



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**INDAP: ¿SU NORMATIVA RECOGE LAS NUEVAS DEMANDAS DEL AGRO
PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA?**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

GABRIELA JACQUELINE CASTILLO CELEDÓN

**PROFESOR GUIA:
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
MARCELA AEDO AEDO
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA**

**SANTIAGO DE CHILE
MARZO 2011**



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**INDAP: ¿SU NORMATIVA RECOGE LAS NUEVAS DEMANDAS DEL AGRO
PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA?**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

GABRIELA JACQUELINE CASTILLO CELEDÓN

PROFESOR GUIA:
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN

MIEMBROS DE LA COMISION:
MARCELA AEDO AEDO
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA

SANTIAGO DE CHILE
MARZO 2011

RESUMEN

En las últimas décadas, en el mundo se han producido importantes cambios y transformaciones en la agricultura, así como en la conceptualización de la ruralidad. Estos cambios han generado nuevos modelos de desarrollo cuyas directrices básicas convergen hacia una dimensión territorial en que se reconoce un mundo rural más allá de la sectorialidad agrícola, en el cual, la agricultura coexiste y se complementa con otras actividades productivas. Paralelamente, la actividad agropecuaria del país ha presentado un importante crecimiento, aumentando su importancia dentro del PIB nacional, el cual ha sido liderado por las medianas y grandes empresas; las micro empresas que, constituyen el 95% de las explotaciones agrícolas, disminuyeron su aporte en 6 puntos porcentuales entre 1997 y el 2007 (INDAP, 2009).

Estas realidades llevan a preguntarse sobre la capacidad de la institucionalidad nacional para permitir o ayudar a la pequeña agricultura a integrarse a estos nuevos escenarios. En este contexto la presente investigación establece la siguiente hipótesis: *“La actual legislación del INDAP –órgano encargado del desarrollo y fomento de la pequeña agricultura nacional- le impide adecuar su actuar hacia las nuevas visiones de desarrollo y necesidades de los pequeños productores agrícolas, entabando el desarrollo del sector.”*

Para determinar la validez de esta suposición, se desarrolló un esquema de análisis que permitiera identificar la (in)existencia, en la legislación del INDAP, de normas que limiten o rigidicen su actuar. Para esto, mediante la revisión bibliográfica y legislativa, se realizó un estudio de los principales cambios y nuevos modelos del sector y de la legislación del Instituto en cuanto su origen, objeto y beneficiarios; posteriormente, se buscó determinar cómo los cambios y la legislación inciden en el rol del INDAP, para lo cual se describió el escenario actual y se elaboró una matriz FODA que permitiera determinar los principales riesgos, amenazas, potencialidades y desafíos que presenta hoy el INDAP.

De este análisis se concluyó la existencia de ciertos nodos en la actual normativa del Instituto, los cuales lo limitan para adecuarse a las nuevas realidades y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura. Así, se observa que su estructura sectorial le impide potenciar la diversidad de usos del territorio rural y, los criterios utilizados para la determinación de su población objetivo no se condicen con la realidad de los pequeños agricultores ni poseen una concordancia con otros organismos públicos de fomento.

Dado lo anterior, en la presente investigación propone una modificación estructural del INDAP, transformándolo en un Instituto de Desarrollo Rural y Agropecuario, en que se enfatice una mirada integral y sostenible de los territorios rurales y agrícolas. También, se plantea actualizar y variar los criterios de determinación de su población objetivo y; además, dada la heterogeneidad de los beneficiarios, se propone que en atención a los resultados censales se efectúen subclasificaciones que permitan adecuar y evaluar los instrumentos de fomento.

ABSTRACT

En las últimas décadas, en el mundo se han producido importantes cambios y transformaciones en la agricultura, así como en la conceptualización de la ruralidad; estos cambios han generado nuevos modelos de desarrollo cuyas directrices básicas convergen hacia una dimensión territorial en que se reconoce un mundo rural más allá de la sectorialidad agrícola. En este contexto, el presente estudio tiene por objeto determinar si la normativa actual del INDAP –órgano encargado del desarrollo y fomento de la pequeña agricultura en Chile- tiene la capacidad para interpretar la realidad y adecuar su actuar hacia las nuevas visiones de desarrollo o, por el contrario, entraba el desenvolvimiento de la pequeña agricultura nacional. Para este objetivo, mediante el análisis, por una parte, de los principales cambios que ha experimentado el mundo del agro y los modelos de desarrollo que se han ido implementado y, por otra, la normativa del INDAP en cuanto a su objeto y población objetivo, se elaboró un análisis cualitativo en base a una matriz FODA que permitió identificar las principales limitaciones que presenta la legislación actual. En este sentido este artículo detecta la existencia de importantes nodos en la normativa del Instituto, por lo cual finaliza realizando algunas propuestas de modificación legal que permitan a este organismo adaptar su actuar a los nuevos contextos económicos sociales del sector rural, especialmente a los pequeños productores rurales.

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION..... | 8 |
| 2.- Objetivos y Aproximación Metodológica..... | 12 |
| 1.- Objetivo General..... | 12 |
| 2.- Objetivos Específicos: | 12 |
| 3.- Aproximación Metodológica..... | 12 |
| CAPITULO I: ANTECEDENTES CONTEXTO DEL SECTOR AGRÍCOLA..... | 14 |
| 1.- CAMBIOS EN EL MUNDO DEL AGRO | 14 |
| 1.1.- Apertura comercial y Globalización | 14 |
| 1.2.- Cambios en la Demanda y en los Niveles de Agroindustrialización | 16 |
| 1.3.- Tendencia a la Concentración Poder de Compra | 16 |
| 1.4.- Ampliación del Mundo Rural | 17 |
| 1.5.- Escenario Científico – Tecnológico | 18 |
| 1.6.- Cuidado del Medio Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales..... | 20 |
| 1.7.- Efectos del Cambio Climático | 21 |
| 2.- DESARROLLO Y TENDENCIAS DEL SECTOR AGRICOLA | 22 |
| 2.1.- Surgimiento De La Institucionalidad Agrícola..... | 22 |
| 2.2.- Modelo Desarrollista: Sustitución De Importaciones..... | 22 |
| 2.3.- Modelo Neoliberal: Apertura de las Economías..... | 25 |
| 2.4.- Crecimiento con Equidad..... | 28 |
| 3.- MODELOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA: | 30 |
| 3.1.- Multifuncionalidad Agrícola..... | 30 |
| 3.2.- La Nueva Ruralidad | 32 |
| 4.- CONCLUSIONES PREVIAS | 35 |
| CAPITULO II: EL INDAP Y SUS CAMBIOS LEGISLATIVOS | 36 |
| 1.- NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL INDAP..... | 36 |
| 1.1.-Antecedentes..... | 37 |
| 1.2.- Ley de Reforma Agraria 15.020 | 38 |
| 1.3.- Ley de Reforma Agraria 16.640 | 38 |
| 1.4.- Ley 18.910: nuevo Estatuto Orgánico del indap..... | 39 |
| 1.5.- Ley modificatoria N °19.213..... | 40 |

| | |
|---|----|
| 2.- DESARROLLO Y EL INDAP | 42 |
| 2.1.- Evolución del Objeto del INDAP..... | 42 |
| 2.2.- Objeto del Indap y la Realidad del Sector Agrícola..... | 48 |
| 3.- EL INDAP Y LA PEQUEÑA AGRICULTURA | 52 |
| 3.1.- Criterios de Determinación de la Pequeña Agricultura en Latinoamérica | 52 |
| 3.2.- Criterios de Determinación de la Pequeña Agricultura en Chile | 55 |
| 3.3.- Criterios INDAP | 58 |
| 3.4.- INDAP y la Realidad de la Pequeña Agricultura | 63 |
| 4.- CONCLUSIONES PREVIAS | 66 |
| CAPITULO III: ANALISIS CUALITATIVO DEL INDAP | 70 |
| 1.- ESTADO DEL ARTE (Grafica N°1) | 70 |
| 1.2.- Espacio Rural..... | 73 |
| 1.3.- Sector Agrícola | 74 |
| 2.- Matriz FODA..... | 76 |
| 2.1.-Potencialidades (Fortaleza y Oportunidades) | 77 |
| 2.2.- Limitaciones (Debilidades y Amenazas)..... | 77 |
| 2.3.- Niveles de Riesgo (Fortalezas y Amenazas) | 78 |
| 2.4.- Desafíos (Debilidades y Oportunidades) | 78 |
| 3.- PROPUESTAS | 79 |
| 3.1.- Creación de un Instituto de Desarrollo Rural y Agropecuario | 79 |
| 3.2.- Modificación de la Ley del INDAP | 81 |

INDICE TABLAS Y GRAFICOS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Explotaciones VBP Menor 2400 UF Y su Relación con los Mercados.... | 16 |
| Tabla 2: Aplicación Tecnológica en la Empresa Agrícola | 20 |
| Tabla 3: Concentración de la Tierra en 1955..... | 24 |
| Tabla 4: Comparativa del INDAP en el Tiempo | 41 |
| Tabla 5: Evolución Objeto INDAP según su Ley en relación al Contexto Social ... | 47 |
| Tabla 6: Heterogeneidad de la Pequeña Agricultura | 50 |
| Tabla 7: Criterios de Selección | 56 |
| Tabla 8: Distribución y Participación de Explotaciones agrícolas | 57 |
| Tabla 9: Características Básicas Pequeña agricultura..... | 58 |
| Tabla 10: Evolución Población Objetivo y sus Criterios de Determinación | 62 |
| Tabla 11: Explotaciones Usuarias del Indap..... | 63 |
| Tabla 12: Cumplimiento Criterios Económicos por Tramo VBP..... | 64 |
| Tabla 13: Realidad Pequeña Agricultura | 74 |
| Tabla 14: Comparativa: Estado Actual v/s Propuesta..... | 84 |

INTRODUCCION

En las últimas décadas, en el mundo se han producido importantes cambios y transformaciones en la agricultura, así como en la conceptualización de la ruralidad. Al respecto el PNUD, en su informe sobre Chile Rural del 2008, plantea que lo rural ha cambiado tanto que ya casi no lo reconocemos con ese nombre. Para verlo necesitamos un nuevo enfoque, un nuevo lenguaje, una nueva forma de medirlo.

En torno a estas transformaciones, el análisis de los resultados del censo agropecuario 2007, (INDAP, 2009), nos permiten encontrar algunos cambios en los atributos y condiciones de los agricultores: i) el *rol multiactivo* de la agricultura: muchos casos sólo un porcentaje de los ingresos familiares provienen de la agricultura ii) *el lugar de residencia de los agricultores*: los avances en tecnología y transportes permiten que una persona pueda trabajar en el campo y vivir en algún pueblo cercano y iii) *el trabajo directo de la tierra*: una proporción considerable de micro empresas agrícolas (miradas en relación a su producción) contratan administradores.

Paralelamente, la actividad agropecuario ha presentado un importante crecimiento, aumentando su importancia dentro del PIB nacional, entre el año 1997 y 2007 experimentó un alza de 64%, lo que implica una tasa anual de crecimiento promedio de un 5%. Sin embargo, al efectuar un análisis más detallado, nos encontramos con que el crecimiento ha sido liderado por las medianas y grandes empresas, que durante dicho período han aumentado su participación en el valor bruto de la producción de un 26 a un 40% mientras que las micro empresas que constituyen el 95% de las explotaciones agrícolas, han disminuido su aporte en 6 puntos porcentuales en igual período (INDAP, 2009).

Esta importante presencia de la pequeña empresa agrícola chilena en Chile, lleva a cuestionarse si se cuenta con los mecanismos e instrumentos de fomento idóneos que le permitan su integración a los procesos de desarrollo y cambios que presenta su sector. Al respecto, el informe de la OCDE del año 2007 sobre la "Fortalezas y

Debilidades de la Política Agraria Chilena”, plantea la existencia de un vasto sector de pequeños agricultores con serias limitaciones de tierra, capital y educación, el cual se encuentra rezagado frente a la agricultura empresarial. (Sotomayor, 2007).

En Chile, el organismo encargado de contribuir al desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina es el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el cual, de acuerdo a su ley orgánica, tiene por objeto *“promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y los campesinos (...) con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”*.

Este organismo fue creado el año 1962 dentro de un contexto político histórico determinado que buscaba potenciar y fomentar el desarrollo del mediano y pequeño mundo agrícola. Su normativa, presenta a la fecha, tres importantes modificaciones legales, cuya razón de ser han sido adecuar el actuar de esta institución a las nuevas realidades y, especialmente, ajustar su funcionamiento a los diversos modelos de desarrollo que se han ido implementando en nuestra sociedad.

No obstante, en la actualidad, desde los distintos sectores de la sociedad se debate sobre su regulación y funcionamiento, en especial, respecto si su legislación le permite responder a los desafíos que se observan en el sector agropecuario y, más profundamente, a las nuevas visiones de desarrollo del mundo rural. A modo de ejemplo, se puede señalar Oficio de la Cámara de Diputados N° 7296 del 15 de julio de 2008 en que el diputado Juan Carlos Latorre solicita a la Ministra de Agricultura informar ante la necesidad de modificar la ley orgánica del INDAP en relación a la calificación de usuario del mismo, por encontrarse superada por la realidad del país. Por su parte, la Ministra de Agricultura de la época, Marigen Hornkohl V, al responder, mediante el Oficio del Ministerio de Agricultura N° 578 de tres de octubre de 2008, plantea la necesidad de revisar la normativa vigente de los servicios públicos del sector agropecuario, dentro de los cuales se encuentra el INDAP, señalando entre otras cosas

que los criterios de focalización que establece la ley no dan cuenta del escenario económico y de la dinámica de sector agropecuario nacional. Es más, durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet J., al establecerse dentro de los lineamientos de la política agropecuaria y forestal de Chile, el desarrollo inclusivo del sector, se reconoce que la Agricultura familiar campesina presenta déficits estructurales, barreras comerciales y asimetrías sociales que impiden su desarrollo sustentable y autónomo, planteando la necesidad de modernizar y revisar la estructura pública del sector, en especial la del INDAP (MINAGRI, 2006) Por su parte, el Presidente Sebastián Piñera, en el discurso presidencial de 21 de mayo del 2010, planteó la implementación de una política de Estado a favor de la agricultura, “...que permita poner de pie nuestro mundo rural, especialmente nuestra agricultura familiar campesina, pequeña y mediana, apoyada por el INDAP...” (Secretaría de Gobierno 2010).

Estas demandas y requerimientos que recaen sobre el INDAP y, la necesidad de desarrollo de la pequeña agricultura derivan de los cambios que a nivel mundial se han experimentado por el sector, en que los procesos de globalización y modernización, así como los cambios en las estructuras socio económicas experimentados en las últimas décadas han transformado el mundo agrícola, lo que ha derivado en la creación de nuevos enfoques orientados a construir marcos renovados para la definición de políticas públicas en los sectores agrícola y rural como son la multifuncionalidad de la agricultura y la nueva ruralidad. (Bonnal et al. 2003). La elección respecto de estas nuevas visiones constituye una opción de carácter técnico /ideológico determinada por las dimensiones temporales y espaciales existentes en un momento y lugar dado, que obliga a una permanente revaloración del marco legal que establece la institucionalidad del sector.

Por su parte, la actual legislación del INDAP tiene una mirada sectorial de apoyo al campesino y pequeño productor agrícola, con criterios de focalización económicos - basados en concepciones de productividad agrícolas desarrollados en los años 60- y sociales, que no estarían en concomitancia con la realidad que vive el sector. Al respecto, se debe tenerse cuidado con la tendencia a sobre apreciar los valores jurídicos de estabilidad de las normas y certidumbre jurídica, olvidándose que el

excesivo celo de los mismos puede llevar a olvidar que el Derecho no es más que un instrumento destinado a servir a la sociedad. Así, Eugenio Velasco señala que el Derecho progresa cuando es capaz de interpretar mejor las capacidades humanas y de adaptarse de forma más perfecta a lo que de él se requiere para el bienestar colectivo, el progreso, la paz y la justicia. Si este progreso queda atrás hay crisis de legalidad (Pacheco. 1990)

Así, la motivación de este estudio de caso es determinar si la normativa actual del INDAP tiene la capacidad para interpretar la realidad y adecuar su actuar hacia las nuevas visiones de desarrollo en torno del sector agrícola y, rural o, por el contrario, entraba el desarrollo de la pequeña agricultura nacional y requiere ser modificado. En este último evento, determinar si se requiere sólo una modernización del mismo o bien una sustitución de valores y estructuras existentes, sea total o parcialmente.

Para este objetivo, en un primer capítulo se describirán, los principales cambios que el sector del agro y rural están presentando en el mundo, para a través de ellos y de la generación y evolución que la institucionalidad agrícola explicar los nuevos modelos de desarrollo. El segundo acápite se centrará en el análisis del INDAP, examinando, principalmente, su evolución en el tiempo, su objetivo fundamental de desarrollo y respecto de quienes ha centrado su actuar. En un tercer capítulo se buscará, mediante el cruce de las conclusiones obtenidas en los capítulos anteriores determinar el estado actual del sector agrícola y rural, de la pequeña agricultura nacional y del actuar del INDAP, para a través de un análisis FODA poder determinar los riesgos, amenazas, desafíos y oportunidades que presenta la actual legislación del INDAP y, finalmente, poder determinar la capacidad, o no, de este organismo de dar acogida a las demandas sectoriales. Por último se realizarán recomendaciones orientadas a permitir que la institucionalidad que determina el actuar del INDAP permita y facilite el desarrollo de los sectores agrícolas y rurales de nuestro país en el mundo actual.

2.- OBJETIVOS Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

1.- OBJETIVO GENERAL

Determinar si la actual legislación del INDAP, le permite a dicho organismo la adecuación a los cambios que vive el sector agrícola, tanto a nivel nacional como internacional, a fin de identificar aquellos componentes que requieran ser reforzados o modificados.

2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Describir la evolución de la política agraria chilena y la concepción existente detrás de la legislación orientada al desarrollo de la pequeña agricultura, caracterizando los principales modelos de desarrollo agricultura existente en la actualidad.
- Exponer los principales cambios que afectan al sector agrícola para determinar su incidencia en las necesidades de la pequeña agricultura..
- Analizarla evolución de la ley del INDAP en atención al objeto de dicho organismo y de la determinación de su población objetivo, describiendo los principales problemas que su aplicación presenta en la actualidad.
- Analizar la situación actual del INDAP, a fin de establecer los niveles de adecuación de su actual ley orgánica, en relación a los cambios que ha tenido el sector rural, determinando los riesgos, amenazas, desafíos y oportunidades que presenta la institución.
- Identificar aquellos componentes que requieran ser reforzados o modificados de la legislación del INDAP a de .proponer las modificaciones a la legislación del INDAP que le permitan tener un actuar más acorde con la realidad de su sector.

3.- APROXIMACIÓN METODOLÓGICA.

La metodología a utilizar en el presente estudio consta de dos etapas. En la primera de ellas consistió en la consulta de fuentes bibliográficas sobre diversos aspectos; en la que se revisaron diversos textos sobre las tendencias y cambios que se

observan en el mundo agrícola, las políticas que han imperado en el sector agrícola chileno y el concepto de pequeña agricultura; además se examinaron documentos institucionales y la legislación y su historia, que ha regido al INDAP desde sus orígenes y, finalmente, se observaron los resultados de diversos estudios realizados sobre los datos obtenidos en el censo agropecuario del año 2007, en relación al objeto y población objetivo de la institución. En la segunda etapa, se buscó efectuar un análisis de cómo los cambios actuales pueden afectar el desarrollo del INDAP, para lo cual, previa descripción del estado actual, se realizó un análisis FODA determinando los principales riesgos, amenazas, potencialidades y desafíos que presenta hoy día el INDAP. Posteriormente, en base a la información obtenida y se levantaron reflexiones y recomendaciones en torno a la normativa que regula al INDAP identificando aquellos componentes que requieran ser reforzados o modificados.

Por último, a fin de aclarar el alcance de esta investigación, y dada la extensión de los temas a tratar, fue necesario establecer ciertos límites en torno a ciertas materias relacionadas; así no se incorporó en su análisis la forma en que el INDAP se relaciona e interactúa con otros organismos integrantes de la red de fomento nacional o con órganos gubernamentales, sean centralizados o locales. Tampoco se realizó un análisis particularizado de los diversos programas que ha implementado o desarrollo el organismo en estudio ni se analizó el tema presupuestario y /o del financiamiento necesario para su funcionamiento.

CAPITULO I: ANTECEDENTES CONTEXTO DEL SECTOR AGRÍCOLA.

A fin de facilitar la comprensión de la nueva realidad que incide en la pequeña agricultura, en este ítem se revisarán los cambios y transformaciones que se están generando en el mundo del agro y cómo han incidido en la institucionalidad del sector agrícola y en la formación de nuevas visiones de desarrollo. Primeramente, se describirán las principales transformaciones que los procesos de globalización y modernidad están generando sobre el sector; luego, se esbozará la forma en que se ha gestado la institucionalidad del sector agrícola en relación a los diversos modelos de desarrollos implementados en nuestra región, a fin de comprender y analizar los nuevos modelos de desarrollo agrícola que, producto de los cambios del sector agropecuario y rural, dominan en la actualidad.

1.- CAMBIOS EN EL MUNDO DEL AGRO

En el mundo de hoy el sector agrícola está siendo influenciado por una serie de cambios y transformaciones de la más diversa índole –económicos, sociales, ambientales, comerciales, territoriales, etc.- que sin duda han impactado o impactarán la estructura y funcionamiento del sector. El conocimiento de ellos es fundamental para la comprensión de las necesidades de los diversos agentes y de la legitimidad del actuar del INDAP respecto de ellas.

1.1.- APERTURA COMERCIAL Y GLOBALIZACIÓN

En los gobiernos de la concertación no sólo se ha mantenido el modelo de una economía abierta sino que, además, la suscripción de una serie de tratados de libre comercio que en la práctica han implicado un arancel promedio de un dos por ciento, ha transformado los mercados internacionales en el principal punto de destino, esto ha ido generando un importante cambio en la estructura productiva, y una diversificación de bienes y de puntos de destino.

Lo anterior sin duda ha comenzado a generar una nueva forma de estructurar las relaciones económico-sociales en torno a la agricultura; no obstante, los efectos sobre los agricultores han sido dispares, dependiendo principalmente de la capacidad de los actores de integrarse a las cadenas agroindustriales y de comercialización. Así, las cadenas productivas agroexportadoras delimitan la frontera de una dualidad ultra moderna, emergiendo dentro de la agricultura familiar campesina una separación entre aquellos que logran integrarse aunque sea precariamente a las cadenas productivas, y aquellos que quedan excluidos. (PNUD 2008). Al respecto, debe considerarse que ambos sectores requieren de tratamientos diversos, dando al sector “excluido” no sólo la ayuda para integrarse a las cadenas sino, también, un papel fundamental en la provisión de los alimentos a nivel local.

En nuestro país, de acuerdo a estudios realizados sobre los resultados del VII Censo Agropecuario, se constata una relación entre el tamaño de las explotaciones agrícolas y su grado de relación con los mercados formales, de hecho aquellas explotaciones con un Valor Bruto de Producción (VBP) inferior a 2.400 UF, aun cuando representan alrededor el 60% del sector agrícola, tienen una baja interacción con los mercados formales.

De manera más concreta, en la Tabla 2, se puede observar que, de un total aproximado de 255 mil unidades agrícolas, menos del 5% de ellas exportan, únicamente un 9% vende a la agroindustria y tan sólo un 3% del estrato tienen agricultura de contrato. Eso sí, al interior del estrato, se observa que la participación en los mercados de exportación, en relaciones con la agroindustria y en la generación de contratos aumenta en la medida que crece el tamaño económico de las explotaciones, por ejemplo en aquellos predios que generan un VBP inferior a 100 UF sólo 1,3% de las explotaciones exporta, mientras que esto aumenta a casi un 40% en los predios cuyo VBP fluctúa entre 1.200 y 2.400 UF: (INDAP, 2009)

Tabla 1: EXPLOTACIONES VBP MENOR 2400 UF Y SU RELACIÓN CON LOS MERCADOS

| Estrato VBP | Explotaciones Total | Explotaciones que exportan | Explotaciones que venden agroindustria | Explotaciones C/ agricultura de contrato |
|---------------------|---------------------|----------------------------|--|--|
| 0-100 | 156.185 | 1,3 % | 2,7% | 0,6% |
| 100-200 | 38.332 | 4,6% | 8,9% | 2,0% |
| 200-600 | 36.903 | 8,5% | 18,7% | 6,0% |
| 600-1200 | 14.402 | 16,8% | 30,7% | 13,6% |
| 1200-2400 | 9.084 | 38,6% | 38,6% | 20% |
| TOTAL 0-2400 | 254.906 | 4,6% | 8,8% | 3,0% |

Elaborado en base a los datos de Estudio INDAP 2009

1.2.- CAMBIOS EN LA DEMANDA Y EN LOS NIVELES DE AGROINDUSTRIALIZACIÓN

En este punto se pueden observar dos situaciones:

- Por un parte, se observa que la demanda internacional tiende a evolucionar hacia las producciones diferenciadas y con mayor valor agregado. Esta realidad exige, el desarrollo de nuevos procedimientos como, embalaje, denominación de origen, desarrollo de productos orgánicos, entre otros, todos orientados a la generación de nuevos productos y marcas comerciales.
- Por otra parte, los altos niveles de exigencia y competitividad de los mercados internacionales obligan a un mejoramiento de las cadenas productivas, fortaleciendo las relaciones de encadenamiento agroindustriales tanto con los proveedores de insumo como en los proceso de transformación y comercialización. Esta realidad, denominada “agricultura ampliada”, incorpora nuevos actores que deben ser considerados en cuanto sus interrelaciones con los agricultores.

1.3.- TENDENCIA A LA CONCENTRACIÓN PODER DE COMPRA

Aunque tiene una directa vinculación con el punto anterior, lo trataremos separadamente por los efectos que genera sobre los agricultores, especialmente los pequeños.

Existe una tendencia mundial a la concentración de las firmas en el sector agroalimentario tanto en la provisión de insumos como en la comercialización y procesamiento. Por ejemplo, en la interacción con los supermercados los agricultores pequeños tienen problemas para comprometerse pues no pueden satisfacer las condiciones exigidas, sea en cuanto a escala de producción, sea por requerimientos post cosecha. Se estima que el grado de concentración de las cadenas de supermercado en Chile es uno de los más alto de región - cuatro empresas manejan el 75% del mercado- (IICA et Al., 2009). También mercados de procesamiento también presentan un alto grado de concentración, por ejemplo para el año 2004 cuatro firmas cubrían el 79% del mercado de la leche, de igual manera el 90% del mercado de procesamiento de jugo de manzana estaba cubierto tan sólo por 4 empresas. (OCDE, 2008).

Esta realidad afecta fuertemente a la pequeña agricultura sea porque se transforma en barreras de entrada a ciertos mercados para los pequeños productores, sea por la pérdida de una real capacidad de negociación por parte de los más pequeños.

Por otra parte, la atomización de actores, pequeños productores, con escasas herramientas de organización y de negociación, permite que estas realidades se consoliden y perpetúen.

1.4.- AMPLIACIÓN DEL MUNDO RURAL

El aumento de la dinámica agrícola y de sus procesos de comercialización, conjuntamente con la mayor conectividad -vial y comunicacional- entre el campo y la ciudad, han ido generando transformaciones en la estructura productiva y social del sector.

Las modificaciones en la estructura productiva ha repercutido en la composición del empleo agrícola, observándose la venta de mano obra temporal fuera del predio, o bien a empleos que no presentan el grado de temporalidad de la labor agrícola como la

industria agro exportadora, comercio y los servicios. Estas variaciones en el empleo han generado cambios en la composición del ingreso familiar, que actualmente, en muchos casos, se compone mayoritariamente por dineros provenientes de actividades no agrícolas. En Chile, en atención a estudios de los resultados del censo agropecuario 2007, se observa que en más de la mitad de aquellas explotaciones con un VBP inferior a 2400 UF, los ingresos generados por la explotación agrícola corresponden a menos del 25% del total de sus ingresos. (INDAP, 2009)

Por otro lado, las distancias, el tiempo de las comunicaciones y las conexiones entre los diversos lugares formaban un todo que definían al sector rural como un espacio aislado, distinto y vuelto sobre sí mismo. Hoy las distancias se han acortado, los tiempos se han reducido y los vínculos se han estrechado (PNUD 2008), lo que entre otras cosas ha permitido desacoplar los lugares de producción y habitación, de manera que el lugar de residencia de quien explota la tierra no necesariamente es el campo y bien puede ser un pueblo cercano. Al respecto, en nuestro país el 65% de las explotaciones de la micro empresa agrícola (0-2400 UF de VBP), el jefe de la explotación vive en el predio. Este porcentaje decrece de acuerdo al aumento del tamaño económico de la explotación, con 70% en el estrato de 1-100UF bajando a un 35% en el tramo entre 1200-2400 UF. (INDAP, 2009)

En torno a todas estas transformaciones el informe de Desarrollo Humano del PNUD año 2008, señala que lo rural ha cambiado tanto que ya casi no lo conocemos con ese nombre, para verlo necesitamos un nuevo enfoque, un nuevo lenguaje, una nueva forma de medirlo.

1.5.- ESCENARIO CIENTÍFICO – TECNOLÓGICO

El desafío de transformar al país en potencia agroalimentaria frente a la creciente demanda de alimentos, las exigencias de los mercados internacionales, la limitada capacidad de expansión de la frontera agrícola, la permanente competencia por el uso del suelo, los efectos del cambio climático, obligan a darle una urgente atención a la agenda científico tecnológica.

En efecto, en la actualidad, en los ámbitos de la biotecnología, desarrollo de nuevos materiales y fuentes energéticas, informática y telecomunicaciones se pueden realizar constante descubrimientos y avances que afectan directamente los niveles que puede alcanzar la productividad agrícola en toda su dimensión ampliada. Así, el desarrollo tecnológico puede permitir superar los límites del rendimiento de algunas variedades, generar prácticas de sostenibilidad ambiental mediante la maximización de la capacidad natural de las plantas para combatir plagas y enfermedades, análisis genéticos que aseguren la conservación de la biodiversidad, etc.

No obstante, los costes que presenta el sector científico-tecnológico conjuntamente con los problemas derivados de la apropiabilidad de sus resultados y de las diversas disciplinas involucradas generan economías de escala que hacen insuficiente que cada ente desarrolle sus capacidades por separado. Esta realidad obliga a promover acciones de desarrollo articulado entre el sector público, los privados y las universidades cuyas investigaciones y tecnologías sean generadas en atención a la situación ecológica y productiva del país, así como asegurar el acceso y la disponibilidad de las biotecnologías en los mercados nacionales y la transferencia tecnológica a todos los agricultores.

Como se observa en la Tabla N°3, los estudios realizados sobre los resultados del censo agropecuario del 2007 revelaron que en Chile el uso de tecnología es poco masivo. Así, se observa dentro de la Micro Empresa Agrícola (explotaciones agrícolas con un VBP inferior a 2.400UF) sólo un 17% utiliza semilla certificada, un 2% efectúa una aplicación de control integrado de plagas y un 3% aplica sistemas de fertirrigación. No obstante, dentro de esta Micro Empresa Agrícola y de la agricultura en general, se constata un incremento sostenido de utilización de estas tecnologías a la medida que van creciendo los estratos de VBP. (INDAP, 2009)

TABLA 2: APLICACIÓN TECNOLÓGICA EN LA EMPRESA AGRÍCOLA

| Tipo de Empresa | Estrato VPB | Número Explotaciones | | | | |
|-----------------|------------------|----------------------|--------|-------|-------|-------|
| | | Total | SC | CI | AO | FR |
| MICRO | 0-100 | 156.185 | 15.211 | 1.890 | 563 | 1.094 |
| | 100-200 | 38.332 | 7.156 | 959 | 316 | 921 |
| | 200-600 | 36.903 | 11.065 | 1.438 | 435 | 1.979 |
| | 600-1200 | 14.402 | 5.977 | 901 | 174 | 1.277 |
| | 1200-2400 | 9.084 | 3.943 | 852 | 143 | 1.189 |
| | SUB TOTAL 0-2400 | 254.906 | 43.352 | 6.040 | 1.631 | 6.460 |
| PEQUEÑA | 2400-25000 | 13.184 | 5.734 | 2.342 | 337 | 2.908 |
| MEDIANA | 25000-100000 | 1.050 | 346 | 347 | 43 | 482 |
| GRANDE | Más 100.0000 | 175 | 30 | 30 | 3 | 40 |

Fuente: INDAP 2009

SC: Semilla Certificada
 CI: Control Integrado de Plagas
 AO: Agricultura Orgánica
 FI: Fertirrigación

1.6.- CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En la actualidad el tema del medio ambiente y los recursos naturales pasa por generar un desarrollo sustentable, vale decir, que se realice una utilización de los recursos de manera tal, que las generaciones futuras tengan, a lo menos, las mismas posibilidades para satisfacer sus necesidades que las presentes.

En este nuevo escenario se discute sobre el uso de la tierra (fines agrícolas, ambientales, etc.), los límites del crecimiento (sostenibilidad de los recurso v/s crecimiento económico) y la capacidad de los ecosistemas para absorber la contaminación derivada del crecimiento de la población y de los niveles de producción y consumo. En este contexto, la agricultura genera conflictos desde la perspectiva medioambiental, por ejemplo la erosión de los suelos generada por la deforestación, sobreexplotación de los suelos y prácticas inadecuadas de cultivo y riego; uso de agroquímicos nocivos para la salud y medioambiente, etc.

Esta temática medioambiental no es un tema pasajero, sino dadas las condiciones en que se encuentra el planeta, se espera que su importancia se intensifique en el

futuro, por lo cual debe pensarse en el desarrollo de una agricultura sostenible, transformando así un eventual problema en una oportunidad que permita conquistar nuevos mercados (Piñero et Al. 1999)

En mira a la generación de oportunidades debe considerarse que, a futuro se espera que los mercados internacionales exijan conocer la huella de carbono de todos los productos cárnicos y lácteos y que los consumidores prefieran aquellos de huella más baja. Ello significa que las empresas necesitarán reducir las emisiones por unidad de producto para permanecer competitivas. Las empresas capaces de reducir sus emisiones de carbono ganarán una mayor participación en el mercado, por lo que es posible que las inversiones enfocadas en ese sentido sean muy rentable en el largo plazo (IILCA et. AL., 2009). En un país como Chile esto implica el surgimiento de un nuevo mercado: el de bonos de carbono, en que su generación por medio de un manejo sostenible de los bosques puede constituirse en una oportunidad económica para una determinada comunidad.

1.7.- EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático constituye un factor que le aumenta el grado de incertidumbre de la agricultura, puesto que los cambios de las condiciones climáticas, la fuerte variabilidad de éstas y las condiciones extremas en torno a las precipitaciones y temperaturas generan un aumento en los riesgos de la actividad y en la vulnerabilidad del sector.

Es un hecho que el sector agrícola es uno de los sectores más afectados por este tipo de fenómenos. Respecto de aquellos cambios cuya evolución es más lenta, algunos agricultores podrán adaptarse a estos cambios, modificando la variedad de cultivo – por ejemplo más resistentes al calor-, retrasando o adelantando las siembras, cambiando la localización de los cultivos. No obstante, estas adaptaciones tendrán implicancias tanto económicas como medioambientales. Mientras que aquellas situaciones más extremas como inundaciones, heladas o sequías afectaran drásticamente a todos los agricultores y sus capacidades productivas.

Esta realidad, requiere de la elaboración de planes de mitigación que reduzcan tanto el riesgo como la probabilidad de pérdidas de los cultivos ante la ocurrencia de desastres naturales, tales como seguros contra riesgos climáticos, sistema de alerta temprana, mejorar la capacidad de pronóstico, generación de soportes de información (IICA et Al. 2009)

2.- DESARROLLO Y TENDENCIAS DEL SECTOR AGRICOLA

2.1.- SURGIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD AGRÍCOLA

En los países de nuestra región, el Estado nace como un Estado Constructor, basado en modelos civilista que buscan asegurar el orden social y prever la infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas. Se establecen las bases institucionales en sociedades estratificadas, con poderes fuertemente centralizados y regímenes de participación restringidas, orientándose hacia el establecimiento de reglas del juego que permitan la acumulación de recursos y la integración con los mercados externos. (Piñero et Al., 1999).

Dada la carencia de metales preciosos en Chile, hasta alrededor de 1880 la actividad agrícola se constituyó como la principal fuente productiva, generándose dos importantes grupos sociales: por una parte, los latifundistas –personas que poseían una o más fincas agrarias de gran extensión- y, por otra, el campesinado, quienes por el usufructo de una parcela debían pagar, en especie o dinero. Posteriormente, alrededor de 1880 surge un sector minero marcado por las salitreras, constituyéndose en el principal producto de la matriz exportadora del país, industria que será fuertemente afectada por la aparición del salitre sintético, con severos impactos sobre la economía nacional.

2.2.- MODELO DESARROLLISTA: SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La crisis mundial de 1930 y la caída del salitre tuvieron graves efectos sobre las exportaciones latinoamericanas, especialmente en Chile. Esto llevo a establecer una nueva visión sobre el rol del Estado, en que su finalidad, no es sólo el establecimiento

de un marco básico, sino también, regular la actividad de los mercados. Además, a raíz de las guerras mundiales los términos de intercambio de los países exportadores de materias primas, sufrieron un importante deterioro, esto llevó a diversos intelectuales de la CEPAL a elaborar una nueva propuesta basada en la noción de dualidad centro-periferia, de acuerdo con la cual el orden económico mundial se encontraba integrado por un centro industrial hegemónico –países europeos- que establecían relaciones económicas desiguales con los países de la periferia –países latinoamericanos-basadas en una agricultura subordinada. Ante esta realidad se propone como idea central el desarrollo del sector industrial, generándose un nuevo modelo de desarrollo, basado en la industria y la producción de aquellos bienes que antes eran importados, denominado modelo de industrialización sustitución de importaciones (ISI).

Nuestro país no es ajeno a esta realidad. Se considera que el Estado debe ser el organizador de este proceso debiendo jugar un rol protagónico en el sector productivo, fomentándolo y participando de él. Así por una parte, se fijan los precios relevantes de la economía y, por otra, comienza a generarse una institucionalidad orientada a fomentar la producción del sector industrial, como son la creación de bancos estatales, empresas públicas, creación de la corporación nacional de fomento, etc. En este escenario, ante la inexistencia de mercados y el surgimiento, desde la expansión del aparato público y la independización de profesionales y obreros especializados, de una pequeña burguesía comenzaron a implementar nuevos instrumentos y mecanismos de fomento productivo: se proveyeron por parte del Estado – a través de la banca pública, CORFO e INDAP- créditos blandos a la pequeña y mediana empresas y se implementaron amplios programas de transferencia tecnológica y asistencia técnica (Román. 2002).

Durante este período, el sector agrícola jugó el papel de abastecedor de alimentos a bajos precios: el funcionamiento de este nuevo modelo requería de divisas que le permitieran importar los insumos, bienes de capital y materias primas necesarios para la creación del sector industrial. En este contexto, ante una baja acumulación de divisas se planteó que los alimentos de consumo popular deberían ser entregados a los precios lo más bajos posible, a fin que la industria tuviera salarios bajos que le permitieran

compensar la menor capacidad de producir plusvalía relativa, en relación a sus equivalentes de los países con mayores niveles de acumulación (Crispi 1979).

Esta realidad afectó fuertemente al sector del agro, el cual a mediados de los años 50 entra en crisis con una baja productividad con rendimientos per cápita decrecientes desde la década de los 30. Por otra parte, se observa una subutilización de los recursos agropecuarios relacionados a la falta de inversiones (los incentivos estaban en el sector industrial).

En torno a las explotaciones agrícolas se observaba una alta concentración de la tierra, así la Tabla N° 1 nos grafica esta realidad, en que las grandes explotaciones – que constituían tan sólo el 7% de las explotaciones agrícolas- poseían el 65% de la superficie arable y el 78% de la superficie regada. Además, en muchas situaciones quienes poseían grandes extensiones de tierra no la explotaban, al respecto el censo agropecuario de 1955 estableció que de las 11 millones de hectáreas cultivables, sólo se estaban cultivando dos millones (Gobierno de Chile, 1966).

TABLA 3: CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN 1955

| Tipo de Explotación | Explotaciones agrícolas | Superficie arable | Superficie de regada |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Sub Familiar | 37% | 1% | 2% |
| Familiar | 40% | 12% | 7% |
| Mediana | 16% | 22% | 13% |
| Grande | 7% | 65% | 78% |

Fuente: Elaborada en base a datos del Gobierno de Chile 1966.

La implementación de las políticas ISI fue especialmente difícil en Chile, pues el tamaño del mercado interno no permitía sostener una especialización muy alta. Tampoco lograron aislar a la economía de los shocks externos. La sobrevalorización de la moneda si bien mantuvo bajo los costos de insumo, impidió el desarrollo de exportaciones distintas al cobre. Así entre los años 50 y 70 el desempeño económico de Chile fue el peor entre los países latinoamericanos medianos y pequeños. (OCDE

2008) Por su parte la política agrícola se encontraba subordinada a la política macro económica.

Los efectos que el modelo provocó sobre los diversos grupos sociales relacionados con la agricultura fueron disímiles. Por una parte, los latifundistas, dada la alianza que generaron con la burguesía industrial, compensaron los bajos precios con subsidios en los insumos, tecnología y créditos. Por otra, los medianos propietarios y los campesinos, se vieron afectados, por el incremento de los costos de producción, generado, tanto por el aumento del valor de la tierra como por el bajo precio de sus productos.

Así las cosas, a mediados de los años 50 el modelo inicia un periodo de agotamiento tanto político como económico, mientras que en el sector agrícola, ya a inicios de los 60 comienza a gestarse el proceso de la reforma agraria, planteada, tanto por la necesidad de incentivar la productividad de la tierra, como por la redistribución de su propiedad.

2.3.- MODELO NEOLIBERAL: APERTURA DE LAS ECONOMÍAS

A comienzos de la década de los 80, producto del déficit fiscal y de la crisis del 82, la mayoría de los países de la región implementaron fuertes e importantes reformas económicas orientadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos existentes y a promover una eficiencia microeconómica. Estas reformas, originadas en el Consenso de Washington fueron impuestas por el Fondo Monetario Internacional a los países latinoamericanos y tienen su base en una nueva concepción sobre el modelo económico y de las relaciones Estado, mercado y sociedad: una visión neoliberal en que se revaloriza al mercado como asignador de recursos y la libertad de acción y elección de los agentes económicos. Al Estado sólo le cabe mínimo papel como ente regulador, en cuyo ejercicio privilegia los conceptos de rentabilidad del negocio por sobre la realidad y/o necesidades de un sector.

En nuestro país la implementación de este nuevo modelo económico comenzó antes que en el resto de los países latinoamericanos, producto del golpe de estado de 1973. La visión económica implementada por la dictadura militar, buscó refundar la visión de la sociedad sobre una visión negativa de las décadas pasadas, en que el sistema político y la preeminencia de lo estatal era vista como la causa del estancamiento económico (Portilla. 2000). En base a la concepción neoliberal se estableció una apertura comercial irrestricta y unilateral y se reivindicó el derecho de propiedad como fundamento de la libertad política, lo que se garantizaba por medio del predominio de las leyes de mercado en todos los ámbitos de la vida privada (Portilla.2000).

En Chile, este período se debe sub dividir en dos etapas delimitadas entre ellas por la crisis económica de 1981-82. En el primer sub-período, entre 1973 y 1981 se observó una política de ajuste orientada a reducir los niveles de demanda agregada y déficit fiscal mediante la retirada del Estado, la liberalización de los mercados y la apertura hacia el exterior. Específicamente, en lo sectorial se buscó recuperar la confianza de medianos y grandes productores desarticulando el movimiento campesino e iniciándose el proceso de devolución de las tierras expropiadas y prohibiéndose la sindicalización

Como lo señala Portilla (2000) en su texto sobre *“La Política Agrícola en Chile: lecciones de tres décadas”*, en estos años se observa un importante retiro del Estado en torno al fomento y regulación del sector agropecuario:

- En 1980 la inversión pública total en términos reales, representa un tercio del promedio 1965/1973, en tanto en el sector agropecuario, alcanza una cuarta parte.
- El presupuesto del Ministerio de Agricultura bajo su participación dentro del presupuesto nacional, pasando de 2,2% el año 1976 a 0,9% el año 1982.

- En materia de riego de una inversión pública promedio de 60 U\$ millones anuales entre 1965 y 1973, dada una política que consideraba el tema como de responsabilidad del sector privado, entre 1974 y 1989 la superficie de riego del país se mantuvo prácticamente estancada.
- Se privatizaron diversas empresas públicas que se relacionaban con la regulación de distintos mercados agrícolas: Empresa nacional de Frigoríficas (ENAFRI), Sociedad de Comercialización Agropecuaria (SOCOAGRO, Empresa Nacional de Semillas (ENDS), entre otras.
- En materia crediticia, entre los años 1974-1981 las instituciones públicas – Banco del Estado, CORFO, INDAP- pasan de representar un 90% a un 24 % de las colocaciones anuales.
- El INDAP mantuvo una línea de asistencia técnica directa asociada al otorgamiento de créditos, pero su cobertura total entre los años 1978 y 1982 fue sólo de 4% del total, atendiendo en promedio 10 mil beneficiarios al año.
- Por razones estratégicas y por las presiones de sectores empresariales agrícolas vinculados al régimen se mantuvieron operativos algunos poderes de compra y control sobre importaciones respecto de alimentos básicos.

Con posterioridad a la crisis financiera de 1982 y el colapso del sistema financiero, comienza un período más pragmático en que se pudo observar cierta acción por parte del Estado: rescate del sistema financiero con recursos públicos, intervención de mercados agropecuarios con bandas de precio y poderes compradores, establecimiento de subsidios y mecanismos de fomento por parte del Estado, dan cuenta de ello. (Portilla, 2000). Dentro de los cambios más relevantes que afectan, directa o indirectamente el sector del agro, están:

- A fin de atenuar el impacto de las fluctuaciones internacionales de los precios de ciertos productos considerados sensibles, como el trigo, el aceite y azúcar se utilizaron instrumentos como las bandas de precios, poderes de compra y fijación de valores aduaneros.

- Se establece un fomento a las exportaciones por medio de la creación de PROCHILE y de la política de reintegro simplificado de impuesto para las exportaciones.
- En materia de riego se inicia una política de subsidios intraprediales. Entre 1983 y 1989 se asignan 34 millones de dólares a 900 agricultores, no obstante, sólo el 4% fue para un concurso relacionado con campesinos.
- En el ámbito de transferencia tecnológica, en 1982 el INIA impulsa un programa orientado a productores con predios superiores a 10 HRB, tipificados como autosuficientes

Esta nueva concepción neoliberal implementada desde 1973 afectó al sector rural y en especial el agropecuario. La modificación de los precios relativos y la estructura de costos de la producción agropecuaria, conjuntamente con el retiro del sector privado y la carencia de instrumentos de fomento y asistencia financiera y técnica, provocaron cambios en la estructura agraria generándose, por una parte concentraciones en grandes empresas agrícolas y por otra, una pauperización de las condiciones de la pequeña agricultura. Así, se comienza a visualizar por una parte, un sector de empresas medianas y grandes, ubicadas preferentemente en la zona central, que tienden a especializarse en la exportación de frutas, con buena rentabilidad y, por otra, un sector, de pequeñas empresas, minifundios y campesinos orientados a la producción a bajos precios para el mercado interno o bien para la subsistencia.

2.4.- CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Al iniciarse la década de los 90, en el seno de la CEPAL a raíz de un estudio de Fernando Fanjzilber comenzó a plantearse una nueva forma de concebir el desarrollo, la cual parte de una crítica al sistema neoliberal implementado en Latinoamérica en comparación a otros países de industria tardía. Se plantea la existencia de un círculo virtuoso entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad. Esta visión implica también una nueva visión del rol del Estado el cual deberá velar por una efectiva

competitividad en los mercados, por promover la incorporación del progreso técnico y generar una mayor articulación entre los actores públicos y privados e intersectoriales. En el fondo comienzan a gestionarse una segunda generación de reformas orientada a la formación de los marcos institucionales necesarios para que los mercados puedan responder a los atributos de competencia y calidad internacional tanto en los mercados financieros como de bienes y servicios.

La respuesta de la producción agroalimentaria a estas nuevas condiciones de contexto ha sido, en la mayoría de los países de la región, altamente favorable. Se observan procesos de modernización y aumento de la producción, la eficiencia y la competitividad en la producción primaria y también importantes avances en el desarrollo agroindustrial. (Piñero et Al., 1999). Sin embargo, el potencial de la producción agroindustrial para contribuir al crecimiento económico y al aumento de las exportaciones está lejos de lograrse, este proceso de modernización ha creado nuevas realidades y desafíos a ser consideradas en el desarrollo de la política agraria.

En nuestro país estas ideas coincidieron con la recuperación de la democracia. Los nuevos gobiernos electos plantearon un crecimiento económico dinámico y sostenido que beneficiara equitativamente a todos los sectores de la sociedad. Esta estrategia planteó la necesidad de un Estado activo, que corrigiera las fallas de mercado, proveyera infraestructura y bienes públicos e invirtiera en la generación de una red de protección social debidamente focalizada.

En este contexto se buscó dar un impulso al fomento productivo, en especial a la mediana y pequeña empresa. Se efectuaron reformas estructurales al sistema, pues por una parte, la experiencia en décadas pasadas del Estado como ventanilla única y proveedor directo de los servicios, no había sido muy positiva y, por otra, el costo operacional así como la magnitud de recursos que era necesario inyectar al sistema pondrían en riesgo los equilibrios macroeconómicos básicos y por tanto la efectividad que los instrumentos y programas de fomento a implementar. Así, por una parte, se genera una batería de instrumentos implementados por 22 instituciones de fomento,

muchos de los cuales funcionan a través de la coordinación de la CORFO y, por otra, que consolida un sistema de servicios tercerizados de fomento basado en el subsidio a la demanda bajo la forma de *matching –grants*.

En el ámbito agrícola, se reconoce que le corresponde al Estado apoyar preferentemente a los agricultores más débiles, otorgándoles los instrumentos que le permitan la inserción en los circuitos comerciales. También se estima que el Estado debe generar las condiciones para fortalecer la competitividad y capacidad de gestión de la empresa agrícola.

3.- MODELOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA:

En la década del 90 se desarrollan las nociones de “Multifuncionalidad Agrícola” y “Nueva Ruralidad” que en cierta medida buscan generar un marco renovado para las políticas públicas de desarrollo en el ámbito de la agricultura y de lo rural. No obstante, en cuanto sus orígenes, concepciones y contenido presentan importantes diferencias.

La Multifuncionalidad Agrícola (MFA) se planteó por primera vez en la conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, por países de la Unión Europea en busca de reivindicar el carácter excepcional de la agricultura, poniendo en duda el rol del mercado para regular la economía en su conjunto. La Nueva Ruralidad, por su parte, se presenta en países latinoamericanos dentro de la tendencia a la liberalización comercial y la desregularización de las actividades económicas, dentro las cuales se encuentra la agricultura.

3.1.- MULTIFUNCIONALIDAD AGRÍCOLA

3.1.1.-Contexto

Al término de la segunda guerra mundial se generó en Europa una fuerte modificación estructural del sector agrícola, pasando de una situación de escasez y de bajos rendimientos a situaciones de autosuficiencia alimentaria en las décadas de los

60 y 70 llegando incluso a acceder a los mercados exportadores. Dentro de un contexto de solidaridad económica y política agraria común en Europa, señalan que hubo tres circunstancias que fueron fundamentales en estos cambios (FAO-Banco Mundial.2003):

i) Fuerte demanda de mano de obra en empleos industriales y de servicios de alta productividad que favoreció la migración y la diversificación de la ocupación de la población agraria en otras actividades.

ii) Tasas demográficas bajas, que junto con la demanda de mano de obra en empleos industriales y servicios, impidieron que la modernización del campo diera lugar a un fuerte excedente de mano de obra; y

iii) Disponibilidad de recursos para inversión, que permitió un importante desarrollo de la infraestructura y modernización del medio rural.

Posteriormente, a partir de los años 70, comienzan a aparecer los primeros signos de agotamiento del modelo: saturación de los mercados agrícola, el costo de las medidas de apoyo, rechazo internacional por el proteccionismo europeo a los productos agrícolas, así como también empiezan a evidenciarse las externalidades negativas de dicho desarrollo (contaminación, desertización de los campos, abandono rural, etc). Todo esto conlleva el cuestionamiento de las Políticas Agraria Común y del modelo de desarrollo agrícola.

3.1.2.-Concepto

La multifuncionalidad de la agricultura hace referencia a la totalidad de productos, servicios y externalidades generados por la actividad agrícola, los cuales tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto (Bonnal et Al 2003). En este sentido, las funciones de agricultura se clasifican en tres grupos:

- Función Productiva: producción de alimentos y materias primas.
- Función Ambiental: protección del medio ambiente, recursos naturales, biodiversidad y la generación de paisajes agrarios.

- **Función Territorial:** desarrollo territorial equilibrado y mantenimiento del tejido económico social en zonas rurales.

Es el funcionamiento conjunto de estas funciones de la agricultura que, al no ser valorado o regulado correctamente por el mercado –como las ambientales- requiere de la generación de políticas públicas destinadas a favorecer los aspectos positivos y limitar los negativos.

Aún cuando la mayoría de los países europeos adhieren a la Multifuncionalidad de la Agricultura, no se es coincidente con el sentido exacto de la misma, así se observan dos concepciones al respecto, la positiva y la normativa. La concepción normativa ve a la multifuncionalidad como una característica objetiva de la agricultura, por lo que se debe determinar los productos y la forma de regularlos, así se centra en la corrección de las fallas de mercado tratando de disminuir al máximo las distorsiones en los mercados de bienes agrícolas. (Reino Unido, Suecia, Dinamarca)

Por otro lado, la concepción positiva, busca determinar el tipo de funciones que la agricultura debe cumplir en una sociedad específica, de manera que lo que interesa determinar son las contribuciones que pueda generar al desarrollo de un determinado lugar y los medios necesarios para llevarlos a cabo. En estos casos se permite la generación de un debate de la sociedad al respecto, siendo el Estado el encargado de conciliar los intereses del agricultor con los de la colectividad. (Francia, Alemania)

3.2.- LA NUEVA RURALIDAD

3.2.1.-Contexto

Como se señaló al analizar el surgimiento de la institucionalidad agrícola en nuestra región, en las décadas de los años 50 y 60 las políticas de desarrollo agrícola se encontraban subordinadas a las políticas de industrialización y sustitución de importaciones, en que su rol consistía, entre otros, en proveer alimentos y materias primas para la industria, generar excedentes de la mano de obra para ser transferida

del sector agrícola a las actividades industriales y suministrar recursos financieros (Bonnal et Al, 2003). Posteriormente, producto de los efectos de la crisis económica de los años 80 la mayoría de los países latinoamericanos, mediante el acuerdo con organismos financieros internacionales, implementaron políticas orientadas a la disminución del gasto público y promoción de las exportaciones, así en la década de los 90 se observa en la región una fuerte liberalización del comercio y consecuente una apertura de las economías generándose un reordenamiento de la producción y el comercio.

Como se explicó previamente, estas nuevas políticas generaron una importante dualidad en el sector agrícola: un sector agro-exportador fuertemente concentrado y fortalecido frente a una agricultura familiar más bien empobrecida y con grandes dificultades para acceder a los mercados.

Desde otra perspectiva, se observa que las estrategias de desarrollo han estado acompañadas por la formulación de políticas agrícolas que han privilegiado al sector de los productores agrícolas, relegando en importancia las medidas que se orienten al desarrollo integral de la población rural, vale decir, se centran en una visión sectorial de actividades primarias de explotación como única forma de desarrollo de los sectores rurales. Esta visión quedará estrecha ante las nuevas realidades, en que nuevas concepciones como son “agricultura ampliada” o “visión de cadena productiva” que buscan reconocer ciertas articulaciones que se generan en torno a dicha actividad como son la demanda de insumos, procesamiento de alimentos, comercialización de productos, demanda de servicios complementarios, etc.

Paralelamente, este desarrollo y la generación de nuevas vías de comunicación, generaron una tercerización del sector rural mediante la aparición de servicios que no están directamente relacionados con la actividad agroindustrial. Así se observa una diversificación del mercado laboral, de manera tal que, tanto el empleo como las fuentes de ingresos del sector rural ya no provienen mayoritariamente de la actividad agrícola.

3.2.2.- Concepto

La Nueva Ruralidad es una noción en formación que pretende privilegiar un enfoque global del sector rural, dentro del cual se inserta la actividad agrícola, analizado desde la perspectiva de un territorio. Esta noción parte de la base que el desarrollo rural debe centrarse en el territorio, entendiendo por tal, el espacio en que los actores económicos, mediante una cooperación eficaz, pueden llevar a cabo distintas iniciativas económicas. Dentro de esta concepción economicista del territorio, hay quienes señalan que también se le debe dar importancia a las construcciones sociales existente en él así como la razón de ser de estas.

En la realidad los diversos territorios no presentan igual dotación de recursos naturales, económicos y sociales así como tampoco equivalencia en la fuerza y coordinación de las redes sociales y su capacidad institucional, por lo que el centrar el actuar sólo en la iniciativa de los agentes económicos, puede llevar a mantener las asimetrías existentes entre actores económicos y sociales, excluir a los territorios con una peor dotación de factores o desmotivar procesos de estructuración social y política en los territorios, de manera que la determinación del alcance del concepto de territorio es fundamental para determinar el rol que el Estado deba jugar dentro de esta nueva noción de desarrollo.

La Nueva Ruralidad, mirada en su globalidad, maneja diversos conceptos extraídos de la nueva economía institucional, que se refieren a: i) desarrollo institucional para fortalecer la democracia, los derechos, los deberes ciudadanos y el funcionamiento local; ii) instauración de nuevas leyes de gobernancia a través la descentralización, la cooperación de actores públicos y privados y la utilización de métodos participativos; iii) integración de una preocupación sobre la sostenibilidad de los recursos naturales; iv) promoción de un enfoque territorial del medio rural en detrimento de un enfoque sectorial de la agricultura; v) puesta en valor de las oportunidades mediante el apoyo a las iniciativas locales o la valoración del capital social. (Bonnal et Al, 2003)

4.- CONCLUSIONES PREVIAS

No obstante la obviedad, es importante constatar que, la normativa que rige la institucionalidad del sector agrícola y las políticas públicas que a su respecto se formulen e implementen, encuentran su esencia y su lógica en los modelos y concepciones de desarrollo y crecimiento que se adopten por una sociedad en un espacio y momento dado. Estas concepciones responden a decisiones técnico políticas tomadas en atención a la realidad existente en un tiempo y espacio determinado.

Como se observa en el presente capítulo, la realidad del sector agrícola está vivenciando importantes transformaciones que, sin duda afectan la forma en se producen las relaciones al interior del mundo del agro así como la interacción con los diversos agentes de la economía en general. Al respecto, se puede observar una agricultura más globalizada y competitiva, con mayor dependencia de las cadenas productivas que en torno a ella se generan, con un fuerte grado de transformación productiva derivada de nuevos requerimientos del consumidor, la necesidad de incorporar nuevos conocimientos y tecnología que permitan una mayor productividad y el control o disminución de los riesgos propios de la actividad, y, la conciencia de realizar una manejo sustentable del territorio.

Estos cambios, han generado nuevos modelos de desarrollo que, no obstante sus diversos orígenes presentan ciertas directrices básicas comunes como son: acento en la dimensión territorial en contraste con la sectorial agraria; mayor conciencia de las distintas funciones y servicios prestados por la agricultura más allá de lo productivo; reconocimiento de la integración de zonas rurales en los mercados y conciencia de la importancia de una competitividad territorial; reconocimiento de la complementariedad entre la agricultura y otras actividades para la generación de ingresos; existencia de ciertos bienes públicos que exceden la evaluación del sector mismo y que en la sociedad y los mercados actuales ha ido valorando en tal sentido, como son la seguridad alimentaria, el equilibrio urbano – rural, el desarrollo territorial sustentable.

CAPITULO II: EL INDAP Y SUS CAMBIOS LEGISLATIVOS

En este capítulo se analizará el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), para lo cual se hará una descripción genérica de la evolución que en el tiempo ha experimentado describiendo los cambios legislativos de su regulación. Posteriormente, el examen se centrará en dos aspectos concretos, por una parte, las diversas concepciones de desarrollo que han determinado el objeto del INDAP y, por otra, la población objetivo de este organismo y su relación con los criterios de pequeña agricultura. Respecto de los dos últimos puntos -objeto y población objetivo-se estudiará su evolución, su desarrollo y los desafíos que presentan en la actualidad, observando principalmente la (in)capacidad del INDAP de dar respuesta a ellos.

1.- NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL INDAP

El Instituto de Desarrollo Agropecuario nace, jurídicamente, como tal, con la dictación de la Ley de Reforma Agraria, Ley N °15.020, promulgada por el presidente Alessandri el 15 de noviembre de 1962. En ella se crea un sistema institucional y orgánico tendiente a llevar a cabo la Reforma Agraria, cuyo objetivo es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina, aumentar la producción campesina y aumentar la productividad del suelo (artículo 3 ley 15.020).

La institucionalidad que soporta el proceso de Reforma Agraria, administrativamente, se basa en tres órganos: uno de planificación: Consejo Superior de la Reforma Agraria; uno de ejecución: Corporación de Reforma Agraria (CORA) y uno de asistencia: Instituto de Desarrollo Agropecuario al que le correspondía otorgarle la asistencia, tanto técnica como crediticia, a los parceleros instalados o que instalara la CORA.

1.1.- ANTECEDENTES

El Instituto de Desarrollo Agropecuario nace jurídicamente con la Ley N °15.020, que en su artículo 12 inciso primero prescribe “Transformase el Consejo de Fomento e Investigación Agrícola en Instituto de Desarrollo Agropecuario...” De manera que el INDAP no nació por creación, sino por transformación de otro órgano: el Consejo de Fomento e Investigación Agropecuario (CONFIN).

El CONFIN había sido creado por Decreto con Fuerza de Ley N °185 publicado en el Diario Oficial de 5 de agosto de 1953 que aprobaba el Estatuto Orgánico del Ministerio de Agricultura, con el fin de dar cumplimiento a ciertas funciones entregadas a dicho Ministerio y sus atribuciones estaban limitadas al cumplimiento de la legislación que le incumbe aplicar y a las funciones de investigación y fomento agrícolas compatibles con las del Ministerio de Agricultura o delegadas por él.

Posteriormente, fue modificado por el Decreto con Fuerza de Ley N °335, publicado en el Diario Oficial de cuatro de abril de 1960, redefiniendo su naturaleza y funciones. Así, se estableció que: el CONFIN será una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma y con patrimonio propio, que tendrá por objeto impulsar la investigación y fomentar el desarrollo de las industrias agropecuarias y pesqueras del país, y colaborar en la ejecución de los programas de trabajo del Ministerio de Agricultura y de otras entidades destinadas al cumplimiento de estas funciones. Agregándose en el artículo segundo que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura (artículo 1 y 2 del DFL 335).

Es importante constatar que dentro de sus funciones se le otorgó la facultad de conceder créditos y otorgar subvenciones a personas naturales o jurídicas, cuya inversión este destinada a la investigación y fomento de las industrias agropecuarias y pesqueras (artículo 3 DFL 335), de manera que se le imputó una función de carácter crediticia a un órgano que en sus orígenes fue concebido preferentemente como investigativo.

1.2.- LEY DE REFORMA AGRARIA 15.020

Como ya se señalará, el 15 de noviembre de 1962, dentro del contexto de la Reforma Agraria, y con miras de abordar el tema de la propiedad de la tierra y la baja productividad agrícola, así como en general los efectos derivados de la implementación del sistema de sustitución de importaciones, se dicta, por el Presidente don Jorge Alessandri, la Ley N °15.020.

Esta Ley, en su artículo 12 establece la transformación del CONFIN en el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Posteriormente, el Decreto Reglamentario de la Reforma Agraria (RRA) N °12 de cinco de febrero de 1963, fija el Estatuto Orgánico del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

En esta normativa el rol otorgado al INDAP, más que investigativo, es fundamentalmente asistencia técnica, pues se busca otorgar a los nuevos propietarios, muchas veces analfabetos y sin mayores recursos, las herramientas tecnológicas y financieras básicas que les permitan explotar eficientemente la tierra adquirida.

1.3.- LEY DE REFORMA AGRARIA 16.640

No obstante, la Ley 15.020, la Reforma Agraria, continúa siendo un tema central en las discusiones político sociales de la década del 60. Así, el 22 de noviembre de 1965, se despacha un proyecto de reforma al Congreso. Finalmente se promulga la segunda Ley de Reforma Agraria, Ley N °16.640, publicada en el Diario Oficial el 28 de julio de 1967 que establece como objetivo promover en forma simultánea el aumento de la producción y la productividad agrícola, mediante una mejor y más justa distribución de la tierra y de los derechos de agua, así como la transformación del campesinado, en una fuerza social de carácter dinámico, que participe activamente (Corporación de Reforma Agraria, 1967).

Esta nueva normativa introdujo importantes modificaciones en los temas relacionados con la tenencia de la tierra y en la forma de adquirirla. Además establece un nuevo concepto “hectárea de riego básico” (HRB), vigente hasta nuestros días, por

medio del cual, a partir de una estandarización de la productividad del suelo, se busca elaborar una escala de equivalencia que permite comparar predios ubicados en diversas latitudes del país y cuyas características agrícolas son distintas.

En cuanto al INDAP, esta segunda ley de reforma agraria, establece diversas modificaciones, siendo importante para este estudio, la modificación del objeto, el cual es ampliado buscando un apoyo más integral al sector que atiende. El estatuto orgánico fue coordinado y sistematizado a través del Decreto Supremo N °43 del Ministerio de Agricultura, publicado en el Diario Oficial de 17 de febrero de 1968.

Posteriormente, hasta el año 1990, si bien existieron diversas modificaciones al texto del Estatuto Orgánico del INDAP, éstas no fueron estructurales. En todo caso, las más importantes para el tema que nos convoca son: el decreto Ley 2442 del Ministerio de Hacienda del año 1978, que creó la Subsecretaría de Pesca, modificando las atribuciones del INDAP en ese aspecto y la Ley N °18.244 del año 1983, que modifica la naturaleza jurídica del Instituto, concibiéndosele como un servicio funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

1.4.- LEY 18.910: NUEVO ESTATUTO ORGÁNICO DEL INDAP

Durante el Dictadura Militar, la legislación del INDAP, prácticamente no fue objeto de modificaciones estructurales directas, salvo al final de dicho régimen; no obstante, como se ha señalado, durante este período, dada la política neo liberal desarrollada y el rol fundamental otorgado a los privados en el desarrollo de las actividades económicas, el actuar del sector público en el ámbito del fomento productivo se retrotrajo fuertemente, viéndose afectados los presupuestos de los diversos órganos públicos de fomento y, consecuentemente, el obrar de los mismos.

Es con posterioridad a los resultados del plebiscito del año 1988, el 25 de octubre de 1989, que Augusto Pinochet Uriarte, en su calidad de Jefe del Ejército y Presidente de la República envió a la Junta de Gobierno un proyecto de ley cuyo objetivo fue modificar el Instituto de Desarrollo Agropecuario, derogando la normativa que lo

regulaba previamente. El mensaje con que se envió el proyecto señalaba que su finalidad era readecuar los objetivos y funcionamiento del INDAP y modificar su estructura interna para concordarla con la nueva estructura del sector público establecida en la Ley de Bases de la Administración Pública, Ley N° 18.575 promulgada el 12 de noviembre de 1986.

La nueva normativa del INDAP quedó recogida en la Ley N° 18.910, promulgada de 16 de enero de 1990 y publicada en el Diario Oficial de fecha tres de febrero del mismo año. En la práctica, esta nueva regulación restringe fuertemente al INDAP en cuanto a la población objetivo -quedando dentro de ella sólo el pequeño productor agrícola- y, el objeto –restringido al desarrollo económico y tecnológico-. Además, disminuye considerable las funciones que se le encomiendan realizar.

1.5.- LEY MODIFICATORIA N° 19.213

Durante el Gobierno democrático del Presidente Patricio Aylwin Azocar, en atención a diversos estudios que revelaban un alto porcentaje de pobreza rural en el país, el Ejecutivo envía un proyecto de ley al Congreso cuya principal razón es ampliar el objeto y aumentar las funciones del INDAP a fin de habilitarlo para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y oportunidades del campesinado nacional.

Así el 22 de abril de 1993 se promulga la ley N° 19.213, publicada en el Diario Oficial de cuatro de mayo de 1993, que amplía, tanto el objeto del INDAP, al ámbito del desarrollo social y cultural, como la población objetivo del mismo al incorporar expresamente al sector campesino y su grupo familiar.

Un resumen de las leyes que han modificado directamente el INDAP y los cambios que éstas han implementado en relación a la naturaleza jurídica, objeto y finalidad y, población objetivo de este organismo se pueden observar en la tabla siguiente.

TABLA 4: COMPARATIVA DEL INDAP EN EL TIEMPO

| | Ley 15.020 1962 | Ley 16.640 1967 | Ley 18.224 1983 | Ley 18.910 1989 | Ley 19.213 1993 |
|----------------------------|---|---|---------------------------------------|--|--|
| NATURALEZA JURIDICA | Persona jurídica de derecho público Empresa autónoma del Estado | Persona jurídica de derecho público Empresa autónoma del Estado | Elimina "empresa autónoma del Estado" | Servicio funcionalmente descentralizado Personalidad jurídica y patrimonio propio | Servicio funcionalmente descentralizado Personalidad jurídica y patrimonio propio |
| OBJETO | Impulsar la investigación y fomentar el desarrollo de las industrias agropecuarias, forestales y pesqueras del país. | Promover el desarrollo económico, social y cultural | | Promover el desarrollo económico y tecnológico | Promover el desarrollo económico, social y tecnológico |
| FINALIDAD | NO LA SEÑALA | NO LA SEÑALA | | +Ampliar la capacidad empresarial de sus beneficiarios + Optimizar el uso de los recursos productivos + Integrara sus beneficiarios al proceso de desarrollo rural | +Contribuir a elevar la capacidad empresarial, organizacional y comercial de sus beneficiarios • + Integrara sus beneficiarios al proceso de desarrollo rural + Optimizar el uso de los recursos productivos |
| POBLACIÓN OBJETIVO | Pequeños agricultores. Medianos agricultores. Quienes realicen labores de artesanías y pequeña industria. | +Campesinos Pequeños agricultores Medianos agricultores Pescadores artesanales (se excluyen DL 2442 de 1978) +Indígenas (se incorporan por DL 2568 de 1979) | | Pequeño productor agrícola | Campesino Pequeño productor agrícola |

Fuente: Elaboración Propia

2.- DESARROLLO Y EL INDAP

Las categorías de desarrollo son múltiples, así el diccionario de la Real Academia Española, edición vigésima segunda, señala que, el vocablo “*desarrollar*”, dicho respecto de una comunidad humana, significa, “*progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente*”, de manera que la propia definición nos orienta respecto de las diversas dimensiones del desarrollo.

La decisión de promover una u otra categoría específica del desarrollo constituye una opción más bien de carácter técnico y/o ideológico, que debe ser determinada en atención a las variables de temporalidad y espacialidad existentes en el momento en que dicha definición se realice. En este sentido, la institucionalidad generada a través de la legislación del INDAP, constituye el marco donde se cristaliza la opción y visión de desarrollo querido respecto de la pequeña agricultura, marco que determinará las relaciones económicas y sociales que se generen y la naturaleza de las políticas públicas que deban desarrollarse en su seno.

Al respecto, el principal objeto del INDAP, es y ha sido, la promoción del desarrollo del campesino y pequeño agricultor, no obstante, la o las dimensiones del desarrollo en que debe centrarse han sido variante en el tiempo, pasando por lo productivo, lo económico, lo social, lo tecnológico, entre otras.

2.1.- EVOLUCIÓN DEL OBJETO DEL INDAP

El Estatuto Orgánico del Instituto de Desarrollo Agropecuario contenido en el RRA N °12 del año 1963, establece en su artículo 2° el objetivo principal del INDAP, contemplando tres acciones a las cuales debe propender:

- Impulsar la investigación y fomentar el desarrollo de las industrias agropecuarias, forestales y pesqueras del país.
- Prestar la ayuda crediticia necesaria a pequeños y medianos agricultores.

➤ Colaborar en la ejecución de los programas de trabajo del Ministerio de Agricultura y otras entidades destinadas al cumplimiento de estas funciones.

Lo anterior indica que en sus orígenes, el rol de INDAP es, principalmente, impulsar la investigación y fomentar el desarrollo productivo de las industrias de su sector. Los otros dos objetivos señalados, ayuda crediticia y ejecución de programas de empleos, corresponden más a una concepción genérica de las funciones que le permitirán al Instituto generar el fomento buscado que, a un objetivo en sí mismo. En cuanto a la función investigativa, si bien se estableció como uno de los objetivos fundamentales, en la realidad no es tal. En efecto, al revisar las funciones del Instituto se puede observar que en su mayoría son de carácter asistencial, sólo el numeral 9 del artículo 4, se refiere a la investigación y establece que esta se hará a solicitud del Consejo Superior Agropecuario.

La primera modificación al objeto del INDAP fue con la Ley 16.640 que en su artículo 2° del Estatuto Orgánico del INDAP estableció que *“El objeto principal del Instituto de Desarrollo Agropecuario será promover el desarrollo económico, social y cultural de los campesinos, pequeños y medianos agricultores y pescadores artesanales y, en general, ejecutar todas las actividades que tengan relación con estos fines”*

El contenido del objeto del INDAP cambia de manera considerable en relación con el consagrado originariamente: desde un fin investigativo y de fomento productivo se pasa a buscar el desarrollo económico, social y cultural de su sector. En la práctica se pretende orientar el actuar del INDAP de manera tal que, pueda dar una solución directa a los problemas más urgentes y concretos del sector campesino. La amplitud de este nuevo objeto se ve reflejado en la variedad de funciones encomendadas al Instituto, pues, además, del otorgamiento de asistencia técnica y crediticia, debe, entre otras, promover la organización de campesino y pescadores, promover y participar en la mejora de la vivienda rural y en obras de infraestructura, generar cursos de capacitación y administrar minifundios.

Este objeto fue ampliado por el Decreto Ley N° 2568, del Ministerio de Agricultura, del año 1979, publicado en el Diario Oficial de 28 marzo de 1979, que modifica la Ley N° 17.729 sobre protección Indígena y establece que “El Instituto de Desarrollo Agropecuario sucederá al Instituto de Desarrollo Indígena, haciéndose cargo de sus objetivos, funciones y atribuciones...” Dentro del objeto del Instituto de Desarrollo Indígena, estaba, promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los Indígenas procurando su integración a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres.

Posteriormente, la Ley 18.910, se vuelve a generar un fuerte cambio en el objeto del INDAP, al señalar en su artículo 2° *“El Instituto de Desarrollo Agropecuario tendrá por objeto promover el desarrollo económico y tecnológico de los pequeños productores agrícolas, contribuyendo a ampliar su capacidad empresarial, optimizar el uso de los recursos productivos y su integración al proceso de desarrollo rural.”*

Originalmente en el proyecto de ley enviado por el Presidente de la República a la Junta de Gobierno (oficio N° 1184-01 de 25 octubre de 1989), se planteó *“promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los...”*, sin embargo, en los trámites posteriores, la palabra social fue eliminada por el propio ejecutivo, sin expresión de causa, quedando el objeto de la forma señalada.

Esta adecuación del objeto del INDAP implicó una modificación de sus funciones, las cuales fueron fuertemente disminuidas,. Así en el mensaje con que Augusto Pinochet Ugarte en su calidad de General del Ejército y Presidente de la República envió el proyecto de ley a la Junta de Gobierno, se señalaba que *“...dejan de ser funciones del INDAP, las relativas a la asistencia social, cultural, educacional, organizativa y de bienestar social de los pobladores rurales...Asimismo se suprimen todas aquellas funciones que le permitan desarrollar actividades empresariales e intervenir en la administración de predios rústicos”* Además, se excluyen funciones relacionadas con obras de infraestructura, pues se estima que dicha actividad le compete exclusivamente a los privados.

Ahora bien, analizando el objeto del INDAP en relación a las funciones que se le encomiendan se puede señalar que debe promover el desarrollo económico y tecnológico, por medio de la asistencia crediticia y técnica. Respecto de la asistencia crediticia, el informe técnico del proyecto de ley emitido por los Ministros de Hacienda – Carlos Cáceres C- y de Agricultura –Juan Ignacio Domínguez- señalan que ella no puede considerarse como actividad empresarial del Estado pues el segmento de la población que atiende no es sujeto, por su baja capacidad económica, del crédito bancario, de tal manera que el INDAP cumple al respecto una función subsidiaria.

Al observar el artículo 2° de la Ley 18.910 se puede constatar que, por primera vez, en el propio Estatuto Orgánico del INDAP, se prescribe en forma expresa y manifiesta la **finalidad** del desarrollo productivo y tecnológico, cual es:

- Elevar capacidad empresarial de pequeños agricultores.
- Optimizar el uso de factores productivos.
- Integrar a los pequeños agricultores al proceso de desarrollo rural.

La última modificación importante del objeto del INDAP es la introducida por la Ley 19.213 de 1993 , que en su artículo único letra A ordena sustituir el artículo 2° de la Ley 18.910, por el siguiente: *“El Instituto de Desarrollo Agropecuario tendrá por objeto promover el desarrollo económico, social y tecnológico ..., con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”*.

Esta modificación legislativa nace como consecuencia de diversos estudios que constatan los altos índices de pobreza rurales, la baja calidad de vida y las pocas oportunidades que se observan en el mundo rural. Se estima que ampliando el objeto y población objetivo el INDAP se pueda pelear la pobreza del sector. Al respecto el Presidente Patricio Aylwin Azocar manifestó, en el Mensaje con que envió el proyecto de Ley al Legislativo, que el propósito fundamental era *“...habilitar al INDAP para que su actual acción en el ámbito del desarrollo económico y tecnológico de los pequeños*

productores agrícolas se extienda también al sector campesino y su grupo familiar, incluyendo además el apoyo en materias de desarrollo social y cultural”.

Esta modificación nuevamente, tal como lo hiciera la ley 16.640, extiende el objeto del INDAP hacia el desarrollo social. Es más, originalmente el proyecto planteaba agregar no sólo el desarrollo social sino también el cultural.

No obstante la aprobación de la modificación, se generaron diversos tópicos de discusión en torno a esta ley modificatoria, siendo uno de ellos el denominado desarrollo rural, pues para algunos este constituye un fenómeno mayor que requiere la participación del Estado a través de la acción coordinada de varios Ministerios, o bien, a los municipios. Se señaló que el INDAP no es la solución, debe ser un organismo concurrente pero no excluyente. Se sostenía que esta ampliación implicaba confundir el rol del INDAP y, eventualmente afectar su accionar. Al respecto, el secretario general de la Sociedad Nacional de Agricultura, Sr. Raúl García, señaló al Congreso, que si bien reconoce la situación de pobreza rural, cree que las obligaciones impuestas en el área social y cultural podrían resentir su capacidad operativa, estima que esto debiera hacerse con criterios de descentralización y multidisciplinarios por medio de la coordinación de las municipalidades o SEREMIs. Además, planteó que el aumento de la cobertura del INDAP debiera extenderse, hacia el sector primario productivo.

Como se señalará previamente, las modificaciones al objeto del INDAP y, consecuentemente, las nociones de desarrollo que se han ido estableciendo respecto de la pequeña agricultura, presentan una importante relación con el contexto social y político existente en un aquí y ahora. En la siguiente Tabla se pueden observar esta relación: por una parte la existencia de ciertas circunstancias y/o implementación de modelos de desarrollo (columna contexto) generan modificaciones de la ley del INDAP con una determinada finalidad (columna fundamento ley) que van definiendo el alcance del objeto del INDAP.

TABLA 5: EVOLUCIÓN OBJETO INDAP SEGÚN SU LEY EN RELACIÓN AL CONTEXTO SOCIAL

| Ley | CONTEXTO | FUNDAMENTO LEY | OBJETO INDAP |
|-------------------|--|--|--|
| Ley 15.020 (1962) | <p>Modelo ISI en decadencia (rendimientos per cápita decrecientes, alta concentración de la tierra).</p> <p>Se requiere al sector agrícola como abastecedor de alimentos para el modelo.</p> <p>Kennedy , la Alianza para el Progreso y Carta de Punta del Este</p> <p>Contenido dentro de la primera Ley de Reforma Agraria</p> | <p>Permitir acceso a la tierra a quienes la trabajan.</p> <p>Mejorar niveles de vida de población campesina.</p> <p>Aumentar producción campesina.</p> <p>Aumentar la productividad del suelo</p> | Investigación y fomento productivo |
| Ley 16.640 (1967) | <p>Continúa la decadencia del modelo ISI.</p> <p>Profundización de la Reforma Agraria.</p> <p>Contenido dentro de principal Ley de Reforma Agraria</p> | <p>Promover aumento de la producción y productividad agrícola.</p> <p>Mejor y más justa distribución de la tierra y derechos de agua.</p> <p>Transformar al campesinado en una fuerza social dinámico y participativo</p> | Desarrollo económico social y cultural |
| Ley 18.910 (1990) | <p>Modelo Neoliberal: Mercado como asignador de recursos y un Estado mínimo.</p> <p>Desarticulación de movimiento campesino.</p> <p>Mundo agrícola: concentración de grandes empresas agrícolas exportadores y pauperización de la pequeña agricultura</p> | <p>Readecuar los objetivos y funcionamiento del INDAP.</p> <p>Señala expresamente que dejan de ser funciones las relativas a la asistencia social, cultural, educacional, organizativa y de bienestar social de los pobladores rurales</p> | Desarrollo económico y tecnológico |
| Ley 19.213 (1993) | <p>Crisis del Modelo Neoliberal, se plantea crecimiento con equidad.</p> <p>Mercado no es perfecto y el Estado debe velar por la competitividad.</p> <p>Retorno de los gobiernos democráticos</p> <p>Crisis del mundo rural: altos índices de pobreza, baja calidad de vida y pocas oportunidades</p> | <p>Ampliar objetivo y funciones del INDAP.</p> <p>Se busca contribuir al mejoramiento de vida oportunidades del campesinado</p> | Desarrollo económico, social y tecnológico |

Fuente: Elaboración Propia

2.2.- OBJETO DEL INDAP Y LA REALIDAD DEL SECTOR AGRÍCOLA

Las diversas categorías de desarrollo contempladas en el objeto del INDAP, conjuntamente con los cambios que se observan en el sector agrícola, en la práctica, han ido generando múltiples tensiones en relación al funcionamiento del mismo. Dentro de estas, aun cuando están fuertemente relacionadas entre sí, se pueden distinguir:

- Tensión Fomento Productivo v/s Superación de la Pobreza
- Tensión entre lo sectorial (agrícola) v/s lo territorial (rural)

2.2.1.- Tensión Fomento Productivo v/s Superación de la Pobreza

El INDAP se concibe como un organismo de fomento productivo. Al respecto, y estrictamente desde la teoría económica, se puede señalar que la presencia de una o más fallas de mercado, constituyen el fundamento conceptual de las políticas de intervención pública en el área del fomento productivo (Román, 2002); de manera que, al existir alguna anomalía que impida el funcionamiento de un óptimo paretiano del mercado y, por ende, la competencia perfecta (externalidades, asimetrías de información, barreras de acceso a mercados financieros, etc.) se justificaría la intervención del Estado, para que mediante sus políticas genere los instrumentos necesarios para la corrección de dichas fallas. Es en este ámbito, donde se encuentran acciones de la autoridad pública orientadas a mejorar la competitividad de los productores agrícolas, la eliminación de barreras de entrada a los mercados, el acceso al financiamiento, el desarrollo y acceso a innovación y tecnología, la capacitación de recursos humanos, entre otras.

No obstante, el fomentar productivamente es condición necesaria para que muchos pequeños productores alcancen mayores niveles de desarrollo, pero no siempre es condición suficiente para lograrlo (Nazif, 2009) Sino que en muchos casos es menester generar condiciones mínimas de entrada que permitan acceder de una manera viable a las políticas de fomento. En otras palabras, las acciones de fomento deben ser complementadas y coordinadas, incluso, a veces precedidas, por otro tipo de políticas como las de inversión social y/o la generación de infraestructura básica, que

permitan disminuir el riesgo de generar políticas de fomento productivo que terminen siendo ineficientes.

A este respecto, se debe tener presente que la pequeña agricultura en Chile no constituye un grupo homogéneo, sino más bien un grupo heterogéneo con estructuras dualista tanto en lo productivo –orientación y satisfacción de requerimientos de mercados, nivel de capitalización, calidad y rendimientos de la producción- como en las características sociales – edad, nivel de educación formal y técnica profesional, actitud al riesgo, innovación (IICA el AI, 2006). Así, si se observan los estudios realizados sobre los resultados del VII Censo Agropecuario se podrá ver que aquellas unidades cuyo VBP es inferior a 100 UF generan en promedio de ventas 38 UF anuales con una productividad de la tierra de 5 UF por hectárea, mientras que el promedio de ventas de la pequeña agricultura es cercana a las 7000 UF anuales con una productividad de la tierra de 30 UF por hectárea de VBP (INDAP, 2009).

En relación a las condiciones socioeconómicas se puede observar diferencias en los niveles educacionales, por ejemplo en los jefes de explotaciones con un VBP inferior a 100 UF sólo el 6% presenta educación técnica o universitaria, mientras que en el caso de las explotaciones entre 1.200 y 2.400 UF este porcentaje ya asciende a un 29%. Por otra parte, la obtención de ingresos extraprediales varía significativamente dentro de los diversos segmentos de la pequeña agricultura, así en aquellas explotaciones de VBP inferior a 100 UF, un 21% declaran que más del 50% de sus ingresos proviene de la explotación, mientras que en el estrato de VBP entre 1.200 y 2.400 UF este valor alcanza un 53%.

La Tabla N° 6 sobre "*Heterogeneidad de la Pequeña Agricultura*", nos permite ver de manera más pormenorizada, los diferentes comportamientos o realidades que presentan los diversos estratos de la pequeña agricultura, tanto respecto de sus estructuras productivas como sociales.

TABLA 6: HETEROGENEIDAD DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

| TIPO EXPLOTACION | Estrato VBP | Explotaciones | | Venta Prom Anual | Product Tierra UF/Hta útil | Educación | | + 50% Ingresos Explotación |
|--------------------------|---------------------|----------------|--------------|------------------|----------------------------|------------------|--------------------|----------------------------|
| | | N° | % | | | Ninguna o Básica | Técnica o Superior | |
| MICRO EMPRESA AGRICOLA | 0-100 | 156.185 | 58% | 38 | 5 | 70% | 6% | 21% |
| | 100-200 | 38.332 | 14% | 142 | 9 | 66% | 8% | 37% |
| | 200-600 | 36.903 | 14% | 345 | 12 | 52% | 13% | 47% |
| | 600-1.200 | 14.402 | 5% | 843 | 16 | 47% | 18% | 54% |
| | 1.200-2.400 | 9.084 | 3% | 1.688 | 18 | 35% | 23% | 54% |
| PROMEDIO | 0-2.400 | 254.906 | 94.5% | 202 | 12 | 65% | 8% | 30% |
| PEQUEÑA EMPRESA AGRICOLA | 2.400-10.000 | 10.425 | 4% | 4.819 | 27 | 16% | 30% | 58% |
| | 10.000-25.000 | 2759 | 1% | 15.084 | 34 | 5% | 26% | 63% |
| PROMEDIO | 2.400-25.000 | 13.184 | 4.9% | 6.967 | 30 | 14% | 29% | 59% |

Elaborada en base a datos de Estudio INDAP

Es en este heterogéneo contexto que el obrar del INDAP se ve tensionado entre políticas e instrumentos orientados al fomento productivo y mecanismos centrados en la superación de la pobreza. Ahora bien, si lo analizamos desde el objeto de este organismo, se observa que, por regla general, tanto el desarrollo económico como el social integran y han integrado parte de su objetivo (salvo bajo los inicios de la ley 18.910 en que se señala expresamente la exclusión de los aspectos relacionados con el bienestar social). Esto sin duda alguna, obliga a una visión integral de la realidad de la pequeña agricultura tanto respecto de su heterogeneidad como de su interacción con los diversos actores y sectores de la sociedad.

2.2.2.- Tensión entre lo Sectorial (agrícola) y lo Territorial (rural)

Las nuevas realidades y modelos de desarrollo agrícola obligan a establecer el reconocimiento de ciertas premisas:

1.- La simple y directa asociación entre lo rural y agrícola queda estrecha. Por una parte se observan que las unidades agrícolas más pequeñas requieren de la realización de otras actividades para su subsistencia y, por otra, los fenómenos de la agricultura ampliada, tercerización de la ruralidad y desarrollo sustentable, la revaloración de rural

generan nuevos nichos de actividades económicas relacionadas por ejemplo con la agroindustrialización, el turismo rural, producción de artesanías, etc.

2.- La multiplicidad de objetivos y funciones que integran la agricultura: económica (determinada por desarrollo y madurez de los mercados relacionados con la producción agropecuaria), ambiental (relacionada con la necesidad de generar un desarrollo sustentable) territorial y social (orientada al desarrollo equilibrado del territorio y del tejido social)

En este contexto la perspectiva de un actuar del sector público agrícola concentrados en la producción primaria es insuficiente. Es necesaria una visión más amplia e integrada que mire al impacto rural como una unidad en la cual se articulan un conjunto de actividades inter relacionadas (Piñero et Al, 1999) A modo de ejemplo se puede mencionar el programa PRODESAL en el cual INDAP en conjunto con los municipios busca intervenir localidades rurales pobres apoyando a la agricultura campesina con diversas asesorías como acceso a subsidios de fomento o a redes de subsidios sociales, apoyo a emprendimientos colectivos, técnicas de conservación de recursos naturales, etc. No obstante, el objeto principal de estos programas es el apoyo a la agricultura campesina resolviendo los problemas más urgentes de pobreza, y no implica el incorporan una visión amplia del espacio rural en que se busque desarrollar la actividad agrícola en toda su expresión e integrarla con actividades no agrícolas del ámbito rural.

Ahora bien, la legislación del INDAP en sus orígenes, hasta la ley 18.910, consideraba a la pequeña industria agrícola y las labores de artesanos, lo implicaba una mirada más amplia en cuanto a las actividades realizadas en el campo. Por otro lado, actualmente, al establecer su objeto señala que el desarrollo de la pequeña agricultura debe tener como finalidad, entre otras, integrar a los pequeños agricultores al proceso de desarrollo rural, de manera, que al menos, indirectamente, se reconoce la existencia de un espacio rural mayor que el netamente agropecuario.

3.- EL INDAP Y LA PEQUEÑA AGRICULTURA

El artículo 2 de la Ley Orgánica del INDAP establece como sus beneficiarios a los pequeños productores agrícolas y a los campesinos. Al respecto, en su página institucional establece que trabaja con “la Agricultura Familiar Campesina”¹, de manera que, la población objetivo del INDAP es la Agricultura Familiar Campesina (AFC), comprendiendo dentro de ellos a los pequeños productores agrícolas y a los campesinos.

3.1.- CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN LATINOAMÉRICA

El desarrollo agrícola esta nuevamente en la agenda de los países en desarrollo, ello porque se comprendió que el crecimiento es el mejor vehículo para la disminución de la pobreza y que el crecimiento agrícola y rural juega un papel primordial en el crecimiento económico (Driven, 2007).

Dentro del sector, la Agricultura Familiar, observa un especial interés por ser una de las principales fuentes de alimentos a nivel mundial y fuente de empleo e ingresos para la población rural. No obstante, como se observó en la tabla N°6, este sector puede ser altamente heterogéneo, desde diversos aspectos: acceso a recursos –tierra, capital, financiamiento-; capacidades de innovación; escala y estructuras de producción y consumo, accesos a mercados, participación en el mercado laboral, etc. Al respecto, es importante dejar en claro que las expresiones Agricultura Familiar, Agricultura Familiar Campesina, Pequeños Productores, Pequeñas Empresas Agropecuarias, Pequeña Agricultura suelen utilizarse de manera intercambiable, sin que exista un claro consenso en la determinación de quienes deben considerarse dentro de este sector, sino que, así como existen diversas denominaciones al respecto, existen variados criterios y mecanismo para determinar cuál es la población que conforma a este segmento.

¹ <http://www.indap.gob.cl/content/view/1106/95/>

Como una primera aproximación, la denominación de Agricultura Familiar Campesina, responde al interés del Estado por realizar políticas orientadas a un sector que reúne dos condiciones: ser productor agropecuario y corresponder a un determinado estrato social, que se define según la realidad social de cada país en contextos históricos determinados. Puede ser pequeño productor, campesino o simplemente agricultor de escala reducida en superficie que controla o puede definirse según el nivel de ventas que realice. Puede variar la definición operacional, pero en todos los casos corresponde a esa combinación productiva y social. (Nazif 2009)

Al respecto, Acosta y Rodríguez (2006) de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, establecen la existencia de ciertas variables que pueden contribuir a diferenciar las explotaciones familiares de las explotaciones de subsistencia, por una parte, y de las comerciales o de transición, por otra. Estas variables son: i) extensión del predio debe permitir cubrir necesidades básicas, sino será de subsistencia ii) Utilización de mano obra: ausencia de trabajadores permanentes, sino será comercial; iii) Lugar de vivienda: debe coincidir con el lugar en que se desarrolla la actividad productiva; iv) Fuente de ingresos: deben provenir mayoritariamente de la actividad agrícola y v) Venta de productos en el mercado, sino vende sería de subsistencia.

En el mismo sentido, un reciente estudio (FAO–BID. 2007) referido a la Agricultura Familiar (AF) en seis países de América Latina², estableció que, al interior de cada uno de los países estudiados, se produce una clara distinción entre Agricultura Familiar y empresa agropecuaria, identificando cuatro elementos que permiten diferenciarlos entre sí: (i) uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar; (ii) acceso limitado a los recursos de tierra y capital; (iii) uso de múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos; (iv) marcada heterogeneidad, especialmente en lo que se refiere a su articulación con los mercados de productos y factores.

² México, Nicaragua, Ecuador, Colombia, Brasil y Chile.

En este contexto, al interior de lo que se denomina Agricultura Familiar se distinguió tres tipos:

- Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS): orientada, principalmente, al autoconsumo, sin capacidades de garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado fuera o al interior de la agricultura. Este grupo ha sido caracterizado como en descomposición, con escaso potencial agropecuario y con tendencias hacia la asalarización, en la medida que no varíe su acceso a activos y una dinamización de la demanda.

- Agricultura Familiar en Transición (AFT) que se definió como aquella con mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo) y que accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior. Con ello, satisface los requerimientos de la reproducción familiar pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría está en situación inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de apoyos públicos para conservar esta calidad, básicamente, para facilitar su acceso al crédito y a las innovaciones tecnológicas, así como para lograr una más eficiente articulación a los mercados.

- Agricultura Familiar Consolidada (AFC), que se distingue por tener sustento suficiente en la producción propia, explotar recursos de tierra con mayor potencial, tener acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y generar excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

La consideración de estos factores se observa en los acuerdos del MERCOSUR, que en su Resolución N °25 del año 2007 sobre las Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar, establece como criterios de focalización los siguientes: mano de obra preferentemente familiar; responsabilidad directa, de la familia, de la producción y gestión de las actividades agropecuarias; residencia en el predio o en una localidad cercana y; recursos productivos compatible con la realidad del país.

Paralelamente, a las consideraciones doctrinarias, al revisar los criterios legales utilizados por diversos países latinoamericanos - Argentina, Brasil y Uruguay- se evidencia que el factor común que cruza las definiciones de pequeña agricultura, es el criterio relacionado con el “trabajo familiar en la explotación” como un factor diferenciador de la pequeña agricultura, lo cual coloca el acento en el carácter familiar de estas explotaciones. (Aedo, 2009)

3.2.- CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN CHILE

3.2.1.- Entidades No Sectoriales

El INDAP funciona dentro de una red de fomento productivo en la cual interactúan diversas instituciones: CORFO, SERCOTEC, FOSIS, SENCE, Banco del Estado, entre otras.

Todas estas organizaciones han desarrollado sistemas de clasificación y segmentación por tamaño de sus usuarios, los cuales no son coincidentes con los utilizados para la determinación de la pequeña agricultura. El criterio utilizado preferente por estas instituciones es de índole económico y monovisible basado en el volumen de ventas anuales. Así, se determina como microempresa aquella cuyas ventas anuales alcanzan hasta las 2.400 UF; pequeña empresa aquella que va entre 2.401 UF y 25.000 UF, mediana empresa a aquella que vende entre 25.000 UF y 100.000 UF, y gran empresa a aquella que vende más de 100.000 UF anuales.

Sin embargo, no existe una absoluta uniformidad al respecto, utilizándose otros criterios monovisibles como el número de trabajadores (SENCE), ventas anuales determinadas en dólares (PROCHILE); o bien, mezclando variables de ventas anuales con otras como el avalúo fiscal para la determinación de los microempresarios (SII). La Tabla N° 7 nos presenta los principales criterios de selección utilizados por los organismos que integran la red de fomento nacional.

TABLA 7: CRITERIOS DE SELECCIÓN

| INSTITUCIÓN | VARIABLE | MICRO EMPRESARIO | PEQUEÑO EMPRESARIO | MEDIANO EMPRESARIO | GRAN EMPRESARIO |
|---------------------|--|-----------------------------------|--------------------|----------------------|---------------------|
| CORFO | Nivel de Ventas | 0-2.400 UF | 2.401-25.000 UF | 25.001-100.000 UF | Más de 100.000 UF |
| Banco Estado | Nivel de Ventas | 0-2.400 UF | 2.401-25.000 UF | 25.001-100.000 UF | Más de 100.000 UF |
| PROCHILE | Nivel de Ventas | No determinado | No determinado | Hasta US\$ 7.5 mill. | Sobre US\$ 7.5 mill |
| SENCE | N° Trabajadores | 0-9 | 10-49 | 50-199 | 200 y más |
| SII | Nivel de Ventas | 0-2.400 UF | 2.401-25.000 UF | 25.001-100.000 UF | Más de 100.000 UF |
| | Avalúo Fiscal predios explotados y/o nivel de ventas | 0-100 UTM y/o 0-200 UTM | | | |

Fuente: INDAP, 2009,

Esta disparidad en los criterios genera vacíos dentro de la red de fomento del Estado, es así, que de acuerdo al diseño institucional de fomento, los apoyos a los pequeños productores agrícolas (asistencia técnica y crediticia) están radicados en el INDAP, mientras que los apoyos a medianos y grandes se radican en SAG Y CNR para las inversiones y en CORFO para la asistencia técnica, esto genera un importante número de productores agrícolas excluidos del sistema al no calificar como pequeño de acuerdo a la ley de INDAP – por ejemplo posee activos por más de 3500 UF- ni como mediano de acuerdo al MINECON –no genera ventas superiores a 25.000 UF.

3.2.2.- Pequeña Agricultura De Acuerdo A Criterios No Sectoriales

Un estudio comparativo de los resultados del censo agropecuario de 1997 y 2007 efectuado por INDAP nos permite observar la realidad de la pequeña agricultura en nuestro país. Lo primero que se observa es una tendencia a la concentración de la propiedad, así 4.533 explotaciones poseen el 79,9% de la superficie total mientras que, las explotaciones menores de 10 hectáreas equivalentes a 165.801 constituyen el 59,5% del total con el 1,8% de la superficie. No obstante, esta tendencia ha afectado de forma diferenciada a las diversas categorías: las pequeñas empresas agrícolas han disminuido un 10%, representando en la actualidad 95% de las explotaciones con un 44% de la superficie útil. Por su parte, las medianas y grandes han aumentado su participación en un 9 y 69% respectivamente, representando el 5% de las explotaciones y poseen el 56 % de la superficie útil.

Desde otra perspectiva, si se observa el Valor Bruto de Producción se puede ver que tanto la pequeña como la mediana agricultura han disminuido su participación relativa en el VBP entre los años 1997-2007, las primeras de un 30 a un 22% mientras que las segunda de un 44 a un 38%. Por su parte, la gran agricultura ha aumentado su participación relativa de un 26 a un 40% del VBP. Esto implica que la pequeña agricultura presentó un decrecimiento de 6%, mientras que la mediana si bien pierde espacio de participación, presenta un aumento en términos absolutos de 16%. Por su parte, la gran empresa presenta un crecimiento tanto en términos relativos como absolutos (107%), al respecto se señala que el crecimiento del sector agrícola, ha sido claramente liderado por 1200 grandes explotaciones del país y, en menor medida, por las 13.000 explotaciones medianas. La Tabla N° 8 grafica estos hechos la mostrar las mostrar el número de explotaciones, las cantidad de hectáreas y la participación en el VBP de la producción que presentan la pequeña, la mediana y la gran empresa agrícola.

TABLA 8: DISTRIBUCIÓN Y PARTICIPACIÓN DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

| | Explotaciones | | Superficie útil total en Hectáreas | | | Participación VBP | | |
|--------------------------------|---------------|-----|------------------------------------|-----|----------|-------------------|------|------------------|
| | N° | % | N° | % | Promedio | 1997 | 2007 | Tasa Crecimiento |
| Pequeña 0-2400 | 254.906 | 95 | 4.459.168 | 44% | 17 | 30% | 22% | -6% |
| Mediana 2401-25.000 | 13.184 | 5 | 3.060.922 | 30% | 232 | 44% | 38% | 16% |
| Grande Mas 25.000 | 1.225 | 0.5 | 2.648.264 | 26% | 2.162 | 26% | 40% | 107% |

Elaborado en base a Estudio de INDAP, 2009.

Ahora bien, si nos centramos únicamente en la pequeña empresa agrícola se observa que representa el 95% de las explotaciones del sector generando el 22% del valor bruto de la producción agrícola nacional, poseen el 25 % de los activos y el 44% de la superficie útil y generan el 61 % de empleo agrícola. No obstante, dada la diversidad de realidades que componen este estrato, se observara el comportamiento diferenciado en entre sus tramos, el cual puede observarse en la siguiente Tabla.

TABLA 9: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS PEQUEÑA AGRICULTURA

| TIPO EXPLOTACION | Estrato VBP | Explotaciones | | Valor Bruto Producción | Activos | Empleo | Superficie Útil |
|--------------------------|---------------------|----------------|--------------|------------------------|------------|-----------|-----------------|
| | | N° | % | | | | |
| MICRO EMPRESA AGRICOLA | 0-100 | 156.185 | 58% | 2% | 5% | 29 | 12% |
| | 100-200 | 38.332 | 14% | 2% | 3% | 9 | 6% |
| | 200-600 | 36.903 | 14% | 5% | 6% | 11 | 11% |
| | 600-1.200 | 14.402 | 5% | 5% | 5% | 6 | 7% |
| | 1.200-2.400 | 9.084 | 3% | 6% | 6% | 6 | 8% |
| PROMEDIO | 0-2.400 | 254.906 | 94.5% | 22% | 26% | 61 | 44% |
| PEQUEÑA EMPRESA AGRICOLA | 2.400-10.000 | 10.425 | 4% | 21% | 18% | 14 | 18% |
| | 10.000-25.000 | 2759 | 1% | 17% | 15% | 11 | 12% |
| PROMEDIO | 2.400-25.000 | 13.184 | 4.9% | 38% | 33% | 25 | 30% |

Elaborado en base a Estudio de INDAP

3.3.- CRITERIOS INDAP

En la actualidad, la ley orgánica del INDAP define dos grupos dentro de su población objetivo: el pequeño productor agrícola y el campesino. No obstante, durante la vida jurídica del Instituto, tanto su población como los criterios para su determinación han sido cambiantes.

En efecto, la ley 15.020 al establecer el objeto del INDAP, en relación al fomento del desarrollo, hacía referencia a las industrias agropecuarias, forestales y pesquera del país, en forma general, sin referirse a ningún grupo específico dentro de dichos sectores. Sin embargo, al analizar las atribuciones que se le otorgan se observa que en la mayoría de los casos su actuar estaba orientado a grupos específicos: pequeños y medianos agricultores y a quienes realizaran actividades de artesanía y pequeña industria. Sólo en el ámbito de la investigación, la explotación de reservas forestales y organización se mantiene la referencia a estas industrias en general.

Para estos efectos, el RRA N °12, al definir Pequeño productor agrícola o pequeño productor establecía como principal factor para determinar su calidad de “pequeño” el tamaño económico del predio explotado. Sólo en el caso que la superficie explotada no

alcance a constituir una unidad económica³ (minifundio) se exige la concurrencia de otro requisito: trabajo directo del productor y su grupo familiar en la explotación de la tierra. Por su parte el Mediano agricultor se determinaba de acuerdo con normas generales establecidas por el Consejo Superior de la Reforma Agraria.

En el año 1967 con la ley 16.640, se amplía la población objetivo del INDAP al establecer como sus potenciales usuarios a los campesinos, pequeños y medianos agricultores y pescadores artesanales. No obstante, estos últimos, los pescadores artesanales, con la creación de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca fueron excluido del ámbito del Instituto Agropecuario. Por otra parte, el año 1979 con la supresión del Instituto de Desarrollo Indígena se establece que el INDAP debe hacerse cargo de sus objetivos, funciones y atribuciones, especialmente en lo relacionado con el catastro de las comunidades indígenas, sus subdivisiones, liquidación y formación de hijuelas correspondientes.

En relación a los criterios que permiten determinar al campesino y pequeño productor agrícola su puede observar la concurrencia de factores de diversa índole. Así, para la determinación de "campesinos" se establece la concurrencia de un requisito relacionado con el tamaño económico: superficie inferior a una unidad agrícola familiar y, otros orientados a determinar la fuente de explotación e ingresos del grupo familiar, en que se exige una explotación directa y que el trabajo del campo sea habitual y continuo. Mientras, que la calidad de "pequeño productor" o "pequeño agricultor" está dada por el tamaño económico del predio explotado, que se determina estableciendo un tope máximo en función al avalúo fiscal determinado para las contribuciones territoriales, el cual se aumenta de 5 a 20 sueldos vitales anuales para empleado particular de la industria y el comercio del departamento de Santiago. Sólo en el caso que la superficie explotada no alcance a constituir una unidad económica (minifundio) se puede entender, además, la concurrencia de otra exigencia: que sea explota

³ Unidad Económica: superficie de tierra necesaria para que, dada la calidad de suelo, ubicación, topografía, climas y demás características, trabajada directamente por el parcelero y su familia, permitan al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de su racional aprovechamiento, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña a dicho grupo

personalmente por el productor. En relación con el “mediano agricultor” se mantiene la facultad del Consejo para determinar los requisitos.

Con la ley 18.910 de 1989 se genera una drástica disminución de la población objetivo del INDAP al considerar únicamente como tales a los pequeños productores agrícolas. Al respecto, el informe técnico emitido por los Ministros de Agricultura, Juan Ignacio Domínguez, y Hacienda, Carlos Cáceres, indica que: el proyecto de ley reduce el objeto principal del Instituto y lo circunscribe concretamente al universo de los pequeños productores agrícolas excluyendo a los pobladores rurales, pescadores artesanales y a los medianos productores agrícolas.

De lo anterior se colige que la población objetivo tiene un tope inferior y uno superior, en el inferior se excluyeron los campesinos, quienes en muchas ocasiones no pueden ser considerados como productores, pues realizan actividad de subsistencia. Por otra parte, en el límite superior se excluye, por primera vez de la actividad del INDAP, a los medianos productores agrícolas. En relación, con los indígenas, si bien no están establecidos dentro de la población objetivo del INDAP, se mantiene dentro de las atribuciones del Instituto, cumplir funciones de regularización de la propiedad indígena.

Esta normativa define pequeño agricultor como *aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico, cuyos activos no superan el equivalente a 3.500 UF, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia*. De manera que se establece una nueva visión modificándose los criterios existentes. Primero, para establecer el tamaño económico de la explotación, ya no se está al avalúo fiscal de la propiedad, sino que a dos factores: la superficie de la explotación no puede exceder 12 Hectáreas de Riego Básico⁴ (HRB) y los activos que posea el pequeño agricultor deben ser menores o iguales a 3.500 UF. En segundo lugar contempla ciertas exigencias de

⁴ Hectárea de Riego Básico, es una unidad que permite comparar diversos tipos de predios y suelos, y que corresponde a una superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física regada, clase I de capacidad de uso del valle Río Maipo.

orden socio económico y cultural, como son la explotación directa y, el constituir la principal fuente de ingresos.

Posteriormente, el año 1993, la ley 19.213 vuelve a incorporar a los campesinos dentro de la población objetivo del INDAP. Al respecto el Mensaje con que el Presidente Patricio Aylwin Azócar envió el proyecto de ley al Legislativo (sesión 38° de la Cámara de Diputados del 7 en enero de 1992), señalaba, que el propósito fundamental (de la modificación) es habilitar al Instituto de Desarrollo Agropecuario para que su actual acción en el ámbito del desarrollo económico y tecnológico de los pequeños productores agrícolas se extienda también al sector campesino y su grupo familiar.

Así se establece que campesino es la *persona que habita y trabaja habitualmente en el campo, cuyos ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera 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*. En relación con la concepción de la normativa de 16.040, se establecen más requisitos para la consideración de campesino: la determinación del tamaño de la unidad está determinada por las hectáreas de riego básico (no más de 12 HRB) y por los activos que posee el campesino (no más de 3500 UF) y, desde una perspectiva socio económica y cultural, requiere no sólo explotación personal y que el trabajo del campo sea habitual sino, también, vivir habitualmente en el campo y que la producción de los ingresos provengan fundamentalmente de esta actividad.

De manera que en la actualidad, la ley orgánica del INDAP define dos grupos de potenciales usuarios: pequeño productor agrícola y campesino. Los criterios utilizados para estas definiciones se pueden agrupar en aquellos que determinan el “tamaño económico” de la explotación y que dicen relación con la dotación de recursos productivos (superficie y activos) y; aquellos componentes socio-económicos vinculados con la realidad económica del productor agrícola (trabajo directo y fuente de ingreso); en que el criterio del trabajo directo o personal en la explotación busca delimitar el

carácter familiar de la producción, mientras que la exigencia de que el ingreso provenga principal o fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria de la explotación, excluye en forma implícita aquellas pequeñas explotaciones en que la estrategia de generación de empleo se sustenta en otras fuentes.

El resumen de quienes han constituido y constituyen la población objetivo del INDAP así como los distintos criterios utilizados para su definición se puede observar en la Tabla expuesta a continuación.

TABLA 10: EVOLUCIÓN POBLACIÓN OBJETIVO Y SUS CRITERIOS DE DETERMINACIÓN

| | LEY 15.020 | LEY 16.640 | LEY 18.910 | LEY 19.213 |
|--|--|---|---|---|
| Pequeño Agricultor | Persona Natural Avalúo fiscal* inferior a 5 sueldos vitales** Explotación directa (solo en caso de minifundio) | Persona Natural Avalúo fiscal* inferior a 20 sueldos vitales** Explotación directa (solo en caso de minifundio) | Superficie no superior a 12 HRB Activos no superen 3.500 UF Ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola Trabajar directamente la tierra | Superficie no superior a 12 HRB Activos no superen 3.500 UF Ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola Trabajar directamente la tierra |
| Campesino | | Superficie inferior a unidad agrícola Explotación directa Trabajo habitual | | Superficie 12 HRB y Activos bajo 3500 UF Habita y trabaja en el campo Ingresos provienen fundamentalmente de la explotación personal |
| Mediano Agricultor | Requisitos de acuerdo con normas generales del Consejo. | Requisitos de acuerdo con normas generales del Consejo.. | | |
| Labores de Artesanía y Pequeña Industria | Actividad industrial o de servicio desarrollada directamente por una persona y grupo familiar | No lo establece como población, pero dentro de las funciones mantiene la ayuda crediticia a dichas actividades | | |
| Pescadores Artesanales | | Requisitos que de acuerdo normas del Consejo. Excluido por DL 2442 de 1978 | | |

Fuente: Elaboración Propia.

3.4.- INDAP Y LA REALIDAD DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

La naturaleza y dimensión de los límites que establecen los criterios de selección, constantemente se encuentran en un proceso de valoración, no sólo en cuanto a la efectividad de su cumplimiento, sino que también, en cuanto, sí dichos criterios se condicen con la realidad existente en el mundo agrícola y con la visión política respecto de los eventuales beneficiarios del INDAP

En términos generales, de acuerdo al Estudio de INDAP (2009) sobre los resultados del censo agropecuario del 2007, se observa que el 34% de las explotaciones agrícolas, equivalentes a 90.850 unidades, son usuarias del INDAP, focalizada en un 98% en aquellas empresas agrícolas con un VBP menor o igual a 2.400 UF.

TABLA 11: EXPLOTACIONES USUARIAS DEL INDAP

| TIPO EXPLOTACION | Estrato VBP | Explotaciones | Usuario INDAP | | |
|--------------------------|---------------------|----------------|---------------|-------------|----------------------|
| | | | N° | % del tramo | % del total usuarios |
| MICRO EMPRESA AGRICOLA | 0-100 | 156.185 | 48.238 | 31% | 53% |
| | 100-200 | 38.332 | 16.974 | 44% | 19% |
| | 200-600 | 36.903 | 16.473 | 45% | 18% |
| | 600-1.200 | 14.402 | 5.523 | 38% | 6% |
| | 1.200-2.400 | 9.084 | 2.547 | 28% | 3% |
| PROMEDIO | 0-2.400 | 254.906 | 89.775 | 35% | 98% |
| PEQUEÑA EMPRESA AGRICOLA | 2.400-10.000 | 10.425 | 1.049 | 10% | 1% |
| | 10.000-25.000 | 2759 | 40 | 1% | 0,04% |
| PROMEDIO | 2.400-25.000 | 13.184 | 1.089 | 8% | 1% |
| MEDIANA | 25.000-100.000 | 1.050 | 6 | 1% | 0,006% |
| GRANDE | > 100.000 | 175 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | | 269.315 | 90.850 | 34% | 100% |

Elaborado en base a Estudio de INDAP, 2009.

Por otra parte, se puede observar el cumplimiento específico de cada uno de los criterios utilizados por el INDAP. Primeramente, en relación con aquellos orientados a determinar el “tamaño económico” de la explotación agrícola, de acuerdo a un estudio realizado por Marcela Aedo para la región del Maule en base a los resultados del VII Censo Agropecuario 2007, se revela que del total de las unidades agrícolas de la región analizada, el 93,2% tienen menos de 12 HRB, mientras que 89,1% poseen activos por

menos de 3500 UF. Ahora bien, a nivel nacional, analizados ambos requisitos conjuntamente, se observa que un 88,3% de las unidades correspondiente a 297.492 explotaciones agrícolas, cumplen copulativamente ambos requisitos. (INDAP, 2010)

Desde otra perspectiva, si cruzamos la concurrencia conjunta de los requisitos económicos con la segmentación de acuerdo al VBP de las explotaciones se observa que un 99,8% corresponde a Micro empresas, siendo irrelevante el número de Pequeñas Empresas (0,2%). Mientras que las explotaciones que presentan un VBP entre las 600 UF y las 10.000 sólo un bajo porcentaje cumple con ambos requisitos, por lo que, en estricto rigor, no podrían ser objeto de transferencias tecnológicas, no obstante, encontrarse en mejores condiciones. El detalle en atención a los estrato de ventas puede observar en la Tabla N°12.

TABLA 12: CUMPLIMIENTO CRITERIOS ECONÓMICOS POR TRAMO VBP

| Tipo de Empresas | Estrato de Ventas | Si | | No | |
|--------------------|-------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| Categorías MINECON | UF Millones de \$ | N° | % | N° | % |
| MICRO | 0 - 100 | 153.399 | 65,7% | 2.058 | 6,0% |
| | 100 - 200 | 36.813 | 15,8% | 1.317 | 3,8% |
| | 200 - 600 | 31.700 | 13,6% | 4.957 | 14,4% |
| | 600-1.200 | 8.327 | 3,6% | 5.976 | 17,4% |
| | 1.200 – 2.400 | 2.687 | 1,2% | 6.333 | 18,4% |
| PEQUEÑA | 2.400 – 10.000 | 535 | 0,2% | 9.811 | 28,5% |
| | 10.000 – 25.000 | 10 | 0,0% | 2.732 | 7,9% |
| | 2.400 – 25.000 | 545 | 0,2% | 12.543 | 36,5% |
| MEDIANA | 25.000 – 100.000 | 0 | 0,0% | 1045 | 3,0% |
| GRANDE | Más de 100.000 | 0 | 0,0% | 174 | 0,5% |
| TOTAL | | 233.471 | 100,0% | 34.403 | 100,0% |

Fuente: INDAP, 2010. "Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile" Aedo y Alvear

En torno a los criterios socio-económicos, específicamente a la composición del ingreso se observa una clara relación entre el tamaño de la explotación y esta: mientras menor sea la unidad agrícola mayor es el porcentaje de los ingresos que proviene de actividades distintas a la agricultura. Así, como se deduce de la Tabla 6, tan sólo cerca

del 30% de las explotaciones de la Micro Empresa Agrícola declara que más de la mitad del ingreso familiar proviene de la explotación, dentro de ella, el estrato de 0-100 UF el 79% de los casos está compuesto mayoritariamente por fuentes externas, esta cifra disminuye en el tramo de 600 -1200 UF en que tan sólo el 46% de los ingresos es generado fuera de la explotación. (INDAP, 2009)

Por otra parte, si estimamos que se cumple con la exigencia legal de que el ingreso provengan principalmente de la explotación agrícola cuando el 50% proviene de ella, de acuerdo a los estudios realizados por INDAP de los resultados de VII censo Agropecuario, tan sólo 87.775 unidades correspondientes a un 29,3% de las explotaciones agrícolas cumplen con esta obligación (INDAP, 2010)

En cuanto a la exigencia legal de trabajar directamente la tierra, también se observa una correlación al tamaño de la explotación. Así en la micro empresa tan sólo el 5% de los predios funciona con administrador contratado; no obstante, este porcentaje corresponde tan sólo a un 3,5% de los pedios en el segmento de 0-600 UF, aumentando este porcentaje a un 15,6% en el tramo de 600 a 2.400 UF. Por su parte, en la pequeña empresa agrícola -2.400 a 25.000 UF- un 45% de las explotaciones posee administrador contratado. (INDAP, 2009).

Ahora bien, como la exigencia de trabajo directo de la tierra no se puede extraer directamente del censo, está fue modelada en una variable proxy en atención a los siguientes criterios:

- Explotaciones individuales, donde el productor vive, declara trabajo permanente y no contar con administrador.
- Explotaciones individuales, donde el productor no vive en la explotación declara que sobre el 50% de sus ingresos provienen de la actividad agrícola y no contar con administrador.

Observándose, de acuerdo a los criterios descritos, que 191.427 predios correspondiente a un 64,3% de las explotaciones agrícolas trabaja directamente la tierra. (INDAP, 2010)

El cumplimiento de los criterios de selección exigidos por la Ley Orgánica del INDAP, respecto del pequeño productor agrícola, son copulativos, en este sentido, un estudio por INDAP sobre los resultados del Censo Agropecuario 2007, nos revela que de un total de 297.4921 explotaciones censadas el 2007, sólo 67.837 equivalentes al 22,8% cumplirían copulativamente las cuatro exigencias legales. Al respecto, las variables recursos productivos (HRB y Activos) un 88,3% de las explotaciones cumplirían con ambos criterios. Sin embargo, al incorporar las variables de carácter socio-económicas (ingresos provenientes principalmente de la explotación y trabajo directo de la tierra), este segmento se reduce considerablemente, principalmente, porque al parecer los recursos productivos son tan pequeños que no les permite vivir exclusivamente de la actividad agrícola.

4.- CONCLUSIONES PREVIAS

El INDAP es un organismo creado en 1962 dentro de un contexto político histórico determinado cuya normativa y lineamientos se han ido adecuando y modificando en atención a los escenarios políticos, económicos y sociales que nuestra sociedad ha presentado. No obstante, en la actualidad, se observa que la legislación del INDAP, limita el actuar y la institucionalidad de dicho organismo, dificultándole responder los nuevos desafíos que se identifican en su entorno e impidiéndole jugar un rol más activo en el desarrollo de la pequeña agricultura nacional.

Dentro de los diversos tópicos analizados sobre la regulación del INDAP, se pueden observar la existencia nudos en su normativa que requieren ser revalorados y/o modificados, siendo los principales los siguientes:

1.- Necesidad de transparentar la discusión sobre la opción de desarrollo que se desea implementar respecto de la pequeña agricultura. Como se señalará en las conclusiones previas del primer capítulo, en la actualidad las tendencias de desarrollo del mundo agrícola tienden a generar una visión integral del mundo rural cuya base de análisis está constituida por el territorio, en el cual se le reconocen diversas funciones a

la agricultura, más allá de lo productivo, así como la complementariedad de esta con otras actividades de un sector rural cada vez más integrado a los mercados.

El reconocimiento de estas nuevas concepciones de desarrollo, requiere para su funcionamiento una institucionalidad distinta, en que, parte importante del desarrollo se realice desde una perspectiva más horizontal con una fuerte colaboración y coordinación con los organismos a niveles descentralizados y con una significativa participación del sector privado y de la comunidad.

2.- La heterogeneidad existente dentro de la pequeña agricultura, conjuntamente con los cambios que se observan en el campo, generan ciertas tensiones respecto del objeto del INDAP. Si bien la resolución de algunas de estas tensiones pasa por la definición de las categorías de desarrollo a contemplar, desde una visión previa se puede señalar que requieren definir las funciones que son centrales de la competitividad de la actividad agrícola cuyos instrumentos se pueden realizar e implementar desde una visión centralizada, de aquellas cuyos instrumentos requieren para su elaboración y/o implementación la coordinación con otros organismos del Estado.

3.- Dentro de la pequeña agricultura se observan complejas y variadas realidades cuyas necesidades de fomento son distintas y que, por ende, requerirán de instrumentos diferenciados. El no reconocimiento de esta realidad por parte de las políticas y programas del INDAP generará serios problemas de focalización y efectividad de las mismas.

Al respecto, en atención a los resultados del último censo agropecuario y, buscando compatibilizar la tipificación realizada por la FAO respecto de la Agricultura Familiar Campesina en Latinoamérica y los criterios de selección utilizados por los organismos de fomento en nuestro país, se propone la siguiente clasificación de la pequeña agricultura:

A.- Micro empresa agrícola, determinados por todas aquellas unidades cuyo VBP es inferior a 2.400UF. Dentro de este grupo dados sus niveles de productividad y competitividad se observan los siguientes segmentos:

- *Agricultura de subsistencia* constituido por aquellas unidades cuyo VBP es inferior a 200 UF, y en las cuales se observa un acceso limitado a la tierra, bajos niveles de productividad y una escasa vinculación con los mercados.
- *Agricultura de transición* comprendido por aquellas explotaciones que su VBP fluctúa entre 200-2.400 UF. En este segmento se observa una tenencia limitada de los recursos naturales que le permiten generar una unidad productiva existiendo un importante potencial para incorporarse a los mercados.

B.- Pequeña empresa agrícola correspondiente a todas aquellas explotaciones a cuyo VBP fluctúa entre 2.400-25.000 UF y que constituyen la *Agricultura Consolidada* en que sus integrantes se ya se encuentran integrados a los mercados.

4.- En relación a los criterios utilizados para determinar la población potencial de INDAP, se observan diversos problemas que se derivan tanto de obsolescencia de los mismos como de su integración en la red de fomento, dentro de los cuales los principales son:

- No existe una correlación con los criterios utilizados por otros organismos de la red de fomento para calificar una unidad económica de “pequeña”.
- Falta claridad en la definición de los criterios, por ejemplo, determinar que debe entenderse por “trabajo directo” o que los “ingresos provengan fundamentalmente de...”
- Los criterios de carácter económico carecen de una capacidad de focalización.
- Las HRB es un instrumento que busca determinar la productividad de la tierra, sin embargo, - hoy se encuentra obsoleto, pues las nuevas formas riego y la utilización de tecnología han cambiando la concepción de productividad de la tierra.

- La exigencia de que los ingresos provengan de la actividad agrícola genera un importante grado de exclusión, tanto hacia arriba como hacia abajo. Establece un piso respecto de uno de los sectores más necesitados, al excluir a todos aquellos que por necesidad requieren generar ingresos extraprediales y establece un techo respecto de aquellos técnicos y/o profesionales medios que optan por vivir en el campo, como por ejemplo los jubilados.

CAPITULO III: ANALISIS CUALITATIVO DEL INDAP

En base a la documentación examinada, con especial consideración a las conclusiones elaboradas previamente, en esta sección se efectuara un análisis cualitativo de la situación del INDAP en el contexto actual, para lo cual se cruzaran los estudios realizados en el I y II capítulo, observando cómo se inserta el INDAP en este nuevo contexto del mundo del agro y rural.

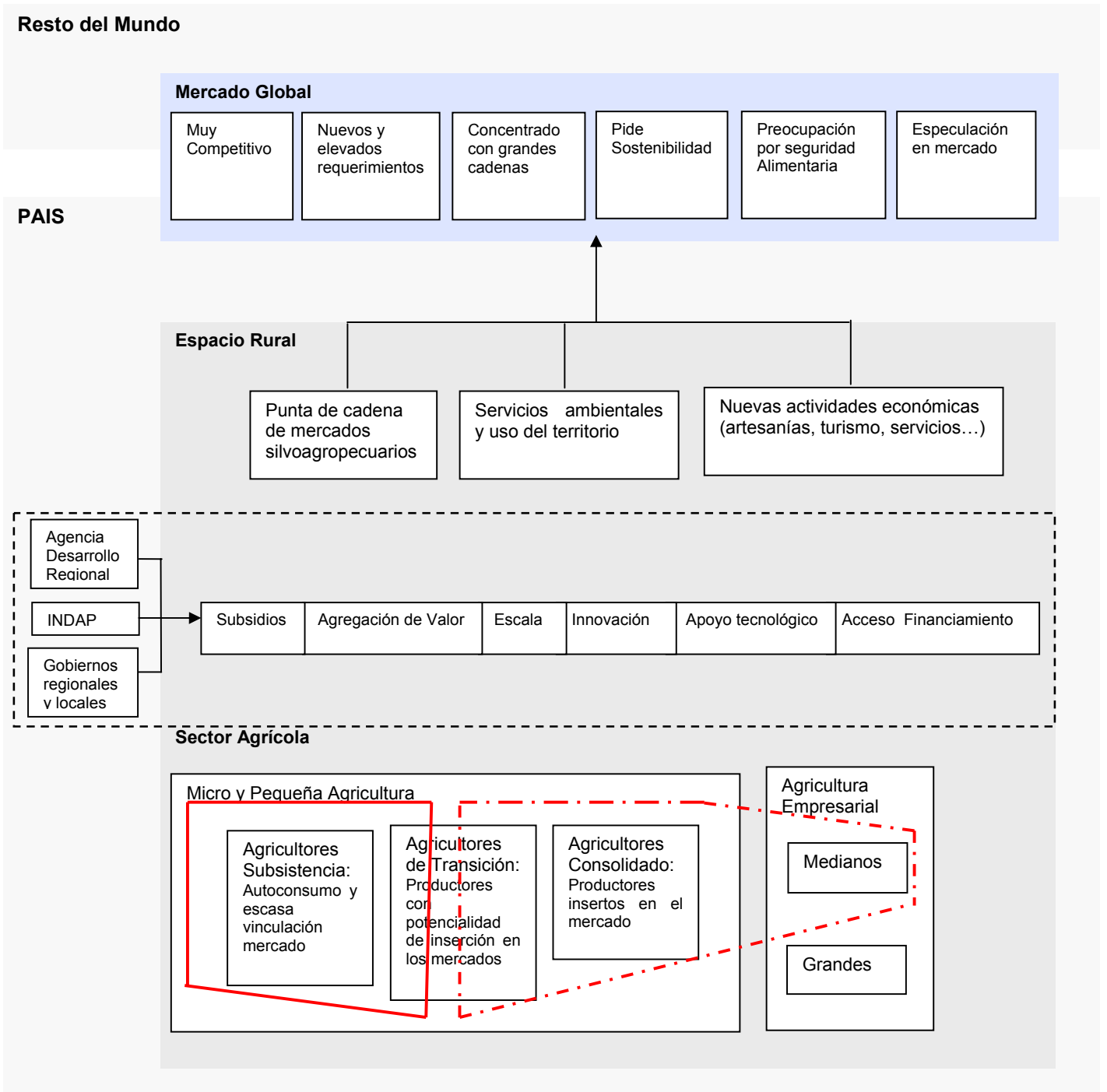
Con este fin, primero se hará una descripción resumida de la realidad hoy, tanto del mundo rural como agrícola, y el rol que en él juega el INDAP. Luego, en atención, al estado del arte descrito se realizará un análisis FODA que permita determinar las principales posibilidades y desafíos que la institucionalidad del INDAP tiene hoy.

1.- ESTADO DEL ARTE (GRAFICA N°1)

La globalización, el cambio de la concepción de tiempo y espacio, las nuevas tendencias mundiales, entre otras variables, han ido generando un mercado global en el que se pueden ir observando nuevos requerimientos y características, todas las cuales, sin duda, inciden y afectan al mercado agropecuario nacional y, consecuentemente, a las posibilidades de acción y desarrollo de la pequeña agricultura.

En la actualidad, la agricultura se enfrenta al mundo no como proveedora de alimentos básicos basada en una abundancia relativa de recursos naturales, sino que busca participar de mercados –nacionales e internacionales- cuya posibilidad de acceso se mide en razón de cuán competitivo son los productos que se desarrollan. Esta realidad exige una agricultura más innovadora que genere producciones diferenciadas y con mayor valor agregado.

GRAFICA 1:



Fuente: Elaboración Propia

* Las líneas punteadas se relacionan con las propuestas a realizar

Estas nuevas demandas del mercado han ido generando que los resultado de la agricultura no solo dependan del producto en sí –calidad del mismo, rendimientos de los cultivos- sino también, estén asociados a elementos exógenos como los procedimientos de conservación, canales de distribución a los mercados, sistemas de comercialización, etc. En este ámbito se observa una tendencia mundial a la concentración de firmas agroalimentarias tanto en la provisión de insumos como en la distribución de los productos, y por otra, una pequeña agricultura atomizada y con escasa capacidad de negociación.

Otra realidad que afecta a los mercados es la búsqueda de un manejo sustentable que, por una parte, presiona a conciliar los intereses por la capacidad productiva de la tierra con la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y, por otra, la necesidad de integrar dentro de la gestión agrícola las buenas prácticas ambientales, pues cada vez son más los mercados que las establecen como requisito de ingreso. En este contexto, la generación de bonos de carbono, el establecimiento de la huella de carbono son tendencias que, día a día, toman más fuerza.

Por otra parte, los efectos del cambio climático transforman a la agricultura en una actividad mucho más vulnerable y riesgosa, que requiere la generación de sistemas de financiamiento diferentes del resto de la economía, nuevas formas de gestión de riesgo y de seguros de cosechas, en especial en torno a los pequeños agricultores.

Otra tendencia de los mercados es el de la especulación de las materia primas, dentro de las cuales se encuentra los alimentos. Esta situación requiere una revisión de los mercados nacionales como punto de destino final de la producción y el desarrollo de matrices multi-productivas en la población más vulnerable, específicamente en rural.

1.2.- ESPACIO RURAL

En la actualidad se ha revalorado la agricultura en relación a las áreas rurales como una fuerza impulsora del desarrollo económico, generándose nuevas estructuras y modelos de desarrollo basadas en una visión integral del territorio rural. Estas nuevas concepciones se basan en ciertos cambios que ha ido presentando el campo.

Las transformaciones de los mercados y de la agricultura han generado cambios en la matriz productiva del mundo rural, por una parte, al encontrarse el inicio de las cadenas agroalimentaria en el territorio rural obliga a otras actividades –eslabones de la cadena- ha instalarse ahí, lo que, además, produce la necesidad de ampliar la gama de servicios existente en el lugar.

Por otro lado, las presiones sobre la sostenibilidad del territorio conjuntamente con la diversidad de usos que presenta este, permiten el desarrollo de nuevos mercados en relación a los servicios ambientales, como producción de biocombustibles, bonos de carbono, etc.

Por último se puede observar una tendencia a la revalorización de otras actividades relacionadas con el campo como son la producción de artesanías, el turismo rural, etc.

Todo esto hace que, el sector rural hoy no pueda verse sólo desde la perspectiva de la agricultura, sino que deba mirarse como un territorio en el que se están y/o pueden desarrollarse en forma conjunta diversas actividades económicas, todas las cuales tienen la potencialidad de contribuir al desarrollo del espacio rural. Estas diversas formas productivas interactúan entre ellas, a veces, generando una sinergia positiva, en otras ocasiones, dado el carácter recurso finito del territorio, exigiendo optar por unas u otras.

1.3.- SECTOR AGRÍCOLA

Como se advierte en la tabla N° 13, dentro del sector agrícola existe una importante heterogeneidad en cuanto a la realidad de la pequeña agricultura, así en base a los datos del estudio encargado por INDAP sobre los resultados del censo agropecuario del año 2007 y siguiendo la clasificación planteada en la capítulo anterior, se puede observar que aquellas explotaciones cuyo VBP varía entre 0-200 –que constituyen el 72% de las explotaciones- poseen el 18 % de superficie útil y generan un 4% de la producción nacional, la tierra representa más del 40% de sus activos y prácticamente no poseen vinculación con los mercados (sólo 1,9% exporta, el 3,9% vende a la agroindustria y el 0,9% realiza agricultura de contrato).

Por otra parte, se observa un sector con importantes potencialidades para insertarse en los mercados correspondientes a un 22% de las explotaciones agropecuarias del país que generan el 16% de la producción nacional y cuya vinculación a los mercados es variable e incipiente. Por último, se observa que aquellas explotaciones cuyo VBP fluctúa entre 2.400 y 25.000 UF presentan una alta vinculación con los mercados nacionales e internacionales, así un 46% de ellas exporta, casi un 60% le vende a la agroindustria, mientras que un tercio realiza contrato de agricultura.

TABLA 13: REALIDAD PEQUEÑA AGRICULTURA

| TIPO EXPLORACION | Estrato VBP | Explotaciones | | Prod % total. | Suprf útil % total | Relación Mercados | | |
|--------------------------|-------------------------------------|---------------|-----|---------------|--------------------|-------------------|---------------|-------------------|
| | | N° | % | | | Exporta | Vende Agroind | Agricult Contrato |
| Micro Empresa Agrícola | Agricultura de Subsistencia 0-200 | 194.157 | 72% | 4% | 18% | 2% | 4% | 0.9% |
| | Agricultura de Transición 200-2.400 | 60.389 | 22% | 16% | 26% | 13,2% | 27% | 1% |
| Pequeña Empresa Agrícola | Agricultura Consolidad 2.400-25. 00 | 13.184 | 5% | 38% | 30 | 46% | 58% | 33% |

Elaboración propia en base a los datos de Estudio INDAP, 2009.

En este escenario, las herramientas de fomento con mayor cobertura de la microempresa (VBP 0-2400 UF) son los instrumentos de crédito y asistencia técnica del

INDAP, mientras que en aquellas explotaciones con un VBP entre 2.400 y 25.000 UF los principales apoyos son otras instancia de crédito, como Banco del Estado u otros bancos comerciales y las líneas de crédito de la agroindustria.

El INDAP otorga asistencia al 34% de las explotaciones agrícolas del país, centrandó su actuar mayoritariamente - con un 72%- en el sector con un VBP inferior a 200 UF, cubriendo el 33,5% del estrato; mientras que el tramo entre 200 y 2.400 UF concentra el 27% de su apoyo con una cobertura del 39%. Por su parte, la pequeña agricultura (2.400-25.000 UF) se ve favorecido tan solo un 1,2%, cubriendo el 10% del tramo. (INDAP, 2009)

Lo anterior es observando la realidad puesta en manifiesto por el censo agropecuario del 2007, puesto que si nos estamos al trabajo de INDAP sobre caracterización "Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile" y sus presupuestos para determinar los criterios legales de selección, este sólo podría atender al 22,8 % de las explotaciones agropecuarias del país.

2.- MATRIZ FODA

| | FORTALEZAS | DEBILIDADES |
|---------------------------------------|--|--|
| AMBIENTE INTERNO | <p>F1.- Existencia de agencias en gran parte del territorio y la consecuente cercanía con la población de los sectores rurales.</p> <p>F2.- Poseer los instrumentos de fomento de mayor cobertura en la microempresa agrícola.</p> <p>F3.- Existencia de una cobertura de 33,5% en las explotaciones agrícolas con un VBP inferior a 200 UF</p> | <p>D1.- Visión sectorial: por su normativa solo se orienta a los agricultores (y no al productor rural)</p> <p>D2.- La escasa coordinación con otras entidades centralizadas y/ locales.</p> <p>D3.- Los criterios de determinación de su población objetivo se basan en visiones obsoletas y/o desconectadas con la realidad.</p> <p>D4.- La directa exclusión de la mediana agricultura.</p> |
| AMBIENTE EXTERNO (ENTORNO) | OPORTUNIDADES | AMENAZAS |
| | <p>O1.-Existencia de mercados altamente competitivos.</p> <p>O2.- Surgimientos de nuevos mercados, por ejemplo, producción orgánica.</p> <p>O3.- Parte importante de las actividades de la “agricultura ampliada” se instala en las zonas rurales.</p> <p>O4.- Surgimiento de nuevos mercados en el mundo rural:</p> <p> 4.1.- Revalorización de otras actividades económicas rurales (artesanías, turismo, servicios, etc.)</p> <p> 4.2.- Servicios ambientales: bonos de carbono.</p> <p>O5.- Alta capacidad de generar innovación en los productos agropecuarios.</p> <p>O6.- Exigencia mundial de sostenibilidad en la realización de cualquier actividad económica.</p> | <p>A1.- Problemas de integración a los mercados.</p> <p>A2.- Concentración de los poderes de compra. v/s atomización de los pequeños agricultores.</p> <p>A3.- Escasa incorporación de tecnología por la pequeña empresa agrícola.</p> <p>A4.- Diversidad de usos del territorio</p> <p>A5.- Tendencia a la generación de mercados especulativos de los granos y su eventual efecto de seguridad alimentaria</p> <p>A6.- Aumentos del riesgo y vulnerabilidad de la agricultura ante el cambio climático.</p> <p>A7.- Importante sector de pequeños productores rurales excluidos del apoyo institucional.</p> <p>A8.- Heterogeneidad de los pequeños productores agrícolas.</p> |

Fuente: Elaboración Propia

La matriz FODA nos permite obtener las siguientes conclusiones de la situación actual del INDAP:

2.1.-POTENCIALIDADES (FORTALEZA Y OPORTUNIDADES)

La alta cobertura del INDAP tanto territorial como en torno al número de explotaciones agrícolas a que atiende, ponen a la institución en una situación privilegiada para canalizar todas aquellas políticas e instrumentos orientadas a potenciar y fomentar aquellas actividades productivas que se están desarrollando en el espacio rural, sea que ellas deriven directamente de la agricultura -mercados orgánicos- o bien, provengan de los nuevos nichos de mercado que se están generando o revalidando en base al territorio – bono carbono, artesanías, servicios, etc.-(F1, F2, F3, O2, O4, O6)

Por otra parte, esta misma característica de cobertura y llegada con el mundo del campo le permite visualizarse como una instancia válida para generar los instrumentos de fomento que permitan a los pequeños productores agrícolas enfrentar las fallas de mercado que los afectan e insertarse competitivamente en ellos. (F1, F2, F3, O1, O3, O5, O6)

2.2.- LIMITACIONES (DEBILIDADES Y AMENAZAS)

No obstante las potencialidades descritas, se observa que la estructura sectorial de este organismo y, consecuentemente, la limitación legal de su objeto, por una parte y, la escasa coordinación con otros organismos del Estado, por otra, le impide potenciar la diversidad de usos que el territorio rural presenta y, por tanto, generar dinámicas de sinergia entre las diversas actividades productivas que permitan a los pequeños productores rurales, en especial a los agricultores, tener las herramientas necesarias para enfrentar los periodos contra cíclicos que se ´puedan generar en sus actividades (D1, D2, A4, A5, A6) Además, le coarta la posibilidad de ayudar y fomentar a los productores rurales para enfrentar los nuevos escenarios e integrarse positivamente en los mercados. (D1, D2, A1, A2, A7)

Por otra parte, la visión de pequeño productor agrícola establecida en la normativa del INDAP no se condice con la realidad que se observa en el mundo del agro, dejando excluidas importantes sectores que presentan grandes potencialidades de desarrollo. (D3, D4, A8, A1, A2, A3)

2.3.- NIVELES DE RIESGO (FORTALEZAS Y AMENAZAS)

En este escenario, la no utilización positiva de la cobertura y llegada del INDAP a los diversos sectores rurales del país puede significar:

- Desaprovechar las potencialidades de nuevos mercados que los diversos de uso del territorio permite. (F1, F2, F3, A4).
- Restringir el desarrollo de aquellas actividades productivas del mundo rural que no derivan directamente de la agricultura (F1, F2, F3, A4, A7)
- Limitar y/o excluir la integración a los mercados a una parte importante de la pequeña agricultura nacional, restringiendo sus posibilidades de desarrollo (F1, F2, F3, A1, A2, A3, A8)
- Dejar en la indefensión a los pequeños agricultores ante las nuevas vulnerabilidades que presentan los mercados alimentarios (F1, F2, F3, A6, A7)

2.4.- DESAFÍOS (DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES)

En el contexto descrito el INDAP requiere cambiar su mirada sectorial de la agricultura y abrirse a considerar a todas aquellas actividades productivas que se desarrollan dentro del mundo rural a fin de permitir un desarrollo sustentable e integral del espacio rural. (D1, D2, O3, O4, O6).

Además, para poder realizar políticas de desarrollo a mediano y largo plazo requiere profundizar los canales de coordinación e interacción con las institucionalidades locales y regionales presente en el territorio (D2, O3, O4, O6)

Dentro del ámbito de la agricultura, también debe extender su mirada, ampliando su población objetivo y generando diversos instrumentos que permitan agregar valor y/o innovación a la producción agrícola, facilitar el acceso al financiamiento y seguros,

acceder a los avances tecnológicos y, en definitiva, todas aquellas medidas de fomento que permitan a la pequeña agricultura beneficiarse de los nuevos nichos que el mercado global está generando e insertarse competitivamente en ellos. (D3, D4, O1, O2, O3, O7)

3.- PROPUESTAS

Del diagnóstico realizado se puede observar que la actual legislación del INDAP limita a dicha institución para adecuar su funcionamiento a los nuevos desafíos que se identifican en su entorno y le impide jugar un rol más activo en el desarrollo de la pequeña agricultura nacional.

Así, su normativa presenta nodos que requieren ser revalorados y/o modificados, siendo las principales reformas las siguientes:

3.1.- CREACIÓN DE UN INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO

Como se ha visto las tendencias de desarrollo en el mundo agrícola y la ampliación de las actividades productivas realizadas en el espacio rural tienden a generar una visión de desarrollo integral cuya base de análisis está constituida en el territorio. Esta concepción requiere para su funcionamiento una institucionalidad distinta, en que el desarrollo se realice desde una perspectiva más horizontal y con una fuerte colaboración y coordinación con los organismos a niveles descentralizados.

En este sentido se estima que:

A.- El Instituto de Desarrollo Agropecuario, debe transformarse en un Instituto de Desarrollo Rural y Agropecuario, entendido como un organismo encargado de fomentar el desarrollo rural y agropecuario del país.

B.- Como se ha venido señalando a lo largo de esta investigación esta transformación, implica un cambio en la forma en que el INDAP debe interactuar y relacionarse con los otros órganos del Estado y también con las instituciones descentralizadas y locales. A este respecto, dado el alcance del presente estudio, sólo se realizarán algunas recomendaciones genéricas:

B.1.- Atendido que, los gobiernos regionales son los encargados del desarrollo, social, cultural y económico de la región, y que para ello les corresponde, entre otras funciones, elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas y establecer las prioridades de fomento, asistencia técnica y capacitación laboral (artículos 13, 16 letra a, 17 letra e y 18 letra a Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional) el Instituto de Desarrollo Rural y Agropecuario debe coordinar su actuar con los Gobiernos Regionales, generando mecanismo de planificación conjunta respecto de los sectores rurales.

En este sentido y sólo a modo de comentario, parece interesante estar observando la implementación del denominado “Plan Araucanía” que dentro del lineamiento “Nueva Forma de Gobernar” establece: i) el “doble principio de subsidiaridad” –todo aquello que pueda realizar el gobierno regional mejor que el gobierno central, será competencia de las regiones, y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales será competencia de los municipios y, ii) coordinación de las acciones de los distintos servicios y direcciones regionales. Sin embargo, no se encuentra aún, formulada de manera expresa la forma en que se determinará qué hace mejor el gobierno central, los regionales o los municipios ni la forma en que se efectuaran el traspaso de competencias y/o facultades entre ellos de ser necesario.

B2.- Fortalecer la presencia del INDAP en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. El año 2006 se crearon en Chile las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo buscando impulsar en cada región una Agenda de Desarrollo Productivo.

Estas agencias tienen dentro de su misión el promover el desarrollo regional sustentable, fortalecer la competitividad e incentivar el emprendimiento. Cada agencia es liderada por un Consejo Estratégico presidido por el Intendente e integrado por representantes locales del Gobierno, de instituciones de fomento y del ámbito privado.

Dado que estas agencias buscan, por una parte, ser un elemento descentralizador y, por otra, permitir coordinar oferta del fomento productivo de la región, en especial respecto de la pequeña y mediana empresas, es que, el robustecer la presencia del INDAP en aquellas Agencia Regionales de Desarrollo Productivo, puede constituir un paso importante para trabajar los requerimientos de cada territorio coordinadamente con otros servicios públicos, con los organismos locales y con el sector privado.

3.2.- MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL INDAP

Sin duda que la transformación del INDAP a un Instituto de Desarrollo Rural y Agropecuario obliga a modificar la legislación del mismo. Dado los ámbitos analizados en el presente estudio, se propondrán modificaciones respecto del objeto legal de la institución y de la población objetivo.

A1.- En relación al objeto se requiere que la ampliación del mismo, de forma tal que incluya en su seno todas aquellas actividades productivas que se desarrollan en el territorio rural e incorpore una visión territorial y sostenible del campo.

En este sentido, dadas las potencialidades y los desafíos que presenta la Institución los pilares que deben sustentar su objeto son:

a.- Visión integral de territorio: no puede mantenerse una visión sectorial de la agricultura sino que debe observarse está desde las diversas funciones que puede prestar; además debe reconocerse la existencia de otras actividades rurales (muchas veces complementarias) y la existencia de otros activos ligados al territorio (culturales, ecológicos, etc.)

b.- Competitividad del sector: las nuevas exigencias internacionales han creado mercados fuertemente competitivos que presentan importantes fallas mercados – concentraciones de poder de compra, barreras de acceso al financiamiento y la tecnología, etc.-, de manera tal que, si se quiere fomentar el desarrollo del sector se deben generar mecanismos que permitan enfrentar estas fallas y así mejorar su competitividad.

c.- Sostenibilidad: Si queremos concebir un desarrollo a largo plazo se debe necesariamente efectuar sobre el concepto de sostenibilidad tanto de los recursos productivos como del territorio.

Sobre esta base, se puede establecer como objeto del instituto el siguiente: *fomentar el desarrollo integral y sostenible de los territorios rurales y agrícolas a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños y medianos productores rurales y agrícolas, ayudar su integración al proceso de desarrollo rural, al aumento de su competitividad y la optimización en el uso de los recursos productivos.*

A2.- Siguiendo la lógica anterior la población del Instituto debe ampliarse para poder incorporar en su seno a todas aquellas personas que realicen actividades productivas en los sectores rurales. De manera, que sus beneficiarios serán los productores rurales y agrícolas.

Para este efecto se entenderá por:

- Productores Rurales: Todas aquellas personas que desarrollen y/o quieran desarrollar actividades productivas en los sectores rurales.
- Productores agrícolas: todas aquellas personas que desarrollen actividades derivadas directamente de la agricultura sea en el espacio rural o en espacio urbano.

En atención a las características presentadas por la mediana agricultura y, principalmente por la potencialidad de desarrollo que presenta, se estima que está debe

incorporarse dentro de la población objetivo, quedando, entonces, comprendida por los micro, pequeños y medianos productores rurales y agrícolas.

Otro punto en torno a lo anterior es delimitar los criterios a utilizar en la determinación de pequeños y medianos productores. Dada la obsolescencia de algunos de los criterios actuales y, principalmente la necesidad de un actuar coordinado, se ha optado por un criterio netamente económico que permita equiparar el actuar del INDAP con los de otros organismos integrantes de la red de fomento, así tenemos:

- Micro productores: todos aquellos cuyas ventas netas anuales no excedan de 2.400 UF.
- Pequeños Productores: todos aquellos cuyas ventas netas anuales sean superiores a 2.400 UF e inferiores a 25.000 UF.
- Productores Medianos todos aquellos cuyas ventas netas anuales sean superiores a 25.000 UF pero que no excedan las 100.000 UF

A.3.- Por último, como se señala en el punto 3 de las conclusiones previas del capítulo anterior, existe una gran heterogeneidad, principalmente dentro del segmento de la pequeña agricultura, que permite claramente distinguir grupos o segmentos dentro de la misma: Agricultura de subsistencia (0-200UF); Agricultura de Transición (200-2.400) y Agricultura consolidada (2.400-25.000)

Cada uno de estos tipos de agricultura da cuenta de complejas y variadas realidades cuyas necesidades de fomento son distintas entre sí y que, por ende, requieren de la elaboración de instrumentos diferenciados para un actuar eficiente. En este sentido es recomienda establecer en la propia ley la obligación de que cada diez años, en atención a los resultados del censo agropecuario, se efectúe una subclasificación de los pequeños y medianos productores que permita readecuar los instrumentos de fomento existentes a la realidad.

De esta forma se busca establecer un sistema que permita, por una parte dar cierta flexibilidad para su adecuación en los cambios que se generen y, que, por otra parte, permita trabajar políticas con una cierta proyección en el tiempo.

TABLA 14: COMPARATIVA: ESTADO ACTUAL V/S PROPUESTA

| TEMATICA | LEGISLACION ACTUAL | MODIFICACION |
|---|---|---|
| AGRO Y RURALIDAD | Instituto de Desarrollo Agropecuario Visión sectorial | Instituto de Desarrollo Rural y Agropecuario Visión territorial |
| OBJETO | Desarrollo económico Social y tecnológico | Desarrollo integral y sostenible de los territorios rurales y agrícolas |
| FINALIDAD | Contribuir a elevar la capacidad empresarial, organizacional y comercial de sus beneficiarios Integrara sus beneficiarios al proceso de desarrollo rural Optimizar el uso de los recursos productivos | Mejoramiento calidad de vida de sus beneficiarios Integración al proceso de desarrollo rural de sus beneficiarios Aumentar su competitividad Optimizar el uso de los recursos productivos. |
| POBLACIÓN OBJETIVO | Pequeños productores agrícola y campesino | Micro, pequeños y medianos productores rurales y agrícolas |
| MICRO PRODUCTOR | No lo contempla | Criterio económico en base a las ventas netas anuales inferiores a 2.400 UF |
| PEQUEÑO PRODUCTOR | Criterios económicos (12 HRB y 3500 UF en activos) Criterios sociales: ingresos de la agricultura y trabajo directo de la tierra | Criterio económico en base a las ventas netas anuales entre 2.400 y 25.000 UF |
| MEDIANO PRODUCTOR | No lo contempla | Criterio económico en base a las ventas netas anuales entre 25.000 y 100.000 UF |
| HETEROGENEIDAD PEQUEÑA AGRICULTURA | Define marco general de la población objetivo | Definir marco general de la población objetivo Establecer obligación de generar subclasificaciones en base a los resultados del censo |

Elaboración Propia

BIBLIOGRAFIA:

- AEDO (2009). "Modelo para Definir Población Potencial de INDAP en base al VII Censo Nacional Agropecuario". Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- ACOSTA y RODRIGUEZ (2006). "En busca de agricultura familiar en América Latina" Oficina Regional FAO.
- BONNAL et AL. (2003). "Multifuncionalidad de la Agricultura y Nueva Ruralidad. ¿Reestructuración de las Políticas Públicas a la Hora de la Globalización", ponencia presentada en Seminario Internacional El Mundo Rural : Transformaciones y Perspectivas a la Luz de la Nueva Ruralidad. Universidad de Javeriana, Clacso, Bogotá, en línea <http://argus.iica.ac.cr:19555/Documents/Multifuncionalidad%20na%20agricultura.pdf>
- CAMARA DE DIPUTADOS. (2008), Oficio N° 7296 del 15 de julio de 2008
- CORPORACION DE REFORMA AGRARIA (1967). "La Reforma Agraria Chilena. Ley 15.020". Santiago de Chile. En línea <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0023348.pdf>.
- CRISPI, J. (1979): "Agro, Estado, Clases Sociales y Acumulación en Chile: un Recuento Histórico". Apuntes de Clase. Universidad de Concepción.
- DRIVEN, M. (2007). "Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura a pequeña escala". División Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL, Santiago de Chile. En línea <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/2/32662/lcl2841e.pdf>.
- FAO-BANCO MUNDIAL (2003) "la nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina". En línea <http://www.fao.org/docs/eims/upload/249910/Y4524sLA.pdf>.
- FAO-BID (2007). "Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile. En línea <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/fao-bid/pdf/politicafresu.pdf>
- GOBIERNO DE CHILE (2010). "Plan Araucanía: Invirtiendo en personas y oportunidades". En línea http://www.planaraucaia.cl/usuarios/plan/doc/201012171659310.Plan_Araucania_7.pdf.
- GOBIERNO DE CHILE (1966). "Chile Avanza: Reforma Agraria", Santiago, Chile. En línea <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0023352.pdf>.
- IICA et AL (2009). "Perspectivas de la Agricultura y Desarrollo Rural en las Américas: Una Mirada hacia América Latina y el Caribe", San José de Costa Rica. En línea <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/modernizacion/Publicaciones%20de%20Modernizacion%20Institucional/B1560E.pdf>.
- IICA el AI (2006). "Pequeña agricultura en Chile: Rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación". Editores Aprey y Barril. Santiago, Chile. En línea <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/chile/Documents/Pequena%20agricultura%20en%20Chile.pdf>.

INDAP (2010), "Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización Eficiente de las Políticas para el Sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario" AEDO y ALVEAR, Santiago, Chile.

INDAP (2010) "Minuta Antecedentes para Modificación Ley INDAP Relativos a Población Potencial de Beneficiarios", Santiago, Chile.

INDAP (2009) "Estudio de Caracterización de la Pequeña Agricultura a partir del Censo Agropecuario", Tomo Principal, Tomo Ejecutivo, Tomo Anexo. Qualitas Agroconsultores, Santiago, Chile.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. (2008), Oficio N° 578 de tres octubre de 2008

MINISTERIO DE AGRICULTURA (2006). "Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena". Gobierno de la Presidenta Michelle Bachellet Jeria

NAZIF, I. (2009). "Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar campesina". Oficina de Estudios y políticas Agrarias. Ministerio Agricultura de Chile. En línea <http://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/doc/2180.pdf>.

SOTOMAYOR, O. (2007). "Fortalezas y Debilidades de la Política Agraria Chilena" Informe OCDE, Santiago de Chile. En línea <http://www.oecd.org/dataoecd/57/56/40324359.pdf>

OCDE. (2008) "Examen OCDE de Políticas Agrícolas". Santiago de Chile.

PACHECO M. 1990, "Teoría del Derecho". Editorial Jurídica, Santiago de Chile. Cuarta edición.

PIÑERO et AL (1999). "La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de América Latina: Evaluación y propuestas para una reforma institucional". Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentable. BID. Washington DC. En línea <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=823499>

PIÑERO, M. (2000). "Reflexiones sobre la Agricultura de América Latina", Documento preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe en Asamblea anual del BID. En línea http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_464.pdf.

PNUD (2008). "Informe Desarrollo Humano: Desarrollo Humano en Chile Rural". Santiago de Chile. En línea http://www.desarrollohumano.cl/Informe-2008/pnud_rural.pdf.

PORTILLA, B. (2000). "La Política Agrícola en Chile: lecciones de tres décadas", Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL. Santiago de Chile. En línea <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/4638/LCL1315P.pdf>.

ROMAN, E. (2002). "El Fomento Productivo en una Economía de Mercado: Lecciones del caso chileno" en Oscar Muñoz (ed.) Hacia un Chile competitivo: Instituciones y Políticas. FLACSO. Editorial Universitaria.

SAAVEDRA, C. (1994) "El Instituto de Desarrollo Agropecuario y su aporte al agro" Tesis para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Concepción.

SEPULVEDA, H. (1967). "El problema agrario y el Instituto de Desarrollo Agropecuario". Tesis para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO. (2010). "Del Chile del Bicentenario al País de Oportunidades". Mensaje del 21 de mayo del Presidente Sebastián Piñera Echenique

ZAMORA, E. (1964). "El Instituto de Desarrollo Agropecuario". Tesis para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

LEGISLACION

MERCOSUR (2007) Resolución N° 25: "Directrices para la Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar"

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1993) Ley N° 19.213. Modifica Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Promulgada el 22 de abril de 1993 y publicada en el Diario Oficial el 4 de mayo de 1993.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1990). Ley N° 18.910. Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Promulgada el 16 de enero de 1990 y publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1990.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. (1979) Decreto Ley N° 2568: Radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Promulgado el 22 de marzo de 1979. Publicado en el Diario Oficial el 28 de marzo de 1979.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1968). Decreto Supremo N° 43 texto sistematizado y coordinado del Estatuto del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Publicado 17 de febrero de 1968.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1967). Ley N° 16.640. Ley de Reforma Agraria. Promulgada el 16 de julio de 1967 y publicada en el Diario Oficial el 28 de julio de 1967.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (1962). Ley N° 15.020. Ley de Reforma Agraria. Promulgada el 15 de noviembre de 1962 y publicada en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 1962.

MINISTERIO DE HACIENDA (1983) Ley N° 18.244. Modifica Ley de presupuesto del sector público. Promulgada el 14 de septiembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 1983.

MINISTERIO DE HACIENDA (1978) Decreto Ley N° 2442: Crea Subsecretaría Nacional de Pesca y Servicio Nacional de Pesca. Publicado Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978

MINISTERIO DE HACIENDA (1963) Decreto con Fuerza de Ley RRA N° 12 Estatuto Orgánico del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Promulgado el 5 de febrero de 1963.

MINISTERIO DE HACIENDA (1960) Decreto con Fuerza de Ley N° 335 Establece funciones y estructura del Consejo de Fomento e Investigación. Promulgado el 6 de abril de 1960 y publicado en el Diario Oficial el 6 de abril de 1960.

MINISTERIO DE HACIENDA (1953) Decreto con Fuerza de Ley N° 185 Aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio de Agricultura. Publicado en Diario Oficial 5 de agosto de 1953.