o congelada de las empresas agroindustriales.

Frente a esta realidad y ante los procesos de globalización comercial surge como una indiscutible condición la necesidad de asociarse o fortalecer la asociatividad como una herramienta de desarrollo empresarial para insertarse en estos nuevos mercados. De esto se desprende la importancia que reviste, a nivel de productor, el modelo asociativo (integración horizontal) e integración vertical (productor – procesador – exportador), a la vez de avanzar en la conformación de alianzas estratégicas más sustentables entre el sector exportador y el sector productivo campesino.

No cabe duda, que la existencia de un vasto sector de pequeños agricultores con serias limitaciones de tierra, capital y educación, plantea un serio desafío al país. La agricultura familiar campesina si bien presenta una heterogeneidad también revela un enorme potencial productivo no explotado, aunque es claro que hay un rezago estructural en materia de competitividad. No obstante, posee un inmenso potencial humano, cultural y productivo; al controlar importantes recursos de tierra y agua, y poseer experiencias productivas que constituyen sus activos más valiosos.

También es un segmento socioeconómico que desarrolla una actividad multifuncional y pluriactiva, en el cual conviven diversas realidades que van desde unidades de producción orientadas a la subsistencia en donde los objetivos económicos son los de minimización del riesgo y aseguramiento del abastecimiento de alimentos para el grupo familiar, hasta unidades comerciales con objetivos de maximización de utilidades a través de una inserción competitiva en los mercados.

²⁰ Selectos

Es por ello, que las políticas gubernamentales hacia este segmento están buscando diferenciadamente apoyar por un lado el desarrollo competitivo de la agricultura familiar campesina de orientación comercial impulsando su inserción sustentable en las estrategias de desarrollo sectorial. Y por otra parte, fomentar la generación de condiciones de bienestar a partir de la optimización de los sistemas productivos de la agricultura familiar que desarrolla estrategias de subsistencia y se vincula con menor intensidad a los mercados.

Pero, para que ello ocurra es necesario asumir la diversidad regional, agroecológica, étnica, etaria y de género. En otras palabras, el reconocimiento de su diversidad permitirá que cada pequeño productor, trabajador, mujer, comunidad, territorio pueda expresar en plenitud sus capacidades y potencialidades.

Es en este contexto, que las políticas para la agricultura familiar campesina están dirigidas a tres aspectos fundamentales de carácter económico-productivo, socioeconómico y de equidad.

- a) *Económico-Productivo*: La inserción de Chile en los mercados de alimentos requiere de volúmenes crecientes de productos en cantidad y calidad, lo que demanda la participación en este proceso de la mayor proporción de la producción nacional en el menor plazo posible. El control que ejerce la agricultura familiar campesina sobre los recursos agrícolas, silvícolas y pecuarios le confieren un rol de proveedor primario en el desarrollo de una estrategia exportadora que cobra una dimensión relevante desde el punto de vista de la eficiencia económica y la competitividad sistémica de las principales cadenas. Este hecho es reconocido por los distintos agentes (transformadores, comercializadores, consumidores intermedios, exportadores) que dependen directa o indirectamente de la agricultura familiar campesina como proveedor de materias primas. Lo anterior en gran medida justifica la intervención del Estado a fin de corregir las asimetrías que impiden el acceso de los pequeños productores y campesinos a los mercados, facilitando las oportunidades de inserción de este segmento en base a una clara política de inclusión.
- b) *Socioeconómico*: El impulso público-privado al desarrollo exportador y la posición estratégica de la pequeña agricultura en la estructura del sector, abren posibilidades de promover un proceso de beneficio social y económico para este segmento. Dicho desarrollo conlleva la dinamización de los mercados locales de insumos, factores y productos, tales como: servicios de transporte, comercialización, servicios técnicos profesionales en auditorías y certificaciones de calidad, además de mano de obra, entre otros. En definitiva, el sistema público de fomento productivo enfrenta la posibilidad de estimular un proceso de desarrollo donde se combinen virtuosamente las expectativas económicas privadas y los beneficios sociales, contribuyendo al mejoramiento del bienestar de las familias campesinas y en consecuencia del mundo rural.

Asimismo, los segmentos orientados a las actividades de subsistencia deben ser apoyados para hacer el tránsito desde condiciones de pobreza y marginalidad hacia condiciones de bienestar, mejorando la calidad y la cantidad del aporte de la actividad agrícola en sus estrategias.

- c) *Equidad*: Los beneficios del crecimiento silvoagropecuario debe llegar a todos los habitantes del mundo rural, hombres y mujeres. Para ello es necesario generar políticas públicas de carácter incluyente y diferenciador que den cuenta de las particularidades de la agricultura familiar campesina como segmento socioeconómico. Para lo cual se hace necesario que el Estado a través de la autoridad sectorial impulse como parte de las políticas públicas de fomento agendas de trabajo con las organizaciones campesinas productivas y de representación que faciliten la implementación de planes concretos en las principales cadenas y territorios.

Cualquiera sea el segmento de la agricultura familiar campesina que se trate, enfrenta déficits estructurales, barreras comerciales y asimetrías sociales, que impiden un desarrollo autónomo y sustentable. Por tal motivo, es necesario que el Estado se haga cargo de este déficit, modernizando y apoyando programas e instrumentos de la institucionalidad pública del sector, especialmente a través de INDAP, garantizando su coordinación y la calidad de sus servicios; con el objetivo de dotar a un número creciente de pequeños agricultores de los instrumentos de modernización necesarios para su desarrollo, tales como: financiamiento, acceso a la innovación tecnológica, formación empresarial, apoyo a la asociatividad, estrategias de diferenciación de sus productos, inserción a las cadenas productivas agroalimentarias orientadas a los mercados nacionales e internacionales.

Con ello se pretende corregir algunas distorsiones que exhibe el actual modelo de desarrollo sectorial, mejorando la distribución de los beneficios, mitigando sus externalidades negativas (ambientales, sociales, económicas, comerciales) y potenciando las positivas, en la perspectiva de lograr un desarrollo crecientemente inclusivo, tanto desde el punto de vista de las distintas realidades agrícolas como sociales presentes en el panorama sectorial. En este sentido, se tendrá una especial preocupación por integrar estas políticas y programas a los segmentos de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

III. EL INDAP Y LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es la principal entidad del Estado de Chile en apoyo de la agricultura familiar campesina, dependiente del Ministerio de Agricultura. Fue creado el 27 de noviembre de 1962 y en la actualidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones²¹.

El Instituto tiene como objetivo principal el fomento productivo, entendido éste como la asignación de recursos para transformar la agricultura familiar campesina en unidades productivas autosustentables. Para ello se instrumentan intervenciones de carácter temporal que buscan generar una oferta de productos silvoagropecuarios competitiva y acorde a las proyecciones de la demanda nacional e internacional para mejorar su rentabilidad económica.

Para el logro de sus objetivos institucionales el Instituto desarrolla en forma directa o a través de terceros, de conformidad con su Ley Orgánica, las siguientes funciones: otorgar financiamiento, asistencia técnica y capacitación; fomentar la asociación de clientes para obtener crédito, proporcionar un seguro agrícola, así como otorgar los subsidios que la ley disponga, ya sean para fines productivos, obras de desarrollo rural o para atender situaciones de emergencia en el sector rural, etc. Por ende, su misión es la de “promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y sus organizaciones”.

Son beneficiarios del INDAP los pequeños productores agrícolas que explotan una superficie inferior a las 12 hectáreas de riego básico, con activos valorizados en no más de 3,500 unidades de fomento (US\$96 mil), cuyos ingresos provienen principalmente de la explotación agrícola y que trabajan directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia. Asimismo, pueden acceder a los servicios de la entidad, los campesinos que habitan y trabajan habitualmente el campo cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realicen, además que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola.

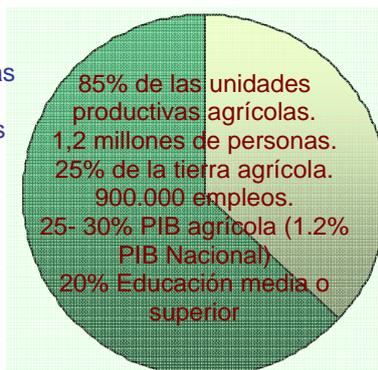
En la actualidad, la cobertura de atención bordea los 116 mil beneficiarios, de un universo de 278 mil, lo que significa tres veces más que en 1990.

²¹ Ley Orgánica 18,910 promulgada el 18/01/1990 y modificada por Ley 19,253 del 15/10/1993

Gráfico 11 Población Objetivo Agricultura Familiar Campesina (AFC)

Empresarizables
175,000 Explotaciones Agrícolas
63% de AFC. 15.8% de la superficie en manos de mujeres

Atendidos por INDAP
53,000 usuarios
23% de Empresarizables
60% del Presupuesto
21% son mujeres



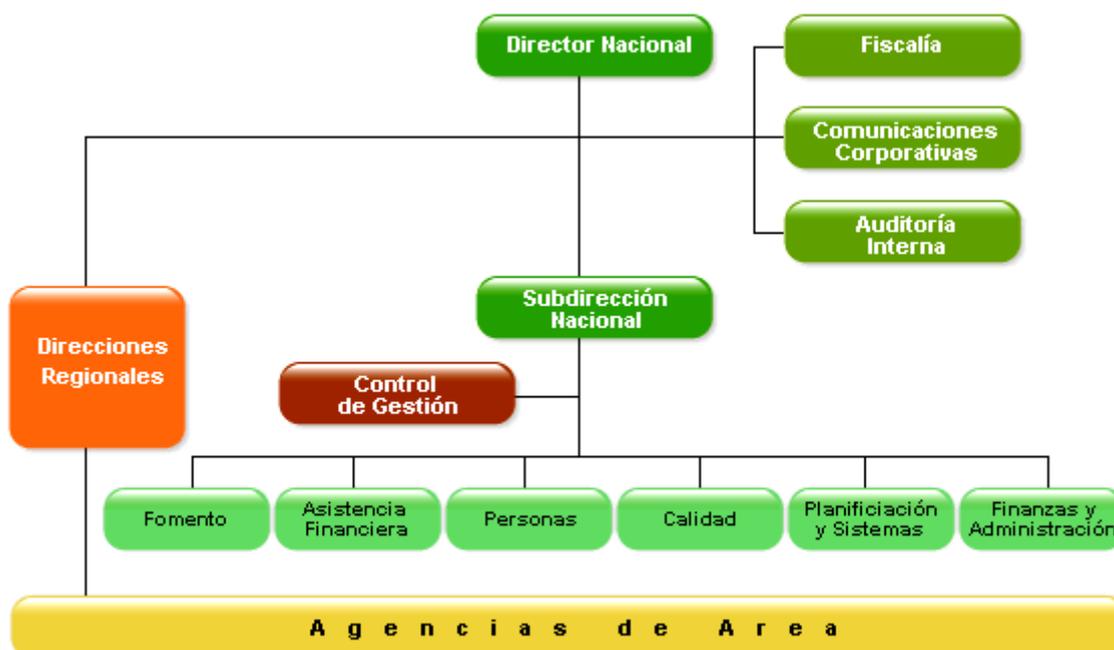
Subsistencia
103,000 Explotaciones Agrícolas
37% de AFC. 20,7% de la superficie en manos de mujeres

Atendidos por INDAP
63,000 usuarios
50% de Empresarizables
40% del Presupuesto
40% son mujeres

Fuente: INDAP
Elaboración Propia

Su estructura organizativa esta basada en una desconcentración operativa y funcional expresada en tres niveles institucionales: un nivel central; 13 direcciones regionales²²; y 111 oficinas de área²³ (más 10 oficinas móviles).

Gráfico 12. Estructura Organizativa INDAP

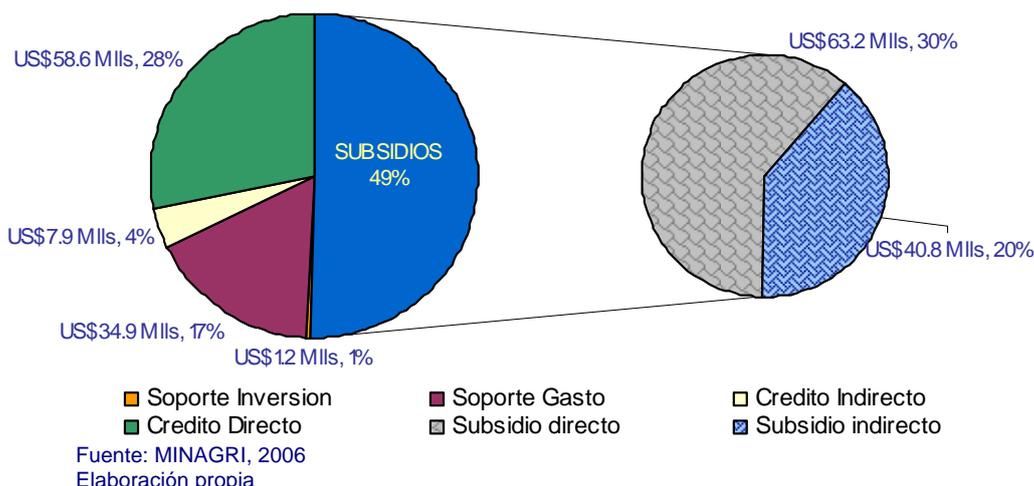


²² Las direcciones regionales: son órganos desconcentrados del INDAP, responsables de conducir dentro de políticas y normas establecidas las acciones institucionales en una región del país, para ello diferencian estrategias operativas y funcionales de conformidad a la naturaleza de los espacios agrorurales que les corresponde intervenir.

²³ Las agencias de áreas: son las unidades funcionales y operativas de desarrollo local responsable de orientar y entregar los servicios institucionales a los productores y otros actores institucionales en un espacio socio-territorial específico.

En cuanto a su presupuesto, en el 2006 INDAP contó con más de \$109 mil millones²⁴ (unos US\$206.8 millones) que corresponde al 60% de los recursos públicos que son entregados al Ministerio de Agricultura. Es decir, más del 60% de los recursos del sector agropecuario se destinaron al fomento productivo de la agricultura familiar campesina²⁵.

Gráfico 13. INDAP: Presupuesto 2006 (Millones de US\$)



INDAP es el principal –y casi único– actor del sistema financiero rural. En efecto el INDAP explica más del 80% del crédito de capital de trabajo de la agricultura campesina de Chile y el 100% del capital de inversiones de los campesinos de Chile²⁶, siendo distribuidos especialmente a través de dos productos: a) crédito directo y asistencia técnica, y b) crédito indirecto (Bono de Articulación Financiera y el Fondo de Administración Delegada). El producto financiero más importante de la institución, es el Bono de Articulación Financiera, que se caracteriza por ser un subsidio para cubrir los costos de transacción que implica la entrega de microcrédito en el ámbito rural por otras instituciones financieras.

Además, INDAP está inserto en una amplia red de trabajo y cooperación que le permite desarrollar de mejor forma su labor de fomento productivo. Esta red incluye a los proveedores de servicios de fomento y se expresa también en el desarrollo de alianzas estratégicas con entidades públicas (sectoriales o intersectoriales), privadas, universidades y centros de investigación, nacionales e internacionales. En este sentido, INDAP ha establecido convenios de cooperación con 18 instituciones entre los que se incluyen 3 bancos comerciales.

²⁴ De los cuales el 32% proviene de las recuperaciones de crédito.

²⁵ Ministerio de Agricultura - MINAGRI, Informe de Presupuesto Aprobado 2006

²⁶ Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2005)

IV. POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

4.1. El Contexto

Un primer contexto para la política de fomento de INDAP lo constituye el mandato institucional dado por los lineamientos estratégicos del Ministerio de Agricultura para el periodo 2006-2010 mencionados anteriormente.

El primero de ellos es transformar a Chile en potencia agroalimentaria y forestal, esto es, colocar al país entre los diez primeros países exportadores de alimentos del mundo. El segundo, está referido al desarrollo inclusivo para disminuir la brecha sociocultural y económica en el mundo rural, donde cobra relevancia la Agricultura Familiar Campesina como un actor relevante dentro de la apuesta anterior, en igualdad de condiciones que los otros actores del sector, tanto para beneficiarse como para contribuir a la apuesta país “Chile, Potencia Agroalimentaria”. El tercero lineamiento es la modernización de la institucionalidad pública silvoagropecuaria, transformando al MINAGRI en el Ministerio de la Agricultura y la Alimentación. Le siguen la contribución a la generación energética de fuentes renovables, y finalmente, la promoción del uso sustentable de los recursos naturales renovables y protección de la biodiversidad. Si bien el segundo lineamiento es el que más puede hacer mención del accionar de INDAP, es necesario estar presente en todos ellos.

Un segundo aspecto importante, lo constituye el Programa para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina anunciado por la Presidenta de la República, el cual fue dado a conocer el 23 de agosto de 2006, y que contiene orientaciones para todas los servicios del MINAGRI, pero especialmente para INDAP en los temas relativos a:

- Desarrollo de capital humano
- Desarrollo de capital productivo
- Nueva plataforma de financiamiento
- Mejor acceso a los mercados
- Calidad y diferenciación de productos y servicios

En la diversidad y desafíos de Agricultura Familiar Campesina en términos generales es posible distinguir dos subsectores dentro de la pequeña agricultura:

- a) Productores de multiactividad. Son productores de tiempo parcial, no permanentes, orientados al autoconsumo y venta de excedentes, principalmente al mercado interno, cuyo objetivo es mejorar sus sistemas productivos, con el fin de disminuir gastos y/o aumentar sus ingresos para complementarlos con otros ingresos de origen no agrícola.
- b) Productores con orientación comercial, tanto al mercado interno, como de exportación. En este segmento se encuentran productores que salieron de la multiactividad y actualmente desarrollan un pequeño emprendimiento con una inserción en el mercado precaria pero estable. Como también encontramos

productores vinculados establemente al mercado que realizan esfuerzos para aumentar sus niveles de competitividad y, en algunos casos, forman parte de nuevos modelos de agronegocios vinculados a mercados altamente dinámicos y exigentes, tanto internos como externos.

Actualmente, en ambos subsectores es posible reconocer una capacidad de emprender, arriesgar y decidir, encadenándose o articulándose a los mercados con las diferencias propias de sus características, como tipos de mercado, volúmenes transados, entre otros.

Esta realidad que vive la pequeña agricultura en ambos subsectores obedece en parte al apoyo brindado por el Estado, particularmente a través de la política de fomento del INDAP, como también a los cambios producidos en los escenarios agrícolas tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, esta realidad también presenta desafíos y debilidades que deben ser enfrentados con realismo y oportunidad para preservar los logros alcanzados.

Estos desafíos provienen de diversos ámbitos:

- i) Problemas que surgen de las restricciones propias del sector, tales como: el acceso restringido a las tecnologías de producción, comercialización, transformación y adecuación de productos; deficiencias en la formación empresarial, gestión de mercado y de negocios; dificultades para acceder a fuentes de financiamiento o problemas de inserción en los mercados, entre otros.
- ii) Otros desafíos surgen de los cambios introducidos últimamente en el sector agroalimentario donde se ha avanzado hacia un enfoque conceptual centrado en la industria agroalimentaria que se basa en el análisis de las cadenas agro-comerciales y que utiliza la gestión como herramienta para operar y tomar decisiones.
- iii) También hay desafíos que provienen desde los cambios en los propios agronegocios, con nuevos modelos o métodos para aumentar los niveles de competitividad de la industria y sus actores. Modelos que se nutren del aseguramiento de la calidad, la necesidad de productos diferenciados o de la disminución de costos frente a mayores competidores, privilegian una mayor especialización, coordinación y cooperación entre los distintos actores de la cadena agrocomercial, tanto a nivel horizontal como vertical.

Esto ha determinado un escenario de mercado para los emprendimientos de la pequeña agricultura cada vez más complejo, debido a la cantidad de variables que los influyen son mayores y cambiantes en el tiempo. Por lo tanto, el encadenamiento o articulación a los mercados, o en términos simples, la posibilidad que sus producciones de bienes o servicios continúen vendiéndose a otros agentes de la cadena agrocomercial o a los consumidores finales, en los casos en que se comercializan directamente, son y serán cada vez más frágiles.

Dado este escenario de alta fragilidad, el desafío para las instituciones y los servicios de fomento productivo es dar una cada vez mejor respuesta técnica a las demandas de la pequeña agricultura en función de los requerimientos claves de mercado y las características propias de sus emprendimientos e independiente de la magnitud de éstos. Es decir, que provengan del sector con orientación comercial o de multiactividad.

4.4. La Política de Fomento

En este escenario INDAP postula aplicar una política de fomento productivo que dé cuentas de estos desafíos, la cual se ordena sobre la base de los objetivos generales y específicos para los dos grandes subsectores de la Agricultura Familiar Campesina que más adelante se mencionan:

a) Principios Ordenadores de la Política

- Las acciones de fomento productivo son de carácter habilitador y con generación de capacidades y habilidades, por sobre la acción “asistencial”.
- Las acciones de fomento son de carácter inclusivo pero diferenciadas en intensidad y magnitud para los distintos segmentos que forman la agricultura familiar campesina. Dicha diferenciación se determina en función del mercado y del negocio en que se insertan o desean hacerlo, por sobre su dotación de recursos productivos.
- Respetando la inclusividad y diferenciación INDAP pondrá énfasis en los productores ubicados en aquellos lugares de las cadenas agroindustriales que les permitan articularse a mercados de mayor dinamismo internos o externos; los que desarrollan rubros tradicionales con pérdida de competitividad, así como aquellos segmentos considerados como nuevos emprendedores, especialmente mujeres, jóvenes y grupos étnicos.
- Se buscará un mejor equilibrio entre calidad y cobertura de atención, para favorecer un mayor impacto de desarrollo en los productores.
- Se busca el establecimiento de alianzas estratégicas con distintas instituciones públicas y privadas que complementen capacidades y recursos para apoyar el desarrollo de la agricultura familiar campesina.
- Las decisiones de la producción y comercialización son responsabilidad de los productores y/o sus organizaciones. Por ello las acciones de fomento productivo constituyen un esfuerzo y un compromiso voluntario público - privado de mediano y largo plazo donde cada actor asume sus responsabilidades.

- Las acciones de fomento y la entrega de los servicios será conducida, intencionada y ordenada de acuerdo a los requerimientos y exigencias de los mercados compradores, tanto internos como externos.
- Las acciones de fomento se adaptarán a cada realidad regional y local, y se considera que progresivamente dicho diseño y operación se realice en forma descentralizada a nivel de las regiones y territorios.
- Reconoce que la base para el éxito de la política y acciones de fomento la constituyen las personas a través de las capacidades de los distintos actores del sistema de fomento: los pequeños productores agrícolas, los técnicos y profesionales funcionarios públicos, y los operadores de los distintos servicios.
- Se reconoce la relevancia el desarrollo de la asociatividad en las diferentes acciones de fomento productivo, para lo cual se desarrollan iniciativas específicas, pero especialmente una vinculación transversal.
- Se reconoce y entiende la importancia del diálogo y articulación con el sector privado y otros actores de la cadena.
- Se generan y fortalecen los canales de participación de los campesinos y las organizaciones. Esto con el propósito de conocer las ideas e inquietudes para poder validar los servicios y obtener la participación conjunta en la gestión, y en el financiamiento. Se consideran las organizaciones de carácter nacional y regional.

b) Objetivo General de la Política de Fomento

Fortalecer el encadenamiento o articulación sustentable de la agricultura familiar campesina a sus actuales o potenciales mercados. A través de este objetivo se busca fortalecer la posición competitiva del sector, así como de sus empresas en los distintos mercados, independiente de sus diversas características.

c) Objetivos específicos por subsector

Agricultura Familiar Campesina Comercial

- Fomentar, a escala comercial, la habilitación rentable de sus negocios a los estándares de calidad que exigen los mercados y regulaciones oficiales externos (trazabilidad, PABCO²⁷, BPA²⁸, otros).

²⁷ Planteles de Animales Bovinos Bajo Control Oficial. Para asegurar una materia prima de buena calidad para su posterior transformación, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) ha creado un instrumento denominado Plantel Animal Bajo Control Oficial (PABCO). Este es un programa voluntario de acciones conjuntas entre productores avícolas y el SAG, con el propósito de apoyar la competitividad, a través de medidas de prevención de introducción de enfermedades exóticas, manutención y mejoramiento de la condición sanitaria de éstos y contribuir a la inocuidad de los productos que permita la certificación oficial para el comercio nacional e internacional.

- Favorecer el desarrollo de la competitividad de sus producciones en concordancia con las exigencias de los mercados internos y externos facilitando el acceso a las tecnologías de producción, manejo del riego y suelo, gestión de negocios y de mercado.
- Incrementar los niveles de competitividad de algunos rubros de la agricultura familiar campesina a través de tecnologías que mejoren la productividad y calidad de productos o bien que reduzcan los costos de producción.
- Fomentar los encadenamientos productivos con la industria y agentes distribuidores de las cadenas agro comerciales donde participa o pueda hacerlo la agricultura familiar campesina.
- Fortalecer y promover la asociatividad empresarial de los productores y sus organizaciones económicas así como la conformación de redes productivas por rubro.
- Apoyar estrategias de diferenciación de productos por calidad e identidad campesina para nichos de mercado específicos.
- Facilitar el acceso a financiamiento de créditos e incentivos acordes a los requerimientos de los mercados, naturaleza y magnitud de sus negocios.

Agricultura Familiar Campesina de Multiactividad

- Fomentar la optimización de los sistemas productivos existentes, mejorando la calidad y cantidad del aporte de la actividad agrícola en sus estrategias de generación de ingresos aprovechando sus potencialidades.
- Apoyar la creación de nuevos emprendimientos entre los productores que tengan condiciones y ostenten actitudes emprendedoras, facilitando su tránsito a la competitividad en los mercados más dinámicos.
- Facilitar el acceso a financiamiento reembolsable y no reembolsable, intra y extra INDAP acordes a sus características productivas, forma y mercados a los que se articulan sus producciones.
- Impulsar la profesionalización y la alfabetización digital en este estamento productor.

²⁸ Buenas Prácticas Agrícolas, son las acciones involucradas en la producción, almacenamiento, procesamiento y transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto, protección al medio ambiente y el bienestar laboral. En el caso de los productos pecuarios involucra también el bienestar animal.

- Fomentar, mediante la articulación pública-privada emprendimientos económicos agrícola y para agrícolas ligados a los procesos agro industriales, agricultura, turismo rural y artesanía

4.3. Enfoque y Modelo de Intervención

a) Enfoque

La acción de fomento tendrá como objetivo mejorar la gestión de los emprendimientos de los usuarios considerando su inserción o posición en el sector agrocomercial en que se encuentran en un determinado rubro, mirando y comprendiendo la cadena agrocomercial de dicho rubro desde la producción hasta el consumidor final en los mercados. Es decir, se apoyará el mejoramiento de los emprendimientos de la agricultura familiar, individuales o asociativos, independiente de su magnitud, para que continúen vendiendo sus producciones de bienes o servicios a sus compradores, sean estos otros agentes de la cadena agrocomercial o consumidores finales, actuales o potenciales, idealmente a mejores precios y a nuevos compradores.

Los servicios de fomento productivo se gestionarán en su colocación, ajuste, entrega y evaluación, en función de apoyar la remoción de los puntos críticos de competitividad que presentan los diferentes segmentos de productores para los distintos mercados a los que encadenan o articulan sus producciones, tanto para la agricultura familiar campesina con orientación comercial, como la de multiactividad, individuales o asociativos.

b) Modelo para Organizar y Gestionar la Intervención

Para organizar y gestionar la intervención, INDAP se centra en la operación integrada y coordinada de tres plataformas: de demanda, servicios y soporte.

- **Plataforma de demanda**

Ésta está constituida por aquellos elementos que permiten la adecuada estructuración de la demanda técnica de los usuarios. Estos son:

- i) Territorio: definición del o los territorios a ser atendidos con la intervención institucional.
- ii) Rubro: dado el enfoque de intervención uno de los elementos importantes es la definición de los rubros a ser atendidos.
- iii) Segmentación de usuarios: un elemento central en la operación de este modelo es la segmentación de los productores dentro del rubro o sector agrocomercial en el cual se encuentran, desde el mercado al cual se articulan y los requerimientos del negocio que es de naturaleza dinámica.

Por ello, a nivel corporativo o estratégico y tomando como criterios principales su articulación al mercado y objetivos económicos, es posible determinar grandes segmentos presentes en la mayoría de los sectores agrocomerciales o rubros en función de los cuales es posible determinar requerimientos necesarios para su mejor inserción en los mercados a los que se articulan y definir una plataforma de servicios y de soporte para dar cuenta de éstos. De esta manera, se obtiene:

- Productores cuya principal fuente de ingresos es la actividad agrícola comercial y cuya actividad productiva eje se articula/encadena al proceso agro exportador: aquellos que exportan en forma directa; y aquellos que exportan en forma indirecta como proveedores de la industria.
 - Productores cuya principal fuente de ingresos es la actividad agrícola comercial, y sus principales producciones se articulan/encadenan al mercado interno. En este segmento, se encuentran dos tipos de productores: (1) Aquellos ligados a cultivos tradicionales con problemas críticos de competitividad, tales como maíz, arroz, trigo y vid; y (2) Aquellos vinculados a mercados más dinámicos, tales como agroindustria, supermercados, centros de abastecimiento, ferias libres, entre otros.
 - Productores cuya estrategia de generación de ingreso es la multiactividad, agrícola y para agrícola ligados a los procesos agro industriales, agricultura, turismo rural y artesanía. Aquí se reconocen dos subsegmentos: (1) Familias productoras con capacidad y actitud para desarrollar emprendimientos a mayor escala con clara articulación al mercado y que con un plus de apoyo institucional pueden concretar este tipo de negocios²⁹; y (2) Familias de pequeños productores o campesinos con menor capacidad, vocación, y actitud emprendedora, por lo que su estructura de ingresos es claramente de menor origen agro productiva.
- iv) Herramientas de intervención: corresponde a las herramientas con las cuales interviene en los distintos segmentos de usuarios por un rubro en un territorio determinado, apoyando la determinación de puntos críticos o brechas de gestión necesarios de remover o cerrar para mejorar la inserción de los emprendimientos de los usuarios en los mercados compradores. Existen dos tipos de herramientas de intervención, las estrategias de competitividad por rubro y planes de fomento por rubro.

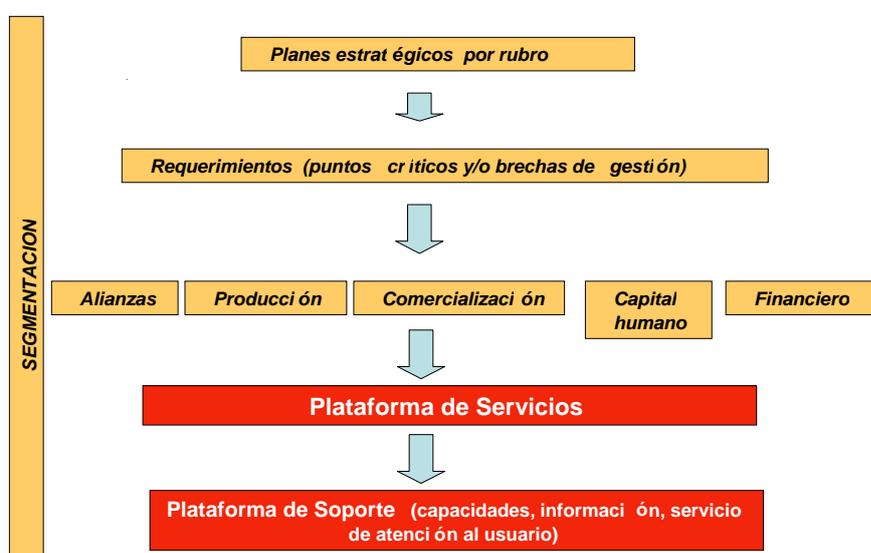
²⁹ Estas familias corresponderían a un subconjunto de usuarios de los actuales Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), Convenio INDAP-PRODEMU para microempresaria mujeres; PRODECOP y ex PRODECOP; Sectores Vulnerables de la IV región; y del Programa Orígenes para el apoyo a los pueblos originarios.

Intervención de Carácter Masivo sobre la Base de Estrategias de Competitividad por Rubro

Esta intervención masiva a los usuarios es desarrollada mediante la plataforma de servicios de fomento orientada por Estrategias Regionales de Competitividad por rubro.

Estas Estrategias contienen un conjunto de lineamientos de intervención orientados a la remoción de los puntos críticos de competitividad que presentan los diferentes segmentos de productores para una mejor inserción a los mercados a los cuales articulan o encadenan sus producciones. Estas estrategias pueden ser también nacionales o regionales.

Gráfico 14. Política de Fomento



Fuente: INDAP

Operativamente, las Agencias de Área utilizan estas Estrategias para orientar la estructuración técnica de las demandas de los usuarios y los procesos de selección de las demandas que INDAP financia y desarrolla.

Intervención basada en Planes de Fomento por Rubro

Es una intervención de tipo focalizado que utiliza la plataforma de servicios de fomento de INDAP junto a otros programas complementarios, tanto del sector público como privado. Se distingue del resto de las intervenciones, porque la asignación de recursos está orientada por los Planes de Fomento por Rubro.

Estos Planes sirven para desarrollar intencionadamente determinados rubros (actuales o nuevos) de connotación nacional o regional, que sean importantes económicamente a nivel de la agricultura familiar campesina y que estén orientados preferentemente a mercados externos o internos más exigentes.

En este caso los apoyos de Fomento de INDAP son focalizados respecto a territorios y agrupaciones de productores en un mismo rubro, integrados e intensivos en cuanto a los recursos que se ponen a su disposición.

En un primer momento no todos los segmentos de usuarios de los rubros y territorios priorizados tienen una herramienta de intervención, estrategia o plan, asignado a ellos. Estos segmentos continuarán siendo atendidos por “ventanilla”, hasta que sean desarrollados estrategias o planes para ellos. Estrategias y planes que se actualizarán anualmente para dar cuenta de la dinámica de los mercados compradores.

- **Plataforma de Servicios**

La Plataforma de Servicios de Fomento de INDAP ha sido perfeccionada, tanto desde el punto de vista operativo como de atención a los usuarios, a partir de los requerimientos de mercado de los distintos segmentos de la agricultura familiar campesina. Dicha plataforma se caracteriza por su alta calidad y pertinencia, con servicios diferenciados y flexibles en su aplicación, y alimenta su contenido, intensidad y magnitud desde la primera plataforma (véase cuadro 7).

En este punto cabe mencionar la relación en el marco de la política de fomento de la política crediticia de INDAP:

- La política de fomento reconoce al crédito como parte de la plataforma de servicios de fomento institucional, y por tanto, se orienta también en función de la plataforma de demanda del modelo de intervención, vale decir, asegurando el acceso al financiamiento, ya sea directo o articulado, de los rubros y segmentos de productores priorizados y las brechas o puntos críticos indicados por las Estrategias y Planes de Competitividad por Rubro.
- No obstante lo anterior, la política de fomento reconoce y mantiene la disciplina financiera como orientadora de la política crediticia de INDAP, es decir, cada colocación crediticia deberá ser evaluada por su adecuada focalización, capacidad de pago, así como otras variables económico-financieras que garanticen el retorno de los fondos y la viabilidad y sustentabilidad del modelo crediticio institucional, así como evitar el endeudamiento más allá de los límites del riesgo prudente para los usuarios, individuales y asociativos.
- La política de fomento reconoce la ampliación del acceso a financiamiento, en calidad y cobertura como un objetivo clave de la política crediticia, donde la relación incentivo y crédito deben ser complementarios en la búsqueda de tal objetivo. De manera, que la adecuada focalización de incentivos en los puntos críticos o brechas de competitividad de los distintos segmentos de productores aporte en la disminución del riesgo crediticio, ampliando las posibilidades de acceso a financiamiento, especialmente aquel articulado a través de la banca.

Cuadro 7
Plataforma de Servicios de INDAP, 2006

Nombre Producto Estratégico	Productos Específicos	Cobertura (Atendidos)	Clientes / Beneficiarios / Usuarios
1. Servicios para el desarrollo de capacidades productivas y empresariales. (Desarrollo de Capital Humano)	1.1. Servicios de Asesoría Técnica (SAT)	24,735	Pequeños productores agropecuarios individuales; empresas asociativas campesinas
	1.2. Centros de Gestión (CEGES)	483	
	1.3. Redes por RUBRO	1,348	
	1.4 Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	41,200	
	1.5 Programa de Desarrollo Local para Comunidades Pobres de Secano - PRODECOP Secano	1,231	
	1.6 Convenio IV Región	2,108	
	1.7 Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas - Orígenes	3,233	
2. Incentivos para el mejoramiento y desarrollo de Inversiones (Desarrollo Capital Productivo)	2.1. Programa de Desarrollo de Inversiones: PDI (Componentes: Riego Individual, Modalidad agrícola, modalidad ganadera).	10,982	Pequeños productores agropecuarios Individuales; empresas asociativas campesinas. Pequeños productores agropecuarios Individuales pertenecientes al segmento o a territorios específicos.
	2.2. Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD)	32,815	
	2.3. Riego Asociativo	5,495	
	2.4. Programa de Mejoramiento Genético(*)	n.d	
3. Financiamiento Crediticio	3.1. Crédito Corto Plazo	31,954	Pequeños productores agropecuarios individuales; empresas asociativas campesinas
	3.2. Crédito Largo Plazo (Normal, forestal, riego)	12,555	
4. Articulación Financiera	4.1. Bono Articulación Financiera (BAF)	16,257	Pequeños productores agropecuarios individuales Empresas asociativas campesinas
	4.2. Fondo de Administración Delegada (FAD)	n.d.	
5. Facilitación de Acceso a Mercados	5.1. Turismo Rural(*)	n.d	Pequeños productores agropecuarios individuales; empresas asociativas campesinas
	5.2. Expo Mundo Rural	120	
	5.3. Alianzas Productivas(*)	n.d	

(*) Nuevos Sub Productos incorporados. La cobertura de usuarios comprende: empresas campesinas individuales, asociativas, grupos de usuarios y grupos de empresas asociativas campesinas.

Fuente: Cuenta Publica de INDAP 2006-2007 / División de Planificación y Sistemas, con información de la División de Gestión de la Calidad

- **Plataforma de Soporte**

Un último componente del modelo de intervención lo constituye la plataforma de soporte, la cual provee de insumos en términos de capacidades, herramientas e información y otros, para que el modelo pueda operarse. En este sentido, la plataforma considera a lo menos tres ámbitos de trabajo:

- **Modelo de Atención del Usuario:** forma en que se recibe y captura la demanda del usuario y se le articula rápida, eficaz y efectivamente con los instrumentos definidos en la plataforma de servicios.
- **Modelo de Gestión de la Agencia de Área:** estructura organizativa que asume la Agencia de Área³⁰ en función de las competencias actuales y potenciales de equipos de Área, a fin de operar eficazmente el Modelo de Atención del Usuario.
- **Prestadores de servicios:** grupo de personas jurídicas y naturales que prestan servicios a los usuarios con el objetivo de apoyar su acceso y su participación exitosa así como el cumplimiento de los objetivos establecidos en la plataforma de servicios de INDAP.

La operación de estas tres plataformas en cuanto a procesos y resultados incorpora el modelo de gestión de excelencia, dado que la política de fomento reconoce en éste y en sus componentes una herramienta de disciplina técnica para el cumplimiento de sus objetivos de entregar servicios de fomento productivo más eficientes a los usuarios de la institución. Lo cual permite:

- El mejoramiento continuo de los procesos y prácticas contenidas en las plataformas del modelo de intervención, para alcanzar el nivel de excelencia en el mediano y largo plazo, sobretodo en la interfase con los usuarios, entre otros beneficios.
- Dar garantía de los procesos y prácticas contenidas en las plataformas del modelo de intervención a través del aseguramiento de la calidad de éstas (norma ISO).

4.4. Planificación Operativa de la Acción de Fomento en la Agencia de Área de INDAP

Con el objetivo de organizar y programar las acciones de fomento en concordancia con las directrices de la Política de Fomento se utiliza un instrumento de planificación llamado "Intervención diferenciada desde el mercado", el cual está instalado en cada una de las Agencias de Área. Esta

³⁰ Unidad operativa básica de INDAP. A lo largo del país existen 111 Agencias de Áreas.

planificación se ordena en base a las etapas secuenciales de análisis siguientes:

- Definición de territorios: A nivel de cada Agencia de Área se define como unidad territorial de análisis la comuna.
- Definición de rubros prioritarios: Para los territorios antes definidos se determinan los principales rubros que desarrollan mayoritariamente los productores que los conforman. INDAP local y regional, para cada territorio define cuáles de los rubros son priorizados con la intervención de fomento.
- Segmentación de usuarios para la intervención: Para cada rubro priorizado por INDAP y cada uno de los territorios que conforman el Área se hacen agrupaciones de productores según el mercado de destino de la producción. Cada una de estas agrupaciones corresponde a un segmento de usuarios en base al cual se ordenan intervenciones diferenciadas en materia de fomento productivo.
- Herramientas de intervención: Realizada la segmentación se define la herramienta específica con que INDAP deberá intervenir a cada agrupación de productores. Consecuentemente y en función de los elementos que aportan tanto las Estrategias como los Planes de Competitividad por Rubro, se determinan las acciones de fomento a desarrollar con la plataforma de servicios de INDAP junto a otros apoyos provenientes de otras entidades, tanto públicas como privadas.
- La intervención deberá ser coherente con la eliminación de los puntos críticos y disminución de brechas de competitividad que surgen, tanto de las Estrategias como de los Planes antes indicados.
- Definición de metas, presupuesto e indicadores de gestión: En función de lo anterior se cuantificarán las metas de resultados y de atención de usuarios, los requerimientos de presupuestos asociados y los indicadores de gestión respectivos, los cuales deben tener la adecuada flexibilidad para una rápida adaptación a los cambios de los entornos locales.
- Productos de la planificación: Los resultados de la planificación sirven para alimentar los Programas Operativos Anuales (PROA), los requerimientos de ajuste de los servicios y elaboración de metas institucionales.

V. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

La implementación de la política de fomento está basada en estrategias y planes que son detalladas a continuación:

5.1. Estrategias para el Mejoramiento de la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina por Rubros y/o Territorios para Diferentes Segmentos

Dentro de la política de fomento productivo INDAP ha establecido que la provisión de sus servicios debe responder a estrategias por rubros y territorios en usuarios segmentados por su vinculación al mercado. Para ello, se han fortalecido determinadas iniciativas que se venían trabajando en los últimos años y junto con ello se han dispuesto nuevas metodologías en articulación con los Gobiernos Regionales, el Ministerio de Agricultura y las Agencias de Desarrollo Regional.

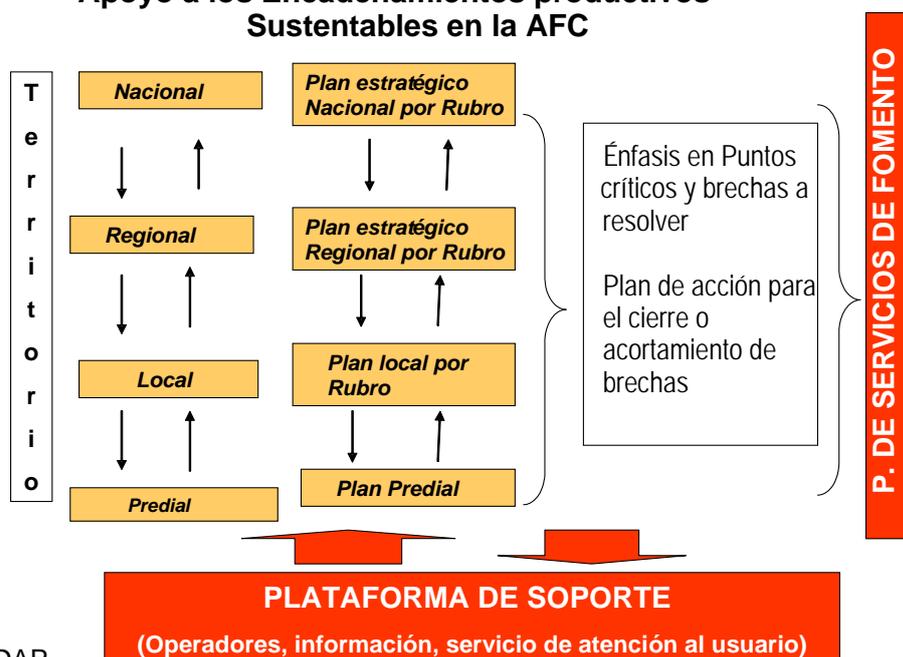
- **Estrategias regionales de competitividad**

Se han elaborado participativamente 54 estrategias regionales de competitividad por rubro en todas las regiones de Chile. En la construcción de las estrategias han participado productores, proveedores de asesorías técnicas, profesionales de INDAP, agentes de la industria y especialistas relacionados con los rubros frutícolas, hortícola, cereales, pecuarios y de turismo rural, donde está inserta la agricultura familiar campesina.

Los rubros objeto de estudio fueron definidos por las propias regiones. Los criterios para definir los rubros de connotación estratégica regional son los siguientes: (1) rubros vinculados al mercado externo; (2) rubros vinculados a mercados internos más dinámicos; (3) expectativas para la agricultura familiar campesina: mejor rentabilidad o sustentabilidad en las cadenas; y (4) número de pequeños agricultores involucrados en la región.

Estos 54 estudios de estrategias regionales de competitividad se desagregan en los rubros siguientes: 15 frutícolas, 2 vitícolas, 14 hortícolas, 3 florícolas, 3 de cereales, 14 pecuarios, 2 de turismo rural y 1 de productos forestales no maderables (rosa mosqueta, hongos y hierbas medicinales), desarrollándose el análisis de competitividad en algunos casos con énfasis en el mercado externo y, en otros en el mercado interno.

Gráfico 15. Modelo de Intervención para el Apoyo a los Encadenamientos productivos Sustentables en la AFC



Fuente: INDAP

Planes Nacionales de Competitividad por Rubros

Durante el año 2006 se diseñaron estos planes para:

- Contar con una estrategia nacional de desarrollo de la agricultura familiar campesina en un rubro que contenga un conjunto de orientaciones estratégicas – nacionales y regionales – destinadas a remover los factores críticos de competitividad que afectan la mejor inserción de la pequeña agricultura en las cadenas agrocomerciales.
- Ordenar la demanda de un grupo predefinido de agricultores asociados a rubros de gravitación nacional en función de la remoción de factores críticos de competitividad que afectan su inserción particular en la cadena, desplegándose en su dimensión operativa a través de planes prediales de encadenamiento.
- Contar con información permanente y objetiva del avance en el cierre de brechas y remoción de puntos críticos de este grupo de agricultores.
- Retroalimentar permanentemente la estrategia nacional con información primaria levantada de los planes prediales de encadenamiento. La identificación de los rubros sobre los cuales se trabajan los Planes Nacionales de Competitividad por Rubro se realiza conforme a los criterios siguientes: (a) proyecciones de crecimiento del mercado, preferentemente externo; (b) ventajas comparativas que hacen de la agricultura familiar campesina un agente estratégico en la cadena; (c) avances e inversiones realizadas anteriormente en el rubro; (d)

expectativas para la agricultura familiar campesina de mejor rentabilidad o sustentabilidad en las cadenas; y (e) número de pequeños agricultores involucrados y los volúmenes de producción que representan.

Posteriormente, se definió que los rubros que forman parte de los planes nacionales durante el año 2007 son los siguientes: carne bovina, carne ovina, miel y berries.

Estrategias Nacionales de Competitividad por Rubro

Las estrategias nacionales se entienden como un conjunto de lineamientos de intervención destinados a mejorar los factores críticos de competitividad de la agricultura familiar campesina en segmentos de productores dentro de rubros priorizados a nivel nacional que incluye un plan de acción de gestión nacional. A través de esta herramienta se trabajan rubros tradicionales gravitantes para la agricultura familiar campesina (trigo, maíz, arroz y vides), y rubros emergentes (turismo rural y especialidades campesinas).

En el caso de turismo rural su inclusión como rubro emergente obedece a los criterios siguientes:

- Importancia del turismo rural a nivel mundial.
- El turismo rural es una actividad socialmente incluyente, es decir responde a las necesidades y expectativas de todos aquellos habitantes de un territorio.
- El turismo rural se basa en un trabajo asociativo articulado a través de redes, grupos de microempresas y actores relevantes interrelacionados entre sí, que tienen el firme propósito de poner en valor la actividad turística rural de una comunidad, destino o territorio y en un ambiente de colaboración mutua.

En el caso de las especialidades campesinas su inclusión como rubro emergente obedece a su connotación de “productos diferenciados” dados los atributos siguientes:

- Alimentos elaborados únicamente por la agricultura familiar campesina (productos con receta tradicional o de un lugar determinado, materias primas del campo, con algún proceso realizado a mano, mínimo de aditivos, no masivos).
- Con nicho de mercado específico que diferencia y valora estos productos, tanto en aspectos socioculturales como económicos. Además, corresponde a un rubro incluido en la apuesta país “Chile Potencia Agroalimentaria”, haciéndose necesario fomentar su inserción en los sistemas de agronegocios actuales.

5.2. Ajuste, Desarrollo y Ampliación de Instrumentos de Fomento Productivo para el Mejoramiento de la Competitividad

La plataforma de servicios de INDAP se ha ido ajustando a la nueva política de fomento productivo de tal manera que pueda satisfacer en forma más eficiente y eficaz las demandas de los campesinos y sus organizaciones, en función de las estrategias por rubro y las dinámicas territoriales.

Todos los instrumentos de fomento han sido mejorados en cuanto a su concursabilidad, fortalecimiento del control social, flexibilización para diferentes segmentos, rubros y situaciones. Asimismo se han creado nuevos programas, fortalecido el control técnico y administrativo de la Institución.

En el Desarrollo de Capacidades

Reconociendo la heterogeneidad de la agricultura familiar campesina es necesario hacer una intervención diferenciada para cada uno de sus segmentos, toda vez que parte importante de la composición de la pequeña agricultura corresponde a familias campesinas en situación de pobreza.

INDAP entiende la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo por cuanto abarca aspectos materiales y no materiales que van desde la falta o insuficiencia de ingresos económicos a la imposibilidad de acceder a oportunidades. Sobre la base de esta visión amplia de la pobreza, los instrumentos de fomento productivo de INDAP se orientan, tanto al incremento directo de los ingresos de los usuarios como a la expansión y expresión plena de sus capacidades.

En ese contexto, adquiere especial relevancia el mandato gubernamental de la inclusión que constituye uno de los ejes fundamentales de la política de fomento productivo de INDAP. La inclusividad se expresa en la posibilidad de que todos los productores de la agricultura familiar campesina, tengan acceso equitativo a los instrumentos de fomento productivo para enfrentar los desafíos de la competitividad y aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado.

El imperativo señalado considera la atención del segmento multiactividad conformado por aquellos usuarios con menores ingresos, cuya estrategia de generación de los mismos se basa fundamentalmente en el desarrollo de múltiples actividades productivas, agrícolas y para-agrícolas, generalmente articulados a los mercados locales. Desde la acción de fomento productivo esta situación exige con mayor fuerza establecer alianzas con entidades de desarrollo local o con aquellas especializadas en la incorporación de variables claves en la superación de inequidades propias de este tipo de familias campesinas.

En la atención de éste como de los otros segmentos, INDAP releva el concepto de co-responsabilidad con la convicción de que el éxito de las

estrategias de fomento productivo propuestas por el Instituto, está determinado por el esfuerzo combinado de los usuarios y de la propia institución.

El emprendimiento juega un rol preponderante en las estrategias definidas por INDAP para este segmento, desde el punto de vista de su operación como canal para transformar ideas en oportunidades económicas, fortaleciendo la base competitiva a través de la revitalización de las redes productivas, generando empleo e incrementando la productividad de las cadenas agrocomerciales. Con ello se reconoce que fomentar el emprendimiento en agricultores de este segmento permite ayudar a romper el círculo de la pobreza por la vía de la estimulación y desarrollo integral de las competencias asociadas a la actitud emprendedora.

- **Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)**

En el marco del Programa de Trabajo para la Competitividad de la Agricultura Familiar Campesina y de la nueva Política de Fomento Productivo de INDAP, se está desarrollando, desde el año 2006, un proceso de fortalecimiento que lleve a homogenizar el servicio ofrecido y asegurar su calidad.

Las principales modificaciones ya implementadas en el marco de la normativa PRODESAL 2007, que materializan las nuevas líneas de acción del programa son las siguientes:

Realización durante el primer semestre de 2007 del primer concurso nacional para la asignación de las nuevas unidades operativas en base a una línea de proceso de público conocimiento y criterios objetivos para la evaluación y selección de las postulaciones. El resultado de este concurso, aumentaría en 5,000 nuevos usuarios la cobertura del programa, por lo que durante el año 2007 se previó atender a más de 47,000 familias (el año 2006, se atendieron a 41,200). Gracias a este crecimiento en 38 nuevas unidades operativas, el 90% de las comunas rurales con altos índices de pobreza fueron ejecutoras del PRODESAL, es decir, 257 Municipios en todo el país. De esa forma, desde el año 2007, todas las asignaciones de recursos para que los municipios operen nuevas unidades operativas PRODESAL se hacen por concurso público con el objetivo de mejorar la gestión, transparencia y control de los recursos institucionales.

También, se incorporó un fondo concursable al interior de la unidades operativas del PRODESAL para inversiones productivas de los usuarios del programa al que se destinaron \$2,700 millones (US\$5 millones) para ser ejecutados durante el año 2007. Esto permitiría fortalecer las unidades productivas y evitar que estos usuarios compitan en el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) en desigualdad de condiciones con usuarios de los segmentos cuyo objetivo es la competitividad. El incentivo entregado por INDAP puede llegar al 95% del valor de las inversiones.

Cada Municipio ejecutor del programa contribuye a su financiamiento, mediante recursos frescos en un porcentaje establecido por cada Dirección Regional. Estos recursos permitirán mejorar la calidad del servicio ofrecido a las familias usuarias.

Fortalecimiento del programa de apoyo a sectores vulnerables de la Región de Coquimbo. La política de fomento productivo de INDAP se sustenta en el reconocimiento de la diversidad de los territorios para el desarrollo de la actividad agropecuaria y en las iniciativas que se han implementado en los últimos años para dar cuenta efectiva de estas realidades. Desde el año 2002, INDAP mantiene una fuerte alianza con el Gobierno Regional de Coquimbo, expresada en un Convenio de Programación que ha dado continuidad al trabajo desarrollado en la región por el ex-Programa de Desarrollo del Secano (PRODECOP), que fuera financiado a través de un préstamo otorgado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) al Gobierno de Chile. Dados los resultados de este modelo de intervención se decidió su continuidad por medio de recursos dispuestos por INDAP y por recursos del Gobierno Regional desde el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), focalizados en la Provincia del Choapa, lo que se ha dado a conocer como Plan Choapa.

El fortalecimiento de este convenio permitió ejecutar más de \$1,300 millones (US\$2.5 millones) para apoyo del secano y el Plan Choapa, con lo que se benefició a más de 2,500 pequeños agricultores.

El convenio da continuidad por un año más al Programa de Apoyo a Sectores Vulnerables y el Plan Choapa se convirtió en un modelo de desarrollo local y efectiva participación ciudadana.

En todo el período de intervención del programa se ha logrado atender a más de 8,600 campesinos y campesinas, incorporar 520 hectáreas de riego equivalente, generar Departamentos de Desarrollo Rural en 14 de las 15 comunas de la región y disponer, como región, de un modelo de participación campesina exportable, como los Consejos de Desarrollo Local (CDL), que fueron la base del Plan Integral de Desarrollo Rural 2007 de la Región.

- **Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales INDAP - Fundación PRODEMU**

Se aumentó su cobertura, gracias a la incorporación de dos nuevos módulos a los 36 ya existentes. Esto equivalió a un incremento de 7% respecto del año 2006. Este incremento se concretó en 47 nuevos grupos con una cobertura de 200 nuevas usuarias.

- **Creación del Programa para Nuevos Emprendedores**

Este servicio es una respuesta de política de gran relevancia en la acción de fomento productivo, en tanto genera condiciones para que los usuarios y usuarias del segmento multiactividad que han desarrollado capacidades en programas como el PRODESAL, Convenio INDAP -

PRODEMU, u Orígenes, avancen en la empresarización de sus iniciativas productivas, desarrollando sus competencias emprendedoras y de gestión. Todo esto en la línea de fortalecer el emprendimiento con la convicción de que es posible transformar ideas en oportunidades económicas, fortalecer la competitividad de los usuarios del programa a través de la revitalización de sus redes productivas, e incrementar la productividad de las cadenas en que operan. La implementación de este servicio consideró la incorporación de 300 usuarios en el año 2007.

- **Nuevo Servicio de Profesionalización Campesina**

En el marco del desafío de convertir a Chile en Potencia Agroalimentaria, una de las tareas más importantes es desarrollar el capital humano de la pequeña agricultura. Actualmente el sector agrícola exhibe uno de los niveles más bajos de capacitación a nivel nacional, hay un bajo nivel de competencias en comparación con sus competidores directos a nivel internacional. Por lo tanto, mientras no se desarrolle el capital humano e incorporen mayores conocimientos y competencias alineadas a los requerimientos actuales del mercado, la sustentabilidad de los negocios en el tiempo se verá limitada, por cuanto dependerá de los apoyos y elementos externos.

Inyectar y poner el foco de atención en las capacidades del propio productor de manera ordenada y sistemática, permite aumentar la capacidad de autogestión y por ende, la sustentabilidad de sus emprendimientos. Es así como surge la necesidad de diseñar e implementar un Servicio de Profesionalización Campesina que lleve la formación y capacitación técnica hacia el cumplimiento de estándares en base a competencias laborales. El Servicio de Profesionalización Campesina de INDAP tiene como objetivo general mejorar las competencias, capacidades y habilidades de los pequeños agricultores, a través de la construcción de un camino crítico que logre su profesionalización de forma integral y progresiva. Está orientado a mejorar las capacidades de los productores agrícolas, a través de la formación técnica y la nivelación de estudios. Tiene una cobertura nacional y es transversal a los segmentos, utiliza diversas metodologías de aprendizaje y se articula con los programas Chile Califica y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) para la focalización de sus instrumentos en los pequeños productores agrícolas.

Para fines de 2007 se preveía tener a más de 11,000 campesinos en proceso de profesionalización a través de las líneas de acción del servicio, las cuales incluyen el uso de herramientas multimedia para la educación a distancia como TELEDUC, la focalización de nuestros usuarios en los instrumentos de SENCE, entre otros.

- **Programa Orígenes**

Es un programa dirigido al mundo indígena que busca insertar en todas sus dimensiones, a los grupos étnicos de Chile rescatando su valor cultura y ancestral. Se originó por medio de un préstamo otorgado por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), siendo administrado por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y considera distintas dimensiones de desarrollo que van desde lo cultural a lo productivo. INDAP es el ejecutor de esta última dimensión. Las regiones beneficiadas con el programa son aquellas en donde se concentra la mayor cantidad de comunidades indígenas, es decir, Tarapacá, Antofagasta, Bio Bio, La Araucanía y Los Lagos.

Durante la primera fase de este programa se atendieron a 22,000 familias en 642 comunidades indígenas y se financiaron proyectos productivos, que involucraron recursos por un monto de \$10,884 millones (US\$20.5 millones), provenientes de MIDEPLAN-BID para proyectos que consideraban apoyo para inversiones y asesorías técnicas, y \$6,465 millones (US\$12.12 millones) de INDAP, sólo para proyectos de inversión.

Desarrollo del Capital Productivo

- **Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)**

Es un instrumento de fomento que facilita el acceso a incentivos económicos para cofinanciar la ejecución de proyectos de inversión productiva, destinados a capitalizar y modernizar los procesos productivos de sus empresas haciéndolas más competitivas y rentables.

Su objetivo es fomentar el desarrollo de inversiones productivas de la agricultura familiar campesina orientadas a la conservación de los recursos naturales, la capitalización y modernización de los procesos productivos de sus empresas, y a través de ello, contribuir al aumento de los ingresos económicos y a la sustentabilidad de su negocio.

Este programa se caracteriza por poner a disposición de los clientes incentivos económicos a través de forma única y de modo simultáneo, lo que promueve el desarrollo integral de los negocios de los productores en los ámbitos agrícola, pecuario y riego, según los objetivos de los proyectos y la demanda de los mismos. Se entrega uno o varios tipos de incentivos. INDAP promueve que los recursos de este programa se focalicen en los proyectos que más se ajusten a las estrategias de desarrollo regionales y locales.

Los recursos de este Programa están destinados a financiar parcialmente los costos de las inversiones y, cuando corresponda, las asesorías técnicas para la formulación del proyecto de inversión y/o la ejecución de las inversiones. Por otro lado, al tratarse de proyectos de inversión, las evaluaciones de estos buscarán el mérito económico técnico integral del proyecto y no de sus componentes por separado.

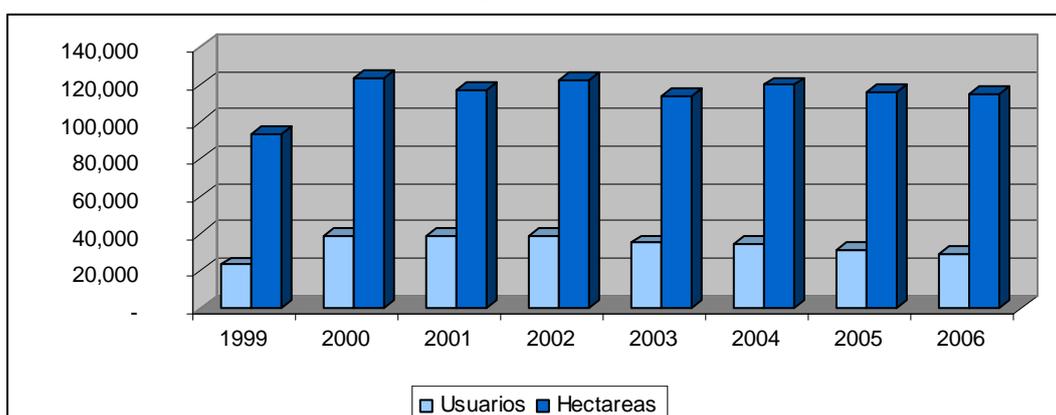
El PDI inició su implementación en el 2003 en las regiones Pilotos, es decir en las regiones V, VI y Metropolitana. Estas regiones analizaron el producto en sus etapas de diseño, implementación, difusión y evaluación. A partir del año 2004 el Instrumento comenzó a operar en todo el territorio. La evaluación de su implementación arrojó ciertas demandas por correcciones que

culminaron con la eliminación de la glosa presente en la Ley de Presupuesto 2004, y en las anteriores, que limitaba el gasto para cada uno de los componentes del PDI.

- **Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD)**

El Programa tiene por objetivo estimular el establecimiento o regeneración de una cubierta vegetal permanente en suelos degradados, mediante un incentivo de hasta 80% de los costos netos, de acuerdo a lo indicado en la tabla anual de costos, de los insumos requeridos para el establecimiento o regeneración de una cubierta vegetal que comprenda a lo menos el 90% del área bonificable. Los ajustes realizados consideraron cambios para algunas regiones y zonas con situaciones especiales.

Gráfico 16. Hectáreas Recuperadas y Usuarios Atendidos con SIRSD 1999-2006



Fuente: INDAP

Está dirigido a todos los pequeños productores agrícolas del país que cumplan con los requisitos como para ser usuario actual o potencial de INDAP³¹. En el año 2007, lograron beneficiar más de 161.000 hectáreas pertenecientes a la pequeña agricultura, a través de los diferentes programas del SIRSD. Esto significó un beneficio directo a más de 47 mil pequeños agricultores a los cuales el Estado les entregó más de US\$28 millones para que mejoraran sus tierras y pudieran mantener y/o mejorar su productividad agropecuaria (ver cuadro 8).

³¹ Esto es que exploten una superficie no superior a las 12 ha de riego básico, con activos no mayor a 3.500 unidades de fomento (aproximadamente US\$132 mil), que obtengan sus ingresos principalmente de la explotación agrícola y trabajen directamente la tierra cualquiera sea su régimen de tenencia.

Cuadro 8

Sub-Programas	Objetivos	Usuarios Beneficiados Por Programa	Hectáreas Beneficiadas por Programa	Millones US\$ Entregados por Programa
Fertilización con Fósforo	Recuperar la fertilidad fosfatada natural de los suelos	11,583	36,440	5.9
Conservación de Suelos	fomenta el uso de prácticas y labores que ayuden a la conservación y/o recuperación del suelo agrícola;	15,439	76,032	11.1
Praderas	Se estimula el establecimiento de praderas permanentes, sobre todo en los suelos con mayor peligro de erosión.	7,358	16,491	5.7
Enmiendas Calcáreas	Corregir la acidez excesiva de los suelos	5,859	15,549	2.5
Rehabilitación de Suelos	busca poner en producción suelos que actualmente están impedidos por presencia de piedras, exceso de matorrales, arbustos o sales, etc.	5.517	13.376	3.1
Rotación de Cultivos	Mejoramiento y conservación de suelos mediante rotación de cultivos.	1.545	3.637	1.02
Total		47.301	161.525	29.4

Fuente: INDAP

- **Programa de Riego Asociativo**

El Programa es un instrumento de fomento que facilita el acceso de los pequeños productores agrícolas en forma asociada a incentivos económicos que permiten financiar parcialmente la inversión en obras de riego y/o drenaje asociativo, incluyendo la asesoría técnica para la elaboración del proyecto y, cuando corresponda, la asesoría técnica para la ejecución de las inversiones necesarias para dar seguridad a las actividades productivas desarrolladas por la agricultura familiar campesina.

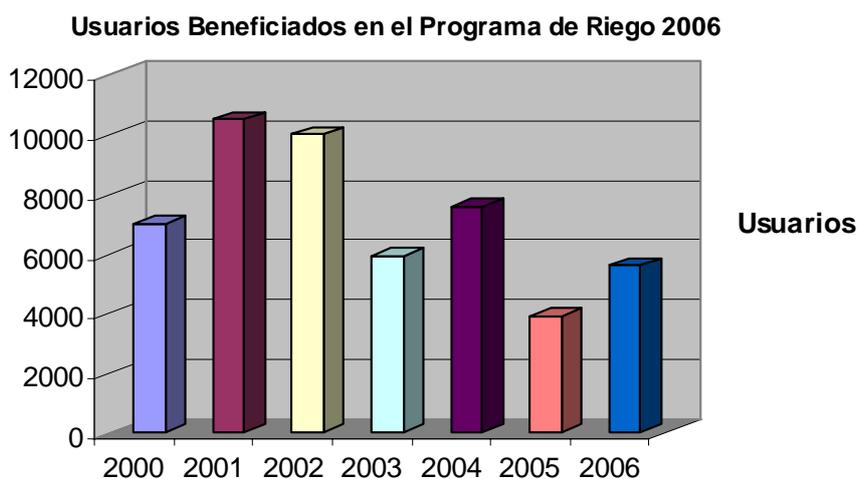
Este programa financia proyectos de construcción de obras de riego o drenaje de dos tipos: (a) Obras extraprediales: corresponden a sistemas de riego de uso comunitario que permiten la captación, conducción, almacenamiento y distribución del agua de riego entre los usuarios. También se refiere a las obras de un sistema de drenaje que beneficia a varios predios; y (b) Obras mixtas: referidas a un proyecto que contempla inversiones tanto en un sistema extrapredial de riego o drenaje como mejoras en el riego o drenaje intrapredial. A modo de ejemplo, un proyecto de reparación de un canal comunitario y tecnificación del riego en varios predios.

Con el propósito de optimizar la calidad de la atención a los usuarios, el programa está diseñado para que en su aplicación intervengan profesionales

independientes, empresas consultoras y/o contratistas de obras a quienes los usuarios podrán recurrir a fin que éstos les asistan en la elaboración de los proyectos, ejecución de las obras y aprovechamiento de las mismas.

Se otorga mediante incentivos destinados a financiar parcialmente la asesoría técnica para la elaboración del proyecto de riego y/o drenaje, los costos de construcción de éste y, cuando corresponda, la asesoría técnica para asegurar la ejecución, utilización y manejo de obras de riego y/o drenaje que se construyan mediante este apoyo.

Gráfico 17



Fuente: INDAP

Mecanismo de adjudicación: una vez que la demanda ha sido declarada como admisible por parte de la Agencia de Área correspondiente, el proyecto presentado pasará a la etapa de evaluación por parte de un Comité Técnico Regional, en el que se evaluará la consistencia del proyecto en los aspectos de formulación técnica y coherencia con el entorno.

Aquellos proyectos que son bien evaluados en el aspecto técnico posteriormente son evaluados en cuanto a su coherencia con el entorno, de acuerdo a los criterios y ponderaciones (referenciales) siguientes: (a) Coherencia de la demanda con los Planes Nacionales y Regionales de Competitividad por rubro y territorio. 40% de la evaluación; (b) Concordancia de la demanda con el Plan Nacional de Fomento al Riego. 20% de la evaluación. Complementariedad con otros programas o servicios de INDAP u otras instituciones. 20% de la evaluación; y (c) Porcentaje de cofinanciamiento del proyecto. 20% de la evaluación. Aquellos proyectos mal evaluados en el aspecto técnico son rechazados y no pueden seguir el proceso.

Producto de la evaluación realizada por el equipo regional, se establece un listado con los proyectos priorizados ordenado en forma decreciente según el puntaje asignado a cada uno de los proyectos. Con esta información el Comité Regional de Financiamiento procede a seleccionar y a recomendar o rechazar la aprobación de los proyectos. Los proyectos aprobados son ratificados mediante una resolución del Director Regional de INDAP. La entrega

del incentivo adjudicado se entrega contra los respaldos siguientes: (a) Recepción de obras por parte de INDAP; (b) Anticipo de hasta 50% de los recursos adjudicados, los que se utilizarán para adquisición de materiales o pago de servicios; y (c) Estados de avance de la obra.

Durante el año 2007 se adjudicaron proyectos por un monto de US\$3,2 millones, los que beneficiaron a 6,021 usuarios. Se realizaron 122 obras completamente terminadas que permitieron mejorar la seguridad de riego de 14,782 hectáreas.

- **Programa Bono Legal de Aguas**

Instrumento destinado a constituir o regularizar los derechos de aguas del sector campesino, como también a dar seguridad jurídica a las organizaciones de regantes constituidas mayoritariamente por beneficiarios del Instituto. Asimismo, los usuarios de este instrumento pueden obtener financiamiento hasta por el 95% del valor neto de los procesos técnico- legales solicitados por los usuarios.

Actualmente se han regularizado los derechos de 1,359 usuarios, ya sea a través de la inscripción de los mismos o de la regularización de sus captaciones.

Cuadro 9. Regularización de Derechos de Agua.
--

Como una forma de apoyar el saneamiento definitivo de las aguas subterráneas utilizadas por los pequeños productores usuarios de INDAP que se acogieron al artículo 4º transitorio de la ley N° 20,017 de 2005, se firmó un convenio entre el INDAP y la Dirección General de Aguas (DGA) con el objeto de acelerar la regularización de los derechos de aprovechamiento. INDAP esta apoyando los gastos en que incurren los agricultores y agricultoras en este proceso.

- **Programa de Mejoramiento Genético**

El Ministerio de Agricultura dio inicio al Consejo Nacional de Mejoramiento Genético de Ganado, INDAP preside el consejo, el cual está encargado de definir los principales lineamientos y políticas destinadas a los productores de carne bovina, ovina y caprina. El objetivo es que los pequeños productores pecuarios mejoren sus estándares comerciales y la calidad de sus productos y puedan de esa forma, competir con los productores de países como Argentina y Uruguay.

El plan permitirá a pequeños productores de ganado bovino acceder a tecnología de punta, asesoría especializada y planes de inseminación artificial, que les permitan obtener animales de mejor calidad. Los productores de ganado de carne podrán acceder a estándares más homogéneos en lo referido al tamaño de los cortes y a una carne de mejor calidad a través de un sofisticado sistema de elección de procreadores, cruce selectiva y un

exhaustivo seguimiento de las crías. Este proceso se aplica en una primera instancia al ganado bovino destinado a carne y luego podrá ser extendido al ganado lechero, así también como a las ovejas y cabras.

Cuadro 10. Sanidad e Inocuidad para la Agricultura Familiar Campesina
<p>Se ha iniciado un trabajo en conjunto con el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) que tiene por objeto abordar temas de sanidad e inocuidad en el área pecuaria y agrícola para mejorar la calidad de la producción nacional y acceder con los productos de la agricultura familiar campesina a mercados de exportación.</p> <p>En el ámbito sanitario existe un plan de trabajo enfocado a la producción campesina para prevención, control y erradicación de enfermedades, tales como brucelosis, tuberculosis, entre otras.</p> <p>En el ámbito de la calidad se está trabajando para facilitar que productos de la agricultura familiar campesina cumplan con las exigencias de mercados de destino tanto internos como externos en acciones tales como Planteles Animales Bajo Control Oficial (PABCO), nueva normativa para salas de extracción de miel, análisis de agua en predios de berries, promoción de compra de semillas legales, entre otras.</p>

Cuadro 11. Impacto Esperado por Programa

Programa	Brecha a resolver	Impacto Esperado en la Región
Financiamiento Crediticio	Acceso a financiamiento	Empresas sustentables
Sistema de Incentivos para Suelos Degradados (SIRSD)	Recuperación de la fertilidad de suelos	Aumento de productividad
Programa Desarrollo de Inversiones (PDI)	Inversiones productivas	Capitalización y adecuación
Servicio de Asesoría Técnica	Mejoramiento de competencias	Empresas competitivas
Centros de Gestión Empresarial (CEGE)	Deficiencias en servicios de gestión.	Empresas con sistemas de gestión
Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	Incrementar competitividad territorial	Desarrollo económico local
Fondo de Proyectos de Desarrollo Organizacional (PRODES)	Asociatividad	Fortalecimiento de la asociatividad

Fuente: INDAP

5.3. Programa de Crédito Directo

Los créditos de INDAP están destinados a financiar el fomento y/o desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios, de carácter silvoagropecuario, y otras que se ajusten a sus objetivos institucionales.

En un año calendario se atienden alrededor de 50,000 clientes quienes solicitan créditos de corto y largo plazo indistintamente. Se ha definido como producto estratégico principal del Departamento de Asistencia Financiera, el crédito que entrega el Instituto, independiente que este sea de corto plazo o de largo plazo.

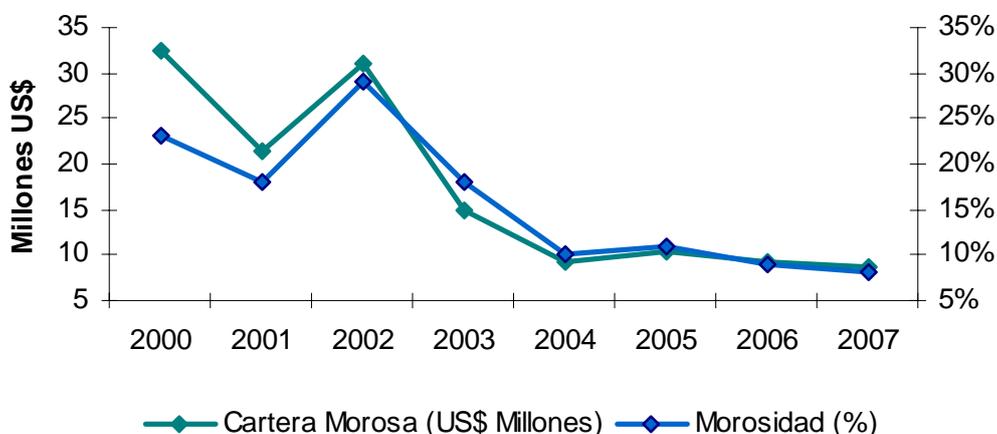
Desde el punto de vista de la cobertura, aproximadamente 57,000 fueron los agricultores que tuvieron acceso a financiamiento crediticio durante el 2006, de los cuales 40,708 (71,5%) accedieron a crédito de INDAP, en tanto, 16,257 (28,5%) lo obtuvieron de las instituciones financieras participantes en el programa de articulación financiera.

En términos del total de monto crediticio entregado, éste ascendió a US\$100.8 millones de los cuales, US\$58.2 millones (57,7%), son recursos de INDAP, el saldo, US\$42.6 millones (42,3%) son recursos de instituciones financieras intermediarias.

Reconociendo el importante avance en cobertura (incremento del 20% entre el 2000 y el 2006) así como también en el financiamiento (49% de expansión en el mismo período), se estima que aún existe una demanda mucho mayor por financiamiento que no está siendo atendida. Esto se ve aún más claro cuando se toman en consideración las oportunidades que se están abriendo en el desarrollo de mercados para el sector y en el contexto del desafío de hacer de Chile una potencia agroalimentaria y forestal.

INDAP también se ha propuesto como meta para el año 2010, que 120,000 empresas campesinas, individuales o asociativas, tengan acceso al financiamiento crediticio, lo que representaría un crecimiento aproximado de 50% respecto al 2006. Esta meta se alcanzaría sobre la base de mantener una cobertura en torno a los 60,000 usuarios y un crecimiento sustancial del crédito desde el sistema financiero a través de bancos y cooperativas de ahorro y créditos desde unos 22,000 usuarios actuales a más de 60,000.

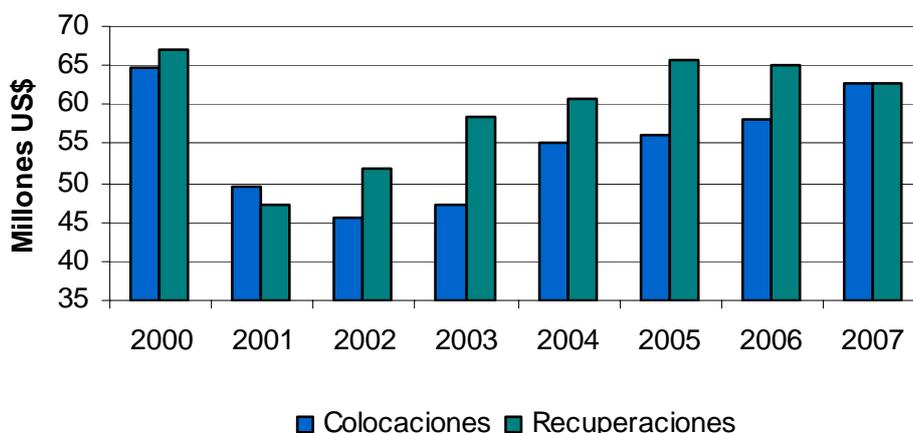
Gráfico 18
Estructura de la Cartera de Créditos



Fuente: INDAP

En cuanto a la recuperación del crédito durante el año 2007, éstas ascendieron a US\$62.8 millones, equivalente al 103% de la meta del año. Respecto al año 2006, hubo una merma en las recuperaciones equivalente al 3.4%, explicado por una baja en las recuperaciones correspondientes a vencimientos durante el 2006, producto de la espera de las medidas presidenciales para solucionar la deuda campesina. Además, la baja de las recuperaciones se puede explicar por una disminución de las recuperaciones anticipadas asociadas al crédito de enlace forestal.

Gráfico 19
Balance de Colocaciones y Recuperaciones



Fuente: INDAP

La evolución de las provisiones por riesgo de no pago de la cartera durante el período diciembre 2006-diciembre 2007, medida según los parámetros de INDAP, similar a la establecida por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, arroja una pérdida de cartera de 6,24% sobre la cartera vigente que es ligeramente inferior a la obtenida el año anterior en que fue de 6.3%.

- **Crédito de Corto Plazo**

Son créditos con plazo de pago de hasta 359 días dirigidos a pequeños productores agrícolas o campesinos que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de INDAP. Tienen por objetivo financiar fundamentalmente el capital de trabajo requerido por actividades económicas cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación en un plazo inferior a un año. También se puede financiar activo fijo, siempre y cuando la capacidad de generación de recursos de la inversión financiada permita cancelar el crédito en el plazo otorgado. El crédito promedio alcanza US\$945.

Las condiciones para acceder a estos créditos son las siguientes:

- Cumplir los requisitos para ser beneficiario de INDAP³².
- No tener más de 2 créditos con saldo de corto plazo. Para estos efectos no serán considerados los créditos de enlace.
- No tener un endeudamiento mayor al establecido para su categoría de riesgo.
- No tener deudas morosas con INDAP, adquiridas en forma directa o en calidad de aval o codeudor solidario, tanto al postular como cuando el INDAP constata las condiciones de admisibilidad para acceder al Programa.

³² según la Ley Orgánica de INDAP N° 18.910, modificada por la Ley N° 19.213.

- Firmar la solicitud de crédito en la cual se describe el objeto del proyecto.
- Estar en condiciones de entregar la garantía solicitada en función del endeudamiento y categoría de riesgo conforme a las “Normas para operar el programa de créditos”.

Cuadro 12

Categoría de Riesgo	Máximo Endeudamiento	En US\$
A	Hasta U.F. 200.	Hasta 6,920
B	Hasta U.F. 160.	Hasta 5.540
C	Hasta U.F. 120.	Hasta 4,150
D	Hasta U.F. 60.	Hasta 2,080
E	Hasta U.F. 80.	Hasta 2,770

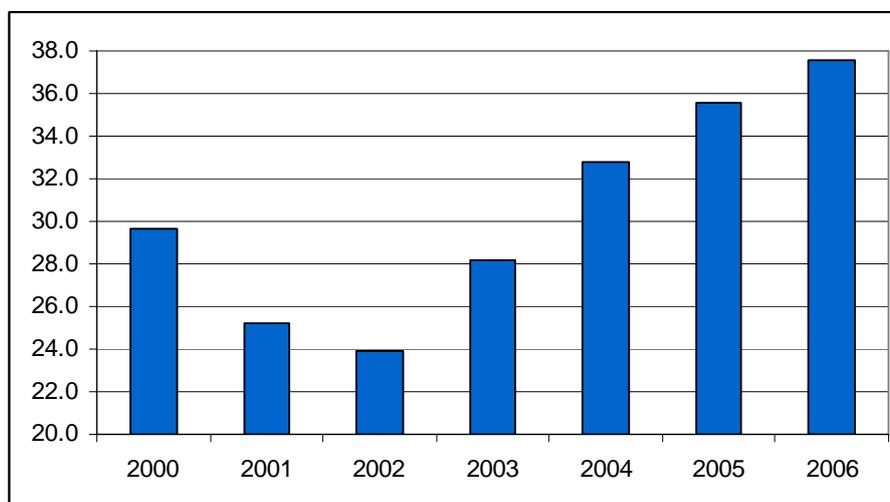
Fuente: Banco Central de Chile Datos: UF=\$18,354.91 / T.C. 530.28

Por otra parte, los requisitos específicos a cumplir son los siguientes:

- Sus ingresos provengan principalmente de la producción silvoagropecuaria y/o agroindustrial y/o de actividades conexas a la explotación.
- La superficie de la explotación, sin importar el régimen de tenencia, no sea mayor a 12 hectáreas de riego básico. (Artículo 13. Ley Orgánica de INDAP).
- Desarrollar la actividad agrícola directamente pero pudiendo además contratar personal adicional permanente o temporal.
- Tener activos menores o iguales a 3,500 Unidades de Fomento (US\$121 mil).

Durante el año 2006, se colocaron \$19.6 mi millones (US\$37 millones), equivalente a un 99,87% del presupuesto. Dicha cifra fue levemente superior a las colocaciones del año 2005. La evolución de las colocaciones de corto plazo en el período 2000–2006 se muestra en el gráfico 20.

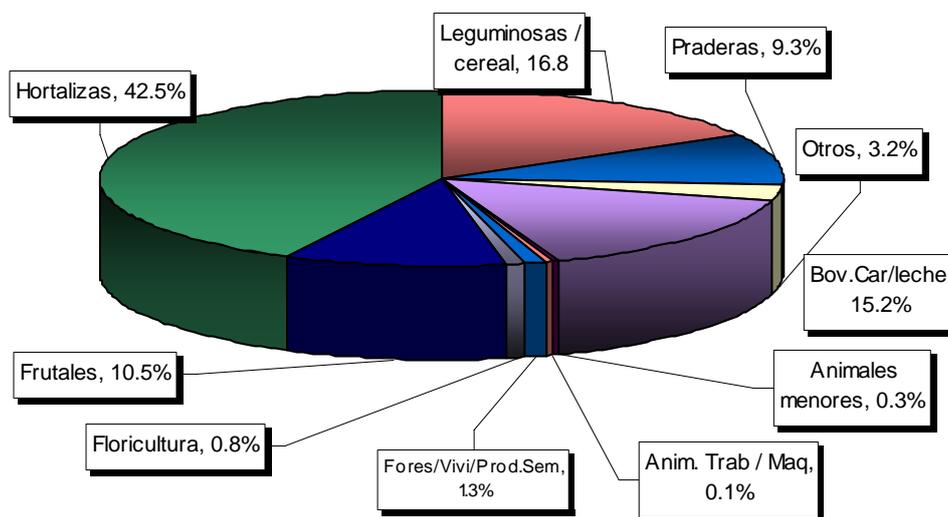
Gráfico 20. Colocaciones de Crédito Corto Plazo 2000-2006 (US\$ millones)



Fuente: INDAP

Las colocaciones de corto plazo se concentraron en diversos rubros, destacando las hortalizas (42,5% se entregó a este rubro), leguminosas y cereales (16,9%), bovinos-carne-leche (15,2%), frutales (10,5%), praderas (9,3%), entre otros.

Gráfico 21. Rubros Financiados a Corto Plazo, 2006.



Fuente: INDAP

- **Crédito a Largo Plazo Normal**

Son créditos con plazo de pago mayor a 359 días destinados a financiar fundamentalmente inversiones en activos fijos -adquisición de maquinaria y equipos, infraestructura, habilitación de suelos, plantación de frutales, hortalizas permanentes, crianza de ganado, forestación o establecimiento de praderas, entre otras necesidades- cuya capacidad de generación de recursos para pagar la obligación requiere de un plazo superior a un año, con un tope de 10 años, incluido el período de gracia. El crédito promedio alcanza a \$700,000 (US\$1,320).

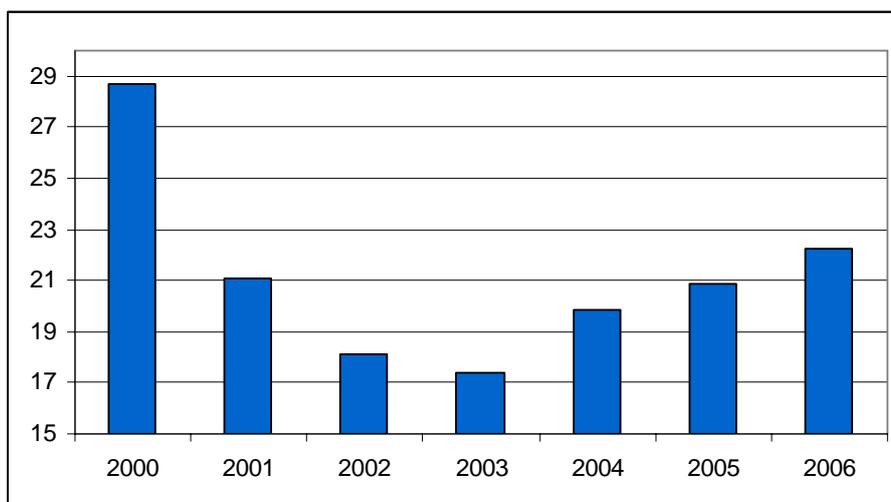
Las condiciones para acceder a estos créditos difieren de las requeridas para los créditos de corto plazo en lo referente al nivel de endeudamiento.

Cuadro 13: Categoría de Riesgo Según endeudamiento

Categoría de Riesgo	Máximo endeudamiento	En US\$
A	Hasta U.F. 500.	Hasta 17,310
B	Hasta U.F. 400.	Hasta 13,850
B-	Hasta U.F. 300.	Hasta 10,390
C	Hasta U.F. 150.	Hasta 5,190
N	Hasta U.F. 200.	Hasta 6,920

Nota: U.F: Unidad de Fomento equivalente a \$18,358.29

**Gráfico 22. Colocaciones de Crédito Corto Plazo
2000-2006**

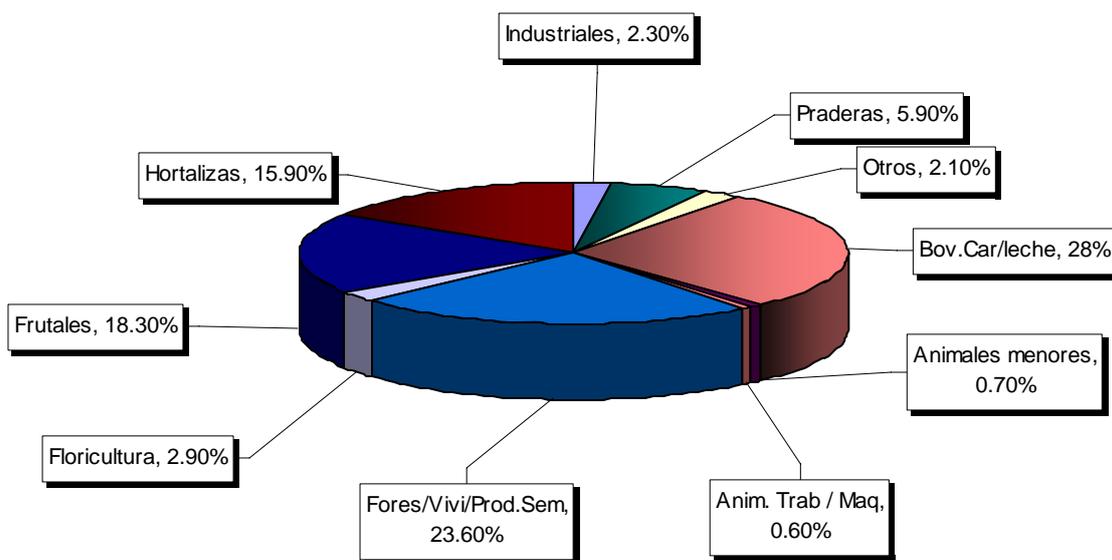


Fuente: INDAP

La colocación de largo plazo durante el 2006, alcanzó a US\$21.2 millones cifra equivalente al 98,36% del presupuesto. La colocación señalada tuvo un pequeño incremento (2%), respecto a la colocación del 2005. El comportamiento de las colocaciones de largo plazo en el período 2000–2006, se muestra en el gráfico 23.

Las colocaciones de largo plazo se concentraron en diversos rubros, destacando bovinos-carne-leche (28.0%), forestal (23,6%), frutales (18,3%), hortalizas (13,9%), entre otros.

**Gráfico 23. Colocaciones de Crédito Largo Plazo
2000-2006**



Fuente: INDAP

- **Crédito Enlace Forestal**

Éste es un crédito de enlace que está asociado a la bonificación que otorga el Estado para el fomento forestal establecido en el DL N°701/74, modificado por la Ley N°19.561/98. El objetivo del crédito es financiar parcialmente la plantación de especies forestales y/o forrajeras que deseen realizar los pequeños propietarios forestales en su predio o en parte de él.

A este crédito pueden acceder las personas naturales o jurídicas que califiquen como clientes de INDAP, quienes al mismo tiempo deben de cumplir con los requisitos que establece el DL N°701/74, modificado por la ley N°19.561/98 sobre fomento forestal.

Este crédito, cuya entrega se hace por partes, es reajutable y su monto máximo es igual al 90% de la primera bonificación a que tienen derecho los pequeños propietarios forestales. El servicio del crédito tiene un plazo máximo de 2 años, y su primera fuente de pago es la bonificación forestal, sin embargo, si ésta no se obtiene o su monto es insuficiente para cancelar el crédito, el saldo insoluto del préstamo debe ser cancelado por el deudor. INDAP financia anualmente hasta 15 has por pequeño propietario forestal.

- **Crédito Enlace Riego**

El crédito de Largo Plazo Riego, es un crédito de enlace que está asociado a la bonificación que otorga el Estado de Chile para el fomento a la inversión en obras de riego y drenaje, establecido en la Ley N°18,450 y sus modificaciones posteriores. El objetivo del crédito de largo plazo riego es financiar parcialmente las obras de riego y/o drenaje que tienen el Certificado de Bonificación al Riego y Drenaje que otorga la Ley N°18,450.

A este crédito pueden acceder las personas naturales o jurídicas que califiquen como clientes de INDAP, quienes al mismo tiempo deben de cumplir con los requisitos que establece la Ley N°18,450 y sus modificaciones posteriores.

Este crédito, cuya entrega se hace por partes, es reajutable y su monto máximo es igual al 90% del monto establecido en el Certificado al Riego y Drenaje. El servicio del crédito tiene un plazo máximo de 2 años, y su primera fuente de pago es la bonificación que establece la Ley N°18,450, sin embargo, si ésta no se obtiene o su monto es insuficiente para cancelar el crédito, el saldo insoluto del préstamo debe ser cancelado por el deudor.

5.4 Articulación Financiera

Para ampliar las fuentes de financiamiento de la agricultura familiar campesina el INDAP implementó un conjunto de acciones e instrumentos diseñados para permitir el acceso de los usuarios a recursos financieros públicos o privados. Estos servicios por su carácter intermediador ante recursos financieros con diferentes alcances y regulaciones se estructuran ateniéndose a las condiciones particulares que dichos recursos presenten.

Es a través de este Programa que INDAP interviene para facilitar la participación de la banca privada en el financiamiento de la microempresa agrícola, cubriendo los costos del proceso inicial de evaluación del riesgo y demás componentes administrativos del otorgamiento de los créditos. En el año 1999 este programa comienza como un plan piloto, no teniendo un importante impacto en la articulación de créditos, y sólo a partir del año 2003 se institucionaliza como programa complementario de acceso al crédito.

Por lo tanto, el objetivo del programa es disminuir la brecha existente entre los requerimientos financieros de los pequeños productores y sus organizaciones en relación con los recursos financieros públicos y/o privados existente en el mercado; haciendo compatible los requerimientos de la demanda con las exigencias de la oferta, sea esta de naturaleza privada, generada por ley o estructurada por otros servicios del Estado.

Los instrumentos de articulación financiera que se han creado para que el servicio financiero cumpla su objetivo son: *El Bono de Articulación Financiera (BAF)* y *el Fondo de Administración Delegada (FAD)*.

5.4.1. Bono de Articulación Financiera (BAF)

El Programa de Asistencia Crediticia a los Pequeños Productores Agrícolas, Instituciones Financieras y Organismos Intermedios de Desarrollo (conocido como bono de articulación financiera, BAF) es uno de los más novedosos instrumentos de Fomento que dispone el INDAP.

Justificación del Programa

El hecho que los pequeños productores agrícolas, por su tamaño, dispersión y, eventualmente, por su precariedad, no puedan acceder adecuadamente a los mercados financieros tradicionales, implica una importante limitación para su desarrollo. Para los pequeños productores agrícolas del país el acceso al crédito es una de las necesidades relevantes, debido a que en su mayoría no están formalmente constituidos como empresas, lo cual dificulta el acceso al mercado formal a la hora de establecer sus relaciones comerciales y de crédito.

A comienzos de los años 90 el sistema financiero formal no contaba con know-how, metodologías de evaluación, tecnología, plataformas de atención

de público ni con experiencia para atender a este segmento de potenciales clientes, debido a que se caracterizan por el elevado costo de su evaluación crediticia, habida cuenta de que sus registros contables e historial bancario son muy precarios o inexistentes en muchos casos.

En razón que esta realidad afecta a una cantidad considerable de pequeños productores agrícolas, el INDAP estableció entre sus líneas de trabajo un programa que hace posible el acceso a créditos productivos.

Descripción y Resultados del Programa

El BAF es un incentivo que busca cubrir los mayores costos de transacción de un crédito otorgado a un pequeño productor agrícola o a organizaciones campesinas conformadas mayoritariamente por ellos. Se realizan hasta cuatro licitaciones públicas en el año con una vigencia cuatrimestral. La presentaciones de las ofertas y su posterior evaluación se realiza de manera competitiva, es decir, se confecciona un ranking de las ofertas presentadas (valor unitario del BAF) desde el menor valor hasta el mayor valor. Luego se empieza adjudicar las ofertas de menor a mayor valor hasta que se agote el presupuesto. Además, se permite ofertar un mayor valor de BAF para zonas geográficas de difícil acceso, donde se adjudica de la misma forma que la descrita anteriormente.

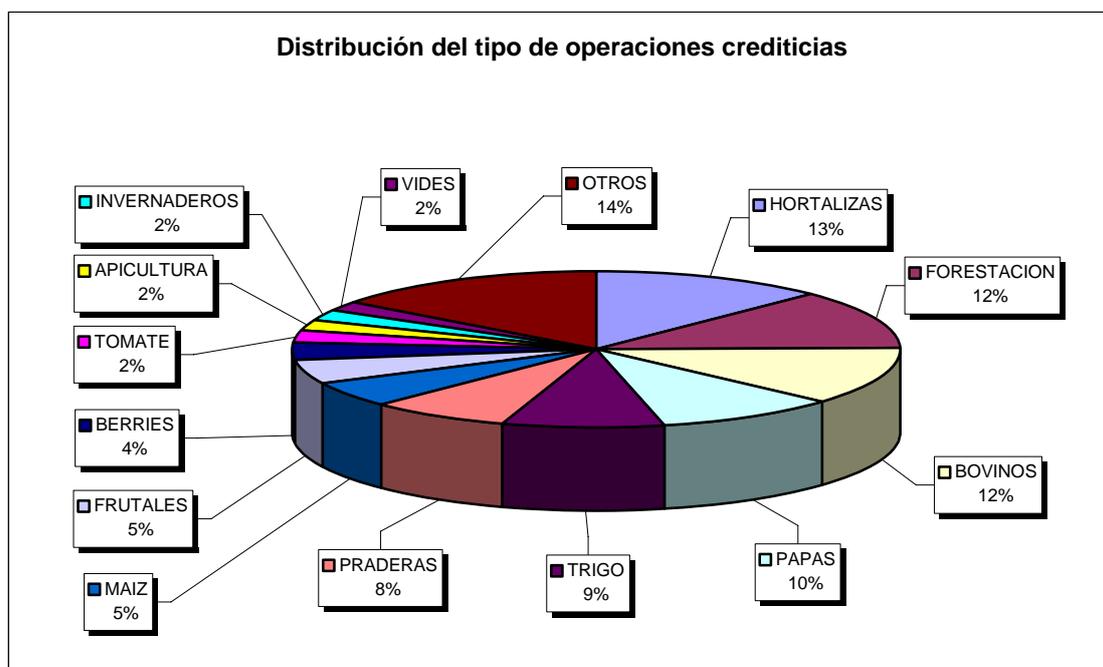
Además, está el hecho que de 5 instituciones financieras que participaron del programa en el año 2000, en el año 2007 dicho número se había elevado a 20, aunque debe mencionarse que el aumento se explica por la mayor cantidad de cajas de ahorro y crédito y de ONGs que participaron, pues el número de bancos involucrados se mantuvo igual. La tasa promedio de crecimiento entre los años 2003 y 2007 fue de un 5% y la del año 2007 respecto al año 2006 se mantuvo en el promedio. Lo anterior se debe principalmente a tres razones, la primera a que el INDAP ha sido conservador en su criterio de aceptar a otro tipo de Instituciones para operar con el Programa, por otro lado, los otros bancos existentes no se han interesado en ingresar a financiar a este sector, y finalmente INDAP opera actualmente con todas las potenciales cooperativas de ahorro y crédito más confiables y que a su vez están interesadas en financiar a este sector.

Durante el año 2007 se realizaron cuatro licitaciones, como resultado de éstas, se adjudicaron 43,237 BAF equivalentes a US\$2.85 millones. Al 31 de diciembre del 2007 se habían realizado 29,906 Operaciones BAF equivalente a un presupuesto de US\$1.9 millones, lo que implicó que las instituciones financieras otorgaran préstamos por una cifra de US\$50.9 millones, de los cuales el 83% se entregó a hombres, 15% a mujeres, y el saldo (0.2%) a empresas campesinas. El crédito promedio llegó a un monto de US\$1,723, a 13 meses de plazo. La tendencia del crédito promedio ha ido al alza debida principalmente a que el valor de los insumos ha subido. El apalancamiento alcanzado fue de 26, es decir, que por cada US\$1 que bonifica INDAP, el sector financiero prestó US\$26. Con el Bono de Articulación Financiera se han financiado 143 rubros/cultivos (véase gráfico 24).

Cuadro 14
Distribución de Colocaciones Articuladas a la Pequeña Agricultura vs
Colocaciones y Captaciones Totales - 2007

	Colocaciones Agrícolas/total colocaciones	Colocaciones Agrícolas/total captaciones
Bancos	0.24%	0.26%
Cooperativas de Ahorro y Créditos	35%	48%

Gráfico 24
Colocaciones Directas de INDAP – 2007
Por producto



Cuadro 15
Crédito Promedio Articulado vs. Crédito INDAP - 2007

	Crédito promedio
Articuladas	US\$1,900
INDAP	US\$1,000

Similitudes y diferencias entre los clientes financiados por INDAP y articuladas

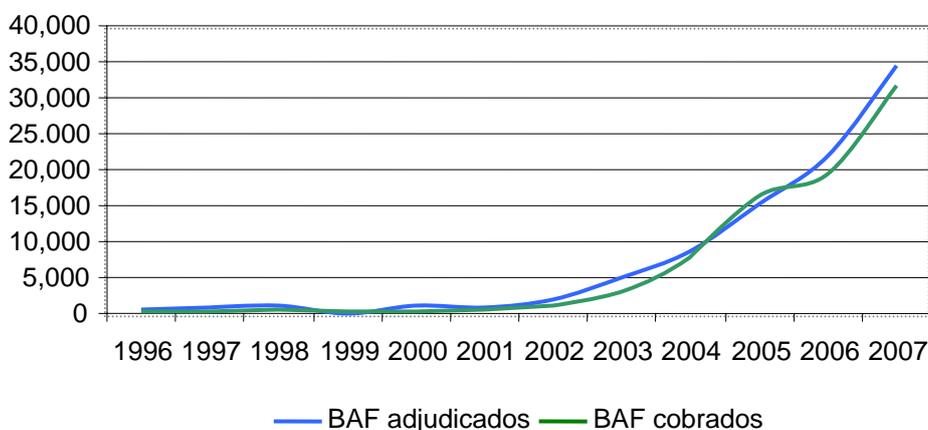
En el año 2007 se articularon con alguna institución financiera el 43% de los clientes de INDAP. Por otro lado, existe una gran coincidencia entre rubros financiados por las instituciones financieras e INDAP. Se repiten los cultivos de papa, maíz, trigo, frambuesa, tomate y el rubro apícola y bovino; no así el rubro forestal, hortalizas, praderas y frutales. Sin embargo, existe una gran diferencia en el monto del crédito financiado, cuyo monto otorgado por las instituciones financieras llega casi a duplicar el otorgado por INDAP.

Bancarización de los pequeños productores agrícolas

Hoy en día la articulación financiera no mide la bancarización de los campesinos, es decir, no se les exige a las instituciones informar si el cliente ha contratado algún otro servicio financiero. Sin embargo, la política de los bancos y cooperativas de ahorro y crédito (principales otorgadores de créditos productivos) hasta el momento, no contempla una bancarización a través de cuentas corrientes u otro tipo de servicio.

El volumen de créditos con subsidio BAF viene creciendo desde el año 2002 y se espera que el año 2009 se mantenga o crezca muy por debajo a las tasa de crecimiento habituales. Lo anterior principalmente se explicaría por la crisis financiera internacional lo que ha generado que las instituciones financieras sean más cautelosas en el otorgamiento de sus créditos. Por otro lado, se ha mantenido estable la brecha entre los BAF adjudicados y los ejecutados, lo cual se explica por el aprendizaje que han tenido las instituciones financieras en sus planificaciones de colocación de créditos agrícolas.

Gráfico 25
Evolución del BAF Colocados, 1996-2007
(Número)





El precio del BAF ha ido descendiendo paulatinamente desde el año 2003, explicado principalmente por: la incorporación de nuevas instituciones que participan en las licitaciones, el proceso de licitación ha sido manejado de manera transparente sin filtración de información, el carácter competitivo de la adjudicación de los BAF y las instituciones financieras han ganado bastante experiencias en la administración de las carteras agrícolas. Por otro lado, el apalancamiento expresado como el aporte que hace el sector privado por cada dólar que gasta el Estado, ha ido aumentando debido a que el presupuesto fiscal gastado en este subsidio se ha mantenido relativamente estable y el volumen de colocaciones ha crecido.

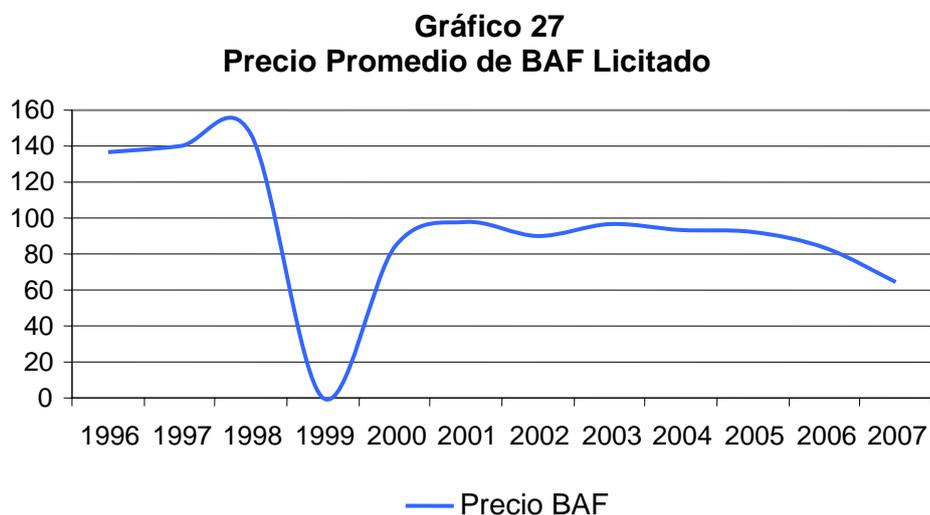
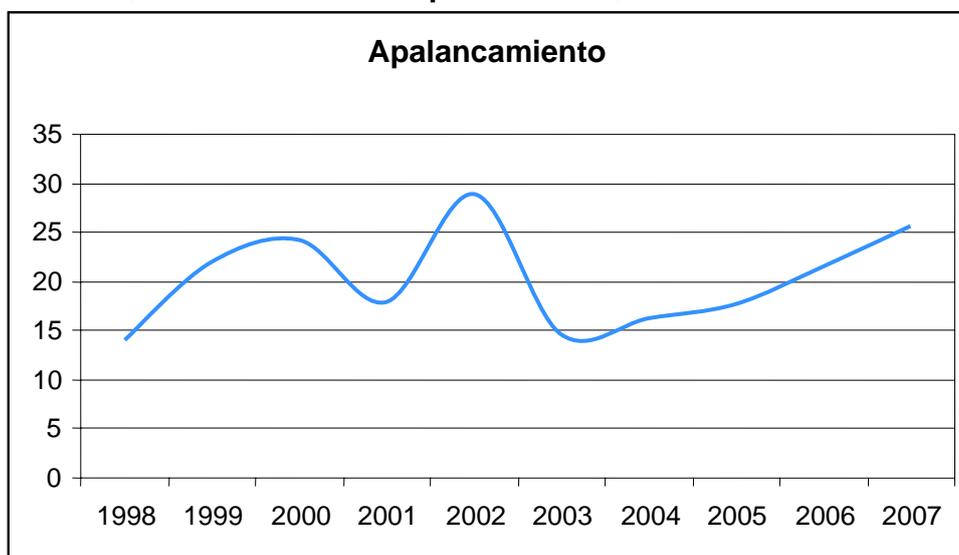
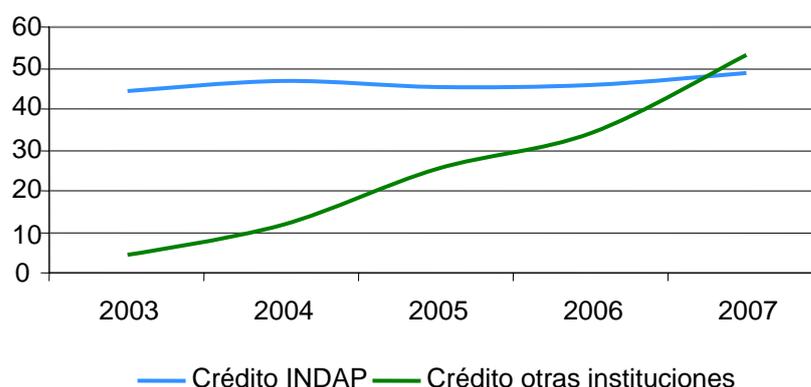


Gráfico 28
Eficiencia del Subsidio BAF, 1998-2007
US\$ del Sector Privado por cada US\$ del Sector Público



Como se puede apreciar en el gráfico 29, el año 2007 por primera vez en la historia de INDAP, ya hace más de 45 años, el sector privado ha colocado más a la pequeña agricultura que INDAP, lo que desde otra perspectiva se puede leer como que la suma de ambos financiamientos supera cualquier cifra antes vista en financiamientos para la agricultura familiar campesina (US\$98 millones).

Gráfico 29
Distribución de las Colocaciones de Crédito Agrícola en Chile
Aporte al financiamiento de la pequeña agricultura (US\$ millones)



La distribución de las colocaciones del año 2007 se distribuyó según el tipo de institución de la forma siguiente:

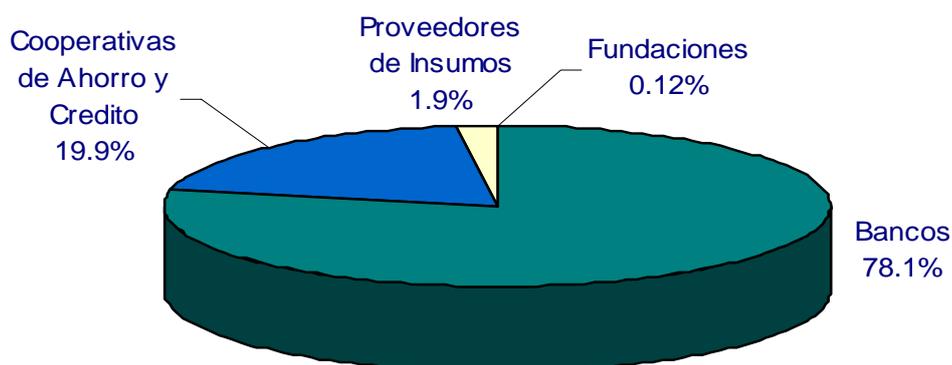
Cuadro 16

Tipo de Institución	N°de Operaciones	Monto de Crédito (US\$)	Subsidio (US\$)	Plazo Promedio (meses)
Bancos	24,844	70,077,277	2,392,084	13
Cooperativas de Ahorro y Crédito	6,311	9,018,329	649,605	10
Proveedores de Insumos	601	774,552	63,882	7
Fundaciones	37	23,134	2,782	8
Total General	31,793	79,893,292	3,108,353	10

Fuente: INDAP

El número de operaciones anuales realizadas por las instituciones financieras aumentaron desde 420 en el año 1998 hasta 31,793 al año 2007, siendo sus principales agentes los Bancos con 78%.

Gráfico 30. Operaciones por Tipo de Institución 2007



Fuente: INDAP

INDAP mantiene convenios de participación con 18 instituciones financieras, las que se componen de 3 bancos, 9 cooperativas, y 6 fundaciones.

Cuadro 17

Características del Crédito		Promedio			Miles de US\$
		Tasa Mensual	Tasa Anual	Plazo Crédito	
Bancos	BANEFE	2.8	-	10	19,469.4
	Desarrollo	2	-	12	9,062.7
	Estado	1.7	8.2	18	31,940.3
Cooperativas de Ahorro y Crédito	CAC ABAMCOOP	2.7	-	6	23.1
	CAC ABATE MOLINA	2.6	-	11	148.4
	CAC COOCRETAL	2.2	-	10	1,918.4
	CAC COOPEUMO	1.9	-	8	223.2
	CAC CREDICOOP	2.8	-	13	1,302.6
	CAC DETACOOOP	2.8	-	11	1,727.7
	CAC ORIENCOOP	3	-	9	2,662.1
Proveedores de Insumos	COOPRINSEM	0.9	-	6	94.9
	COVEPA LTDA.	1	-	8	350.3
Fundaciones	Fundación Contigo	3.2	-	8	10.2
	FUNDEB	1.8	-	7	9.7
Total general		2.4	-	13	68,943.0

Algunas Consideraciones

En Chile el año 2003, se llegó a un acuerdo en el Parlamento para modernizar la Administración del Estado, lo que implicó entre otros acuerdos, que cada servicio público debería asignarse metas y asociarlas a un bono que reciben todos los funcionarios públicos trimestralmente. Lo anterior se enlaza con este tema en el sentido de que el número de BAF, el apalancamiento y el monto de colocación generado a través de este instrumento fueron incorporados como metas.

Sin embargo, es necesario recordar que la existencia del BAF es posible debido a que INDAP es parte del Ministerio de Agricultura, lo que implica que anualmente tiene una partida presupuestal. De no ser así, el subsidio tendría que ser financiado a partir de los beneficios generados por otros programas de la institución, lo que tendría implicancias sobre la cobertura y sostenibilidad del mecanismo. Con el actual sistema de gestión INDAP no genera pérdidas, no requiere de nuevas asignaciones presupuestarias para cubrir sus operaciones de crédito. Sin embargo, para sus actividades de segundo piso, sobre todo para el BAF –un subsidio directo a las entidades financieras-, recurre al presupuesto público.

El costo del BAF lo asumen los contribuyentes y es autorizado por el Congreso en el debate presupuestal. Es un monto (US\$ 2 millones en el 2005, US\$3 millones en el 2006, US\$3 millones en el 2007 y US\$5 millones el año 2008), entonces con este mecanismo no se afecta las cuentas de INDAP. Este instrumento –o mejor dicho, subsidio- es posible dado que INDAP es un organismo cuyo financiamiento proviene del presupuesto público.

Al mismo tiempo los costos operativos relacionados con el funcionamiento de la institución y con la evaluación de cada crédito no provienen del negocio crediticio sino de la asignación presupuestal que recibe, lo que permitiría explicar la capacidad que tiene INDAP para subsidiar la tasa a la que realiza sus colocaciones.

El Bono de Articulación Financiera es complementario con el Fondo de Administración Delegada.

5.4.2 Fondo de Administración Delegada (FAD)

Es un instrumento que provee a instituciones financieras recursos a tasas inferiores a las del mercado con el objetivo de que éstos sean prestados a los pequeños productores agrícolas. El Fondo que además cubre el riesgo por la pérdida de cartera agrícola financiada con estos recursos³³, se licita entre las instituciones bancarias y cooperativas de ahorro y créditos.

Las variables que se utilizan para analizar las ofertas son tres. La tasa del depósito a plazo que la Institución esta dispuesta a ofrecer a INDAP por los recursos que este último entrega; la pérdida de cartera que la Institución estima tendrá en los próximos años y, finalmente los excedentes (intereses de los créditos otorgados) que está dispuesto a entregar a INDAP (exigencia mínima de un 20%).

Este mecanismo busca fomentar el desarrollo de la oferta crediticia en apoyo a la pequeña agricultura familiar campesina, promoviendo las operaciones de crédito, y permitiendo que las instituciones financieras sin experiencia en la colocación agrícola conozcan el comportamiento de este sector productivo para incorporarlo como sujeto de crédito permanente.

De esta manera, la Institución Financiera administradora de estos fondos, podrá otorgar créditos productivos a todos los agricultores que cumplan con la definición de pequeños productores agrícolas, como también a las organizaciones campesinas conformadas mayoritariamente por éstos. El monto mínimo de cada crédito deberá ser de UF8 (US\$290) con un máximo de UF5,000 (US\$182 mil). El tipo de moneda, garantías y tasa de interés serán determinadas por la entidad adjudicataria.

Las bases especiales³⁴ de licitación privada del FAD³⁵ estipulan que los recursos se entregan a la institución financiera a través de un depósito a plazo, renovable cada 90 días. Los recursos adjudicados deberán ser administrados por un plazo de cinco años (3 para colocación y 2 para recuperación). Se realizarán liquidaciones anuales durante el periodo de colocación con el

³³ Cubre hasta el doble de la tasa de pérdida de cartera de los créditos otorgados por las instituciones financieras.

³⁴ La aprobación de las "Bases Especiales de licitación privada del FAD1, para instituciones financieras que otorguen créditos a pequeños productores agrícolas", se efectuó por Resolución N°514, del 17 de noviembre de 2003, del Instituto.

³⁵ Las licitaciones nominadas en forma secuencial desde la primera llamada FAD1, hasta la última registrada en el 2007 FAD5.

objetivo de distribuir los excedentes y semestrales en el de recuperación, hasta completar la devolución de los recursos entregados en administración.

Respecto a la tasa de depósito a plazo, ésta debe ser expresada en función de la Tasa de Interés Promedio de Captación (TIP³⁶) para operaciones de 30 a 89 días, rebajada o aumentada en un número de puntos porcentuales, es decir, "TIP% +/- (x%)". La tasa TIP es emitida (en base anual) por el Banco Central de Chile, y corresponderá a la del mes anterior a la fecha de captación. La misma tasa y metodología de cálculo se mantiene para las renovaciones automáticas de estos depósitos a plazo cada trimestre.

Por otro lado, los beneficios obtenidos por el INDAP pasan por: participar de las ganancias que obtienen las instituciones financieras, la capitalización de intereses de los depósitos a plazo, el incremento de la oferta de recursos para el sector de la pequeña agricultura, el fomento de la articulación entre la pequeña agricultura y las instituciones financieras, y la ampliación de la cobertura.

Las instituciones financieras que operan el Bono de Articulación Financiera y el Fondo de Administración Delegada, actúan como agentes de INDAP a través de los cuales éste último se relaciona con sus clientes. Por ende, los clientes directos de estos instrumentos son muy pocos (sólo bancos y cooperativas de ahorro y crédito). Así, INDAP mantiene Contratos de Administración vigentes con 8 instituciones financieras (2 bancos y 6 cooperativas de ahorro y crédito).

El FAD cuenta con un mecanismo de cobertura por la pérdida de cartera, que responderá por aquellas pérdidas superiores al porcentaje estimado por la Institución Financiera en su oferta de licitación, siendo 0 hasta por el doble de lo ofertado. Superado este límite máximo las pérdidas serán imputables y de cargo exclusivo de la Institución que intermedia los fondos.

En el año 2004 y 2007 los saldos promedio del FAD, US\$1.15 millones y US\$16.2 millones generaron ingresos al fondo por un monto cercano a los US\$61 mil y US\$6 millones respectivamente, resultado de los intereses y 20% del margen obtenido.

³⁶ La TIP promedio de 30 a 89 días, en el 2007 fue de 5.47%.

Cuadro 18. Principales Características de los Créditos FAD

No se exigirá un monto mínimo de crédito por pequeño productor agrícola. El máximo no podrá exceder de UF5,000 (US\$182 mil), ni del 10% del Fondo adjudicado.

El plazo del crédito será el que determine la institución financiera.

La tasa de interés aplicada por las instituciones financieras a los créditos otorgados bajo este Programa, será determinada por éstas.

Las instituciones financieras podrán otorgar créditos con los siguientes fines: realizar inversiones en activos fijos, para capital de trabajo, financiamiento de financiamiento de asistencia técnica y/o cualquier otra inversión necesaria para el mejoramiento de la actividad productiva.

Estos podrán ser entregados en pesos o Unidades de Fomento.

Las instituciones financieras para cubrir los riesgos que asumen en cada caso, podrán exigir las garantías que estimen convenientes.

Las instituciones financieras podrán otorgar más de un crédito al amparo de este Programa a un mismo beneficiario, a condición que la suma de los saldos insolutos de dichos créditos no excedan las UF5,000 (unos US\$182 mil), ni del 10% del Fondo adjudicado.

Las instituciones financieras sólo podrán recargar a los créditos, además de los intereses, los gastos legales y notariales, las inscripciones en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente, los impuestos y primas de seguro de desgravámenes habituales en créditos de esta naturaleza y las primas correspondientes al seguro agrícola u otro seguro que las partes acuerden.

A partir de este saldo promedio el INDAP considera que el FAD es un mecanismo de gran utilidad para incluir en el sector agropecuario a instituciones pequeñas, que de otra forma por tener un capital limitado o insuficiente no podrían trabajar en el sector. Para el caso de las instituciones financieras con amplia disponibilidad de fondos, el volumen del fondo es poco atractivo, a pesar de contar con un mecanismo de cobertura de riesgo.

Evolución de los fondos por licitación³⁷

FAD 1 – Licitación 2004

La primera licitación del Fondo de Administración Delegada realizada el año 2003 contó con la participación de 4 instituciones, Banco del Desarrollo, Banco Santander Banefe, Cooperativa Credicoop y Cooperativa Coocretal.

Esta licitación llegó a su término en el mes de Diciembre de 2008 y el balance es absolutamente positivo, tal como queda reflejado en el cuadro 19.

³⁷ Información proporcionada por INDAP

Cuadro 19. FAD 1– Licitación 2004

Total Adjudicado US\$3'615,385	Acumulado			Monto Recuperado	Avance
	Nº operaciones	Monto Colocado	Riesgo Cartera		
2004	2,917	US\$2'658,509	0.99%	En período de Colocación	73.53%
2005	6,465	US\$6'413,662	1.68%		177.40%
2006	10,970	US\$10'322,853	2.44%		285.53%
2007	10,970	US\$10'322,854	2.19%		285.53%
2008	10,970	US\$10'322,855	2.35%		285.53%
Total Recuperado			US\$3'369,767		

FAD 2 – Licitación 2005

La licitación efectuada en el año 2004 contó con la participación de 4 instituciones financieras, 2 de ellas nuevas para el FAD. Éstas fueron: Cooperativa Detacoop y Cooperativa Oriencoop, además de Banco del Desarrollo y de Credicoop, las que también administraban recursos de la primera licitación.

La evolución en términos de colocaciones y cobertura queda reflejada en el cuadro 20.

Cuadro 20. FAD 2– Licitación 2005

Total Adjudicado US\$3'476,097	Acumulado			Monto Recuperado	Avance
	Nº operaciones	Monto Colocado	Riesgo Cartera		
2005	3,885	US\$3'606,086	0.24%	En período de Colocación	103.74
2006	8,323	US\$7.793,005	3.33%		224.19%
2007	12,145	US\$11'497,964	5.66%		330.77%
2008	12,145	US\$11'497,964	5.97%		330.77%
Total Recuperado			US\$599,148		

FAD 3 – Licitación 2005

En la licitación del año 2005 participaron Banco del Desarrollo, Banco Santander Banefe, Cooperativa Credicoop, Cooperativa Coocretal y Cooperativa Oriencoop. El año 2008 culminó el período de colocación y el monto total de créditos entregados superó en más de 2 veces el total de recursos entregados en administración.

Cuadro 21. FAD 3– Licitación 2005

Total Adjudicado US\$6'138,462	Acumulado			Monto Recuperado	Avance
	Nº operaciones	Monto Colocado	Riesgo Cartera		
2006	4,235	US\$4'925,089	3.14%	En Período de Colocación	80.23%
2007	10,274	US\$11'140,751	4.43%		181.49%
2008	12,000	US\$13'221,966	3.13%		215.40%

FAD 4 – Licitación 2006

En la licitación del año 2006 participaron Banco Santander Banefe, Cooperativa Coocretal, Cooperativa Detacoop y Cooperativa Oriencoop. Transcurrida la primera mitad del período de colocación de esta licitación, al cierre del mes de junio ya presenta un avance del 70% con respecto al total adjudicado.

Cuadro 22. FAD 4– Licitación 2006

Total Adjudicado US\$4'926,769	Acumulado			Monto Recuperado	Avance
	Nº operaciones	Monto Colocado	Riesgo Cartera		
2006	96	US\$126,307	0.00%	En Período de Colocación	2.56%
2007	1,992	US\$2'438,218	1.10%		49.49%
2008	2,532	US\$3'480,423	2.86%		70.64%

FAD 5 – Licitación 2007

La licitación efectuada el año 2007 contó con la participación de 2 nuevas instituciones financieras, Cooperativa Abamcoop y Cooperativa Capual. En dicho año se adjudicaron y entregaron en administración un total de US\$9.08 millones y al cierre del mes de junio, la ejecución de estos recursos por parte de las instituciones alcanza el 82,09% respecto del total adjudicado.

Esta licitación, aún se encuentra en el período de colocación por lo que no existen recuperaciones de los fondos entregados en administración.

Cuadro 23. FAD 5– Licitación 2007

Total Adjudicado US\$9'078,461.54	Acumulado			Monto Recuperado	Avance
	Nº operaciones	Monto Colocado	Riesgo Cartera		
2007	2,822	US\$3'022,766.62	0.10%	En período de Colocación	33.30%
2008	6,105	US\$7'452,216.06	0.21%		82.09%

Cuadro 24

	Colocaciones Agrícolas/Total Colocaciones	Colocaciones Agrícolas/Total Captaciones
Banco Santander Banefe	0,04%	0,02%
Banco del Desarrollo	0,44%	0,50%
CAC Credicoop	31,73%	106,82%
CAC Detacoop	8,51%	12,70%
CAC Oriencoop	17,06%	7,30%
CAC Coocretal	84,04%	66,42%
Total		

Como se puede apreciar en el Cuadro 24, la participación de los bancos en materia de colocaciones y captaciones es poco significativa. Sin embargo, en el sector de las cooperativas de ahorro y crédito tiene una importancia relativa mayor, debido al tamaño de estas instituciones y a la decisión de no utilizar recursos de sus socios en el desarrollo de nuevas plataformas de atención para los pequeños productores agrícolas.

El hecho que INDAP sea un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura y que no cuenta con Directorio (lo que sucedería de ser un banco público), le permite mayor flexibilidad en sus operaciones. Para el caso del BAF, por ejemplo, en la medida que el Congreso apruebe el presupuesto institucional para la aplicación de este instrumento y el Poder Ejecutivo no se oponga a su disposición, será posible realizar el gasto que implica la subvención de sus operaciones (una medida que sería muy difícil de sostener si fuera una institución autofinanciada)

En cuanto a los resultados, desde el año 2003 hasta el primer trimestre del año 2007, se habían prestado \$17,984 millones (US\$34.4 millones), equivalentes a 28,941 créditos. Además, en agosto ya se había adjudicado el 100%, \$5,901 millones (US\$11.3 millones) de los recursos presupuestados para esta acción. Se colocaron en créditos \$3,212 millones (US\$6.1 millones) equivalentes a 5,427 créditos.

De este modo para INDAP, el FAD es un mecanismo de gran utilidad ya que permite incluir al sector agropecuario a instituciones pequeñas, que de otra forma no podrían trabajar en este sector, dado su capital limitado o insuficiente. Para las instituciones financieras que cuentan con disponibilidad de otros fondos, aun cuando el FAD cuente con cobertura por perdidas, su volumen es poco atractivo.

Cuadro 25
Crédito a la Pequeña Agricultura
(Millones de US\$)

Años	Colocaciones Directas		Colocaciones Articuladas		Total		% Participación Articulación Financiera**	
	N° Agricultores	Monto	N° Agricultores	Monto	N° Agricultores	Monto	N° Agricultores	Monto
2000*	46,755	64.6	681	1.7	47,436	66.3	1.4	2.5
2001*	47,810	49.4	535	1.1	48,345	50.5	1.1	2.2
2002*	44,345	45.6	919	1.8	45,264	47.4	2	3.5
2003	45,347	47.2	2,491	4.8	47,838	51.9	5.2	9.2
2004	45,391	55.0	6,446	13.8	51,837	68.8	12.4	20
2005	40,993	56.0	13,666	31.5	54,659	87.5	25	36
2006	40,708	58.2	16,257	42.6	56,965	100.8	28.5	42.2
2007	42,181	62.9	25,326	68.9	67,507	131.9	35.6	52.2

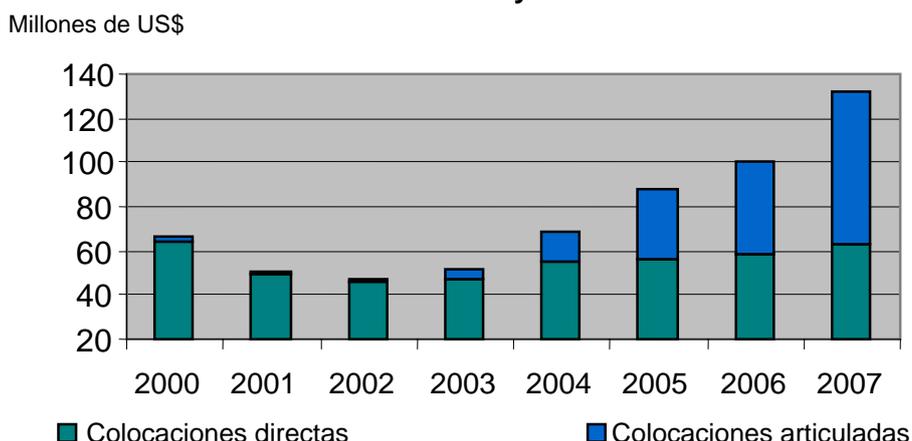
*El N° de Agricultores se calculó dividiendo el monto colocado por el promedio de colocaciones de los años 2004-2005-2006 (1'326,000)

**La participación de Articulación Financiera es con respecto a la columna total

Fuente: INDAP

Otro punto importante del Programa es haber incrementado el acceso al crédito agrícola, en los últimos seis años, sin afectar la cobertura de los Programas de Crédito Directo de INDAP. Así, en el año 2007 las colocaciones directas de INDAP alcanzaron los US\$62.9 millones, mientras que las colocaciones articuladas US\$68.9 millones beneficiando con ello a 25,326 pequeños productores agrícolas.

Gráfico 31.
Colocaciones directas y articuladas



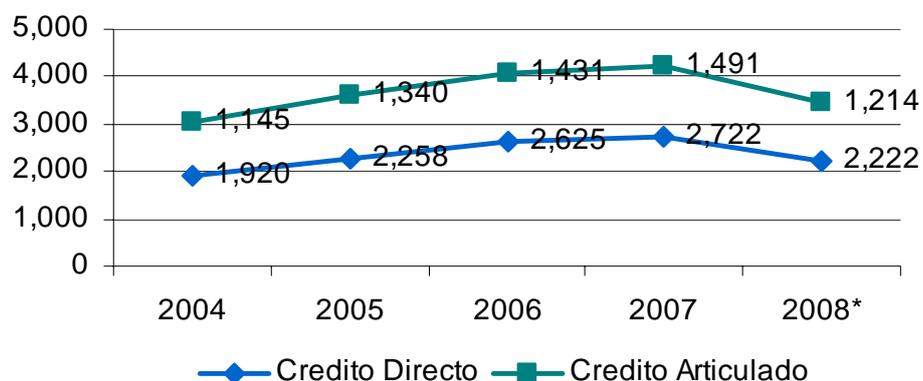
Fuente: INDAP

En el año 2006 las colocaciones directas de INDAP fueron de US\$58.2 millones, mientras que las colocaciones articuladas aumentaron a US\$42.6 millones, a través de más de 16 mil operaciones. Esto muestra que el Programa de Articulación Financiera ha cumplido su objetivo de ampliar la oferta de financiamiento sin contraponerse a los objetivos del Programa de Créditos Directos.

En la actualidad INDAP ha firmado Convenios de Participación con 18 intermediarios financieros, tres de ellos bancos, siete cooperativas de ahorro y crédito, cinco fundaciones y tres sociedades proveedoras de insumos agrícolas. En el año 2007 los bancos recibieron US\$60.7 millones en subsidios, mientras que las cooperativas US\$8 millones.

Los montos promedios de los créditos otorgados por esta vía varían según el tipo de institución. En general, el monto de crédito promedio desembolsado por los bancos es mayor a US\$2,240, mientras que los menores montos los presentan las fundaciones US\$460.

Gráfico 32
Monto promedio por Usuario (US\$)



Fuente: INDAP

La mayor cantidad de créditos otorgados a través del programa se ha realizado entre las regiones IV y X³⁸, que son las de mayor importancia agrícola en términos de actividades productivas asociadas a rubros de exportación (ganadería, forestal, miel y frutas).

Por otra parte, en INDAP consideran que es necesario reforzar el programa en aquellas zonas de menor cobertura crediticia, En particular, ampliar la difusión del Programa a nivel regional, realizando actividades para la captación de nuevos socios en estas áreas.

Las tasas de interés asociadas a los montos de estos créditos articulados varían según el tipo de institución. En general, para las instituciones financieras reguladas varían entre el 12% y el 15% anual, mientras que para las instituciones no reguladas las tasas de interés anuales están en aproximadamente un 15%. Esto supera la tasa de interés de entre el 7% y el 11% anual que aplica el propio INDAP en la colocación de sus programas de créditos.

Cabe destacar que la tendencia del Programa de Articulación Financiera va a aumentar su cobertura. Para el año 2008 se proyectaron unas 40,000 operaciones, incorporando criterios de asignación de recursos hacia aquellas zonas geográficas de aptitud agrícola en donde el Estado, ya sea por razones de dispersión geográfica y/o dificultad de acceso, no ha llevado sus políticas de financiamiento.

Al respecto, uno de los grandes retos de la institución, en el futuro próximo, es cómo profundizar y mejorar la focalización del BAF. Sabiendo que es necesario diferenciar los diversos costos de transacción, que permitan una identificación más precisa de los tipos de agricultores, para mejorar la calidad del gasto y ampliar la cobertura. No obstante, el objetivo de largo plazo no debería ser únicamente mejorar la implementación del BAF, sino desarrollar un

³⁸ Desde Coquimbo hasta Los Lagos

sistema alternativo de financiamiento rural que no sólo dependa de los fondos públicos para su existencia.

Por esta razón, en los próximos años, INDAP enfocará su financiamiento a los sectores que tienen más dificultades para acceder al crédito, dejando el resto de sectores a las otras instituciones financieras, teniendo como criterios la optimización de la participación pública y el incentivo a la participación privada, en una forma que privilegie la coordinación en desmedro de la superposición de una u otra. En ese objetivo la entidad desarrollará una plataforma de servicios financieros, que pasa de la lógica del acceso al crédito a otra de acceso a múltiples servicios financieros, que considera el ahorro, inversión, seguro y crédito. Esto demandará la incorporación de Compañías de Leasing, Factoring, Empresas Agroindustriales, Compañías de Seguros, Proveedores de Insumos y otros tipos de instituciones.

Adicionalmente a ello, el INDAP está planificando realizar modificaciones al BAF, que pasan por reducir el número de veces y el monto, que una Institución Financiera podría cobrar en el otorgamiento de créditos a los pequeños productores agrícolas, además aplicaría una incompatibilidad entre el BAF y el FAD, de tal forma, que una misma institución deba optar por uno u otro instrumento. Por último, para incentivar el seguro agrícola se aplicarán dos tipos de subsidios: el primero consistiría en un BAF a las corredoras de seguro, con el fin de estimularlas a que coloquen seguros agrícolas en el sector rural; y el segundo, un subsidio a parte de la prima que el agricultor deberá pagar a la compañías de Seguros.

Comentarios Finales

Para el INDAP el desarrollo de un mercado de microcrédito agrícola, sólo es posible desde el segundo piso, si quien lo realiza es capaz de conocer y visualizar a las instituciones financieras como socias en un proyecto común, estableciendo lazos de confianza entre el sector público y privado. El mismo que debe ser complementado con: el compromiso y apoyo de las máximas autoridades de la Institución; el diseño de un Instrumento que a la vez de ser atractivo y competitivo; permita que el valor del subsidio vaya disminuyendo y su efecto en las colocaciones aumente; y para con ello lograr la eficacia del instrumento.

En resumen, este instrumento es totalmente factible de realizar por otras instituciones. Se sugiere que para tener un mayor éxito en su implementación se den las condiciones siguientes:

- Compromiso con el instrumento por parte de la máxima autoridad de la institución de desarrollo.
- Que exista una oferta de créditos para el mundo de las microempresas urbanas.
- Realizar acciones de venta del sector agrícola, en el sentido de mostrar que son buenos pagadores.

- Generar lazos de confianza mutua con los responsables de los programas de crédito microempresas urbano y rural de las instituciones financieras.
- Elaborar el instrumento en conjunto con los responsables de las instituciones financieras, con el fin de que estos sean efectivamente utilizables por ellos.
- Entregar todo el soporte técnico-agrícola necesario para que el acceso inicial de las instituciones financieras en el financiamiento agrícola se realice lo más serio y profesional posible.
- Establecer una política de reducción de beneficios en la medida que el objetivo del instrumento se cumpla.

BIBLIOGRAFIA

- ALIDE, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y Pontificia Universidad Católica de Chile. *Pasantía: La Agricultura Familiar de Chile y los Instrumentos Financieros y de Fomento Productivo de INDAP*. Santiago de Chile. Del 28 al 30 de marzo de 2007.
- Acosta, Luís y Rodríguez, Marcos. *En busca de la Agricultura Familiar en América Latina*. 2004.
- Acosta, Luís; Rodríguez, Marcos y Ortega, Jorge. *La Agricultura Familiar en un Contexto de Apertura Comercial: "Impactos y Perspectivas"*. Enero 2006.
- Apey Guzmán, Alfredo y Barril García, Alex. *Pequeña Agricultura en Chile: Rasgos Socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina en Chile, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Instituto de Desarrollo Agropecuario, (INDAP) y Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (MUCECH). Santiago de Chile, Abril 2006.
- Chiffelle Gómez, Álvaro. *Evolución de la estructura arancelaria en Chile*. Junio 2006.
- Guerra, Arnaldo y Moraga, Eduardo. *Cómo se gestó la revolución agrícola chilena*. Revista del Campo. Santiago de Chile, Julio 2007.
- Geo Cosultores. *Informe Final Estudio "Evaluación de resultados y tendencias de impacto del Programa BAF de INDAP"*. Octubre 2006
- Geo Cosultores. *Informe Final: Evaluación de resultados e impacto del Programa de Crédito de INDAP*. Julio 2005
- IICA. *El Informe sobre la Situación y las Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas*. San José, Costa Rica. 2005
- INDAP. *Cuenta Pública 2006 – 2007*
http://www.INDAP.gob.cl/component/option,com_remository/Itemid,114/func_download/id,2222/chk,6338496eef6f30ef232f8db67986e76e/
- INDAP. *Balance de Gestión Integral Año 2007*.
- INDAP. *Informe de Gestión Asistencia Financiera Año 2007*.
- Melo Contreras, Oscar. *Elementos para mejorar la productividad Laboral*. Presentación. Departamento de Economía Agraria - PUC de Chile. 2008
- Ministerio de Agricultura. *Una Política de Estado para la Agricultura Chilena Período 2000 – 2010*.

- Ministerio de Agricultura. *Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena*. Mayo 2006.
- Ministerio de Agricultura, *Informe de Presupuesto Aprobado 2006* http://www.minagri.gob.cl/uapoyo/uproge/ley/informe_ppto_aprobado_2006.pdf.
- Montanari, Alberto. *Alimentos Elaborados: Chile Potencia Alimentaria*. 2008.
- Montanari, Alberto. *Chile Potencia Alimentaria, el cluster de los alimentos*. Chile Alimentos. Febrero 2008.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). *Coyuntura Silvoagropecuaria*. Junio 2006.
- Sotomayor, Octavio. *Informe OCDE: Fortalezas y Debilidades de la Política Agrícola Chilena*. Santiago de Chile, Junio 2007.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. *Agricultura chilena: Tomándole el pulso a la temporada*. Revista Agronomía y Forestal Nro 32. Junio 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo Humano en Chile Rural*. Santiago de Chile 2008.
- Portilla, Belfor. *La Política Agrícola en Chile: Lecciones de Tres Décadas*. CEPAL – Serie Documento productivo No.68. Santiago de Chile, febrero del 2000.
- Quinteros, Cristian. Instituto de Desarrollo Agropecuario. *INDAP y su papel como Banca de Desarrollo de segundo piso*. Febrero 2009.
- RIMISIP. *Informe Final Proyecto: Desarrollo de un sistema financiero rural no excluyente y el rol del estado en su fortalecimiento*. Marzo 2005.
- Rojas, Gustavo. *La Globalización de la Agricultura chilena y sus Proyecciones*. Octubre 2006.
- San Miguel, Javier. *Nuevas demandas de la educación básica rural*. Revista E-Rural Año 3, No.5 Junio 2005. Santiago de Chile.
- Servicio Agrícola y Ganadero. *Chile Potencia Alimentaria del Siglo XXI: desafío de las políticas sanitarias*. Presentación al XI Congreso economistas agrarios. Talca, 16 y 17 de noviembre 2006.
- Varas, Cecilia M. y López de Lériða, Jimena. *Financiamiento de la microempresa rural: El bono de articulación financiera*. Revista Agronomía y Forestal No.30. Santiago de Chile, 2006.