



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

POLÍTICAS, ACTORES Y GOBERNANZA PARA LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL PATRIMONIO AGROALIMENTARIO EN CHILE

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

DANIELA FRANCISCA VILLANUEVA ABURTO

**PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO
DIEGO WEINSTEIN BALMACEDA**

**SANTIAGO DE CHILE
2024**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: DANIELA FRANCISCA VILLANUEVA ABURTO
FECHA: 2024
PROF. GUÍA: CRISTIAN LEYTON NAVARRO

POLÍTICAS, ACTORES Y GOBERNANZA PARA LA PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL PATRIMONIO AGROALIMENTARIO EN CHILE

Existe cierto consenso en afirmar que el interés desde el Estado de Chile por temas relacionados al patrimonio agroalimentario surge con mayor fuerza a partir de las experiencias obtenidas de la implementación de la iniciativa SIPAM Chiloé, el año 2011. El Archipiélago de Chiloé fue uno de los primeros sitios, a nivel mundial, en recibir este reconocimiento internacional por parte de la FAO, dando pie a un creciente interés y entusiasmo respecto a los sistemas agrícolas resilientes y sostenibles. Estos sistemas, en su mayoría manejados por la Agricultura Familiar, contribuyen a dar respuesta a los desafíos ambientales globales, manteniendo la identidad cultural, la biodiversidad silvestre y agrícola, y los conocimientos y prácticas tradicionales; en suma, se observa un cambio en la mirada centrada en la agricultura, destacando su importancia como un «sistema integrado».

El objetivo de esta investigación se centra en identificar y analizar las principales políticas, programas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario impulsadas desde el Estado, lo que permite analizar los arreglos institucionales para la articulación de actores locales, regionales y nacionales, tanto en su diseño como su implementación. Para esto se diseñó una investigación de tipo cualitativa, y se realizaron dieciséis entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, tanto de nivel central como regional y local, y también provenientes del sector público, universidades y organismos internacionales, todos relacionados a materias de patrimonio agroalimentario. Así también se revisaron documentos oficiales y publicaciones vinculadas a las políticas en esta materia, por parte de variadas instituciones públicas.

Se concluye que el patrimonio agroalimentario en Chile presenta una serie de dilemas, relacionados a su definición y a los mecanismos de gobernanza, ambos aspectos cruciales para comprender la complejidad del diseño e implementación de políticas con carácter territorial: a) En torno a la definición de patrimonio agroalimentario: dilema mercado / identidad y dilema soberanía alimentaria / seguridad alimentaria; y en torno a los mecanismos institucionales para su gestión y gobernanza: dilema políticas *top-down* / políticas *bottom-up*; y dilema gestión política / gestión técnica. Asimismo, los resultados de esta investigación permitirán generar una serie de recomendaciones que apuntan a orientar la mejora de los procesos de articulación multinivel e intersectorial en futuras acciones de implementación de políticas relacionadas al patrimonio agroalimentario, en el marco del desarrollo rural con enfoque territorial.

Tabla de contenido

1. Antecedentes	1
1.1. El patrimonio agroalimentario, un incipiente reconocimiento y valorización	1
1.2. Agricultura Familiar y desarrollo rural territorial	2
1.3. El rol del Estado	4
1.4. Justificación y relevancia	5
2. Objetivos de investigación	8
3. Marco conceptual	9
3.1. Gobernanza multinivel e intersectorial	9
3.1.1. Enfoque de gestión multinivel e intersectorial	9
3.1.2. La implementación de políticas públicas.....	11
3.1.3. Los enfoques <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i> de implementación.....	13
3.2. Desarrollo rural territorial	14
3.2.1. Carácter multidisciplinario del desarrollo rural.....	14
3.2.2. Dimensión económica del desarrollo rural	16
3.2.3. Dimensión sustentabilidad medioambiental del desarrollo rural.....	17
3.2.4. Dimensión social y participativa del desarrollo rural	18
3.2.5. Sistemas agroalimentarios y vínculos rurales – urbanos	19
3.3. Patrimonio agroalimentario	20
3.3.1. Un concepto polisémico	20
3.3.2. Enfoques de aproximación y bienes del patrimonio agroalimentario	22
4. Metodología	26
4.1. Enfoque de investigación	26
4.2. Tipo de estudio	26
4.3. Técnica de producción de datos	26
4.4. Técnica de análisis de datos	27
4.5. Selección de la muestra	28
4.6. Consideraciones éticas	30
5. Resultados	31
5.1. Identificación y caracterización de los elementos comunes a políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario	31
5.1.1. Principales políticas, programas e iniciativas.....	31
5.1.2. Elementos comunes	33
5.2. Identificación de los principales actores y sus visiones respecto al patrimonio agroalimentario	50
5.2.1. Actores de nivel central	52
5.2.2. Actores nivel regional.....	55
5.2.3. Actores nivel local.....	57
5.2.4. Actores nivel internacional.....	59
5.3. Identificación y caracterización de los principales nudos críticos y vehiculadores de políticas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario	60
5.3.1. Principales vehiculadores	61

5.3.2.	Principales nudos críticos	65
5.4.	Recomendaciones	73
5.4.1.	Avanzar hacia una definición de patrimonio agroalimentario.....	73
5.4.2.	Fortalecer los mecanismos de gobernanza y gestión del patrimonio agroalimentario	74
6.	Conclusiones	76
6.1.	Hacia una definición de patrimonio agroalimentario.....	76
6.1.1.	Dilema mercado / identidad.....	77
6.1.2.	Dilema soberanía alimentaria / seguridad alimentaria.....	78
6.2.	Mecanismos institucionales para la gestión y gobernanza	79
6.2.1.	Dilema políticas <i>top-down</i> / políticas <i>bottom-up</i>	79
6.2.2.	Dilema gestión política /gestión técnica.....	79
6.3.	Limitaciones de la investigación	80
7.	Bibliografía	82

Acrónimos

AFCI	Agricultura Familiar Campesina e Indígena
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONADI	Corporación Nacional Indígena
CSE	Calificación Socioeconómica
FAO	Siglas del inglés para Food and Agriculture Organisation; en español: Organización para la Agricultura y la Alimentación
FIC	Fondo de Innovación para la Competitividad
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FUSUPO	Fundación para la Superación de la Pobreza
GORE	Gobierno Regional
INAPI	Instituto Nacional de Propiedad Industrial
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINECON	Ministerio de Economía
MINCAP	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SIPAN	Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Nacional
SIPAM	Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
RSH	Registro Social de Hogares
TMR	Tiendas Mundo Rural
UNESCO	Siglas del inglés para United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation; en español: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

1. Antecedentes

1.1.El patrimonio agroalimentario, un incipiente reconocimiento y valorización

A lo largo de los siglos, la agricultura ha sido practicada de manera sostenible con técnicas relacionadas a procedimientos tradicionales y/o ancestrales de elaboración de alimentos, y conocimientos transmitidos de generación en generación entre comunidades, constituyendo en muchas de ellas un elemento significativo de su identidad (Boza & Cortés, 2017). Chile cuenta con una amplia diversidad agroalimentaria y una gran cantidad de productos frescos y preparados, dada su geografía y la variedad de climas y suelos presentes en su territorio, junto, además, a la larga práctica de domesticación y manejo de prácticas agrícolas y ganaderas, todo lo cual ha permitido el desarrollo de diversos sistemas agroalimentarios, con características particulares, que son resultado de un saber-hacer específico en distintos pueblos y localidades (FUSUPO, 2021).

La actividad silvoagropecuaria no se ciñe solamente a lo relacionado con la obtención de alimentos, sino que ésta, a lo largo de la historia, se ha constituido como un importante eje vertebrador de las relaciones sociales, económicas, culturales y medioambientales entre los pueblos. La *actividad y producción silvoagropecuaria*, a través de la recolección y, posteriormente, la *preparación de alimentos* han sido parte fundante de nuestras sociedades desde tiempos inmemoriales; en consecuencia, no responden a una dimensión estrictamente biológica, sino que se trata de fenómenos más complejos, con una relevante dimensión social y cultural, en donde existen factores materiales y simbólicos que influyen en los procesos de selección, producción, distribución y consumo de alimentos, así como sus formas de preparación, conservación o servicio, a la vez que existen condicionantes de carácter ecológico, económico y cultural que interactúan entre sí (Contreras & Gracia, 2005; Boza & Cortés, 2017).

Cuando en el ámbito del patrimonio cultural se habla de un determinado tipo de bien -como, por ejemplo, el patrimonio arqueológico, el patrimonio documental o el patrimonio militar- lo que se hace es reconocer la relevancia cultural que para la sociedad tiene ese grupo de bienes, lo cual se hace dotándoles de unidad en cuanto a su reconocimiento y, sobre todo, en cuanto su actuación en él, puesto que el reconocimiento de un determinado bien como patrimonio implica inevitablemente la puesta en marcha de mecanismos de salvaguarda, fomento y promoción sobre el mismo (Castillo, 2015).

A principios de los 2000 comienza a masificarse el concepto de *patrimonio cultural inmaterial*, en donde la oralidad, la ritualidad, las prácticas culturales y la cotidianidad son ahora también consideradas como *patrimonio*, el que se ha visto gravemente afectado tras el advenimiento de la sociedad global y la homogeneización de los modos de vida (Gascón & Mulet, 2020). En este contexto, determinados elementos de la *actividad silvoagropecuaria* han sido o son susceptibles de ser considerados patrimonio como, por ejemplo, un determinado modelo de producción agrario, rituales y fiestas o la forma de presentar y consumir alimentos, entre otros. Por otra parte, la manera

en que se *preparan alimentos* provenientes de la actividad silvoagropecuaria -es decir, la gastronomía y la culinaria- también son consideradas por diversos autores como una manifestación de patrimonio cultural (Boza & Cortés, 2017).

Si bien existen diversas categorías de patrimonio que buscan trabajar los distintos elementos de la relación entre la producción silvoagropecuaria y la preparación de alimentos, no existe como tal, tanto en Chile como a nivel internacional, una categorización de patrimonio agroalimentario, o sus símiles como patrimonio agrario o patrimonio agrícola, que permita dar cobertura y adecuado reconocimiento a unos bienes generados por la actividad agraria a lo largo de la historia y que hasta ahora apenas sí tienen consideración en el ámbito patrimonial (Castillo, 2015). Efectivamente, “el reconocimiento de la existencia de un patrimonio agrícola o agroalimentario no está del todo desarrollado” (Boza & Cortés, 2017, p. 22), y su tratamiento en el campo cultural ha sido en consideración al paisaje que éste conforma; así dan cuenta el reconocimiento de las plantaciones de agave y las antiguas instalaciones industriales de Tequila, en México, en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO¹, por ejemplo.

1.2. Agricultura Familiar y desarrollo rural territorial

En materia de patrimonio intangible, la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe ha desarrollado una “dimensión socio-cultural” propia, caracterizada por la generación de vínculos y el traspaso de conocimientos y de las tradiciones y costumbres de generación en generación (Salcedo, De la O & Guzmán, 2014). Este segmento juega un rol fundamental en el resguardo del patrimonio agroalimentario como depositaria de los usos productivos tradicionales, así como las costumbres vinculadas a ellos, mediante la preservación de semillas, el cultivo de alimentos y la provisión de servicios y productos locales, contribuyendo al dinamismo rural y al desarrollo sostenible de las comunidades rurales (Boza & Cortés, 2017). Por consiguiente, existe cierto consenso en afirmar que la pervivencia en el tiempo del patrimonio agroalimentario está relacionada con el devenir de la Agricultura Familiar (Boza & Cortés, 2017).

De las diversas definiciones sobre Agricultura Familiar es posible encontrar algunos elementos comunes. De acuerdo a diversos estudios, y en base a una extensa revisión de la categoría en América Latina y el Caribe, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla inglés) establece que la Agricultura Familiar corresponde “una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres” (Salcedo, De la O & Guzmán, 2014, p. 26). Aquí, destacan tres elementos centrales: a. En las explotaciones predomina la mano de obra familiar, b.

¹ Se trata de una lista creada y gestionada por la UNESCO con el fin de reconocer, proteger y preservar el patrimonio cultural y promover la toma de conciencia sobre la diversidad cultural a nivel mundial. Para ello enumera sitios y elementos de importancia cultural, que se consideran de valor excepcional para la humanidad. Para más información, ver en: <https://whc.unesco.org/es/list/>

La administración de la unidad productiva se la adjudica el/la jefe/a de hogar, y c. En general, el tamaño de la producción tiene como límite, variable según país, las cinco hectáreas.

Según datos de la FAO, en América Latina y el Caribe el 80% de las explotaciones productivas pertenece a la Agricultura Familiar, esto incluye a más de 60 millones de personas, lo que la convierte en una de las principales fuentes de empleo agrícola y rural, puesto que produce parte importante de los alimentos para el consumo interno de los países (en Salcedo, De la O & Guzmán, 2014). Esto la transforma en un actor clave en la reactivación de las economías rurales, generando estabilidad y arraigo social, posibilitando nuevos horizontes de desarrollo para los habitantes de sectores rurales. Sin embargo, el 66% de la pobreza en América Latina y el Caribe se concentra en los hogares rurales, los que en una importante proporción son agricultores familiares (Íbidem). Las comunidades rurales en situación de pobreza suelen experimentar exclusión económica y social, vinculadas a cuestiones de género y etnicidad, falta de acceso a servicios básicos, bajos ingresos, aislamiento geográfico, y carencia de sistemas de comunicación y servicios básicos de calidad (Verner, 2010).

En nuestro país, la Agricultura Familiar es parte fundamental de la agricultura chilena, representando cerca del 75% de las unidades de producción agrícola del país, pero controlando menos del 10% de la superficie silvoagropecuaria. Asimismo, es responsable del 22% del valor bruto de la producción nacional, proporción que aumenta al 60% si se agrega la mediana agricultura² (Qualitas Consultores, 2009). La institucionalidad encargada de trabajar junto a este sector es principalmente el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), institución perteneciente al Ministerio de Agricultura, y según su Ley Orgánica de INDAP, cuya última actualización data del año 1993, se define como “pequeños agricultores familiares”, a aquel segmento que explota una superficie menor a las 12 hectáreas de riego básico, que tiene activos que no superan las 3500 Unidades de Fomento (UF), y que trabaja directamente la tierra y cuyos ingresos provienen principalmente de la explotación agrícola.

De acuerdo a bases institucionales, existen 257.8473 pequeños productores familiares que se encuentran acreditados en INDAP a la fecha. De éstos, el 79,4% corresponde a agricultores familiares pertenecientes a los tramos 0-40 y 40-50 de la Calificación Socioeconómica (CSE) del Registro Social de Hogares⁴, lo que da cuenta del elevado nivel de vulnerabilidad de esta población. Sin embargo, esta vulnerabilidad no solo refiere a la dimensión socio-económica, pues, también se ve reflejada en otras dimensiones, como la relación entre vulnerabilidad agroclimática y seguridad alimentaria, la falta de acceso y gestión de canales comerciales, el bajo acceso a recursos

² Es importante señalar que estos datos provienen del CENSO Nacional Agropecuario y Forestal del año 2007, dado que el CENSO correspondiente al año 2019 fue desestimado metodológicamente debido a problemas de cobertura.

³ Para efectos de la revisión de la información disponible sólo se incluyen usuarios individuales a abril de 2023.

⁴ El Registro Social de Hogares (RSH), del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, corresponde a un sistema oficial del Estado, el que es transversal y se usa para caracterizar a la población objetivo en el acceso a subsidios y beneficios sociales. No obstante, es posible observar que este indicador (que mide vulnerabilidad económica) aplica principalmente a la población urbana y no refleja totalmente la situación socioeconómica de la población rural (desde un punto de vista territorial, social, productiva, tecnológica, entre otras).

productivos y tecnológicos, la baja rentabilidad de sus ventas y la pérdida de tierras, entre otras (Díaz & Valencia, 2016).

En los últimos años, a raíz de las alertas generadas por las crisis globales -como el coronavirus, que contribuyó, entre otros, a la toma de conciencia de los mercados locales, y la guerra entre Rusia y Ucrania, que provocó, entre otros, un importante aumento de precios en fertilizantes, lo que aumentó el precio de los alimentos provenientes de la agricultura-, por un lado, y de las preocupaciones por el medioambiente y la sostenibilidad y la mayor conciencia sobre la alimentación saludable, ha aumentado la demanda de productos más saludables y la preferencia por los mercados locales, que otorguen confianza a los consumidores finales (FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF, 2023). Este renovado auge del reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura proporciona a la Agricultura Familiar nuevos roles en la producción, elaboración y comercialización de alimentos, es decir, como parte fundamental de los sistemas alimentarios, por un lado; y también avanza en reconocer al segmento como portadores de identidad y patrimonio cultural, guardianes de la biodiversidad, y actores clave en el proceso para alcanzar la soberanía para la seguridad alimentaria, por otro (Boza & Cortés, 2017).

1.3.El rol del Estado

Repensar el patrimonio exige reconstruir la red de conceptos en que se encuentra envuelto: identidad, tradición, historia, monumentos, entre otros, y delimitar un perfil o territorio en donde su uso tiene sentido; sin embargo, históricamente la mayoría de los textos que tratan sobre patrimonio lo observan desde una estrategia conservacionista, lo que impide ver su dinamismo y plasticidad (García Canclini, 1993). Pensar la agricultura desde una mirada patrimonial implica una serie de desafíos y su amplitud conceptual no se ha visto lo suficientemente abordada en términos normativos y/o en el diseño e implementación de políticas públicas (Castillo & Martínez, 2014). En países como Argentina, España y Brasil el trabajo para la conservación y gestión del patrimonio agroalimentario se ha trabajado principal y segmentadamente desde las instituciones del agro, las instituciones ligadas con la conservación y gestión del paisaje, y las instituciones ligadas a la protección y promoción del patrimonio cultural, lo que da cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno (Silva, 2008).

Esta multidisciplinariedad de su implementación permea en los distintos niveles de gobernanza institucionales, en donde lo que se diseña en los niveles centrales de gobierno, muchas veces, dista de lo que se implementa en los niveles regionales y locales. El tratamiento del patrimonio agroalimentario presenta diversos dilemas, tanto en su conceptualización como en su gobernanza, lo que se expresa en el desarrollo de políticas *top-down*, la necesidad de mejora de las capacidades locales, y en la generación de entornos que se requieren para su promoción y fortalecimiento, tales como la gestión institucional y el dinamismo territorial.

Si bien en Chile no existe consenso en torno el concepto de patrimonio agroalimentario, el Estado sí ha incursionado en una política patrimonial de la agricultura, liderando diversos estudios,

proyectos e iniciativas. Durante los últimos años, el Estado de Chile ha liderado, directamente o a través de financiamiento a terceros, diversas iniciativas que buscan revalorizar los modelos de producción campesinos, mediante el desarrollo de políticas públicas dirigidas muy principalmente a la Agricultura Familiar. Entre las principales políticas destacan: el Programa Sello de Origen, del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) del Ministerio de Economía; el Proyecto Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Nacional (SIPAN), del Ministerio de Agricultura junto a la FAO; y el Concurso El Menú de Chile, del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio⁵, entre otras.

Estas y otras políticas relacionadas al patrimonio agroalimentario, ya sea explícita o implícitamente, persiguen diversos objetivos, sin embargo, tienen en común que buscan posicionar y visibilizar el alimento producido a través de una actividad silvoagropecuaria, y que resulta de la interacción constante entre comunidades y es transmitida de generación en generación.

1.4. Justificación y relevancia

La pérdida de variedades y cultivos, así como también el aumento de precios de los alimentos saludables, contribuyen a una mayor dependencia de los alimentos ultra-procesados y, con ello, de los alimentos importados. Lo anterior tiene como consecuencia, por un lado, que la población lleve dietas más homogéneas y menos saludables, pues, existe un menor acceso a alimentos de mejor calidad lo que afecta la salud de la población; en Chile, el consumo de alimentos procesados supera en un 50% al resto de América Latina, y los hogares destacan por un bajo consumo de frutas y verduras (Ministerio de Salud, 2023). Y, por otro lado, que nos vemos mayormente expuestos a los escenarios mundiales, dependiendo fuertemente de la cadena de suministro global. La reciente pandemia por coronavirus y la guerra Rusia-Ucrania han puesto de manifiesto la complejidad e interdependencia de los sistemas de alimentación y abastecimiento de alimentos, caracterizados por un alza significativa en el precio de alimentos y de insumos para la producción de estos. En Chile, al igual que el resto del mundo, se aceleró la inflación, aumentando la vulnerabilidad de las familias más pobres (FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF, 2023).

En este sentido, la pérdida de suelos cultivables, así como la reducción de la superficie apta para la agricultura y el número de explotaciones agrícolas contribuyen al desplazamiento de los agricultores locales y, en consecuencia, al éxodo campo-ciudad en busca de mejores oportunidades y empleos (Centro de Políticas Públicas UC, 2019). Ciertamente son las personas más vulnerables, en este caso, muchos pertenecientes al segmento de la Agricultura Familiar, con medios de subsistencia y sistemas productivos precarios, los que se ven más afectados por la falta de empleos productivos y dignos. En efecto, la falta de valoración del patrimonio agroalimentario puede llevar al desplazamiento de agricultores locales que practican métodos de cultivo tradicionales, lo que puede tener un impacto negativo en la economía local y en la sostenibilidad de las comunidades rurales (UNESCO, 2015).

⁵ A lo largo del capítulo de Resultados se revisarán éstas y otras políticas con mayor detención.

Según datos provenientes de la Encuesta CASEN (2023), la pobreza rural es superior a la pobreza urbana: específicamente, la pobreza por ingreso, continua su tendencia de concentración histórica en las zonas rurales del país, tratándose de un 9,9% versus 6,1% de las zonas urbanas; cifra que, además, aumenta a un 28% versus 15,5% al tratarse de la pobreza multidimensional. Destacan principalmente las regiones de Ñuble, como la región con mayor pobreza por ingresos con 12,1%, casi duplicando la pobreza nacional, y la región de La Araucanía, con un 11,6%, Tarapacá, con un 11%, Arica y Parinacota, con una 9,2%, y Biobío, con un 9,2%. Mientras que en pobreza multidimensional destacan las regiones de Tarapacá, con un 19,2%, Los Lagos, con un 17,6%, y La Araucanía, con 17,2%. Lo paradójico es que todas estas regiones cuentan con un rico patrimonio agroalimentario⁶ que, en caso de ser abordado de manera integral, podría contribuir favorablemente a mejorar los ingresos y dar empleo a una amplia gama de personas, incluidos los pobres y vulnerables, a través del trabajo decente, ofreciendo seguridad en el lugar de trabajo y un sentido de pertenencia, ya que muchas veces se llevan a cabo en el marco familiar y comunitario. De este modo, el fortalecimiento del patrimonio puede contribuir a reforzar la cohesión social y la inclusión (UNESCO, 2015).

Por otro lado, el sistema de producción agrícola intensiva ha crecido aceleradamente desde 1940, y es el que actualmente domina la producción a nivel mundial. Este sistema se caracteriza por una alta mecanización e industrialización, por usar grandes extensiones superficiales (sistemas extensivos) y ser intensivo en cuanto al uso de insumos (agua y agroquímicos) y el manejo del suelo, restringiendo la posibilidad de convivencia con otras especies vegetales que no sean las de interés productivo (Centro de Políticas Públicas UC, 2019). Algunas consecuencias de esta expansión e intensificación agrícola han sido la simplificación del paisaje con pérdida de biodiversidad a costa de los ecosistemas naturales, lo que a su vez hace que los sistemas alimentarios sean más vulnerables a enfermedades y plagas. En el caso de Chile norte-central, esta zona del país ha sido parte de un proceso de transformación del paisaje desde hace más de cuatrocientos años, primero con las actividades de desmonte y preparación de las tierras para la actividad agrícola, luego el desarrollo urbano, y finalmente, ya en pleno siglo XX, las plantaciones forestales extensivas en las zonas degradadas de secano de la Cordillera de la Costa (Echeverría et al., 2006; Heilmayr et al., 2016; en Centro de Políticas Públicas UC, 2019).

En suma, en este escenario globalizado, amenazado por el aumento de precios, la homogeneización de las dietas alimenticias, el aumento de la pobreza rural por sobre la urbana y la pérdida de biodiversidad, se vuelve imperiosa la necesidad de fortalecer nuestro sistema alimentario. En este sentido, el reconocimiento y salvaguarda del patrimonio local es vital para lograr la seguridad alimentaria, a través de la agricultura local y los hábitos alimentarios tradicionales, los sistemas de

⁶ Para mayor información, revisar la serie de libros Patrimonio Alimentario de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), de las regiones de Arica y Parinacota, en <https://bibliotecadigital.fia.cl/handle/20.500.11944/145549>; Tarapacá, en: <https://bibliotecadigital.fia.cl/handle/20.500.11944/146927>; Biobío, en: <https://bibliotecadigital.fia.cl/handle/20.500.11944/145551>; y La Araucanía, en: <https://bibliotecadigital.fia.cl/handle/20.500.11944/146386>

pastoreo, la pesca, la caza, recolección y conservación de alimentos se puede contribuir significativamente a la seguridad alimentaria y nutricional (UNESCO, 2015).

Diversos autores coinciden en que no existe consenso en torno al concepto de patrimonio agroalimentario, puesto que su conceptualización no ha sido abordada oportunamente en lo normativo, en la academia, o en el campo de las políticas públicas (Castillo & Martínez, 2014; Castillo, 2015; Aguilera, 2019). Las definiciones de *patrimonio agroalimentario*, así como las de *patrimonio gastronómico*, *patrimonio agroindustrial* y *patrimonio culinario*, entre otras, siguen siendo imprecisas y muy diversas en función de los actores que las utilizan, y sobre todo cuando se emplean en el debate más amplio sobre la soberanía y la seguridad alimentarias. La polisemia con que es tratado este concepto hace que éste pueda tener diversas acepciones y, por tanto, diversos modos de ser concebido por los *policy makers*, que son quienes diseñan y orientan las políticas de los Estados.

En razón de todo lo anterior, se hace necesario un análisis que permita apreciar las lógicas e intereses de los diferentes agentes involucrados en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas vinculadas al patrimonio agroalimentario, y los procesos de patrimonialización, entendidos éstos como las dinámicas de reconocimiento de patrimonios alimentarios a nivel institucional, a partir de los contextos en los cuales aparecen y son movilizadas. El conjunto de políticas de patrimonio agroalimentario es variado e intervienen múltiples actores y niveles de gobernanza, recursos locales, posiciones, poderes y reivindicaciones. En este sentido, es importante responder a la pregunta: ¿Cómo el Estado chileno ha abordado el patrimonio agroalimentario en los últimos años, comprendiendo las políticas, actores y gobernanza para su promoción y fomento?

2. Objetivos de investigación

Objetivo general

Caracterizar y analizar las políticas, actores y gobernanza para para la promoción y fomento del patrimonio agroalimentario, impulsadas desde el Estado de Chile.

Objetivos específicos

1. Identificar y caracterizar los elementos comunes a las políticas, programas e iniciativas relacionados al patrimonio agroalimentario de Chile.
2. Identificar los principales actores y sus visiones respecto al patrimonio agroalimentario.
3. Identificar y caracterizar los principales nudos críticos y vehiculizadores de políticas, planes y programas dirigidas al patrimonio agroalimentario.
4. Elaborar recomendaciones de política pública para la promoción y fomento del patrimonio agroalimentario en Chile.

3. Marco conceptual

Frente al predominio de una agricultura y una alimentación cada vez más globales que tienden a desproveerse de sus particularidades territoriales, otros tipos de sistemas agroalimentarios locales y/o tradicionales, como los de la Agricultura Familiar, expresan profundas interconexiones con el territorio y paisajes en donde están insertos (UNESCO, 2015). En este sentido, los conceptos de patrimonio, desarrollo territorial y gobernanza multinivel son claves para comprender la multidimensionalidad de la problemática a vislumbrar: cómo el Estado chileno ha abordado el patrimonio agroalimentario a partir de las políticas, actores y gobernanzas involucrados.

3.1. Gobernanza multinivel e intersectorial

3.1.1. Enfoque de gestión multinivel e intersectorial

La relación entre globalización y el desarrollo de una agricultura familiar sustentable portadora de patrimonio agroalimentario es un fenómeno relativamente reciente en nuestro continente (Rebai, 2021). Esta paradoja de vivir en un mundo altamente globalizado necesita, a su vez, hacerse cargo de las problemáticas a nivel local, por tanto esta dialéctica entre lo global y lo local es parte fundamental del análisis de esta investigación, en donde se reconoce la diversidad de actores involucrados, roles y funciones.

En este contexto, la introducción de la noción de gobernanza no es fortuita, marcando una clara distinción con el concepto de gobernabilidad, tanto en términos de políticas públicas a nivel central como en la estructura estatal. La gobernanza se presenta como un modelo integral para la comprensión y la toma de decisiones, desplegando estrategias y políticas con herramientas más efectivas y eficientes que operan desde el ámbito público hacia el ámbito local (Jorquera Beas, 2011).

Distintos autores se han aproximado a comprender esta distinción. Elkin Velásquez entiende el concepto de *gobernabilidad* como las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones, mientras que entiende el concepto de *gobernanza* como la forma de mejorar la relación entre una pluralidad de actores públicos y privados, con foco en mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensidad de integración y de interdependencia (Velásquez, 2005, en Jorquera Beas, 2011).

Por su parte, Ruano de la Fuente entiende que la gobernanza no solo se trata de esta buena interrelación entre el Estado y la sociedad civil, “sino de la gobernabilidad como expresión de gobernanza en términos del ajuste entre las necesidades sociales y las capacidades del gobierno de respuesta a ellas” (de la Fuente, 2002, en Jorquera Beas, 2011, p. 9). Esta es la condición específica que distingue a la gobernanza de otros tipos de enfoques, pues sitúa las demandas en la sociedad y

el trabajo del gobierno en una relación de mutua interdependencia en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.

Por otro lado, para Ana Victoria Whittingham, las distintas definiciones sobre el concepto de gobernanza permite afirmar su idea de que estas reflejan claramente las decisiones acerca de cómo debe ser el sistema sociopolítico y el ejercicio del poder al interior del mismo; esto es, no hay definiciones descontaminadas de la postura ideológica de quien proponga dicha conceptualización y que las interacciones entre los diferentes actores, y sus visiones e intereses respectivos, reflejan y diferencian el problema público, objeto de las políticas públicas (Whittingham, 2005, en Jorquera Beas, 2011).

No es posible establecer una definición única de gobernanza, pues éstas dependen de las perspectivas desde dónde se mire y se estudie: desde el rol del Estado o desde una perspectiva más multidisciplinaria. Para efectos de esta investigación, nos centraremos en una mezcla de ambas: tanto del liderazgo público en el cual el actor principal es el Estado, a través de su conducción de políticas públicas sobre patrimonio agroalimentario, como también observando los roles y funciones de los distintos actores y niveles presentes en éstas. De este modo, consideramos interesante para estos efectos la definición de Gonzalo Delamaza: “Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales” (Delamaza, 2009, en Jorquera Beas, 2011, p. 10).

Esta noción de gobernanza reconoce la interacción y colaboración entre diferentes niveles de gobierno, actores y sectores en la formulación e implementación de políticas públicas. Por ello, considera que diversos actores, con distintos objetivos y grados de influencia, pueden estar conectados por vínculos horizontales o verticales, y a través de interacciones que pueden ser funcionales y/o políticas, y cuyo propósito está dada por el cumplimiento de acuerdos y normativas, y también la formulación e implementación de políticas y la captura de beneficios (Alva, 2016).

Para el análisis de este tipo de dinámicas es importante considerar la identificación de los distintos actores y sus mecanismos de articulación, ya sean estos formales e informales, en dos principales direcciones: por un lado, la *asociación vertical*, o multinivel, a través de los niveles jurisdiccionales territoriales local o comunal, intermedio -provincial y regional-, nacional y supranacional y, por otro lado, la *asociación horizontal*, o intersectorial, en base a la dispersión o integración de actores institucionales públicos, privados, y de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, es importante considerar el rol cada vez más preponderante que desempeñan los actores no estatales y, actualmente con el proceso de descentralización, los arreglos institucionales a nivel subnacional en la toma de decisiones, los que han dado un nuevo impulso a la necesidad de contar con análisis de interacciones entre niveles (Jorquera Beas, 2011).

En contextos rurales, los mecanismos de articulación adquieren especial importancia debido a la complejidad y diversidad de los desafíos que enfrentan las áreas rurales. Tal como lo señala la Política Nacional de Desarrollo Rural, promulgada en Chile el año 2020, estos desafíos abarcan aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales, y requieren la colaboración de múltiples actores y niveles de gobierno para abordarlos de manera efectiva (ODEPA, 2021). Este enfoque territorial de desarrollo rural permite una forma de abordar la planificación y la implementación de políticas públicas reconociendo que las zonas rurales son sistemas complejos en donde los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales están interconectados y se influyen mutuamente.

El enfoque territorial de desarrollo rural permite adoptar un enfoque sistémico, propiciando una mejor articulación y coordinación entre niveles y sectores de la sociedad. Y, en este sentido, una mejor articulación y coordinación contribuyen al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las intervenciones en el desarrollo rural, la reducción de la fragmentación de los servicios, el mejoramiento del acceso de los usuarios a los distintos servicios, mediante la disponibilización de una oferta comprehensiva e integrada, y la reducción de las contradicciones o tensiones entre políticas, entre otros (Cortínez, Fernández, Fernández & Leyton, 2017), a partir de la comprensión de las dinámicas y las interconexiones de las políticas públicas.

3.1.2. La implementación de políticas públicas

La implementación de políticas públicas es una etapa que, comparativamente, se ha tratado menos que el diseño y evaluación, pero en donde, no obstante, se juega gran parte del éxito de la política pública (Lahera, 2006). Es clave considerar la importancia de comprender la implementación de políticas como parte trascendental del juego entre distintos actores y sectores. La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de propósitos y objetivos de la política; entendido en palabras de Lahera (2006) como el proceso, continuo y no lineal, de transformar en resultados los objetivos asociados a una política pública. De este modo, un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado objetivamente, más allá de factores inesperados o fuera del alcance de los ejecutores.

Si bien el diseño de políticas es fundamental, más allá del diseño está la implementación de la decisión, “y más allá del presidente y de la legislatura, está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. Estos dos recordatorios son pertinentes y decisivos para el destino de las políticas si han de llegar a ser efectivamente políticas, componentes de la historia social, y no simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes” (Porrúa, 1992, p.9).

Diversos estudios en torno a la implementación (Lahera, 2006; Subirat, 2008; Peroni, 2016) han contribuido a responder por qué fallan los programas estatales, apuntando hacia una nueva dirección de respuesta, poniendo de relieve los límites de la centralización: se cuestiona el supuesto de la fácil y subordinada articulación de los gobiernos centrales y locales, y se critica que los

planificadores y analistas de nivel central dejen fuera del diseño las especificidades y percepciones locales.

De acuerdo a Eugenio Lahera, y su *Mandala de políticas públicas* (2006) es relevante enfatizar que, para aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas, es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de éstas. Esto supone la consideración simultánea de aspectos políticos, comunicacionales y de gestión en las etapas de origen, diseño, gestión y evaluación de cada política. Por otro lado, desde la perspectiva de Martínez Nogueira (2007), la implementación de políticas públicas consiste en la relación entre, por un lado, el mundo simbólico y planificado de las ideas de los *policy makers* y el incierto y heterogéneo mundo de las realidades sociales, por otro, lo que resulta en escasez de recursos, relaciones de poder asimétricas, conflictos de interés, resistencias y pasividad, entre otros aspectos que complejizan aún más la implementación.

Ciertamente, para abordar desafíos sociales complejos, como el desarrollo rural, se requiere de la articulación y colaboración de diversos niveles administrativos e instituciones diferentes. Esto exige considerar diversos desafíos institucionales para la articulación de políticas como, por ejemplo, los arreglos institucionales, el alcance de la descentralización, las capacidades de los actores y patrones culturales, entre otros; en consecuencia, la implementación de las políticas públicas siempre cambia según estas variables (Cortínez, Fernández, Fernández & Leyton, 2017). De este modo, la implementación nunca es una sola, sino plural, y admite procesos continuos de interpretación y de reinterpretación que dependen de diversos factores estratégicos, políticos y técnicos, así como también de actores y su nivel de abstracción y estabilidad del contexto de implementación (Íbidem). Para el objeto de esta investigación, se entenderá la implementación de políticas públicas, en un contexto de gobernanza multinivel e intersectorial, como un escenario de complejidades tanto técnicas como políticas, en donde intervienen diversos actores, cada uno con múltiples intereses en distintas escalas.

Para mejorar la capacidad de implementación, Lahera (2006) propone mirar a los gobiernos como un instrumento para la realización de las políticas públicas de integración en la economía global y regional. En este sentido, para proceder a mejorar la capacidad de implementación es fundamental considerar el fortalecimiento de tres aspectos esenciales de todo gobierno: a. mejorar la comunicación y la participación; b. cambiar la interacción con el sistema político; y c. aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno. Para Lahera, este último punto es central, pues, permite comprender que, para aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas, es trascendental comprender que el sector público es endógeno en dicha implementación, esto porque ha sido habitual en la literatura encontrar que, al mismo tiempo que se prescriben políticas públicas, se considere a los gobiernos que las deben aplicar como si se tratase de un factor exógeno. Lahera (2006) propone finalmente que la economía política y la técnica de gobernar deberían basarse en un enfoque de políticas públicas, en donde destaque la consideración integrada de los aspectos comunicacionales, políticos y de gestión gubernamental, en las etapas de origen, diseño, gestión y evaluación de políticas.

3.1.3. Los enfoques *top-down* y *bottom-up* de implementación

Asimismo, existen distintos enfoques encontrados en el campo específico de la implementación de políticas públicas. En general, los enfoques *top-down* y *bottom-up* son los más comunes.

El enfoque *top-down* describe la implementación como un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico). Este modelo, definido como “administrativo” y “racional-weberiano”, parte de la hipótesis de que es posible separar netamente entre la elaboración y puesta en práctica de una política, y que los ejecutores de políticas son operadores de los *policy-makers*, es decir, de aquellos de ya han decidido la política (Porrua, 1992). Se trata de un modelo con una opción racionalista de fondo y forma: si se hace una decisión racional sobre algún problema de interés público, la actuación de los “implementadores” se desarrollará mejor y mejores serán los resultados del programa en cuestión.

Como es posible advertir, este enfoque correspondería más bien a un tipo ideal, en el sentido weberiano, en tanto no considera que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permitan la perfecta implementación. Precisamente, los programas públicos son imperfectos, tienen objetivos simultáneamente múltiples, contradictorios y ambiguos, mientras que las administraciones difícilmente son transparentes y racionales. Atendiendo a estas condiciones resulta comprensible que los programas públicos registren diversos grados de fracaso.

En definitiva, se expresa que el modelo *top-down* desatiende los factores considerados antes de adoptar la decisión; mira la implementación como un mero proceso administrativo, desatendiendo los aspectos políticos; y entrega un excesivo protagonismo del decisor principal, tendiendo a la centralización. Es así que este modelo ubica, además, el problema de la política pública en la limitada capacidad de control del gobierno sobre los elementos y acciones fundamentales del proceso, específicamente, sobre las conductas de las burocracias y los ámbitos de autoridad de los gobiernos locales: centra, entonces, el éxito de la política en el control de la implementación (Porrua, 1992; Osorio & Vergara, 2016).

A medida que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación y estructuras formales del control directivo, es de esperar que los problemas de la complejidad sean mayores: cuanto más rígida es la estructura de las relaciones jerárquicas, mayores son los números y formas de control para asegurar la conformidad. Asimismo, mayor es la propensión de los subordinados a descansar en sus supervisores y buscar su orientación, y menor la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas del trabajo cotidiano.

A finales de los años setenta, un grupo de autores buscó retomar las investigaciones de Michael Lipsky sobre la importancia de la acción de los *street-level bureaucrats*, o los “burócratas de nivel de calle”, en la ejecución de las políticas. Su tesis contradice la tradición intelectual dominante que estudia problemas desde la lógica de las “estructuras jerárquicas de las organizaciones”, dando origen a un “enfoque conceptual alternativo” de lo que había hasta entonces, que tuvo como mérito

ofrecer un nuevo modo de observar el proceso de implementación, sus problemas y tipos de soluciones. Para Lipsky, “los burócratas menores, de ventanilla, de piso, a nivel de calle, son en verdad los *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo” (en Porrua, 1992, p. 27).

En contraste al enfoque *top-down*, el enfoque *bottom-up* comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación, y busca fortalecer la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Los estudios de Walter acentuaron la idea de que implementar una política social significaba poner en marcha una operación a través de una organización concreta, con unos funcionarios y operadores concretos, en una determinada localidad, un conjunto de acciones. Esta idea de *point of service delivery*, como aquel lugar en donde toda política se consuma o se frustra, aunque esté perfectamente diseñada, contribuyó a resaltar la importancia de la organización local, o en otras palabras, la agencia de los actores empíricos de la política (en Porrua, 1992).

En síntesis, los estudios de implementación de políticas evidencian la importancia que las dimensiones política y organizativa tienen para hacer que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones de vida de las personas. Asimismo, la implementación es una etapa que demanda tanta o más acción política que la utilizada durante el diseño y la evaluación y, por tanto, no resulta conveniente confinarla a la mera aplicación de pasos predefinidos. La implementación consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, hasta el más incierto y resistente mundo de realidades sociales, caracterizados por la escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, pasividad y retraimiento (Martínez Nogueira, 2007). Esta complejidad explica que las perspectivas y argumentos a los que se recurre sean tan múltiples y de significación variada.

En definitiva, el diseño e implementación de políticas públicas, por un lado, que consideren la compleja red de actores, visiones e intereses, así como sus respectivos mecanismos de articulación vertical y/o horizontal (Alva, 2016) y, por otro lado, que consideren la interacción entre los aspectos comunicacionales, políticos y técnicos (Lahera, 2006), son procesos clave para la promoción y fomento del patrimonio agroalimentario y, con ello, el desarrollo de las zonas rurales del país y el fortalecimiento de la interacción urbano-rural. Al considerar la descentralización de las decisiones y recursos se favorece la adaptabilidad de las estrategias a las particularidades de los territorios rurales, dando paso así a un impulso más efectivo y sostenible del desarrollo local. A continuación, se presenta el segundo componente de este Marco Conceptual: Desarrollo rural territorial.

3.2.Desarrollo rural territorial

3.2.1. Carácter multidisciplinario del desarrollo rural

Diversos autores y organismos internacionales especializados concuerdan en que los estudios y políticas sobre desarrollo rural presentan una marcada ausencia de la perspectiva territorial, y en cambio dichos estudios y políticas se han desarrollado bajo un marcado sesgo agrario y sectorial,

que impide avanzar hacia una visión de territorio que logre considerar todas las actividades económicas que se desarrollan en las áreas rurales (Pérez, 2004; OCDE, 2016; Christian, Schejtman & Berdegué, 2020; ODEPA, 2021). Esta crítica surge a partir de las estrategias de especialización sectorial, específicamente agrícola, y la planificación centralizada de las políticas y programas, que no logran reconocer la diversificación de las economías rurales y la disminución de la agricultura en el empleo y los PIB nacionales, así como también el auge y los avances en la construcción de sociedades más democráticas con mayor participación y papel de actores sociales y territoriales (Christian, Schejtman & Berdegué, 2004).

En este sentido, el concepto de “territorio” no es concebido como un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (Schejtman & Berdegué, 2004).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone el enfoque de Desarrollo Rural Territorial (DRT) como estrategia para la promoción del desarrollo integral y sostenible de las áreas rurales en la región (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019). Este enfoque se centra en las particularidades y potencialidades de los territorios rurales, reconociendo la diversidad de actores, recursos naturales, actividades económicas y dinámicas sociales presentes en cada contexto. Con esto, se busca superar la visión sectorial -tan propia de los estudios y políticas en la materia- con el fin de promover una visión integral y multidimensional del desarrollo rural.

Los territorios rurales de América Latina están atravesando diversas transformaciones. De acuerdo a estudios de la CEPAL, los patrones de urbanización han cambiado: los centros urbanos de tamaño pequeño y medio, así como las interacciones rurales-urbanas, han cobrado una creciente relevancia; los mercados laborales se han diversificado y el empleo rural no-agrícola suele ser la principal fuente de empleo de las familias rurales; el campo se ido envejeciendo y la presencia de mujeres en las distintas actividades económicas, sociales y culturales cobra mayor importancia; y los sistemas agroalimentarios se han complejizado, a la par que se ha profundizado la dualidad entre un segmento altamente productivo -y exportador- y otro segmento más rezagado y precarizado, como la Agricultura Familiar (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019). Sin embargo, son muchas las áreas rurales que han sabido aprovechar las oportunidades y tomar ventaja de los activos que disponen, tales como su localización, sus recursos naturales y culturales y su capital social (ODEPA, 2021).

Al mismo tiempo, las políticas tradicionales de subsidio a la agricultura no han tenido la capacidad para aprovechar el potencial de estos elementos económicos dinamizadores. En este sentido, las políticas para desarrollar las áreas rurales están comenzando a tomar en cuenta la diversidad de elementos económicos dinamizadores, tales como el turismo local, el desarrollo de agro-procesados y el patrimonio cultural material e inmaterial, al igual que los diversos tipos de áreas rurales. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de acuerdo al Estudio Revisión de la Política Rural de Chile, del año 2016, han experimentado un

cambio de paradigma en sus enfoques para adaptarse a estos importantes desafíos. Las características que mejor definen este cambio son el enfoque centrado en los territorios más que en los sectores y en las inversiones más que en los subsidios, así como el enfoque de coordinación entre distintos sectores, en distintos niveles gubernamentales, y entre actores públicos y privados (OCDE, 2016).

Con lo anterior, es posible señalar que el desarrollo territorial rural es definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio o territorio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. De acuerdo con los autores Schejtman & Berdegúe (2004), la transformación productiva tiene el propósito de articular, competitiva y sustentablemente, la economía del territorio a mercados dinámicos. Por otro lado, el desarrollo institucional tiene los objetivos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios.

Asimismo, es posible señalar que el territorio impone límites geográficos, políticos y sociales, definiendo una relación social de poder que los produce y los mantiene; y en esta dinámica se juegan estrategias e intereses de distintos actores que interactúan en lo económico, lo político, el desarrollo y el medioambiente (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019). Ciertamente, “la idea de territorio representa, a la vez que requiere e impulsa, la construcción participativa de una agenda y un proyecto territorial entre los actores involucrados, pues es en el campo social y material de los territorios donde se construyen las identidades y los proyectos vitales de los actores, así como las estrategias de inversión de las empresas y las políticas públicas gubernamentales” (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019, p. 14).

Este carácter multidisciplinario del desarrollo rural implica, precisamente, dejar de poner en el centro lo agrario y sectorial, y pasar a mirar los territorios desde sus diversas dimensiones: económica, medioambiental, social y participativa, así como repensar los sistemas agroalimentarios en el marco de los vínculos rurales – urbanos, tal como se aprecia a continuación.

3.2.2. Dimensión económica del desarrollo rural

La OCDE (2016) destaca la relevancia de diversificar las economías rurales, lo que implica fomentar la creación de empleo en sectores clave, e ir más allá de la agricultura, la actividad forestal y la pesca. En la actualidad las zonas rurales dependen más de las ventajas comparativas de dichos sectores y no solo en su materia prima; sin embargo, es necesario invertir en crear una ventaja dinámica mediante la fabricación de productos más complejos y con mayor valor agregado en sus sectores de especialización. Esta diversificación productiva contribuye a enfrentar las crisis globales y las fluctuaciones de precios y de la demanda; y, efectivamente, la diversificación económica ayuda a reducir la dependencia de una única actividad económica y a generar más oportunidades para la población rural.

Existe sobrada evidencia, recogida por agencias internacionales y autores del área (OCDE, 2016; Fernández, Fernández & Soloaga, 2019), que indica que existe una relación positiva entre la diversidad de productos exportados y el crecimiento. Los productos y servicios emergentes, para destacar en un entorno competitivo, suelen aprovechar los recursos y las capacidades aún no exploradas de los países y regiones, poniendo focos en actividades como el turismo rural, las innovaciones en nuevas energías renovables y el desarrollo del patrimonio cultural local, por ejemplo.

Por su parte, desde RIMSIP (Schejtman & Berdegué, 2004) señalan que la competitividad determinada por la amplia difusión del progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas. No obstante, es preciso especificar que ser competitivo, en un contexto muchas veces de marginalidad como el de los territorios rurales, en donde una preocupación constante es la superación de la pobreza, debe entenderse como la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo, que comprende, a su vez, el autoconsumo), que conduzcan a incrementos sostenibles de los ingresos como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales.

3.2.3. Dimensión sustentabilidad medioambiental del desarrollo rural

La búsqueda de una visión integrada de desarrollo rural, capaz de articular las dimensiones económicas, sociales y medioambientales ha sido tomada por distintos organismos internacionales y gobiernos de distintos países; y existe consenso en señalar que una de las principales características, tanto de la Agricultura Familiar como de la población rural, es el manejo y cuidado de la naturaleza, ya sea para producir bienes importantes como alimentos, energía, minerales y agua, como también para mantener una alta calidad ambiental que proteja la vida silvestre, minimice la contaminación y brinde oportunidades para que las personas en los ámbitos urbanos puedan experimentar la naturaleza (OCDE, 2016).

Aunque existe un espacio para estrategias novedosas para el desarrollo territorial sustentable, especialmente en el mediano y largo plazo, lo habitual es que para los habitantes de los territorios rurales, la sustentabilidad ambiental tenga un costo de oportunidad significativo, en términos de bienestar e ingreso. En consecuencia, es necesario que las políticas ambientales tengan que internalizar ese hecho y considerar objetivos de mitigación o compensación, como condición para que los habitantes rurales hagan suyas estrategias de desarrollo territorial más sustentables (Berdegué, 2012). Por ejemplo, el extractivismo, muy propio en las economías rurales, limita el acceso y control sobre los recursos naturales de los territorios y comunidades rurales y genera externalidades sociales y ambientales negativas que los afectan directamente, y a esto se suman los conflictos históricos que mantienen con los Estados por las demandas de reconocimiento de sus derechos territoriales y, en términos más generales, de su autodeterminación (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019).

De acuerdo a Berdegú (2012), la base del desarrollo territorial es una transformación siempre económica e institucional, aunque en territorios rurales, ello casi siempre está relacionado al acceso y uso de los recursos naturales. A largo plazo, el empleo extensivo de recursos hídricos y naturales plantea un desafío significativo para la sostenibilidad y preservación del medioambiente, por tanto, se requiere de una institucionalidad capaz de normar sus usos y posibilidades para combatir la contaminación del agua, el uso intensivo de pesticidas y la deforestación de recursos de bosque nativo, entre otros (OCDE; 2016).

3.2.4. Dimensión social y participativa del desarrollo rural

A menudo, uno de los principales intereses de los estudios y las políticas en torno al desarrollo rural tiene que ver con la superación de la pobreza rural y sus condiciones de vida; y, en este sentido, se señala que la transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas relacionados al desarrollo rural territorial, puesto que ambas dimensiones se condicionan mutuamente y ambas son necesarias para que se logren reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural (Schejtman & Berdegú, 2004). De este modo, la institucionalidad del desarrollo rural debe considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza: ya sea a través de la agricultura, del empleo rural no agrícola, de la migración y sus combinaciones o a través del multiempleo, por nombrar solo algunas alternativas.

La acción de las políticas sociales no es inocua, sino que se debe construir en sociedad y establecer modos de relación del Estado con los ciudadanos y las comunidades que no siempre son virtuosos; vale decir, no es suficiente llegar con más subsidios, bonos o apoyos asistenciales, ni tampoco con sistemas de protección social basados solamente en la entrega de beneficios y acceso a programas exclusivos para personas en situación de pobreza, sino que se debe avanzar hacia una mirada integrada de los territorios (FUSUPO, 2021).

Asimismo, para el desarrollo de los territorios rurales, se destaca la imperiosa necesidad de fortalecer las capacidades locales, lo que guarda relación con mejorar las habilidades y competencias de la población rural, así como promover la innovación y el emprendimiento en las comunidades (OCDE, 2016). Los actores sociales y sus procesos de acción colectiva son los elementos que hacen la diferencia en términos de la dirección que toman los cambios en los territorios rurales (Berdegú, 2012). La acción colectiva de los actores sociales puede ser de diferente tipo incluyendo, por ejemplo, grupos de presión, movimientos sociales y coaliciones sociales (Íbidem).

El fortalecimiento de las capacidades locales permite a las personas aprovechar las oportunidades económicas y mejorar su calidad de vida y la de sus territorios. En este sentido, los enfoques y estrategias de desarrollo adquieren cada vez más un carácter multisectorial, de articulaciones y coordinaciones entre múltiples actores, apuntando a una mayor participación real y a la realización de acciones en diversos niveles, organizadas en torno a objetivos comunes y territorios específicos (Treminio, 2010, en Sternadt & Ramírez, 2014).

La CEPAL (2015) resalta la importancia de la gobernanza y planificación participativa y descentralizada, involucrando a los actores locales, las comunidades, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la implementación de políticas, iniciativas y programas. Al mismo tiempo, también destaca la importancia de promover la diversificación productiva en los territorios rurales, mediante la articulación de diferentes actividades económicas, la agregación de valor a los productos locales, la promoción de cadenas de valor inclusivas y el impulso de sectores emergentes.

3.2.5. Sistemas agroalimentarios y vínculos rurales – urbanos

Finalmente, es relevante señalar que el concepto de “vínculos rurales-urbanos” expone la creciente interrelación entre áreas rurales y urbanas, a través de flujos de personas, bienes, dinero y servicios, existiendo evidencia de que estos vínculos contribuyen al crecimiento y a la reducción de la pobreza en las áreas rurales (Schejtman & Berdegúe, 2004; Fernández, Fernández & Soloaga, 2019). Hoy en día comprender la interconexión entre lo rural y lo urbano es más relevante que nunca, puesto que los patrones de urbanización han cambiado y, en ello, el peso de los centros urbanos de tamaño medio es cada vez creciente.

Uno de los ámbitos relevantes que evidencia esta creciente intersección entre lo urbano y lo rural es el de los sistemas agroalimentarios (Reboi, 2021). Un sistema agroalimentario está conformado por el conjunto de cadenas de valor que va desde la producción de insumos y servicios agrícolas, pasando por servicios de transporte, logística, venta al por mayor y venta minorista, hasta llegar a los consumidores finales (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019). La acelerada urbanización del mundo lleva de la mano un aumento exponencial de la demanda por alimentos, lo que también provoca cambios en los patrones de consumo, tensionando fuertemente la capacidad de producción agrícola, cada vez más limitada por los procesos migratorios, pero también por la pérdida de capacidad de la tierra, la escasez de agua y otros problemas medioambientales que tensionan el uso del suelo agrícola (Centro de Políticas Públicas UC, 2019).

En este sentido, la reflexión acerca de la significación y alcance de la noción de patrimonio agroalimentario se hace muy necesaria, pues los estudios actuales sobre patrimonio agroalimentario analizan no solo procesos institucionales, económicos, políticos, sociales, culturales e identitarios de valorización de la agrobiodiversidad, de los alimentos y el turismo, sino que también tienen implicancia en las prácticas alimentarias con cambios económicos a escalas local, regional y global. Estos territorios urbanos y rurales están ligados a través de flujos de personas, intercambios económicos, infraestructura compartida, servicios ambientales e interacción gubernamental (OCDE, 2016; Rebai, 2021).

Las políticas silvoagropecuarias, las maneras de cocinar los alimentos, influenciadas por la movilidad humana y la difusión de conocimientos a través de distintas plataformas y por distintos actores, junto a la expansión de los mercados de comercialización, y el comportamiento de los

consumidores, cada vez más dispuestos a comprar productos específicos con sellos y certificaciones, modifican tanto la *actividad y producción silvoagropecuaria* como la *preparación de alimentos* ((Boza & Cortés, 2017; Rebai, 2021).

Los sistemas agroalimentarios y las relaciones entre productores y consumidores, en un contexto urbano-rural integrado incluyen canales, tanto formales como informales, de los mercados minoristas (locales) y mayoristas, el transporte, el almacenamiento y el procesamiento de alimentos, que emplean a un gran número de personas. Todo lo anterior, posterior al cultivo y a la cosecha, puede encontrarse en poblaciones pequeñas, ciudades medianas (que atienden a las necesidades de los espacios rurales colindantes) y ciudades de mayor tamaño (PNUD, 2019). Por tanto, la infraestructura e instituciones que crean vínculos entre los productores locales, los consumidores y los proveedores de servicios a lo largo de las cadenas de valor agroalimentarias pueden tener una rentabilidad muy alta, además de promover la inversión local y efectos multiplicadores positivos en las zonas rurales y urbanas (PNUD, 2019).

En definitiva, la mutua interdependencia de las dimensiones económica, social y ambiental para el desarrollo de los territorios rurales implica un gran desafío para la institucionalidad de las políticas públicas, pero, sobre todo, esta institucionalidad requiere de un compromiso de todos los actores vinculados a los procesos de desarrollo. En este sentido, tanto el estudio como la implementación de políticas relacionadas al patrimonio agroalimentario son claves para comprender estas interacciones urbano-rural y, con ello, potenciar el desarrollo de los territorios rurales.

3.3.Patrimonio agroalimentario

3.3.1. Un concepto polisémico

Tal como se adelantó en el capítulo Antecedentes, el reconocimiento que se da a la agricultura -y entendida también, para efectos de este estudio, como la producción silvoagropecuaria- en el contexto de la discusión sobre patrimonio dificulta la intervención sobre los espacios agrarios, especialmente como mecanismo viable para dar respuesta a los desafíos con los que se enfrenta la agricultura en la actualidad, como la soberanía y seguridad alimentaria, la pérdida de la biodiversidad y el rol de las comunidades rurales en el continuo urbano-rural, entre muchos otros (Martínez, 2015). El patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, ha estado ajeno a los procesos relacionados con la valoración y preservación de la actividad agraria “en el ámbito epistemológico desde el cual afrontar de forma integral la actuación en los bienes agrarios de valor para los ciudadanos” (Martínez, 2015, p. 24).

De acuerdo a la investigación de los académicos españoles Castillo y Martínez (2014), los estudios sobre el patrimonio agroalimentario son complejos puesto que no existe una definición única ni tampoco existe el concepto como tal en la legislación internacional comparada. Este vacío, tanto por parte de la academia como por parte de las políticas pública de los Estados, se agudiza con el hecho de que tampoco el patrimonio agroalimentario aparece como tal en las Convenciones de la

UNESCO sobre patrimonio, lo que evidencia las carencias que presenta la protección del patrimonio agroalimentario a nivel mundial (Castillo & Martínez, 2014).

Asimismo, no existe uniformidad para tratar el concepto. En distintos países, se nombra de distinta forma, variando desde la academia hasta el aparato público, por ejemplo: a. *patrimonio agroalimentario*, en Chile a través de iniciativas de la Universidad de Chile y la Fundación para la Innovación Agraria, del Ministerio de Agricultura; b. *patrimonio agrario*, en España a través de iniciativas de la Universidad de Granada y proyectos de carácter local; c. *patrimonio agrícola*, a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y el proyecto SIPAN del Ministerio de Agricultura, entre otros⁷.

La polisemia alrededor de la noción de “patrimonio agroalimentario”, en consecuencia, tiene diversas implicaciones para la formulación y análisis de políticas públicas en la materia. Al igual que ocurre en otros temas, como en la salud y materias medioambientales, los conceptos utilizados tanto en la vida cotidiana como en el argot de las ciencias, este concepto alberga una variedad de significados, configurando núcleos de saber y poder alrededor de imaginarios en donde puede haber intereses disímiles u opuestos entre sí (Martínez, 2015).

La consideración patrimonial de la agricultura, en general, resulta poco habitual, tanto en el mundo científico como desde la perspectiva de las instituciones. La visión elitista y desterritorializada que se ha tenido sobre el patrimonio histórico y su tradicional asimilación a la herencia de otras épocas, poco aplicable a una actividad viva y dinámica como la agricultura, y la visión dicotómica dominante centrada, por una parte, en los elementos más emblemáticos de las ciudades (patrimonio cultural) y, por otra, en espacios de reconocido valor naturalístico (patrimonio natural), entre otros fenómenos están en la base de esta situación. A lo anterior, se suma la primacía otorgada a su funcionalidad económico-productiva en detrimento de su significado patrimonial, lo que ha permitido su asimilación desarrollista y exportadora de las últimas décadas, especialmente en los países latinoamericanos (Silva, 2008).

En la actualidad es posible observar una superación de este desencuentro, a partir de: “a. la ampliación del concepto de patrimonio histórico; b. la reconsideración de la agricultura como una actividad plurifuncional que, además de proporcionar alimentos, atesora otros valores (culturales, paisajísticos, patrimoniales...) y desempeña otros cometidos (preservación ambiental, equilibrio territorial, provisión de espacios de ocio y esparcimiento...); y c. la creciente atención dispensada a la valoración patrimonial del paisaje, incluidos los paisajes de la agricultura” (Silva, 2008, p. 23).

Cuando los alimentos tienen el arraigo cultural mencionado, constituyendo parte importante de la identidad de un territorio, estamos en presencia de lo que se ha venido a denominar como “patrimonio agroalimentario”, dicho patrimonio ha quedado relegado en las sociedades modernas

⁷ El detalle de cada una de estas políticas se verá en el capítulo Resultados.

en favor de una producción industrializada; encontrándose hoy en día principalmente en manos de la Agricultura Familiar (Llull, 2005, en Boza & Cortés, 2017). Sin embargo, el segmento de la Agricultura Familiar adolece de diversos problemas como el bajo acceso a recursos productivos, los menores rendimientos y, por tanto, ingresos económicos, la escasa gestión y la falta de acceso a canales comerciales, entre otras dificultades. Todo ello contribuye a su progresivo abandono hacia posibilidades económicas que se suponen más rentables (Boza & Cortés, 2017). Por ello, el mantenimiento del patrimonio agroalimentario constituye un reto, pero a su vez una oportunidad de mejor inserción en mercados para la pequeña agricultura, sector especialmente vulnerable en América Latina (Salcedo, De la O & Guzmán, 2016).

3.3.2. Enfoques de aproximación y bienes del patrimonio agroalimentario

Si bien el término patrimonio agroalimentario puede tener diversas acepciones, todas ellas coinciden en que existe una construcción cultural del territorio en torno a la actividad agraria, y que existe un conjunto de bienes naturales y culturales, materiales e inmateriales, generados a partir de la actividad agraria, transmitidos de generación en generación. Esto “permite ofrecer una visión integral e interrelacionada de todos los bienes que puedan tener un valor agroalimentario, superando así el reconocimiento descontextualizado y fragmentado por tipos de bienes y valores” dispensados en definiciones, legislaciones u otros actos administrativos (Castillo, 2015, p. 26). Además, el concepto permite dar una cobertura y un adecuado reconocimiento, lo que permite ineludiblemente la puesta en marcha de mecanismos de protección sobre el mismo, en donde se pueden incluir medidas de conservación dinámica, pero también de fomento, promoción y difusión.

De esta reflexión se desprende que el elemento fundamental del patrimonio agrario, el que constituye su esencia patrimonial, es la actividad agraria -o silvoagropecuaria. Por lo tanto, todos los aspectos que deben conformar su protección (definición, tipos de bienes que lo integran, categorías y figuras legales de protección, mecanismos de gestión y difusión) tienen que derivar de este principio fundamental: la identificación, valoración y preservación de la actividad agraria” (Castillo & Martínez, 2014, p. 109).

A partir de la bibliografía consultada (FIA, 2012; Castillo & Martínez, 2014; Castillo, 2015; UNESCO, 2015; Boza & Cortés, 2017; Aguilera, 2019; Fundación para la Superación de la Pobreza, 2022), es posible re-construir el concepto de “patrimonio agroalimentario”, basado en *cuatro enfoques de aproximación*: económico, medioambiental, social/cultural y el enfoque territorial; y también basado en distintos *bienes derivados* de la producción silvoagropecuaria.

a) Enfoques de aproximación al patrimonio agroalimentario

Respecto a los enfoques, el *enfoque económico* refiere a cómo analizar los aportes e importancia del patrimonio agroalimentario para el desarrollo de los territorios y su contribución a la generación de actividades y empleos productivos y dignos, la reducción de la pobreza y de las desigualdades, un crecimiento económico con un uso eficiente de los recursos y con bajas emisiones de carbono,

y un sistema inclusivo de protección social (Aguilera, 2019; UNESCO, 2015). El patrimonio agroalimentario abarca diferentes actividades productivas, tanto con valor monetario como no monetario, y contribuye especialmente a reforzar las economías locales, aportando una fuente de empleo, que contribuye a moldear y desarrollar su identidad (Boza & Cortés, 2017). Asimismo, destaca la importancia de los circuitos cortos de comercialización expresada en el desarrollo de mercados locales, y que intenta habilitar un espacio en el cual el turismo gastronómico y las ferias costumbristas pueden resultar formas concretas de posibilidades para mejorar las formas de vida existentes, pues, las comunidades también pueden desarrollar y verse beneficiadas por las actividades turísticas relacionadas con el patrimonio cultural inmaterial (UNESCO, 2015; Boza & Cortés, 2017).

El *enfoque medioambiental*, por su parte, hace referencia a que los conocimientos, los valores y las prácticas tradicionales acumulados y transmitidos de generación en generación han guiado a las sociedades en sus interacciones con el entorno natural durante milenios. En la actualidad, la contribución del patrimonio agroalimentario a la sostenibilidad medioambiental ha sido reconocida en muchos campos como en la conservación de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales y la preparación y capacidad de respuesta ante los desastres naturales, siendo las comunidades rurales, en especial, la Agricultura Familiar, capaces de evolucionar y adaptarse para lograr un uso más sostenible de los recursos naturales cuando sea necesario (FIA, 2012; Boza & Cortés, 2017; Fundación para la Superación de la Pobreza, 2022).

El *enfoque social/cultural*, por su parte, es inherente al trabajo en materia de patrimonio, por tanto, se posiciona como un enfoque que, si bien parece obligatorio, debe ser relevado junto a los otros enfoques. Además puede contribuir a reforzar la cohesión social y la inclusión, pues, el desarrollo del patrimonio agroalimentario es clave en la creación y la transmisión de las identidades y los papeles asignados a los género, por lo que es crítico para la igualdad de género; a través del patrimonio las comunidades comparten valores, normas y expectativas relativas al género (UNESCO, 2015). Además, el patrimonio está presente en las prácticas sociales, los rituales y los eventos festivos estructuran la vida de las comunidades y colectivos, y desempeñan un papel fundamental en su tejido social de una forma inclusiva (Castillo, 2015; UNESCO, 2015).

Y, finalmente, el *enfoque territorial* aparece como una mirada síntesis e integradora de los enfoques anteriormente descritos, en donde el patrimonio agroalimentario se constituye como un elemento para el desarrollo territorial (Boza & Cortés, 2017). La revisión realizada en el apartado anterior, Desarrollo rural territorial, da cuenta de que tanto el concepto de desarrollo como territorio constituyen una construcción social, con un carácter dinámico y complejo, en donde cobran relevancia las relaciones sociales entre distintos actores, poder, posiciones e identidades, entre otras relaciones, que ponen “límites” a esta noción de territorio (Schejtman & Berdegú, 2004).

Las políticas sectoriales han ido dando paso gradualmente a un enfoque territorial en sus diseños e implementaciones, y requieren de un planteamiento desde los distintos ámbitos locales; en este contexto, diversos autores coinciden en la necesidad de considerar distintos subsistemas,

dimensiones o formas de capitales que den cuenta de la complejidad y la multidimensionalidad del abordaje de una propuesta de desarrollo territorial (Boza & Cortés, 2017), y, en este sentido, cómo se relaciona al patrimonio agroalimentario.

b) Bienes del patrimonio agroalimentario

La actividad agraria y su carácter patrimonial engloban dos aspectos fundamentales: por un lado, el propio patrimonio intangible, es decir, las tradiciones, ritos, conocimientos, entre otros, relacionados con la actividad agraria y, por otro lado, el significado intangible presente en los bienes materiales del patrimonio agrario, cuya importancia y trascendencia no es siempre reconocida, aunque es fundamental para la conservación de la autenticidad de este patrimonio y la necesaria, pero insuficiente, vinculación recíproca entre los valores inmateriales del patrimonio agrario y los espacios físicos que son su soporte (Castillo & Martínez, 2014; Castillo, 2015).

La discusión en torno a la dimensión cultural de los bienes agrícolas y ganaderos es relativamente reciente (Castillo & Martínez, 2014), sin embargo, se hace necesario identificar el patrimonio agroalimentario, y así reconocer y agrupar los distintos bienes culturales relacionados. Los académicos españoles especialistas en “patrimonio agrario”, José Castillo y Celia Martínez, se han dedicado a construir dicho concepto con base científica e histórica, y señalan que “en el caso del patrimonio agrario el elemento que permite agrupar a los bienes es, sin embargo, la actividad humana, en concreto la actividad agrícola y ganadera. Por esta razón [...], debemos considerar al patrimonio agrario de forma similar al patrimonio inmaterial” (Íbidem, p. 107), lo que permite la apreciación y el respeto de los bienes generados por la actividad agraria a través de la historia.

A partir de la literatura especializada en patrimonio agrario (Castillo & Martínez, 2014; Castillo, 2015), es posible señalar que el patrimonio agrario es el conjunto de bienes naturales y culturales, materiales e inmateriales, generados o aprovechados por la actividad agraria a lo largo de la historia. En base a esta definición, el número y tipo de bienes que es posible identificar es muy amplio: bienes muebles (utensilios utilizados para el cultivo, transporte, almacenaje y manufactura de los cultivos); bienes inmuebles singulares (elementos constructivos considerados singularmente, como los cortijos, las huertas, los graneros, productos agroelaborados, entre otros); bienes inmuebles de conjunto (paisajes, sistemas de riego, agrosistemas singulares...); patrimonio inmaterial (creencias, rituales y actos festivos, conocimientos, cocinas locales, técnicas artesanales, entre otros); patrimonio natural (variedades locales de cultivos, razas autóctonas de animales, semillas, suelos, vegetación y animales silvestres asociados).

De esta reflexión, es posible concluir que el elemento fundamental del patrimonio agrario, el que constituye su esencia patrimonial, es, en definitiva, la actividad agraria. “Por lo tanto, todos los aspectos que deben conformar su protección (definición, tipos de bienes que lo integran, categorías y figuras legales de protección, mecanismos de gestión y difusión) tienen que derivar de este principio fundamental: la identificación, valoración y preservación de la actividad agraria” (Castillo & Martínez, 2014, p. 109).

c) Reconocimientos y sellos para el patrimonio agroalimentario

Los sellos y marcas son herramientas utilizadas para valorar, preservar y promover la riqueza cultural y el patrimonio agroalimentario y gastronómico de un país, región o territorio específico. En Chile existen una gran variedad de productos que gozan de una reputación particular que proviene de sus características específicas que, a su vez, se relacionan con métodos particulares de producción, procedimientos tradicionales de elaboración y transmitidos de generación en generación, vinculadas a localidades y pueblos (Belmar, 2016). Con el fin de potenciar y proteger el patrimonio agroalimentario se han adoptado diversas medidas, más o menos relacionadas; entre ellas, se identifican el uso de Denominaciones de Origen y de Indicaciones Geográficas, el reconocimiento de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO, y la marca colectiva de SIPAM Chiloé, entre otros. Es importante considerar que cada país cuenta con sus propios sistemas de certificación y reconocimiento, por lo que puede variar también con el contexto geográfico.

Si bien estas propuestas relacionadas con un cierto tipo cultivo o producto están adquiriendo mayor fuerza en distintos países, su singularización puede resultar contraproducente para el patrimonio agrario, ya que al situar el objetivo en el cultivo o el producto elaborado a partir de él, acaban reduciendo la actividad agraria otra vez a un lugar secundario, incluso terciario: se centra la atención en una sola dimensión de las muchas que puede tener el cultivo o producto, borrando, de este modo, la presencia de lo agrario, que es en definitiva su razón de ser. Lo anterior puede tener como consecuencia la homogeneización y uniformización del espacio agrario, un punto que hay que considerar (Castillo, 2015).

Diversos autores apuntan a considerar la multidimensionalidad de lo agrario, pues, se trata de una actividad que no sólo tiene implicancias ambientales, económicas, tecnológicas y sociales, sino que como actividad primaria posee una enorme capacidad para generar otros productos, conocimientos y actividades culturales más complejas. En tal sentido, “la clave del patrimonio agrario debe ser, por tanto, la existencia de una continuidad (de tipo laboral, personal-familiar, social, territorial, económica) directa y necesaria entre todas las fases del proceso productivo: desde la preparación de la tierra o el ganado hasta la elaboración del producto o creación de la actividad objeto de protección” (Castillo, 2015, p. 31).

En definitiva, el patrimonio agroalimentario puede ser entendido como un recurso intangible de una comunidad para re-valorizar actividades que tienen potencial de generar riqueza en los territorios. Esto permite dar importancia a la existencia y reproducción de saberes locales, e identidad a los procesos de desarrollo territorial. El patrimonio aparece así como la expresión de los conocimientos y modos de vida y relacionamiento de una comunidad, enraizados en la vida cotidiana (Boza & Cortés, 2017; Castillo, 2015).

4. Metodología

4.1. Enfoque de investigación

El diseño de investigación está enmarcado en la metodología cualitativa. Este tipo de metodología es abierto y abarca una comprensión holística de la realidad sociocultural, es decir, que en la investigación se tiene una actitud de apertura y comprensión integradora de la realidad estudiada. Asimismo, por tratarse de un tema complejo y aún no lo suficientemente explorado, como es el patrimonio agroalimentario, se utiliza este enfoque de investigación cualitativo, que es un enfoque flexible, que permite profundizar en las opiniones, valoraciones y experiencias de las personas con quienes se trabaja, centrándose tanto en la experiencia y la subjetividad de los sujetos, como en el contexto en el cual éstas se producen (Gibbs, 2012, p. 12).

4.2. Tipo de estudio

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Estos estudios miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos aspectos dimensiones o componentes del fenómeno. En un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide o produce información sobre cada una de ellas, para sí describir lo que se investiga. Este tipo de estudio pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a los que se refieren (Hernández Sampieri, Fernández Colado & Baptista Luicio, 2014).

De este modo, esta investigación permitirá aportar, a través de información ordenada en categorías de análisis, un enfoque exploratorio en tanto permitirá comprender cómo el Estado de Chile ha abordado las políticas de patrimonio agroalimentario, aun cuando no existe consenso en torno a su definición más conceptual, tal como se observará a lo largo de este trabajo.

4.3. Técnica de producción de datos

Para responder a los objetivos de esta investigación se utiliza, por un lado, la entrevista semi-estructurada y, por otro lado, la revisión de información bibliográfica. En primer lugar, se utiliza la entrevista semi-estructurada, que es una técnica que consiste en una interacción cara a cara entre el entrevistado y el entrevistador, la cual se construye a través de una relación empática que permite una interacción auténtica, accediendo a su experiencia por esta empatía (Gaínza 2006). En el marco de las técnicas participativas, Geilfus agrega que éstas cumplen el rol de “asegurar la triangulación de información desde diferentes puntos de vista, representativos de los diferentes participantes [...], y a obtener la visión de la gente respecto a sus problemas (entrevistas semi-estructuradas)” (Geilfus, 2009, p. 13).

El investigador/entrevistador es capaz de establecer una interacción peculiar que se anima por un juego de lenguaje de preguntas abiertas y relativamente libres, a través de las cuales se orienta el proceso de obtención de la información manifestada en las respuestas verbales y no verbales del individuo entrevistado (Gaínza, 2006). La entrevista expresa, entonces, rasgos de abertura y flexibilidad por los cuales se busca establecer esta relación particular, con el objetivo de que las respuestas puedan expresarse y “salir” a superficie (a través del lenguaje verbal oral) desde dimensiones más profundas, tales como las motivaciones, deseos, creencias, valoraciones e interpretaciones, entre otros, en un tiempo determinado en que dure la entrevista.

En segundo lugar, se utiliza la revisión de distintas fuentes secundarias, provenientes principalmente del sector público. Las fuentes secundarias son relevantes para este estudio, en tanto son también fuerzas activas en la patrimonialización, y muestran una forma particular de entender el patrimonio agroalimentario, por tanto, representan un discurso entre presente y pasado (Aguilera, 2019). Para ello, se elaboró un catastro con estudios, documentos y publicaciones de iniciativas sobre patrimonio agroalimentario financiados principalmente por el Estado chileno, que se expone más adelante en esta investigación.

4.4. Técnica de análisis de datos

En la presente investigación se utiliza el análisis de contenido. Esta forma particular de análisis de documentos pretende analizar las ideas expresadas en las entrevistas, siendo el significado de las palabras, temas o frases lo que intenta descifrarse. Este tipo de análisis se sitúa en el ámbito de la investigación descriptiva, y pretende descubrir los componentes básicos de un fenómeno determinado extrayéndolos de un contenido dado a través de un proceso que se caracteriza por el intento de rigor de medición (López Noguera, 2002).

El análisis de contenido, según Berelson (1952), es una técnica de investigación que pretende ser objetiva, sistemática y cuantitativa en el estudio del contenido manifiesto de la comunicación (en López Noguera, 2002); su análisis se centra en el contenido explícito e implícito presente en los datos, definiendo temas, patrones y categorías relevantes en el material analizado. Esto implica un proceso iterativo y cíclico en donde se estudia el material para identificar y refinar las categorías y temas emergentes.

A partir del análisis de las entrevistas se construyeron diversas categorías y subcategorías de análisis presentes en los discursos de los entrevistados y en los documentos revisados, en base a los tres conceptos clave de esta investigación, y que guiaron el marco conceptual, a saber: gobernanza, desarrollo rural y patrimonio agroalimentario.

Finalmente, es necesario señalar que el análisis de contenido requiere de la interpretación subjetiva del investigador, puesto que implica una comprensión e interpretación profunda de los resultados basada en el contexto y desde la perspectiva del investigador. En este caso particular, la investigadora se ha desempeñado como funcionaria en dos servicios del Ministerio de Agricultura,

siguiendo de cerca políticas, iniciativas y programas que buscan la promoción, fortalecimiento y fomento del patrimonio agroalimentario.

4.5. Selección de la muestra

Para seleccionar una muestra que responda a los objetivos de esta investigación se utilizó el *muestreo tipológico*. Este tipo de muestreo persigue la representación tipológica, correspondiente a los objetivos del estudio y, al igual que en cualquier operación de investigación, las decisiones muestrales son fruto a su vez de las contingencias de medios y tiempo (Valles, 2002). En consecuencia, son dos los criterios de muestreo que están a la base de lo expuesto: heterogeneidad y economía, ambos están relacionados entre sí y con los conceptos de saturación y bola de nieve.

Este tipo de muestreo busca seleccionar participantes/entrevistados que representen diversas categorías relevantes, apuntando a la diversidad de perspectivas y experiencias dentro de un grupo o contexto específico, por tanto, los entrevistados/as son seleccionados intencionalmente para representar dichas características, lo que permite tener una comprensión más completa sobre la diversidad de experiencias y valoraciones en materia de patrimonio agroalimentario.

Se destaca, asimismo, la propuesta de elaboración de casilleros tipológicos, cuya definición es un "dispositivo muestral, de carácter instrumental, del que se sirve el investigador para hacer operativa una selección de entrevistados orientada a controlar (o garantizar mínimamente) la heterogeneidad de la muestra, en variables consideradas analíticamente relevantes" (Valles, 2002, p. 69). Este muestro apunta a la diferenciación y/o particularización de un colectivo humano, mostrando sus representaciones, visiones e identificaciones, poniendo en interacción a actores diversos: el Estado, a través de sus ministerios y servicios; la academia y organismos internacionales, principalmente, poniendo de manifiesto la compleja gobernanza para tratar la temática en cuestión, pues, el conjunto de políticas relacionadas al patrimonio agroalimentario es variado e intervienen múltiples actores y niveles de gobernanza, recursos locales, posiciones y poderes y reivindicaciones.

En este sentido, se puede entender a un "actor", como un ente individual o colectivo, que se analiza dentro de dos dimensiones: a) respecto a sus aportes al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas; y b) en su impacto o incidencia en la implementación y/o resultado de una política pública. Así, un actor puede ser un individuo o un grupo de individuos, pero debe mantener alguna homogeneidad respecto a sus intereses y acciones alrededor de la política pública de interés (Silva, 2008). En este sentido, a partir de la bibliografía revisada, y de la experiencia de la investigadora, es posible identificar a los principales actores para así comprender sus respectivas visiones sobre las políticas en torno al patrimonio agroalimentario en Chile.

En el desarrollo de políticas relacionadas al patrimonio agroalimentario intervienen diversos actores y sectores, dando lugar a una gobernanza de naturaleza compleja. De acuerdo a la reflexión proveniente desde el capítulo de Marco Conceptual: a) Las políticas relacionadas al patrimonio agroalimentario se implementan muy principalmente en las áreas rurales del país, siendo la

Agricultura Familiar el principal portador de este tipo de patrimonio (Boza & Cortés, 2017); b) Tanto en el diseño como ejecución de estas políticas, dado su carácter sistémico y multidimensional, intervienen distintos niveles de gobernanza, destacando los niveles central de gobierno, regional y local (Jorquera Beas, 2011); c) Pero, además, para abordar desafíos sociales complejos, se requiere de la articulación y colaboración de diversos sectores e instituciones, lo que exige considerar los desafíos institucionales para la articulación de este tipo de políticas (Cortínez, Fernández, Fernández & Leyton, 2017).

En consecuencia, y según se aprecia en la siguiente tabla, esta investigación se basa en dos criterios principales, a saber, nivel de gobernanza, por un lado, y tipo de sector en el que se desenvuelven los actores, por otro.

Tabla 1. Matriz de entrevistados/as clave

Sectores	Niveles de gobernanza	Número de entrevistas
Público	Nacional	6
	Regional	3
	Local	4
Academia	Nacional	1
Organismos internacionales	Internacional	2
Total		16

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

Además, la selección de fuentes secundarias permitió la elaboración de un catastro de documentos y publicaciones en la materia. Entre los que destacan los siguientes:

Tabla 2. Catastro de documentos seleccionados

Tipo de Documento	Título	Publicado por	Año
Inventario	Patrimonio Agroalimentario La Araucanía	FIA – MINAGRI	2012
Estrategia	Estrategia institucional 2023-2030	INDAP	2023
Manual	Manual de Gestión para Sitios SIPAM	MINAGRI	2014
Investigaciones	Cocinas, alimentos y símbolos	MINCAP	2017
Diseño de proyecto	Proyecto Establecimiento de una red de sitios SIPAN	FAO para MINAGRI	2017
Estrategia Nacional	Estrategia Seguridad para la Soberanía Alimentaria	ODEPA – MINAGRI	2022
Política Nacional	Política Nacional de Desarrollo Rural	ODEPA – MINAGRI	2020

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

4.6.Consideraciones éticas

Los resguardos éticos siempre deben estar presentes en la investigación cualitativa, es por eso que a través del Consentimiento Informado se les debe comunicar a las personas entrevistadas que la conversación será grabada, la idea es que ellas pueden decidir si desean participar bajo esta condición propuesta por la investigadora. Finalmente, se debe resguardar la identidad de los y las participantes, remplazando sus nombres reales por nombres ficticios, incluso al momento de exponer y publicar esta investigación, así se garantiza que la información obtenida está protegida en caso que ocurra algún incidente o pérdida del material.

5. Resultados

Fruto del análisis de las entrevistas semi-estructuradas a distintos actores claves y de una minuciosa revisión de documentos oficiales de diversos ministerios relacionados, a continuación, se presentan los principales hallazgos.

Dichos resultados se organizan de la siguiente forma: en primer lugar, y respondiendo al objetivo específico n° 1, se identifican y analizan los elementos comunes a las principales políticas, programas e iniciativas vinculadas al patrimonio agroalimentario; en segundo lugar, y respondiendo al objetivo específico n° 2, se identifican y caracterizan los principales actores y sus visiones respecto al patrimonio agroalimentario; en tercer lugar, y respondiendo al objetivo específico n° 3, se identifican y caracterizan los principales nudos críticos y vehiculizadores de las políticas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario; y, finalmente, y respondiendo al objetivo específico n° 4, se construyen recomendaciones de política pública que constituyen una propuesta para fortalecer las políticas sobre patrimonio agroalimentario en Chile.

5.1. Identificación y caracterización de los elementos comunes a políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario

5.1.1. Principales políticas, programas e iniciativas

Para el análisis del primer objetivo específico de esta investigación, a saber, identificar y caracterizar los elementos comunes a los programas, planes y políticas relacionados al patrimonio agroalimentario de Chile, primeramente se identifican los ministerios y servicios del Estado que las diseñan y ponen en marcha, y posteriormente se describen los programas, planes y políticas identificados y, finalmente, se analizan los elementos comunes a todas ellas.

A partir del análisis de la revisión documental y de las entrevistas realizadas, se identifican principalmente ocho políticas, programas e iniciativas relacionadas a la difusión, sensibilización, promoción, fomento y valoración del patrimonio agroalimentario. Éstas provienen principalmente desde tres ministerios: de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP), el de Agricultura (MINAGRI), y el de Economía (MINECON). Este conjunto de políticas se clasifica entre concursos, proyectos, iniciativas, programas regulares, estrategias y políticas nacionales, lo que da cuenta de la diversidad de instrumentos utilizados para su abordaje.

El patrimonio agroalimentario es abordado, sin embargo, principalmente desde el Ministerio de Agricultura, debido a su importante rol en la producción del sector silvoagropecuario, pues, de acuerdo a la Ley 20.417, del año 1960, que establece sus funciones y estructura, corresponde a esta Secretaría de Estado fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuaria y pesquera del país, buscando la obtención del aumento de la producción nacional, la protección de los recursos naturales del ámbito silvoagropecuario y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo. De esta manera, y especialmente, a través de los servicios INDAP, CONAF, ODEPA y

FIA, este Ministerio busca impulsar el sector agroalimentario de manera competitiva y sustentable, comprometido socialmente con el desarrollo regional y rural⁸.

Los entrevistados, de los tres niveles de gobernanza, señalan que es el MINAGRI la principal institución encargada de velar por la promoción y fomento del patrimonio agroalimentario, debido a su rol en la producción de alimentos, y lo hace principalmente a través del INDAP, institución enfocada en la promoción del desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, es decir, el segmento de la Agricultura Familia Campesina e Indígena (AFCI) en Chile⁹. A través de la identificación de iniciativas estatales, se determina que el INDAP concentra la mayor cantidad de iniciativas, en donde destacan principalmente los programas PRODESAL, PDTI y la iniciativa SIPAM-SIPAN, caracterizados por su fuerte dimensión social y medioambiental, además de fomento productivo. Por otro lado, también se menciona en reiteradas entrevistas la relevancia de la serie de libros *Patrimonio Agroalimentario* de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), también del MINAGRI, como iniciativa pionera en explicitar y dar a conocer de forma masiva el concepto de patrimonio agroalimentario en nuestro país.

Pasando a la dimensión económica del patrimonio agroalimentario, en la mayoría de las entrevistas se mencionó el importante rol que juega el Ministerio de Economía, a través del INAPI, específicamente a través de su Programa Sello de Origen. Una de las principales dimensiones del patrimonio agroalimentario es la económica, y “la defensa de este patrimonio requiere que se mejoren los medios con los cuales los productores que mantienen vigentes sus tradiciones, así como sus sistemas de comercialización” (Boza & Cortés, 2017, p.23). Este programa busca, en esta línea, la creación, promoción, protección y desarrollo de productos tradicionales o singulares del país, caracterizados por contener un fuerte componente local y reconociendo y retribuyendo el esfuerzo y el trabajo asociados a él.

Finalmente, se identifica también el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio como un actor relevante en materia de difusión y sensibilización en torno al patrimonio agroalimentario. Si bien desde este Ministerio no existe una declaratoria específica sobre el concepto, el hecho de albergar el trabajo en torno al patrimonio cultural inmaterial da pie al juego, con una diversidad de concursos y otros instrumentos, más pequeños que los programas regulares, que permite entrever la relevancia de las cocinas y los alimentos tradicionales como elemento central de la cultura humana, la cual es observada como una práctica social, de ahí que exista una generalizada aceptación de su condición patrimonial, como parte del patrimonio cultural inmaterial (Castillo, 2015).

En la siguiente tabla se presenta un resumen de las ocho políticas, programas e iniciativas identificadas por los entrevistados, en relación a la difusión, sensibilización, promoción, fomento

⁸ Para más información, revisar Ley DFL 294 que establece el Ministerio de Agricultura, en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5339>

⁹ Para más información, revisar Ley N° 18.910 Orgánica INDAP, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30282>

y valoración del patrimonio agroalimentario, provenientes de los ministerios de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP); de Agricultura (MINAGRI); y de Economía (MINECON).

Tabla 3. Políticas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario en Chile

	Nombre	Tipo de instrumento	Institución responsable	Ministerio responsable
1	El Menú de Chile	Concurso	Servicio Nacional del Patrimonio Cultural	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
2	SIPAN	Proyecto	INDAP, ODEPA, CONAF	Ministerio de Agricultura
3	SIPAM Chiloé	Iniciativa	INDAP, GORE Los Lagos	Ministerio de Agricultura
4	Red de Tiendas Mundo Rural	Programa	INDAP	Ministerio de Agricultura
5	Libros Patrimonio Agroalimentario	Inventarios y registros	FIA	Ministerio de Agricultura
6	Sello de Origen	Programa regular	INAPI	Ministerio de Economía
7	PRODESAL	Programa regular	INDAP	Ministerio de Agricultura
8	PDTI	Programa regular	INDAP	Ministerio de Agricultura

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

5.1.2. Elementos comunes

De acuerdo a la revisión bibliográfica y las entrevistas analizadas, se desprende una serie de elementos comunes a las políticas, programas e iniciativas impulsadas por el Estado de Chile. Principalmente, éstas se encuentran incentivando procesos de “patrimonialización”, tanto de manera explícita como implícita, en el marco de dos políticas macro para el sector silvoagropecuario y rural, como lo son, por un lado, la *Política Nacional de Desarrollo Rural*, publicada en el Diario Oficial en mayo del 2020, y, por otro lado, la *Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria*, impulsada desde el año 2022. Ambos marcos orientadores -el primero impulsado por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera; el segundo, impulsado por el gobierno del Presidente Gabriel Boric- relevan el rol de los patrimonios en el sector rural y en el sistema alimentario, otorgando un lugar específico a la AFCI como promotora de alimentos de calidad y agente de desarrollo rural (Boza, 2017). Este reconocimiento está asociado a una búsqueda de la reactivación de las economías locales, contribuyendo al desarrollo de los territorios rurales, y a un efectivo resguardo de las culturas alimentarias, y la posibilidad de la soberanía alimentaria.

Sin embargo, se observa cierto cambio de énfasis entre un gobierno y otro respecto al ímpetu con que se trabaja el carácter patrimonial de la agricultura. Los entrevistados señalan que el gobierno de Sebastián Piñera priorizó el tema más comercial, ligado a la dimensión económica del desarrollo rural, y el énfasis a la agricultura de exportación; mientras que el gobierno del actual Presidente, Gabriel Boric, prioriza el fortalecimiento de la agricultura para el consumo y mercado interno, con mayor resguardo de la pertinencia cultural, tal como lo enuncia un entrevistado, funcionario público, de nivel local: *“En este gobierno se han ido notando ciertas diferencias. En el PRODESAL y PDTI [de INDAP], yo no sé si la orientación del programa era ése, de dejar tranquilos a los viejos [pequeños agricultores], pero cuando ves el trabajo que se hace, ahí ves que la política pública de frutas de exportación del Presidente Piñera no calza en estos territorios pehuenches. En el segundo gobierno de Piñera, la exportación era el gran indicador, transversal, y nos juntaban a todos [los profesionales del municipio], y nosotros nos mirábamos como “qué onda”, pero seguíamos en la nuestra”* (Funcionario/a público, nivel local).

Este cambio en el modo de comprender la actividad silvoagropecuaria y su comercialización refleja de manera clara las decisiones acerca de cómo abordar el desarrollo nacional, así como el ejercicio del poder, de acuerdo a las posturas ideológicas de cada gobierno, y de las interacciones entre los diferentes actores, y sus visiones e intereses respectivos (Jorquera Beas, 2011). Todo esto pone de manifiesto las formas de abordar el problema público, objeto de las políticas públicas.

Es importante señalar que estos instrumentos tienen distintas temporalidades: la mayoría de ellas continúan en el tiempo, tales como SIPAM Chiloé, Red de Tiendas Mundo Rural y Sello de Origen, por nombrar algunas; mientras otras, como El Menú de Chile y los Libros Patrimonio Agroalimentario, ya fueron discontinuadas. Por otro lado, estos instrumentos coinciden en presentar características muy similares en cuanto a población objetivo, territorios de intervención, enfoques y metodologías, tal como se verá en este apartado.

A continuación, se presentan los principales elementos comunes a las ocho iniciativas identificadas, que dicen relación con seis criterios analíticos construidos en base a la información recopilada, a saber: propósito de las iniciativas; beneficiarios de la intervención; bienes del patrimonio agroalimentario; dimensiones del patrimonio agroalimentario; carácter *top-down* de las iniciativas; y articulación entre éstas.

Tabla 4. Análisis de los elementos comunes - iniciativas patrimonio agroalimentario

Ejes de análisis	Criterios analíticos	
Diseño de la política pública	Propósito de las iniciativas	Beneficiarios de la intervención
Conceptualización de patrimonio agroalimentario	Bienes del patrimonio agroalimentario	Enfoques de aproximación al patrimonio agroalimentario

Carácter de la política pública	Carácter <i>top-down</i> de las iniciativas	Articulación entre iniciativas
--	---	--------------------------------

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

De acuerdo a lo anterior, se presenta el análisis en torno a los ejes principales de los elementos comunes: en primer lugar, diseño de la política pública; en segundo lugar, conceptualización de patrimonio agroalimentario; y, en tercer lugar, carácter de la política pública.

Eje de análisis: Diseño de política pública

En el diseño de políticas sobre patrimonio agroalimentario, se destacan como elementos comunes a los instrumentos, a) el propósito de las iniciativas, es decir, lo que buscan contribuir, por un lado; y, b) el tipo de beneficiario de éstas, centradas principalmente en el segmento AFCl, por otro.

a) Propósito de las iniciativas

En base al análisis de las entrevistas y revisión bibliográfica, es posible identificar cuatro propósitos para el diseño e implementación de políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario. Se trata de iniciativas para la difusión, valoración, reconocimiento y fomento del patrimonio agroalimentario en Chile.

Las iniciativas SIPAM Chiloé, Red SIPAN y el concurso El Menú de Chile destacan por ser iniciativas principalmente para el *reconocimiento del patrimonio agroalimentario*. El Concurso El Menú de Chile tiene por objeto otorgar un reconocimiento de carácter nacional a quienes, de acuerdo a las exigencias de las bases del concurso, hagan la propuesta de menú integral y colaborativa que mejor represente el valor histórico-patrimonial de las cocinas, sus saberes, su transmisión, sus productos, sus recetas y modos de consumo, dentro de un estándar de calidad culinaria. Y dentro de sus objetivos específicos están: 1. Generar una instancia de sensibilización y aprecio de las cocinas como un elemento ligado a la cultura y al patrimonio; 2. Reconocer a personas o grupos que pongan en valor el patrimonio culinario regional, local o familiar presente en el territorio nacional; 3. Evidenciar la diversidad y riqueza de las cocinas patrimoniales arraigadas en el territorio nacional, fomentar su registro y difusión. De acuerdo a un funcionario/a público de nivel central: *“El Menú de Chile fue un gran programa del MINCAP, pero no lo hemos vuelto a activar. Nosotros pedíamos en las bases del concurso que fuese un equipo multidisciplinario: desde antropólogos, cocineros, productores agrícolas, otros. Buscábamos articularlo con el tema del turismo también. Potenciar desde distintos lados”*.

Por su parte, las iniciativas SIPAM Chiloé y Red SIPAN, ambas impulsadas desde el MINAGRI, con apoyo de la FAO como agencia implementadora, buscan reconocer y salvaguardar sistemas de patrimonio agrícola únicos en el mundo, así como paisajes asociados, biodiversidad agrícola y conocimientos tradicionales sobre el uso y manejo de sistemas agroalimentarios. Esta iniciativa global considera, además, la relación entre el territorio, el paisaje cultural o agrícola con su entorno

biofísico y social (ODEPA; 2016). En el mundo existen más de cincuenta sitios SIPAM y en nuestro país se encuentra el SIPAM Chiloé, que fue uno de los primeros sitios a nivel mundial en recibir este reconocimiento por parte de la FAO. Este reconocimiento se debe a su cultura, así como por sus sistemas agrícolas altamente biodiversos, conformados, en su mayoría, por cultivos nativos. Ambas, sin dudas, son las iniciativas más reconocidas por los entrevistados de esta investigación, quienes destacan su propósito integrador, a través del componente patrimonial explícito en su diseño e implementación. Así lo reconocen diversos entrevistas, de los distintos niveles de gobernanza: “[La iniciativa Red SIPAN] Es un proyecto que ve la necesidad que hay de proteger el patrimonio. Es un desafío importante, que si no lo tomamos como algo importante, va a seguir perdiéndose, se van a perder prácticas y semillas, y será un recuerdo. El Proyecto SIPAN es importante, para reconocer estas prácticas, y valorizarlas con las personas de los territorios” (Funcionario/a público, nivel regional).

Este “reconocimiento”, identificado como propósito de políticas e iniciativas, tiene que ver con la manera en que el Estado de Chile es capaz de otorgar un reconocimiento distintivo a los bienes o servicios que provienen del patrimonio agroalimentario (Castillo, 2015), por ejemplo, uno de los resultados que se espera con las Indicaciones Geográficas y de las Denominaciones de Origen, del Programa Sello de Origen del INAPI, es generar confianza en el consumidor respecto al origen del producto que está comprando y de la tradición y prácticas tradicionales en su obtención; esto, además, en un contexto de crisis climática en donde las personas desean conocer los efectos de determinados productos agroindustriales en la salud humana, junto a la contaminación de los suelos, de las aguas y la pérdida de agrobiodiversidad (Belmar, 2016). No obstante, para que estas tengan éxito, los consumidores deben conocer de qué se trata y, en consecuencia, ser “sensibles” a la información y a este tipo de mensajes, que permiten promover las prácticas, los productos y los mercados locales (Boza & Cortés, 2017).

En segundo lugar, destacan el Programa Sello de Origen del INAPI y Tiendas Mundo Rural de INDAP como iniciativas principalmente para la *valoración económica del patrimonio agroalimentario chileno*. El Programa Sello de Origen tiene como objetivo impulsar el emprendimiento y desarrollo productivo de las comunidades agrícolas de nuestro país, fomentando el uso de las herramientas de Propiedad Industrial, las cuales estimulan y ayudan a preservar formas particulares de manufactura de productos, así como tipos de producción tradicionales (ODEPA, 2012). A diferencia de las iniciativas SIPAN y SIPAM, “*el Programa Sello de Origen del INAPI llega a los territorios cuando el trabajo técnico está más realizado, y evidentemente hay algo que mostrar al Sello: un trabajo técnico previo, de asociatividad, de mejora del productos, de presentación de los antecedentes, etc. Es interesante el esfuerzo del INAPI que permita mostrar este tipo de productos. En América Latina, este programa fue bastante innovador*” (Académico/a, nivel central).

De acuerdo a los registros de INAPI (2023), en Chile existen cerca de cuarenta sellos, entre marcas de certificación, indicaciones geográficas y denominaciones de origen, sin embargo, los entrevistados reconocen que existe poco conocimiento por parte de los consumidores sobre su real

valor e importancia. Nuestro país estaría todavía, y pese a los años que lleva de desarrollo en esta materia, comenzando a fortalecer su capacidad para trabajar con la propiedad industrial como materia de valoración económica y dinamizador económico de los territorios: *“Si vemos sellos en Europa, vemos que son muy estrictos, y el consumidor tiene conocimiento y confianza. En Europa este tema es muy importante, debido al turismo en Italia, España y Francia. En Europa este trabajo es muy antiguo, décadas antes que en Chile. También hay una cultura culinaria mucho más desarrollada que en Chile, que valoriza mucho más los productos del lugar. Por tanto, es difícil trasplantar el modelo porque son países muy distintos, pero se pueden rescatar elementos”* (Consultor/a internacional).

Por su parte, la Red de Tiendas Mundo Rural (TMR) un tipo de mercado institucional, que se relaciona con el apoyo de programas técnico-productivos de INDAP, como PDTI y PRODESAL, principalmente, y tiene por objetivo crear un canal de comercialización para los productores de la AFCI, que permita acercar sus historias, valores y atributos a los centros urbanos del país, bajo un esquema de circuito corto de comercialización. Este programa busca, entonces, acercar a los consumidores a los atributos de calidad de los alimentos y valorizar las especialidades campesinas, lo que fortalece la producción con identidad de origen, fomenta el desarrollo local y ayuda a recuperar tradiciones gastronómicas (Pizarro & Niederle, 2020). El formato del programa sugiere que cada una de las tiendas sea administrada por una Empresa Asociativa Campesina, es decir, directamente vinculada con alguna de las organizaciones de los movimientos campesinos.

En ambas iniciativas, la alianza con actores representantes de la AFCI, como lo son las cooperativas o grupos asociativos, en el caso del Programa Sello de Origen, y organizaciones campesinas, en el caso de Tiendas Mundo Rural, es clave para comprender el proceso de interacción entre el Estado y la sociedad civil, en materia de patrimonio agroalimentario, entendiendo a la AFCI como sujeto activo de este patrimonio, y no solo para su propósito de su valoración económica, sino también en la gestión que esto implica. Esto implica la imperiosa necesidad de robustecer las capacidades locales, y mejorar las habilidades y capitales de la población rural (OCDE, 2016).

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo adicional de incursionar no solo en la valoración económica del patrimonio agroalimentario, sino también avanzar hacia el reconocimiento del productor campesino. El patrimonio agroalimentario se encuentra hoy en día principalmente en manos de la Agricultura Familiar. Sin embargo, el segmento de la Agricultura Familiar adolece de diversos problemas, lo que implica un trabajo mayor de fortalecer sus estructuras socioeconómicas así como los elementos que componen su identidad e historia (Boza & Cortés, 2017). Así lo destaca una funcionaria pública, del nivel central: *“Cuando hablamos de patrimonio, hay un discurso de un sujeto histórico detrás que produce el alimento, que toma al campesino con su saber-hacer, su tradición, su innovación, su conocimiento local, conocimiento ancestral. Una política de patrimonio agroalimentario que vea todos estos componentes, podría ser la de comercialización, que relevan las Tiendas Mundo Rural del INDAP. Para mí, ahí hay patrimonio agroalimentario: por ejemplo, en una Tienda Mundo Rural que explica lo que hace la Agricultura Familiar, que te dice “oye, esta mermelada, que es un producto concreto, la hizo la señora Juanita, con tales*

productos provenientes de la recolección del bosque” y que, además, está en esta Tienda hermosa, porque es hermosa, administrada por una organización campesina” (Funcionario/a público, nivel central).

En tercer lugar, destaca la serie de libros de “Patrimonio Agroalimentario de Chile” de FIA como iniciativa para la *difusión del patrimonio agroalimentario chileno*. Si bien las ocho iniciativas y programas relevados en esta investigación cumplen también con este propósito, los libros del FIA son considerados instrumentos fundantes en torno al proceso de conceptualización y difusión de patrimonio agroalimentario en nuestro país (FIA, 2012).

Entre los años 2006 y 2008, la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) inició el proceso de elaboración de la serie de libros “Patrimonio Alimentario de Chile”. Para ello realizó un trabajo de identificación, registro y difusión del patrimonio agroalimentario y forestal de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Biobío, La Araucanía y Aysén, a través de siete libros de patrimonio alimentario. En cada una de estas regiones, la publicación identifica las particularidades de los productos y preparaciones de cada región, reconociendo, asimismo, la rica cultura alimentaria ligada al mar, los bosques, desiertos y valles (FIA, 2012).

De acuerdo a los entrevistados, esta iniciativa de FIA fue un importante motor impulsor de la discusión en torno al patrimonio agroalimentario en Chile: *“Lo que hizo el FIA fue un primer empujón para impulsar el tema. El FIA generó unos documentos, catálogos, para distintas zonas de Chile, sobre el patrimonio agroalimentario de cada una de éstas. Esto lamentablemente no continuó, con el cambio de Gobierno. Pero dejó la semillita instalada”* (Académico/a, nivel central).

Y, en cuarto lugar, destacan los programas PRODESAL y PDTI, ambos del INDAP, como algunas de las principales iniciativas para el fomento productivo del patrimonio agroalimentario chileno. INDAP tiene una variada oferta de extensión agrícola, que busca promover el incremento de la producción silvoagropecuaria y las fuentes económicas de la AFCI. El fomento productivo en INDAP contempla, principalmente, dos componentes de intervención: asistencia técnica agrícola y entrega de inversiones (INDAP, 2023). Precisamente, el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) son los programas más grandes de INDAP, con una cobertura para el año 2022 de 72.277 y 47.288 usuarios/as respectivamente¹⁰. Ambos, además, comparten una similar estructura de implementación, que es el trabajo con terceros, en la amplia mayoría de los casos, con municipios, mediante convenios de colaboración entre INDAP y éstos, a tres años, renovables.

De acuerdo a entrevistados, ambos programas, sin buscarlo de manera explícita en sus normas técnicas, contribuyen al desarrollo del patrimonio agroalimentario de nuestro país, al trabajar con

¹⁰ De acuerdo a bases de datos institucionales, específicamente el documento Balance Integral de Gestión de INDAP 2022.

el grueso del segmento de la AFCI, desde una intervención más situada y contextualizada, según indica una profesional de nivel central, funcionario/a pública: “[A diferencia del MINCAP] las postulaciones a Tesoro Humano Vivo son actos formales de salvaguardia del patrimonio cultural, por ejemplo. Pero lo no formal es que un extensionista PRODESAL de INDAP haya cachado una técnica de cultivo de trigo y haya comenzado a trabajar en ese tipo de intercambio de experiencias. Ahí está la salvaguardia del patrimonio agroalimentario. Por eso, todo el extensionismo rural debería ser con enfoque SIPAN. Entrar por el sistema agropecuario es más complejo. Pero el Estado está muy sectorializado”.

Al no estar explicitado el carácter patrimonial de la agricultura en estos programas, se evidencia que mucho del trabajo de salvaguarda queda a voluntad de los profesionales, y de las autoridades de gobierno de turno: “[En el PDTI] tenemos el desafío de sensibilizar a los equipos técnicos que trabajan en este programa. Por ejemplo, ¿cómo detectar un patrimonio? Si llegas a un predio y ves que la señora tiene una práctica de riego distinta, o tiene semillas antiguas, o lo que sea... o su ordenamiento predial. ¿Qué es lo que debería ponerse en valor? ¿Cómo comunicarlo? El patrimonio es algo del país” (Funcionario/a público, nivel central).

Asimismo, las iniciativas SIPAN y SIPAM Chiloé también podrían ser clasificadas como iniciativas para el fomento productivo, dado que también buscan el incremento de la producción silvoagropecuaria, sin embargo, presentan una perspectiva territorial, y a través de este enfoque sistémico buscan incluir reconocer y promover también las tradiciones, paisajes y las cocinas locales, entre otros, como parte importante del patrimonio agroalimentario.

b) Beneficiarios de la intervención

En general, es posible señalar que estas políticas, programas e iniciativas apuntan a la Agricultura Familiar como su población objetivo, ya sea para difundir, valorar, reconocer y fomentar su actividad silvoagropecuaria y los bienes y servicios derivados de ésta. Asimismo, los territorios de intervención se encuentran en prácticamente todo el país, destacando especialmente las comunidades indígenas y las zonas rurales, las cuales se caracterizan por encontrarse alejadas de los centros urbanos, aunque en constante interacción (OCDE, 2016). Además, otra característica relevante guarda relación con la dificultad de encontrar el relevo generacional, pues, en general, quienes son reconocidos como portadores de patrimonio son, a su vez, personas mayores, corriéndose el riesgo de no contar con nuevas generaciones interesadas o con las herramientas necesarias para continuar con las herencias intergeneracionales (Boza & Cortés, 2017).

En las diversas iniciativas apoyadas, tanto por el MINAGRI como MINCECON y el MINCAP, aparecen las comunidades indígenas y rurales como el *sujeto social* principal, y como una importante categoría a relevar: “Por ejemplo, el SIPAN, en el territorio mapuche-pehuenche, destaca el sujeto social que son las huerteras como sistema alimentario. Para mí, todo está en ese reconocimiento del sujeto social. Ahí está lo clave. Un sujeto social, portador de un conocimiento, de un saber-hacer. Pero este sujeto está envejeciendo, y ese es el gran desafío” (Funcionario/a

público, nivel central). Diversos entrevistados apuntaron a este sujeto social como la población indígena y rural como las “guardianas” del patrimonio agroalimentario, muy relacionado a la cosmovisión de los pueblos originarios *“Los territorios indígenas cuidan el patrimonio agroalimentario de Chile. El Estado debe cuidar la raíz cultural, la cosmovisión, la ceremonia. Uno siempre pide a la pachamama que te cuide, es parte de tu esencia, de tu alma. Además, generar y creas buena energía para los alimentos, es una creencia importante, y estás generando ondas positivas de que todo va ir bien. Los alimentos generan entonces buena energía para quienes lo consumen”* (Funcionario/a público, nivel local). El patrimonio alimentario a menudo se encuentra arraigado en la población indígena y rural por diversas razones históricas, culturales, ambientales y económicas, destacando entre ellas, la herencia cultural y la transmisión de conocimientos y técnicas para la preservación de prácticas y la conexión con la tierra como modo de vida comunitaria y espiritual (UNESCO, 2015).

Sin embargo, una alerta, entendida como contradicción desde los entrevistados, sería la sobreintervención de los territorios, coincidentemente en territorios indígenas, en donde la oferta estatal, proveniente de distintas instituciones, se aprecia similar. Esta idea de sobreintervención tiene que ver con la poca articulación entre instituciones a nivel regional y local, principalmente, que es donde se realizan las intervenciones, tal como señala una funcionaria desde el nivel regional: *“Yo veo que la gente está aburrida de la reunión de la reunión. Un agricultor tiene que dar comida a su ganado, tiene que regar, que sembrar, entonces, no hay tiempo para la reunión. Hay mucho que hacer y la gente no se interesa mucho”*. Asimismo, señala otro funcionario/a, pero de nivel local: *“Hay un alto interés de trabajar con comunidades indígenas, y no solo desde el Estado, sino también vienen aquí organismos internacionales, universidades. Hay muchos formatos o metodologías que intentan levantar temas de patrimonio alimentario, están interesados en hacer cosas para los territorios, ya sea lo social o la investigación, lo cultural y lo patrimonial. Todos están desarrollando temas, pero hay una desconexión entre los beneficiarios, que son las comunidades indígenas, y las instituciones que desarrollan temas, porque no son los mismos tiempos o el mismo lenguaje”* (Funcionario/a público, nivel local).

Esta desconexión se evidencia tanto en la diseño e implementación de estas iniciativas como en la visión histórica del Estado de Chile en materia indígena. Los territorios indígenas han debido lidiar con la sustitución de bosques nativos y praderas por plantaciones forestales industriales, además del creciente negocio inmobiliario de las parcelaciones de agrado que ha ido ocupando antiguas zonas de uso común de comunidades indígenas y campesinas (FUSUPO, 2021). Todo esto ha significado la pérdida gradual de la base ecosistémica de los modos de vida tradicional de comunidades indígenas y campesinas, provocando mayor pobreza y desigualdad.

Asimismo, se evidencia otra alerta, o contradicción, y es en el reconocimiento de la AFCI como sujeto-social cuando se habla de maestros locales, en el contexto de la salvaguarda del patrimonio agroalimentario. Es cierto que se reconoce explícitamente su relevancia en la discusión sobre patrimonios, en la medida que la AFCI, y muy principalmente los pueblos originarios, aparecen como sinónimo de antigüedad y la antigüedad como valor fundamental en el vínculo de los

alimentos y preparaciones, con un pasado remontable a un momento prehispánico y colonial (Aguilera, 2019); sin embargo, muchas veces, en la práctica, su saber-hacer no es considerado de igual manera por los *policy makers* o hacedores de política pública, quienes poco consideran el trabajo de los maestros locales, provenientes de las mismas comunidades en donde se implementan los programas o iniciativas: “*Cuando tenemos maestros locales que son extraordinarios, en vez de utilizar el funcionario INDAP o FIA en ciertos territorios, ¿por qué no se convoca a dirigentes indígenas formados en estas materias? Ellos no vienen con el sello INDAP, vienen desde los territorios. El Estado debe reconocer a los maestros locales, sus conocimientos y trabajar con ellos en dinamización territorios*” (Funcionario/a público, nivel central).

Tabla 5. Resumen elementos comunes a diseño de iniciativas

	Propósito	Beneficiarios
SIPAM Chiloé	Reconocimiento	Productores campesinos de la AFICI, del archipiélago de Chiloé.
Red SIPAN	Reconocimiento	Productores campesinos de la AFICI, de los territorios identificados como Alto Andino (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta) y Cordillera Pehuenche (regiones de Biobío y La Araucanía).
Sello de Origen	Valoración	Productores locales, a solicitud de éstos (en cooperativas o asociaciones de productores).
El Menú de Chile	Reconocimiento	Chefs, académicos, comunidades locales, según postulen al concurso.
Tiendas Mundo Rural	Valoración	Productores campesinos de la AFICI, que cuentan con resolución sanitaria de alimentos e inicio de actividades económicas.
Serie de libros Patrimonio Alimentario	Difusión	Público interesado en ampliar sus conocimientos en torno al patrimonio alimentario chilena; comunidades locales portadoras de dicho patrimonio.
PRODESAL	Fomento productivo	Productores campesinos de la AFICI de todas las regiones del país.
PDTI	Fomento productivo	Productores campesinos e indígenas de la AFICI de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

En suma, se reconoce en estos ocho instrumentos de política pública un importante puntapié para comenzar el trabajo de reconocimiento, salvaguarda, fomento y promoción del patrimonio agroalimentario y, asimismo, se reconoce a la población del segmento AFICI, principalmente rural y/o perteneciente a pueblos originarios, como su principal portador y sujeto-objeto de políticas públicas (Boza & Cortés, 2017; FUSUPO, 2021). No obstante, también se reconoce que existe un

tratamiento no del todo justo, en cuanto a cómo se concibe a esta población, pues, pese a destacar su importante, se mantienen ciertas formas relacionales de subordinación entre los “intervenidos” -segmento AFCI- y los “interventores” -*policy makers* y ejecutores- (Aguilera, 2019).

Eje de análisis: Conceptualización patrimonio agroalimentario

En este eje de análisis, y basado en el capítulo del Marco Conceptual de la presente investigación, se identifican dos criterios analíticos para la re-construcción del concepto de patrimonio agroalimentario: por un lado, a) los bienes del patrimonio agroalimentario, vale decir, aquellos elementos que lo constituyen y lo diferencian, como por ejemplo, las cocinas locales, los productos agrícolas y los sistemas silvoagropecuarios; y, por otro, b) los enfoques de aproximación al mismo, vale decir, aquellas perspectivas que permiten abordarlo de manera multidimensional.

a) Bienes del patrimonio agroalimentario

La literatura especializada en patrimonio agrario lo identifica como una nueva tipología de patrimonio cultural, buscando con esto ampliar la cobertura y adecuado reconocimiento a los bienes generados por la actividad agraria, que tienen poca consideración aún. Autores buscan identificar y reconocer los bienes que tienen un origen agrario, destacando algunos como, por ejemplo, la actividad y los sistemas silvoagropecuarios, las festividades y rituales agrarios, cocinas locales y platos típicos, productos agroelaborados, entre otros (Castillo, 2015).

A partir de las entrevistas y bibliografía revisadas, se identifican muy principalmente tres bienes comprendidos dentro del patrimonio agroalimentario: la cocina local, el producto alimentario y el sistema silvoagropecuario.

Destacan muy principalmente las iniciativas que conciben al *sistema silvoagropecuario* como un bien fundante en las políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario. Entre estas destacan los programas de INDAP, el PRODESAL y el PDTI, y las iniciativas SIPAN y SIPAM Chiloé. Estas cuatro tienen en común el ser ejecutadas por INDAP, básicamente, y que se concentran bastante en el fomento productivo, con pertinencia cultural.

De acuerdo a un/a funcionario/a público, de nivel regional: *“Este tipo de patrimonio debe basarse en el sistema agrícola. No es posible solo reconocer la gastronomía o la artesanía o hacer turismo con este patrimonio sin reconocer que su gracia esencial está en que proviene de un sistema agrícola, que ha sabido resistir en el tiempo, que se ha adaptado a través de procesos de conservación dinámica a su entorno y a las nuevas generaciones”*. Asimismo, un/a funcionario/a municipal, de nivel local, señala: *“Lo que hace el INDAP, a través, de su intervención con SIPAN o el PDTI, es dar asistencia técnica a los productores que ya saben cómo trabajar, pero dar un valor agregado, a productos como la miel y los frutos de recolección del bosque y la práctica de la huerta pehuenche. Estos dos últimos son dos sistemas agrícolas que trabaja el SIPAN aquí. Pero también está el sistema de ganadería trashumante o pastoreo de alta cordillera; es un sistema que*

se ha adaptado al territorio desde el [año]1600, y forma parte del patrimonio agroganadero del territorio pehuenche, podríamos decir. No hay patrimonio sin ese sistema”.

Comprender el sistema agrícola o silvoagropecuario como un “bien” del patrimonio agroalimentario permitiría avanzar hacia la comprensión de esta actividad como la base para el desarrollo de otros tipos de bienes patrimoniales: *“La gracia del SIPAM y SIPAN es que entra por el sistema agrícola. Encuentro que este enfoque es mucho más integral, porque toma el territorio, el clima, la cultural. Toma, en suma, el patrimonio agroalimentario. Es la relación del medio de vida con el modo de vida, incorporando tradiciones, saber-hacer, instrumentos”* (Funcionario/a público, nivel central).

En segundo lugar, destacan, las iniciativas Sello de Origen, Tiendas Mundo Rural y la serie de libros “Patrimonio Agroalimentario de Chile” como instrumentos que abordan el patrimonio agroalimentario desde el *producto alimentario* a promover. Centrarse principalmente en el producto final, como lo es la obtención de sellos o marcas colectivas o la “gourmetización” de los productos para su venta, muchas veces adaptándose a los mercados y consumidores, se relaciona estrechamente con la valoración económica del patrimonio agroalimentario.

Diversos entrevistados, más relacionados a los niveles nacional e internacional, señalaron al Programa Sello de Origen como uno de los principales instrumentos relacionados a potenciar el patrimonio agroalimentario, sin embargo, se identificaron percepciones divergentes en cuanto a su enfoque: por un lado, se le aprecia como un buen instrumento que permite valorar productos locales y proteger su calidad de cara a mercados cada vez más exigentes; y, por otro lado, se le aprecia como un instrumento enfocado netamente a un producto, lo cual no permite comprender la identidad, como elemento trascendental que compone al patrimonio agroalimentario, y se trataría más bien de un reconocimiento descontextualizado.

“Cuando se pone un sello distintivo es porque tú tienes sustancialmente dos preocupaciones: uno, defender los productos de las adulteraciones, como el parmesano, pero ahí se habla de industrias grandes, y no de la fresa del bosque del sistema SIPAM, eso no nos lleva a ningún lado; y, dos, lo otro es abrir mercados, pero si no tienes una normativa, estás dando unos pasos muy anteriores y no lo que verdaderamente debes hacer para potenciar el patrimonio” (Consultor/a internacional).

Centrar la conceptualización de patrimonio agroalimentario en torno al producto elaborado a partir de un sistema silvoagropecuario podría contribuir a reducir la actividad agraria a un lugar menor, secundario; a una dimensión más de las muchas que atesora un producto específico, lo que podría terminar con la presencia de lo agrario que es, en definitiva, su razón de ser: “A unos les interesa más el producto final, a otros el proceso para llegar a él. Yo creo que el patrimonio agroalimentario, sus instrumentos, deberían apuntar a ambos puntos” (Funcionario/a público, nivel nacional).

Finalmente, dentro de los bienes del patrimonio agroalimentario, los entrevistados destacaron la iniciativa El Menú de Chile del MINCAP, como un bien relacionado a la *cocina local*. Este “bien”

patrimonial también es observable en otras iniciativas, tales como “El Arca del Gusto”, también del MINCAP, y en las iniciativas SIPAN y SIPAM Chiloé, entre otras. Las cocinas locales tienen como rasgo distintivo el que han sido transmitidas transgeneracionalmente, e identifican a una región, localidad o familia a partir de los productos empleados, sus técnicas de transformación, sus modos de consumo, las festividades de su ingesta y los sistemas simbólicos que las legitiman CNCA (2017). Asimismo, de acuerdo al entonces CNCA, las cocinas locales forman parte de un sistema alimentario en un área cultural que muchas veces trasciende las divisiones político-administrativas y geográficas, e incluso pueden tener sus raíces en periodos precoloniales y coloniales. En este sentido, las cocinas locales forman parte del patrimonio cultural Inmaterial, como parte de las tradiciones y expresiones orales, usos sociales, rituales y actos festivos y conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, de las comunidades y grupos que las recrean y comparten.

Distintas entrevistas, de todos los niveles de gobernanza, señalan que la cocina, entendida indistintamente también como “gastronomía”, es indisociable del patrimonio agroalimentario, comprendiéndolo de manera integrada, como sistema, pues este tipo de iniciativas tienen que ver con *“alimentos, prácticas, maneras de cultivar, gastronomías, maneras de preparar los alimentos y bebidas, y lo que tiene que ver con su obtención, su preparación y su presentación, que son identitarias de un territorio. Eso es lo importante. Para mí la palabra clave es la identidad, la identidad de un territorio determinado”* (Funcionario/a público regional).

Asimismo, destaca un funcionario público, de nivel regional: *“Una alternativa para dinamizar social y productivamente los territorios es fortalecer las cocinas regionales, a través del enfoque de patrimonio agroalimentario. Más que el producto en sí mismo, como al estrategia de la “canasta” de bienes y servicios, más que fortalecer un producto concreto. Esto es el enfoque de desarrollo territorial con identidad cultural”* (Funcionario/a público, nivel regional).

Es posible señalar que los bienes revisados, tanto sistema silvoagropecuario como producto y cocina local, son parte indiscutible del patrimonio agroalimentario chileno, y que su interacción es constante. Tal como señala el autor José Castillo: *“La clave del patrimonio agrario debe ser, por tanto, la existencia de una continuidad directa y necesario entre todas las fases del proceso productivo: desde la preparación de la tierra o el ganado hasta la elaboración del producto o creación de la actividad objeto de protección”* (Castillo, 2015, p. 31).

b) Enfoques de aproximación al patrimonio agroalimentario

El carácter integrador del patrimonio agroalimentario reside no solo en los bienes identificados, cada uno atribuible, por ejemplo, a alguna etapa del proceso de la actividad agrícola, que va desde el trabajo en el sistema silvoagropecuario hasta su comercialización, sino también desde su abordaje multidimensional. Es posible señalar que la amplia mayoría de los entrevistados apuntan a que la implementación de iniciativas de patrimonio agroalimentario deben ser tratadas desde un enfoque sistémico, que permita comprender no solo los aspectos productivos-económicos de la

agricultura, sino también los aspectos sociales, culturales y ambientales, lo que permitiría superar el tratamiento fragmentado y descontextualizado existente. Este enfoque es propio de los procesos de desarrollo rural territorial (Fernández, Fernández & Soloaga, 2019), tal como se observó en el apartado de Marco Conceptual.

La Red SIPAN y SIPAM Chiloé son identificadas como las principales iniciativas desde el Estado de Chile que buscan abordar el patrimonio agroalimentario desde una mirada integral, un *enfoque territorial*. Esto coincide con que, justamente, ambas se tratan de una iniciativa global que llega al país de la mano de la FAO, como agencia de las Naciones Unidas promotora de SIPAM. Este enfoque sistémico resulta más complejo en su implementación, pues, la lógica de la arquitectura institucional de sistemas públicos en el trabajo sectorial, tal como lo indican principalmente, actores del nivel local de gobernanza: *“El SIPAN es un esfuerzo por trabajar de manera conjunta, comprender el todo. Pero cuesta mucho esa bajada en las municipalidades, cuando viene de arriba, que todos los servicios trabajan de manera separada, sin comunicación entre sí”* (Funcionario/a público, nivel local). Asimismo, comparte otro funcionario de nivel regional: *“SIPAN no remite solo a lo biológico o a la comida, sino también a aspectos culturales y sociales para poder conservar realmente la biodiversidad y el patrimonio agrícola. Es necesario observar cómo las comunidades rurales o indígenas conviven realmente con su territorio. Y a diferencia de otras iniciativas de conservación, como reservas de la biosfera o los geoparques, esos asilan lo bio con la parte cultura. El SIPAN es una sinergia, se reconoce la importancia de un sistema”* (Funcionario/a público, nivel regional). Si embargo, se reconoce en estas iniciativas también un marcado enfoque medioambiental, en cuanto así lo declara el principal objetivo del Proyecto SIPAN en Chile, cual es, la protección de la agrobiodiversidad, así como la visibilidad de las prácticas agrícolas patrimoniales: *“Estas iniciativas [Proyecto SIPAN e iniciativa SIPAM Chiloé] llegaron con el objetivo de conservar la agrobiodiversidad, eso es clave, y es un concepto súper reciente en nuestro país. Se relaciona al medioambiente, al cuidado, protección, conservación dinámica y todas las nuevas o recientes estrategias para su protección, y de cómo eso se relaciona al cómo producir de manera más sustentable y sostenible”* (Funcionario/a público, nivel local).

En segundo lugar, destaca el *enfoque económico* como un importante enfoque de abordaje de las iniciativas de patrimonio agroalimentario, con instrumentos como las Tiendas Mundo Rural, el Sello de Origen y los programas PRODESAL y PDTI, los cuales tienen como fin mejorar los ingresos económicos, y con ellos, mejorar la calidad de vida de aquellos productores con los que trabajan.

Principalmente, las Tiendas Mundo Rural y Programa Sello de Origen trabajan con productores agrícolas ya formalizados ante el Servicio de Impuestos Internos, lo que significa que se trata de productores que buscan especializarse y mejorar sus ingresos económicos, mediante el aumento de sus ventas. Además, comparten un público específico, muy interesado en conocer la forma de producción de los alimentos. Estas estrategias de comercialización ponen en evidencia nuevos significados para los mercados y los alimentos, muchas veces relacionados a demandas por equidad, participación y sostenibilidad: *“Las Tiendas Mundo Rural son un buen ejemplo de la*

importancia de la pequeña agricultura en el mercado alimentario. Existe una visión del alimento que resalta su carácter patrimonial: su producción, su historia. Esos consumidores quieren, obvio, consumir una historia, un producto diferenciado. Las Tiendas hacen esa justicia, ponen los productos en vitrinas más gourmet” (Funcionario/a público, nivel local).

Los avances de un mundo globalizado, en donde los patrones de consumo cambian, y aumentan los consumidores cada vez más exigentes con los productos, ya no basta con la información contenida en la etiqueta para entregar descripción del producto; además de exigir garantías sobre la calidad de los alimentos y su autenticidad, los consumidores buscan información sobre del origen de éstos: de dónde vienen, quién, cómo y con qué tipo de prácticas fueron cultivados o producidos (ODEPA, 2012). No solo se trata de apreciar su calidad, sino también conocer el entorno social y ambiental asociado a la cadena productiva.

Y, finalmente, se encuentra el *enfoque cultural* del tratamiento del patrimonio agroalimentario. Ciertamente, es muy difícil separar la dimensión cultural del trabajo y conceptualización del patrimonio agroalimentario, toda vez que están íntimamente relacionadas, tanto en lo técnico como en el imaginario colectivo: *“Aquí se habla de patrimonio y se habla de cultura. Me he topado con muchos programas del SAG, INIA, para trabajar con semillas, emprendimientos, turismo... Todo eso para potenciar el patrimonio agrícola, pero también es nuestra cultura, y necesitamos verlo de ese modo, sino se pierde. Cada vez más os jóvenes se van a la ciudad. La cultura se puede perder”* (Funcionario/a público, nivel local).

Tabla 6. Elementos comunes a la conceptualización de Patrimonio Agroalimentario

	Bienes de Patrimonio Agroalimentario	Enfoques de aproximación al Patrimonio Agroalimentario
SIPAM Chiloé	Sistema silvoagropecuario	Enfoque territorial
Red SIPAN	Sistema silvoagropecuario	Enfoque territorial
Sello de Origen	Producto alimentario	Enfoque económico
El Menú de Chile	Cocina local	Enfoque cultural
Tiendas Mundo Rural	Producto alimentario	Enfoque económico
Serie de libros Patrimonio Alimentario	Producto alimentario	Enfoque cultural
PRODESAL	Sistema silvoagropecuario	Enfoque económico
PDTI	Sistema silvoagropecuario	Enfoque económico

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

En definitiva, es relevante volver a enfatizar que no existe uniformidad para tratar el concepto de patrimonio agroalimentario, por tanto, distintos actores lo nombran y lo comprenden de distinta

manera, variando desde la academia hasta el aparato público, y variando también desde la iniciativa o programa que lo convoque. Esta polisemia a su alrededor tiene diversas consecuencias para el diseño, implementación y análisis de políticas públicas en la materia, pues, los conceptos utilizados indistintamente, ya sea en la vida cotidiana o en el campo de las ciencias, van configurando núcleos de saber y poder alrededor de imaginarios en donde puede haber intereses disímiles u opuestos entre sí (Martínez, 2015), generando disputas y complejidades para su abordaje.

Sin embargo, a pesar de dicha polisemia, existe consenso en que las nuevas concepciones de patrimonio inmaterial y de la UNESCO han contribuido positivamente al reconocimiento de la agricultura, y sus prácticas y bienes, como parte elemental del patrimonio de los pueblos (Martínez, 2015), contribuyendo a re-valorizar actividades que tienen potencial de generar riqueza en los territorios, dando valor a la existencia y reproducción de saberes locales, y de identidad a los procesos de desarrollo territorial (Boza & Cortés, 2017). En este sentido, esta investigación apuesta a que sí es posible construir un concepto de patrimonio agroalimentario que permite destacar las particularidades de lo agrícola como cultura.

Eje de análisis: Carácter de la política pública

Este eje de análisis permite identificar las principales maneras en que operan las políticas dirigidas al patrimonio agroalimentario: por un lado, a) se trata de políticas marcadamente centralizadas, es decir, con un fuerte carácter top-down; y, por otro lado, b) se trata de políticas que cuentan con una baja capacidad de articularse positivamente entre sí, con objeto de mejorar su eficacia y eficiencia.

a) Carácter *top-down* de las iniciativas

Existe consenso entre los entrevistados en señalar que es el nivel central, el nivel de gobernanza encargado de elaborar los lineamientos estratégicos y orientaciones sobre patrimonio agroalimentario. Actores clave, tanto desde el nivel local como regional, apuntan al nivel central de gobierno como el actor clave para fomentar este trabajo de fortalecimiento, promoción, visibilización y fomento del patrimonio agroalimentario en el país. Sin embargo, se aprecia que esto no ocurriría, y tal como señalan algunos entrevistados, se sigue esperando direccionamientos en torno esta materia: *“Creo que la visión institucional de MINAGRI aún se está construyendo. Los lineamientos dejan mucho espacio para poder actuar ahí, pero una visión propiamente tal, creo que no hay. Sí está la visión de agroecología, de enfoque territorial, de participación, de seguridad y soberanía alimentaria. El propósito es también generar lineamientos para el país, para las regiones, y avanzar”* (Funcionario/a público, nivel central). Asimismo, otro/a funcionario/a de nivel regional expresa: *“Chile sigue siendo un país muy centralista y las políticas bajan desde Santiago, y muchas veces no están en conversación con lo que requieren las regiones, o lo que se siente, desde la emoción misma. Hay una separación importante”*.

En general, existe una denuncia a la lógica de la irrigación de las políticas públicas: la queja va dirigida a cómo las autoridades, y los *policy makers* de nivel central han definido una política

pública y cómo, posteriormente, dicha política es puesta en práctica por la administración pública local (Porrua 1992). Esta separación lógica, de por sí, parece adquirir carácter de preocupante cuando se trata de políticas de desarrollo de territorios rurales, pues, se trata de un tema complejo que requiere de la articulación y colaboración de diversos niveles administrativos e instituciones, lo que exige considerar diversos desafíos institucionales para la articulación y éxito de políticas (Cortínez, Fernández, Fernández & Leyton, 2017).

Se expresa, además, que este carácter *top-down* es una problemática que trasciende a toda la administración del Estado, y se cruza con las nociones de descentralización e interpretación de políticas públicas: *“Debería haber una línea común de la política pública. Pero la autonomía territorial es clave. Por ejemplo, los GOREs podrían apoyar, pero si la iniciativa es a nivel nacional, nunca se la van a apropiar porque no la sienten propia, o la apropian mediante una traducción. Lo mismo pasa con los alcaldes: si ven que la iniciativa o proyecto llega listo, nunca se lo van a apropiar, porque llega todo listo. Se debería pensar más desde la base territorial, y como máximo regional, porque hay mucha desconexión”* (Funcionario/a público, nivel regional). Asimismo, lo expresa un/a funcionario/a público, de nivel local: *“Muchas herramientas están en los niveles intermedios, por eso son tan necesarios los procesos de descentralización, el traspaso de competencias de los gobiernos regionales. Pero las comunas también sufren centralismo respecto de las regiones: se da en la interna también. Las políticas buscan bajar muy linealmente”* (Funcionario/a público, nivel local). Esto plantea un dilema muy claro: por un lado, debería existir un lineamiento común, pero, por otro, la autonomía es clave. ¿Cómo se coordina de forma que todos sientan que la política es propia y pertinente a sus realidades?

b) Articulación entre iniciativas

Un último elemento común identificado a estas políticas habla sobre la necesidad de contar con un conjunto de políticas e iniciativas articuladas desde el Estado. Se reconoce la existencia de diversas instituciones que intervienen en esta materia, desde distintos ángulos y enfoques, por supuesto; sin embargo, no se aprecia una sinergia significativa que permita hablar de una política de Estado en torno al patrimonio agroalimentario.

Esta difusa gobernanza guarda estrecha relación con lo que ocurre a nivel global en esta materia, pues, discutir sobre el patrimonio agroalimentario implica una serie de desafíos, y el consenso, pero a su vez disenso conceptual, no ha sido suficientemente abordado, tanto en términos normativos como en el diseño de políticas públicas (Castillo & Martínez, 2014). Esta realidad es concebida por los entrevistados como problemática, pues, esta baja articulación entre las políticas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario genera políticas desconectadas, generando vacíos de intervención o programas de transición entre diversas necesidades. Por ejemplo, señala un/a entrevistado/a de nivel central, que es académico/a que ha desarrollado múltiples proyectos con servicios públicos: *“El Programa Sello de Origen del INAPI debería llegar cuando el trabajo técnico está más realizado, y evidentemente hay algo que mostrar al Sello. Pero el trabajo técnico previo, de asociatividad, de mejora de productos, de presentación de los antecedentes, etc., eso no*

lo tiene el INAPI. Por tanto, antes se debería recurrir o trabajar con otros servicios, como lo es el INDAP, o con fundaciones en los territorios”.

Si bien los entrevistados señalan la necesidad de contar con esquemas conceptuales y políticas integradoras, el trabajo desarticulado entre ministerios y servicios, incluso dentro de un mismo ministerio, da cuenta de la falta de marcos orientadores capaces de modificar la arquitectura institucional para el trabajo con la ruralidad. El esfuerzo que requiere el trabajo interinstitucional es clave para la implementación de políticas integradas para el desarrollo rural, tal como señala un/a entrevistado/a, *“algo que se podría hacer considerar proyectos más largos que acompañen en distintas etapas del trabajo con los sistemas y productos agroalimentarios; que no sean esfuerzos separados y cortos, sino de más largo aliento. Que esto permita que pueda llegar a ser un Sello de Origen, por ejemplo. Pero un sello que sea sostenido, y no como el que el consumidor no conoce y, entonces, los productores ya no saben qué hacer con el producto o el sello, y quedan tirados”* (Académico/a, nivel central).

En suma, este análisis permite comprender que la implementación y operación de las políticas públicas es plural y admite diversos procesos de interpretación y reinterpretación que, a su vez, admiten diversos factores estratégicos, políticos y técnicos (Cortínez, Fernández, Fernández & Leyton, 2017). Comprender esta abstracción y considerar, además, los distintos contextos de gobernanza multinivel e intersectorial, permiten señalar que las políticas vinculadas al patrimonio agroalimentario se sitúan en un escenario de complejidades tanto técnicas como políticas, en donde el carácter *top-down* es el más preponderante. Esto cuestiona el supuesto de la fácil y subordinada articulación de los gobiernos locales a los gobiernos nacionales, construyendo una crítica hacia el rol de los planificadores y analistas de nivel central, quienes dejen fuera del diseño las especificidades y percepciones locales (Porrua, 1992).

Del mismo modo, lo anterior permite comprender la importancia y el rol que juegan los distintos actores y agentes relacionados al patrimonio agroalimentario. Si bien esta investigación se centra principalmente en actores del aparato estatal, en sus niveles central, regional y local, aquello no impide desconocer la relevancia del nivel local en su trabajo y articulación con actores privados y de la sociedad civil. Los distintos actores, cada uno con distintos propósitos y grados de influencia, se encuentran conectados por vínculos horizontales y/o verticales, y a través de interacciones que pueden ser funcionales y/o políticas (Alva, 2016). Estos mecanismos de articulación, que se materializan mediante los programas e instrumentos mencionados, permiten abrir una serie de relaciones y procesos de re-diseño, ejecución y evaluación de decisiones y captura de beneficios (Jorquera Beas, 2011) sobre distintos asuntos de interés para el desarrollo del patrimonio agroalimentarios, tal como se verá en el siguiente apartado.

5.2. Identificación de los principales actores y sus visiones respecto al patrimonio agroalimentario

En el ejercicio de las políticas públicas, el mapeo de actores supone una herramienta para comprender la realidad de un escenario social específico, en este caso las políticas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario en Chile. Es decir, sirve para “tomar una fotografía” de las personas, grupos e instituciones que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público, identificando actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción (Silva, 2017).

Para una mejor comprensión del asunto, se presentan los grupos de actores de acuerdo a los distintos niveles de gobernanza explorados (niveles central, regional y local-comunal), así como su procedencia (sectores público, privado, sociedad civil). Esta distribución se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 7. Principales actores de las políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario

	Nivel Central	Nivel regional	Nivel local
Sector público	MINAGRI (INDAP, ODEPA, FIA), MINCAP, MINECON (INAPI)	INDAP regional, gobiernos regionales	Municipalidades
Sector privado	Organizaciones campesinas de representación	-	Organizaciones campesinas, cooperativas
Sociedad civil	FUSUPO		FUSUPO (Servicio País)
Organismo internacional	FAO	-	-

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

De acuerdo al nivel de gobernanza, a nivel central, se identifican tres ministerios como los encargados de promover las políticas e iniciativas en torno al patrimonio agroalimentario: el Ministerio de Agricultura, a través de INDAP, ODEPA y FIA, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y el Ministerio de Economía, a través de INAPI; mientras que a nivel regional, se identifican principalmente INDAP regional y GOREs; y, finalmente, a nivel local, destacan especialmente las municipalidades, las organizaciones y cooperativas campesinas, como beneficiarias de dichas políticas, y el programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza (FUSUPO).

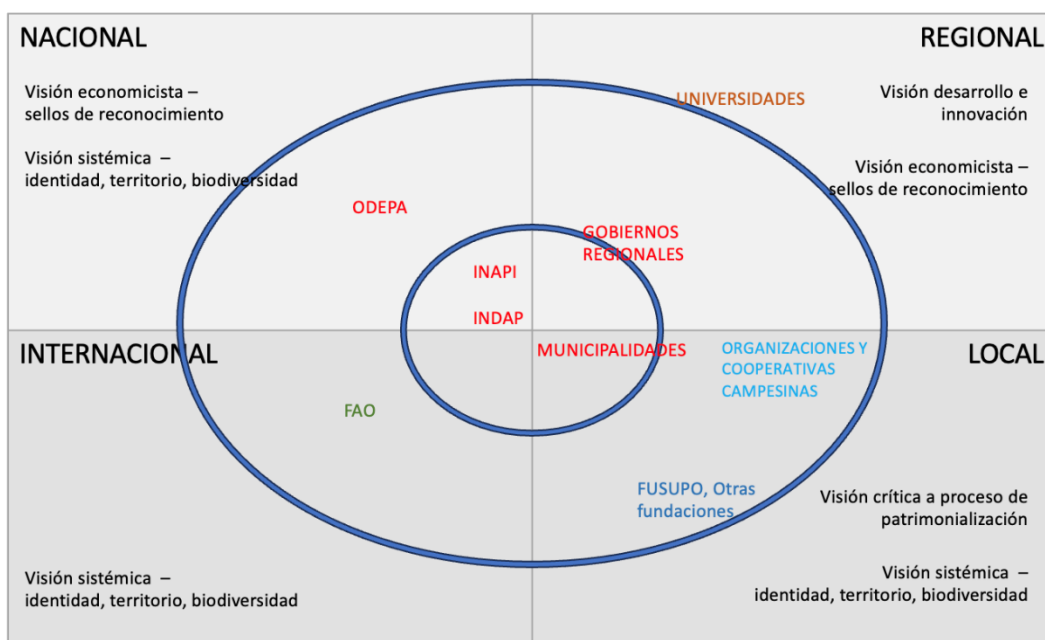
Es relevante destacar que los principales niveles de acción corresponde a los niveles central y local (comunal), quedando el nivel regional de gobernanza más relegado, pues, se da a entender que los

niveles regionales, tipo servicios regionales, ejecutan lo que es “dictado” desde el nivel central, actuando de manera más uniforme como institución: *“Yo te puedo hablar de lo que hacemos aquí [dirección regional del servicio], que es lo dictado por la dirección nacional. El tema es cuando entramos a los territorios, a las comunas, con los equipos de la muni. Ahí a veces hay conflicto porque son visiones distintas”* (Funcionario/a, nivel regional). Por su parte, esta relación nivel central-nivel local es manifestada en diversas entrevistas, en donde se hizo especial énfasis en la relación entre ambos niveles, tipo *top-down* y *bottom-up* (Porrúa, 1992).

Las lógicas y visiones respecto a determinadas políticas son el resultado de los procesos de interacción entre actores de diferentes niveles, con diferentes valores, objetivos y cuotas de poder. Se trata, entonces, de reconocer la importancia del espacio político y social en el que se mueven los actores y que determina el carácter de su comportamiento, su visión (Alonso, 2004). Se identifican, asimismo, actores “fuertes” y actores más “débiles” respecto a cómo influyen en el proceso de diseño e implementación de estas políticas e iniciativas, en donde la disputa por la descentralización, la relación entre nivel central-nivel local, es puesta sobre la mesa como punto inherente al desarrollo del patrimonio agroalimentario en Chile.

A continuación, se presenta un esquema-resumen, de doble entrada, de las principales visiones de los actores identificados como relevantes en las políticas e iniciativas de patrimonio agroalimentario en Chile. Tal como se muestra, los principales actores identificados como relevantes, ubicados en el primer círculo dispuesto en Tabla n° 8, son: el INDAP, los municipios y el INAPI; posteriormente, en un segundo círculo se encuentran los gobiernos regionales, la FAO, ODEPA, la Fundación para la Superación de la Pobreza, a través de Servicio País, y organizaciones y cooperativas campesinas; y, finalmente, en un tercer y último círculo se encuentran las universidades regionales. En cada uno de estos niveles de gobernanza prevalecen determinadas visiones sobre patrimonio agroalimentario, algunas en disputa y en constante negociación.

Tabla 8. Actores y visiones sobre patrimonio agroalimentario



Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

5.2.1. Actores de nivel central

Las instancias de gobierno central (MINAGRI, MINCAP Y MINECON) se enfocan en el diseño y difusión de las políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario, teniendo objetivos diversos. Para ello, diseñan iniciativas relacionadas a sus respectivos ámbitos de acción, generando y propiciando concursos, proyectos, publicaciones, asesorías, pero al mismo tiempo articulaciones y vinculaciones con otras entidades, tales como organismos internacionales, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil y también universidades.

Desde nivel central se comanda una serie de colaboraciones que buscan posicionar el patrimonio agroalimentario, aunque todavía se trata de una discusión bastante sectorializada, tal como se ha observado a lo largo de esta investigación, en donde el Ministerio de Agricultura, específicamente INDAP, centraliza la gran mayoría de iniciativas relacionadas, debido a su trabajo con la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (AFCI), principal actor beneficiado de estas políticas.

De este modo, es posible señalar que es INDAP el organismo de Estado encargado de elaborar e implementar las políticas de patrimonio agroalimentario, toda vez que -a través de sus direcciones regionales y agencias de área¹¹, sumado a su trabajo con las municipalidades, mediante la ejecución de convenios de colaboración y transferencia de recursos para los programas PRODESAL y PDTI-

¹¹ INDAP cuenta con 16 direcciones regionales del servicio, y con más de 120 agencias de área, desplegadas en comunas rurales y mixtas, de acuerdo a tipología de ruralidad, de la Política Nacional de Desarrollo Rural.

es la institución del gobierno central que más lejos llega en el mundo rural en Chile (Boza & Cortés, 2017).

INDAP es señalada por todos los entrevistados como la principal institución encargada de potenciar el patrimonio agroalimentario, desde luego debido a que su población objetiva es la AFCI, pero además debido a su extensa oferta programática, que abarca desde la asistencia técnica, el encadenamiento comercial y el acceso a inversiones y créditos (INDAP, 2023). “[*El gran despliegue territorial del INDAP*] da pie a esta lógica de piloto: por ejemplo, a través de la elaboración y ejecución de planes de manejo de huertas o veranadas, que son sistemas de patrimonio agrícola, aquí en el sur, se hacen pilotos y, luego, si la experiencia es exitosa, se replica en los planes de trabajo con más usuarios. Entonces, la experiencia queda en las comunidades y también en el saber-hacer de la institución” (Funcionario/a público, nivel regional). Se concibe a INDAP como una institución que posee una mirada más integral del patrimonio agroalimentario, resguardando bienes diversos como el sistema silvoagropecuario, las tradiciones, la gastronomía y los paisajes, pese a que su labor se centra en el fomento productivo.

Después de INDAP, se reconoce a ODEPA como la segunda institución de MINAGRI relacionada a este tema, debido principalmente a la Dirección Nacional del Proyecto Red SIPAN que ostenta. Pero, además, el año 2022, lanzó la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria, en donde el concepto de patrimonio es clave para comprender por qué la AFCI es un segmento clave de la cadena alimentaria del país, y qué hacer para promover su desarrollo y competitividad. En dicha Estrategia presenta un ámbito de trabajo exclusiva para la AFCI, denominado “Apoyo a la Agricultura Familiar Campesina en la comercialización de su producción”, y señala que a través de la comercialización efectiva de los productos agrícolas y del mar provenientes de la AFC, se puede mejorar sus ingresos y su calidad de vida, así como fomentar el desarrollo económico local y regional (ODEPA, 2022).

Sin embargo, a diferencia de INDAP, ODEPA no tiene presencia ni operación en regiones o comunas del país, por lo que su bajada a los territorios es siempre mediante otros actores del agro, como MINAGRI o las SEREMI de Agricultura. Este punto es relevante, puesto que la implementación de sus estrategias o políticas, ya sea la Política Nacional de Desarrollo Rural o el Plan de Adaptación Nacional al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario, por ejemplo, debe ser articulada previamente con múltiples actores, mermando o potenciando su capacidad de incidencia, de acuerdo a las alianzas que logre establecer. Desde el punto de vista de algunos entrevistados: “ODEPA tiene las ideas y el mandato de hacer las políticas para el sector, pero se queda ahí porque no tiene equipos técnicos regionales. Pasa con el SIPAN, por ejemplo, quieren hacer, pero es difícil mover una estructura institucional que no es tuya” (Funcionario/a público, nivel central). La gobernanza del patrimonio agroalimentario, existe consenso en afirmar, debe ser con y desde los territorios. Esta es una idea que defienden sobre todo los actores entrevistados desde el nivel local y regional, pues, desde esa experiencia comprenden que el patrimonio debe ser fortalecido y promovido junto a las comunidades portadoras.

Otra institución del MINAGRI que se reconoce es el FIA, sobre todo debido a su trabajo en administraciones de gobierno anteriores en donde destaca la administración del segundo periodo de Michelle Bachelet, entre 2014-2017. Bajo la publicación de la serie de libros y la convocatoria a concursos para relevar el patrimonio agroalimentario se destacaron elementos como la memoria y la tradición, así como la producción silvoagropecuaria local, es decir, el sistema y el cultivo agrícola en cuestión (FIA, 2012). Estos bienes del patrimonio son relevantes, en tanto, FIA concebía este patrimonio desde sus dimensiones cultural y económica. Respecto a este actor, es también importante agregar que en la actualidad no existen programas o iniciativas dirigidas a potenciar, visibilizar o fomentar el patrimonio agroalimentario, por lo que es posible advertir que esto recae mucho en la voluntad o ideología de las autoridades de turno de cada servicio público. Se reconoce, de manera amplia, que el propósito de las políticas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario depende de los enfoques de las distintas instituciones y actores involucrados.

Respecto al Ministerio de las Culturas se reconoce que su rol es fortalecer prácticas, desde una perspectiva cultural, generando visibilización y reconocimiento, a través de sus instrumentos. Una funcionaria de dicho Ministerio señala: *“El tema de la definición es complejo. Nosotros lo definimos como un sistema con diversas categorías: prácticas, acervos, conocimientos asociados desde la recolección, la siembra, el consumo, muy relacionado con la definición de patrimonio inmaterial: conocimientos y usos, en donde se distinguen usos, preparaciones, etc, etc.”* (Funcionario/a público, nivel central). El MINCAP, durante el periodo 2014-2017, contribuyó a fortalecer la gobernanza sobre patrimonio agroalimentario, específicamente a través de la visibilización y promoción de las “cocinas” tradicionales o locales, desde el interés de identificar y comprender las experiencias relacionadas al ámbito del patrimonio culinario, ya sea políticas públicas, proyectos o acciones multidisciplinares. De hecho, el énfasis principal es en torno a las cocinas tradicionales, en el marco del patrimonio cultural inmaterial, en tanto se comprende que cocina y cultura conforman una díada indisoluble, que nos define como memoria y futuro (CNCA, 2017).

Finalmente, dentro de los actores de nivel central, se reconoce al INAPI como actor clave en el reconocimiento de productos patrimoniales, más basado en la idea de sellos o marcas como principal distintivo. Los sistemas de certificación y/o garantía implican el cuestionamiento del poder en las relaciones en torno al patrimonio agroalimentario: quién tiene la palabra, quién habla y establece lo que debe ser considerado patrimonio agroalimentario (Castillo & Martínez, 2015). Así mismo lo afirman diversos entrevistados, destacan principalmente con su crítica los niveles locales de gobernanza: *“Encuentro curioso que principalmente en Santiago se preocupen de las certificaciones. Aquí en Putre no nos interesa tanto, porque cuesta sacar los productos de esta zona, entonces, más es consumo local que pensar en exportar, y los sellos para eso son, o para vender en Santiago. Aquí estamos en otra discusión”* (Funcionario/a público, nivel local).

Se aprecia, en definitiva, que a *nivel central* existe una importante preocupación y trabajo para la obtención de sellos y marcas de registro para la identificación y reconocimiento del patrimonio agroalimentario. Sin embargo, tanto los sellos como marcas de certificación reconocen productos

finales y no procesos, dejando en un lugar secundario a la actividad silvoagropecuaria. (Castillo & Martínez, 2015). De este modo, varios entrevistados señalan que predomina una mirada economicista por sobre una mirada más integral del patrimonio, que es la que permite comprender la identidad, tradiciones y formas de trabajo provenientes de los sistemas silvoagropecuarios. Esta discrepancia atraviesa la amplia mayoría de los discursos de los entrevistados, acentuándose en los actores de nivel central, quienes, como diseñadores de políticas públicas, consideran el rédito económico como uno de los indicadores principales de éxito: *“Lo que es fundamental para que este tema tenga continuidad en el tiempo es importante que tenga una salida económica y comercial. Una comunidad va a mantener un sistema de patrimonio agrícola si sabe que eso le da rédito económico y le permite vivir de eso”* (Funcionario/a público, nivel central), o como menciona otra funcionaria pública de nivel central: *“El patrimonio no interesa solo por tenerlo, tiene que tener una mirada económica, que las personas puedan vivir con esto”* (Funcionario público/a, nivel central).

Estos actores de nivel central son los encargados de identificar lo que se considera o no patrimonio y/o digno de ser reconocido, mediante una serie de criterios, tanto desde MINAGRI, INAPI y MINCAP, con sus respectivos instructivos para tal. Esto coincide con lo que se espera del nivel central, que sea quien entregue los lineamientos y orientaciones para apoyar procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Sin dudas, esto implica, al mismo tiempo, considerar de manera simultánea aspectos políticos, comunicacionales y de gestión (Lahera, 2006), y ser capaces de comprender la relación entre el mundo de las ideas y el diseño, por un lado, y el mundo de las realidades locales, por otro, que no siempre coinciden (Martínez Nogueira, 2007), lo que produce desacoples e interpretaciones o reinterpretaciones de políticas públicas.

¿Cómo se promueve y fortalece lo que es patrimonio agroalimentario si no existe un consenso que lo avale? Como se ha explicado, no existe consenso ni una política explícita por parte del Estado sobre patrimonio agroalimentario, lo que se manifiesta en diseños de políticas similares, pero con diversos matices en sus propósitos, de acuerdo a quién la diseñe. No existe una mirada integrada desde el Estado, lo que explica que cada actor/institución intente hacer prevalecer sus propias lógicas e intereses, en una lucha de poderes (Porrua, 1992).

5.2.2. Actores nivel regional

A nivel regional, destacan tres principales actores: los gobiernos regionales, las universidades regionales y las direcciones regionales de INDAP. Los entrevistados son enfáticos en indicar que los gobiernos regionales (GORE) cumplen un rol fundamental en el desarrollo de políticas sobre patrimonio agroalimentario, comúnmente en alianzas con otras instituciones que “lideran” el tema en las regiones, como lo es INDAP o INAPI, por ejemplo. Los gobiernos regionales disponen de fondos para apoyar iniciativas que promuevan el fomento productivo y también líneas de trabajo en torno el patrimonio cultural; en ese sentido, mediante diversos fondos, tales como los FNDR y los FIC han logrado financiar y co-financiar diversas iniciativas de apoyo al patrimonio agroalimentario. Cabe mencionar que este papel de los GORE es preponderante en aquellas

regiones en donde la agricultura es una actividad principal, como en las regiones de Arica y Parinacota, O'Higgins, Los Ríos y Los Lagos, por nombrar algunas (Fundación Superación de la Pobreza, 2022). Tal como indica una funcionaria pública de nivel regional: *“Nos relacionamos con ellos [Gobierno Regional] por temas de recursos, fondos. Y seguramente seguirá pasando porque los niveles centrales cada vez tienen menos plata para lanzar proyectos, entonces, ahí son importantes los GOREs en la conducción de lineamientos”* (Funcionario público, nivel regional). Asimismo, se señala que son un importante soporte económico para la continuidad de proyectos que ven disminuidos sus recursos desde nivel central: *“Por ejemplo, el SIPAM ahora, que hace rato terminó el piloto de la FAO, tiene menos recursos. Entonces, más que una política de Estado, fue solo un reconocimiento internacional. Entonces, ha sobrevivido con puros apoyos o proyectos del GORE, que lo mantienen a flote”* (Funcionario/a público, nivel central).

De esta manera, más que un actor que entregue lineamientos u orientaciones regionales de planificación o políticas públicas, se advierte que los gobiernos regionales tienen un rol de soporte económico a las iniciativas ya desplegadas en los territorios, y con una finalidad de fomento productivo, de manera preponderante: *“Destaca la labor de los gobiernos regionales: revalorización patrimonial, conseguir Sellos de Origen de distintos productos, o IG o DO. Es bueno considerar los financiamientos regionales”* (Académico/a, nivel central); desconociéndose, relevándose escasamente, su propia visión sobre patrimonio agroalimentario: *“[El Gobierno Regional] debe tener una mirada, pero no se conoce. Cada SEREMI tiene su punto de vista, y es voluntad; tienen la visión de vincularse con el GORE, pero aún no lo ven, o no se los invita, solo para pedir plata”* (Funcionario/a público, nivel regional).

Por otro lado, destaca de manera interesante el rol de las universidades, principalmente universidades regionales, en su trabajo de fortalecimiento del patrimonio agroalimentario. Muchos de los proyectos que se desarrollan a través de los gobiernos regionales y las direcciones regionales de servicios públicos tienen como ejecutoras y consultoras a las universidades. Las universidades destacan por proponer y ejecutar iniciativas tanto en el área de la investigación como de la innovación, así como también en extensión rural, áreas orientadas a la mejora de las condiciones de la AFCI y a la conservación y (re)valorización de cultivos, preparaciones y prácticas tradicionales (Fundación Superación de la Pobreza, 2022). Este trabajo entre gobiernos regionales, universidades y servicios regionales no es posible, en todo caso, sin la presencia y participación de los territorios y los beneficiarios/as de los proyectos: las comunidades campesinas, indígenas y rurales, constituyendo una verdadera red de intercambios.

Este punto es relevante, pues, como nivel regional actúa, tanto GOREs como universidades regionales actúan como un “puente” que conecta las iniciativas que provienen de nivel central con los territorios de su gobierno. Entrevistados de nivel local, principalmente municipalidades rurales, señalaron que los gobiernos regionales son estratégicos para relevar los patrimonios locales, porque entregan financiamientos y también contactos y trabajo colaborativo con las universidades regionales, actores relevantes, aunque secundarios, según los discursos de los entrevistados, en esta misión.

También está el INDAP regional como otro actor clave. INDAP está presente en las 16 regiones del país, y cuenta con más de 120 Agencias de Área, encargadas del trabajo con extensionistas y municipalidades ejecutoras de los principales programas PRODESAL y PDTI. De este modo, se construye una estrecha relación entre sus técnicos y profesionales y los beneficiarios directos, es decir, pequeños productores y agricultores de la Agricultura Familiar. Esta relación es clave, a juicio de algunos entrevistados: *“Aquí trabajamos con la Agencia de Área del INDAP. Tenemos una relación fluida con ellos y se nota ese trabajo más cercano porque podemos articularnos de manera más rápida. El Alcalde y el jefe de área se conocen, son cercanos. Entonces, hay más posibilidades. Lo mismo con los productores”* (Funcionario/a público, nivel local).

En consecuencia, se aprecia una verdadera asociación horizontal, o intersectorial (Alva, 2016), en donde convergen distintos mecanismos de articulación, ya sean formales como lo son, por ejemplo, la ejecución de fondos concursables o alianzas mediante convenios de colaboración, por un lado, o mecanismos informales, como los son las relaciones sociales entre organizaciones y personas pertenecientes a instituciones de nivel central, por ejemplo, por otro lado.

Además, se señala que existe una amplia diversidad de instituciones intervinientes en materias de patrimonio agroalimentario, a nivel regional y comunal, en constante interacción: *“Hay muchos formatos o metodologías que intentan hacer cosas, que se relacionan también con universidades y organismos privados interesados en hacer cosas para los territorios, ya sea lo social o la investigación, lo cultural y lo patrimonial. Todos están desarrollando temas, pero hay una desconexión entre los beneficiarios y las instituciones que desarrollan temas. Por ejemplo, la UTA tiene un proyecto... todos sabemos que necesitamos a la UTA para hacer convenios e investigación... pero para nosotros era un misterio lo que hacía la universidad. Para nosotros ellos venían, estudiaban, pero no sabíamos lo que ellos hacían”* (Funcionario/a público, nivel local). Esta cita demuestra que las relaciones a nivel regional y local parecen fundirse un poco, pues, todo lo que “baja” desde nivel central es recepcionado en los niveles locales y regionales como un mandato a realizar y, por tanto, implementar de acuerdo a lo establecido, aunque igualmente se critica que los planificadores y analistas de nivel central dejen fuera del diseño las especificidades y percepciones locales (Martínez Nogueira, 2007).

5.2.3. Actores nivel local

Dentro de los actores locales (comunales), las municipalidades también son un actor clave a considerar dentro del fortalecimiento del patrimonio agroalimentario. Por un lado, está su rol en el acompañamiento del desarrollo comunal, identificando e impulsando iniciativas económicas, culturales y medioambientales de interés y, por otro lado, las municipalidades son la representación y vínculo entre las localidades y los gobiernos regionales, y también el nivel central, por lo que frecuentemente participan e incluso diseñan iniciativas financiadas por éstos (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2022).

Las municipalidades cumplen un rol fundamental en la articulación de las políticas e iniciativas diseñadas desde nivel central para ser implementadas en los territorios. Las visiones en torno al patrimonio agroalimentario, a nivel local, tienen mucho más que ver con la identidad y la dignidad de los pueblos y comunidades. Los profesionales y técnicos encargados de trabajar, en conjunto con el nivel central y regional, en la implementación de iniciativas patrimoniales, tienen mucho conocimiento y sensibilidad respecto a la importancia de los sistemas silvoagropecuarios existentes, su vinculación con la cultura, y su tratamiento para acceder a mercados que permitan visibilidad y, con ello, una actividad económica. *“Los gobiernos locales son los que tienen mayor claridad de lo que ocurre en los territorios, sin embargo, también es importante el fortalecimiento de las capacidades en torno a la importancia de la agroecología y el patrimonio agroalimentario, como Putre, Melipeuco, pero se debe fortalecer. Se debe fortalecer la co-gestión con participación de todos”* (Consultor/a internacional).

Se percibe, además, orgullo y seguridad al expresarse sobre el tema, pues, en variadas ocasiones estos profesionales provienen de las mismas comunidades en donde trabajan: *“En temas de agricultura, mantenemos terrazas que permiten no erosionar la tierra, es decir, le ganas tierra para cultivar a los cerros, lo cual ya es maravilloso. Se conservan los alimentos por año, la papa chuño, el charqui; son formatos que se hacen naturalmente, la gente no le da valor, pero son prácticas milenarias. Para producir agua, lo haces con piedras, para producir ríos de piedra que permite encausar el agua, se inventaron formatos para regar, con sistemas de goteo, más o menos inclinados”* (Funcionario/a público, nivel local).

Por otro lado, desde el nivel local se aprecia con mayor nitidez la crítica a la gobernanza de estas políticas e iniciativas. Se critica la estricta rigidez con que éstas permean en los territorios, generando marcadas diferencias entre las dimensiones: social, cultural económica y medioambiental, desarrollando políticas con un marcado sesgo agrario y sectorial, impidiendo avanzar hacia una visión más integrada, que incluya diversas dimensiones de patrimonio. Desde nivel local, señalan que: *“[Las políticas sobre patrimonio son centralistas] porque el foco está puesto en un sujeto unitario, pero no en un sistema agrícola, por ejemplo, o las comunidades que portan el patrimonio. Se debería focalizar la gestión de estas políticas de forma más comunitaria. Por ejemplo, pasa mucho en los PRODESAL y municipios, ¿por qué unas personas son PDTI y el vecino indígena de al frente no? Son vecinos y se genera competencia. La gracia de una mirada y gobernanza dinámica estaría en mirar a las comunidades también”* (Funcionario/a público nivel local). Esta forma de concebir el patrimonio agroalimentario supone la posibilidad de trabajo intersectorial, pero para ello se debería modificar la lógica de administración del Estado, para hacer viable la mirada integrada de los sectores del Estado, apuntando así a una “transformación institucional”, que subyace a las dinámicas sectorialistas.

Estas visiones más críticas a los procesos de patrimonialización, no solo es institucional, es decir, respecto al modo de operar el Estado y sus institucionales, sino más bien también se condicen con la existencia y defensa de una visión más sistémica del patrimonio agroalimentario, en el entendido de que comprende identidades, territorios y biodiversidad, entre otros elementos (Castillo &

Martínez, 2014). El cuestionamiento es principalmente hacia el nivel central, que es criticado por su forma de diseñar e implementar las políticas públicas, con un enfoque *top-down*, provocando desencuentros entre lo diseñado y lo que efectivamente es posible de implementar en los territorios, considerando los recursos, capitales e intereses presentes en éstos. Por otro lado, se indica que generar o impulsar procesos de patrimonialización a menudo implica la selección de ciertos elementos o bienes culturales para ser reconocidos como patrimonio, lo que puede conducir a una representación sesgada y marginalización de ciertos grupos sociales.

Si bien las municipalidades son los principales actores identificados en la promoción del patrimonio agroalimentario, también se identifica de manera secundaria el programa Servicio País, de la Fundación para la Superación de la Pobreza, sobre todo en las comunas y regiones en donde se implementa el Proyecto SIPAN, puesto que son actores que constantemente interactúan en el marco de Comités Locales y/o Comités Regionales SIPAN. Servicio País es reconocido como un programa que apoya a las municipalidades a generar proyectos, alianzas y difusión sobre materias de distinto interés, por tanto, los temas patrimoniales también integran esta categoría, tal como tal como señala un/a funcionario/a público, de nivel local: *“Hacer una buena alianza de la política pública, que se pueda medir y hacer resultados, yo no soy tanto del romanticismo. No solo basta con producir, la gente necesita comer, tener ingresos, ser visible. Se puede construir nacional, pero con miradas locales, aquí apoyan también los chicos del Servicio País, a relacionarnos con el GORE y otros ministerios”*.

Tanto a nivel regional como comunal, el énfasis está en cómo cuidar los procesos de patrimonialización que vienen desde nivel central, tal como indica otro/a funcionario/a, pero de nivel regional: *“Las miradas más complejas tienden a cuestionar a veces el concepto de patrimonio, porque avanza en la mercantilización de una cultura alimentaria. Pero también puede ser el motor de desarrollo de una familia que puede tener mejores posibilidades y oportunidades”*. Esta situación provoca soterradamente “una crítica al discurso hegemónico de desarrollo rural sostenible basado en la conservación y la patrimonialización, entendida como “cosificación e institucionalización” de determinados aspectos de la cultura y de la naturaleza, principalmente en la medida que pueden ser convertidos en recursos económicos y alcanzar un valor mercantil, mediante el ecoturismo, agroturismo y servicios ambientales” (Castillo, 2015, p. 239).

5.2.4. Actores nivel internacional

En el nivel internacional se identifica principalmente a la FAO como actor relevante en nuestro país en materias relacionadas al patrimonio agroalimentario. La FAO, como organismo dependiente de las Naciones Unidas, tiene por objeto mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, así como promover la agricultura sostenibles y el desarrollo rural en la región de América Latina y el Caribe, para ello busca desarrollar distintos proyectos, en colaboración con los Estados, y en Chile ha impulsado en conjunto la iniciativa SIPAM Chiloé y, actualmente, el Proyecto Red de Sitios SIPAM. Se señala, desde nivel local que: *“[La FAO] ha ayudado mucho a*

sensibilizar a nuestros colegas de la muni para el trabajo con los pueblos originarios, pero en el tema específico del patrimonio alimentario. Antes se tenían nociones, pero faltaban las capacidades, alguien que viniera, por así decirlo, de Santiago, decirnos que lo que aquí hacen los viejos es patrimonio, es importante, se necesita ese apoyo” (Funcionario/a público, nivel local).

Se observa como relevante el apoyo técnico que brinda la FAO como agencia internacional de desarrollo, pues, se percibe como “ajena” a los vaivenes políticos, constituyéndose como un actor de confianza para el trabajo con las comunidades, y el reconocimiento de un patrimonio de manera integral: *“Creo que el apoyo de la FAO es muy importante, porque ellos son quienes además reconocen el SIPAM mundial, ahí hay un valor, porque es más imparcial”* (Funcionario/a público, nivel local).

A modo de síntesis, con todo lo expuesto en este apartado, es posible señalar que si bien distintos actores intervienen en el desarrollo de políticas vinculadas al patrimonio agroalimentario, no existe una gobernanza como tal que establezca roles diferenciados para cada uno de los actores, o una definición orientadora explícita sobre lo que hay que intervenir y de manera integrada. La actual gobernanza, que es multinivel y multiactor/multisectorial, efectivamente, permite identificar a los actores e instrumentos existentes, sin embargo, y al igual que ocurre con muchas otras políticas relacionadas al desarrollo rural, se evidencia que no siempre existe una articulación virtuosa entre las iniciativas a nivel regional, local y nacional, lo que se evidencia en la existencia de políticas sectorializadas, con poca comunicación entre sí (Boza & Cortés, 2017; Fundación para la Superación de la Pobreza, 2022). Este y otros nudos críticos serán abordados en el siguiente apartado.

5.3. Identificación y caracterización de los principales nudos críticos y vehiculizadores de políticas e iniciativas relacionadas al patrimonio agroalimentario

El diseño, la implementación y la gestión de la política en torno al patrimonio agroalimentario en Chile presenta, a juicio de los entrevistados/as, y siguiendo la bibliografía citada respecto a políticas de desarrollo rural y patrimonio, aspectos tanto positivos como negativos. Se identifican, en este apartado, los principales vehiculizadores o factores tanto políticos como técnicos, que promueven las políticas sobre patrimonio agroalimentario en Chile.

Es importante señalar que el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas están intrínsecamente relacionadas con los aspectos políticos, pues, se elaboran, ejecutan y modifican en contextos de decisiones políticas y acciones gubernamentales, reflejando prioridades, valores y objetivos de determinados sectores (Lahera, 2006). Por tanto, para este análisis es necesario identificar los vehiculizadores y nudos críticos de esta gestión, en torno a dos aspectos: político y técnico, tal como se define en la siguiente tabla:

Tabla 9. Principales vehiculizadores y nudos críticos

	Aspectos	
Vehiculizadores	Aspectos técnicos	Aspectos políticos
Nudos críticos	Aspectos técnicos	Aspectos políticos

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

5.3.1. Principales vehiculizadores

De acuerdo a lo anterior, este apartado analiza los principales vehiculizadores, o aquellos elementos de la política pública, que contribuyen a facilitar su diseño y gestión. Entre estos elementos vehiculizadores se encuentran canales, instrumentos, agentes y facilitadores, distribuidos en aspectos políticos y técnicos, tal como se ha señalado.

Tabla 10. Principales vehiculizadores para el desarrollo de políticas sobre patrimonio agroalimentario

Vehiculizadores	
Aspectos políticos	Aspectos técnicos
Orientaciones desde nivel central	Metodología SIPAM
Énfasis a nivel de gobierno	Masa crítica en los territorios

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

a) Principales vehiculizadores: Aspectos políticos

- Orientaciones desde nivel central

Se destaca desde los entrevistados la existencia de marcos orientadores que permiten dar coherencia y cierta continuidad entre administraciones. Se mencionan frecuentemente la Política Nacional de Desarrollo Rural y la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria, ambas del Ministerio de Agricultura, como marcos orientadores que buscan posicionar el tema y relevar la importancia de los patrimonios rurales y agroalimentarios, respectivamente. Un funcionario de nivel local señala al respecto: *“Un tema importante es la Política Nacional de Desarrollo Rural. Es una valoración a lo rural, ahí entra el patrimonio también. Eso es siempre un avance, no se puede decir lo contrario. Son marcos que nos permitan hacer proyectos citando estas políticas generales del país”* (Funcionario/a público, nivel local)

“Creo que la visión institucional aún se está construyendo. Los lineamientos y orientaciones de nivel central dejan mucho espacio para poder actuar ahí, pero una visión propiamente tal no hay.

El propósito es también generar lineamientos para el país, para las regiones, y avanzar” (Funcionario/a público, nivel central).

Sin embargo, respecto a marcos normativos, observan, no obstante, cierta parálisis estatal, pues, se concuerda en que no se ha avanzado lo suficiente en materia de protección y conservación del patrimonio agroalimentario en materia de leyes, que permitan regular su intervención. Esto es relevante, pues, quedaría trunco el ímpetu de avanzar en políticas públicas eficientes si no se cuenta con una ley que respalde esta intención: *“Es importante avanzar en leyes también. No todo puede ser buena voluntad, sino viene otro gobierno y lo que se escribió con la mano lo borran con el codo”* (Funcionario/a público, nivel local).

- **Énfasis del gobierno central**

Diversos entrevistados, tanto de nivel central como de nivel local, concuerdan que en la actual administración del Presidente Gabriel Boric se observa un especial énfasis en trabajar con temas como la agroecología, adaptación al cambio climático, valoración del patrimonio local y preocupación por la conservación dinámica. Este énfasis remite a lo estipulado en su programa de gobierno y lo que las instituciones más relacionadas con la temática logran trabajar, como INDAP, ODEPA y el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP): *“Es el propósito de este gobierno y se nota que hay una intención, un propósito de poder ayudar, levantar y gestionar el patrimonio agroalimentario. Desde la intención, creo que está absolutamente. Veo a las personas en ODEPA, en INDAP, en distintos servicios”* (Consultor/a internacional).

Este énfasis es visto de manera positiva, principalmente, por funcionarios de nivel local, quienes perciben un mejor escenario para el trabajo con los territorios rurales: *“En este gobierno se han ido notando ciertas diferencias. Hay algunas lucas para trabajo específico con el PRODESAL y PDTI (de INDAP); yo no sé si la orientación del programa era ese, pero cuando ves el trabajo que se hace, ahí ves que la política pública de frutas de exportación anterior no calza en estos territorios pehuenches”* (Funcionario/a público, nivel local).

Las orientaciones técnicas, emanadas a partir de una voluntad política de avanzar en materias relacionadas al patrimonio agroalimentario son fundamentales, señalan los entrevistados, para encuadrar la ejecución en los territorios. Y estas orientaciones y énfasis varían de acuerdo a la ideología del gobierno de turno, el que intenta posicionar su visión respecto a determinados temas.

b) Principales vehiculizadores: Aspectos técnicos

- **Metodología SIPAM**

La iniciativa SIPAM Chiloé, pionera en trabajar la actividad silvoagropecuaria desde un enfoque sistémico desde el Estado de Chile, es fuertemente reconocida como un ejemplo en cuanto a su metodología de trabajo, tanto en predios agrícolas como a nivel territorial. Esta metodología ha

estado fuertemente enfocada al trabajo en terreno con una perspectiva aplicada, fortaleciendo el diálogo mediante el desarrollo de metodologías innovadoras que propician relaciones cotidianas, horizontales y colaborativas, y que ayudan a construir agendas de desarrollo desde la base comunitaria (CET, 2013). De esta manera, destacan los espacios formativos, la investigación, los intercambios productor a productor, y las actividades productivas y comunitarias, como elementos fundamentales de la estrategia de intervención. Diversos entrevistas, tanto de nivel central como de nivel local, destacan la metodología SIPAM como un ejemplo a replicar, tal como ocurrió posteriormente con el Proyecto Red SIPAN.

“Se debería tener una metodología SIPAM. Es una buena metodología porque releva lo que porta cada agricultor. ¿Cómo se logra que los productores SIPAM vivan en los territorios? Para hablar de patrimonio agroalimentario, es importante que no solo se produzca, sino que lo que se produzca permita a las personas vivir en los territorios. Si no es una política trunca. Es lo productivo-cultural y lo económico; son esos dos elementos que esta metodología logra rescatar” (Funcionario/a público, nivel central).

Asimismo, señala un funcionario de nivel local, encargado de implementar la Red SIPAN en su comuna: *“[Se debe] Promover espacios de encuentro, de reencuentro, de intercambios, como lo que se hizo con las huerteras mapuche aquí con el SIPAN. Trabajar en esto es también trabajar en la gobernanza, en lo local, lo territorial. Las personas que componen una red de patrimonio”* (Funcionario/a público, nivel local). Destaca la necesidad de insertar esta metodología en una red de gobernanza local y mutisectorial, en donde el trabajo en el sistema silvoagropecuario se enlace a actividades conexas y cadenas de comercialización, pero también a otras dimensiones del patrimonio, tales como lo cultural y lo medioambiental, constituyendo así un sistema integrado en torno al patrimonio agroalimentario.

Por otro lado, se destaca, a nivel local y nacional principalmente, el hecho de contar con profesionales idóneos para el trabajo con esta metodología, pues, requiere de un perfil técnico y profesional sensibilizado respecto al tema, y con capacidad de mirar el trabajo más allá de lo estrictamente silvoagropecuario. Este implica mirar la extensión rural como un sistema integrado, tal como señala una funcionaria de nivel central: *“Si te toca un buen [extensionista] PRODESAL, claro, te va bien en este tema. Pero esto no puede ser, no puede ser azar. Es importante la selección de los profesionales... pero necesitas generar un funcionario de un nuevo tipo. Esto, más que gobernanza, es un cambio de paradigma: cómo seleccionas, cómo llegan a los territorios, cómo haces la inducción, cómo acompañas, cómo los motivas a que no solo se queden en la cuestión productiva que aprendieron en la universidad”* (Funcionario/a público, nivel central). Se trata, entonces, de una metodología que existe y se trabaja, pero aún no de manera más masiva, con el objetivo de promover y potenciar el patrimonio agroalimentario en Chile, mediante técnicas más inclusivas y el reconocimiento del conocimiento campesino como un “saber experto”.

- Participación e interés desde los territorios

El compromiso y la participación activa, tanto de las comunidades y productores como de los funcionarios de los gobiernos locales y regionales, son considerados aspectos esenciales para el fortalecimiento y promoción del patrimonio agroalimentario, así como su gestión sostenible. Entrevistados de nivel local, principalmente, funcionarios municipales, señalan que existe un fuerte compromiso en algunas comunas respecto a lo planteado por el proyecto Red SIPAN, pues, se trata de una iniciativa que les permite dar valor y reconocimiento a lo que los productores y agricultores locales han trabajado durante toda su vida, por tanto, no se trata de una política que busca cambiar prácticas y saberes, sino que busca apoyar y acompañar prácticas tradicionales mediante la innovación y el intercambio.

Tal como lo señala un funcionario municipal: *“Yo valoro mucho los programas del INDAP. El SIPAN lo valoro mucho, y lo más chistoso era explicar a los viejos que no tenían que hacer nada distinto: “usted siga haciendo lo está haciendo y eso es lo que se valora”. Eso está contra todo lo que se nos ha venido diciendo siempre como Estado chileno. Por eso es súper potente. Pero qué sigue luego de proyecto y financiamiento internacional. Ese es el desafío”*. Por otro lado, otra funcionaria municipal indica: *“En esta comuna en particular, nos damos cuenta del valor de los territorios, mientras más se escarba, más te das cuenta de que los indígenas ya hacen cosas interesantes e inteligentes. Mirar y mirar, y ver cómo se puede potenciar eso. Si el Estado puede ayudar, está bien”* (Funcionario/a público, nivel local).

Respecto a los agricultores y productores, se señala lo siguiente: *“Las comunidades sí están interesadas en trabajar en estos proyectos. Entonces, desde la muni solo se trabaja si hay voluntad. Yo creo que nosotros como municipio tratamos de que los viejos participen. Yo quiero creer que sí, porque es lo que tratamos de hacer. Pero, por otro lado, yo tampoco sé si los viejos quieren participar tanto: es una reflexión, percepción mía”* (Funcionario/a público, nivel local). Esta dualidad señalada es sentida en distintos niveles: la participación y compromiso existe, pero constantemente se debe reforzar y persistir en ellos, pues, no está dada como algo inmutable. *“Nosotros tratamos de hacer participación. Es porque el alcalde lo exige, yo lo exijo, los viejos se motivan y quieren cuidar su patrimonio, pero lo viejos están aburridos de ir a reuniones”* (Funcionario/a público, nivel local).

En definitiva, existe una buena percepción por parte de los entrevistados, funcionarios municipales, respecto a las políticas e iniciativas que buscan relevar el patrimonio agroalimentario en Chile, pues, ven en éstas un camino para valorar la identidad local, pero también una salida comercial que permita a las personas vivir en sus localidades. Esto genera compromiso y participación desde las municipalidades, e involucramiento en experiencias que llegan desde nivel central o regional, pues, es una puerta que se abre para explorar nuevas rutas de aprendizaje, trabajo y colaboración, en el entendido del patrimonio agroalimentario como sistema integrado de trabajo.

5.3.2. Principales nudos críticos

En relación a los principales nudos críticos para las políticas vinculadas al patrimonio agroalimentario en Chile, se identifican variadas problemáticas se remiten principalmente al modo de gobernanza e implementación de las políticas, cuando involucran a distintos sectores y niveles de administración, que tienen como consecuencia, entre otras, una política aún incipiente sobre patrimonio agroalimentario y escasa coordinación y articulación entre instituciones.

Asimismo, se identifican dos principales aspectos: políticos y técnicos, que influyen en el desempeño de estas políticas y que tienen consecuencias directas en los territorios en donde se implementan. Estos nudos críticos identificados son los siguientes:

Tabla 11. Principales nudos críticos para políticas sobre patrimonio agroalimentario

Nudos críticos	
Aspectos políticos	Aspectos técnicos
Discontinuidad políticas (voluntarismo)	Baja articulación y coordinación interinstitucional
Escasa priorización en el presupuesto público	Baja articulación y coordinación multinivel
Resistencias organizacionales	Insuficiente gestión y capacidades locales
	Sobreintervención de territorios

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

a) Principales nudos críticos: aspectos políticos

- Discontinuidad de políticas (voluntarismo)

El marcado cambio de la política sectorial y la estrategia de implementación por cada gobierno es uno de las principales nudos críticos identificados por los entrevistados. Se identifica la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet como el periodo en donde se comenzó a trabajar más sistemáticamente temas relacionados al patrimonio agroalimentario a nivel central, principalmente a través de las iniciativas de FIA y de INDAP; sus respectivos proyectos, la serie de libros de Patrimonio Agroalimentario y el SIPAM Chiloé, impulsaron el trabajo además con otros actores como la academia, a través de consultorías, y los gobiernos regionales, a través de la bajada más territorial. *“Destaca el segundo gobierno Bachelet (2014-2018), en donde el FIA hizo aportes importantes, como la valorización del patrimonio silvoagropecuario (proyectos con universidades y regiones). Lo que hizo el FIA fue un primer empujón para impulsar el tema, y generó unos documentos, catálogos, para distintas zonas de Chile, sobre el patrimonio*

agroalimentario de cada una de éstas. Esto lamentablemente no continuó con el cambio de Gobierno. Pero dejó la semillita instalada” (Académico/a, nivel central).

La discontinuidad de las políticas y programas, en este caso, refiere a la interrupción de políticas adoptadas por el gobierno. Esta alternancia política supone cambios en la priorización de ciertos temas y proyectos haciendo que su realización dependa en gran medida del voluntarismos de cada sector político. Asimismo, esta discontinuidad puede implicar una falta de coherencia en el diseño e implementación de políticas públicas, generando, a su vez, no solo falta de planificación a mediano/largo plazo, sino también desconfianza en las comunidades y territorios más rezagados, que coincide con el sector AFCI. Tal como señala una funcionaria pública, de nivel regional: *“Hay un problema estructural: y es que se piensa todo el Estado cada cuatro años, esto es muy cortoplacista. Además, a veces se piensa más en la nota en la prensa de la autoridad que en cómo se conserva realmente la biodiversidad. Queremos potenciar el patrimonio agroalimentario, no solo en el territorio rural, sino también en las ciudades, en donde se vea la importancia de por qué hay que conservarlo. Pero no es continuo y genera malestar”* (Funcionario/a público, nivel regional). Este voluntarismo asociado a una escasa planificación a largo plazo contribuye a poner en riesgo lo que se avanza en materia de políticas públicas, y con ello genera que las decisiones se tomen de manera reactiva en lugar de estratégica.

- **Escasa priorización en el presupuesto público**

La limitada asignación presupuestaria para políticas de patrimonio, y más específicamente relacionadas al patrimonio agroalimentario, es sentida especialmente por los actores de nivel local, quienes consideran que existe poca priorización de esta materia en el presupuesto nacional. En general, se compara el nivel de inversión estatal en el sector de mediana y gran agricultura, en contraposición con la inversión en la pequeña agricultura: *“Pero si revisas cuántas platas hay ahí [en la agroindustria], dices mira, qué interesante, en forma de política permanente. Pero la asignación presupuestaria es baja para este tema [patrimonio agroalimentario]. Como me dice el senador Huenchumilla, “anda a la glosa; en la glosa está el presupuesto y la importancia de las políticas públicas”. Si uno revisa eso y cómo varía... Ese gráfico sería bonito de ver: cómo unos aumentan y otros bajan o varían. Ahí hay que meterle mano y jugar con el Excel”* (Funcionario/a público, nivel local).

Esto es igualmente observado por actores desde el MINCAP, quienes señalan que durante los últimos años no han trabajado particularmente el tema del patrimonio culinario, alimentario (o agroalimentario)¹², debido a que no existe presupuesto para aquello: *“Actualmente no tenemos agenda en el tema, por tanto, tampoco nos relacionamos con otros actores mucho para temas de patrimonio agroalimentario o culinario. Ese es un desafío, de volver a trabajarlo, con una agenda y con un presupuesto”* (Funcionario/a público, nivel central).

¹² Algunos entrevistados/as se refieren a estos patrimonios de manera indistinta, y esto en conformidad a lo expresado en el Marco Conceptual de la presente investigación, en donde se señala que no existe una definición establecida, lo que permite la polisemia del término “patrimonio agroalimentario”.

Para los entrevistados es crucial generar conciencia sobre la importancia del patrimonio agroalimentario para el desarrollo sostenible, las dietas saludables y la preservación de las identidades locales, entre otros. Se hace necesario demostrar cómo la inversión en estas materias puede tener beneficios no solo económicos, sino también sociales, ambientales y a nivel territorial. Tal como señala un/a funcionario/a municipal: *“Como los temas de patrimonio no son relevantes, no hay recursos asociados. Por ejemplo, en temas de seguridad nadie se cuestiona por qué se colocan tantos recursos en la compra de mantención de tanques... Los temas de patrimonio no son vistos como la agenda de seguridad, por ejemplo, pese a que es seguridad alimentaria: dar acceso a comida de calidad. No se inyectan recursos para hacer circuitos cortos, por ejemplo, compras públicas, semilla local, el trabajo con las señoras. Entonces, no es política pública nacional. Es lamentable, pero no es algo estratégico. Nos podemos llenar la boca de patrimonio, pero al INDAP le han sacado un poco menos de la mitad del presupuesto, el que baja directo a las comunidades”* (Funcionario/a público, nivel local).

- **Resistencias organizacionales**

Entrevistados, tanto de nivel local como nacional, mencionan que existen ciertas resistencias a las formas de trabajo que implica adoptar un enfoque sistémico sobre el patrimonio agroalimentario. La falta de comunicación arriba-abajo y entre sectores, junto con aspectos más políticos relacionados a los juegos de poder entre actores y/o instituciones, pueden generar oposición o rechazo en los trabajadores de servicios o instituciones, tal como señala un funcionario de nivel local: *“En la región debe haber unos 150 colegas que no te van a hacer caso a una política pública si no les calza, por mucho que te obliguen con los planes de trabajo, porque algo no te cuadra. No se puede imponer cosas a la fuerza, debe ser conversado”* (Funcionario/a público, nivel local). Esta resistencia se puede deber a la falta de participación y comunicación, es decir, cuando las personas encargadas de la implementación no se sienten involucradas en el proceso de toma de decisiones, diseño y ejecución de las políticas, lo que puede dar lugar a la percepción de que éstas se imponen desde el nivel central sin considerar las preocupaciones, experiencias y perspectivas de los territorios.

Por otro lado, estas resistencias también se relacionan a cómo se perciben los beneficios o intereses personales, reflejados en los intereses institucionales. Entrevistados mencionan casos puntuales en donde observan que nuevos programas o iniciativas son cooptados por ciertas personas, representantes de instituciones, poniendo ya sea a la persona o institución por sobre el bien mayor que propone el objetivo del programa o iniciativa en cuestión. Este juego de egos políticos-profesionales amenaza los intereses de la política pública, puesto que pone en riesgo el interés y compromiso de los ejecutores de políticas, en los territorios. *“lo que yo ceo con la Subsecretaría y las SEREMIs en los territorios, es que el gobierno regional tiene una mirada, pero no se conoce por los otros, no conversan. Cada SEREMI tiene su punto de vista y es voluntad; tienen la visión de vincularse con el GORE, pero como que no quieren que se lleven su proyecto, no se les invita,*

no se les hace partícipes porque hay desconfianza, hay resistencia a este trabajo conjunto. Esto también pasa a nivel central. Eso desmotiva” (Funcionario/a público, nivel regional).

En relación a lo anterior, algunos entrevistados señalan que existe poco espacio para la consulta y la participación ciudadana, que, en general, las políticas llegan listas desde nivel central, sin consultar lo suficiente a quienes estarán directamente involucrados en su implementación. Esta falta de participación en la toma de decisiones puede llevar a una desconexión y resistencia al trabajo intra e intersectorial.

b) Principales nudos críticos: aspectos técnicos

- Baja articulación y coordinación interinstitucional

La baja articulación y coordinación interinstitucional es señalada como uno de los principales nudos críticos identificados en esta investigación. Este nudo crítico, obstaculizador de toda política de carácter territorial, es tal como debiese ser abordado el patrimonio agroalimentario, según la mayoría de los entrevistados/as, puesto que puede tener impactos significativos en la implementación de las políticas: *“Pero en la práctica, es complejo llevar ese propósito [el enfoque territorial del patrimonio agroalimentario], desde lo comunicacional y la articulación entre instituciones. Hay desarticulación entre instituciones y se duplican procesos y se sobre interviene, se pierde energía frente a la posibilidad de hacer algo en bloque como gobierno”* (Consultor/a internacional).

Esta falta de coordinación entre instituciones y sectores, no solo se sufre a nivel central, como lo es expresado por el consultor internacional, sino también a nivel regional y local, pues, se trata de un desafío y nudo crítico común a toda la arquitectura institucional del Estado. Pese a los esfuerzos, se sigue observando como compleja su superación: *“El SIPAN es un esfuerzo por trabajar de manera conjunta, comprender el todo. Pero cuesta mucho esa bajada en las municipalidades, cuando viene de arriba, que todos los servicios trabajan de manera separada, sin comunicación entre sí. Aquí también replicamos ese sectarismo, quizás un poco menos, pero igual”* (Funcionario/a público, nivel local). Este punto es interesante, puesto que muchas veces la interrogante sobre por qué fallan los programas estatales pone de manifiesto los límites de la centralización: se cuestiona la supuesta fácil y subordinada articulación de los gobiernos centrales y locales, cuando la realidad evidencia que esto no es así del todo, pues, se deja fuera las especificidades de los contextos locales (Martínez Nogueira, 2007).

En general, aunque no todos los entrevistados, se señala que las políticas sobre patrimonio agroalimentario deberían liderarse desde el Ministerio de Agricultura, pues, si se habla de “sistema silvoagropecuario” como principal motor de este patrimonio, suena lógico que su gestión resida en dicho ministerio, principalmente en el INDAP. Sin embargo, la demanda sostenida es que esto no puede ser un trabajo de un solo ministerio, sino que debe ser integrado y conversado con otros. Aquí, por ejemplo, destaca el trabajo en coherencia con los gobiernos regionales, quienes, como

actores regionales, tienen mucho que aportar tanto en definiciones estratégicas como presupuestarias.

En este mismo sentido, el trabajo del Ministerio de las Culturas es significativo en cuanto a materias de patrimonio, y debería acompañar y orientar el trabajo del MINAGRI, según señala también un funcionario/a de nivel local: *“Este tema [SIPAN y el patrimonio agroalimentario] debería trabajarlo el INDAP, obviamente. Pero con asistencia de culturas, de medioambiente, de salud. No es solo el INDAP, que sabe mucho de esto, pero queda corto porque se necesita un enfoque más amplio. Si no, se tiene que capacitar a los funcionarios de INDAP en esto, que es mucho más que la agricultura, o encadenarlo con otros programas o ciclos de programas”* (Funcionario/a público, nivel local). *“El propósito está sesgado hacia el Ministerio de Agricultura. Cuando hablamos de patrimonio y vemos experiencias internacionales como el SIPAM en otros países, vimos que esos SIPAM muchas veces no venían del MINAGRI. Y que se acompañaban de una mirada patrimonial, con el ministerio de culturas, o como se llame en otros países”* (Consultor/a internacional)

Por otro lado, otro tema relacionado a la falta de coordinación y articulación tiene que ver con cómo cada institución y ministerio es capaz de enfocarse en realizar programas de acuerdo a sus respectivas misiones institucionales, sin perder su foco, pero, al mismo tiempo, logrando coordinarse con otros para encadenar, por un lado, y escalar, por otro, distintas iniciativas relacionadas: *“Algo que se podría considerar es generar proyectos más largos que acompañen en distintas etapas del trabajo con los sistemas y productos agroalimentarios; que no sean esfuerzos separados y cortos, sino de más largo aliento. Que esto permita que pueda llegar a ser un Sello de Origen, por ejemplo. Pero un sello que sea sostenido, y no como el que el consumidor no conoce y, entonces, los productores ya no saben qué hacer con el producto o el sello, y quedan tirados”* (Académico/a, nivel central). De este modo, se evitaría la ineficiencia en la utilización de recursos públicos, pues, se evitaría la duplicidad de iniciativas y el desconocimiento y falta de comunicaciones mutuas; y, además, se podría contribuir a una mejor coherencia y consistencia de las políticas. La falta de coordinación, y dificultad de generar programas de inicio, en una institución, para pasar a programas más avanzados, en otras, genera políticas generales fragmentadas y desconectadas entre sí, exponiendo la falta de planificación integrada y a largo plazo.

Asimismo, lo anterior implica identificar y establecer mecanismos de coordinación efectivos, promover la comunicación y transparencia de la misma y generar entre todos estructuras que posibiliten la colaboración interinstitucional para la implementación de políticas de patrimonio agroalimentario: *“Pero queda en deuda con difundir más, sensibilizar más, valorizar más. Antes de sensibilizar, hay que reconocer cuáles son las prácticas, el patrimonio. Primero, hay que conocer, describir, caracterizar; luego, se difunde, se valoriza; y después se sensibiliza, se busca la reproducción. No es como ya esto es, cuidémoslo, que quede ahí”, como una conservación estática. No. Es conservación dinámica”* (Funcionario/a público, nivel central).

- **Baja articulación y coordinación multinivel**

La baja articulación y coordinación multinivel en el contexto de políticas con enfoque integrado, como lo que requieren las políticas sobre patrimonio agroalimentario, afectan significativamente la efectividad, coherencia y planificación de éstas. Los entrevistados, de manera transversal a sus niveles de gobernanza, señalan que la escasa coordinación multinivel es uno de los principales nudos críticos para la consecución de políticas exitosas.

Así lo señalan los entrevistados: *“Los principales desafíos es hacer el esfuerzo de la articulación intersectorial, dentro y fuera. Pero también lograr llevar los elementos de la participación local y regional en la creación de políticas y programas”* (Consultor/a internacional).

“Chile sigue siendo un país muy centralista y las políticas bajan desde Santiago, y muchas veces no están necesariamente en conversación con lo que requieren las regiones, o lo que se siente, desde la emoción misma. Hay una separación importante” (Funcionario/a público, nivel regional).

“Mi visión es que hay muchos servicios que están instalados a niveles regionales o provinciales, pero que definitivamente tienen que bajar a nivel más local. La labor de los municipios es dar pertinencia a las cosas que se diseñan en el centro, dar coherencia territorial, porque no responden a las particularidades de los territorios. Al menos en ese aspecto, en la propuesta pasada de Constitución, había cosas bien rescatables. Lo otro es discutible, pero en materia de autonomías territoriales indígenas se traducía en estructuras de gestión pública, del Estado que se hicieran cargo de los territorios. Era una muy interesante propuesta, porque establecía una base de gestión que no dependía de programas, que promovía herramientas de gestión, en estudios diagnósticos, instalación de capacidades y procesos que el Estado pudiera hacerse cargo de verdad, como en territorios como Alto Biobío” (Funcionario/a público, nivel local).

Estas citas son relevantes, puesto que dan cuenta del elevado centralismo que se experimenta en la administración pública en nuestro país. Este centralismo es un enfoque en donde las decisiones se concentran en el nivel central de gobierno, lo que puede resultar en políticas homogéneas diseñadas en el nivel central, sin considerar la diversidad y necesidades de las regiones y comunas, y más específicamente, los territorios rurales. A diferencia de lo que propone un enfoque territorial con gobernanza multinivel, que implica la participación y coordinación para la implementación de decisiones y políticas públicas.

Se evidencia, además, la ininteligible participación e involucramiento de los gobiernos regionales en materias de patrimonio agroalimentario, pues, son escasamente nombrados como diseñadores o implementadores, pero sumamente sentidos en cuanto el rol que les corresponde en un contexto de descentralización. Esta participación de los gobiernos regionales se sabe relevante, sin embargo, no encuentra su realización de manera amplia y reconocida, tal como señala un consultor internacional: *“Sobre los gobiernos regionales: creo que todavía los funcionarios de los gore no se dan cuenta de la importancia en cuanto a gestión y recursos que van a tener con esta nueva ley*

de descentralización. Tienen un potencial enorme de hacerse cargo por los múltiples convenios que pueden realizar con los servicios públicos” (Consultor/a internacional).

- Insuficiente gestión y capacidades regionales y locales

La implementación de proyectos y programas requiere de estructuras políticas o instancias de cooperación entre los distintos sectores: público, privados y sociedad civil; en este sentido, fortalecer las estructuras técnicas y las capacidades locales en el sector público es fundamental para la formulación, gestión y ejecución de los programas e iniciativas sobre patrimonio agroalimentario. Diversos actores de los distintos niveles de gobernanza señalan la necesidad y urgencia de desarrollar capacidades en los municipios y los gobiernos regionales que les permitan trascender de las tradicionales competencias para asumir un rol de promotores del desarrollo integral y la dinamización de sus territorios.

“Las municipalidades son un actor súper clave, pero hay que estar constantemente con ellos en cursos y talleres. No todos están al tanto de los conceptos; hay algunos municipios que son más pro, otros que no, pero porque tienen todo mezclado: departamento de culturas y deportes, por ejemplo. No hay una línea muy específica. Nosotros nos contactamos con ellos, por temas de traslado, logísticos, pero hasta ahí no más” (Funcionario/a público, nivel central).

Los gobiernos locales y regionales son los que tienen mayor claridad de lo que ocurre en los territorios, sin embargo, también es importante el fortalecimiento de las capacidades en torno a la importancia de la agroecología y el patrimonio agroalimentario, como Putre, Melipeuco, pero se debe fortalecer. Co-gestión con participación de todos. O buscar un flujo en donde la voz de ellos permee en nivel central” (Consultor/a internacional).

En general, se señala que el abordaje de nuevas temáticas como la agroecología y el patrimonio o temas identitarios, no encuentran una estructura municipal o en los gobiernos regionales que los sostenga, y les dé institucionalidad y coherencia en relación al resto de las políticas locales. Se requiere del fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y también de la voluntad regional y comunal para crear estructuras pertinentes a la relevancia del problema público a abordar, y que permita las tareas de planificar, programar, generar alianzas y coordinar, entre tantas otras: *“Se necesita el fortalecimiento de capacidades de funcionarios, a nivel de gove, servicios públicos y gobiernos locales. Por ejemplo, si un funcionario evalúa los proyectos, y no está sensibilizado en torno a estos temas, su evaluación va a descartar el fomento al patrimonio agrícola. Desde ahí la importancia de poder fortalecer capacidades de los equipos” (Consultor/a internacional).*

Comenzar proyectos nuevos desde nivel central en territorios locales requiere de una alta necesidad de preparación de los actores locales; iniciativas de capacitación, asistencia técnica, grupos de aprendizaje e intercambio, por nombrar algunos, deben ser actividades que acompañen la bajada de las políticas a los territorios, como estrategia transversal a todo el proceso de implementación.

En este sentido, se señala que toda actividad que se implante en niveles locales debe estar acompañada de iniciativas que permitan desarrollar capacidades y competencias para su sostenibilidad: *“Se requiere de personas, profesionales que trabajen este tema. No solamente inversiones, sino gestión pública: personas que se dediquen a la gestión de recursos, articulaciones y trabajo con comunidades. Eso debe estar contemplado en el diseño de las políticas nacionales”* (Funcionario/a público, nivel central); *“Creo que faltan capacidades de funcionarios y GOREs, en la mirada de patrimonio agrícola. Quizás algunos GOREs la tienen, porque llevan muchos años, como el GORE de Los Lagos por el tema SIPAM Chiloé, que ha permeado. Pero, por ejemplo, La Araucanía o Tarapacá, creo que hay que fortalecer mucho las capacidades en ese aspecto, y los proyectos no lo contemplan”* (Consultor/a internacional).

Es importante agregar que los entrevistados afirman que el fomento de la gestión y las capacidades locales no solo contribuye a un mejor tratamiento de las políticas de patrimonio agroalimentario, en tanto la conciben como un tipo de política con carácter territorial, que promueve el desarrollo de los territorios rurales, sino también fortalece la participación ciudadana y la capacidad de adaptación a los desafíos emergentes, involucrando a las comunidades locales en la toma de decisiones e implementación de proyectos, pues, los territorios con mejor gestión local podrían ser más resilientes crisis o desafíos, buscando soluciones más pertinentes: *“Los municipios sabemos que tenemos que fortalecernos, solo así podemos gestionar mejor nuestros problemas, con la comunidad, pero siempre en contacto con nivel central, y los servicios regionales y gobierno regional, no solos, claro”* (Funcionario/a público, nivel local).

- **Sobreintervención de los territorios**

La sobreintervención en los territorios es observada como un nudo crítico relevante en la implementación de políticas sobre patrimonio agroalimentario; se señala que tiene consecuencias negativas en los territorios, y que se relacionan a otros nudos críticos, tales como la ineficiencia en el uso de recursos públicos, la confusión en la implementación de políticas y la ausencia de una planificación a mediano y largo plazo: *“Muchas herramientas están en los niveles intermedios, por eso es tan necesario los procesos de descentralización, el traspaso de competencias de los gobiernos regionales, pero las regiones también sufren centralismo respecto a las comunas. Se da en la interna también, y eso genera desconexión: aquí en Lonquimay hay comunidades que están sobreintervenidas. Llegan recursos y bajan proyectos de distintos ministerios, servicios, pero no conversan. Genera una doble o triple carga para los equipos municipales porque necesitan contraparte para cada uno de ellos, y somos las mismas personas en el municipio”* (Funcionario/a público, nivel local).

Tal como se ha expresado en líneas anteriores, la rigidez institucional dificulta la adaptación y ajuste de los programas e iniciativas existentes, contribuyendo a que cada institución actúe bajo sus propias lógicas, y apenas en contacto con otras, aunque trabajen temas similares. Esto se da muy principalmente cuando se trata de comunidades indígenas, pues, esta focalización se expresa en que existe una priorización en ciertas instituciones al trabajo con ellas: *“A veces hay una*

sobreintervención, coincidentemente en territorios indígenas y es porque cada vez hay más entusiasmo o interés en trabajar con los pueblos indígenas, principalmente mapuche. Pero esto cansa, por ejemplo, un agricultor tiene que dar comida a su ganado, tiene que regar, que sembrar, entonces, no tiene tiempo para la reunión” (Funcionario/a público, nivel regional).

En síntesis, a lo largo del presente apartado, se analizaron los aspectos políticos y técnicos que permiten, por un lado, facilitar y, por otro, obstaculizar el diseño, gestión e implementación de políticas vinculadas al patrimonio agroalimentario. Para fortalecer y mejorar la efectividad de las políticas territoriales (Boza & cortes, 2017; Fundación para la Superación de la Pobreza, 2022), como lo son las políticas de patrimonio agroalimentario, en donde convergen una diversidad de actores, visiones, recursos y capitales, es crucial reconocer quiénes intervienen y cómo en los territorios, además de adoptar un enfoque participativo, fortalecer las capacidades y recursos locales, y garantizar la articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados, entre otros elementos, que se verán en el siguiente apartado de recomendaciones de política pública para fortalecer la promoción y fomento del patrimonio agroalimentario en Chile.

5.4.Recomendaciones

A partir de lo expuesto a lo largo de esta investigación es posible establecer una serie de recomendaciones a las políticas públicas para contribuir al fortalecimiento, promoción y fomento del patrimonio agroalimentario, comenzando, en primer lugar, por la necesidad de *avanzar hacia una definición de patrimonio agroalimentario*, para posteriormente poner el foco de atención en el *fortalecimiento de mecanismos más sólidos de gobernanza y gestión* de las mismas, ambas íntimamente relacionadas entre sí. Se describen a continuación.

5.4.1. Avanzar hacia una definición de patrimonio agroalimentario

En relación a este primer grupo de recomendaciones, a saber, *avanzar hacia una definición de patrimonio agroalimentario*, se recomienda lo siguiente:

- Primeramente, es necesario reconocer que el Estado de Chile no cuenta actualmente con una definición de patrimonio agroalimentario consensuada entre los distintos actores políticos y técnicos, por tanto, *establecer una definición de patrimonio agroalimentario es un primer paso relevante que permite posicionar este tema en la agenda de políticas públicas, destacando la importancia de la AFC y el desarrollo de los territorios rurales*, en interacción constante. Esto permite, además, generar mensajes claros y objetivos medibles en torno a su gestión.
- Es relevante *reconocer y poner de manifiesto que el principal actor portador del patrimonio agroalimentario es la Agricultura Familiar*. Este segmento habita principalmente en las zonas rurales del país y posee niveles de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional superiores a los habitantes de zonas urbanas (CASEN, 2023),

por tanto, se trata de un segmento más vulnerable que debe ser apoyado con políticas desde el Estado.

- Es importante *repensar, además, las relaciones económicas del segmento de la AFC*, permitiendo el reconocimiento de la Agricultura Familiar en la construcción de sistemas alimentarios más resilientes, basados en los mercados locales. Esto contribuye a la discusión en torno a la construcción de relaciones de producción, distribución, consumo y financiación basadas en la justicia, la cooperación, la reciprocidad y la ayuda mutua.
- Asimismo, se requiere *construir sistemas agroalimentarios sostenibles y resilientes, que involucren tanto a territorio rurales como a los urbanos*, a los productores, como a los intermediarios y los consumidores finales. Gestionar los sistemas agroalimentarios con un enfoque territorial constituye una oportunidad para fomentar la producción local y asegurar una mejor distribución del acceso a los alimentos en las ciudades, así como para la sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales.
- Es relevante *poner en valor las cocinas tradicionales*, a través de la promoción y preservación de recetas y técnicas culinarias tradicionales, esto junto con la organización de eventos, fiestas y celebraciones que destaquen la cocina e identidad locales.
- Todo lo anterior se debe reforzar junto al *fortalecimiento de los actores territoriales y coaliciones sociales*. Se recomienda fortalecer la asociación y generación de grupos y actores interesados en la promoción y fomento del patrimonio agroalimentario, para ejercer presión a favor del cambio institucional para favorecer su priorización en la agenda política e institucional. Esto implica además el empoderamiento de los actores más desfavorecidos o excluidos.

5.4.2. Fortalecer los mecanismos de gobernanza y gestión del patrimonio agroalimentario

En relación al segundo grupo de recomendaciones, a saber, *avanzar hacia el fortalecimiento de mecanismos más sólidos de gobernanza y gestión del patrimonio agroalimentario*, es posible señalar lo siguiente:

- Colaborar entre distintas instituciones y sectores no es tarea fácil para los gobiernos. La existencia de desconfianza en las capacidades y del grado de compromiso de los demás actores, de resistencias organizacionales, de prácticas clientelares y de corrupción es un factor que desmotiva la voluntad de las instituciones a colaborar proactivamente, por tanto, se recomienda que la *gestión y colaboración intersectorial sea promovida en todos los niveles de gobernanza: nacional, regional y local*. De hecho, en las entrevistas a actores claves es posible advertir que la colaboración entre distintos actores se da de manera más favorable a nivel local.
- Para superar la pobreza del segmento AFC, en su sentido amplio y multidimensional, es imprescindible *rediseñar parte importante de la arquitectura de las políticas públicas y sociales, identificando aquello que se ha hecho bien y restituyendo aquello que ha provocado fracturas y brechas sociales*. En este sentido, se debe apuntar al desarrollo de

procesos, políticas y programas sistemáticos que favorezcan la inclusión y la cohesión social de las comunidades y territorios.

- Es imprescindible *fortalecer las capacidades locales y regionales* para la gestión del patrimonio agroalimentario, pues, no solo se protege con ello la diversidad cultural y ambiental, sino también se contribuye al desarrollo sostenible y la seguridad y soberanía alimentarias, aumentan la resiliencia de las comunidades y actores locales y regionales frente a los desafíos actuales.
- En los programas de extensión rural, *potenciar la existencia y funcionamiento de redes basadas en la confianza y en elementos culturales e identidad territorial, a través de la incorporación de los “maestros locales”*; esto facilita el aprendizaje colectivo, fundamental para la amplia difusión del progreso técnico y la competitividad.
- *Robustecer y modernizar los programas de asistencia técnica, inversiones y créditos dirigidos a la Agricultura Familiar*, promoviendo un modelo de extensión rural moderno, incorporando conocimientos locales, pero también en constante interacción con las nuevas tecnologías y facilitación de acceso a los mercados.
- *Posicionar el patrimonio agroalimentario a nivel político permite priorizar y valorar este tema, tanto a nivel de contenidos, pero también en materia de inversión pública.* El patrimonio agroalimentario se robustece cuando también se robuste el medio rural en el cual se desenvuelve, por tanto, es necesario realizar inversiones estratégicas en caminos rurales, servicios públicos, equipamientos, entre otros.
- Parte fundamental de las políticas de patrimonio agroalimentario tiene que ver con su promoción y difusión, en los distintos niveles y sectores de gobernanza. Es relevante *incorporar el patrimonio agroalimentario en los programas educativos, tanto en la enseñanza escolar como universitaria*, para sensibilizar a la población sobre su importancia, esto permite que generaciones más jóvenes conozcan y aprecien su entorno y territorio.
- *En trabajo junto a la academia, organismos internacionales y universidades, fomentar la investigación y desarrollo en torno al patrimonio agroalimentario.* Para ello se debe invertir en investigación para mejorar la productividades y sostenibilidad de las prácticas silvoagropecuarias tradicionales, y desarrollar técnicas innovadoras para complementar y fortalecer las prácticas tradicionales.
- *En trabajo junto al sector privado y gobiernos locales, fomentar la generación de actividades turísticas centradas en la gastronomía*, para apoyar la visibilización de formas de producción, productos y productores locales. Esto permite contribuir a apoyar la economía local y con ello el reconocimiento de determinados territorios, además de facilitar la colaboración entre los distintos actores.

6. Conclusiones

El elemento central del marco analítico de esta investigación fueron las políticas públicas y actores relacionadas a la promoción, fortalecimiento y fomento del patrimonio agroalimentario en Chile. De tal modo, el punto de partida del análisis fue la identificación de las políticas públicas que, a lo largo de los últimos años¹³, se han propuesto relevar el patrimonio agroalimentario, y vinculadas a distintos actores, visiones e instrumentos.

En consecuencia, con el análisis de las entrevistas y la revisión de documentos institucionales se identifican y construyen cuatro dilemas que enmarcan y disputan las políticas de patrimonio agroalimentario, describiendo la problemática de su abordaje en Chile. Estos cuatro dilemas de políticas públicas, más que cerrar el debate lo abren hacia nuevas exploraciones, y se agrupan en dos principales ejes: por un lado, la aún difusa definición de patrimonio agroalimentario; y, por otro, los mecanismos institucionales para su gestión y gobernanza.

Tabla 12. Dilemas para el abordaje de las políticas sobre patrimonio agroalimentario

Definición de patrimonio agroalimentario	Dilema mercado / identidad
	Dilema soberanía alimentaria / seguridad alimentaria
Mecanismos institucionales	Dilema políticas <i>top-down</i> / políticas <i>bottom-up</i>
	Dilema gestión política / gestión técnica

Fuente: elaboración propia en base al análisis de la información.

6.1. Hacia una definición de patrimonio agroalimentario

La noción de patrimonio ya no solo hace referencia a monumentos o edificios con significación histórica, sino que se ha convertido en una herramienta que puede servir para mucho más, lo que muchas veces confunde y hace que pierda su contenido y significado (Aguilera, 2019). En consecuencia, ocurre lo mismo con lo que se puede o no circunscribir al espacio de “patrimonio agroalimentario”.

Según se ha visto a lo largo de esta investigación, el concepto de “patrimonio agroalimentario” no existe como tal en ninguna normativa, programa, resolución o política pública del Estado chileno, lo que da pie a que existan múltiples acepciones y comprensiones sobre el concepto. Esta polisemia del concepto genera dificultades prácticas en los diálogos en donde se habla de él -en planes,

¹³ Existe consenso entre los entrevistados/as en señalar que el tema de patrimonio agroalimentario comenzó a difundirse a partir del primer gobierno de la entonces Presidenta Michelle Bachelet, a partir del año 2006, específicamente con la Serie de libros sobre Patrimonio Alimentario, junto, además y posteriormente, el piloto de SIPAM Chiloé en la región de Los Lagos, a partir del año 2012, con el entonces Presidente Sebastián Piñera.

programas, discursos, entre otros. En consecuencia, este tratamiento indiferenciado del concepto de patrimonio agroalimentario ha contribuido a dificultar el reconocimiento y preservación de los bienes agrarios, tanto naturales como culturales, materiales como inmateriales, y con ello las dimensiones social, medioambiental, cultural, económica y alimenticia que tiene la agricultura en la actualidad (Castillo, 2015).

Lo anterior dificulta enormemente la formulación e implementación efectiva de políticas relacionadas con el fortalecimiento, fomento y gestión del patrimonio. Esto contribuye a generar ambigüedad en los objetivos de las políticas, sesgos en cuanto a la identificación y selección de lo que se entiende por patrimonio, conflictos entre las visiones economicistas del patrimonio versus las visiones más integradoras y sistémicas, y también, por supuesto, fragmentación y duplicidad de los recursos, capacidades y esfuerzos institucionales.

6.1.1. Dilema mercado / identidad

En este sentido, abordar el patrimonio agroalimentario, desde las políticas públicas, exige reconocer el *dilema mercado versus identidad*, puesto que esta dualidad remite a la tecnificación del patrimonio: ¿son las personas, en este caso, la Agricultura Familiar, la que debe mejorar su conocimiento técnico para vender más y acorde a las exigencias del mercado? O bien ¿es el Estado quien debe generar la sensibilización sobre “lo patrimonial” y aportar a la defensa de saberes culturales, en procesos institucionales?

El concepto “patrimonio agroalimentario” también puede ser apropiado por procesos de mercantilización, exclusión social y globalización. Tal como lo señala Aguilera (2019), la pregunta es para quién patrimonializamos, poniendo en tensión lo tradicional versus lo moderno, gourmet y gentrificado, que finalmente se desvincula del origen y los significados de los alimentos. Esta discusión se relaciona también a la cuestión *objeto / sistema*, en donde el objeto podría ser representado por el mercado, a través de la obtención de un sello o reconocimiento, por ejemplo; y el sistema podría ser representado por la identidad, en un sentido amplio, permitiendo comprender cómo los agricultores familiares pueden promover sus producciones y conocimientos, a fin de construir patrimonios que no respondan solamente a una lógica mercantil.

El proceso de selección de lo que merece ser valorado puede ser problemático, debido al perfil de quienes deciden y por los criterios de selección mismos, llevando a una reinterpretación de lo “ancestral” o “tradicional”, o a conflictos entre comunidades a causa de la identificación de lo que es patrimonial y que no. Además, se evidencia que las orientaciones productivistas predominan en las estrategias económicas de los programas e iniciativas estudiadas, lo que se pone de manifiesto en la relación existente entre patrimonio agroalimentario, turismo y economía local. Sin su dimensión económica, los países y gobiernos no se interesan por el patrimonio cultural: “la patrimonialización de una cocina o de un alimento a nivel regional, nacional o internacional, cuando es promovida por los gobiernos, busca el desarrollo económico” (Rebai, 2021, p. 17).

La comprensión de patrimonio agroalimentario como un sistema integrado, y no un producto cosificado permite la valorización de los recursos como estrategias económicas y saberes a nivel local, centrando la mirada tanto a nivel de comunidades locales como de país, puesto que aborda al territorio como un conjunto de espacios de desarrollo, entendiendo que los procesos endógenos interactúan constantemente con otros y negocian espacios simbólicos, económicos y de representación con entornos nacionales (Rebai, 2021).

6.1.2. Dilema soberanía alimentaria / seguridad alimentaria

Por otro lado, la discusión de los actores propone un concepto de patrimonio agroalimentario como herencia, como algo que se debe cuidar y promover, y que intercepta con otras discusiones políticas sobre soberanía alimentaria y el derecho a una alimentación saludable con diversidad productiva. En consecuencia, aparece un segundo dilema en análisis, mucho más político, el *dilema soberanía versus seguridad alimentaria*.

La definición de patrimonio agroalimentario en una era globalizada, con sus difusiones, variaciones y reinterpretaciones se hace urgente y necesaria, pues, la cuestión sobre cómo promover la reflexión sobre el significado y el alcance de la noción de patrimonio agroalimentario en Chile se da en un contexto globalizado, en donde los precios de los alimentos aumentan y amenazan fuertemente la homogeneización de las dietas alimenticias (FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF, 2023), junto también a otros fenómenos como el aumento de la pobreza rural por sobre la urbana (CASEN, 2023), y la pérdida de superficies para el desarrollo de la actividad silvoagropecuaria, así como la pérdida de agrobiodiversidad en muchas regiones, en tanto que la contaminación de cultivos y del medioambiente ha aumentado significativamente (Centro de Políticas Públicas UC, 2019).

En este contexto, estudios académicos y propuestas políticas, desde distintos sectores se han centrado en principalmente dos corrientes: por un lado, en el tema de la soberanía alimentaria, por un lado; y en el derecho a una alimentación saludable y a favor de una mejor valorización de la diversidad de las producciones locales, por otro, lo que da cuenta de la complejidad de su abordaje, pues, el enfoque cambia según cambia quién lo enuncia (qué gobierno), y los objetivos que se persiguen.

La soberanía alimentaria es el derecho soberano de los pueblos a definir sus políticas y prácticas alimentarias y se basa en la organización de los territorios y comunidades rurales, por tanto, la producción local, así como la producción familiar y campesina son relevantes y protagonistas. Esta mirada se contrapone, en muchos sentidos, a la de seguridad alimentaria más estricta y productivista a partir de los agronegocios. En suma, mientras que la seguridad alimentaria se centra en garantizar el acceso a alimentos nutritivos y de calidad, la soberanía alimentaria destaca la importancia de que las comunidades tengan mayor control sobre sus sistemas alimentarios, la producción y distribución de alimentos.

Sin embargo, es necesario señalar que la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria (ODEPA, 2022) busca avanzar hacia la conciliación de ambos términos, señalando que la soberanía alimentaria refuerza el concepto de la seguridad alimentaria, y es un compromiso del Estado el orientar su accionar hacia el fortalecimiento del sistema alimentario; “este proceso debe involucrar la educación, con el fin de avanzar en un cambio de paradigma productivo y cultural que promueva una alimentación saludable y fomente la valoración de nuestros alimentos” (Íbidem, p. 6).

6.2. Mecanismos institucionales para la gestión y gobernanza

6.2.1. Dilema políticas *top-down* / políticas *bottom-up*

Abordar el patrimonio agroalimentario desde las políticas públicas, exige re pensar el modo en que diseñamos e implementamos las políticas, y, asimismo, la articulación entre los patrimonios agroalimentarios y el desarrollo de los territorios. El *dilema de las políticas top-down versus las políticas bottom-up* es muy interesante en esta reflexión de lo que se entiende por gobernanza para el desarrollo de los patrimonios agroalimentarios, pues, a menudo los entrevistados/as los entienden como enfoques excluyentes y no como procesos integrados para abordar la complejidad y la diversidad de desafíos en la gestión pública.

Existe cierto consenso entre la amplia mayoría de los entrevistados en afirmar que las políticas sobre patrimonio agroalimentario deben tener pertinencia territorial, por tanto, no pueden venir elaboradas y completamente listas desde el nivel central de gobierno, puesto que dificulta la aprehensión de los elementos diferenciadores de los territorios. Además, se señala que se requiere de incorporar la participación ciudadana y los niveles locales en la formulación de políticas (*bottom up*), pero con las orientaciones y supervisión gubernamental (*top-down*).

Estos hallazgos permiten abrir una reflexión acerca del significado y alcance de la noción de patrimonio agroalimentario en nuestro país, y sobre su gestión. Actuales investigaciones en América Latina analizan procesos institucionales, culturales, económicos y políticos de valoración de la agrobiodiversidad, de los alimentos y de la gastronomía, entendidos como procesos complejos, pues, tanto los patrimonios agroalimentarios como su institucionalidad son resultados de cambios económicos a nivel local, regional y global, con consecuencias sobre cómo pensamos e implementamos las políticas públicas (Rebai, 2021).

6.2.2. Dilema gestión política /gestión técnica

Y, por último, nos encontramos con el *dilema gestión política versus gestión técnica*, estrechamente relacionado a todo lo anterior. Las políticas públicas llevan consigo el supuesto de que son capaces de producir innovaciones políticas que tendrán consecuencias en cambios técnicos, organizativos e institucionales que, a su vez, tendrán efectos en la reestructuración de las arenas públicas (Rebai, 2021). Sin embargo, aquello no significa que se estructuren cambios o

innovaciones que realmente impacten en el curso de los problemas identificados. Las políticas públicas están orientadas a resolver problemas que se definen políticamente como tal; no obstante, respecto a las políticas sobre patrimonio agroalimentario, se observa que no existe una visión estatal que prime por sobre el vaivén político, según afirman actores de todos los niveles y sectores de la gobernanza de políticas en torno al patrimonio agroalimentario.

Como vemos, diferentes ideas, visiones e interpretaciones influyen y discuten la construcción de políticas sobre patrimonio agroalimentario en Chile, así como también actores que interpretan los problemas públicos, definiendo soluciones. Estos dilemas expresan, por un lado, la fragmentación y contradicciones presentes en la gestión pública y, por otro lado, la configuración del Estado como campo de poder y disputa.

6.3. Limitaciones de la investigación

Esta investigación fue abordada a través de una metodología cualitativa, que incluyó el análisis de 16 entrevistas semiestructuradas a actores clave de los niveles nacional, regional y local, en torno al patrimonio agroalimentario, así como también incluyó la revisión de documentos oficiales del Estado de Chile en dicha materia. Tras responder a los cuatro objetivos específicos, es posible enunciar las principales limitaciones de esta investigación.

En primer lugar, esta investigación contribuye a la construcción de una definición de “patrimonio agroalimentario”, poniendo a disposición una diversidad de abordajes, tanto desde la cultura, la agricultura, la gastronomía y culinaria, y la identidad, expresada en las diversas entrevistas y en la construcción del apartado Marco Conceptual. Sin embargo, esta investigación, por sí sola, no es capaz de elaborar una definición propiamente tal, debido a que no se entrevistó todavía a algunos actores clave de su gobernanza. Lo que sí hace es elaborar un compendio con los principales instrumentos y elementos de gobernanza para su estudio y, con ello, sentar las bases para un posterior análisis más exhaustivo.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, esta investigación no consideró en su diseño metodológico la realización de entrevistas a más actores locales, específicamente a aquellos “beneficiarios” de las políticas vinculadas al patrimonio agroalimentario, vale decir, la realización de entrevistas a las comunidades, agrupaciones o personas campesinas, rurales e indígenas, señaladas a lo largo del estudio, como los principales portadores de este tipo de patrimonio. Incluir en el diseño muestral a representantes de la sociedad civil y privados es clave para tener una visión más amplia del tema, sin embargo, es un abordaje que nuevos estudios al respecto podrían explorar y abarcar con mayor detalle. Abordar estos problemas requeriría un enfoque más inclusivo y participativo en el desarrollo de políticas, así como esfuerzos para mejorar la comunicación, proporcionar recursos adecuados y reconocer la importancia del papel de quienes implementan las políticas en el éxito general de las mismas.

Y, en tercer lugar, esta investigación no profundiza con mayor detención en la disputa, conflictos y juegos de poder que tienen lugar en la gestión del patrimonio, así como tampoco profundiza en los procesos específicos de patrimonialización de la agricultura y/o la producción agraria. Esta investigación no entra en la discusión más antropológica sobre agentes foráneos a las comunidades que ahora son los encargados legítimos de gestionar el elemento patrimonializado, y de elaborar argumentaciones apropiadas y hegemónicas para su interpretación (Gascón & Mulet, 2020). Por tanto, la presente investigación podría ser un buen comienzo para comenzar a explorar con mayor detención dichos procesos y los conflictos que suscitan entre comunidades e instituciones.

7. Bibliografía

- Aguilera, I. M. (2019). Patrimonialización de la alimentación, producción de un pueblo: la antigüedad como patrimonio mapuche. En *Sophia Austral* N° 23, 1er Semestre 2019, pp. 107-128.
- Alonso, O. (2004). The actors' logic and the local development. *Revista Pilquen*, (6), pp. Documento disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232004000100004&lng=es&tlng=en
- Alva, M. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos* n° 19, pp. 51-76.
- Belmar, C. (2016). Las denominaciones de origen en Chile: Desarrollo y perspectivas. *Revista Iberoamericana de viticultura, agroindustria y ruralidad*, vol. 3, n°8, pp.253-266.
- Berdegú, J. (2012). *Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. RIMISP: Santiago Chile.
- Boza, S. & Cortés, M. (2017). Patrimonio agroalimentario en el sur de Chile. Un elemento para el desarrollo territorial. Serie Ciencias Agronómicas N°29. Universidad de Chile: Santiago de Chile.
- Boza, S., Cortés, M. & Muñoz, T. (2017). La puesta en valor del patrimonio agroalimentario como estrategia de fomento de la AFC en Chile. En: Bravo Peña (editor). Universidad, Agricultura Familiar y Políticas Públicas. Chile: GIPAFF, 2017, pp. 145-153. ISBN: 978-956-393-394-9.
- CASEN. (2023).
- Castillo, J. & Martínez, C. (2014). El patrimonio agrario: definición, caracterización y representatividad en el ámbito de la UNESCO. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* n°66, pp. 104-124.
- Castillo, J. (2015). El patrimonio agrario. Razones para su reconocimiento y protección. Desmontando prejuicios, resistencias y menosprecio. En *El Patrimonio agrario: la construcción cultural del territorio a través de la actividad agraria*. Castillo, J. & Martínez, C. (coordinadores). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Castillo, J. & Martínez, C. (2015). Mecanismos de revalorización de Patrimonio Agrario desde lo local: los sistemas de certificación y garantía. En *El Patrimonio agrario: la construcción cultural del territorio a través de la actividad agraria*. Castillo, J. & Martínez, C. (coordinadores). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2019). *Conflicto entre la intensificación de la agricultura y la conservación de la biodiversidad en Chile: alternativas para la conciliación*. Temas de la agenda pública, año 15, n° 118, octubre de 2019. Documento disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2019/11/PAPER-N%C2%BA-118-VF.pdf>
- CEPAL. (2015) *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL 01. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

- Christian, C., Schejtman, A., & Berdegué, J. (2020). Meta-evaluación de 15 años de DTR. *Sobre México Temas De Economía*, pp. 167-205.
- CNCA. (2017). *Cocinas, alimentos y símbolos. Estado del arte del patrimonio culinario en Chile*. CNCA: Santiago de Chile.
- Contreras, J. & Gracia, M.G. (2005) *Alimentación y cultura: perspectivas antropológicas*. Editorial Ariel: Barcelona.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Revista Gestión y Política Pública*, n° 23, pp. 5-46.
- Díaz, T. & Valencia, P. (2016). Lineamientos para el fortalecimiento de la producción pecuaria familiar en América Latina y el Caribe, pp. 165-175. En *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. En Salcedo, S. & Guzmán, L. (editores). FAO: Santiago de Chile.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Colado, C.& Baptista P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- FAO, FIDA, OMS, PMA & UNICEF. (2023). Versión resumida El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma: FAO.
- Fernández, L., Fernández, M.I. & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FIA. (2012). *Patrimonio Alimentario de Chile. Productos y Preparaciones de la región de Arica y Parinacota*. Santiago de Chile.
- Fundación Superación de la Pobreza. (2021). *Umbrales sociales para Chile 2021. De los territorios al país: la clave de la nueva política social*. FUSUPO: Santiago de Chile.
- Fundación Superación de la Pobreza. (2022). Patrimonio agroalimentario y superación de la pobreza. Miradas país, vol 14. Documento disponible en: <https://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2023/01/MIRADAS-PA%C3%8DS-14.pdf>
- Gaínza (2006) La entrevista en profundidad individual. En Canales, M. (Ed.), *Metodologías de investigación social* (pp. 219-263). Santiago: LOM Ediciones.
- García Canclini, N. (1993). Los usos sociales del patrimonio cultural. En E. Florescano (Comp.), *El patrimonio cultural en México*. ECE: México D.F.
- Gascón, J. & Mulet, M. (2020). *Patrimonialización de la alimentación y producción agraria: una introducción*.
- Geilfus, F. (2002) *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. San José: IICA.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Hernández, C. & Morancay, C. (2022). *Patrimonios alimentarios en América Latina: recursos locales, actores y globalización*.

- INDAP. (2022). *Balance de Gestión Integral. Año 2021*. Documento disponible en: <https://www.indap.gob.cl/sites/default/files/2022-09/Balance-de-Gesti%C3%B3n-Integral-2021.pdf>
- INDAP. (2023). *Estrategia INDAP 2023-2030. Por una Agricultura Familiar Campesina e Indígena más sostenible, inclusiva y resiliente*. Documento disponible en: <https://www.indap.gob.cl/sites/default/files/2023-08/libro-estrategia-2023-2030vff.pdf>
- Jorquera Beas D. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local*. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Lahera, E. (2006). *Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas? Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia n°5. Caracas*.
- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I. & Fernández, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas, Serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo*. Rimisp: Santiago de Chile.
- López Noguera, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación XXI, *Revista de Educación*, 4, pp. 167-179. Universidad de Huelva.
- Martínez, C. (2011). *El patrimonio cultural: tendencias y proyecciones sociales y económicas. Estudio internacional y comparado del significado y uso del patrimonio ante los retos del siglo XXI*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*. En Cortázar, J.C (edi): *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Nueva York: BID.
- Medina, F. (2017). Reflexiones sobre el patrimonio y la alimentación desde las perspectivas cultural y turística”. *Anales de antropología* 51, pp. 106-113.
- Ministerio de Salud. (2023). *Guías Alimentarias para Chile*. Documento disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2022/12/preview.pdf>
- OCDE. (2016). *Estudios de Política Rural de Chile*. SUBDERE: Santiago de Chile.
- ODEPA. (2012). *Programa Sello de Origen: Protección de los productos típicos chilenos*. Documento disponible es: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2012/12/programaSelloOrigen201211.pdf>
- ODEPA. (2016). *Sitios SIPAM: rescate y valorización del patrimonio agrícola y cultural de un territorio*. Documento disponible en: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/sipam2016.pdf>
- ODEPA. (2019). *Panorama de la agricultura chilena*. ODEPA: Santiago de Chile.
- ODEPA. (2021). *Política Nacional de Desarrollo Rural*.
- ODEPA. (2022). *Estrategia Nacional para la Soberanía para la Seguridad Alimentaria*.
- Osorio, C. & Vergara, J. (2016). *Políticas Públicas*. En *Manual de Administración Pública* Cienfuegos, I. & Penaglia, F. (editores), pp. 137-162. Ril Editores: Santiago de Chile.
- Paavola, J. (2016). Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations. *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 143–154. <https://doi.org/10.1002/eet.1698>

- Pérez, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Nómadas* (Col), N°20, pp. 180-193. Bogotá.
- Peroni, A. (2016). Implementación de la política social: espacio de intermediación clientelar. Análisis de caso, La Plata, Argentina. *Revista de Sociología*, No 31, pp. 89-116.
- Pizarro, E. & Niederle, P. (2020). Movimientos sociales, políticas públicas y construcción de mercados para las agriculturas familiares campesinas en Chile. En *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, enero-junio 2020, ISSN 2525-1635, pp. 1-32. Documento disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/617/554>
- PNUD. (2019). *Vínculos urbano-rurales: principios rectores. Marco de Acción para promover el desarrollo territorial integrado*. ONU-Habitat: Nairobi.
- Porrua, M.A. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Luis Aguilar Villanueva (compilador).
- Qualitas. (2009). *Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal*. Documento disponible es: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/handle/20.500.12650/72081>
- Rebai, N. (2021). Un patrimonio en peligro: situación crítica de la producción agrícola y alimentaria en los Andes ecuatorianos. En *Patrimonios alimentarios en América Latina. Recursos locales, actores y globalización*. En Rebai, N. Billhaut, A. de Sureiman, C. Katz, E. & Paredes, M. (editores). Instituto Francés de Estudios Andinos: Lima.
- Salcedo, S., De la O, A. & Guzmán, L. (2016). El concepto de la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, pp. 17-34. En *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. En Salcedo, S. & Guzmán, L. (editores). FAO: Santiago de Chile.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004), Desarrollo territorial rural, *Serie debates y temas rurales*, N° 1. RIMISP: Santiago de Chile.
- Silva, R. (2008). Hacia una valorización patrimonial de la agricultura. *Scripta Nova, Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XII. N° 275.
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. En *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, Vol. 1: Iss. 1, Article 7, pp. 64-83.
- Sternadt, D. & Ramírez, A. (2014). Desafíos para las organizaciones de la Agricultura Familiar en América Latina. En *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. En Salcedo, S. & Guzmán, L. (editores). FAO: Santiago de Chile.
- Subirat, J. (2008). La implementación de las políticas públicas. En *Análisis y gestión de políticas públicas*. Subirat, J. , Knoepfel, P. , Larrue, C. & Verone, F. (Eds.). Ariel: Barcelona.
- Valles, M. (2002). Cuadernos Metodológicos 32. Entrevistas cualitativas. Madrid: CIS.
- Verner, D. (2010). Reproducing poverty, protecting livelihoods, and building assets in a changing climate. Social implications of climate change in Latin America and the Caribbean. Documento disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/2473>
- UNESCO. (2015). Patrimonio cultural inmaterial y desarrollo sostenible. Documento disponible en: <https://ich.unesco.org/doc/src/34299-ES.pdf>