



Estudios de casos de países **América Latina**

## APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

### Análisis del modelo institucional de Chile







*Estudios de casos de países América Latina*

# APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

---

## **Análisis del modelo institucional de Chile**

Patricio Nayan

Editado por Eva Gálvez-Nogales,  
Pilar Santacoloma y Hernando Riveros

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA  
Roma, 2013

## **CITACIÓN RECOMENDADA**

**FAO e IICA.** 2013. *Apoyo del sector público para el desarrollo de los agronegocios incluyentes – Análisis del modelo institucional de Chile.*

Estudios de casos de países – América Latina. Roma

**Foto de la portada:** CC Washthebowl

Para detalles sobre esta licencia Creative Commons, visite la página

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ni del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO ni el IICA los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o del IICA.

E-ISBN 978-92-5-308573-6 (PDF)

© FAO y IICA 2014

La FAO y el IICA fomentan el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO y al IICA como las fuentes y titulares de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o el IICA aprueban los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>v</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>vi</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>vii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>viii</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivos	1
1.3 Metodología de trabajo	1
1.4 Organización de la monografía	2
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Perfil institucional</b>	<b>3</b>
2.1 Marco de referencia	3
2.2 Motivación institucional	5
2.3 Perfil de la División de Fomento	8
2.4 El entorno institucional	9
2.5 Capacidades institucionales	11
2.6 Vínculos interinstitucionales	12
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Modelo organizacional</b>	<b>15</b>
3.1 Servicios orientados al fomento de los agronegocios	15
3.2 Desempeño de la organización	20
3.3 Ventaja comparativa institucional	23
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Buenas prácticas institucionales, limitaciones y necesidades de desarrollo de capacidades</b>	<b>25</b>
4.1 Buenas prácticas institucionales	25
4.2 Factores de éxito, limitaciones en la gestión institucional, implementación de las estrategias y uso e impacto de los instrumentos	26
4.3 Áreas prioritarias para el fortalecimiento de capacidades	27
4.4 Senda de desempeño institucional	28
4.5 Áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA	28
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>29</b>
<b>ANEXO</b>	
Personas entrevistadas	31

## FIGURAS

1. Número de explotaciones por tamaño	3
2. Número de usuarios por segmento según el valor bruto de la producción	4
3. Organigrama del Ministerio de Agricultura de Chile	5
4. Organigrama del Instituto de Desarrollo Agropecuario	6
5. Organigrama de la División de Fomento (actualmente en revisión)	7
6. Despliegue de recursos humanos	8
7. Ejes de intervención	9
8. Mapa de distribución de oficinas de INDAP en el territorio nacional	13
9. Flujo de extensión - Transferencia Tecnológica	13

## CUADROS

1. Ejecución presupuestaria 2007-2012	11
2. Ley de Presupuestos, INDAP (2012)	11
3. Ejecución presupuestaria 2009-2012	12
4. Porcentaje de funcionarios de la División de Fomento con respecto al MINAGRI y el INDAP	12
5. Calificación de servicios	15
6. Caracterización de los clientes según algunos rasgos relevantes tales como tamaño, posición en la cadena de valor, orientación rural/urbana y doméstica/de exportación	17
7. Principales estrategias e instrumentos	19
8. Presupuesto del año 2012 en millones de USD	20
9. Importancia relativa de los servicios y nivel de capacidades	20
10. Desempeño institucional desde el análisis FODA	21
11. Presupuesto y n.º de usuarios del segmento comercial atendidos en 2011	22
12. Presupuesto y n.º de usuarios del segmento vulnerable atendidos en 2011	22

# Prefacio

La estructura del sistema agroalimentario global está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura (globalización, coordinación y concentración) y a los cambios en los patrones de consumo en pos de alimentos de calidad, inocuos, convenientes y producidos de manera social y ambientalmente responsable. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y de subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que promuevan el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Pero ¿hasta qué punto los MAG están siendo habilitados y equipados para hacerlo? En teoría, estos ministerios han visto como su mandato y funciones se han ampliado de una dimensión estrictamente productiva a un enfoque holístico, de la granja a la mesa. Esto debería reflejarse en un mayor rango de bienes y servicios públicos ofrecidos de forma que incluyan cuestiones de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento. Los MAG también se enfrentan con el desafío de incorporar enfoques relativamente nuevos, como el diseño e implementación de programas de agrocadenas, la agricultura sostenible, el uso de la agricultura por contrato, las alianzas público-privadas y los programas agroindustriales con enfoque territorial (por ejemplo, agrocorredores y clústeres agroalimentarios).

La FAO ha analizado los modelos organizativos utilizados por los MAG para apoyar el desarrollo incluyente de los agronegocios y las agroindustrias. Esta investigación ha abarcado una encuesta realizada en 71 países y estudios de caso en 21 países de África, Asia y América Latina. Esta investigación indica que muchos MAG han establecido una Unidad de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y/o de coordinación en materia de desarrollo agroindustrial. Alternativamente, algunos MAG se han decantado por establecer un grupo de unidades con mandatos complementarios.

El estudio también ha analizado el nivel de preparación de estas Unidades de Agronegocio y de su personal para aplicar métodos y herramientas tradicionales y no tradicionales para promover el desarrollo de los agronegocios y de la agroindustria. Como parte de esta evaluación, se han examinado la dotación de personal, la estructura organizativa, la asignación de presupuesto y la variedad y calidad de los bienes y servicios prestados por estas Unidades.

FAO está publicando esta serie de estudios de casos de países con el fin de ampliar el conocimiento sobre buenas prácticas para el establecimiento y funcionamiento de Unidades de Agronegocios. En estos estudios se cotejan también modelos organizativos alternativos aplicados por los países para hacer frente a los cambios del sistema agroalimentario, incluyendo mecanismos para establecer vínculos con otros ministerios (por ejemplo, los de industria y comercio) y organizaciones privadas. La serie también ofrece una oportunidad para crear conciencia sobre la necesidad de un compromiso público más fuerte con el desarrollo de agroindustrias y agronegocios responsables. Dicho compromiso se debe reflejar en una asignación más generosa de recursos humanos y financieros para empoderar a las Unidades de Agronegocios y estructuras similares en los MAG. Así mismo, reorientar las funciones básicas de estas Unidades y/o seleccionar agrocadenas específicas podría contribuir a encontrar un equilibrio adecuado entre el mandato de apoyo a los agronegocios y la asignación de recursos existentes, al tiempo que se maximiza la consecución de objetivos sociales (por ejemplo, la inclusión y trabajo creación).

## Siglas y acrónimos

AF	Agricultura familiar
AP	Alianzas Productivas
CAMPOCOOP	Confederación Nacional de Federaciones de Cooperativas y Asociaciones Silvoagropecuarias Chilenas
CIREN	Centro de Información de Recursos Naturales
CNR	Comisión Nacional de Riego
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
FIA	Fundación para la Innovación Agraria
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GTT	Grupos de Transferencia Tecnológica
HRB	Hectáreas de riego básico
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INIA	Instituto de Investigaciones Agropecuarias
MINAGRI	Ministerio de Agricultura de Chile
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
PADIS	Programa agropecuario para el desarrollo integral de los pequeños productores campesinos del secano de la región de Coquimbo
PDI	Programa de Desarrollo de Inversiones
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PROCHILE	Dirección de Promoción de Exportaciones
PRODEMU	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SAT	Servicio de Asesoría Técnica
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SICRE	Sistema de Créditos
SII	Servicio de Impuestos Internos
SIRSD	Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios
SUF	Subsidio Familiar
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
VBP	Valor bruto de la producción
UNAF	Unión Nacional de la Agricultura Familiar
USD	Dólares estadounidenses



# Agradecimientos

El autor del presente documento es Patricio Nayan. Eva Gálvez, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Hernando Riveros, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), han guiado la preparación del mismo. Pilar Santacoloma y Víctor Prada, de la FAO, han ofrecido comentarios sobre borradores de esta publicación.

La preparación de este documento ha sido posible gracias al apoyo y la colaboración de profesionales del sector público y privado. Los aportes y comentarios realizados han permitido cumplir con los objetivos planteados en este estudio.

Además, se realiza un especial reconocimiento a los representantes de las organizaciones campesinas que también aportaron a este trabajo, quienes con su experiencia y sabiduría permitieron enriquecer esta iniciativa.

Debido a la limitación de espacio, no es posible hablar de todas las personas que participaron y entregaron sus valiosos comentarios. Sin embargo, vaya el reconocimiento y la gratitud para todos ellos.

Finalmente, se desea agradecer a Blanca Azcárraga por la edición, a Simone Morini por el diseño gráfico, a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción y a Francesca Cabré-Aguilar por la corrección del texto.

# Resumen ejecutivo

La inserción de Chile en una economía de mercado abierta al exterior y el compromiso gubernamental de consolidar al país como potencia alimentaria han requerido un fuerte proceso de modernización y transformación del sector agropecuario. Este esfuerzo del país y el apoyo gubernamental han estado orientados y focalizados especialmente hacia la agricultura familiar (AF), entendiéndose esta como los pequeños productores agrícolas y campesinos definidos en la Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)<sup>1</sup>, con el objeto de impulsar y consolidar negocios exitosos en este sector.

El Estado reconoce que en estos sectores hay una brecha tecnológica que impide que alcancen mejores niveles de competitividad. Por tanto, el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura de Chile (MINAGRI), ha concentrado su apoyo en el desarrollo de los agronegocios de la AF a través de la entrega de servicios de apoyo al desarrollo, de capacidades y habilidades de emprendimiento; de apoyo financiero para inversiones prediales y capital de trabajo; y finalmente, de servicios de apoyo a la comercialización, promoviendo alianzas entre los productores y potenciales compradores (agroindustrias, supermercados, empresas comercializadoras, entre otras).

El MINAGRI opera las líneas de servicios orientadas al desarrollo de los agronegocios a través del INDAP, en el interior del cual se combinan las acciones de dos unidades: la División de Asistencia Financiera, responsable del otorgamiento de créditos mediante recursos reembolsables de corto y largo plazo y cuya misión central es “desarrollar y administrar un sistema de financiamiento para la agricultura familiar a través del otorgamiento de créditos directos e intermediados por tercero”; y la División de Fomento que da apoyo agricultores y comunidades rurales. El INDAP atiende en teoría a 277 165 explotaciones agrícolas con menos de 12 hectáreas de riego básico. De esta cifra, la División de Fomento presta asistencia técnica y otros servicios a poco más de 118 000 productores, de los cuáles casi 106 000 se consideran en transición o vulnerables, mientras que el resto son productores comerciales.

El presente estudio se centra en revisar el accionar de la División de Fomento creada en 2003 (si bien el INDAP se fundó en 1962). En el año 2010 se inicia un rediseño de la estructura interna de la División de Fomento con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y la entrega de una asistencia técnica de alto nivel que permita generar canales de comercialización directos, entregar tecnología punta y apoyar la gestión administrativa. Esta orientación establece la prestación de servicios en el área de los emprendimientos, las inversiones, los financiamientos y las acciones asociativas que promuevan el desarrollo de negocios y, por ende, contribuyan a lograr una posición más competitiva de la agricultura familiar.

Los servicios que presta la División están asociados a: a) el Programa de Desarrollo Local (PRODES-AL) y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PD'TI), que atienden a los sectores más vulnerables pero con capacidad de desarrollar emprendimientos; b) el Servicio de Asesoría Técnica (SAT) y las Alianzas Productivas (AP), que atienden a los segmentos más comerciales.

En la División de Fomento trabajan 45 profesionales a nivel central (edificio corporativo), y las contrapartes regionales se distribuyen en los ámbitos regional y local, alcanzando unos 588 profesionales más.

Con respecto a los recursos financieros, la División de Fomento recibe en torno a los 210 millones de USD, lo que equivale al 26 % del total del presupuesto ministerial. El INDAP se financia en un 100 % con el presupuesto fiscal. En 2012, la Ley de Presupuestos asignó al INDAP la suma de 388 millones de USD, lo

<sup>1</sup> Ley Orgánica del INDAP define a los pequeños productores agrícolas como “aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3 500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia”. La misma ley define a los campesinos como “la persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus condiciones económicas no sean superiores a las de un pequeño productor agrícola, y las personas que integran su familia”.

que corresponde al 48 % del presupuesto del Ministerio de Agricultura. Del total de los recursos asignados al INDAP en el año 2012, el 54 % fue gestionado por la División de Fomento.

La División de Fomento ha puesto en marcha una plataforma de servicios que permite responder a la demanda heterogénea de beneficiarios ubicados en diferentes territorios (suelos, climas, etnias, etc.), con diferente disposición de recursos humanos y productivos y diferentes niveles de capitalización. La clave de la intervención ha sido el proceso de segmentación de usuarios, lo que permite focalizar y articular las actuaciones de apoyo al sector de manera eficaz. Dicha plataforma de servicios combina la asignación de recursos reembolsables y no reembolsables que, en su mayoría, son operados directamente a través de las agencias de áreas del INDAP. La articulación financiera se prioriza con los segmentos comerciales a partir de los usuarios que participan del SAT y las Alianzas Productivas. Los segmentos más vulnerables que atienden el PRODESAL y el PDTI se vinculan principalmente a incentivos o líneas de microcréditos.

Finalmente, en el ámbito del desarrollo de competencias institucionales del área de los agronegocios es necesario reforzar el trabajo de los profesionales del INDAP en aspectos relacionados con la planificación territorial y la extensión agrícola, el manejo de sistemas sostenibles, la aplicación de métodos que refuercen la acción comercial de los actuales instrumentos, la incorporación de la gestión de riesgo climático y el desarrollo de emprendimientos corporativos.



# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1 ANTECEDENTES

Actualmente existen varios programas diseñados y financiados principalmente por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) que apuntan a desarrollar la productividad agropecuaria y las habilidades empresariales y productivas de los productores, clasificados bajo el concepto general de fomento productivo o mejoramiento de la productividad agrícola. La mayoría de estos programas son ejecutados por diversas instituciones dependientes del Ministerio, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), la Comisión Nacional de Riego (CNR) e instituciones vinculadas también al fomento como son la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) y el Banco del Estado, entre otras.

En esta matriz de programas de fomento de Chile, la institución principal para la ejecución de políticas públicas dirigidas a la pequeña agricultura es el INDAP. Su actual misión institucional ha sido definida como la de “apoyar el desarrollo de los pequeños productores y productoras agrícolas mediante acciones de fomento productivo, orientadas a la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, que contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional”<sup>2</sup>.

El estudio se centrará principalmente en la División de Fomento del INDAP, que es la unidad del servicio del Ministerio de Agricultura que tiene un mandato institucional<sup>3</sup> que lo faculta para apoyar el desarrollo de los agronegocios de la agricultura familiar (AF) y que ha permitido alcanzar una

cobertura de atención, a través de sus instrumentos, de un 43 % del total de las explotaciones agrícolas de la AF.

### 1.2 OBJETIVOS

El presente estudio documentará el caso de Chile y su experiencia en cuanto al establecimiento de mandatos institucionales para apoyar los agronegocios en el segmento de la agricultura familiar. En concreto, se analiza el mandato de la División de Fomento del INDAP.

De manera más específica, el estudio analiza tres componentes:

- Caracterización del perfil institucional de los servicios del INDAP que abordan el tema de los agronegocios.
- Descripción y análisis del modelo organizacional de prestación de servicios de la División de Fomento.
- Identificación de buenas prácticas institucionales y posibilidad de compartirlas en el ámbito regional, así como las posibles necesidades de desarrollo de capacidades de la institución.

### 1.3 METODOLOGÍA DE TRABAJO

El trabajo se ha desarrollado siguiendo las pautas metodológicas y el cuestionario guía contemplados en los términos de referencia elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para los estudios de caso. Esto significó que la información solicitada en los cuestionarios se recopiló en entrevistas a informantes clave y mediante la sistematización de información secundaria.

Para la realización de este estudio se procedió a la identificación y selección de programas e instrumentos orientados al desarrollo de los agronegocios. Igualmente se identificaron y analizaron fuentes secundarias, dando prioridad a la revisión de documentos sobre estrategias, orientaciones, planeamiento y presupuestos. En particular se prestó atención a los documentos de propuestas de reforma institucional e informes de avance, a

<sup>2</sup> Misión declarada en el Proyecto de Presupuesto 2012. [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-86435\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-86435_doc_pdf.pdf).

<sup>3</sup> Resolución exenta n.º 075, de 7 de febrero de 2003, por la que se aprueba la nueva organización administrativa del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

las evaluaciones de la institución y los informes y comunicados sobre el tema de parte de instituciones relevantes como universidades, institutos de investigación, donantes, agencias técnicas y entrevistas a informantes clave.

Esto permitió realizar una valoración analítica para determinar el perfil institucional, el modelo organizacional de prestación de servicios, las buenas prácticas institucionales, así como factores de éxito, limitaciones y necesidades de construcción de capacidades que se observan en la institución meta.

#### **1.4 ORGANIZACIÓN DE LA MONOGRAFÍA**

La siguiente monografía se organiza en cuatro capítulos. El primero de ellos es esta introducción. El segundo se refiere al perfil institucional de la División de Fomento, en el que se aborda la temática del desarrollo de los agronegocios. En el tercer capítulo se realiza una descripción y análisis del modelo organizacional que se emplea para la prestación de servicios y el alcance de estos. Finalmente, el cuarto capítulo identifica las buenas prácticas institucionales y las necesidades de desarrollo de capacidades, si las hubiere, con posibles opciones de apoyo por parte de la FAO y del IICA.

## Capítulo 2

# Perfil institucional

### 2.1 MARCO DE REFERENCIA

La inserción de Chile en una economía de mercado abierta al exterior y el compromiso gubernamental de consolidar al país como potencia alimentaria han requerido un fuerte proceso de modernización y transformación del sector agropecuario.

Frente a este desafío, el Estado ha orientado y focalizado sus líneas de apoyo especialmente en la agricultura familiar con el objeto de impulsar y consolidar agronegocios exitosos. La creación de instrumentos que apoyan el desarrollo de los agronegocios está asociada a la urgencia de mejorar la competitividad de la agricultura familiar, con el objetivo de consolidar su participación en el mercado interno y aprovechar las oportunidades de acceso a nuevos mercados generadas en el marco de los acuerdos comerciales firmados por Chile. Este esfuerzo gubernamental pasa por el desarrollo de capacidades y habilidades de emprendimiento, el apoyo a las inversiones, la mejora del acceso al financiamiento y la promoción de alianzas y acuerdos que permitan generar economías de escala. Asimismo, considera la necesidad de que

tanto las organizaciones públicas como privadas trabajen en coordinación, entendiendo que la consecución de sus objetivos pasa, en gran medida, por la realización de un trabajo conjunto.

El Ministerio de Agricultura chileno centra este actuar a través del INDAP. Este Instituto es un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones. El Instituto está sometido a la vigilancia del Presidente de la República a través del MINAGRI. Se creó en 1962 por la Ley n.º 15020 de Reforma Agraria, de 27 de noviembre de 1962, y actualmente se rige por la Ley Orgánica n.º 18910 de 1990. Dicha Ley permite al INDAP promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y la optimización al mismo tiempo del uso de los recursos productivos.

FIGURA 1  
Número de explotaciones por tamaño

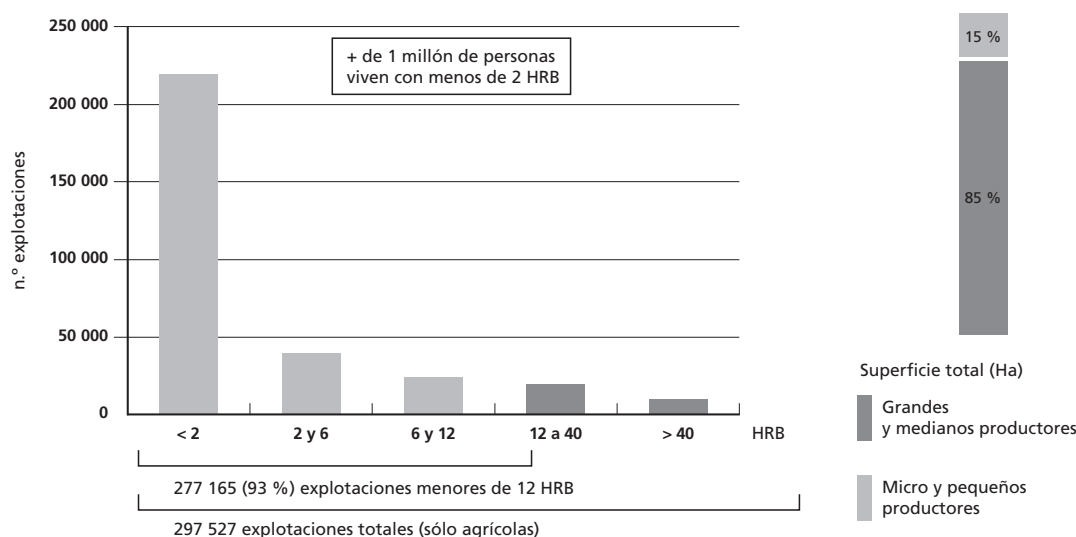
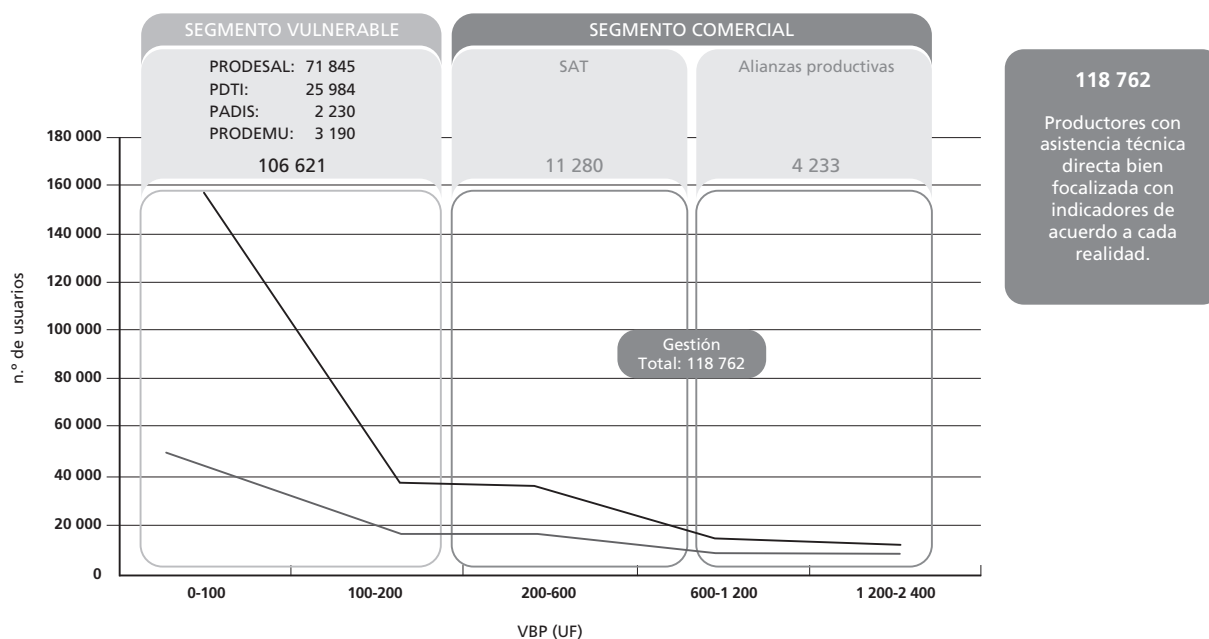


FIGURA 2

## Número de usuarios por segmento según el valor bruto de la producción



Fuente: INDAP, 2007.

El INDAP y sus servicios, incluida la División de Fomento, actúa en los territorios de manera coordinada con los gobiernos regionales y locales para impulsar el desarrollo de los agronegocios entre los pequeños productores agrícolas. Esto considera, además, un vínculo más directo con las municipalidades, la agroindustria, las universidades y con todos los agentes necesarios para que la agricultura familiar se incorpore plenamente a los beneficios de crecimiento y desarrollo que alcanza el país.

En este contexto, la agricultura chilena presenta un gran dinamismo y heterogeneidad. El Censo Nacional Agropecuario de 2007 contabiliza 297 527 explotaciones agrícolas de las cuales 277 165 tienen menos de 12 hectáreas de riego básico (HRB)<sup>4</sup> que son atendidas por el INDAP, como se observa en la Figura 1. De manera más específica podemos señalar que más de un millón de personas tienen menos de 2 HRB<sup>5</sup>.

En estas 277 165 explotaciones de la pequeña agricultura chilena, la actividad agrícola o pecuaria es la más importante fuente de ingresos, el trabajo familiar es mayoritario en la explotación del predio y se reconoce que familia y unidad productiva son vistos y operan integradamente en las decisiones económicas y sociales (IICA *et al.*, 2006).

La División de Fomento actualmente focaliza su intervención a través de sus servicios en cerca del 43 % de estas explotaciones, más concretamente, en 118 762<sup>6</sup> productores que son sujeto de su gestión, los cuales han sido segmentados en vulnerables y comerciales de acuerdo al valor bruto de la producción (VBP), como se observa en la Figura 2, donde la línea roja corresponde al número de beneficiarios y la azul al universo potencial.

Esta segmentación posibilitó identificar las brechas de atención según la segmentación que surge de la medición del VBP, permitiendo que la institución pueda concluir que: a) la mayor “deman-

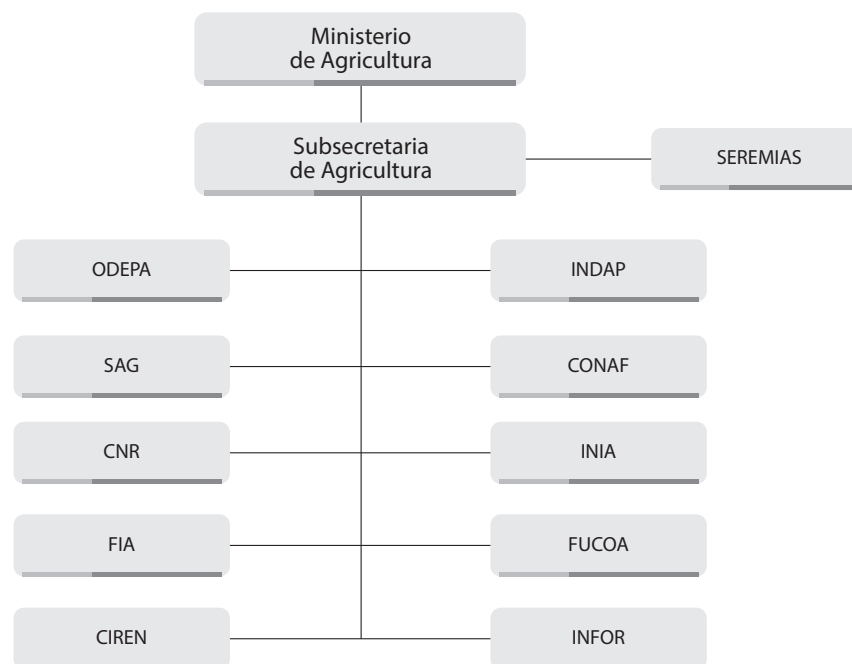
<sup>4</sup> La Ley Orgánica de INDAP señala que el Instituto puede atender a productores que tengan hasta 12 HRB.

<sup>5</sup> La hectárea de riego básico es una unidad de superficie que posee productividad de la tierra en una determinada zona geográfica, la del área del Valle de Maipo, aumentando hacia el sur en la medida que baja la productividad y disminuyendo hacia el norte en la medida que esta aumenta.

<sup>6</sup> Los 118 762 beneficiarios corresponden a 71 845 (PRODESAL), 25 984 (PDTI), 2 230 (PADIS), 3 190 (PRODEMU), 11 280 (SAT) y 4 233 (AP). El segmento vulnerable considera además 3 372 beneficiarios que están vinculados a convenios específicos con organizaciones campesinas y que no son atendidos por los instrumentos de la División de Fomento.



FIGURA 3  
Organigrama del Ministerio de Agricultura de Chile



Fuente: [www.minagri.cl](http://www.minagri.cl).

da insatisfecha” se encuentra en los segmentos vulnerables; b) se requiere un ordenamiento de la política de fomento y cobertura en función de estos segmentos; c) es necesario, dada la realidad productiva de cada uno de estos segmentos, estructurar una plataforma de servicios que responda a la demanda específica de cada uno de ellos.

A continuación se muestran los organigramas del Ministerio de Agricultura –en el cual se indica dónde se sitúa el INDAP– y del INDAP –que muestra dónde encaja la División de Fomento en el conjunto del Instituto–.

La División de Fomento depende de la Dirección Nacional del INDAP, quien entrega los lineamientos estratégicos que se deben asumir para atender a la pequeña agricultura desde el sector público. A su vez, el INDAP debe responder a las políticas ministeriales expresadas a través de los 25 compromisos del MINAGRI<sup>7</sup>.

## 2.2 MOTIVACIÓN INSTITUCIONAL

El INDAP se creó en 1962 por la Ley n.º 15020 y su papel central en los años 1960 y principios

de los 1970 fue acompañar el proceso de reforma agraria que se desarrollaba en el país. Este apoyo consistió principalmente en entrega de asistencia técnica a la producción, entrega de créditos e insumos agrícolas, programas de capacitación y apoyo al fortalecimiento organizacional.

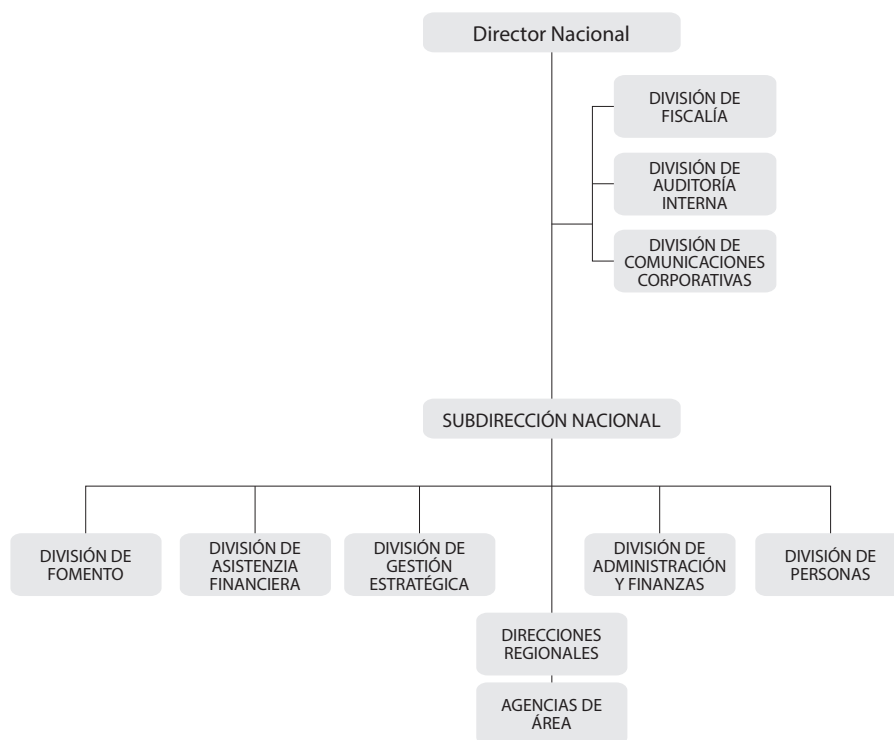
Entre 1974 y 1990 la distinción entre campesinos viables e inviables fue la piedra angular de la acción estratégica del INDAP (INDAP, 1994b, p. 25). Además, desde el punto de vista de la intervención, se externaliza la asistencia técnica destacándose en la década de los años 1980 el Programa de Transferencia Tecnológica, financiado por el Banco Mundial, con el cual se mantienen a su vez algunas líneas crediticias.

De 1990 a 1993, el INDAP asume un proceso de modernización de la pequeña agricultura, teniendo en consideración que el acceso a los mercados es una condición indispensable para la modernización de la agricultura campesina y su integración al desarrollo nacional (INDAP, 1994b). De esta forma se incorpora el tema de comercialización y agroindustria como un nuevo ámbito de trabajo para el instituto. Las principales líneas de trabajo en estas áreas fueron el mejoramiento de la comercialización de rubros tradicionales, la apertura de nuevos mercados, la información de precios y

<sup>7</sup> [www.minagri.cl](http://www.minagri.cl)

FIGURA 4

## Organigrama del Instituto de Desarrollo Agropecuario



Fuente: [www.indap.cl](http://www.indap.cl).

mercados y la realización de proyectos de inversión en comercialización y agroindustria.

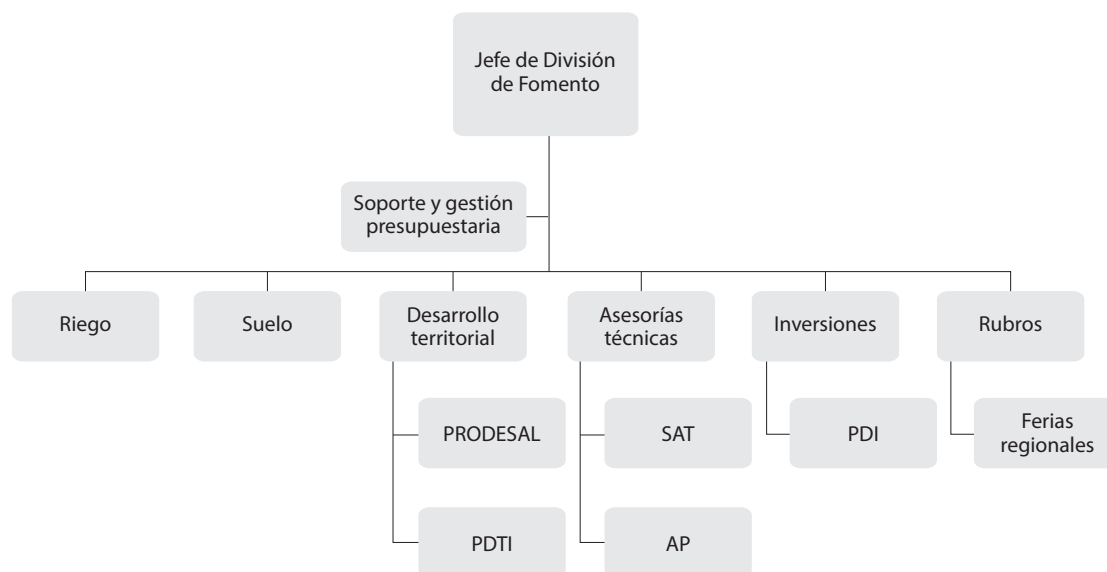
En el período 1994-2000, el INDAP señala en sus lineamientos estratégicos que la modernización del mundo rural es una resultante que puede lograrse si la agricultura familiar campesina ocupa el espacio social y económico que le corresponde en este contexto (INDAP, 1994a, p. 10). El INDAP plantea tres objetivos estratégicos para la agricultura familiar: primero, su consolidación económico-productiva; segundo, su desarrollo organizacional; y tercero, su articulación funcional con la institucionalidad pública y privada. Estas definiciones surgen del proceso de planificación estratégica institucional del año 1994. En dicho proceso se cambió el enfoque de apoyo orientado a la producción a otro enfoque orientado hacia el mercado y de una mayor especialización en la entrega de los servicios y alianzas para la modernización de la agricultura familiar campesina<sup>8</sup>.

Bajo estas orientaciones estratégicas se genera un conjunto de servicios e instrumentos dirigidos hacia los agricultores que viven de la explotación agrícola y con potencial de innovación y transformación productiva. Dentro de estos servicios se encuentra el Servicio de Agronegocios, cuyos objetivos definidos fueron mejorar la inserción de la pequeña agricultura en los mercados de insumos, productos y servicios; facilitar el acceso de la pequeña agricultura a nuevos espacios de mercados; fomentar el desarrollo de proyectos de agronegocios de propiedad de empresas asociativas; facilitar el acceso a la información de precios, mercados y oportunidades comerciales; y formar recursos humanos en el campo de la gestión comercial y agroindustrial (INDAP, 1996).

En la gestión institucional 2000-2009 se mantiene la continuidad de la política nacional de apoyo al fomento productivo de la agricultura campesina (INDAP, 2004b). En cuanto a los objetivos estratégicos centrales; se determinó que estos deberán facilitar la integración creciente y sostenida de los productos y servicios de la agricultura familiar campesina en los mercados nacionales e internacionales, dotando a la agri-

<sup>8</sup> INDAP. Camino al 2000. Lineamiento Estratégico. 1994

FIGURA 5  
Organigrama de la División de Fomento (actualmente en revisión)



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas clave.

cultura de una oferta de servicios e instrumentos de fomento productivo que la habiliten para hacer negocios y fortalecer la asociatividad de la agricultura familiar.

Este nuevo enfoque institucional hace evolucionar el organigrama del INDAP y determina la creación de la División de Fomento en el año 2003<sup>9</sup>. Esta nace como una plataforma de servicios para apoyar el desarrollo de agronegocios a través de la asignación de incentivos para inversiones, desarrollo de capacidades y asistencia técnica.

Las estructuras y funciones de la institución están diseñadas en el marco de la administración del soporte (gastos de financiamiento, dotación de personal, gastos de bienes y servicios de consumo para la operación y gastos generales) y la gestión del negocio (gastos corrientes de capital y préstamos que son transferidos a los beneficiarios a través de la plataforma de servicios). Las estructuras asociadas a esta última son la División de Fomento, responsable de la asignación de los incentivos (recursos no reembolsables), y la División de Asistencia Financiera, responsable del otorgamiento de créditos (recursos reembolsables de corto y largo plazo).

A partir de la nueva gestión institucional, en el año 2010 se inicia un rediseño de la estructura interna cuya orientación principal es mejorar la calidad de los servicios y la entrega de una asistencia técnica de alto nivel que permita generar canales de comercialización directos, entregar tecnología de punta y apoyar la gestión administrativa.

Esta orientación establece la entrega de servicios en el área de los emprendimientos, las inversiones, los financiamientos y las acciones asociativas que promuevan el desarrollo de negocios y, por ende, logren una posición más competitiva de la agricultura familiar.

La nueva estructura de organización interna estará orientada a constituir equipos de trabajo en torno a los servicios señalados, que operan a través de instrumentos que atienden los dos segmentos de productores ya mencionados, previéndose que tenga una estructura como la que se observa en la Figura 5.

Los servicios de apoyo a los agronegocios de la División están asociados mayoritariamente al área de Desarrollo Territorial y de Asesorías Técnicas presentes en el organigrama. Para esto existe un equipo responsable de atender a los segmentos vulnerables a través de los Programas de Desarrollo Local (PRODESAL) y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI). También existe un segundo equipo responsable de atender los segmentos comerciales a través del Servicio de

<sup>9</sup> Resolución exenta n.º 075, de 7 de febrero de 2003, por la que se aprueba una nueva organización administrativa del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

FIGURA 6  
Despliegue de recursos humanos



Fuente: elaboración propia.

Asesoría Técnica (SAT) y las Alianzas Productivas (AP). A su vez, hay especialistas encargados por rubros que apoyan las decisiones técnicas de estos equipos, especialmente los que atienden a los sectores más comerciales.

En la División de Fomento trabajan 45 profesionales a nivel central y las contrapartes regionales se distribuyen en los ámbitos regional y local, alcanzando unos 588 profesionales más. De manera general, indicamos a continuación la distribución de recursos humanos que se despliega en la gestión y operación de los servicios. Más adelante se ofrecen más detalles sobre el personal de la División de Fomento y sobre su accionar en el ámbito local.

## 2.3 PERFIL DE LA DIVISIÓN DE FOMENTO

### Misión

La División de Fomento señala que su misión es “proveer de conocimientos en técnicas y habilidades a agricultores y comunidades rurales que la necesiten o demanden, de una manera sistemática y participativa, con el objetivo de mejorar sus producciones agrícolas, ingresos y calidad de vida”.

### Objetivos

Los objetivos de la División de Fomento son:

- Apoyar el desarrollo de competencias de los pequeños productores agrícolas que los habiliten para posicionarse competitivamente en los mercados.

- Contribuir al mejoramiento del desempeño de los factores productivos de los pequeños productores agrícolas.
- Disponer estrategias de fomento focalizadas de acuerdo a las características y necesidades específicas de los pequeños productores y que les permitan mejorar su producción y favorecer la comercialización de sus productos o servicios.

### Funciones

Las funciones de la División de Fomento emanan de la aplicación de la política orientada al desarrollo de los agronegocios sobre la base de las orientaciones entregadas por la Dirección Nacional del INDAP. Se concentran básicamente en la implementación de cuatro programas o instrumentos: el Servicio de Asesoría Técnica y las Alianzas Productivas para los productores comerciales, y el Programa de Desarrollo Local y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena para los productores más vulnerables.

La División de Fomento ofrece asistencia técnica (a fondo perdido) como eje básico de su intervención, alrededor del cual se organiza la asignación y focalización de otros instrumentos que gestiona la División<sup>10</sup>, así como la colocación

<sup>10</sup> Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), Programa de Riego, Programa de Suelos y Praderas.

FIGURA 7  
Ejes de intervención



Fuente: datos del INDAP.

de créditos que administra la División de Asistencia Financiera y que son entregados directamente por las oficinas de agencias de área en el ámbito local. La Figura 7 ilustra cómo se coordina dicho apoyo.

## 2.4 EL ENTORNO INSTITUCIONAL

### Los agronegocios desde el punto de vista de las políticas públicas vigentes

Un primer aspecto central, favorable al trabajo institucional, es la presencia de una Política de Estado y el compromiso político de apoyar el desarrollo de la agricultura familiar. Esto ha quedado demostrado en el crecimiento experimentado por el presupuesto fiscal destinado a apoyar las acciones de fomento a través del INDAP. El presupuesto fiscal financia en su totalidad el presupuesto de la institución.

De los lineamientos del MINAGRI se describen tres temas esenciales que dan cuenta de los lineamientos estratégicos del INDAP, siendo estos: a) la competitividad; b) la transparencia y el acceso a mercados; c) la sustentabilidad social, ambiental, económica y la acción interministerial.

En cuanto a competitividad se subrayan dos aspectos. Por un lado, que los rubros tradicionales puedan competir en condiciones justas con los productos importados. Se trata de rubros que no se han visto beneficiados por este proceso de apertura comercial, pero que tienen gran impor-

tancia para el mercado interno (por ejemplo, el trigo, el maíz y el arroz). Por otro lado, el segundo aspecto se refiere al riego como elemento clave del mejoramiento de la competitividad del sector a través del aumento de la disponibilidad y la seguridad del agua de riego mediante la mejora de la gestión del recurso hídrico, la creación de nueva infraestructura y la mejora de la existente, así como asegurar la certeza jurídica respecto de los derechos de agua.

La transparencia y el acceso a mercados están orientados a crear estructuras de apoyo a los pequeños y medianos empresarios para favorecer su inserción en el mercado internacional, aprovechando los tratados de libre comercio que Chile ha suscrito. Para ello, se fomentará la asociatividad exportadora con el apoyo del sector privado y, en particular, de las asociaciones gremiales, así como el apoyo a la agricultura por contrato y las alianzas productivas entre productores y agroindustrias.

En el ámbito de la sustentabilidad social, ambiental y económica, se priorizará, junto a otros organismos, el recurso del suelo a través del Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios (SIRSD), que busca recuperar los suelos deteriorados y mantener aquellos que hayan alcanzado su recuperación. Para ello, se propone implementar concursos públicos en el INDAP y el Servicio Agrícola y Ganadero

(SAG)<sup>11</sup> para la postulación de los agricultores, constituir instancias de participación regional y realizar capacitaciones a los interesados.

En este ámbito, el INDAP define su misión<sup>12</sup> como “apoyar el desarrollo de los pequeños productores y productoras agrícolas mediante acciones de fomento productivo, orientadas a la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, que contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional”.

A partir de esta misión se han definido los siguientes objetivos estratégicos:

- Apoyar el desarrollo de competencias en los pequeños productores y productoras agrícolas que los habiliten para desempeñarse competitivamente en los mercados.
- Contribuir al mejoramiento del desempeño de los factores productivos de los pequeños productores agrícolas.
- Disponer estrategias de fomento focalizadas de acuerdo a las características y necesidades específicas de los pequeños productores y que les permitan mejorar su producción y favorecer la comercialización de sus productos o servicios.

Desde el punto de vista del desarrollo de los agronegocios, el INDAP establece como producto estratégico la asesoría técnica, la cual se estructura sobre la base de la provisión a los usuarios de elementos para el desarrollo de capital humano a través de la ampliación de sus competencias en los ámbitos productivos, organizacional, de gestión y comercialización, que les permitirán (según el segmento respectivo) alcanzar estándares de desempeño de sus emprendimientos más acordes a los parámetros de competitividad de mercado, o una mayor sustentabilidad en su actividad productiva.

Para ello, el INDAP implementa una batería de instrumentos de fomento productivo específicos y establece alianzas estratégicas con una serie de actores relevantes (gobiernos regionales, municipios, agroindustrias, Fundación para el Desarrollo de la Mujer —PRODEMU—, entre otros) a fin de proveer asistencia profesional especializada y pertinente a las necesidades detectadas, articula-

ción comercial, asesoría en gestión, formación y capacitación, entre otros soportes.

De manera más específica, esto significa que el énfasis de la gestión institucional es:

- ampliar la asistencia técnica y capacitación a los sectores más desfavorecidos de la pequeña agricultura;
- mejorar la plataforma financiera y el acceso al crédito;
- fortalecer la inversión pública en maquinaria, infraestructura y capital productivo;
- mejorar el acceso a mercados de los pequeños productores a través de alianzas productivas.

### Principales actores institucionales

Los actores institucionales centrales con los cuales se relaciona directamente la División de Fomento para la operación de sus servicios y programas son los que se describen a continuación.

Los consultores externos, ya que la prestación de los programas y servicios de la División (y de todo el INDAP) a sus clientes se encuentra externalizada en consultores, ya sean personas naturales o jurídicas. Estos proveedores son los facilitadores de los cambios tecnológicos, de conocimiento, de información y generación de capacidades técnico-empresariales que los clientes puedan realizar en sus sistemas productivos o negocios. Este sistema administrado por la División de Fomento se encuentra en la actualidad en un proceso de renovación conforme a las nuevas exigencias técnicas de los instrumentos como consecuencia de los perfiles técnicos que deben cumplir los consultores para asegurar estándares básicos en las prestaciones de servicios a nuestros usuarios.

Un segundo actor institucional son los municipios, que son los encargados de proveer la asistencia técnica correspondiente a través de un equipo técnico financiado por el PRODESAL y/o el PDTI. En la actualidad la División de Fomento tiene contrato con 283 municipios rurales o con zonas rurales de un total nacional de 346 municipios.

Un tercer actor involucrado en la gestión institucional son las empresas agroindustriales y comerciales con quienes se establecen programas de apoyo a la comercialización.

Un cuarto actor son las universidades y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)<sup>13</sup> con quienes se desarrolla el Programa de Trans-

<sup>11</sup> El SAG es el organismo oficial del Estado de Chile encargado de apoyar el desarrollo de la agricultura, los bosques y la ganadería, a través de la protección y mejoramiento de la salud de los animales y vegetales. Es un servicio del MINAGRI.

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda, 2012.

<sup>13</sup> El INIA es la principal institución de investigación agropecuaria de Chile, siendo una corporación de derecho privado sin ánimo de lucro dependiente del Ministerio de Agricultura.

CUADRO 1  
Ejecución presupuestaria 2007-2012

Ejecución anual (en millones de USD)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
División de fomento	112	134	161	140	177	209
División de asistencia financiera	81	71	91	78	99	117
Soporte	70	95	65	88	79	62
<b>Total</b>	<b>264</b>	<b>299</b>	<b>318</b>	<b>306</b>	<b>355</b>	<b>388</b>

Fuente: datos del INDAP.

CUADRO 2  
Ley de presupuestos, INDAP (2012)

Ejecución anual (en millones de USD)	
SAT	20
AP	14
PRODESAL	46
PDTI	23
<b>Total (principales servicios de fomento)</b>	<b>102</b>

Fuente: datos del INDAP.

ferencia Tecnológica de apoyo a la producción, innovación, gestión y comercialización.

Por último, los gobiernos regionales apoyan financieramente las iniciativas productivas concertadas con el INDAP a través de financiamiento proveniente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)<sup>14</sup>.

La División de Fomento coordina el quehacer institucional con los actores señalados y la gestión de recursos con las direcciones regionales del INDAP, las cuales son las responsables de las acciones que se desarrollan en las 122 oficinas del INDAP que cubren todas las comunas rurales del país.

## 2.5 CAPACIDADES INSTITUCIONALES

### Recursos financieros

El INDAP se financia en un 100 % con el presupuesto fiscal. En el año 2012, la Ley de Presupuestos asignó al INDAP la suma de 388 millones de USD, que corresponde al 48 % del presupuesto del MINAGRI, el cual alcanza los 811 millones de USD.

Del total de los recursos asignados al INDAP en el año 2012, el 54 % es gestionado por la División de Fomento. Eso implica que la División de Fomento ejecuta 209 millones de USD, o sea, el 26 % del presupuesto total del MINAGRI. En el Cuadro 1 se muestra la evolución del presupuesto entre 2007 y 2011, donde se observa que el presupuesto ha crecido en un 35 %, con una tasa de crecimiento interanual promedio del 8 %.

Dentro del presupuesto de la División de Fomento, los programas específicos para la promoción de los agronegocios incluyentes reciben 102 millones de USD, el 49 % del presupuesto de la División y el 13 % del presupuesto total del MINAGRI (véase el Cuadro 2).

La asignación del presupuesto de apoyo al desarrollo de los agronegocios ha crecido en un 137 % entre 2009 y 2012, esto es un 41 % promedio anual, como se indica en el Cuadro 3.

### Recursos humanos

El Ministerio de Agricultura tiene una dotación máxima de 6 073 funcionarios. Esto significa que los funcionarios del INDAP representan el 24 % de la dotación máxima del Ministerio. En el INDAP trabajan 1 654 funcionarios<sup>15</sup>, de los cuales 134 son de planta, 1 277 a contrata y 243 honorarios. El personal tiene un promedio de 45 años de edad. El 66 % de la dotación total es profesional, el 19 % es técnico, un 12 % son administrativos y auxiliares y un 3 % es personal directivo.

El número de funcionarios de la División de Fomento que trabaja en el nivel central (edificio corporativo ubicado en Santiago de Chile) es de 45. En el ámbito regional hay 81 funcionarios que actúan como contraparte del nivel central y son responsables de coordinar la operación de los servicios o programas con las oficinas de agencias de áreas del INDAP. En cuanto a las oficinas de agencias de

<sup>14</sup> El FNDR es el instrumento más descentralizado del Gobierno central para transferir recursos fiscales a cada una de las regiones ya que, conforme a la normativa el Ejecutivo, no tiene competencia en las decisiones de inversión que priorizan y sancionan las autoridades regionales.

<sup>15</sup> Datos sobre dotación de personal del INDAP al cierre del año 2011 proporcionados por la División de Personas.

CUADRO 3  
Ejecución presupuestaria 2009-2012

Ejecución anual (en millones de USD)	2009	2010	2011	2012
SAT	21	19	16	20
AP	0	0	7	14
PRODESAL	22	22	40	46
PDTI	0	0	21	23
<b>Total (principales servicios de fomento)</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>84</b>	<b>102</b>

Fuente: datos del INDAP.

CUADRO 4  
Porcentaje de funcionarios de la División de Fomento con respecto al MINAGRI y el INDAP

División fomento	Territorio	n.º funcionarios	% del MINAGRI	% del INDAP
Nivel central	Capital	45	0,74	3,06
Direcciones regionales	Región	81	1,33	5,51
Jefes de agencias de aéreas	Comunas	106	1,75	7,21
Ejecutivos integrales	Comunas	401	6,60	27,28
<b>Total</b>		<b>633</b>	<b>10,42</b>	<b>43,06</b>

Fuente: datos del INDAP.

áreas, la División de Fomento se coordina con 507 funcionarios que se distribuyen en 115 oficinas.

Esto significa que en la gestión de los servicios o programas de la División de Fomento participan 633 funcionarios, lo que equivale aproximadamente a un 10 % del total del personal del MINAGRI y a un 27 % del INDAP, como se ve en el Cuadro 4.

### Liderazgo estratégico y gobernanza

Existen lineamientos estratégicos claros que permiten focalizar a los usuarios con mayor potencial productivo y en territorios funcionales al desarrollo de negocios. Para esto se evalúa la dotación de recursos, lo que permite realizar una segmentación de los usuarios por zonas de alta concentración de pobreza rural y rubros centrales. A esto se suma el alto nivel de capacidades técnicas de los equipos directivos y el papel que ejerce la División de Fomento a través de su jefatura, destacándose su continua coordinación con las instancias regionales y locales, lo cual se traduce en un seguimiento permanente en terreno.

Igualmente, en los últimos años se han incorporado nuevas capacidades en el ámbito local con experiencia en el desarrollo de negocios agrícolas, complementando así una visión de mercado para apoyar la toma de decisiones productivas.

Finalmente, este liderazgo se refuerza por la cobertura territorial del INDAP, siendo este el servicio público con más presencia en las comunas después de la policía y postas rurales. En este sentido, el INDAP atiende a 283 comunas (que incluye el 100 % de las comunas rurales) a través de 122 oficinas, como se indica en la Figura 8, las cuales operan todos los servicios del INDAP, incluidos los de la División de Fomento.

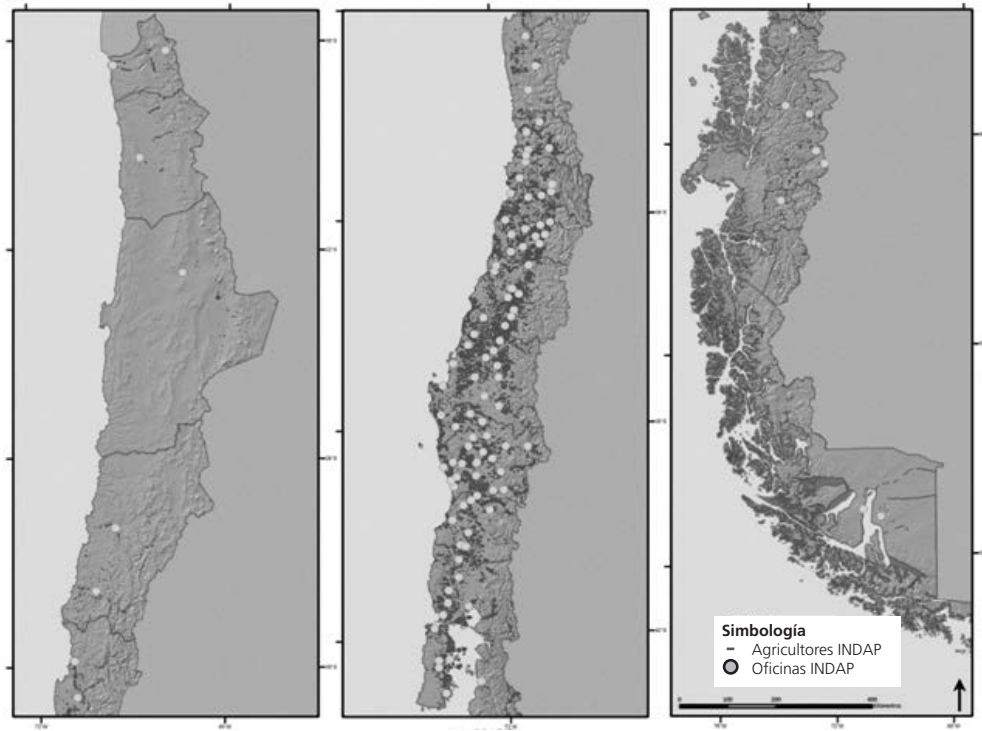
### 2.6 VÍNCULOS INTERINSTITUCIONALES

Los principales vínculos interinstitucionales parten del flujo de extensión/transferencia tecnológica donde existe una articulación con instituciones especializadas (universidades y otros) para el apoyo de seminarios de capacitación e información y también a través de los Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT)<sup>16</sup> del convenio INDAP-INIA.

<sup>16</sup> El GTT está constituido por productores que acuerdan reunirse mensualmente para intercambiar experiencias productivas y para analizar y proyectar en conjunto el desarrollo de sus empresas. En general, se trata de un número entre 10 y 15 agricultores, de una zona agroecológica homogénea, que tienen intereses comunes, similares orientaciones productivas y condición socioeconómica y que, por tanto, desarrollan su acción en un trabajo conjunto hacia objetivos compartidos. Son grupos formados por el INIA.

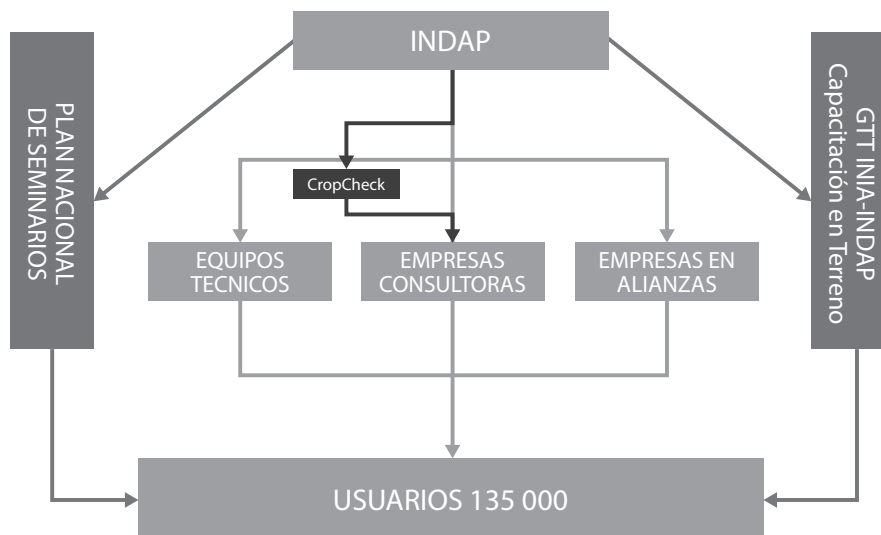


FIGURA 8  
**Mapa de distribución de oficinas de INDAP en el territorio nacional**



Fuente: datos del INDAP.

FIGURA 9  
**Flujo de extensión – Transferencia Tecnológica<sup>17</sup>**



Fuente: datos del INDAP.

<sup>17</sup> La proyección estimada de atención para el año 2012 fue de 135 000 usuarios, a través de todos los programas del INDAP.

La División de Fomento, a través del instrumento de Alianzas Productivas, promueve la interacción con las empresas agroindustriales. La cobertura alcanzada por el Programa Alianzas Productivas en el año 2010 fue de 1 772 productores. En el año 2011 se llegó a un total de 4 233 productores, los cuales establecieron 109 alianzas con 78 empresas.

En el ámbito territorial, la División de Fomento establece vínculos interinstitucionales con los municipios para dar operatividad a los programas PRODESAL y PDTI. El objetivo de esta vinculación es lograr el desarrollo productivo y comercial de los usuarios y promover la articulación pública y privada en la comuna.

En el ámbito regional, existe un espacio de vinculación con los gobiernos regionales a través del FNDR para cubrir situaciones de emergencia que interfieran con la acción de los servicios de fomento. Se entiende por emergencia los efectos negativos provocados por la ocurrencia tanto de fenómenos naturales, como actividad humana, fortuitos o de fuerza mayor, cuyas principales consecuencias en la agricultura familiar campesina son un daño en la actividad productiva y el negocio agrícola, y cuya magnitud de impacto está determinada tanto por el nivel de vulnerabilidad de los productores y sus sistemas productivos, como por la intensidad del fenómeno o amenaza inminente<sup>18</sup>.

En las inversiones multisectoriales, el FNDR también apoya iniciativas productivas cuyos recursos son apalancados desde el INDAP con el objetivo de apoyar los servicios de fomento. En este mismo sentido existen vínculos con la Comisión Nacional de Riego (CNR)<sup>19</sup>, el gobierno regional y el INDAP para promover programas de riego.

<sup>18</sup> [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-89673\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-89673_doc_pdf.pdf)

<sup>19</sup> La CNR es una persona jurídica de derecho público, creada en septiembre de 1975, con el objeto de asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país. A partir de 1985, se incorporó a sus funciones la administración de la Ley 18450, que fomenta las obras privadas de construcción y reparación de obras de riego y drenaje y promueve el desarrollo agrícola de los productores de las áreas beneficiadas.

## Capítulo 3

# Modelo organizacional

### 3.1 SERVICIOS ORIENTADOS AL FOMENTO DE LOS AGRONEGOCIOS

#### Calificación de servicios

Los servicios del INDAP orientados al desarrollo de los agronegocios se concentran en los puntos del 3 al 7 del Cuadro 5 y son: el apoyo a la creación de habilidades empresariales y de emprendimiento (3), la creación de vínculos comerciales (4), las acciones colectivas y alianzas (5), el apoyo en promoción de inversiones y financiamiento (6) y el análisis de mercados (7).

Estos servicios se ofrecen de manera integral a través de los programas e instrumentos ya señalados: SAT, AP, PRODESAL y PDTI.

El SAT responde a las demandas de sus usuarios potenciales a través de dos modalidades:

- SAT Emprendedores: apoya el desarrollo de capacidades productivas y de gestión de los usuarios mediante acciones tales como capacitación en materias técnico- productivas y gestión empresarial; difusión y entrega de información de precios, mercados, tecnologías, etc.; giras técnicas nacionales e internacionales; realización de parcelas demostrativas; actividades de difusión horizontal de tecnologías productivas; difusión de información relevante mediante tecnologías de la información y la comunicación (TIC); apoyo a las inversiones y financiamiento de

CUADRO 5  
Calificación de servicios

Áreas de servicio	Servicios que se ofrecen	Básicos	Secundarios
1. Valoración de modelos de negocios	✓		✓
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena.	✓		✓
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	✓	✓	
4. Fortalecimiento de los servicios de vinculación a empresas y mercados	✓	✓	
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	✓	✓	
6. Valoraciones en temas de financiamiento e inversión y apoyo en este aspecto	✓	✓	
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	✓	✓	
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto			
9. Diseño de políticas y estrategias			
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios.	✓		✓
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	✓		✓
12. Otros que no se puedan clasificar dentro de los anteriores			

(\*) Servicios que se ofrecen.

Fuente: elaboración propia.

capital de trabajo; así como otras acciones que el consultor, el INDAP o los usuarios consideren pertinentes.

- SAT Consultoría: corresponde a una modalidad de asesoría técnica de apoyo que busca resolver demandas del usuario que requieren una orientación profesional especializada o destinada a resolver situaciones de urgencia de la explotación.

Como se verá en el Cuadro 7, a través del SAT se prestan los servicios del 3 al 7 de forma sistemática.

El Programa de Alianzas Productivas se centra en el punto 4 del cuadro (o creación de vínculos de negocios). El programa apoya con asesoría técnica e inversiones físicas, iniciativas de encadenamiento productivo entre empresas demandantes del sector agroindustrial y proveedores de productos y servicios de la pequeña agricultura<sup>20</sup>. Con esto se busca la promoción y el fortalecimiento de alianzas productivas sustentables en el tiempo por medio del acceso de pequeños productores a cadenas agroindustriales, estableciendo un vínculo duradero entre la empresa demandante y el proveedor.

El PRODESAL busca apoyar la producción de excedentes para la venta a través del desarrollo de capacidades de gestión productiva e inversiones, y así mejorar los sistemas productivos generando con ello ahorro de egresos y mayores excedentes para la venta. Este programa incorpora el desarrollo de competencias emprendedoras, apoyando el desarrollo de capacidades de gestión productiva y empresarial, entregando capital de inversión para iniciar o fortalecer pequeños emprendimientos de negocios y apoyando la articulación (sobre todo con los mercados locales). El programa es ejecutado principalmente por municipalidades y, excepcionalmente, por entidades privadas, a las que el INDAP transfiere recursos a través de un convenio o contrato.

El PDTI se focaliza en las comunidades indígenas y familias pertenecientes a ellas a través de una política especial de fomento productivo formada por componentes de asesoría técnica, así como a través de un plan de inversiones sostenible que, incorporando elementos de su cosmovisión, les permita fortalecer los procesos de emprendimientos productivos, asociados no solo a la seguridad

alimentaria, sino también a la vinculación de negocios y mercados.

En el Cuadro 5 se distingue entre servicios básicos y secundarios. En general se consideran servicios básicos las acciones de intervención que son obligatorias dentro de los diferentes programas. Dicha obligatoriedad se establece a partir del análisis de las demandas de los usuarios y de las definiciones técnicas de los especialistas del INDAP.

Un aspecto transversal que identifica a los cuatro programas es la entrega de servicios de apoyo para la creación de habilidades empresariales y de emprendimiento, lo cual constituye la base de la intervención y, por ende, son considerados servicios básicos. En esta misma dirección, los programas señalados establecen un plan de inversión que puede ser financiado con recursos de los programas por medio de articulación con los recursos del Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)<sup>21</sup>, por lo cual las acciones de valoración de inversiones, financiamiento y apoyo a estas se consideran también servicios básicos.

Un tercer elemento central de intervención son las acciones colectivas y alianzas que permitan fortalecer los agronegocios apoyando iniciativas para establecer economías de escala y alianzas con las agroindustrias, constituyendo esta actividad un servicio básico, principalmente para productores con mayor dotación de recursos.

La pertinencia de los servicios básicos, como el desarrollo de habilidades empresariales y de emprendimiento, las inversiones, las acciones colectivas y las alianzas de apoyo al desarrollo de agronegocios, se refuerza a través de servicios secundarios, entendiéndose estos como acciones que cumplen un papel asesor que permite apoyar la toma de decisiones. Esos servicios son entregados por unidades especializadas del INDAP y del Ministerio de Agricultura a través especialmente de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)<sup>22</sup>, y se asocian principalmente a información de mercados y análisis de cadenas agropecuarias.

<sup>20</sup> Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de alianzas productivas, aprobadas por Resolución exenta del INDAP n.º 37618, de 15 de abril de 2011.

<sup>21</sup> Este es un programa del INDAP que tiene como objetivo cofinanciar con bonificaciones la ejecución de proyectos de inversión productiva orientados a modernizar los procesos productivos de las empresas de pequeños(as) productores(as), para hacerlas más competitivas en el mercado y sustentables en el tiempo.

<sup>22</sup> La ODEPA es un servicio público centralizado, dependiente del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura, creada mediante la Ley 19147, que fue publicada en el Diario Oficial del 21 de julio de 1992.

CUADRO 6

**Caracterización de los clientes según algunos rasgos relevantes tales como tamaño, posición en la cadena de valor, orientación rural/urbana y doméstica/de exportación**

Descripción de los clientes (tamaño, posición en la cadena de valor, etc.)	Servicios demandados (lista del Cuadro 5 y otros servicios)	Capacidad del departamento o división de agronegocios para satisfacer las demandas de los clientes
Pequeño productor agrícola que cumple con el perfil comercial que le permite proveer productos o servicios de interés para la industria agroalimentaria u otros agentes comerciales formales; también empresas formalmente constituidas que, actuando como poder comprador, demandan productos y servicios de los pequeños agricultores con el objeto de procesarlos o comercializarlos <sup>23</sup>	Asistencia técnica Asistencia productiva Transferencia de tecnología Capital de trabajo Inversiones para tecnificar los predios y agregar valor a sus productos Información de precios de mercados locales Inversión en infraestructura (riego y mecanización, principalmente) Capacitación productiva, gestión administrativa y comercial	La División de Fomento actualmente proporciona los servicios señalados. Los requerimientos de inversión y capital de trabajo son complementados con créditos entregados por la División de Asistencia Financiera del INDAP. La información de precios se realiza con el apoyo de la ODEPA. Se realizan seminarios nacionales de capacitación y apoyo de asesorías especializadas. La transferencia de tecnología se refuerza a través de un convenio de coordinación entre el INIA y el INDAP.
Pequeños productores que realizan actividades económico-productivas silvoagropecuarias, agroindustriales u otras actividades conexas cuyos productos son de término y comercializados o bien forman parte de una cadena de valor <sup>24</sup>	Transferencia de tecnologías e innovación Capital de trabajo Información de precios de mercados locales Inversión en infraestructura (centro de acopios y líneas de frío, principalmente) Capacitación productiva, gestión administrativa y comercial Iniciativas colectivas para generar economías de escala	La División de Fomento actualmente proporciona estos servicios. La asistencia técnica es entregada por las empresas agroindustriales o comerciales. Los requerimientos de inversión y capital de trabajo son complementados con créditos entregados por la División de Asistencia Financiera del INDAP. La información de precios se realiza con el apoyo de ODEPA. Se realizan seminarios nacionales de capacitación y apoyo de asesorías especializadas. La transferencia de tecnología e innovación se refuerza a través de un convenio de coordinación entre el INIA y el INDAP.
Pequeños productores que se encuentran en proceso de superar la etapa de autoconsumo y subsistencia produciendo, además del consumo familiar, una mayor proporción de excedentes destinados a la venta a mercados y pequeños productores cuyo destino principal de la producción es realizar pequeños emprendimientos de negocios orientados a los mercados más formales <sup>25</sup>	Asistencia técnica productivas Transferencia de tecnología Capital de trabajo Inversiones para tecnificar los predios y agregar valor a sus productos Inversión en infraestructura básica (pozo de riego, galpones, invernaderos, etc.)	La División de Fomento actualmente proporciona estos servicios. La promoción de productos de mercados locales recibe el apoyo del Programa de Ferias Regionales y acciones de fomento del municipio.
Familias pertenecientes a comunidades indígenas de una misma etnia, familias indígenas pertenecientes a asociaciones indígenas o familias indígenas pertenecientes a agrupaciones de hecho indígenas <sup>26</sup>	Asistencia técnica Asistencia productivas Capital de trabajo Inversiones para tecnificar los predios y agregar valor a sus productos Articulación a mercados locales Inversión en infraestructura básica (pozo de riego, galpones, invernaderos, etc.)	La División de Fomento actualmente proporciona estos los servicios. La promoción de productos de mercados locales recibe el apoyo del Programa de Ferias Regionales y acciones de fomento del municipio.

Fuente: elaboración propia a través de las entrevistas a informantes clave.

<sup>23</sup> Usuarios de alianzas productivas.

<sup>24</sup> Usuarios del SAT.

<sup>25</sup> Usuarios del PRODESAL.

<sup>26</sup> Usuarios del PDTI.

Igualmente, estos servicios secundarios surgen de los procesos de diagnóstico y planificación de los programas de la División de Fomento y están relacionados principalmente con la valoración del modelo de negocios.

### Caracterización de los clientes

En Chile, la agricultura familiar presenta una importante heterogeneidad en cuanto a productores agrícolas y campesinos, y esta se evidencia en función de la disponibilidad o acceso a la tierra, ubicación geográfica y nivel de ingresos, principalmente. Considerando estas características, el INDAP, a través de la División de Fomento, ha ido focalizando su área de acción en dos segmentos de productores: comerciales y vulnerables.

El segmento comercial se ha caracterizado por dos tipos de beneficiarios: productores conectados a los mercados, especialmente al sector agroindustrial o mercados mayoristas, y productores que generan excedentes pero que no tienen mercados definidos o no están integrados de manera permanente a las cadenas de valor. La demanda de servicios de estos sectores se caracteriza porque requieren capacitación en gestión administrativa y comercial, apoyo a los procesos comerciales y requerimiento en inversión que les permitan incorporar nuevas tecnologías.

El segmento vulnerable se caracteriza por encontrarse en proceso de superación de la etapa de autoconsumo y subsistencia para pasar a generar algunos excedentes. En este segmento se concentra la mayor parte de las familias indígenas. Las demandas centrales de este sector apuntan a mejorar sus capacidades productivas a través de un mayor financiamiento y apoyo en asistencia técnica.

La oferta diferenciada para esta tipología de segmentos se presenta en el Cuadro 6. Se debe destacar que esta segmentación ha permitido levantar una demanda más específica para aquellos productores y campesinos agrícolas en proceso de superar la etapa de autoconsumo y subsistencia, optimizando el uso de los recursos entregados por la División de Fomento.

### Principales estrategias e instrumentos

Siguiendo su principio de establecer categorías de usuarios y de brindar servicios diferenciados, el segmento vulnerable atendido por el PRODESAL y el PDTI recibe servicios que tienen como estrategia central favorecer el desarrollo de la pequeña agricultura en forma integral mediante acciones de asesoría técnica, previo diagnóstico preciso del productor. Esto posibilita un apoyo de asistencia

técnica, capacitación y entrega de capital de trabajo e inversiones según sus condiciones específicas.

Con relación a las áreas de servicios, la División de Fomento focaliza sus acciones en la creación de habilidades empresariales y de emprendimiento a través de la asistencia técnica individual y capacitaciones (esto considera, entre otros, visitas de campo, giras técnicas y talleres).

Respecto a las valoraciones en temas de financiamiento y de inversión, tanto el programa PRODESAL como el PDTI manejan fondos que se asignan en función de la actividad de emprendimiento que se debe desarrollar, ya sea individual o colectiva. Además, existe la posibilidad de apalancar recursos desde el PDI. Finalmente, las valoraciones en temas de comercio y mercadeo y los apoyos correspondientes son entregadas por las asistencias técnicas y las ferias regionales<sup>27</sup> como mecanismos de articulación a los mercados.

Para el segmento comercial, la División de Fomento centra su acción en los servicios de asistencia técnica, que en el caso del SAT son entregados por profesionales adscritos a empresas consultoras, mientras que en las Alianzas Productivas la asistencia técnica es entregada por los profesionales de la empresa agroindustrial con la cual se establece una alianza. Los aspectos de valoración del modelo de negocios, el análisis de la cadena, las iniciativas de cabildeo y la sensibilización del sector agroindustrial, así como el intercambio de información y conocimiento son áreas de servicios consideradas por el SAT y Alianzas Productivas, pero que son entregadas por otras unidades de la División. Desempeñan un papel de asesor o complementario y son los especialistas por rubros, el Plan Nacional de Seminarios y la articulación con otras instituciones especializadas (por ejemplo, la ODEPA).

Las áreas de servicios vinculadas con el desarrollo de habilidades empresariales y de emprendimiento, la valoración de financiamiento e inversiones, las alianzas, el fortalecimiento de vínculos con las empresas y el mercado, la valoración de comercio y el mercadeo reciben apoyo directamente desde el SAT y las Alianzas Productivas a través de la modalidad SAT Emprendedor y SAT Consultoría, así como a través del convenio que se

<sup>27</sup> Es una feria o exhibición de empresas campesinas que se realiza anualmente con el principal propósito de servir de plataforma comercial y de negocios para las empresas y rubros participantes. Esta feria es financiada principalmente por el INDAP.

CUADRO 7

**Principales estrategias e instrumentos**

Áreas de servicio	Programas	Estrategias e instrumentos
1. Valoración de modelos de negocios	AP, SAT	Apoyo de los especialistas de rubros de la División de Fomento.
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena	AP, SAT	Articulación con ODEPA. Apoyo de los especialistas de rubros de la División de Fomento.
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	AP, SAT, PRODESAL, PDTI	Modalidad SAT Emprendedor. Asistencia técnica y capacitación.
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas	AP, SAT	Seminarios nacionales con la industria alimenticia.
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	AP, SAT	Contrato de asistencia técnica y comercialización entre productores y la agroindustria o mayoristas/minoristas. Modalidad SAT Emprendedor.
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	AP, SAT, PRODESAL, PDTI	Articulación con el PDI e instrumentos financieros de corto y largo plazo de la División de Asistencia Financiera <sup>28</sup> . Modalidad SAT Emprendedor.
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	AP, SAT, PRODESAL, PDTI	Apoyo de los especialistas de rubros de la División de Fomento. Asistencia técnica y capacitación. Participación en ferias regionales.
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto		
9. Diseño de políticas y estrategias		
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	AP, SAT	Plan Nacional de Seminarios. Modalidad SAT Consultoría.
11. Intercambio de información y de conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	AP, SAT	Plan Nacional de Seminarios. Modalidad SAT Consultoría.

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

establece entre los productores y la agroindustria. En ambos programas también se establece un plan de inversiones y de financiamiento.

En el Cuadro 7 se ofrece una presentación esquemática de lo descrito anteriormente.

### Capacidades vigentes relacionadas con los servicios específicos que ofrece la institución y su importancia relativa

Para realizar la priorización sobre la importancia relativa del servicio en relación con el financiamiento/ingresos generados, se tomó en cuenta la

asignación presupuestaria vinculada a las áreas de servicios, los servicios directos que maneja la División, los servicios o acciones complementarias que realiza el INDAP y que permiten apoyar los programas vinculados a los agronegocios, las áreas de servicios cubiertas con articulación con otras instituciones y otras acciones que no son consideradas en el marco legal del INDAP. En el Cuadro 8 se indica el presupuesto del año 2012 de la División de Fomento en función de las áreas de servicios señaladas anteriormente.

No se dispone de información para indicar con una precisión numérica la asignación de personal según las áreas de servicio establecidas en los términos de referencia del estudio. El Cuadro 9 relaciona la importancia relativa de los servicios con el nivel de capacidades institucionales, observándose que los recursos disponibles en el INDAP están cali-

<sup>28</sup> La articulación con los instrumentos financieros se promueve entre los usuarios de Alianzas Productivas y el SAT.

CUADRO 8  
Presupuesto del año 2012 en millones de USD

Programas	Áreas de servicios	Millones de USD
SAT	3,5,6,7	20
AP	3,4,5,6,7	14
PRODESAL	3,6,7	46
PDTI	3,6,7	23
Otros programas	1,2,10,11	No existe información

Fuente: elaboración propia de acuerdo con las cifras del INDAP.

CUADRO 9  
Importancia relativa de los servicios y nivel de capacidades

Áreas de servicio	Importancia relativa del servicio en relación con el financiamiento/ingresos generados (en orden de prioridad del 1 al 11; 1=más fondos asignados, 11=área a la que se proporcionan menos servicios)	Nivel de capacidad (1=ninguna, 2=básica, 3=moderada, 4=avanzada)
1. Valoración de modelos de negocios	3	4
2. Actividades relacionadas con análisis de la cadena de valor	4	4
3. Actividades relacionadas con la construcción de habilidades empresariales y emprendedoras	1	4
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas	6	4
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	9	3
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	2	4
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	5	4
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	7	3
9. Preparación de publicaciones sobre políticas y estrategias	11	3
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	10	3
11. Intercambio de información y de conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	8	3

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

ficados, preparados y son suficientes para atender sus mandatos, tal como se aprecia en el cuadro.

### 3.2 DESEMPEÑO DE LA ORGANIZACIÓN Desempeño de la institución

El actual desempeño institucional de la División de Fomento se visualiza en el Cuadro 10 a partir de la presente sistematización de la aplicación de la metodología de fortalezas, oportunidades,

debilidades y amenazas (FODA). Cabe destacar la fortaleza institucional alcanzada por la División (que se refleja en el diseño y aplicación de instrumentos), las alianzas interinstitucional establecidas para optimizar la intervención y la focalización de los servicios, así como también poder contar con un contingente de profesionales y equipos directivos especializados en este sector. Esta fortaleza institucional permite aprovechar



CUADRO 10

**Desempeño institucional desde el análisis FODA**

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada instrumento cuenta con reglamentos y procedimientos; la información de los instrumentos está disponible en el sitio web institucional del INDAP</li> <li>2. Se han establecido alianzas estratégicas con municipios para la ejecución de los Oprogramas de desarrollo local y territorial indígena y con la agroindustria para encadenar productivamente a los agricultores, tanto a mercados nacionales como para la exportación</li> <li>3. Se cuenta con una oferta de consultores externos (personas naturales o jurídicas) que cumplen un papel estratégico y de gran relevancia en el impacto que finalmente pueda lograr el INDAP en la agricultura familiar</li> <li>4. Se cuenta con un equipo técnico de expertos quienes establecen los lineamientos técnicos en determinadas materias agropecuarias, que luego son entregados a través de los consultores de terreno, los cuales son la contraparte directa de los usuarios que atiende el INDAP</li> <li>5. Se cuenta con una ley presupuestaria anual financiada al 100 % por el fisco, lo que permite programar intervenciones de mediano y largo plazo; este presupuesto está incluido dentro del asignado al Ministerio de Agricultura</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consultores de calidad heterogénea, lo que provoca una diversidad de resultados</li> <li>2. Falta un sistema de certificación de los asistentes técnicos y validados por organismos competentes</li> <li>3. Rigidez administrativa de la norma en los programas</li> <li>4. Aún no se cuenta con un sistema simplificado de indicadores técnicos para el seguimiento, medición de resultados e impacto</li> <li>5. La duplicidad de recursos destinados a asesoría técnica e inversión con otras instituciones de fomento público</li> </ol>
Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporación de profesionales con experiencia y capacidades empresariales a la institución, especialmente la División de Fomento</li> <li>2. Se cuenta con la información por segmento del número de usuarios (género, etnia, territorio, estado de desarrollo)</li> <li>3. Existe un soporte informático y conectividad de todas las regiones del país que permite llevar el registro de usuarios y demandas favoreciendo la entrega del servicios y certificación de usuarios</li> <li>4. Convenio INDAP-CIREN<sup>29</sup> sobre georreferenciación y cubierta regional digital de ortoimágenes</li> <li>5. Cobertura territorial de INDAP, especialmente de las oficinas de agencias de área, que son la encargadas de dar a conocer y entregar los servicios de la División de Fomento a los usuarios</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de incentivos a los buenos consultores externos que los hace migrar a la agricultura empresarial exportadora</li> <li>2. Pérdida de presencia institucional en los programas articulados por los municipios con lo que se pierde el foco del emprendimiento</li> <li>3. Por razones coyunturales, un actuar o priorización de acciones sobre rubros de baja rentabilidad, por lo que el incentivo termina siendo el ingreso y no la venta de los productos</li> <li>4. Mayor atención a sectores de subsistencia, por lo que se pierde el sentido productivo ya que aquí es necesario resolver necesidades básicas</li> <li>5. Temor a la formalización por parte de los agricultores, que temen perder beneficios sociales, y a la fiscalización del SII, lo que disminuye el interés de participar en los programas</li> </ol>

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas a informantes clave.

las oportunidades presentes y contrarrestar las amenazas de manera significativa.

En 2011, el INDAP atendió a 168 569<sup>30</sup> agricultores. El presupuesto asignado a la institución fue de 388 millones de USD, de los cuales fueron ejecutados 367, es decir, un 94,5 %. La parte corres-

pondiente a los gastos por concepto de dotación de personal es de un 14 %. En los Cuadros 11 y 12 se destacan las inversiones en servicios y las coberturas de estos, diferenciados por segmento de usuarios, para el año 2011.

### Relevancia de la institución

El accionar de INDAP a través de la División de Fomento reconoce la alta heterogeneidad del sector, el significativo número de explotaciones en manos de los pequeños productores y la diversidad agroecológica donde se encuentran distribuidos sus sistemas productivos.

En términos productivos, la pequeña agricultura familiar presenta los siguientes porcentajes de participación:

- un 44 % del volumen producido en cultivos anuales

<sup>29</sup> El CIREN es una institución que proporciona información de recursos naturales renovables y que ha logrado reunir la mayor base de datos georreferenciada de suelos, recursos hídricos, clima, información frutícola y forestal que existe en Chile, además del catastro de la propiedad rural.

<sup>30</sup> De los 168 560 usuarios atendidos: 118 762 usuarios fueron atendidos por la División de Fomento; 46 786 usuarios por la División de Asistencia Financiera; 3 012 usuarios a través de convenios específicos con organizaciones campesinas.

CUADRO 11

**Presupuesto y n.º de usuarios del segmento comercial atendidos en 2011**

Programas	Monto (en miles de USD)	Usuarios	Observaciones
SAT	20 000	11 280	En el año 2010 la cobertura fue de 18 000 productores, de los cuales 7 000 fueron reorientados a los segmentos vulnerables el año 2011.
AP	6 627	4 233	Participan 50 empresas agrocomerciales.

Fuente: datos del INDAP (2011).

CUADRO 12

**Presupuesto y n.º de usuarios del segmento vulnerable atendidos en 2011**

Programas	Monto (en miles de USD)	Usuarios	Observaciones
PRODESAL	40 202	71 845	De este total, 22 731 productores están en los segmentos de apoyo a los negocios.
PDTI	21 238	25 984	Familias ubicadas en 74 comunas.

Fuente: datos del INDAP (2011).

- un 45 % del volumen producido en hortalizas
- un 29 % del volumen producido en frutales
- un 41 % del volumen producido en uva vinífera
- un 42 % de la masa ganadera
- un 33 % de la masa de ovinos
- un 89 % de las cabezas de ganado caprino
- un 80 % de la producción apícola (miel)

En este contexto, la División de Fomento ha promovido el desarrollo agropecuario de la pequeña agricultura familiar a través de asesorías técnicas e inversiones. Otro eje central es el apoyo crediticio a través de la División de Asistencia Financiera. Estas líneas de intervención han contribuido a expresar el potencial productivo de los pequeños productores. Esto ha quedado demostrado en el plano de las inversiones durante el año 2011, en el que se entregaron 93 330 millones de USD distribuidos en el cofinanciamiento de 9 600 proyectos (riego, tractores, infraestructura, implementos agrícolas e invernaderos, entre otros).

En el contexto comercial cabe destacar que, desde el año 2010 hasta la fecha, se ha reforzado el apoyo comercial, especialmente a través del instrumento de Alianzas Productivas, obteniendo los agricultores beneficiados un aumento de sus utilidades hasta de un 30 % por el hecho de eliminar a los intermediarios. De la misma manera, los productores de hortalizas pudieron aumentar sus liquidaciones en un 20 % haciendo

llegar su producción directamente a la distribución minorista, en vez de vender a intermediarios o ferias locales.

Estos resultados dan cuenta de la importancia del INDAP y sus divisiones y de cómo estas han respondido a las demandas de los potenciales beneficiarios en función de los escenarios económicos, políticos y sociales de estos últimos 50 años en el país.

**Puesta en marcha acciones innovadoras**

El INDAP ha puesto en marcha una plataforma de servicios que permite responder a la demanda heterogénea de beneficiarios ubicados en diferentes territorios (suelos, climas, etnias, etc.), con diferente disposición de recursos humanos y productivos y diferentes grados de capitalización.

Esta plataforma combina la asignación de recursos reembolsables y no reembolsables, que en su mayoría son operados directamente a través de las oficinas agencias de área del INDAP. A partir de 2010, dicha plataforma refuerza la calidad de los servicios, impulsa la gestión comercial y establece una estrategia de fomento productivo hacia los sectores más vulnerables a partir del desarrollo de capacidades emprendedoras.

La articulación financiera se prioriza con los segmentos comerciales a partir de los usuarios que participan del SAT y Alianzas Productivas. Estos productores son a su vez segmentados en función de dos criterios, la dotación de recursos (por ejem-

plo, superficie dedicada al rubro o número de vientres) y el nivel de gestión (por ejemplo, rendimientos en toneladas/hectárea, litros/vaca/año) dando tres niveles básicos, intermedios y avanzados. Los segmentos más vulnerables que atienden el PRO-DESAL y el PDTI se vinculan principalmente a los incentivos o líneas de microcréditos.

Otro aspecto innovador es la instalación de una estructura operativa y administrativa ágil, como la simplificación de procesos (diagnóstico y planificación) y la flexibilidad en conformación y tamaño de unidades operativas. La clave de la intervención ha sido el proceso de segmentación de usuarios, lo que permite focalizar y articular de manera eficaz.

A lo anterior se suma la incorporación de nuevas metodologías de transferencia, como son los seminarios nacionales de capacitación, las capacitaciones certificadas móviles, los días de campos y las giras tecnológicas. También se ha establecido un mejor control de gestión técnico y visión de negocio a través de un seguimiento técnico del INDAP en terreno y la instalación de un sistema informático para la operación y seguimiento.

Finalmente, hay que destacar la instalación de un mecanismo de control social a través de mesas de coordinación, conformadas por representantes de los usuarios, el consultor SAT y el INDAP.

### 3.3 VENTAJA COMPARATIVA INSTITUCIONAL

En el sector público, la única institución pública que tiene un mandato legal (establecido en la Ley Orgánica 18910) para atender a los pequeños productores familiares es el INDAP.

El INDAP se financia en su totalidad a través de la Ley de Presupuestos y maneja dos líneas de gastos: incentivos económicos reembolsables (créditos corto y largo plazo) e incentivos económicos no reembolsables. Esta es una asignación presupuestaria anual que permite proyectar programas en el mediano y largo plazo, especialmente en el área de la gestión empresarial y comercial, que es la que requiere mayor tiempo de acompañamiento hacia los pequeños productores.

Dada la extensión del país y los usuarios potenciales, el INDAP tiene una ventaja comparativa con respecto a otras instituciones (la CORFO, el Servicio de Cooperación Técnica —SERCO-TEC—, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social —FOSIS—, la CNR, el FIA y el INIA, principalmente) que es la de contar con una estructura organizacional descentralizada territorialmente. Posee 122 oficinas desplegadas en las 15 regiones del país, además de una Dirección Nacional ubica-

da en la capital. La nómina de funcionarios del servicio en el año 2011 fue de 1 432 entre directivos, profesionales, técnicos y administrativos.

Esto no significa que el INDAP y su División de Fomento no requieran articularse con otras instituciones especializadas. El INDAP promueve activamente las coordinaciones interinstitucionales con el objeto de generar una sinergia y potenciar la aplicación de sus instrumentos de fomento; un ejemplo de esto es la coordinación que se establece con la CNR o con el INIA para apoyar los programas de transferencia de tecnología.

La presencia en terreno y el contacto permanente del INDAP con los productores y sus organizaciones durante 50 años ha hecho que esta institución sea reconocida y valorada por el mundo rural como una instancia de soporte para apoyar los procesos productivos y comerciales.

En resumen, una institución con un mandato legal para atender exclusivamente a los pequeños productores familiares, financiada en su totalidad por el presupuesto fiscal, con una cobertura territorial en todo el país y que ya cumple 50 años de apoyo permanente a los productores, tiene ventajas comparativas únicas con respecto a otras instituciones.



## Capítulo 4

# Buenas prácticas institucionales, limitaciones y necesidades de desarrollo de capacidades

### 4.1 BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

Con base en las características de los beneficiarios (usuarios) que atiende el INDAP a través de los servicios de la División de Fomento y su relación con el entorno, se destacan a continuación las principales buenas prácticas institucionales:

- a. La instalación y aplicación de un **sistema de gestión y registro de información** que provee de antecedentes oportunos y confiables respecto a la caracterización de la ciudadanía atendida, de sus demandas efectuadas y de sus preferencias y necesidades. La institución cuenta con dos plataformas informáticas de registro de atención: una de atención ciudadana, en la cual se registran reclamos, consultas y sugerencias; y otra donde se registran las solicitudes de financiamiento (incentivos y créditos) de los pequeños productores y campesinos. Este sistema está disponible para todas las divisiones de la institución y la información generada permite a la División de Fomento realizar un chequeo permanente de la oportunidad y la accesibilidad de los usuarios a sus servicios.
- b. Otra buena práctica institucional es la obtención de **resultados de satisfacción de usuarios** a través de la aplicación de encuestas que recogen la percepción de los clientes sobre la calidad de la atención virtual y el servicio entregado. Esta información impacta directamente sobre las divisiones del INDAP y los servicios que entrega.
- c. En el ámbito de la operación se tiene como práctica institucional el **sistema de reporte de gestión de control en línea**, que da cuenta de la gestión institucional, gestión presupuestaria, indicadores comprometidos en la ley presupuestaria, indicadores de desempeño y otros indicadores relevantes para la gestión institucional. Además, permite registrar metas y compromisos por agencia de área y comuna en los principales programas del INDAP; por ejem-

plo, programas de asesorías técnicas, suelos, o emergencias agrícolas (entre otros), que son entregados por la División de Fomento. Se debe destacar que este sistema de reportes permite acceder a una información y movimientos presupuestarios actualizados todos los días y que permite a todos los funcionarios ver diariamente a través de la intranet el avance presupuestario y generar los reportes que sean solicitados por las autoridades correspondientes.

- d. La División de Fomento realiza de manera directa buenas prácticas institucionales asociadas al levantamiento de información que permite medir y evaluar el impacto y entregar orientaciones productivas mediante prácticas como la **encuesta de diagnóstico socioeconómica** a todos los usuarios de los programas PRODESAL y PDTI con la finalidad de establecer una línea base de su estado productivo, requerimientos de inversión y necesidades de articulación con otras instituciones. Para el segmento de usuarios de mayor tamaño comercial (SAT y Alianzas Productivas), se releva información a partir del diagnóstico respecto a su dotación de recursos productivos, nivel de gestión, preferencias y necesidades; esto se realiza mediante la elaboración de encuestas individuales en papel.
- e. En esta misma línea, la División de Fomento realiza la **identificación y caracterización de los usuarios pertenecientes a grupos vulnerables y de difícil focalización** para conocer sus demandas y así desarrollar bienes o servicios adaptados a sus necesidades específicas. Tanto el programa PRODESAL como el PDTI definieron tres segmentos de usuarios: autoconsumo y subsistencia, producción de excedentes para la venta y desarrollo de competencias emprendedoras. Estos se segmentan con base en el valor bruto de la producción (ingresos por ventas sumados a la valorización de la producción consumida e intercambiada) y al porcentaje de ventas.

- f. Otra buena práctica institucional que también se debe destacar es la **instalación de las oficinas móviles**, lo que ha permitido la atención en terreno a pequeños agricultores usuarios del INDAP. Este proyecto se inició a mediados de 2011 y ha atendido a un buen número de usuarios con problemas de ubicación geográfica o escasos recursos y que tienen dificultades para trasladarse a las oficinas de agencia de área; además, se ha ampliado la cobertura de atención de la División de Fomento. Estos vehículos se adecuaron con mesas y sillas, luz, computador notebook conectado al sitio web del INDAP, impresora y escáner, con el fin de brindar al pequeño productor agrícola y campesino una atención completa y de calidad.
- g. El uso de las **tecnologías de apoyo a la atención de usuarios/beneficiarios** se constituye en otra buena práctica institucional, porque ha permitido implementar y mejorar herramientas tales como: la Solicitud Única de Financiamiento (SUF); el Sistema de Créditos (SICRE); un sistema que permite el control del presupuesto y flujo de fondos de los pagos de transferencias (incentivos) y créditos de las operaciones; o un sistema administrativo de control de la cobranza judicial del INDAP que fue desarrollado en un 100 % en una interfaz web, por lo que se puede acceder a toda hora desde cualquier oficina del INDAP o desde las oficinas de los abogados externos de la institución. Además, la página web cuenta con una sección de información institucional, una plataforma de atención virtual, un sistema de televisión y una radio digital. Estas prácticas tienen incidencia en todo el ámbito institucional del INDAP.
- h. Finalmente, el INDAP ha ido incorporando la **generación de indicadores de resultados** que permiten medir el aporte, mejoras e impacto que tienen las tecnologías en la atención o entrega de servicios a los usuarios o beneficiarios del instituto. Cabe destacar un indicador asociado a medir el número de horas/persona destinados a la preparación de datos para la gestión crediticia, un indicador para medir el desfase de información para la gestión, un indicador para la validación de la identidad de los clientes y sus datos personales a través de la SUF y un indicador que permite disminuir el porcentaje de subsidios entregados a personas cuya identidad no corresponde.

## 4.2 FACTORES DE ÉXITO, LIMITACIONES EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL, IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS Y USO E IMPACTO DE LOS INSTRUMENTOS

### Factores de éxito

Los factores de éxitos asociados principalmente a la División de Fomento dan cuenta de que existe una coherencia institucional y de la División con la estrategia de desarrollo económico del país, donde el énfasis central es el desarrollo de capacidades competitivas de la pequeña agricultura familiar.

En relación al párrafo anterior, un factor de éxito en coherencia con la estrategia establecida es la entrega de asistencia técnica como eje central de la intervención a los usuarios, lo que permite coordinar las inversiones y el capital de trabajo que entregan los diferentes instrumentos de la División de Fomento y la División de Asistencia Financiera (créditos).

Otro factor de éxito es la segmentación de los usuarios en productores vulnerables y productores comerciales y su agrupación en rubros característicos de la pequeña agricultura familiar.

A partir de esta segmentación surge como factor de éxito la estructuración del servicio en dos modalidades de atención de usuarios, diferenciando aquellos que se encuentran en una etapa de menor evolución de negocio o requieren un apoyo más amplio en distintos ámbitos, de aquellos que requieren apoyos más especializados y definidos.

Dentro del proceso de atención a los usuarios o beneficiarios, destaca otro factor importante que es la instalación de un sistema nacional de seminarios que cumple con los objetivos de mejorar el capital humano en la agricultura familiar, reducir las brechas de conocimiento y aplicar tecnología (principalmente en sistemas de riego y maquinarias) a los agricultores atendidos por el INDAP.

En el plano de los usuarios o beneficiarios destaca como factor de éxito que estos reconocen una adecuada atención<sup>31</sup>, datos obtenidos a través de la aplicación de encuestas que recogen la percepción de los clientes sobre la calidad de la atención virtual y el servicio entregado.

<sup>31</sup> En el año 2011, el estudio *Encuesta de satisfacción de servicios públicos on-line* de la Facultad de Economía de la Universidad Central reconoció al INDAP entre los servicios públicos que entregan respuestas en línea satisfactorias a la ciudadanía, posicionándolo en el segundo lugar. El estudio evaluó a las 25 reparticiones públicas que tienen mayor contacto con el sistema económico y productivo nacional. El sondeo midió el tiempo de entrega y la calidad de las respuestas.

También se reconoce como factor de éxito el conocimiento y experiencia en el ámbito de la gestión empresarial y desarrollo de negocios agropecuarios de los profesionales del INDAP vinculados a la División de Fomento.

Por último, se destaca como factor de éxito el soporte informático con que cuenta el INDAP, el cual permite levantar demandas, realizar seguimiento y promover el uso de los programas de la División entre los usuarios. Aquí se puede destacar la puesta en marcha de un sistema de reporte de gestión de control<sup>32</sup> en línea que da cuenta de la gestión institucional, gestión presupuestaria, indicadores comprometidos en la Ley de Presupuestos, indicadores de desempeño y otros indicadores relevantes para la gestión institucional.

### Limitaciones

En el plano de las limitaciones que de alguna forma influyen en el trabajo de la División de Fomento están los aspectos geográficos, que limitan la conectividad e impiden optimizar el uso de las TIC en algunas localidades rurales.

Desde el punto de vista de la definición y aplicación de políticas, no existe una incorporación cabal en los planes operativos del enfoque territorial. Por ahora solo existe un acercamiento en función de algunos rubros, lo que dificulta incorporar una visión más sistémica al desarrollo productivo y comercial de los productores agrícolas y campesinos.

Un aspecto que impide mostrar con mayor fuerza la importancia de la inversión pública en este sector es que el INDAP al momento del estudio no contaba aún con una línea base<sup>33</sup> que permita medir el impacto de las intervenciones de los instrumentos del INDAP ya que las evaluaciones están asociadas a cobertura y ejecución presupuestaria principalmente.

El proceso de descentralización de las instituciones del Estado está aún en construcción, lo que impide que se produzca una efectiva articulación entre los servicios públicos y estamentos de los

gobiernos regionales y locales. Esta situación dificulta la adecuada coordinación entre la División de Fomento y las instituciones públicas en los ámbitos regional y local.

La División de Fomento se encuentra frente a una débil institucionalidad de las organizaciones campesinas en los ámbitos regional y local, con lo cual se desaprovecha la oportunidad de agilizar el levantamiento de demandas de los productores dada la ausencia de una red de organizaciones y se desperdicia la oportunidad de lograr una mayor cobertura de atención a los beneficiarios por partes de los instrumentos de la División.

### 4.3 ÁREAS PRIORITARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

En el área de la planificación y programación se ha identificado la necesidad de desarrollar y reforzar capacidades en temas de planificación estratégica y diseño de marcos lógicos, especialmente con funcionarios que operan en las oficinas de agencias de áreas. Además, asociado a temas de planificación, se requiere incorporar una visión territorial a la gestión de los instrumentos de la División de Fomento.

Otra área que asociada a los temas de planificación y que debe ser considerada o incorporada en el fortalecimiento de capacidades es la gestión del riesgo climático para prevenir o adecuarse a los efectos del cambio climático que están impactado en el país, así como también hacer frente a las catástrofes naturales que se dan en las zonas rurales cuya ubicación geográfica las hace más vulnerables (volcanes, invierno altiplánico, zonas desérticas, etc.).

En temas relacionados con el área de apoyo a los emprendimientos y desarrollo de agronegocios, surge la necesidad de generar capacidades en temas asociados con la gestión comercial, tanto para profesionales del INDAP como para profesionales de las empresas consultoras.

También es necesario reforzar el papel técnico del INDAP, especialmente de los profesionales vinculados a la División de Fomento, para lo cual es necesario ampliar el conocimiento de los rubros principales de la agricultura familiar y sus mercados, lo que permitirá contar con una mayor comprensión de los constantes cambios tecnológicos que son necesarios incorporar en este sector.

Finalmente, se requiere impulsar un programa de gestión pública que entregue herramientas o metodologías, que permita optimizar el trabajo conjunto con los gobiernos regionales, que promueva alianzas con agentes territoriales públicos

<sup>32</sup> Además permite registrar metas y compromisos por agencia de áreas y comunas en los principales programas del INDAP, como por ejemplo los programas de asesorías técnicas, suelos, emergencia agrícolas entre otros. Todos los funcionarios a través de la intranet pueden ver diariamente el avance presupuestario y generar los reportes que les sean solicitado por autoridades regionales.

<sup>33</sup> La instalación de la línea base se planificó para el año 2012. En el momento en que se realizó el estudio se encontraba en proceso de licitación.

y privados, que apoye el desarrollo de la responsabilidad social y que promueva el fortalecimiento de la participación campesina a través del diálogo social.

#### **4.4 SENDA DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL**

Un aspecto central de la senda de desempeño institucional es mejorar la calidad de los servicios y cobertura de estos como base del apoyo de la capacidad competitiva de la agricultura familiar, centrado especialmente en el área comercial.

Para esto, la División de Fomento asumirá con mayor especialización los temas comerciales donde está presente la agricultura familiar con el objeto de acortar la brecha de intermediación y/o mejorar las condiciones en que esta se realiza, logrando una mayor agregación de valor a los productos dado que existe una importante cantidad de intermediarios informales que no agregan ventajas competitivas a los productos que les entregan los productores, lo que tiene un impacto relevante en el precio transado y en la rentabilidad final del pequeño agricultor usuario del INDAP.

En este sentido, la División focalizará la generación de habilidades y la incorporación de metodologías participativas que permitan establecer relaciones de confianza entre grandes y pequeños productores (y, por supuesto, entre ellos y el ente público) y que faciliten el intercambio comercial en condiciones de satisfacción para ambas partes.

Esto significará aumentar la presencia de los profesionales del INDAP y de las empresas consultoras en terreno y así empoderar a los agricultores en la posibilidad real de acceder a cadenas que sienten muy lejanas, demostrando que constituyen una alternativa real gracias a las estrategias para mejorar, por ejemplo, la rentabilidad de cada agricultor.

Finalmente, se establecerá un sistema de información que permita consolidar la relación oferta-demanda, que apoye la construcción de la oferta productiva en función de los volúmenes requeridos y las exigencias de calidad de los mercados.

#### **4.5 ÁREAS POTENCIALES PARA EL APOYO DE LA FAO Y EL IICA**

El papel que pueden desempeñar la FAO y el IICA para fortalecer el apoyo al desarrollo de los agronegocios de la agricultura familiar debe ser complementario a las áreas definidas en el apartado 4.3 donde se señalan las prioridades que se requieren para el fortalecimiento de las capacidades de la División de Fomento, especialmente.

Un primer aspecto donde la FAO y el IICA pueden desempeñar un papel significativo de apoyo es en la construcción de un marco conceptual que permita incorporar la visión territorial en los procesos de planificación y programación.

Otro papel de interés que se debe considerar, dada la experiencia de ambas instituciones, es el apoyo a nuevas modalidades de intervención y extensión agrícola, con el objetivo de optimizar los programas de asistencia técnica y transferencia de conocimiento hacia los beneficiarios.

Un tercer tema de interés es el desarrollo de capacidades técnicas asociadas a lograr un manejo más sostenible de la producción con el objetivo de disminuir los costos y aumentar los ingresos.

Una cuarta área que se puede requerir de la FAO y el IICA y que es de suma importancia para la División de Fomento, son las acciones asociadas al desarrollo de capacidades comerciales de sus beneficiarios, por lo cual sería interesante realizar una revisión de los actuales programas vinculados a temas comerciales con el fin de incorporar metodologías que refuercen la gestión comercial que se entrega a través de los instrumentos de la División.

También sería importante recibir cooperación técnica internacional en temas relacionados con el cambio climático, cuyos efectos se han hecho sentir con fuerza en algunas regiones del país; además de esta ayuda, la vulnerabilidad de algunos territorios rurales hace necesario instalar un sistema que permita incorporar la dimensión de la gestión del riesgo climático en los procesos de planificación.

Finalmente, la promoción de iniciativas asociativas que permitan mejorar los procesos productivos y comerciales es un tema que requiere mucho desarrollo en la agricultura familiar, especialmente en el área del desarrollo cooperativo. Existe un déficit institucional de capacidades en el plano de las cooperativas, tema que podría ser considerado en futuros programas de cooperación con la FAO y el IICA.



# Bibliografía

- Facultad de Economía de la Universidad Central. 2011. *Encuesta de satisfacción de servicios públicos on-line*. Santiago de Chile.
- IICA, ODEPA e INDAP. 2006. *Pequeña agricultura en Chile: rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación*. Santiago de Chile.
- INDAP. 1993. Ley Orgánica n.º 18910: Fiscalía. Santiago de Chile.
- INDAP. 1994a. *Camino al 2000: lineamiento estratégico*. Santiago de Chile.
- INDAP. 1994b. *Memoria institucional de INDAP del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Marzo 1990-Marzo 1994*. Santiago de Chile.
- INDAP. 1996. *Memoria institucional*. Santiago de Chile.
- INDAP. 2000. *Memoria institucional*. Santiago de Chile.
- INDAP. 2002. *Balance de gestión integral - Año 2002*. Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- INDAP. 2003a. *Balance de gestión integral - Año 2003*. Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- INDAP. 2003b. Resolución exenta n.º 075 por la que se aprueba una nueva organización administrativa del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Santiago de Chile.
- INDAP. 2004a. *Balance de gestión integral - Año 2004*. Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- INDAP. 2004b. *INDAP en cifras. 2000-2004*. Santiago de Chile.
- INDAP. 2005. *Balance de gestión integral - Año 2005*. Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- INDAP. 2011a. Resolución exenta n.º 010574, de 12 de febrero de 2011, por la que se aprueban normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local. Santiago de Chile.
- INDAP. 2011b. Resolución exenta n.º 37618, de 15 de abril de 2011, por la que se aprueban normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Alianzas Productivas. Santiago de Chile.
- INDAP. 2011c. Resolución exenta n.º 167342, de 28 de noviembre de 2011, por la que se aprueban normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local. Santiago de Chile.
- INDAP. 2012a. Resolución exenta n.º 006283, de 26 de enero de 2012, por la que se aprueban normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Servicio de Asesoría Técnica. Santiago de Chile.
- INDAP. 2012b. *Hitos de gestión - Año 2011*. Santiago de Chile.
- MINAGRI. 2010. Ley de Presupuestos. INDAP, Santiago de Chile.
- MINAGRI. 2011. Ley de Presupuesto. INDAP, Santiago de Chile.
- MINAGRI. 2012. Ley de Presupuesto. INDAP, Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. 2012. Ficha de definiciones estratégicas año 2012-2014 (Formulario A1). Santiago de Chile.
- OCDE. 2008. Examen OCDE de políticas agrícolas: Chile 2008. París
- ODEPA-INDAP. 2005. *Agricultura chilena: características sociales de los productores según tipología, sexo y localización geográfica*. Documento de trabajo n.º 9. Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- Piñones Vázquez, S., Acosta Ávila, L. A. y Tartanac, F. 2006. *Alianzas productivas en agrocadenas: experiencias de la FAO en América Latina*. FAO, Santiago de Chile.



## Anexo

# Personas entrevistadas

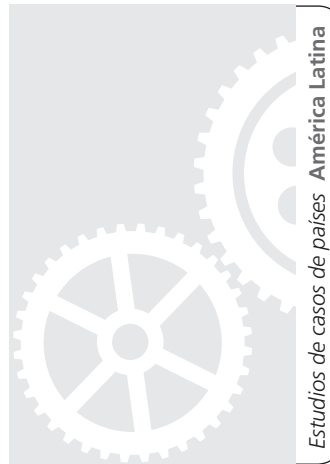
Fecha	Persona	Posición, organización y contacto	Observaciones
21/03/12	Juan Francisco Serón	División de Gestión Estratégica, INDAP Santiago de Chile	
18/04/12	Ramón Arrau	Jefe de la División de Fomento, INDAP Santiago de Chile.	
18/04/12	Débora Constenla	Jefa Depto de Gestión, División de Fomento, INDAP Santiago de Chile.	
03/05/12	Gloria Paredes	Representante Legal de la Empresa Asistencia Técnica, Asistencia en Gestión y Servicios Integrales (AGCI), Programas del INDAP Palmilla	Empresa ubicada en la Región de O'Higgins, comuna de San Fernando, comuna de Palmilla, comuna de Santa Cruz
08/05/12	Juan Carlos Márquez	Consultor Asistencia Técnica, Programas del INDAP Santiago de Chile	Consultor atiende en la Región Metropolitana, comuna de María Pinto
15/05/12	Bernabé Tapia	Profesional ODEPA, Departamento de Información Agraria Santiago de Chile	
16/05/12	Fabián Rojas Lagos	Secretaría Ejecutiva de Promoción de Exportaciones, PROCHILE Santiago de Chile	
17/05/12	Carlos Quezada Guerrero	Coordinador Fondo de Innovación para la Competitividad, Fundación para la Innovación Agraria Santiago de Chile	Fundación para la Innovación Agraria, servicio dependiente del Ministerio de Agricultura
17/05/12	Gonzalo Cortes	Jefe Fondo de Innovación para la Competitividad, Fundación para la Innovación Agraria. Santiago de Chile	
23/05/12	Daniel Rebolledo	Presidente de la CAMPOCOP Santiago de Chile	
23/05/12	Juan Corvalan	Presidente de la UNAF Santiago de Chile	
23/05/12	Olga Gutiérrez	Presidenta Confederación Nacional Campesina, UOC Santiago de Chile	
30/05/12	Leonardo Cáceres	División de Gestión Estratégica, especialista en gestión presupues- taria, INDAP Santiago de Chile Fono: 562-6908113	

Fecha	Persona	Posición, organización y contacto	Observaciones
05/06/12	Daniela Encalada	Asesora de proyectos, CAMPOCOP Santiago de Chile	
05/06/12	Catalina Fernández	Directora del Área Jurídica, CAMPOCOOP Santiago de Chile	
05/06/12	Gisela Valenzuela	Profesional del Área de Gestión, CAMPOCOOP Santiago de Chile	
06/06/12	Andrés Catillo	Gerente General, CAMPOCOOP Monte Patria	Productor usuario del INDAP Región de Coquimbo, comuna de Monte Patria
06/06/12	Pablo Altamirano	Vicepresidente, CAMPOCOOP Frutillar	Productor usuario del INDAP Región de Los Lagos, comuna de Frutillar.
12/06/12	Mario Aguilar Díaz	Productor de hortalizas Comuna Lampa, sector lo Vargas	
12/06/12	Marco Aguilar Figueroa	Productor de hortalizas Comuna Lampa, sector lo Vargas	
12/06/12	Rubén Vera Tamayo	Productor de hortalizas Comuna Lampa, sector lo Vargas.	
19/06/12	Bárbara Torres	Jefa de la Agencia de Área de Curepto, INDAP Región del Maule	



## APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

### Análisis del modelo institucional de Chile



El sistema agroalimentario está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura y al cambio de los patrones de consumo en pos de alimentos inocuos, de calidad, y producidos de forma responsable para con la sociedad y el medioambiente. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que se involucren en el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Por esta razón, durante la última década, muchos MAG han establecido Unidades de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y de coordinación. Para funcionar bien, estas Unidades deben tener un mandato claro y estar equipadas con suficientes recursos financieros y personal cualificado, familiarizado con enfoques agroindustriales actuales (programas de agrocadenas, agricultura sustentable, alianzas público-privadas y agricultura por contrato). No obstante, esta situación ideal ocurre raramente, sobre todo porque se requiere un cambio de mentalidad para trascender la visión productivista, y avanzar hacia un enfoque de la granja a la mesa, que incluya aspectos de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento.

La FAO ha realizado una encuesta en 71 países y ha analizado 21 estudios de caso en África, Asia y América Latina para conocer más sobre estas Unidades de Agronegocios. El objetivo principal ha sido extraer lecciones y buenas prácticas para orientar a los países miembros sobre cómo establecer y operar Unidades de Agronegocios que funcionen adecuadamente. Esta serie de estudios de casos monográficos presenta lo aprendido sobre estas Unidades y otras respuestas institucionales para reforzar el compromiso público con el desarrollo agroindustrial y de los agronegocios.