

SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE APOYO A LA INNOVACIÓN COMERCIAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN COMERCIAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CHILE



SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE APOYO A LA INNOVACIÓN COMERCIAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN COMERCIAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CHILE



Proyecto IICA/FONCT “Innovaciones institucionales para el apoyo a la gestión de procesos comerciales de la agricultura familiar (AF) y su vinculación con los mercados”

Renzo De Kartzow G.
Mayo de 2016

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2016



Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial de la agricultura familiar y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en Chile por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)
Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Angélica Baruel, Juan Jiménez y Federico Ganduglia

Corrección de estilo: Liliana D'Attoma

Diseño y diagramación: VCR Impresores S.A.

Diseño de portada: VCR Impresores S.A.

Kartzow G., Renzo De

Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial de la agricultura familiar y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en Chile / Renzo De Kartzow G.
– Buenos Aires : IICA, 2016.

98 p.; 21,6 cm x 27,9 cm

ISBN: 978-92-9248-621-1

1. Explotación agrícola familiar 2. Adopción de innovaciones
3. Comercio 4. Políticas 5. Cooperación internacional 6. Mercados
7. Empresas pequeñas 8. Explotación en pequeña escala 9.
Desarrollo agrícola 10. Sector Público 11. Chile I. IICA II.
INDAP III. Título

AGRIS
E20

DEWEY
338.1

Buenos Aires, Argentina

2016

ÍNDICE

1. Conceptualizaciones y antecedentes	7
1.1. Agricultura familiar en Chile	9
1.2. Comercio agrícola, gestión comercial e innovación	13
1.3. Modalidades y estrategias de comercialización, agricultura familiar	18
1.4. Institucionalidad de apoyo al comercio de la agricultura familiar	22
2. Situación de la institucionalidad de apoyo a los procesos comerciales de la agricultura familiar en Chile	29
2.1. Principales políticas, estrategias y programas	30
2.2. Políticas e instrumentos del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura	34
2.2.1. Políticas e instrumentos INDAP vinculados al segmento más vulnerable de la agricultura familiar	34
2.2.2. Políticas e instrumentos INDAP vinculados al segmento comercial y empresarial de la agricultura familiar	36
2.2.3. Análisis de los instrumentos y políticas del INDAP en relación con la agricultura familiar	41
2.3. Marco regulatorio de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo de la agricultura familiar y sus procesos comerciales	45
2.3.1. Ministerio de Agricultura (MAG)	45
2.3.2. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	50
2.3.3. Ministerio de Relaciones Exteriores	51
2.3.4. Síntesis del marco regulatorio de la institucionalidad pública	52

2.4. Análisis FODA del sistema institucional de apoyo a la agricultura familiar, con énfasis en los aspectos comerciales	52
2.4.1. Fortalezas de la institucionalidad y la agricultura familiar	53
2.4.2. Debilidades de la institucionalidad y la agricultura familiar	54
2.4.3. Oportunidades del entorno país	55
2.4.4. Amenazas del entorno país	56
3. Situación de los procesos comerciales de la agricultura familiar en Chile	59
3.1. Caracterización general de los procesos comerciales de la agricultura familiar	60
3.2. Modalidades y estrategias de comercialización de la agricultura familiar	62
3.3. Tendencias e innovaciones recientes en circuitos de comercialización de la agricultura familiar	74
3.4. Análisis del entorno en relación a la comercialización y acceso a mercados de la agricultura familiar	82
3.5. Análisis de los elementos propios de la agricultura familiar que limitan o potencian la comercialización de sus productos	85
4. Principales conclusiones/recomendaciones	91
5. Bibliografía	95

Informe Final

Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial de la agricultura familiar y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en Chile

El presente documento se elabora de conformidad a lo requerido en los términos de referencia de la Consultoría “Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial de la agricultura familiar y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en Chile”, la cual hace parte del Proyecto IICA/FONCT “Innovaciones institucionales para el apoyo a la gestión de procesos comerciales de la agricultura familiar (AF) y su vinculación con los mercados”.

El objetivo de la consultoría es la elaboración de un documento que determine el estado de situación en Chile de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial de la agricultura familiar y los procesos de gestión comercial de ésta.

Se desarrollan a continuación los componentes A y B de los términos de referencia, que conforman el primer informe de avance.



1. Conceptualizaciones y antecedentes

1. Conceptualizaciones y antecedentes

1.1. Agricultura familiar en Chile

La agricultura familiar en Chile surge, en gran medida, como resultado de cambios sociales y políticos generados entre 1960 y 1973, periodo en el cual se realizan los procesos de reforma agraria y sindicalización campesina; creándose gradualmente una nueva valoración de la ruralidad del país, con los aportes de distintas visiones de tres gobiernos de diferentes signos políticos (Alessandri R.; Frei M.; Allende G.) y la activa participación de la Iglesia Católica, que actuó como precursora de estos procesos en la década de los cincuenta¹. En este periodo, el país vive un estado social de cambios que permite y promueve el surgimiento de organizaciones campesinas y la generación de un profundo proceso de modernización de la estructura agraria nacional, incorporando la población rural a las dinámicas sociales y económicas del país. El campesinado pasa de ser un sujeto excluido, a ser actor de luchas sociales y políticas reales.

A partir de 1960² se establece gradualmente una nueva concepción del mundo rural donde la capacitación campesina, la modernización productiva y la integración social es fuertemente impulsada desde el Estado, generándose nuevas instituciones (Instituto de Desarrollo Agropecuario –INDAP–; Corporación de la Reforma Agraria –CORA–; Servicio Agrícola y Ganadero –SAG–), con capacidades y mandatos para impulsar un desarrollo rural, que ha sido clave en la modernización del país en los últimos cincuenta años. Las transformaciones revolucionarias de la década de los setenta, y la contrarreforma posterior del régimen militar (1973-1990), son también parte de este proceso agrario, generador de una agricultura familiar de origen campesino, que según la ley 18910 y sus modificaciones posteriores (ley 19213), se define como:

Pequeño Productor Agrícola: Es aquel que explota una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico³, cuyos activos no superen el equivalente a 3500 unidades de fomento⁴, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que

¹ http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1964/n131_353.pdf

² <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3536.html#presentacion>

³ Hectárea de Riego Básico (HRB): La Superficie equivalente a la potencialidad de producción de una hectárea física, regada de clase I de capacidad de uso, del Valle del Río Maipo.

⁴ Unidad de Fomento (UF): Es un sistema para expresar el valor actualizado de la moneda nacional, dependiendo de la inflación. Valor que es fijado por el Banco Central de Chile al amparo de su Ley Orgánica Constitucional.

trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.

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

Al tenor de las definiciones legales antes establecidas, la agricultura familiar en la actualidad⁵ está conformada por unas 255 mil explotaciones agrícolas, pecuarias y forestales, con una amplia diversidad de cultivos y actividades asociadas. De esta cifra, un 75% de la agricultura familiar se concentra en la zona centro/sur del país (Regiones del Maule a los Lagos).

Un elemento que caracteriza la AF en Chile es su gran variedad de sistemas de tenencia de la tierra y producción; lo cual está asociado a la cantidad de recursos y factores productivos de que dispone, a las culturas particulares de cada entorno, a la forma como se relaciona con el resto de la sociedad, a la disponibilidad de capital social formado, a la posibilidad de acceso a bienes y servicios, y a las capacidades técnicas productivas y de gestión económica que cada micro y pequeña empresa familiar controla.

Con relación a la heterogeneidad de la agricultura familiar⁶, se plantea con fundamentos cuantitativos suficientes que el rol que juegan las producciones silvoagropecuarias primarias en la generación de los ingresos familiares es también muy diverso, lo que permite diferenciar al menos dos grandes segmentos. El primero conformado por 156 mil explotaciones, que compensan la limitada cantidad y calidad de los recursos productivos de tierra y agua que controlan –en promedio 0,91 HRB por explotación– con una multiactividad productiva, donde la prestación de servicios, la artesanía, el comercio, y la generación de productos elaborados hacen parte de una estrategia de sustentabilidad económica, en las que la producción agrícola es solo una fracción de los ingresos familiares, del orden de un 25% o menos⁷.

⁵ Usando la información disponible del Censo Agropecuario 2007 y estudios relacionados.

⁶ Lineamientos Estratégicos 2014-2018 INDAP, octubre de 2014.

⁷ Estudio de Caracterización de la Pequeña Agricultura AGRO CUALITAS/INDAP 2009.

Este segmento “multiactivo” de la AF en su mayoría utiliza mano de obra familiar, y controla solamente un 5% de los activos productivos de la agricultura del país, generando anualmente producciones agropecuarias por explotación con un valor bruto inferior a 100 UF⁸, y con un promedio por explotación del orden de 40 UF, aportando con un 2% del valor bruto de la producción agrícola del país.

El otro segmento de la AF está conformado por dos subgrupos, que en conjunto representan 99.000 explotaciones, y conforman un continuo que va de menor a mayor en cuanto a la cantidad y calidad de los recursos productivos que controlan. Un primer segmento denominado “comercial” agrupa 75.500 explotaciones, con 2,9 HRB en promedio por explotación; un segundo grupo denominado “empresarial” tiene 23.500 explotaciones y un promedio de 11,8 HRB. En su conjunto, este universo “comercial/empresarial” controla 3.270.000 ha de superficie útil, equivalentes a 496.000 HRB, lo que implica un 32% del total del recursos disponible, aportando con un 20% del valor bruto de la producción agrícola del país. Los activos promedios por explotación van entre las 530 UF y las 4700 UF, sin considerar el valor de la tierra. A nivel agregado, la agricultura familiar “comercial /empresarial” posee el 21% de los activos totales.

En síntesis, la agricultura familiar representa un activo social y económico, de alta significación para la agricultura y la ocupación económica del territorio nacional, siendo parte sustantiva de la vida rural en más de 4320 aldeas y caseríos existentes entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos⁹.

La evolución reciente de la AF (1997-2007) marca una disminución del número de explotaciones en casi 30 mil unidades, pasando de 284 mil a 255 mil, afectando esta disminución en mayor grado a las explotaciones de menor tamaño, del segmento descrito como “multiactivo”.

Desde otra perspectiva, es necesario señalar que en igual periodo se identifican avances significativos y heterogéneos en la incorporación de tecnologías y en la formación de capital productivo, lo cual ha permitido mantener más o menos estable el valor bruto de la producción generada; disminuyendo su aporte en el total país, debido al avance de las medianas y grandes empresas agrícolas, que duplican el valor bruto de su producción en el periodo indicado.

⁸ 1 UF a diciembre de 2014 tiene un valor de 24.560 pesos chilenos.

⁹ Ciudades, pueblos, aldeas y caseríos. INE, 2005.

En el periodo 1997-2007 es claramente observable una pérdida en el número de explotaciones censadas (6,4% menos), generándose un proceso de concentración de la propiedad y un incremento de las escalas de producción, concentrando las grandes y medianas empresas (24.682 explotaciones) un 70% de los recursos productivos.

Analizando la información del Censo Agropecuario de 2007 es interesante señalar que la agricultura familiar sólo posee 242.194 ha bajo riego, lo que representa un 6,8% de la superficie que controla bajo distintas formas de tenencia; esta situación se ve agravada por el hecho de que solo un 1,8% de los productores usan fertirriego, en contraposición con un 30% que usan esta tecnología en el segmento de las grandes empresas (60 HRB).

Otro dato de interés es que la participación de la mujer en la propiedad de la tierra es del 30% en los predios con menos de 2 HRB, y de sólo un 8% en el caso de las grandes empresas con más de 60 HRB. La “feminización” de la AF es un proceso creciente, especialmente marcado en los predios de menor tamaño.

Como complemento a lo anteriormente señalado, es importante recoger los criterios que FAO, IICA y otros organismos internacionales plantean en relación con la AF, reconociendo que pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, es posible entender por agricultura familiar o pequeña agricultura a la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que posee las siguientes características principales:

- Disponibilidad limitada de recursos productivos (tierra, agua, tecnología, capital).
- Carencia o precariedad en títulos de dominio de tierras y aguas.
- Gestión familiar de los procesos productivos básicos, la transformación y venta de los productos.
- Uso preponderante de mano de obra familiar en las labores productivas.
- Las actividades agropecuarias u otras primarias son la principal fuente de ingresos del núcleo familiar,
- Ingreso familiar complementado con otras actividades no agrícolas, pensiones y remesas.
- Residencia en el campo o pueblos cercanos al lugar de producción.
- Limitada disponibilidad o carencia de servicios esenciales (agua potable, electricidad, salud, educación).

1.2. Comercio agrícola, gestión comercial e innovación

Existe consenso en señalar que el sector agropecuario tiene un rol significativo en el desarrollo económico del país, especialmente por su aporte en el uso exitoso de la vasta red de relaciones comerciales que el país ha construido en los últimos 25 años¹⁰: Chile cuenta con acuerdos comerciales que involucran países que operan el 85% del PIB mundial. En este contexto, la agricultura asume una importancia estratégica en los escenarios futuros para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, lo cual no se condice con el modesto 4% que se registra como aporte sectorial al PIB nacional.

Los procesos progresivos de innovación comercial basados en la expansión de las relaciones comerciales, han permitido que las exportaciones agrícolas pasaran de US\$ 7514,5 millones en 2004 a US\$ 15.504,6 millones en 2013, con un crecimiento de un 106% en el periodo¹¹, y con una proyección al año 2014 de US\$ 17.300 millones. Lo que ha implicado que los agentes económicos participantes en la trama de relaciones productivas y comerciales interactúen de distinta forma en las cadenas, adquiriendo los ubicados en los eslabones finales del comercio exterior y el *retail* una importancia sin contrapesos.

La escala de los negocios de exportación ha crecido considerablemente, con mayores requerimientos de capital e incorporación de procesos tecnológicos de punta en labores de clasificación de productos, empaque y manejo de la cadena logística. La innovación de productos y procesos ha sido una respuesta adaptativa a nuevos requerimientos del entorno impulsando la búsqueda de nuevos resultados y aplicaciones prácticas. Siguiendo el pensamiento de Peter Drucker, se puede afirmar que siempre que exista –o se cree– una necesidad humana no satisfecha, habrá innovación.

¹⁰ Chile ha suscrito acuerdos comerciales bilaterales con los siguientes países: México (ACE1 1992, TLC2 1998), Venezuela (ACE 1993), Bolivia (ACE 1993), Colombia (ACE 1994, TLC 2009), Ecuador (ACE 1994 y 2010), Canadá (TLC 1997), Perú (ACE 1998, TLC 2009), Cuba (AAP3 2008), Estados Unidos (TLC 2004), Corea del Sur (TLC 2004), China (TLC 2006), Japón (TLC 2007), India (AAP 2007), Panamá (TLC 2008), Australia (TLC 2009), Turquía (TLC 2011), Malasia (TLC 2012) y Vietnam (TLC 2014). Por otra parte, se han firmado acuerdos con las siguientes agrupaciones de países: MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ACE1996), Centroamérica (Costa Rica y El Salvador, TLC 2002; Honduras, TLC 2008; Guatemala, TLC 2010; Nicaragua, TLC 2012), Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Bulgaria y Rumania, AAE42003), EFTA (Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein, TLC 2004) y P4 (Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam, AAE 2005).

¹¹ Evolución de las exportaciones agropecuarias 2004/2014. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), octubre de 2014.

En este contexto de cambios, la innovación de la agricultura del país se puede definir como el conjunto de conocimientos y técnicas que se incorporan de forma continua, para transformar, mejorar o desarrollar nuevas funciones de producción, transformación, procesamiento, y comercialización, que se asocian a los procesos económicos agrícolas, silvícolas y pecuarios; y que se orientan a la generación de producciones sostenibles y competitivas, generando beneficios sensibles para productores, procesadores y comercializadores.

La innovación agrícola vista desde una perspectiva de sistema, no solo implica la incorporación de nuevas tecnologías productivas, siendo necesario también afectar el cómo se hacen los procesos, cómo se toman decisiones, cómo se gestiona y amplía el capital relacional, afectando el acceso a los recursos productivos, los mercados de productos y servicios y una equilibrada distribución de los beneficios.

En el ámbito de las exportaciones agropecuarias, las innovaciones han afectado todas las cadenas productivas, que van desde la generación de nuevos productos (trufas, peonías, aceites esenciales, arándano) a la transformación de procesos (BPA, BPM, Cadenas de Frío), afectando, por último, la generación de nuevos mercados.

La profundización de circuitos globalizados de producción y consumo de frutas, vinos, hortalizas, carnes, lácteo, mieles y sus derivados; conjuntamente con maderas y otros productos silvoagropecuarios, ha obligado al establecimiento de normas de buenas prácticas de producción primaria y manufactura, y a la generación de sistemas de trazabilidad cada día más exigentes.

Según la OCDE, la agricultura de Chile ha sido beneficiada por una apertura comercial, caracterizada por un arancel uniforme de nación más favorecida (NMF) de 6%, y un arancel efectivo promedio de alrededor del 2%, sin haber recibido un trato preferencial en relación con otros sectores de la economía.

El comercio agrícola del país en el último cuarto de siglo se ha centrado en las exportaciones, donde los referentes son: la calidad-inocuidad y seguridad de los productos exportados, la apertura de nuevos mercados, los ajustes a los requerimientos cambiantes de los consumidores y la necesidad de mantenerse competitivo en un mundo con un mayor número de actores comerciales; siendo estos temas, los que movilizan buena parte de los programas públicos y las actividades comerciales privadas.

Para que las exportaciones silvoagropecuarias sigan un proceso de expansión es necesario generar innovación como instrumento de desarrollo de valor, que permita acumular reflexivamente conocimientos de calidad, generando un círculo virtuoso de I+D+i que fundamente nuevos estadios de producción y circulación de productos con valor agregado.

En el decenio 2004-2013, según la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y el Servicio Nacional de Aduanas, cuatro productos se han mantenido a la cabeza de las exportaciones silvoagropecuarias nacionales: uva de mesa, manzanas, vinos y celulosa, concentrando un 42% de las exportaciones. Sin embargo, se observa que los frutos congelados, las cerezas, y las nueces presentan crecimientos superiores al 650% en el periodo, seguido por arándanos y semillas de maíz con incrementos superiores al 350%, lo que es señal clara de una diversificación progresiva de los productos exportados.

Los principales destinos de las exportaciones silvoagropecuarias en 2013 fueron Estados Unidos; Unión Europea y China, con un 56% del valor exportado; seguido de Japón, Corea del Sur y MERCOSUR; observándose un fuerte crecimiento en las exportaciones a países tales como la India, Vietnam y Colombia.

Un fenómeno interesante de observar, es que, a 2013, las exportaciones silvoagropecuarias de Chile a los países que integran la Alianza del Pacífico (Perú, Colombia, México) superan los US\$ 1450 millones, y más que doblan lo exportado al MERCOSUR el mismo año.

En el contexto del dinámico comercio exportador del país, la agricultura familiar no presenta una participación visible y relevante, siendo proveedores no diferenciados de la industria agroalimentaria que participa en el mercado de exportación, como es el caso de frambuesas, miel, ciruelas deshidratadas y otros productos similares. Sin embargo, un conjunto discreto de pequeñas empresas mayoritariamente de carácter asociativo, han logrado exportaciones interesantes, usando vinculaciones de Comercio Justo y acuerdos comerciales con redes de pequeños productores de otros países¹².

Según el Censo Agropecuario y Forestal de 2007, solo un 17% de la agricultura familiar, señala tener algún tipo de relación con exportadores, agroindustrias u otras formas de agricultura de contrato que, directa o indirectamente, implica una articulación con mercados agropecuarios de

¹² http://www.fucoa.cl/nt/pdf/nt_288.pdf
Pág. 26, COOPEUMO.

alto dinamismo. En el cuadro siguiente, se desglosa el porcentaje antes indicado, por tipo de agricultura familiar y con relación a diferentes mercados.

Cuadro N° 1. Tipo y número de explotaciones de agricultura familiar

Tipo y número de explotaciones de AF	% que exporta	% vende agroindustria	% con agricultura de contrato
Multiactiva (156.000)	1	3	1
Comercial (75.500)	7	14	4
Empresarial (23.500)	20	34	16
Número de productores	11.700	22.600	7900
Porcentaje sobre total de AF (255.000 explotaciones)	5	9	3

Fuente: Elaboración propia con base en estudio INDAP/QUALITAS .

Los valores antes señalados se ratifican en el caso del segmento de la agricultura familiar multiactiva, donde información reciente¹³ indica que sólo un 1,38% de los productores de este segmento declaran relaciones comerciales con exportadores o empresas exportadoras.

La escasa articulación observada, está directamente relacionada con la dispersión de la producción, una marcada asimetrías en la gestión de la información, dificultades en el acopio, acondicionamiento y transporte de los productos y por sobre todo, en la baja valoración que tienen los pequeños productores, en la forma en que opera la industria agroalimentaria de exportación, de la cual reparan, falta de transparencia, tratos desiguales según tamaño de la empresas y liquidaciones que no se ajustan a la calidad de los productos entregados.

Las barreras de escala, siguen siendo un problema no resuelto para una gran mayoría de los productos potencialmente exportables de la agricultura familiar, a lo cual se suman las dificultades propias de acceso a mercados internacionales sujetos a normas comerciales de alta exigencia y requerimientos de flujos de productos con atributos definidos en cuanto a época, variedades, empaques y demás características comerciales.

¹³ INDAP Programa PRODESAL 2013. Información sobre 52.764 pequeños productores vulnerables de todo el país.

Para abordar estas barreras, las políticas gubernamentales, en los últimos 25 años, han introducido innovaciones con diversos énfasis, pasando de la “asociatividad”, a la “inserción a mercados”, y de este punto a los “encadenamientos productivos”. Planteándose en simultáneo, desde 1994, diversas acciones tendientes a promover la generación de nuevos productos elaborados con un mayor valor agregado (alimentos procesados).

En la actualidad se reconoce la obtención de logros discretos y acotados en la inserción de la agricultura familiar en los mercados internacionales, observándose la carencia de un sistema integrado de estímulos y apoyos técnicos que permita avanzar con una política de largo plazo en esta materia.

La AF sigue vinculada mayoritariamente (95,7%) a los mercados nacionales, usando para estos efectos una gran cantidad de canales de ventas y estrategias de articulación con operadores comerciales diversos, incluyendo la venta directa a consumidores finales o últimos intermediarios, como es el caso de arreglos comerciales con “ferias libres”.

Haciendo una síntesis de los principales problemas que enfrenta el desarrollo futuro de los mercados externos e internos de las producciones agrícolas, y que afectan directamente a la agricultura familiar, es posible señalar:

- ✓ El país tiene un reducido gasto en I+D+i, medido sobre el PIB, de sólo un 0,35%, versus 2,4% promedio de la OCDE para 2012. La agricultura, sus procesos y mercados, reciben una parte poco significativa de estos recursos.
- ✓ Alto grado de fragmentación de los agentes públicos y privados vinculados al desarrollo de acciones de I+D+i en la agricultura, primando visiones e intereses propios, sobre articulaciones relevantes para abordar focos o cadenas.
- ✓ Baja permanencia en el tiempo de iniciativas de I+D que permitan acumular capacidades y conocimientos en ámbitos críticos del desarrollo agrícola. Anulación de iniciativas y cambios de énfasis por los diferentes gobiernos.
- ✓ Visión inmedatista de los retornos de las inversiones privadas dificulta una mirada de más largo plazo que haga posible una mayor asignación de recursos privados para la creación de valor en los diferentes componentes del proceso agrícola. Cabe esperar un cambio al entrar en vigencia la nueva ley de I+D, que comenzó a regir a fines de 2012.

- ✓ Limitada sincronía entre los centros públicos y privados (universidades), potenciales generadores de investigación y conocimientos, y los requerimientos integrados de las cadenas productivas y sus integrantes.
- ✓ Falta de visión estratégica que contrapesa los temas de corto plazo mayoritariamente vinculados a la productividad, incorporando una prospectiva del comportamiento y potencialidades de los mercados internos y externos.

1.3. Modalidades y estrategias de comercialización, agricultura familiar

La inserción de la agricultura familiar en los mercados de productos y servicios es una tarea pendiente en Chile, tal como lo reconoce FAO y CEPAL¹⁴ al señalar que los mayores énfasis puestos por el sistema público se han centrado en mejorar la productividad de la pequeña agricultura, y no se condicen con los esfuerzos realizados por mejorar el acceso a los mercados; planteándose que el desafío actual es encontrar nuevas fórmulas para abordar una comercialización agroalimentaria que posibiliten nuevos equilibrios de precios más justos, que satisfagan a productores y consumidores finales, donde la calidad y origen de los bienes transados pase a ser un factor determinante.

Las pequeñas producciones agrícolas y de otra índole presentan cadenas de intermediación imperfectas y grandes asimetrías con relación al manejo de la información; con una agregación de valor restringida, con precios pagados al productor poco atractivos y con márgenes de comercialización en frutas y verduras que –según las cadenas de intermediación analizadas– van entre un 48 y un 68% sobre el precio al productor¹⁵.

Para un segmento mayoritario de las microempresas agrícolas, que conforman la AF, el acceso a los mercados y la venta de sus pequeñas producciones es un problema no resuelto, dado que operan a través de cadenas de intermediación que tienden a minimizar los precios pagados; teniendo el productor un limitado acceso a otros referentes de mercado y restringidas oportunidades de ofrecer sus productos de manera directa y sin agregar otros costos o distraer su atención de su oficio principal.

¹⁴ CEPAL; Seminario, circuitos cortos de comercialización, septiembre de 2013.

¹⁵ Diseño de modelos de negocio para el mejoramiento de la comercialización de productos hortícolas en pequeños y medianos productores agrícolas. SCI Econometrics S.A, enero de 2012.

Según estudio de ODEPA de agosto de 2011, los pequeños productores agrícolas de la zona central, utilizan mayoritariamente como canal de comercialización a intermediarios, sólo un 9,6% opera con agroindustria, y las ventas directas –vía ferias u otros mecanismos– se ubican en un discreto 12,3%.

Situación similar a la descrita enfrentan las microempresas rurales que generan productos no agrícolas (carbón vegetal, alimentos procesados y otros) o servicios (agroturismo, cabalgatas, etc.), presentando barreras de acceso al mercado, generadas por el desconocimiento que tienen los sectores urbanos, potenciales demandantes de este tipo de oferta.

Diferentes autores¹⁶ señalan que, en los bienes alimentarios, los sistemas de cadenas de supermercados han impuesto un modelo industrial donde priman los empaques, la fragmentación y el procesado, minimizando el valor del producto *per se*, lo que queda reflejado en el precio pagado al productor, que en muchos productos se sitúa entre un quinto a un tercio del valor final de venta¹⁷. En Estados Unidos el margen que recibe el productor en los supermercados es aún menor: un 15,8%, marginando la industria del *retail* el 84% restante en concepto de publicidad, derechos de espacios, *marketing*, procesamiento, instalación, transporte y otros.

En Chile se estima que la participación de los supermercados o tiendas mayoristas de autoservicio¹⁸ en la comercialización de frutas y hortalizas no supera el 17%, primando las ventas en mercados mayoristas y ferias libres, entidades estas últimas que han desarrollado un proceso de modernización acelerado para mantener su participación en el mercado.

Abrir cauces para potenciar una circulación ampliada de los productos agrorurales, es una innovación económica y social necesaria, tal como se ha planteado en diferentes países europeos, donde se han puesto en marcha circuitos comerciales de proximidad¹⁹ que buscan abordar esta situación.

Se entiende por circuitos de proximidad o circuitos cortos, una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados artesanalmente, sin intermediario, o, eventualmente, con sólo uno, entre productores y consumidores.

Los circuitos cortos acercan a los agricultores al consumidor, fomentan las relaciones comerciales directas, y los productos transados, al no ser

¹⁶ Dr. Enrique Jacob y seminario sobre Circuitos Cortos. CEPAL, 2013.

¹⁷ Ver nota 16.

¹⁸ Análisis de la distribución en la comercialización de productos frescos de frutas y hortalizas, 2011, Boitano Contreras y otros.

¹⁹ www.aziende.agraria.org ; www.riveford.co.uk

transportados a largas distancias generan un impacto medioambiental bajo.

Es posible identificar una amplia gama de formas comerciales de proximidad que, según las condiciones de cada país o región, se implementan. Se señalan a continuación algunas de ellas, que implican que el consumidor se desplace al medio rural motivado por la calidad, sanidad y diferenciación de los productos a adquirir:

- Venta directa en el campo y cosecha del producto por el consumidor final. Degustación de los productos.
- Consumo de productos en campo y venta directa de lo cosechado y no consumido por el comprador.
- Venta de productos de varios productores, en tiendas rurales u otros negocios localizados en dicho medio.

Otra forma de circuitos cortos son las que se generan por el desplazamiento de los productos a lugares de ventas específicos.

- Venta de productos en ferias libres o similares (directa o intermediada).
- Entrega de productos a domicilio (órdenes de compra y despacho).
- Contratos de provisión con entidades públicas o privadas para productos específicos.
- Venta en tiendas urbanas, especializadas en productos alimentarios.

La construcción de redes de comercio bajo la modalidad de circuitos cortos tiene una especial significación para el fortalecimiento y permanencia de la agricultura familiar en Chile. Los circuitos de proximidad se potencian si se acompañan de tecnologías de información y comunicación, lo que, junto a nuevos esquemas organizacionales y al incremento de los niveles educativos de la población, hacen posible avanzar en nuevas formas de contacto entre consumidores y productores.

En este contexto es necesario señalar que los mecanismos comerciales de proximidad y otros similares se expanden por medio del uso de sistemas de información y comunicación por internet, mensajería, telefonía y otros similares. Por estos medios, los potenciales compradores se informan de los productos, conviniendo su compra directamente con el productor, generándose diversos tipos de negocios, que van desde producción por encargo a venta anticipada de productos.

En Chile no existen bienes públicos de carácter digital que permitan a las pequeñas empresas agrícolas levantar georreferenciadamente su oferta de productos, dejándola disponible para que potenciales demandantes vía Smartphone o computadores con acceso a internet puedan conocerla; conectando de este modo los productores agrícolas con los consumidores finales (familias, pequeña industria alimentaria, casinos) o últimos intermediarios (feriantes, pequeños comercios urbanos).

El INDAP reconoce en sus lineamientos estratégicos 2014-2018 que “no existe una política específica orientada a potenciar estos circuitos cortos, que integre conceptos, información estadística y recursos presupuestarios específicos. Tampoco la hay con relación a los mercados institucionales, lo cual hoy día también aparece como una alternativa factible”.

Los incrementos en los costos de producción (energía, insumos, mano de obra) que enfrenta la agricultura, las restricciones que imponen los sistemas comerciales y la disminución de los márgenes de beneficios económicos son, entre otras, las variables que han impulsado a nivel mundial el surgimiento de circuitos de proximidad en el comercio de productos agrícolas. En España, a raíz de la crisis, han surgido sitios organizados por los productores para acortar las cadenas de comercio y lograr mejores precios, éste es el caso de www.directodelcampo.com y otros similares. Esta situación también se observa en otros países donde la pequeña agricultura tiene alta importancia, como es el caso de Francia e Italia.

En síntesis, las modalidades y estrategias de comercialización que usa la agricultura familiar son múltiples y se asocian directamente al tipo de producto, estacionalidad de salida al mercado y tamaño de las microempresas que lo generan. Una muestra de lo anterior es el análisis de las ventas de productos hortícolas, realizadas por 2087 microempresas atendidas por el programa SAT del INDAP (2013), observándose la siguiente distribución de mercados:

- terminales mayoristas, 39%;
- intermediarios formales e informales, 26%;
- ferias libres y minoristas locales, 21%;
- agroindustrias, 5%;
- venta para cosecha en el predio, 4%, y
- otros, 5% (incluye supermercados).

Un aspecto relevante a considerar con relación a las modalidades y estrategias de comercialización aplicadas por la agricultura familiar es la

alta valoración que sus integrantes²⁰ le otorgan a la generación de bienes públicos (camino, energía eléctrica, agua potable, acceso a internet) y estímulos (capacitación, certificación, y otros) para lograr una adecuada inserción a los mercados, tanto de insumos como de productos; señalando que la acción del Estado en estas materias es altamente significativa, a condición de que los organismos públicos y sus programas se adecuen a la heterogeneidad del territorio, sus producciones y oportunidades.

1.4. Institucionalidad de apoyo al comercio de la agricultura familiar

El fomento y apoyo al comercio de los productos generados por la agricultura familiar es una asignatura pendiente que, a pesar de los esfuerzos realizados desde el retorno a la democracia (1990), no logra estructurarse, observándose una dispersión de organismos y programas para abordar esta situación. En la actualidad, tres ministerios y más de ocho instituciones generan acciones de diferente naturaleza a través de múltiples programas; sin embargo, ninguno presenta una adecuada especificidad para abordar de forma integral la comercialización de productos y servicios de la agricultura familiar.

Ministerio de Agricultura (MAG): Cinco instituciones del MAG se relacionan con la prestación servicios de apoyo al comercio de la agricultura familiar: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA); la Fundación para la Innovación Agraria (FIA); el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA).

²⁰ En base a investigaciones de campo realizadas por la Universidad Católica de Valparaíso, 2014.

Tabla N° 1. Principales servicios de apoyo prestado a la comercialización de la AF por entidades públicas vinculadas al MAG

Institución	Principales servicios de apoyo prestado a la comercialización de la agricultura familiar
INDAP	Asistencia técnica; financiamiento; capacitación; articulación con mercados; ferias de productos.
ODEPA	Información en línea de precios de productos para mercados internos; estudios de mercados y precios.
FIA	Cofinanciación de proyectos de innovación.
SAG	Normas y calidades; certificados de exportación.
INIA	Investigación aplicada; estudios de productos y mercados.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: Las siguientes instituciones se relacionan con la prestación de servicios de apoyo al comercio de la agricultura familiar: el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC); La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). A las dos entidades antes señaladas cabe agregar el Departamento de Cooperativas, dependiente de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

Tabla N° 2. Principales servicios de apoyo prestado a la comercialización de la AF por entidades públicas vinculadas al Ministerio de Economía

Institución	Principales servicios de apoyo prestado a la comercialización de la agricultura familiar
SERCOTEC	Participación en Ferias de Productos; Redes de Mercados; Desarrollo de Ferias Libres.
CORFO	Diversas líneas de Proyectos Concursables; Capital Semilla; Desarrollo de Proveedores; Apoyo a exportaciones.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Este Ministerio, a través de su Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECOM), opera la Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (PROCHILE), la cual tiene por finalidad fomentar, diversificar y, en general, estimular las exportaciones chilenas, especialmente aquellas que tengan el carácter de no tradicionales. En el ámbito Agropecuario actúa por medio de recursos

concurables del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias.

A los Ministerios antes señalados es necesario agregar los recursos asignados, por medio de proyectos concursables, por los 15 gobiernos regionales a través de los Fondos de Innovación para la Competitividad (FIC) creado en 2006. Parte de los proyectos FIC se relacionan con diferentes aspectos vinculados a la comercialización de microempresas agrícolas, y son impulsados por universidades y centros de investigación. Desafortunadamente, a la fecha no existe un registro único de los proyectos realizados y su impacto en la generación de innovaciones replicables.

Del espectro institucional antes indicado, y dada su cobertura y peso relativo, cabe destacar dos instituciones, de las cuales se da una breve reseña de sus principales programas relacionados al tema comercial de la AF.

- INDAP

Es, por definición legal, la institución que se orienta al apoyo de la AF, con una red de 15 direcciones regionales y 127 agencias y oficinas de áreas, con cobertura en 280 comunas rurales del país. Sus servicios de asesoría técnica y conexos se prestan de forma tercerizada, por medio de 4800 consultores profesionales y técnicos. La institución tiene una dotación del orden de 1700 funcionarios. La acción institucional se orienta, principalmente, a apoyar las actividades económicas productivas individuales de unos 160.000 productores, realizando además apoyos al desarrollo de emprendimientos asociativos, acceso a mercados, fomento de inversiones en áreas críticas, y apoyo a la representación de la AF en el contexto del país.

En grandes líneas, la mayoría de los actuales instrumentos de asistencia técnica orientados al desarrollo de capacidades (PRODESAL; SAT), plantean acciones para “incorporar, alinear, desarrollar” las producciones con los mercados, abordando los requerimientos de calidad, inocuidad, normas sanitarias, empaques y otros similares; sin embargo, los procesos de “negociación, transacción comercial, vinculación a mercado, distribución y otros”, por lo general, no presentan acciones definidas en estos programas, que permitan remover barreras reales, tales como asimetría en la información, facturaciones condicionadas, volúmenes de entrega y alternativa de compradores.

El programa del INDAP que aborda un buen número de los aspectos antes señalados por medio de la formalización a mercados es el Programa de Alianzas Productivas, el cual, en la actualidad, ha ajustado

su normativa (junio de 2014), siendo su objetivo central “generar encadenamientos productivos y comerciales sostenibles en el tiempo, creando condiciones para los pequeños agricultores accedan a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados”²¹.

El Programa de Alianzas Productivas busca establecer vínculos entre empresas demandantes de productos agrícolas y pequeños productores proveedores de dichos productos, en el marco de relaciones comerciales transparentes y sostenibles en el tiempo. Articulando oferta/demanda y generando oportunidades de negocio orientadas a la provisión de productos alineados con los requerimientos de los mercados y consumidores.

En relación con la exportación, INDAP Y PROCHILE mantienen una alianza que permite la canalización de recursos para apoyar la inserción de la Agricultura AF en los mercados internacionales, aprovechando la red de 53 oficinas que esta institución tiene en diferentes países y la generación de fondos concursables para financiar proyectos de acceso a mercados²²; sin embargo, como se ha señalado con anterioridad, los resultados logrados son discretos.

Para el periodo 2014/2018, el INDAP²³ plantea, en relación con la comercialización, hacer énfasis en el mercado interno:

- a) ampliar las capacidades institucionales para profundizar el conocimiento de los mercados y sus relaciones con los rubros y los entornos locales;
- b) articular trabajos con SERCOTEC/CORFO/Banco Estado, para realizar asesorías técnicas e inversiones;
- c) crear un sello diferenciador para los productos campesinos que promueva su consumo en el país;
- d) enfatizar acciones con relación a la calidad de los productos y su alineación con los requerimientos de los mercados, y
- e) promover la asociatividad funcional para la comercialización.

El presupuesto del INDAP para 2015 es levemente superior a los 243.500 millones de pesos, de los cuales 206.100 millones se orientan

²¹ Resolución INDAP que aprueba las normas técnicas de Alianzas Productivas, junio de 2014.

²² <http://www.prochile.gob.cl/agenda/proyectando-la-agricultura-campesina-chilena-en-mercados-internacionales>

²³ Ver nota al pie N° 6.

directamente al financiamiento de asesorías técnicas, créditos y cofinanciamiento de inversiones.

- SERCOTEC

Es una corporación de derecho privado creada en 1952 para “promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de sus empresarios”. Es una institución con financiamiento público por medio de la ley general de presupuesto y con presencia en todas las regiones del país, con una dotación de recursos humanos de 300 personas y la participación activa de consultores externos en tareas específicas.

A partir de 2015 concentrará todos los programas de fomento destinados a las microempresas²⁴, al transferirle CORFO los Programas de Emprendimiento Local (PEL), los Programas Asociativos para las Microempresas (PAM), FOCAL MYPE y los Fondos de Asistencia Técnica (FAT). Incorporando, además, a su funcionamiento 38 Centros de Desarrollo Empresarial en todas las regiones del país en alianza con operadores privados en el marco del modelo de *Small Business Development Centers* (SBDCs) implementado en Estados Unidos.

Su meta de cobertura 2015 es de 45.000 microempresas con un acompañamiento progresivo en sus iniciativas de negocio. De los programas en ejecución, directamente relacionados con la comercialización de productos agrícolas, especialmente provenientes de la AF, es necesario destacar el Programa Ferias Libres, orientado a financiar la ejecución de proyectos de modernización de los servicios de más 60.000 puestos de venta temporales principalmente de frutas y hortalizas, que se agrupan en casi 1000 ferias libres distribuidas en todo el país.

El Programa Ferias Libres de SERCOTEC, la existencia de una organización nacional de feriantes ASOF y los trabajos realizados por el Proyecto de Cooperación Técnica FAO-ODEPA-ASOF, han permitido poner la atención en las ferias libres como un canal de comercialización significativo para la Agricultura AF, siendo parte de una estrategia para relacionarse que permite mejorar en forma simultánea los ingresos de los productores y disminuir el gasto en alimento de los consumidores urbanos.

²⁴ Sin considerar los programas del INDAP.

Otros programas de SERCOTEC con impacto en el desarrollo de actividades comerciales en las microempresas²⁵, se señalan a continuación.

Promoción y Canales de Comercialización: Servicios que apoyan la promoción, difusión y comercialización de productos a través de la participación en ferias y eventos, incluyendo una feria anual con grandes proveedores de alimentos y servicios (Espacio Food & Service).

Redes de Oportunidades de Negocios: Busca generar redes de trabajo empresarial, usando transferencia de conocimientos, experiencias y vínculos comerciales a través de encuentros regionales de amplia participación que amplíen las redes de relación de las microempresas.

Iniciativas de Desarrollo de Mercado: Fondo concursable que cofinancia a micro y pequeños empresarios, para la ejecución de proyectos orientados a la realización de negocios de comercialización de productos de alta demanda, (grandes tiendas, supermercados, servicios de alimentación y otros).

El presupuesto de SERCOTEC 2015, alcanza a los 44.000 millones de pesos (US\$ 73,3 millones) e implica una transferencia de recursos para las microempresas participantes por un 80% de esa cantidad

²⁵ Tomados del sitio web de SERCOTEC.



2. Situación de la institucionalidad de apoyo a los procesos comerciales de la agricultura familiar en Chile

2. Situación de la institucionalidad de apoyo a los procesos comerciales de la agricultura familiar en Chile

2.1. Principales políticas, estrategias y programas

Las políticas públicas, orientadoras del desarrollo agropecuario del país, a partir de 1990, han estado marcadas por un amplio proceso de apertura comercial y la firma de acuerdos comerciales bilaterales, y desde el año 2000 se han ordenado con relación a ejes temáticos²⁶, los cuales se han mantenido en el tiempo, con naturales cambios de énfasis propios de los diferentes gobiernos.

Miradas en conjunto, las políticas agrícolas aplicadas en los últimos 25 años en el país plantean contribuir al logro de tres grandes objetivos.

- **Desarrollo agrorural incluyente** de todos los actores sociales y económicos que son parte de la ruralidad del país, asegurando una adecuada distribución de los beneficios logrados, en el marco de normas que protegen el trabajo y el bienestar de la población.
- **Desarrollo de una agricultura rentable y competitiva**, con capacidades suficientes para operar en un entorno comercial y regulatorio abierto a los mercados internacionales.
- **Desarrollo ambientalmente sustentable** de todas las potencialidades productivas de la ruralidad, con especial atención en los recursos hídricos, biológicos, edáficos y climáticos.

Para el logro de los objetivos anteriormente señalados, el país ha implementado un conjunto progresivo de estrategias y acciones, las cuales se ordenan en los siguientes ejes temáticos de trabajo.

²⁶ Política de Estado para la agricultura chilena Periodo 2000 a 2010. Ministerio de Agricultura. Plantea en su prólogo: “Una Política de Estado va más allá del mandato de un gobierno determinado y procura ser la expresión de una visión que comparten los ciudadanos acerca de aspectos esenciales que tienen que ver con sus formas de vida y con sus formas de organización como Nación”.

Gráfico N° 1. Ejes temáticos de la acción pública



Estabilidad y seguridad sectorial: Promueve que los procesos agrícolas se desarrollen con mayor seguridad y se disponga de mecanismos de gestión de riesgos; facilitando la focalización de inversiones.

Agricultura limpia de calidad: Asegura y regula la sanidad, calidad e inocuidad de las producciones agropecuarias y los alimentos. Desarrollo de un régimen regulatorio. Incremento de la confianza en las transacciones comerciales de productos

Desarrollo de mercados externos: Apertura de mercados, eliminación de barreras comerciales, acceso a mercados de nicho. Incorporación de valor a productos exportados, diferenciación de productos, trazabilidad y acuerdos sanitarios. Disminución de costos de transacción.

Desarrollo de mercados internos: Profundización y ampliación de los mercados nacionales mayoristas, ferias libres y otras modalidades. Más y mejor información para la toma de decisiones, con eliminación de asimetrías. Mercados más competitivos y regulados. Calidad de los alimentos.

Mejoramiento de la productividad de recursos: Con énfasis en el desarrollo de programas y la focalización de recursos orientados a recuperar la fertilidad de los suelos; a mejorar la utilización de los recursos hídricos y a incrementar la cobertura y manejo de los bosques. Mejorando, además, la gestión de la información del recurso clima y la gestión del patrimonio ambiental y fito y zoonosanitario

Desarrollo de competitividad: Es sin duda el eje estratégico que agrega un mayor número de programas, incorporando acciones en los campos de la investigación, la innovación, la transferencia tecnológica, la capacitación, el financiamiento, y la asociatividad. Teniendo como ordenador común la consolidación gradual de sistemas productivos sustentables en su dimensión económica y social.

Profundizando en los ejes antes señalados, es posible situar los principales componentes de cada uno de ellos, con el fin de tener una visión panorámica e integradora de las políticas públicas en aplicación²⁷.

²⁷ Se reseñan las instituciones que se indican por sus siglas en el cuadro siguiente: COMSA Comité de Seguro Agrícola; ODEPA Oficina de Estudio y Políticas Agrarias; COTRISA Comercializadora de Trigo; FNE Fiscalía Nacional Económica; CORFO Corporación de Fomento de la Producción; MAG Ministerio de Agricultura; SAG servicio Agrícola Ganadero; ACHIPIA Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria; DIRECOM Dirección de Comercio Exterior; PROCHILE Programa de Fomento a las Exportaciones; SERCOTEC Servicio de cooperación técnica; BECH Banco del estado de Chile; CNR Comisión nacional de Riego; CONAF Corporación Nacional Forestal; INIA Instituto de Investigaciones Agropecuarias; FIA Fundación para la Innovación Agraria; INDAP Instituto de desarrollo agropecuario; INFOR Instituto de fomento forestal; SNA/Educa Corporación privada que opera escuelas agrícolas; SENCE Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; MINSAL Ministerio de Salud; Normas OGM Regulación de Organismos Genéticamente Modificados; CIREN Centro de información de Recursos Naturales.

Tabla N° 3. Principales Instituciones públicas por ejes estratégicos

Ejes ordenadores	Componentes e Instituciones
Estabilidad y seguridad sectorial	<ul style="list-style-type: none"> - Seguros Agrícolas con bonificación de primas (Agro Seguros) - Bandas de precios para productos sensibles (ODEPA) y poderes compradores asociados (COTRISA) - Defensa de la libre competencia y uso de mecanismos compensatorios (FNE/ODEPA) - Seguros cambiarios (CORFO)
Agricultura limpia de calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Buenas prácticas agrícolas y de manufactura (MAG) - Regulación de plagas y enfermedades (SAG) - Inspección de alimentos (MINSAL) - Normas de OGM y uso de plaguicidas (SAG) - Política Nacional de Inocuidad de los alimentos (ACHIPIA)
Desarrollo de mercados externos	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación acuerdos comerciales (DIRECOM, ODEPA) - Convenios sanitarios para circulación de productos (SAG) - Fomento a exportaciones (ProChile y Fondo Promoción de EA) - Certificados exportación (SAG) - Relaciones agrocomerciales permanentes (Agregados Agrícolas) - Control de productos de exportación (SAG) - Estudios de mercados y precios (ODEPA, DIRECOM)
Desarrollo de mercados Internos	<ul style="list-style-type: none"> - Normas y regulaciones de calidad (varios ministerios) - Etiquetado de productos (M. Economía) - Fomento Ferias Libres (SERCOTEC) - Libre competencia (FNE/ODEPA) - Bolsa de productos (privados) - Agricultura de Contrato (CORFO) - Información en línea de precios mercados mayoristas y estudios de mercado (ODEPA) - Encadenamientos productivos con mercados formales (INDAP) - Ferias de productores (INDAP y SERCOTEC)
Mejoramiento de la productividad de recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de incentivos a la recuperación de suelos degradado SIRSD, ley 20412 (SAG /INDAP) - Ley de Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores de Riego y Drenaje N° 18450 (CNR, INDAP, BECH) - Fomento plantaciones Forestales, decreto ley 701 (CONAF/INDAP) - Red Agroclimática Nacional (pública/privada) - Mejoramiento del patrimonio fito y zoonosanitario y valorización recurso genético nacional (SAG)
Desarrollo de competitividad	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación e Innovación, red conformada por INIA, FIA, INFOR, CIREN y CORFO - Transferencia Tecnológica, proporcionada por diferentes programas de INDAP, CORFO e INIA - Capacitación, concurren programas del SENCE, INDAP, SNA/Educa - Financiamiento, servicios de créditos y garantías INDAP, BECH y CORFO, transacción de derivados en Bolsa de Producto - Asociatividad uso de diferentes programas de INDAP, SERCOTEC, CORFO

La tabla anterior entrega un escenario resumido de los principales componentes e instituciones de las políticas públicas sectoriales, y complementa lo señalado en el punto 1.4 de este documento.

2.2. Políticas e instrumentos del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura

Antes de entrar en una descripción más detallada de la institucionalidad de apoyo al comercio de la agricultura familiar, es necesario hacer una precisión de alcance con relación al tema.

Es necesario precisar que el comercio de un producto agropecuario no debe ser visto como la simple transacción del bien, implicando aguas arriba, toda la cadena productiva con orientación a mercado, y el marco de normas que son exigibles, y aguas abajo, la agregación de valor que se realiza una vez efectuada la transacción, lo cual, en buena medida, permite establecer la continuidad de las relaciones comerciales. Teniendo claro este contexto, el análisis de los instrumentos de fomento se centra en diferenciar su naturaleza con relación al tipo de apoyo que entregan.

Como se ha comentado con anterioridad, el INDAP es la institución que por mandato legal²⁸, se orienta a respaldar el desarrollo agroproductivo, social y económico de la AF, la cual a su vez, está definida legalmente en relación a sus atributos principales, contándose además con información que define el número de microempresas que la conforman y los recursos que controla (ver punto 1 de este documento).

En razón de lo expresado se centra la descripción de instrumentos en el INDAP y se relacionan los mismos con otras actividades públicas de fomento.

2.2.1. Políticas e instrumentos INDAP vinculados al segmento más vulnerable de la agricultura familiar

En este segmento, del orden de los 156 mil productores²⁹, se distinguen dos subgrupos, el primero orientado de preferencia al autoconsumo, y el segundo con producciones que se orientan al mercado. En relación a este último grupo, se plantea que la asesoría técnica y el financiamiento deben dirigirse al “desarrollo de capacidades técnicas y de gestión con el fin de que puedan mejorar sus sistemas productivos y orientar sus producciones a los diferentes mercados, en base a una estrategia comercial que potencie las oportunidades de los agricultores³⁰”.

Los programas de fomentos del INDAP, dirigidos al segmento más vulnerable, integran cuatro instrumentos, uno de aplicación general

²⁸ Ley Orgánica de INDAP 18.910 modificada por la ley 19.213.

²⁹ Ver detalle de este segmento en el punto 1 de este informe.

³⁰ INDAP Normas técnicas y procedimientos operativos de PRODESAL, junio de 2014.

PRODESAL, dos orientados a productores específico PDTI (indígenas) y PADIS (Región de Coquimbo), y un último dirigido a la mujer rural (Convenio INDAP/PRODEMU).

Programa de Desarrollo Local (PRODESAL): Entrega asesoría técnica y recursos financieros a los productores más vulnerables del sector rural, conformado por el segmento multiactivo (156.000 explotaciones, con un promedio de menos de 1 HRB cada una). Hace disponible servicios de asistencia técnica, cofinanciamiento de capital de trabajo (4,5 UF por usuario), e inversiones (22 a 53 UF por usuario según autoconsumo o mercado).

El Programa se ejecuta a través de las municipalidades, a las que el INDAP transfiere recursos por medio de un Convenio de Colaboración, los que se complementan con los recursos que aportan los municipios. Los recursos integrados (90% INDAP, 10% municipalidades), se destinan a la contratación de un equipo técnico que entrega asesoría permanente a los agricultores del Programa; quienes se organizan en unidades operativas de entre 60 y 180 personas. En la actualidad, el PRODESAL da atención a unos 80.000 productores, en 280 municipios, con un presupuesto a 2015 levemente superior a los US\$ 68 millones.

Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI): Está centrado en la atención técnica financiera de productores de comunidades indígenas, y su estructura es similar al PRODESAL, con modalidades que se alinean con los requerimientos específicos de las comunidades. En la actualidad presenta una cobertura cercana a los 34.000 usuarios, con un presupuesto a 2015 de US\$ 35 millones. El programa está en proceso de ajuste para lograr una mejor integración con los programas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) que opera los Fondos de “Tierras y Aguas” y “Desarrollo Indígena”.

Programa para el Desarrollo Integral de Pequeño Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS): Tiene por objeto apoyar a las familias rurales de Coquimbo, que presentan condiciones particulares de sequía y origen de la propiedad (Comunidades) y fortalecer sus actividades silvoagropecuarias. Su estructura operativa es similar al PRODESAL y es ejecutado preferentemente por municipalidades de la región. Su cobertura actual integra el orden de los 2300 productores, con un presupuesto a 2015 de US\$ 1,9 millones.

Programa de Formación y Capacitación a Mujeres Campesinas (INDAP-PRODEMU): Es el único programa del INDAP dirigido exclusivamente a la mujer rural, y pone su acento en la generación de capacidades para que las mujeres realicen actividades productivas por cuenta propia, que se orienten a la generación de ingresos autónomos por medio de la venta de los productos generados. El Programa se ejecuta al amparo de un Convenio Marco de Cooperación de tres años de duración, por medio del cual el INDAP transfiere recursos y PRODEMU ejecuta las acciones convenidas. El programa tiene una cobertura promedio anual de 3000

productoras atendidas con una dotación de recursos a 2015 de US\$ 2,9 millones.

En resumen, los programas de fomento del INDAP orientados a la AF más vulnerable permiten dar atención a 119.000 productores, con una asignación presupuestal a 2015 de US\$ 108 millones, en servicios de asistencia técnica y financiamiento subsidiado de capital de trabajo e inversiones. Con los fondos de contraparte aportados por los municipios participantes y los propios usuarios, a 2015 se orientarían a este sector US\$ 120 millones.

Los programas antes descritos, según evaluaciones de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, no contemplan sistemas y mecanismos de evaluación de resultados medidos a nivel de los usuarios de los programas. Los sistemas de seguimiento se focalizan en el desempeño administrativo y la utilización de los recursos asignados. Mecanismo de evaluación continua permitirían una mejor focalización de los recursos especialmente por medio de una adecuada segmentación de los productores por tipos de producciones y orientación a mercado. En relación con el impacto de estos programas en la comercialización de la producción, no existe información relevante disponible.

2.2.2 Políticas e instrumentos INDAP vinculados al segmento comercial y empresarial de la agricultura familiar

El segmento comercial/empresarial de la agricultura familiar está conformado por 99.000 productores (ver punto 1.1 de este documento), y su atención por parte del INDAP se realiza por medio de instrumentos y programas orientados a transferir capacidades técnicas y asesorías; otros orientados a dar soporte financiero de corto y largo plazo; y, por último, los orientados a complementar los grupos anteriores.

a) Programas de asesorías

Servicio de Asesoría Técnica (SAT). Servicio orientado a pequeños productores con articulación comercial a mercados; correspondientes a los segmentos de agricultura familiar comercial y empresarial, que cuentan con iniciación de actividades. El servicio se orienta a mejorar, de forma gradual y sostenible en el tiempo, el nivel de competitividad de las empresas agrícolas familiares, por medio de acciones de transferencia técnica, asesoría en gestión y articulación con otros programas de fomento. Centrando el desarrollo de capacidades de los productores en los ámbitos de: aumento en la productividad de los negocios, agregación de valor a los productos, aumento de la calidad de los productos, acceso a mercados nacionales e internacionales, uso sustentable de los recursos, y articulación con otros programas de fomento.

Los servicios de asesoría técnica son entregados por consultores calificados y seleccionados por el INDAP para estos efectos, los cuales de común acuerdo con el productor realizan un diagnóstico y levanta-

mientos de brechas técnicas, para que con esta base, se diseñe un programa de mejoramiento del sistema productivo y un plan de trabajo a ser ejecutado con el productor en un plazo de 3 años. El servicio presenta modalidades en su aplicación, según sean las características y requerimientos de los productores. Los servicios de asesoría técnica al año 2010 presentaban una cobertura de 18.600 productores, la cual a 2013 se redujo a 12.700 productores³¹. El presupuesto 2015 alcanza a los US\$ 17,3 millones, recuperando los niveles de operación de años anteriores.

Programa de Alianzas Productivas (PAP). El objeto de este programa es establecer vínculos entre empresas demandantes de productos agrícolas y pequeños productores proveedores de dichos productos, en el marco de relaciones comerciales transparentes y sostenibles en el tiempo; creando condiciones para que los agricultores accedan a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados. Articulando oferta con demanda; y generando oportunidades de negocio orientadas a la provisión de productos alineados con los requerimientos de los mercados finales y los consumidores. Las empresas demandantes pueden ser de comercio o de transformación, a condición de que cuenten con un mínimo de 3 años de operación en el rubro, un nivel de ventas netas anuales superior a las 5000 UF y estén en condiciones de cofinanciar a lo menos un 30% del gasto del programa en el marco de un convenio específico de Alianza Comercial o Alianza Productiva³².

La ejecución de este Programa implica la concurrencia de voluntades y acuerdos por parte de productores proveedores, empresas demandantes y del INDAP, con el fin de establecer un programa de trabajo, reglas operativas, financiamientos, estímulos y sistemas de seguimientos y evaluación. El Programa permite financiar tres componentes básicos: Gestión Comercial (logística y estándares de calidad e inocuidad); Asesoría técnica en producción (producción primaria, registros y certificaciones); e Inversiones Complementarias (Infraestructura de acopio y similares).

El presupuesto 2015 de este programa, incluyendo inversiones, alcanza a los US\$ 10,3 millones con una cobertura estimada de 5 a 6 mil productores, de los cuales 800 se relacionan con cadenas comerciales de venta al público.

En resumen, los dos principales programas de asesoría técnica dirigidos a la AF comercial/empresarial presentan a 2015 los valores que se señalan a continuación.

³¹ <http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/programas-fomento-2010-2014.pdf>

³² http://extranet.indap.cl/Docs/Documentos/Alianzas%20Productivas/diptico_final_Alianzas_Productivas.pdf

Cuadro N° 2. Presupuesto 2015 de los principales programas de asesoría técnica del INDAP para la AF

Programa	Presupuesto 2015 en US\$	Contraparte US\$	Cobertura N° productores	Promedio US\$ por productor
Servicio de asesoría técnica (SAT)	17.300.000	1.700.000	18.600	930
Programa de Alianzas Productivas (PAP). Incluye inversiones	10.300.000	3.000.000	5000	2060
Total	27.600.000	4.700.000	23.600	1170

b) Programas de asistencia financiera

Algunos de los programas que a continuación se reseñan son usados por todos los usuarios del INDAP, a condición de que cumplan con las condiciones particulares establecidas en los marcos regulatorio de los instrumentos respectivos.

Programas de asistencia financiera. Abarca un conjunto de instrumentos con diversas orientaciones que van desde facilitar el acceso de los productores a seguros agrícolas, ganaderos y de desgravamen, a créditos de corto y largo plazo bajo condiciones especiales de tasas³³ (7% anual); con la entrega, además, de créditos de enlace para permitir el acceso a diferentes programas de subsidios públicos (Programa de incentivos a la recuperación de suelos degradado, ley 20412; Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores de Riego y Drenaje, ley 18450; Fomento plantaciones Forestales y Bosque nativo, decreto ley 701 y ley 20283).

Los productores usuarios de servicios financieros disponen de una tarjeta bancaria de transferencia electrónica que acorta trámites y disminuye los costos operacionales. A 2013, según información publicada por el INDAP³⁴, los productores con seguros agrícolas y ganaderos alcanzaban a los 15.300; los productores con créditos de corto plazo eran 38.300 y los usuarios de crédito de largo plazo alcanzaban a 15.100 productores.

El presupuesto de 2015 del INDAP considera recursos de créditos de corto y largo plazo por US\$ 122 millones. La cartera anual de usuarios de crédito fluctúa entre 55.000 y 58.000 productores.

³³ La banca de fomento trabaja con tasas del 10 al 12% anual según tipo de garantías.

³⁴ Programas de Fomento 2010/2014 INDAP.

Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI). Es un programa que permite focalizar bonificaciones en operaciones cofinanciadas para la ejecución de proyectos de inversión productiva, que apuntan a mejorar la productividad de las microempresas y modernizar los procesos de producción. El programa opera asignando recursos a proyectos de inversión con un valor máximo de US\$ 4000 por proyecto, el cofinanciamiento privado es de un 40% y considera incentivos para la formulación de los proyectos por hasta US\$ 250.

El presupuesto 2015 del INDAP considera US\$ 17,2 millones con una cobertura del orden de los 13.000 usuarios.

Programa de Riego y Drenaje Intrapredial (Fomento a la Inversión Privada en Obras Menores de Riego y Drenaje, ley 18450). Permite la focalización de subsidios para cofinanciar inversiones de riego o drenaje intrapredial destinadas a incorporar tecnologías para la gestión del agua. Este programa cuenta con una línea de trabajo para la regularización de los derechos de agua de la AF. El Programa entrega incentivos por un monto de hasta 90% del costo bruto total de la inversión, con un tope de US\$ 12.000 para personas naturales. Los incentivos se entregan sobre la base de proyectos concursables, los cuales se hacen efectivos una vez las obras estén realizadas. El INDAP dispone de recursos puentes (fondo rotatorio de US\$ 3,4 millones a 2015) para la ejecución de las obras, con los subsidios asignados por la ley 18450. El presupuesto 2015 del INDAP cuenta con US\$ 22,8 millones para obras de riego en beneficio de 4500 a 5000.

Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios (SIRSD) (Recuperación de suelos degradado, ley 20412). Su objetivo es recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados, para lo cual el INDAP dispone en su presupuesto de 2015 de US\$ 36,2 millones para entregar subsidios a las inversiones que se realicen; para cofinanciar prácticas de incorporación de fertilizantes fosforados; corrección de acidez o salinidad; establecimiento de coberturas vegetales en suelos descubiertos; y otras labores y prácticas destinadas a conservar y/o recuperar los suelos de la agricultura familiar. Anualmente, el programa financia proyectos para unas 17.000 familias.

Programa Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros. Este programa entrega una ayuda económica no reembolsable del 80% de los costos netos, asociados a las labores y los insumos requeridos para el establecimiento de praderas y busca incentivar el establecimiento de praderas suplementarias o recursos forrajeros como herramienta para disponer de forraje invernal o estival en los predios de la agricultura familiar donde el rubro ganadero es el negocio principal. El programa trabaja anualmente con unos 13.000 productores y para 2015 dispone de un presupuesto de casi US\$ 5,0 millones.

En síntesis, los servicios financieros orientados al desarrollo de la AF, canalizados por el INDAP, son del orden indicado a continuación.

Cuadro N° 3 Presupuesto 2015 de los principales programas de servicios financieros del INDAP para la AF

Programa	Presupuesto 2015 en US\$	Contraparte US\$	Cobertura N° productores	Promedio US\$ por productor
Asistencias financieras de corto y largo plazo	122.000.000		55.000 a 58.000	2100 a 2200
PDI	17.200.000	6.800.000	13.000	1850
Riego	22.800.000	2.300.000	4500 a 5000	5000 a 5600
SIRSD	36.200.000	3.600.000	17.000	2350
Praderas	5.000.000	1.000.000	13.000	460

c) Programas complementarios

Se entiende por programas complementarios los orientados a incorporar o mejorar nuevas actividades productivas no primarias (turismo rural, alimentos procesados) o a generar nuevas relaciones que visibilicen los productos de la AF en los medios urbanos potenciando sus opciones de mercado (ferias y exposiciones).

Programa de Turismo Rural. Se orienta a apoyar emprendimientos individuales o asociativos, para ofrecer servicios turísticos que tengan como soporte la explotación silvoagropecuaria y su entorno, agregando valor a las prácticas productivas, a la alimentación tradicional y al paisaje, al hacerlos visibles para personas ajenas a la ruralidad; proporcionando servicios de alojamiento, alimentación y recreación que valorizan la cultura y la identidad rural. Su implementación se realiza por medio de programas regulares (PDI, SAT). En la actualidad, las iniciativas de turismo rural se han encauzado por medio de diferentes circuitos territoriales³⁵ y cuentan con el respaldo de gobiernos regionales y universidades³⁶. La participación del INDAP, impulsor inicial de la iniciativa, ha disminuido en los últimos años, centrándose en acciones individuales; sin embargo, a partir de 2014 se observan acciones en regiones que incorporan un enfoque de alianzas (SERNATUR y gobiernos regionales) que permite potenciar el desarrollo de esta actividad.

Programa de Alimentos Procesados. Pueden participar del Programa aquellas empresas individuales o asociativas pertenecientes al segmento

³⁵ <http://www.turismoruralchile.cl/>

³⁶ Manual del Emprendedor del Turismo Rural, Universidad Austral de Chile; INDAP, 2012.

comercial (con ventas anuales superior a 100 UF), que sean pequeños productores agrícolas usuarios o potenciales usuarios del INDAP, con producciones o capacidades para generar alimentos procesados y articular su venta a diferentes mercados. El programa se orienta a potenciar y mejorar las capacidades técnicas para la generación de productos; a su integración a normas de procesamiento, envasado y manipulación de alimentos; y al refuerzo de la gestión comercial de las empresas productoras. Se enfatiza la calidad e inocuidad de los productos y la condición comercial de los mismos. El INDAP periódicamente llama a concurso para que los productores interesados accedan a recursos que potencien sus actividades de generación de alimentos procesados. En esta área de trabajo se realizó una significativa inversión en sistematización de procesos y normas³⁷.

Ferias y exposiciones³⁸. Bajo esta denominación se agrupan todas las actividades que anualmente realiza el INDAP con el fin de promover la participación de un número significativo de productores en ferias de carácter nacional (Expomundorural) o regionales. Durante 2013 se realizaron 9 ferias regionales o temáticas y una feria nacional con una concurrencia de público urbano de 155 mil visitantes y la participación de 530 expositores de la AF que realizaron ventas por US\$ 550 mil y articularon negocios por el doble de la cantidad indicada. Las ferias rurales se encuentran en un proceso de expansión por medio de la incorporación de acuerdos con gobiernos regionales y la suscripción de convenios de cooperación con la Asociación Nacional de Ferias Libres.

2.2.3. Análisis de los Instrumentos y Políticas del INDAP en relación con la agricultura familiar

Las microempresas que conforman la agricultura familiar se relacionan con el INDAP a través de una plataforma de servicio conformada por instrumentos orientados al financiamiento, al desarrollo de capacidades y la vinculación con otros actores económicos, tal como se detalla en los puntos anteriores.

El principal foco de los actuales instrumentos es apoyar las actividades económicas de producción agrícolas de los productores “multiactivo” y “comercial/ empresarial” situación que es reconocida por el INDAP en sus lineamientos estratégicos 2014-2018: “Una de las características de esta plataforma, tanto desde el punto de vista de los usuarios atendidos como de los montos invertidos, es que está fuertemente centrada en una atención individual y, en este contexto, en la actividad agrícola primaria; ello implica un fuerte énfasis en rubros específicos al interior de los sistemas de producción”.

Este énfasis de los instrumentos, en lo individual, en la productividad y en los rubros, permite una adecuada especialización de los servicios técnicos

³⁷ Guía técnica para la obtención de resolución sanitaria MINSAL/INDAP, 2010.

³⁸ Departamento de Mercado del INDAP.

y financieros prestados, y logra su mayor impacto con las microempresas que presentan un mejor nivel de desarrollo; sin embargo, con el enfoque aplicado no se facilita la incorporación de tres elementos que se estiman sustantivos para un desarrollo sostenible de la agricultura familiar:

- **Integralidad de los procesos** de apoyo productivo, para abordar los diferentes componentes del desarrollo económico y social de las empresas, combinando e integrando instrumentos con distintos enfoques temáticos y orígenes.
- **Territorialidad del desarrollo rural**, para incorporar diferenciación territorial, integración rural urbana, incorporación de recursos y capacidades locales, y articulación con diferentes actores públicos y privados vinculados al desarrollo de un territorio.
- **Cooperación y asociatividad**, para el abordaje de proyectos e iniciativas de agregación de valor, comercialización, diferenciación de productos e integración de clúster.

Desde otra perspectiva, la plataforma de instrumentos analizada presenta un claro desbalance entre un marcado énfasis en el “desarrollo productivo” de las empresas y el “desarrollo comercial” de estas, entendiendo por desarrollo comercial el conjunto de conocimientos y actividades que permiten una gestión eficaz de producciones orientadas al mercado y el logro de beneficios económicos por la venta de productos, acordes con los recursos y factores comprometidos.

Los actuales instrumentos del INDAP en apoyo de la AF, son considerados por quienes los operan complejos y demandantes de mucho tiempo de trabajo de escritorio para cumplir con los diversos requisitos de documentación exigidos, que no siempre se utilizan para hacer seguimientos o análisis de resultados. Diversas evaluaciones de los programas del INDAP realizadas por encargo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (23 evaluaciones entre 2000 y 2014) han planteado la necesidad de realizar rediseño sustantivos o modificaciones en los procesos de gestión interna de los programas evaluados³⁹.

Pasando a analizar aspectos particulares de los diferentes programas del INDAP descritos en los puntos anteriores, es posible focalizar los siguientes elementos:

a) **Financiamiento:** Los créditos de corto plazo e inversiones proporcionados por el INDAP a la AF presentan una atractiva tasa de interés (7 a 8% anual); y a 2015 alcanzaran a \$ 71.188 millones de pesos chilenos, que se distribuyen en \$ 48.698 millones en corto plazo (68,4%) y \$ 22.489 millones a largo plazo (31,6%); con una cobertura promedio por agricultor del orden de los US\$ 2100, cubriendo parcialmente los requerimientos financieros de la AF. El acotado monto global de la oferta crediticia por parte del INDAP ha impulsado en los últimos 10 años un proceso creciente de bancarización y concurrencia a crédito de

³⁹ <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15697.html>

Documentos de Evaluación de Programas; Ministerio de Agricultura.

proveedores por parte de las microempresas familiares, incrementándose el costo del dinero para una agricultura cada vez más tecnologizada⁴⁰.

Una estimación del financiamiento de corto plazo, requerido por parte de las 80.000 microempresas agropecuarias que conforman el segmento más dinámico con orientación a mercado, de la AF, supera los 400 millones de dólares al año.

b) **Apoyo técnico financiero al segmento vulnerable de la agricultura familiar** Los servicios entregados por el INDAP (PRODESAL; PADIS; PDTI; Convenio PRODEMU) son altamente valorados por los productores; sin embargo, las evaluaciones realizadas de estos programas no han permitido definir impactos significativos en los ingresos de las familias y en la posibilidades de mejorar la comercialización de sus productos. Reconociéndose que en este segmento de *productores, para visualizar cambios, es necesario mantener evaluaciones periódicas por tiempos prolongados, que vinculen los costos de los programas con indicadores de resultados cuantificables*

c) **Apoyo técnico y financiero para el segmento productivo comercial empresarial de la agricultura familiar.** Dos instrumentos (SAT y PAP) están orientados a este segmento, el primero con énfasis en la productividad por rubros y una limitada orientación a mercado, y el segundo (Programa de Alianzas Productivas) con una fuerte orientación a mercado y un mayor costo por microempresa participante. Ambos programas requieren de un análisis de pertinencia para abordar aspectos tales como:

- Equilibrio e integración entre acciones de desarrollo productivo y desarrollo comercial de las microempresas.
- Ampliación del capital relacional de los productores, con su entorno institucional local, con proveedores, con sus pares y con otros programas.
- Uso ampliado de la información disponible, especialmente las relacionadas con mercados y precios de productos, y costos de insumos y servicios.
- Gestión comercial de las producciones generadas, en el marco de obtener ganancias equilibradas y recíproca entre oferentes y demandantes, y apertura de nuevas relaciones comerciales.

d) **Nuevas modalidades comerciales y productos.** La AF, como estrategia permanente de supervivencia, ha desarrollado diversas formas de relacionamiento con los mercados según tipos de productos localización y cantidades disponibles. Asimismo, un número no menor de productores incorpora nuevos productos en la línea de alimentos procesados, y nuevos servicios en el ámbito del turismo rural.

⁴⁰ <http://www.odepa.cl/odepaweb/publicaciones/doc/10676.pdf>

En relación con la incorporación de nuevos mercados internos es relevante que se refuercen acciones institucionales, que promuevan y profundicen los siguientes tres ámbitos relevantes:

- Articulación con el sistema nacional de Ferias Libres⁴¹, que cuenta con 61.270 puestos de venta de frutas y hortalizas, representando el 92% de la capacidad instalada en 930 ferias, que comercializan el 76% de las de frutas, verduras y tubérculos del país, presentando estos en forma natural a los consumidores finales. Los feriantes se proveen mayoritariamente de productos en los 11 mercados mayoristas del país⁴², pagando en el 96% de los casos al contado. Este importante sistema de venta final a público tiene una muy baja articulación directa con productores agrícolas. El consumo diario recomendable de frutas es de 360 gramos y de 300 gramos de hortalizas para mantener una alimentación balanceada y protectora de enfermedades⁴³.
- Apertura de alianzas y acuerdos que posibiliten el establecimiento de circuitos cortos para los productos agrícolas, bajo distintas modalidades de operación; lo que implica, por una parte, respaldar la generación de unidades de negocio que permitan alinear los productos con los requerimientos del comprador final, sean estas entidades públicas (JUNAEB u otras) o privadas (MINERAS y otras), que provean alimentación a poblaciones definidas. Avanzando en paralelo en la generación de unidades de negocio estructuradas para la venta directa al consumidor final en los lugares de producción y en ferias rurales en las cabeceras municipales en alianza con SERCOTEC y gobiernos regionales.
- Desarrollo de una plataforma de carácter digital, que permita a pequeñas empresas agrícolas levantar georreferenciadamente su oferta de productos, dejándola disponible para que potenciales demandantes vía teléfonos inteligentes o computadores con acceso a internet puedan conocerla; conectando de este modo los productores agrícolas con los consumidores finales (familias, pequeña industria alimentaria, casinos) o últimos intermediarios (feriantes, pequeños comercios urbanos). Una oferta en línea y georreferenciada de productos de la AF permite comunicación directa vendedor/comprador, los pequeños productores pueden ofertar sus productos y servicios de manera directa, lográndose expandir el comercio local, haciendo visible las comunas rurales y sus productos.

De forma complementaria a lo anteriormente señalado, es relevante mantener y profundizar los esfuerzos realizados en el desarrollo de

⁴¹ Proyecto de Cooperación Técnica FAO - ODEPA - ASOF TCP CHI/3303: "Fortalecimiento de las ferias libres para la comercialización Agroalimentaria" Confederación de Ferias Libres (ASOF C.G).

⁴² Lo Valledor; Vega Central; Mapocho; Arica; La Serena; Limarí; La Calera; Talca; Concepción; Chillan Temuco; Puerto. Montt.

⁴³ http://www.5aldia.org/v_5aldia/apartados/apartado.asp?te=465&acc=ap

Exposiciones y Ferias de productos de la agricultura familiar apuntando a lograr una feria anual en cada una de las regiones del país⁴⁴, vinculándolas con alimentos regionales y productos procesados para lo cual es posible ampliar y profundizar acuerdos con gobiernos regionales y con el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

En relación con la generación de servicios asociados a las actividades agrícolas, se estima necesario volver a impulsar el turismo rural, generando convenios de canalización de recursos con los gobiernos regionales e impulsando la vinculación con SERNATUR en proyectos de redes regionales de agroturismo en torno a temas de cultura, paisaje, alimentación y formas de vida.

2.3. Marco regulatorio de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo de la agricultura familiar y sus procesos comerciales

La institucionalidad pública vinculada al desarrollo de la agricultura familiar, tal como se indica en el punto 1.4 de este documento, está conformada por diversas instituciones del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Economía Fomento y Turismo y en lo referente a las exportaciones por agencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.3.1. Ministerio de Agricultura (MAG)

Es la institución del Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país. De acuerdo al Decreto ley 294 de 1960 está conformado por las instituciones que se indican, las cuales con distintas estructuras jurídicas, participan de la institucionalidad sectorial.

⁴⁴ Según información entregada por la Jefatura Del Departamento de Mercado de INDAP, a 2013 se realiza una feria nacional, cinco ferias regionales y cuatro exposiciones temáticas.

Gráfico N° 2 Organigrama MAG



Su objeto legal es “Secretaría de Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuaria del país. Su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional; la protección de los recursos naturales renovables del ámbito silvoagropecuario, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente, y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo”.

Con relación al tema comercial agrícola, el MAG no cuenta con una institucionalidad propia, como se observa en otros ministerios de América Latina (Subsecretarías, Direcciones generales o Servicios), y sus políticas son aplicadas por las instituciones relacionadas al MAG, según sus mandatos y ámbitos de actividad.

Es importante destacar que, en los últimos años, el MAG ha impulsado dos iniciativas en relación con regular el mercado de productos agrícolas. La primera de ellas es conocida como Ley de Muestras y Contra Muestras, ley 20656 de febrero de 2013, que regula las transacciones comerciales, especialmente de productos agrícolas que son adquiridos por el sector agroindustrial, o hacen parte de la agricultura de contrato, estableciendo que el MAG cuenta con atribuciones para dictar los reglamentos

específicos aplicables a cada producto⁴⁵. La otra iniciativa legal se establece en mayo de 2013, con la aprobación del reglamento N° 29 que regula el trato animal durante su producción y su comercialización. La ejecución de ambas disposiciones legales se realiza a través del Servicio Agrícola y Ganadero.

En síntesis, y analizando las instituciones relacionadas al MAG que tienen acción directa y con algún impacto en la AF, se pueden distinguir las siguientes categorías jurídicas:

Tabla N° 4. Condición jurídica de las instituciones del MAG

Instituciones públicas creadas por ley	Fundaciones privadas sin fines de lucro	Empresas privadas con control público
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	- Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	- Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA)
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)	- Fundación para la Innovación Agraria (FIA)	
- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	- Corporación Nacional Forestal (CONAF)	
- Comisión Nacional de Riego (CNR)		

Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) El Instituto de Desarrollo Agropecuario, según lo establecido en la ley 19213 de mayo de 1993 que modificó la ley 18910, tiene por objeto “promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, en adelante sus beneficiarios, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”. Este mandato legal reconoce los aspectos comerciales como uno de los elementos a intervenir; lo cual se refuerza en el numeral 3, punto 4, del citado texto legal, al establecer dentro de las funciones institucionales del INDAP: “formular, coordinar y ejecutar programas de desarrollo rural o prestar asistencia técnica y crediticia en la formulación o ejecución de dichos programas y, especialmente, en lo relativo al mejoramiento de los canales de comercialización, acceso a los insumos o industrialización. Dichos programas podrán comprender acciones conjuntas con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas”.

Como se ha señalado en los puntos precedentes de este documento, el INDAP es la única institución del Ministerio de Agricultura que tiene un mandato específico y contundente con relación a la agricultura familiar, y

⁴⁵ El primer reglamento dictado por el MAG fue para el maíz en marzo de 2014.

cuenta con instrumentos para respaldar la generación de productos con orientación a mercado, fomentando, asimismo, el desarrollo de capacidades y la vinculación con otros actores públicos y privados.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). La ley 19147, publicada en el Diario Oficial el 21 de julio de 1992, crea a la ODEPA como un servicio público centralizado, dependiente de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Agricultura; teniendo por objeto el proporcionar información regional, nacional e internacional para que los distintos agentes involucrados en la actividad silvoagropecuaria adopten sus decisiones. La mencionada repartición constituirá, además, un servicio de apoyo a la gestión del Ministerio de Agricultura, y, entre otras, cumplirá la función de “definición de criterios destinados a sustentar la posición negociadora del país en materia de comercio exterior sectorial, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otros organismos públicos que cumplan funciones relacionadas”. La ODEPA, en el cumplimiento de su mandato legal, ha desarrollado un robusto sistema de información de precios y mercados, con acceso público en línea por parte de los productores. También genera una amplia gama de estudios, muchos de los cuales guardan relación directa con la AF, como es el caso del estudio en ejecución sobre circuitos cortos.

Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Las normas y objetivos que rigen al SAG se establecen en la ley 18755 de 1989, modificada por la ley 19283 de 1994. Es una persona jurídica de derecho público que se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Agricultura. El Servicio tiene por objeto “contribuir al desarrollo agropecuario del país, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias”.

El SAG concentra amplias atribuciones regulatorias referidas a la conservación, expansión y cuidado del patrimonio fito y zoonosanitario del país, y el desarrollo de los recursos edáficos y biológicos concordante con una agricultura sostenible. Su participación en la generación de protocolos de acuerdos internacionales para impulsar el comercio exterior es insustituible, y tiene una relación preferente en la aplicación de diferentes leyes de fomento y regulación del sistema agropecuario nacional.

Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, cuya dirección superior está conformada por el Ministro de Agricultura, representantes del MAG, organizaciones de productores, universidades y el Colegio de Ingenieros Agrónomos. El INIA tiene como objetivos entre otros: “Generar conocimientos en el ámbito científico y tecnológico aplicables en el sector agroalimentario. Crear tecnologías para la innovación en la industria agroalimentaria. Transferir productos tecnológicos y científicos

desarrollados y/o adaptados por el INIA. Contribuir a la sustentabilidad ambiental de la producción agroalimentaria por medio del desarrollo de tecnologías y la creación de conocimiento”.

El INIA es el principal centro de investigación al servicio del sector agroalimentario y cuenta con una red de alianzas nacionales e internacionales, y desarrollo de sociedades de I+D con el sector privado, lo que le permite una integración vertical en cuanto a ciencia y la generación de tecnologías propias utilizando una red de diez centros de Investigación en todo el país. En alianza con algunos gobiernos regionales realiza proyectos de apoyo a la AF y sus procesos comerciales⁴⁶.

Fundación para la Innovación Agraria (FIA). Es una fundación de derecho privado sin fines de lucro, cuyo directorio está presidido por el Ministro de Agricultura y conformado por personas de su confianza. Su presupuesto está constituido por transferencias desde la Subsecretaría de Agricultura y convenios con gobiernos regionales. Su principal mecanismo de trabajo es vía concursos de fondos para la ejecución de proyectos innovadores que abran espacio a nuevos productos y procesos, ampliando y mejorando la capacidad productiva de pequeñas y medianas empresas. El conocimiento adquirido por los proyectos realizados se pone a disposición de los productores a través de material de difusión. La agricultura familiar, en alianza con universidades u otras instituciones, ha desarrollado proyectos de interés en el ámbito de alimentos procesados y algunos rubros específicos⁴⁷.

Comisión Nacional de Riego (CNR). Legalmente se crea en 1975 por decreto ley 1172, como persona jurídica de derecho público, con el objeto de asegurar el incremento y mejoramiento de la superficie regada del país. Se relaciona con la Presidencia de la República a través de Ministerio de Agricultura. La CNR administra los recursos de la ley 18450 de Fomento al Riego y Drenaje, por medio de la cual los productores reciben, vía concursos de proyectos, financiamientos individuales o asociativos para obras de riego que permitan un uso eficiente del agua. La CNR mantiene una línea de trabajo con el INDAP para orientar concursos de fondos de inversión en riego para la agricultura familiar.

Corporación Nacional Forestal (CONAF). Es una corporación privada sin fines de lucro, creada en 1973, a la cual leyes especiales le han dado potestad y funciones públicas; depende del Ministerio de Agricultura, quien preside su directorio. Desempeña las siguientes funciones principales: aplica el decreto ley 701 sobre Fomento Forestal, y la ley 20283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal; tiene a su cargo la administración y cuidado de las Áreas Protegidas del Estado de acuerdo con la Ley de Bosques y la ley 19300 y tiene, además, el control de los incendios y plagas forestales. La CONAF ha impulsado,

⁴⁶ Programa de validación y transferencia tecnológica, para el desarrollo sustentable de la olivicultura y horticultura en la Región de Atacama.

⁴⁷ FIA Resultados y Lecciones en Modelos de Gestión para la Agricultura Familiar, Marzo 2010.

junto con el INDAP, diversas acciones de fomento a las inversiones en forestación para la AF, regulando, además, la comercialización de maderas leña y otros productos forestales a través planes de manejo y emisión de guías de libre tránsito.

Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA). Es una sociedad anónima cerrada constituida en escritura pública de noviembre de 1986. Su principal accionista con el 97% de la sociedad es la Corporación de Fomento (CORFO), por lo que el control y la administración de la empresa es responsabilidad del Sistema de Empresas Públicas (SEP). Tiene por objetivo social "comprar, vender, envasar, almacenar, transportar, distribuir, consignar y comercializar por cuenta propia o ajena todo tipo o clase de trigo u otros cereales". COTRISA, anualmente, en acuerdo con el Ministerio de Agricultura, administra un poder comprador de trigo y otros granos, con el fin de lograr una mejor regulación del mercado. En 2015, COTRISA tiene poderes compradores de trigo por hasta 350 quintales por pequeño productor, entre seis regiones del país.

2.3.2. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

El actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es el resultado de múltiples modificaciones legales que, desde 1930, han generado una institucionalidad compleja y regida por diferentes leyes⁴⁸; tiene por misión "promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas, y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico, tanto públicas y privadas, como nacionales y extranjeras".

El Ministerio cuenta con tres Subsecretarías: Economía y Empresas de Menor Tamaño, Pesca-Acuicultura, y Turismo. Agrupando además cinco Consejos Público-Privados. Del Ministerio dependen diez instituciones, incluidas dos de importancia para el desarrollo de la agricultura familiar: la Corporación de Fomento de la Producción CORFO, que agrupa una amplia gama de instrumentos y recursos, y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) con acciones directas en el fomento y desarrollo de microempresas.

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Su creación data de 1939 (ley 6434) y en su larga trayectoria institucional ha sufridas diferentes modificaciones. En la actualidad CORFO es dirigida por un Consejo Directivo integrado por el Ministro de Economía que lo preside y los Ministros de Hacienda, Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo

⁴⁸ Ver Decreto con fuerza de ley N° 88 de 1953.

Social, más un representante de la Presidencia de la República, organización que da cuenta de su importancia y significación en el desarrollo del país. Su misión es: “Mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo, además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado”.

De sus cinco líneas de trabajo –Innovación, Desarrollo Competitivo, Emprendimiento, Inversión/financiamiento, Desarrollo de capacidades tecnológicas– se desprenden un poco más de 100 programas de apoyo, mayoritariamente concursables, de los cuales existe una decena que pueden ser utilizados por la agricultura familiar, a condición de que se cuente con respaldo técnico externo para acceder y operar con estos programas, esto en razón de los requerimientos técnicos y mecanismos de aplicación.

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Es una corporación de derecho privado regida por sus propios estatutos, con personalidad jurídica mediante decreto supremo 3483 de 1955, modificados por decreto supremo 495 de 1986, su finalidad es “promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de sus empresarios”. En razón de sus fines institucionales, desarrolla diversas actividades que pueden involucrar a la AF, al respecto ver el punto 1.4 del presente documento.

2.3.3. Ministerio de Relaciones Exteriores

De este Ministerio resulta de interés para el desarrollo comercial de la agricultura familiar su Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECOM) y la Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (PROCHILE).

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Creada por decreto con fuerza de ley 53 de 1979, para “Ejecutar y coordinar la política de Gobierno en materia de Relaciones Económicas Internacionales, y promover una adecuada inserción de Chile en el mundo, mediante la negociación y administración de acuerdos económicos internacionales, la promoción inclusiva de la oferta exportable nacional, en bienes y servicios, la colaboración en el extranjero con las entidades que promocionan la inversión extranjera en Chile, y el apoyo a la inversión chilena en el exterior”. DIRECON se articula con el MAG en lo referente a los componentes agropecuarios de las negociaciones de tratados internacionales, tanto en los aspectos fito y zosanitario, como en lo referente a denominaciones de origen y cumplimiento de prácticas comerciales.

Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (PROCHILE). El origen de ProChile es el Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile,

creado por decreto ley 740 de 1974 el cual fue modificado por el decreto ley 53 que dio institucionalidad jurídica a DIRECON. En la actualidad se define como “institución del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de la promoción de la oferta exportable de bienes y servicios chilenos, y de contribuir a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo”. Jurídicamente es una Dirección de DIRECON que administra el Fondo de Promoción de Exportaciones Agrícolas (FPEA) en acuerdo a recursos transferidos por el MAG.

2.3.4. Síntesis del marco regulatorio de la institucionalidad pública

Chile cuenta con una infraestructura institucional pública con trayectoria y experiencia para tratar los temas vinculados al desarrollo de la agricultura y la ruralidad. Sin embargo, existen luces y sombras, privilegiando las primeras al sector agroexportador, y observándose las segundas en el mercado interno donde existe un desarrollo muy heterogéneo y fraccionado que afecta a la AF, que presenta además, barreras para integrarse al flujo exportador.

Desde un punto de vista jurídico, la institucionalidad del sector presenta una gran adaptabilidad al usar diversas formas jurídicas públicas y privadas que han permitido sortear de buena forma los requerimientos de especialidad surgidos de la realidad agrícola del país.

2.4. Análisis FODA del sistema institucional de apoyo a la agricultura familiar, con énfasis en los aspectos comerciales

Antes de exponer los componentes del análisis FODA, es necesario realizar algunas precisiones que permiten un enfoque de contexto:

- a. Existen evidencias de que las políticas públicas no permiten resolver tendencias generadas por dinámicas económicas que se mueven por el sistema de libre mercado, que en el caso de la agricultura familiar ha significado una pérdida importante de los recursos de suelo y agua que poseía. Los valores censales 1997 y 2007 dan una clara señal de que la AF se ha contraído en cantidad de explotaciones y recursos.
- b. El desarrollo de la AF, tiene, a lo menos, dos vertientes íntimamente relacionadas, una vinculada al fomento productivo, y la otra al fomento comercial, existiendo, según la información disponible, un claro desbalance en desmedro de la segunda vertiente de trabajo.
- c. La agricultura familiar es un conjunto heterogéneo de microempresas que presentan comportamientos muy diferentes en el manejo de su capital relacional, lo que queda en evidencia al observar la amplia gama de formas en la que se articulan con los mercados.

- d. Las políticas y programas aplicados, especialmente por el INDAP, se relativizan al observar el comportamiento de otras variables tales como: valor de la tierra y el agua que controla la AF, envejecimiento de la población rural activa, costo de la energía, disponibilidad efectiva de mano de obra familiar, costos de agroquímicos importados y otras variables similares.
- e. Las producciones generadas por la agricultura familiar, a pesar de los esfuerzos realizados de apertura al exterior, tienen como destino mayoritario el mercado nacional.

2.4.1. Fortalezas de la institucionalidad y la agricultura familiar

- El universo de la agricultura familiar está establecido por ley. Esto da una certeza del conjunto a tratar, sin importar que sea necesario, por razones administrativas, actualizar los indicadores numéricos de la ley.
- Información censal reciente y estudios posteriores han permitido tener una visión comprensiva de la agricultura familiar, con una estratificación fundada y descriptores del comportamiento de cada estrato, elemento relevante para focalizar estrategias e instrumentos.
- En el campo institucional, por mandato de ley, existe una institución, el INDAP, con atribuciones, capacidades y recursos para orientar y ordenar los programas de fomento con la agricultura familiar.
- El INDAP posee una larga experiencia de más de 50 años de trabajo con la AF, lo que ha generado un patrimonio de programas y recursos que se expresan a través de una implantación territorial que cubre todo el país.
- El INDAP canaliza una parte significativa de sus recursos de desarrollo de capacidades, asesoría técnica y capital de trabajo a través de Convenios Municipales, lo cual representa una significativa red de relaciones con los gobiernos locales del país.
- Para el periodo 2014/2018, el INDAP ha estructurado “Lineamientos Estratégicos” compresivos de todo su accionar; que, en materia de comercialización, proponen: ampliar las capacidades institucionales para profundizar el conocimiento de los mercados y sus relaciones con los rubros y los entornos locales; articular trabajos con otras instituciones públicas para realizar asesorías técnicas e inversiones; crear un sello diferenciador para los productos campesinos que promueva su consumo en el país; enfatizar acciones con relación a la calidad de los productos y su alineación con los requerimientos de los mercados, y promover la asociatividad funcional para la comercialización.
- El presupuesto total del INDAP, para 2015, alcanza a los 243.525 millones de pesos (US\$ 405,9 millones), lo que implica una base sólida para realizar una política agraria de fomento de la AF,

integradora de capacidades y de otros recursos públicos y privados, por medio de un trabajo colaborativo en redes de amplia participación.

- Los programas que ejecuta el INDAP pueden ser modificados por el imperio de acuerdos administrativos fundados, lo que permite, respetando el marco institucional, introducir modificaciones para ajustarse mejor a los requerimientos de una AF diversa y cambiante.
- En los programas operativos del INDAP el tema del desarrollo comercial de la AF está presente formalmente, y se puede profundizar incorporando junto al fomento productivo el fomento comercial.
- El programas “Alianzas Productivas” es una estrategia prometedora para vincular el “segmento comercial” de la AF con mercados de diferente naturaleza, y su modelo puede ser profundizado y ampliado.
- El tema de los circuitos de proximidad o circuitos cortos, con relación a la vinculación de la AF con los mercados y consumidores finales, se encuentra en proceso de desarrollo, tanto conceptual como práctico, lo que abre espacios a nuevas formas de comercio para la AF.

2.4.2. Debilidades de la institucionalidad y la agricultura familiar

- Un poco más de la mitad de los actuales usuarios del INDAP tienen una escasa dotación de recursos productivos, y su permanencia en el sistema descansa en una fuerte multiactividad para la generación de ingresos familiares, donde los ingresos agrícolas son minoritarios.
- La heterogeneidad de la agricultura familiar por dotación de recursos, localización territorial, capital relacional que controla y vocación productiva, condiciona la generación de programas de apoyo flexibles con una alta articulación con los territorios y producciones estratégicas, lo que implica una parrilla de servicios regionalizados actualmente no disponibles.
- Los actuales programas del INDAP, por lejos los de mayor importancia, no buscan activamente la integración con otros recursos y capacidades públicas o privadas, existiendo una limitada articulación continua con logros medibles en: la investigación (INIA), la innovación (FIA), el fomento productivo y empresarial (CORFO; SERCOTEC), el crédito (BECH y Fondos de Garantía). Como, asimismo, con las universidades, los Fondos Regionales de Innovación para la Competitividad (FIC-R) y la agroindustria alimentaria y de exportación.
- El conjunto de programas e instrumentos, en apoyo de la AF, por parte de todas las instituciones públicas, incluyendo INDAP, tienen una clara orientación en la atención individual y el desarrollo

productivo; lo anterior en contrapunto con la atención que se le presta a la asociatividad, al desarrollo comercial y la articulación territorial.

- El INDAP hace una escasa utilización de su amplia red de relaciones existente con los municipios rurales del país; lo que le permitiría acceder a nuevos recursos y capacidades para apoyar entre otros emprendimientos locales de comercio (ferias rurales) e iniciativas de vinculación con el medio (redes inalámbricas de alcance local con salida a internet).
- Los actuales programas del INDAP y de otras instituciones públicas han acumulado en el tiempo procedimientos administrativos complejos, que recargan los trámites burocráticos y el trabajo de escritorio, en desmedro de formas de trabajo por resultados, con sistemas objetivos de evaluación.

2.4.3. Oportunidades del entorno país

- Los procesos políticos sociales y económicos del país han permitido reforzar la incorporación gradual de conceptos y valores con relación a: distribución del ingreso, derechos sociales ampliados, creación de bienes públicos, patrimonio ambiental, uso sostenible de recursos productivos, imagen país como base de la competitividad externa, y otros de alta significación. Todo lo cual permite la existencia de un diálogo social, que incluye la ruralidad como parte sustantiva del desarrollo del país
- Progresivamente, la agricultura familiar, está siendo entendida como una realidad social y económica relevante para la sostenibilidad de los procesos agrarios del país, superándose visiones con sesgos intencionados de carácter político, economicista o excluyente.
- El desarrollo de la ruralidad del país, después de los cambios estructurales de la década de los sesenta y setenta, ha dado pasos significativos para el logro a una habitabilidad rural menos excluida, con más acceso a servicios básicos, formando en muchos casos, un continuo urbano rural que facilita la movilidad de la población y desdibuja la dicotomía entre estos dos mundos.
- Desde los centros de pensamiento y desde los gobiernos regionales se plantea una revalorización de los recursos locales (cultura, paisaje, activos ecológicos, medio ambiente y otros), abriéndose una amplia gama de oportunidades para asentar en la AF el uso productivo de este patrimonio ampliado.
- La sociedad nacional, de manera gradual, incorpora un “comer sano” como parte de un “vivir sano”, lo que abre un importante espacio para los productos generados por la AF, especialmente aquellos que puedan operar bajo parámetros exigentes de inocuidad, calidad y cercanía de tiempo y lugar entre el productor y el consumidor final (circuitos de proximidad o circuitos cortos).

- La institucionalidad agraria del país, pública y privada, presenta un nivel de desarrollo y especialización que facilita el establecimiento gradual y progresivo de redes inteligentes de cooperación, donde todos sus participantes logran beneficios, al obtener los resultados pactados en red.
- Existe en el país una disponibilidad razonable de tecnologías productivas básicas y de agregación de valor a los productos, las cuales se pueden incorporar, conjuntamente con las tecnologías comerciales existentes, a la AF, a condición de que se generen los mecanismos de estímulos adecuados.
- Se cuenta con un modelo de ferias libres con cobertura en las principales ciudades del país, que canalizan un porcentaje mayoritario de las frutas y verduras que se consumen; siendo relevante su articulación progresiva con la AF y sus productos.
- La aplicación reciente de un modelo de alianzas productivas, abre nuevos caminos para lograr nuevas formas de comercio agrícola, expandiendo las posibilidades de avanzar a sistemas directo de relacionamiento entre productores con asociaciones de consumidores, últimos intermediarios, industria alimentaria para empresa o industrias de transformación.

2.4.4. Amenazas del entorno país

- Que se acentúe el proceso de concentración de la tierra productiva en los segmentos de medianas y grandes empresas, generándose en simultáneo una transferencia de tierras con destino recreacional o segunda vivienda; afectando ambos procesos, el tamaño y peso relativo de la agricultura familiar.
- Pérdida de tierra productiva por profundización del cambio climático sin resolver la crisis hídrica, especialmente en la región de Coquimbo y el secano costero e interior, desde la cuenca del Maipo a la del Maule.
- Población rural sigue la tendencia de envejecimiento de la población nacional y no existen estímulos sustantivos para la vinculación de nuevos agricultores en la AF.
- La AF vinculada a pueblos originarios, se mantiene dentro de las áreas temáticas del conflicto indígena y no se logra incorporar un sistema potente de devolución de derechos, recursos y capacidades que reconozca la existencia de una agricultura familiar indígena enriqueciendo la economía.
- Se mantiene un reducido gasto en I+D+i en el país, y la agricultura recibe una parte poco significativa de estos recursos. Asimismo, se mantiene la fragmentación de los agentes públicos y privados vinculados al desarrollo de acciones de I+D+i, y no se aborda el desarrollo de una segunda capa de conocimientos para los ejes productivos estructurantes del sector silvoagropecuario.

- Siguen primando visiones de corto plazo para tratar temas que requieren largos periodos de maduración.
- No se logra incorporar un cambio profundo en los agentes económicos, para que consideren el mercado interno como la segunda fuerza de tracción de la agricultura, a través de la generación de normas y estímulos apropiados.

INDAP
SAN FCO
DEL TOTORAL

Licores
Artesanales

- Guindado
 - fisaly
 - hues
 - Almendra
 - frambuesa
 - Cacao-Vainilla
 - Durazno
 - Guinda
- Arrollado
HUASO
Longaniza



3. Situación de los procesos comerciales de la agricultura familiar en Chile

3. Situación de los procesos comerciales de la agricultura familiar en Chile

3.1. Caracterización general de los procesos comerciales de la agricultura familiar

En los puntos precedentes se ha entregado una visión de conjunto del escenario institucional y de las políticas públicas referidas a la agricultura familiar, entregando además una mirada a las modalidades y estrategias de comercialización en relación con los mercados nacionales y externos, las cuales, en síntesis, se pueden caracterizar como modalidades complejas con una alta variabilidad en el uso de canales y circuitos comerciales dependiendo, básicamente, de tres variables.

- tipo de producto;
- localización territorial, y
- tamaño de la unidad de producción.

Con relación a los productos, los elementos relevantes para su diferenciación se relacionan con la perecibilidad⁴⁹, el grado de transformación primaria incorporada, los tipos de empaques utilizados, su relación peso-volumen, su disponibilidad para ser consumido en forma directa, su presentación y características propias para ser transportado. Los principales productos de la AF, que en un 95,7% se vinculan al mercado nacional, son⁵⁰:

- cultivos anuales (cereales, leguminosas, chacras, y otros), 313 mil ha;
- hortalizas (una amplia gama de productos) 51 mil ha;
- frutales mayores y menores, 74 mil ha;
- viñas viníferas (mayoritariamente variedad país tradicional), 38 mil ha;
- colmenas con 339 mil unidades;
- bovinos de carne y leche con un poco más de 2 millones de cabezas, y
- Ovinos y caprinos con 2,35 millones de cabezas

La localización territorial de la producción es determinante en relación con su forma de acceder al mercado y se vincula a los costos de intermediación, especialmente del transporte terrestre, que, a 2009, según Arenas y Herrera, tenían los siguientes valores en Chile central, expresado en pesos por kilo por kilómetro recorrido (\$/kg/km): lechugas 0,2155;

⁴⁹ Perecibilidad de algunos productos de la AF: lechugas almacenadas a 0 °C y humedad controlada 2 a 3 semanas; tomates almacenados a 13 °C y humedad 95% 5 a 7 días; papas guarda almacenadas entre 5 y 12 °C y humedad controlada 6 a 8 meses.

⁵⁰ Censo Agropecuario 2007.

choclo 0,1615; papas 0,0517; tomate en caja 0,080, observándose, adicionalmente, variaciones significativas en los costos indicados, en relación con el tamaño del transporte utilizado y los tiempos de carga y descarga empleados.

Las producciones de la AF de forma preferente tienden a satisfacer la demanda de las seis grandes agregaciones urbanas del país -Santiago, Valparaíso, Concepción, Antofagasta, La Serena/Coquimbo, y Temuco-, las cuales están conformadas por alrededor de 78 comunas y concentran un poco más del 56% de la población del país; reuniendo además los principales mercados mayoristas de frutas y verduras.

La localización territorial de la producción agrícola familiar guarda, además, una relación directa con las épocas de cosecha, y la obtención de precios diferenciados por “primores” o periodos de tiempo donde se tiene la exclusividad en el mercado, ambas situaciones, en muchos casos, permiten suavizar los costos de transporte para acceder a mercados distantes; es el caso de la producción de tomate en Arica, que entra al mercado en los meses en los que no hay producción en las regiones de Coquimbo y Valparaíso.

El tamaño de la producción orientada al mercado también implica un factor de diferenciación en la forma y tipos de canales comerciales utilizados, dado que, pequeñas cantidades de productos a ser vendidas implican bajo poder de negociación ante intermediarios, lo que obliga a usar mecanismos de venta directa a consumidor final (caso de los corderos y cabritos) o transacciones entre locales y entre vecinos (caso de algunas hortalizas).

La preferencia de un tipo de comprador, dado el tamaño de la producción transada, varía además por tradiciones locales y relaciones de confianza que van por sobre otras consideraciones.

La agricultura familiar genera anualmente, según información del Censo Agropecuario 2007, un valor bruto de producción de 943 mil millones de pesos, empleando para ello, según la misma fuente, activos valorados en 5,26 billones de pesos, y comprometiendo a 255 mil explotaciones.

Los valores antes señalados hablan por sí mismos de la gran cantidad de transacciones comerciales de ventas de productos que realiza anualmente la AF, las cuales superan fácilmente los dos millones y medio de operaciones, poniendo de manifiesto que los temas vinculados a la articulación productiva y desarrollo de capital relacional tienen una gran significación, y, en ambos campos, las políticas públicas pueden impulsar acciones relevantes. Al respecto, CEPAL⁵¹ plantea: “Existen (al menos) dos factores centrales para explicar por qué es necesario complementar las políticas públicas orientadas a facilitar y promover el acceso a los mercados con la necesaria articulación entre los distintos actores.

⁵¹ CEPAL - Serie Desarrollo productivo N° 176.

Primero, la evidencia de que la creación de espacios de cooperación entre empresas estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades que contribuyen a consolidar y acelerar los procesos de modernización de las empresas. Segundo, la importancia creciente de las restricciones financieras que acotan el margen de acción de las políticas productivas. Estas restricciones impulsaron la progresiva incorporación de esquemas asociativos en los programas de fomento como una manera de responder a la necesidad de reducir los costos”.

La agricultura familiar, en forma directa o vía intermediarios, es el principal proveedor de frutas, verduras y tubérculos para los mercados mayoristas de: Santiago (Lo Valledor, Vega Central, Mapocho); Valparaíso (FECAMAL la Calera), Concepción (Vega Monumental); Temuco (Vega Modelo); La Serena/Coquimbo (Terminal La Palmera) y los mercados mayoristas de Arica, Limarí, Talca, Chillan y Puerto Montt. Participando, además, en forma directa o a través de intermediarios finales en las casi mil ferias libres del país y en otros circuitos de mercadeo dirigidos al sistema alimentario nacional.

La participación de la AF en el mercado lechero, venta de bovinos, ovinos y caprinos es también significativa, tal como se detalla en los puntos siguientes. Cabe destacar que más del 95% de la producción de miel y derivados proviene de la AF, desde la venta directa hasta la exportación de sus productos.

3.2. Modalidades y estrategias de comercialización de la agricultura familiar

La agricultura familiar, según las variables indicadas en el numeral precedente, ha desarrollado diversas modalidades y estrategias de comercialización las cuales se han ido ajustando en el tiempo.

Con el fin de presentar una visión comprensiva de estas, se entrega a continuación una revisión de los principales reglones productivos y su interacción con los mercados.

Leche⁵²

El análisis que se entrega corresponde a las provincias de Malleco; Ñuble; Biobío; Osorno y Chiloé y se realiza comparando el comportamiento de venta de leche por parte de los productores que integran la AF, con relación al lugar de venta y el tamaño del hatu lechero, destacándose que la localización, marcada por la disponibilidad de plantas y unidades de procesamiento extraprediales, es determinante en la estrategia de

⁵² Estudios INE Lecherías Zona Sur y Central de la AF con información de Censo Agropecuario 2007 e información complementaria.

comercialización asumida por los productores; siendo el tamaño de las unidades productivas, el segundo factor relevante, influyendo además los sistemas de adquisición establecidos por la agroindustria.

En los cuadros siguientes se destaca que en Malleco y Ñuble, en el estrato de 1 a 10 vacas de leche, la mayoría de los productores de la agricultura familiar, destinan la producción a la industrialización en el predio; en contraposición con Biobío, Osorno y Chiloé, donde los productores venden a plantas lecheras y centros de acopio, lo que está relacionado con la disponibilidad agroindustrial de las provincias analizadas y las distancias a plantas.

La situación observada en el estrato de productores de menor tamaño (1/10 vacas) se modifica al observar la forma de articulación con el mercado en el estrato de 21/49 vacas, concurriendo con el producto en una mayor cuantía a centros de acopio y plantas de procesado, el procesamiento de leche en los predios disminuye. En síntesis, se puede afirmar que la estrategia de venta de leche por parte de la AF se ajusta a las variables de localización y tamaño de las unidades productivas antes señaladas. Ver variaciones en los cuadros siguientes.

Cuadro N° 4. Destino de la producción de leche en las provincias señaladas para el estrato de 1 a 10 vacas

Lugares de venta	Estrato de 1 a 10 vacas de leche Destino de la producción láctea en % de la leche producida				
	Malleco	Ñuble	Biobío	Osorno	Chiloé
Centro de acopio	0,0	0,0	7,4	74,9	24,5
Planta lechera o quesera	20,5	30,3	73,6	14,8	58,2
Terneros y autoconsumo	2,4	2,7	5,2	3,8	4,6
Venta directa	0,0	4,4	7,4	3,0	0,1
Industrialización predio	77,2	62,6	6,4	3,5	12,6

Fuente Estudio INE, elaboración propia.

Cuadro N° 5. Destino de la producción de leche en la provincias señaladas para el estrato de 21 a 49 vacas

Lugares de venta	Estrato de 21 a 49 vacas de leche Destino de la producción láctea en % de la leche producida				
	Malleco	Ñuble	Biobío	Osorno	Chiloé
Centro de acopio	20,9	0,0	0,0	72,4	34,0
Planta lechera o quesera	0,0	57,9	81,9	23,9	60,4
Ternereros y autoconsumo	7,9	3,0	4,5	3,7	5,6
Venta directa	7,1	6,7	0,2	0,0	0,0
Industrialización predio	64,1	32,3	13,4	0,0	0,0

Fuente Estudio INE, elaboración propia.

Uvas viníferas⁵³

Levantamientos recientes (2011/2012) del comportamiento de los productores de uvas viníferas participantes del programa Servicio de Asesoría Técnica del INDAP permiten observar que la localización territorial de las explotaciones es determinante a la hora de definir el destino de venta de la producción de la AF; es así como en la sexta región el 100% de los productores venden su producción a la industria vitivinícola, en contraposición con Biobío donde solo un 48% usa este canal de comercialización, esta variación, en lo principal, dice en relación con el tipo de producto (variedades de uvas), dotación de industria de vinificación en el territorio y distancias entre productores y plantas.

En la producción de uvas viníferas, la existencia de variedades y la segmentación de riego y secano son otras variables relevantes que marcan la comercialización.

La producción de uvas viníferas de la región de O'Higgins es mayoritariamente de riego y variedades Cabernet, altamente diferenciada de las producciones de cepas país del secano de las regiones del Maule y Biobío.

El cuadro siguiente da una visión comprensiva del comportamiento a mercado considerando un universo de 287 productores con viñas.

⁵³ Levantamiento de productores SAT 2011/2012; INDAP Procesamiento preliminar.

Cuadro N° 6. Destino de la producción de uva vinífera en las regiones señaladas

Lugares de venta	Sexta región de O´Higgins		Séptima región Maule		Octava región Biobío	
	Nº de productores	%	Nº de productores	%	Nº de productores	%
Industria vitivinícola	64	100	64	80,00	69	48,25
Intermediario formal	0	0	7	8,75	626	18,18
Intermediario informal	0	0	2	2,50	10	7,00
Venta directa	0	0	7	8,75	38	26,57
Total	64	100	80	100	1143	100

Fuente INDAP Estudio SAT; elaboración propia.

Introduciendo en el análisis la variable tamaño de las explotaciones, es interesante observar cambios en los comportamientos antes señalados, es así como en la séptima y octava regiones los predios por sobre 10 ha de uvas viníferas, presentan envíos a la industria de un 100% en la primera y un 64% en la segunda, lo que se alinea con el hecho de que las producciones de mayor tamaño establecen con mayor facilidad relaciones comerciales con compradores industriales formales de trayectoria reconocida.

Corderos en pie y faenados⁵⁴

La información generada por el cuerpo técnico del INDAP en 2011/2012, sobre las variables de comportamiento de los productores de la AF que participan en el programa SAT, permite identificar el manejo comercial de un universo de 522 productores, que venden corderos bajo distintas modalidades en las regiones sexta, séptima, octava novena y décima como parte de su producción anual de ovinos

Las cinco regiones en análisis varían en su comportamiento comercial en la venta de corderos, identificándose dos grandes bloques regionales, el primero conformado por las regiones sexta, séptima y octava donde las ventas a consumidores finales e intermediarios formales son las más relevantes, con una participación del 36,6 y del 32,3% de los productores, respectivamente.

En las regiones novena y décima, las ventas a consumidores finales se ubican en un 59,5%, seguido de la intermediación informal; con una baja

⁵⁴ Levantamiento de productores SAT 2011/2012; INDAP Procesamiento preliminar.

participación de otros circuitos comerciales, como las ferias e intermediarios formales.

El cuadro siguiente entrega una visión comprensiva de los circuitos comerciales reconocidos para la venta de corderos, destacándose la baja participación de la agroindustria en todas las regiones.

Cuadro N° 7. Destino de la producción de cordero en las regiones señaladas

Compradores de la producción de corderos	Regiones sexta séptima y octava		Regiones novena y décima	
	N° de productores	%	N° de productores	%
Agroindustrias	15	5,5	21	8,4
Consumidor final	100	36,6	148	59,5
Ferias	35	12,8	13	5,2
Intermediario formal	88	32,3	7	2,8
Intermediario informal	35	12,8	60	24,1
Total	273	100	249	100

Fuente INDAP Estudio SAT; elaboración propia.

Hortalizas⁵⁵

Los dos grandes segmentos de productores que conforman la agricultura familiar tienen una alta participación en el rubro de hortalizas, y sus modalidades de comercialización son diversas, dependiendo del tamaño de las explotaciones, localización geográfica y tipo de productos.

Las explotaciones hortícolas de menor tamaño, que son asistidas técnicamente por el INDAP por medio del PRODESAL, alcanzan a las 29.882 microempresas y canalizan sus productos de preferencia a ferias libres y terminales mayoristas en un 27,1% de los casos; siendo las ventas locales y a minoristas las que concentran un 30,5% de las operaciones; entre ambos canales se comercializa más del 57% de los productos. Al desagregar el primer canal de comercialización indicado, correspondiente a ferias libres y terminales, se observa que las ferias libres bajo distintas modalidades representan un 79%.

Los otros dos canales de venta, con alrededor de un 20% de las preferencias de los productores, son las ventas a intermediarios y las ventas directas en el predio, no diferenciándose en este último caso el tipo de comprador.

⁵⁵ Fuente: estudios de comportamiento de usuarios del INDAP de los programas PRODESAL y SAT.

El detalle de los principales canales de venta usados por productores hortícolas asistidos por el PRODESAL se entrega en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 8. Canales de venta de la producción de hortalizas y otros, productores PRODESAL, todo el país

Canales de venta de hortalizas, leguminosas, hierbas y semillas	N° de productores PRODESAL	%
Agroindustrias y acopios	162	0,54
Exportadores	79	0,26
Ferias y terminales	8098	27,10
Hoteles, restaurantes y otros	71	0,24
Intermediarios formales e informales	6848	22,92
Venta local, minoristas y otros	9113	30,50
Venta en el predio, distintas modalidades	5380	18,00
Otros	131	0,44
Total	29.882	100

Fuente: INDAP Estudio PRODESAL; elaboración propia.

La gran variedad de canales señalados en el cuadro anterior, dada la información disponible, no fue posible su desagregación por tipo de productos, lo cual permitiría observar la variación en el uso de canales, generando una visión más precisa del sistema comercial usado por las unidades de producción de menor tamaño de la AF; lo cual sí se pudo realizar en el caso de las empresas asistidas por el programa SAT, las cuales tienen una mayor dotación de recursos productivos.

A nivel agregado, los 3285 productores de hortalizas que reciben asesorías técnicas del INDAP por medio del programa SAT, y que operan hortalizas en diferentes mercados, concentran sus ventas en ferias libres y en los terminales mayoristas del país, representando un 48,2 % del total; el segundo canal en importancia son los intermediarios formales e informales (33%), representando los otros canales de venta, a nivel agregado, valores muy inferiores, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 9. Canales de venta de la producción de hortalizas, productores SAT, todo el país

Canales de venta de hortalizas	% de productores SAT
Agroindustrias, exportadores	4,7
Ferias libres y terminales mayoristas	48,2
Hoteles, restaurantes y otros	0,3
Intermediarios formales e informales	33,0
Venta en predio y minoristas locales	11
Supermercados	2,8
Total	100

Fuente: INDAP Estudio SAT; elaboración propia.

Al desagregar el cuadro anterior por tipo de producto es posible observar que sus valores se modifican, ampliándose la significación de otros canales y subiendo o disminuyendo la representación de los dos canales de venta principales, tal como se observa en el caso de hortalizas de hoja y el maíz para choclo que se consignan en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 10. Canales de venta de la producción de hortalizas que se indican, productores SAT, todo el país

Canales de venta de hortalizas, productores SAT	N° de productores hort. de hojas	%	N° de productores maíz p/choclo	%
Agroindustrias y exportadores	14	2,8	59	21,6
Ferias y terminales mayoristas	298	59,4	88	32,2
Hoteles, restaurantes y otros	7	1,4	0	0,0
Interm. formales e informales	87	17,3	94	34,5
Venta en predio y minoristas	55	10,9	30	11,0
Supermercados	41	8,2	2	0,7
Totales	502	100	273	100

Fuente: INDAP Estudio SAT; elaboración propia.

Otros dos grupos de productos hortícolas de gran importancia para este segmento de AF son los tomates de diferentes tipos y ajos y cebollas, los cuales también marcan una diferenciación en los canales de comercialización empleados, tal como se indica en el cuadro siguiente, donde las

ventas a ferias libres y terminales mayoristas se ubican en un 49% y las ventas a intermediarios entre un 35 y 38%.

Cuadro N° 11. Canales de venta de la producción de hortalizas que se indican, productores SAT, todo el país

Canales de venta de hortalizas, productores SAT	N° de productores tomate	%	N° de productores ajos/cebollas	%
Agroindustrias y exportadores	2	0,2	19	5,1
Ferias y terminales mayoristas	491	49,8	182	48,5
Hoteles, restaurantes y otros	2	0,2	0	0,0
Interm. formales e informales	384	38,9	129	34,4
Venta en predio y minoristas	88	8,9	41	10,9
Supermercados	20	2,0	4	1,1
Totales	987		375	100

Fuente: INDAP Estudio SAT; elaboración propia.

En el análisis de los canales de venta por tipo de producto, se observan algunos elementos diferenciadores; las ventas en el predio o a minoristas locales se sitúan entre un 8,9 y un 11,0 % y se contabilizan ventas a supermercados especialmente significativas en el caso de hortalizas de hoja.

En síntesis, y tomando como base la información del INDAP disponible del comportamiento de venta de hortalizas de 29.882 productores PRODESAL y 3286 productores SAT, es posibles situar las siguientes características:

- Los productores de menor tamaño tienden a concentrar sus ventas de hortalizas en circuitos locales, minoristas y ventas directas en potrero bajo diferentes modalidades.
- Los productores de mayor tamaño concentran sus ventas en ferias libres y terminales mayoristas.
- Las ventas por medio de intermediarios formales e informales son significativas para ambos segmentos.
- Los productores de mayor tamaño acceden de mejor forma la agroindustria, los exportadores y los supermercados.
- Las ventas a consumidores finales como restaurantes, hoteles y otros similares tienen una muy baja representación en los dos segmentos de productores.

- La información disponible permite observar diferencias importantes en los canales de comercialización utilizados para la venta de diferentes productos.

En el cuadro siguiente se entrega una síntesis de las diferencias observadas entre los dos segmentos de productores de hortalizas.

Cuadro N° 12. Comparación de los canales de venta de hortalizas de productores PRODESAL y SAT, todo el país

Canales de venta de hortalizas	% de productores PRODESAL	% de productores SAT
Agroindustrias y exportadores	0,8	4,7
Ferias y terminales mayoristas	27,1	48,2
Hoteles, restaurantes y otros	0,2	0,3
Interm. formales e informales	22,9	33,0
Venta en predio y minoristas	48,5	11
Supermercados y otros	0,4	2,8

Fuente: INDAP Estudios PRODESAL y SAT; elaboración propia.

Frutas de diferentes tipos⁵⁶

La información disponible permite identificar un universo significativo de productores de la AF que tienen venta de frutas, correspondientes a frutales mayores y menores, operando con diferentes mercados y que son asistidos por los programas PRODESAL (11.541 productores) y SAT (2541 productores).

Observándose que los productores de menor tamaño, en el 78,8% de los casos, focalizan sus ventas con intermediarios, minoristas locales y ventas directas en campo; en contrapunto con el comportamiento de los productores de mayor tamaño, que en un 83,2% orientan sus ventas a agroindustrias, exportadores e intermediarios.

Este comportamiento, se estima, guarda una estrecha relación con la capacidad de negociación que presenta cada segmento, y forma parte de una estrategia de negocio donde la cantidad de producto a ser transada es determinante a la hora de acceder a un mercado definido.

En los dos cuadros siguientes se detalla la información antes comentada.

⁵⁶ Fuente estudios de comportamiento de usuarios del INDAP de los programas PRODESAL y SAT.

Cuadro N° 13. Canales venta de fruta productores PRODESAL, todo el país

Canal de venta de frutas, PRODESAL	N° de productores	% de productores
Agroindustrias y acopios	881	7,63
Exportadores	636	5,51
Ferias y terminales mayoristas	556	4,82
Hoteles, casinos y otros	25	0,22
Intermediarios formales e informales	4952	42,91
Venta local, minoristas y otros	2882	24,97
Venta en el predio	1264	10,95
Otros	345	2,99
Totales	11.541	100

Fuente: INDAP; estudio PRODESAL; elaboración propia.

Cuadro N° 14. Canales venta de fruta de productores SAT, todo el país

Canales de venta de frutas, SAT	N° de productores	% de productores
Agroindustrias y exportadores	1146	45,1
Ferias y terminales mayoristas	158	6,2
Hoteles, restaurantes y otros	0	0
Intermediarios formales e informales	967	38,1
Venta consumidor y minoristas	241	9,5
Supermercados y otros	29	1,1
Totales	2541	100

Fuente: INDAP Estudio SAT; elaboración propia.

De los dos cuadros anteriores se destaca que, en ambos segmentos de tamaños de productores, se observa una muy baja ocurrencia de ventas a hoteles, restaurantes y otros. Asimismo, las ventas a ferias libres y terminales mayoristas presentan un nivel de ocurrencia discreto, entre un 5 y un 6%, estableciéndose una muy clara diferencia de lo que ocurre con las hortalizas, donde este valor se ubica entre un 27 y un 48%.

En relación con los productores de mayor tamaño, que forman parte del SAT, se cuenta con información 2012/2013 que permite diferenciar sus comportamientos a mercado según tipo de productos, observándose pesos relativos distintos para los diferentes canales.

En el caso de la palta es destacable que el porcentaje de productores que canalizan su producto a la agroindustria y exportadores es muy bajo (6%), prefiriendo mayoritariamente las ventas a intermediarios, minoristas locales y otros de su entorno territorial conocido. Al respecto, investigaciones de campo, actualmente en curso en la quinta región, levantaron esta situación, que los productores justifican por malas experiencias anteriores en las liquidaciones y la calificación de la fruta por parte de los exportadores, que dan un tratamiento distinto a los grandes huertos en desmedro de las pequeñas producciones.

Cuadro Nº 15. Canales de venta de las frutas que se indican, productores SAT, todo el país

Canal de venta de frutas, SAT	Nº de productores de Paltas	%	Nº de productores Frambuesa y Frutilla	%
Agroindustrias y exportadores	17	6	566	43
Ferias libres y terminales	14	5	79	6
Intermediarios formales e informales	179	61	592	45
Venta local, minoristas y otros	83	28	78	6
Totales	293	100	1315	100

Fuente INDAP estudio SAT productores de frutales 2011/2012.

Para los productores de frambuesas y frutillas, la agroindustria y los exportadores son los principales canales de venta, con un 43% de preferencias, valor este muy cercano a las ventas a intermediarios, concentrando ambas modalidades un 88% de los canales utilizados. Es interesante destacar que la relación de estos productos con la agroindustria en muchos casos se relaciona con la existencia de programas de desarrollo de proveedores⁵⁷ y formas de agricultura de contrato, lo cual facilita las relaciones entre las partes y permite una mayor transparencia en los mercados.

La agroindustria y los exportadores también son los canales principales de venta para los productores de uva de mesa (63%) y arándanos (73%), existiendo en estos dos productos una amplia gama de empresas procesadoras y exportadoras formando parte de las cadenas comerciales.

⁵⁷ Programa impulsado por CORFO, que facilita las relaciones entre el sector industrial y los productores, con énfasis en la calidad de los productos.

Cuadro N° 16. Canales venta de las frutas que se indican de productores SAT, todo el país

Canal de venta de frutas, SAT	Nº de productores uva mesa	%	Nº de productores arándano	%
Agroindustrias y exportadores	66	63	162	73
Ferias libres y terminales	1	1	2	1
Intermediarios formales e informales	11	10	49	22
Venta local, minoristas y otros	27	26	8	4
Totales	105	100	221	100

Fuente INDAP estudio SAT productores de frutales.

Flores y ornamentales

Otro reglón productivo de interés para la agricultura familiar, corresponde a flores y ornamentales, en las que participan, según los registros del INDAP, 2452 productores de menor tamaño en el programa PRODESAL y 535 productores del programa SAT correspondiente a productores con mayor dotación de recursos productivos.

Los productores de menor tamaño emplean, mayoritariamente, formas de ventas en el predio y ventas locales a minoristas, concentrando el 58% de las preferencias, seguidas de las ventas a intermediarios con un 24%. Para los productores de mayor tamaño, el canal de venta a intermediarios pasa a ser el de mayor importancia en el 45% de los casos, seguido por las ventas directas en el predio con un 25%.

De la información disponible es posible inferir que también en el caso de las flores y ornamentales la AF ha desarrollado una diversidad de canales y estrategias de venta operando, en diferentes mercados con una amplia gama de agentes comerciales, tal como se señala en los cuadros siguientes.

Cuadro N° 17. Canales venta de flores y ornamentales productores PRODESAL, todo el país

Canal de venta de flores y ornamentales; PRODESAL	N° de productores PRODESAL	%
Florería, cementerios y otros comercios	112	4,57
Ferias y terminales	308	12,56
Intermediarios formales e informales	593	24,18
Venta local, minoristas y otros	873	35,60
Venta en el predio	555	22,63
Otros	11	0,45
Totales	2452	100

Fuente: INDAP Estudio PRODESAL; elaboración propia.

Cuadro N° 18. Canales venta de flores y ornamentales productores SAT, todo el país

Canal de venta de flores y ornamentales, SAT	N° de productores SAT	%
Florería, cementerios	93	17
Intermediarios	241	45
Terminal mayorista de flores	64	13
Ventas directas y en el predio	137	25
Total	535	100

Fuente INDAP estudio SAT productores de flores y ornamentales, 2011/2012.

Las barreras anteriores, por regla general afectan, en una mayor proporción, a la AF más vulnerable, dado que por su escala de producción y multiactividad económica presenta mayores inconvenientes para abordarlas.

3.3. Tendencias e innovaciones recientes en circuitos de comercialización de la agricultura familiar

Como se señala en la primera parte de este documento, en los últimos 25 años las políticas públicas han transitado por diferentes caminos para introducir innovación con relación al tema de la comercialización de la AF, enfatizando la asociatividad, la agregación de valor, la generación de nuevas producciones, el conocimiento de mercados, la información y otros mecanismos, sin embargo, se reconoce que la comercialización de las

producciones de pequeña escala es “una asignatura pendiente”, sobre la cual se debe seguir trabajando, explorando nuevas opciones y oportunidades.

En la actualidad existen dos procesos de innovación que, por sus características y nivel de significación dentro de las políticas públicas, se estima necesario caracterizar:

a) Alianzas productivas

Conforme a lo que se señala en el punto 2.2.2 de este documento, esta experiencia está impulsada por un programa del INDAP que, en la actualidad, alcanza una cobertura cercana a los siete mil productores, operando 174 convenios con empresas y asociaciones demandantes de productos agrícolas

Las alianzas productivas se ejecutan en 13 regiones del país, con la siguiente distribución por grupos de regiones:

- En las regiones de Tarapacá, Atacama y Coquimbo se localizan 14 convenios con 642 usuarios.
- Entre las regiones de Valparaíso y Los Lagos se sitúan 156 convenios con 6091 usuarios.
- En las regiones de Aisén y Magallanes hay 3 convenios con 76 usuarios.

Los componentes básicos de las alianzas productivas son:

- La existencia de una empresa demandante de uno más productos de la AF.
- La voluntad de un grupo formal o informal de productores de la AF de comprometer el abastecimiento de los productos demandados.
- Recursos, normas técnicas y operativas provistas por el programa del INDAP.
- Firma de acuerdos contractuales de trabajo entre las partes y de aportación de recursos de cofinanciamiento

La ejecución pone énfasis en tres componentes: gestión comercial, asesoría técnica productiva, e inversiones complementarias. La primera implica la realización de trabajos en relación a tipificación del o los productos, condiciones de venta, de calidad, inocuidad, época de entrega, logística y demás atributos de los bienes materia del acuerdo. La segunda, traduce los requerimientos del producto, en acciones de asistencia productiva y aplicación de normativas de registros y certificaciones de calidad; y por último se determinan los requerimientos de inversión para posibilitar la gestión de cosecha, poscosecha y movilización de los productos para ser entregados a la empresa demandante.

Las alianzas productivas se orientan a la formalización y fidelización de relaciones comerciales entre proveedores y compradores; mejorando para estos efectos la condición de producción, manejo poscosecha, acopio y

trasporte de los productos materia del acuerdo, en un marco de confianza mutua, transparencia y buenas prácticas comerciales y productivas.

En el cuadro siguiente se presenta un detalle de los rubros productivos, los convenios y los productores involucrados en las alianzas productivas del INDAP a 2014.

Cuadro N° 19. Alianzas productivas, n° de productores, convenios y regiones

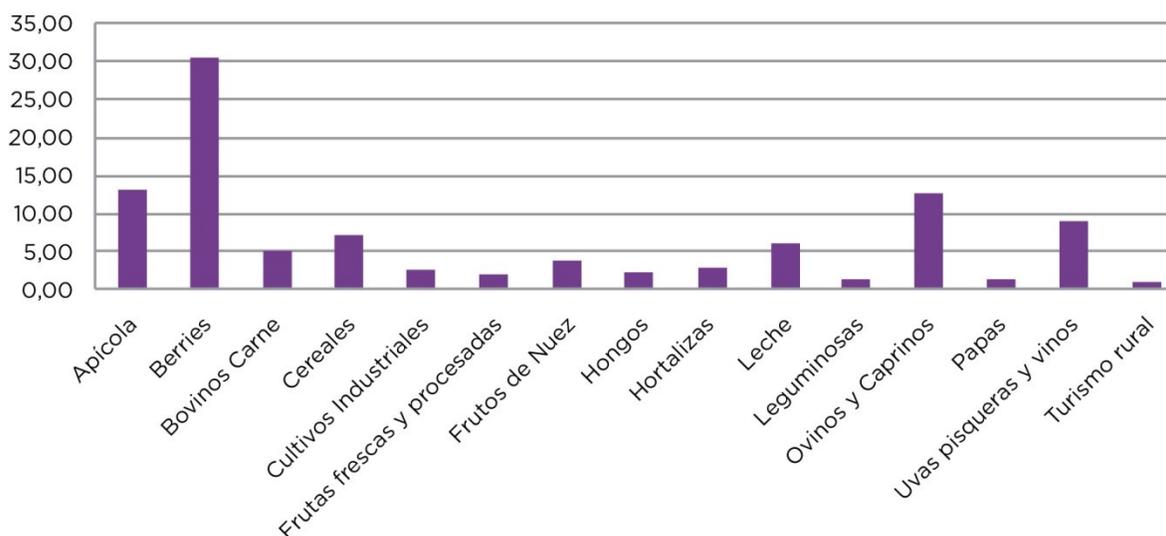
ALIANZAS PRODUCTIVAS					
Rubros productivos	N° de convenios	N° de productores	%	N° de regiones	Observaciones
Apícola	24	893	13,00	8	Miel y otros apícolas
Berries	55	2098	30,54	5	Arándanos, frutillas, otros
Bovinos carne	6	351	5,11	4	Carnes rojas y derivados
Cereales	13	491	7,15	4	Arroz, avena, trigo, maíz
Cultivos industriales.	5	187	2,72	3	Remolacha, raps, tabaco.
Frutas frescas y procesada.	6	123	1,79	4	Cerezas, uva de mesa, ciruelas, duraznos.
Frutos secos	8	260	3,79	5	Nueces, castañas, otras
Hongos	2	140	2,04	1	Deshidratados
Hortalizas	7	179	2,61	7	Amplia variedad, frescas y procesadas
Leche	9	420	6,11	3	Leches y derivados
Leguminosas	2	81	1,18	1	Porotos, garbanzos
Ovinos caprinos	17	870	12,67	7	Caprinos, ovinos, carne, leche
Papas	2	88	1,28	2	Variedades
Uvas piscos y vinos	16	621	9,04	3	Uvas pisqueras y cepas país
Total	174	6869	100	1	

Fuente INDAP Departamento de mercado 2014.

Es interesante señalar que los productores que acceden a esta modalidad de comercialización, básicamente corresponden al segmento de mayor dotación de recursos productivos de la AF, que tienen un perfil comercial y cuentan con capacidad de proveer productos y servicios de interés para la industria alimentaria de transformación o de ventas directa a consumidores finales.

La distribución porcentual de los productores, por los rubros del cuadro anterior, se señala en la gráfica siguiente, destacándose la participación en *berries* (2098 productores), productos apícolas (893 productores), ovinos/caprinos (870 productores) y uvas para pisco y vinos (621 productores).

Gráfico N° 3. Distribución porcentual del n° de productores en alianzas productivas por rubros



Fuente INDAP Departamento de mercado 2014.

Las alianzas productivas se pueden caracterizar como un sistema dinámico, en que las partes concurrentes —productores, compradores/demandantes y programa público de fomento— interactúan entre sí, de la forma en que se indica en la gráfica siguiente, donde el principal producto a obtener es la generación de nuevas relaciones comerciales produciéndose beneficios mutuos para productores y compradores.

La construcción de estas dinámicas de trabajo es un proceso de difícil elaboración, dado que están de por medio la confianza y un necesario poner en acuerdo dos sistemas con racionalidades funcionales muy diversas. La producción primaria y manejo poscosecha donde priman lógicas biológicas y el medio ambiente; y la industria agroalimentaria o del *retail* donde sus ordenadores son de carácter comercial/industrial.

En la gráfica siguiente, se indican, en forma resumida, los tres componentes básicos del sistema de alianzas productivas y cómo deben intersectar en un área común donde se construyen las nuevas relaciones comerciales necesarias para asegurar la continuidad operativa del sistema.

Gráfico N° 4. Componentes básicos de las alianzas productivas



Fuente: Elaboración propia.

A la fecha no se cuenta con una evaluación oficial del programa de alianzas productivas, y que de manera especial dé cuenta de los impactos y efectos en los últimos cinco años a partir de 2010. Existen algunos borradores de trabajo que señalan la necesidad de enfatizar acciones con relación a los alcances y niveles de formalización de los convenios entre las partes, lo cual es coincidente con un trabajos de tesis de pregrado (U. Talca)⁵⁸, realizados en la provincia de Curicó, que destacan como principal logro para los productores de *berries* y miel la obtención de mejores precios de venta, señalando algún nivel de informalidad en las relaciones contractuales entre las partes.

El programa es un importante esfuerzo de innovación en la comercialización de la AF, que progresivamente puede ocupar regiones productivos significativos vinculados a la agroindustria tales como: leches y derivados, diferentes tipos de uvas de vinificación y destilería, una amplia gama de *berries*, productos apícolas, productos cárnicos, diferentes tipos de frutas para secado y deshidratado, diversos frutos secos y otros. La otra vertiente de este programa es la venta al detalle a grupos de pequeños comercios y cadenas de supermercados, donde es

⁵⁸ U. Talca, "Análisis del grado de encadenamiento entre productor agrícola y empresa agroindustrial dentro del programa alianzas productivas de INDAP", 2014.

posible avanzar en la diferenciación de los productos de la AF (sellos específicos) y campañas públicas que orienten la preferencia de los consumidores del tipo “del campo a su mesa”.

b) Circuitos cortos⁵⁹

Como se señaló en el punto 1.3 de este informe, se entiende por circuitos cortos las modalidades de mercadeo directo entre productores, asociados o no, y consumidores finales, de forma directa o, a lo máximo, con la intervención de un intermediario; diferenciándose distintos tipos, según el nivel de desarrollo del circuito, y la agregación de utilidades al producto/s transados, a lo cual se suma la incorporación de diversas formas de entrega de los productos; campo, pequeños comercios rurales, canastas de productos entregadas en los lugares de trabajo u otras.

En Chile, esta modalidad de comercialización se ha venido desarrollando de manera natural, impulsada la mayor de las veces por la demanda de un producto específico y la facilidad progresiva de acceso entre entornos urbanos y los sectores productivos rurales.

Estos flujos de producción, en los que participa de preferencia la AF de menor tamaño, establecen circuitos comerciales, a través de los cuales, consumidores y productores se benefician por los precios logrados y la calidad de los productos transados, donde priman atributos de frescura, sabores naturales e identidad local. La búsqueda de productos sanos y con capacidad de generar sabores diferenciados es otra razón que mueve el desarrollo de los circuitos cortos.

A partir de 2014, el Ministerio de Agricultura, conjuntamente con el INDAP, puso en marcha una serie de iniciativas para reconocer e impulsar los circuitos cortos. Es así como se elabora un catastro preliminar de estas iniciativas, vía información proporcionada por 100 jefaturas de Agencias de Áreas, tratándose, por lo tanto, de información indirecta y sujeta al criterio del informador, pero que sin duda levanta una valiosa primera lectura del tema.

La información capturada se focaliza en la oferta de productos, que es el conocimiento disponible en las jefaturas de áreas; reconociendo el producto y los productores que participan en ventas directas a consumidores finales o a últimos intermediarios, no importando si ellos están asociados o no. Según las bases del catastro, si cinco o más productores comercializan un mismo producto, a través de un circuito corto, para los efectos del estudio, se considera como una “iniciativa”.

⁵⁹ Los circuitos cortos presentan un desarrollo significativo en Europa, donde un poco más de 100 mil productores franceses y alrededor de 35 mil productores alemanes comercializan sus productos sin intermediarios, observándose un crecimiento continuo de estas cifras.

El catastro realizado permitió identificar un total de 316 iniciativas, involucrando a 13.700 productores. Un análisis de los productores identificados permite la siguiente segmentación según el valor bruto de sus ventas:

- el 42% de las iniciativas están integradas de manera predominante por agricultores multiactivos, es decir correspondientes al grupo que posee menor cantidad de recursos productivos;
- el 16% de las iniciativas las integran de preferencia productores con un perfil comercial y que disponen de mayores recursos, y
- el 14% de las iniciativas incluyen en forma equilibrada ambos sectores

El hecho de que el segmento de productores multiactivos sea mayoritario en esta forma de comercio, se estima, guarda una relación directa con la gestión de venta de pequeños volúmenes que estas empresas presentan y que se alinean con un requerimiento también fraccionado de los compradores. Pequeñas cantidades y variedad de productos son una combinación que parece ajustarse bien al requerimiento de mercados locales de los continuos urbanos rurales del país.

Una “iniciativa de circuito corto”, según el catastro realizado, puede comercializar uno o varios productos (de los 16 identificados); de esta forma, para el 65% de las iniciativas se señala que comercializan un producto, seguidas de un 16% de las que comercializan dos productos, con un 19 % de las Iniciativas que comercializan tres o más productos

Sintetizando los principales resultados obtenidos se tiene que el rubro de hortalizas y chacras concentra un tercio de los productores, valor este en línea con el principal uso de la tierra por parte de la AF. En el cuadro siguiente se presentan los principales valores obtenidos.

Cuadro N° 20. Número de productores por rubros de circuitos cortos

Circuitos cortos		
Rubros productivos	N° de productores	%
Hortalizas y chacras	4484	32,7
Carnes ovinos y caprinos	3449	25,2
Carnes bovinos	1303	9,5
Frutales	975	7,1
Alimentos procesados	779	5,7
Flores	580	4,2
Artesanías	1010	7,4
Otros	1126	8,2
Totales	13.706	100

Fuente: INDAP Catastro preliminar de Circuitos Cortos; cifras preliminares 2014.

Es interesante destacar que de las 316 iniciativas identificadas en el catastro, un 69% se vincula a la venta de productos frescos, especialmente hortalizas y frutas. Los productos procesados ocupan el 21% y mayoritariamente corresponden a miel y derivados, quesos y conservas artesanales.

Según la información disponible y señalada en el cuadro anterior, llama la atención que la venta de carnes de todos tipos concentre un número tan significativo de productores, lo que posiblemente tiene relación con la existencia de un número importante de circuitos de proximidad de carácter informal con una fuerte relación productor consumidor final, los cuales se observan en diferentes localidades rurales del país, y que hace algunos años se marcaba con una bandera roja si había carne y bandera blanca si el producto era pan.

Los circuitos de proximidad existente, según la información levantada, en un 78% de los casos, son identificados como de venta directa al usuario final, lo que tendría relación con procesos locales de comercio, con ventas en el predio, en ferias locales, en la vivienda del productor, en centros poblados y pequeños comercios familiares. La AF, especialmente la más vulnerable, tiende a usar sus vinculaciones sociales como parte de redes de potenciales adquirentes de sus productos, lo que se confirma con el catastro, que indica que el 73% de las iniciativas de venta directa están integradas por este tipo de productores.

El catastro levantado por el INDAP identifica a los municipios, en un 42% de los casos, como una fuente de apoyo a las iniciativas de circuitos cortos, identificándose además que este tipo de comercio presenta problema de sostenibilidad de tipo comercial y logística

En la actualidad, el INDAP se encuentra desplegando diversas acciones con gobiernos regionales e instituciones públicas y privadas para impulsar un mejor conocimiento de las potencialidades y opciones de creación de circuitos cortos, y escalar a la generación de una política pública que ponga énfasis en las “compras públicas inclusivas” y en la utilización de formas de “creación de valor compartido” con empresas privadas del rubro alimentario.

En los últimos meses, el INDAP ha firmado, entre otros convenios de cooperación, con la Confederación Gremial Nacional de Organizaciones de Ferias Libres (ASOF C.G.), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y varios gobiernos regionales, con la finalidad de focalizar recursos que permitan desarrollar iniciativas de circuitos cortos con grupos de productores, avanzando en este sentido en la Región de los ríos con la asignación de recursos del Programa de Desarrollo de Inversiones

En esta materia Chile se encuentra muy distante de lo alcanzado por otros países de la región, caso de Brasil, donde existen políticas e instrumentos que abordan las situaciones antes señaladas, asegurando una activa participación de la agricultura familiar en estos mercados.

3.4. Análisis del entorno con relación a la comercialización y acceso a mercados de la agricultura familiar

El entorno país está marcado por una fuerte atención en los mercados externos, los cuales son abastecidos por una agricultura comercial capitalizada y con altos niveles de uso de tecnología y donde las cadenas logísticas operan con mayor eficiencia.

En contra posición a lo anterior, el mercado interno de productos agropecuarios, no ha sido materia de atención preferente de las políticas públicas; reconociendo eso sí, que tiene un nivel de desarrollo razonable en cuanto a la existencia de mercados mayoristas, ferias libres, acopiadores, comercios locales, supermercados y otros mercados de diferente magnitud, los cuales si bien es cierto se concentran en la región metropolitana, tienen una razonable expresión en todas las regiones y ciudades del país.

En el mercado interno, se observa una adecuada estandarización de las unidades de venta y una tipificación conocida para la calidad de los productos; existiendo además, sistemas de información de precios, que no siempre son reconocidos como valores referentes por los productores dado distorsiones generadas por la localización de los productos, o imposibilidad de concurrencia a los mercados referentes de dichos precios.

Los mercados internos que utiliza la agricultura familiar con especial importancia en hortalizas y frutas, se pueden catalogar como tradicional⁶⁰, dado por regla general y están marcados por una fuerte informalidad en las transacciones, con facturaciones de las ventas que no siempre reflejan los valores reales de los bienes transado, con cadenas de intermediación artificialmente largas y con márgenes de comercialización muy altos⁶¹ entre un 50 y un 70%, que no reflejan la agregación de utilidad al producto.

La eficiencia operacional, en los mercados en que opera la AF, asociada a la manipulación de los productos para disminuir pérdidas y mantener calidades, es muy baja en frutas y verduras para venta en fresco, dada la inexistencia de cadenas de frío y sistemas de transporte ineficientes lo que se traduce mermas considerables, que según algunos estudios alcanza a un 40%⁶².

La importancia relativa de los tres principales mercados mayoristas de Santiago, (Lo Valledor, Vega Central, Mapocho) con una fuerte predominancia de Lo Valledor, marca el precio de muchos productos, planteándose que en la formación de los precios, no existe un adecuado nivel de transparencia, existiendo revendedores y acopiadores que por los volúmenes ofertados y acuerdos entre pares, tienden a fijar precios que perjudican a los productores.

Otro elemento a tener especialmente en cuenta, es la carencia generalizada de mecanismos de logística que permiten mantener la vida útil de productos que por su naturaleza son perecibles, lo cual obliga a que los productores una vez cosechado un producto, procedan a su pronta venta para no tener pérdidas de calidad, lo que afectan los precios.

Los productos agrícolas de consumo interno, de la AF, enfrentan una demanda generada por un consumidor nacional donde el precio del producto es el factor determinante para optar o no, por su compra o sustitución por otro, lo cual pone toda la atención en los precios, afectando en muchos casos el precio que recibe el productor.

Sintetizando, el entorno nacional para el comercio de los productos de la AF presenta diversas limitantes, en un panorama de claros y oscuros, que amerita un cambio de atención por parte del sistema público, haciendo énfasis en la asociatividad, el desarrollo comercial y la articulación de modalidades de acceso a mercados con énfasis en lo territorial.

En línea con lo anteriormente planteado, la comercialización agrícola interna, se ubica en la actualidad como un área preferente a ser atendida por el MAG, lo que se refleja en los programas operativos de INDAP y

⁶⁰ En contraposición a los mercados que operan para el abastecimiento de cadenas de Supermercados que canalizan entre un 20 y un 23% de los productos perecibles.

⁶¹ Según estudio elaborado por Econometrics S.A. sobre la base de datos de ODEPA 2013

⁶² Loreto Boitano 2011 Memoria de título U. de Chile

otras instituciones donde el tema del desarrollo comercial de la agricultura familiar está presente formalmente.

El programa Alianzas Productivas⁶³ es una estrategia potente para vincular especialmente el segmento comercial de la AF con demandantes agroindustriales y del retail. Su modelo puede ser profundizado y ampliado dado que existen experiencias prácticas y un aprendizaje real que debería ser evaluado.

El estudio de un sistema de marca diferenciadora para los productos de la AF, es otro reglón de trabajo que el Ministerio de Agricultura viene desarrollando, buscando una alineación con una sociedad que incorpora un “comer sano” como parte de un “vivir sano”, buscando calidad, frescura, inocuidad, y una ampliación de los productos a ser consumidos por su valores nutricionales y sabores.

El desarrollo de normas más exigentes para los alimentos de consumo masivo, generada en los últimos años, es otro elemento a tener presente como parte de una propuesta que puede facilitar la apertura de nuevos espacios para productos agrícolas semiprocesados, con certificación de inocuidad y valor nutricional, que faciliten su consumo.

Los trabajos realizados y en proceso, en relación con los circuitos cortos⁶⁴, han permitido avances significativos que mejoran el desarrollo conceptual del tema, junto con reconocer modalidades tradicionales que se enmarcan en este concepto, y generar vía acuerdos, nuevos espacios y oportunidades comerciales para la agricultura familiar, tanto en los mercados locales como bajo formas de adquisición inclusiva.

En la perspectiva de seguir avanzando en la remoción de barreras y limitantes para un mejor funcionamiento del comercio de los productos de la AF; dos elementos presentan especial interés, la creación e incorporación de bienes públicos que faciliten las relaciones entre productores y demandantes finales, y la incorporación de otros actores institucionales en la generación e implementación de acciones locales que se ajusten a las condiciones particulares de los entornos urbanos/rurales donde el comercio agrícola puede ser mejorado.

En relación con la creación y difusión de bienes públicos, es relevante hacer disponible una plataforma web que permita una oferta en línea y georeferenciada de productos y servicios de la AF, posibilitando una comunicación vendedor/comprador expedita, dado el uso generalizado en el medio rural de la telefonía móvil. Con una plataforma especializada y de fácil manejo, los productores pueden subir a la “nube de internet” la oferta de sus productos, logrando que un mayor número de demandantes potenciales las conozcan; y posibilitando, además, que las comunas rurales sean visibles por los productos que en ellas se generan. El actual nivel de desarrollo de las tecnologías de infocomunicaciones y el grado

⁶³ Ver punto 3.3.a de este documento.

⁶⁴ Ver punto 3.3.b de este documento.

de uso de internet por la población rural de menor edad, son dos elementos que hablan a favor de la creación e implementación de un bien público de estas características

En relación con la incorporación de otros actores institucionales, es necesario estudiar las posibilidades de darle una mayor funcionalidad a la amplia red que mantiene INDAP con 280 municipios del país, lo que le permitiría acceder a nuevos recursos y capacidades, para apoyar entre otros emprendimientos locales de comercio (ferias rurales) e iniciativas de vinculación con el medio (redes inalámbricas de alcance local)

Por último, en relación con los factores de entorno, es necesario destacar que los productores y la institucionalidad agraria del país, pública y privada, tiene un nivel de desarrollo y especialización, que facilita el establecimiento de nuevas modalidades de comercio interno, que aseguren relaciones comerciales con claros beneficios para las partes involucradas.

3.5. Análisis de los elementos propios de la agricultura familiar que limitan o potencian la comercialización de sus productos

La agricultura familiar, vista desde su articulación con los mercados y sus operadores, surge como un cuerpo productivo, social y económico de naturaleza heterogénea, múltiple y dinámica, que establece relaciones comerciales de diferentes formas, que se alinean con los tipos de productos, su cuantía y localización; ocupando una amplia gama de mercados y compradores en proporciones diversas, que van desde productos, como el maíz de grano, que en el 98% de los casos los productores venden a poderes compradores formales, a otros donde el 60% de los productores vende directamente al consumidor final, como es el caso de los corderos.

De manera gráfica se presenta a continuación los diferentes canales usados por la AF, sin pretender señalar todas las alternativas utilizadas.

Gráfico N° 5. Canales de comercio utilizados por la AF



Es posible señalar, además, que la mayoría de las ventas en el mercado nacional, se realizan de contado y en efectivo, bajo unidades de comercialización conocidas por las partes y clasificación de productos que los vendedores y compradores conocen adecuadamente.

La estacionalidad de las producciones agropecuarias y los accidentes climáticos hacen variar las producciones a mercado, enfrentando una demanda relativamente pareja, lo cual se traduce en variaciones mensuales en los precios de muchos productos de la AF, generando condiciones poco apropiadas para la toma de decisiones.

Las principales barreras y distorsiones que se observan en los circuitos comerciales que operan los productos de la AF, en lo esencial tienen que ver con las capacidades de los productores para abordar los elementos que a continuación se indican; sin embargo, es necesario entender, que muchas de las carencias observadas a nivel de los productores guardan una estrecha relación con los énfasis planteados desde los sistemas de asistencia técnica, donde el foco de la atención está puesto en la producción, reduciendo la comercialización y sus elementos conexos, en muchos casos, a una simple venta del producto.

Los temas relevantes a considerar por la AF, son:

- **Alinear sus productos con los requerimientos de los mercados (calidad, cantidad, época, diferenciación)**

Los productores de la AF son tomadores de precios, y, por lo tanto, tratan de enfrentar el mercado con la mayor cantidad de producto posible, asumiendo que el precio es una variable regulada externamente y que vía diferenciación por calidad, época u otra característica no logran una mejor retribución por sus productos. Esta visión generalizada hace que la AF tenga una baja disposición a ajustar las labores productivas para ocupar opciones de precios diferenciados o accesos a mercados diferentes, lo cual es una barrera a remover para abordar el tema de la cantidad/calidad crítica de productos requeridos, según mercado.

- **Lograr que sus productos sean conocidos por una mayor cantidad de compradores potenciales**

Los productores agrofamiliares, especialmente los que generan productos altamente perecibles, al no disponer de facilidades de manejo de frío y empaque, operan en circuitos comerciales locales conformados por intermediarios acopiadores, comercios locales o mercados mayoristas cercanos y no cuentan con algún servicio que permita dar a conocer y ofertar sus productos en la “red de redes” u otros mecanismos, donde diversos potenciales compradores puedan, usando telefonía móvil⁶⁵, contactarse con el productor oferente para cerrar transacciones, ampliando de esta forma las oportunidades de comercio.

- **Incrementar su capital relacional⁶⁶, en especial el vinculado con el comercio de sus productos**

En la AF, se observa en la actualidad, un bajo nivel de desarrollo del capital relacional, especialmente en la comercialización de sus productos, preferenciando formas individualistas de relaciones uno a uno, lo cual afecta las posibilidades de ampliar y profundizar el conocimiento y la información sobre mercados y precios, y el desarrollo de negocios asociativos para operar en nichos de mercados específicos. El bajo desarrollo de redes de cooperación y articulación, dificulta que la AF, pueda reconocer los cambios que se generan en los mercados y en las preferencias de los consumidores, demorando los tiempos de reacción y ajustes. Sin una dotación adecuada de capital relacional las pequeñas empresas

⁶⁵ Un 85% del segmento multiactivo usa telefonía móvil. Caracterización de la pequeña agricultura vulnerable atendida por INDAP. PUCV 2013.

⁶⁶ Se entiende por capital relacional el conjunto de relaciones comerciales, relaciones de cooperación y relaciones de poder que se establecen con productores similares, comerciantes, consumidores finales y proveedores de insumos, tecnologías y financiamiento.

pierden competitividad y capacidad de lograr un desarrollo sostenible.

- **Manejar información confiable de precios y calidades según mercados y localización de las producciones**

La AF tiene a su disposición por parte de ODEPA y otras instancias, información continua de los precios observados en diferentes mercados, sin embargo, los productores en forma consistente señalan que la información de precios la obtienen consultando a otros productores, a diversos compradores o llamando a intermediarios amigos que operan en mercados mayoristas⁶⁷. La situación señalada se convierte en una paradoja, dado que serían los compradores locales y las transacciones realizadas las que generarían los precios referentes, sin que los precios observados en los mercados mayoristas y filtrados por ODEPA tengan un peso sustantivo. La incorporación de observatorios regionales de precios de productos, donde se incorporen nuevos referentes de información a los ya existentes, podría ser un elemento de gran ayuda.

- **Asumir los costos de transacción y los costos de logística, que implica acceder a diferentes mercados**

Una AF focalizada de preferencia a la producción primaria termina siendo un actor ciego ante el mercado, sujeto a un precio que es marcadamente menor en relación al precio final de su producto en la venta al detalle. Para abordar lo anterior es necesario que los productores empiecen a incorporar, de preferencia en forma asociativa, acciones o servicios que manejen los costos de transacción⁶⁸ e incorporen una logística⁶⁹ adecuada a los productos comercializados. Para abordar estos dos elementos, la asociatividad y la tercerización de los servicios son caminos a recorrer. Levantando, además, los requerimientos de inversión que se asocian a lo anterior.

- **Tener una facturación real de sus ventas, atenuando formas que invisibilizan parte importante del valor real de lo producido**

Es conocida la situación de gran parte de la agricultura familiar, que tiene iniciación de actividades, y que, por tratarse de pequeñas empresas agropecuarias, tributa por renta presunta⁷⁰. Es decir, su relación de ventas facturadas (IVA pagado) y compras de insumos

⁶⁷ Estudio de casos realizado en la V región Convenio PUCV/INDAP; y Loreto Boitano 2011 Memoria de título U. de Chile.

⁶⁸ Según RH Coase y otros economistas, estos costos se asocian a las acciones necesarias para conocer los compradores, los precios y sus variaciones, las condiciones exigidas a los productos, los contratos y las negociaciones.

⁶⁹ Logística referida en lo principal a transporte y uso de frío.

⁷⁰ Se presume una renta en base al capital y activos declarados, bajo un nivel de ventas inferior a 8000 UF.

y servicios (IVA a favor) que representan sus costos, no afecta el impuesto a pagar. Dado lo anterior, la AF tiene predisposición a facilitar las ventas sin IVA o con un IVA reducido, lo cual repercute en las oportunidades de obtener crédito en la banca comercial por invisibilizar parte importante del valor real vendido. Avanzar en transparentar las ventas se estima un paso significativo para mejorar el financiamiento de las inversiones requeridas, especialmente las necesarias para realizar una gestión comercial, que permita capturar una mayor cantidad del precio final de los productos.

Las barreras anteriores, por regla general afectan, en una mayor proporción, a la AF más vulnerable, dado que por su escala de producción y multiactividad económica presenta mayores inconvenientes para abordarlas



4. Principales conclusiones/ recomendaciones

4. Principales conclusiones/recomendaciones

El tema del rol predominante que tiene el comercio interno en el desarrollo y consolidación de la agricultura familiar en las diferentes regiones del país ha sido tratado desde las políticas públicas con enfoques de carácter nacional y transversal y sus resultados no han permitido generar sistemas comerciales eficientes donde los productores puedan obtener una fracción adecuada del precio final del producto, lo cual permitiría variaciones significativas en sus ingresos. En razón de lo anterior se hace necesario actuar en cuatro grandes sentidos:

Primero. Remover las barreras y focalizar incentivos, para que surjan y se desarrollen más y mejores formas comerciales que vinculen la AF con nuevos compradores de diferente naturaleza. Profundizando los circuitos cortos, las alianzas productivas, y el desarrollo de marcas de calidad. Agregando a lo anterior la creación de bienes públicos que permitan el uso de los medios de comunicación expandidos (telefonía móvil e internet) para relacionar la oferta agrícola con potenciales demandantes. En síntesis, transitar con un enfoque desagregado regionalmente, desde un comercio fuertemente intermediado a uno donde hay más y mejores relaciones directas.

Segundo. Generar las condiciones y acuerdos para facilitar la incorporación de actores institucionales locales (gobiernos regionales, municipios y empresas de mayor tamaño) en el desarrollo de iniciativas que promuevan el comercio agropecuario local, por medio de ferias, servicios de logística u otros; focalizando las inversiones necesarias y promoviendo su gestión asociativa. Al respecto, es pertinente señalar que el bienestar social y económico de 181 municipios del país que presentan entidades de población menores de 80 mil habitantes tiene una estrecha relación con la sostenibilidad y desarrollo de la agricultura familiar.

Tercero. Realizar una revisión comprensiva de todos los instrumentos de desarrollo actualmente en uso, con el fin de valorar la existencia real de líneas de trabajo que sitúen la gestión comercial como un punto focal significativo y la asociatividad como una forma necesaria para acceder a nuevas estrategias y canales. Ajustando contenidos y reforzando capacidades en ambos aspectos. Complementar lo anterior con la generación, si fuese necesario, de nuevos instrumentos.

Cuarto. Implementar diversas medidas diferenciadas regionalmente que apunten entre otros a: a) la generación de observatorios regionales de precios agrícolas; b) la configuración de grupos asociativos funcionales por rubros para abordar la vertiente comercial y el desarrollo de capacidades; c) la generación de acuerdos operativos con SERCOTEC y BANESTADO para focalizar financiamiento, y d) el desarrollo de ferias regionales de la AF con impacto en la población urbana.



5. Bibliografía

5. Bibliografía

Academia Chilena de Ciencia. Álvaro Peña N., Claudio Pastenes V., Rodrigo Infante E., Roberto Neira R., Ignacio del Río G., Jorge Lazcano C. y Sebastián Monckeberg V., Innovación basada en conocimiento científico. Área agropecuaria y alimentos: Sector agropecuario y de alimentos, p. 33.

Alarcón C. y Ormazábal F. 2013. “Competencia en el Mercado Bancario Chileno: ¿Qué nos dice el Indicador de Boone?”, en Serie Técnica de Estudios - N° 014, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, diciembre 2013.

Bonnal P.; Bosc P.; Díaz J.. Losch B. 2003. “Multifuncionalidad de la agricultura y Nueva Ruralidad: Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización”, en Fundación Tierra, Documento de Trabajo, octubre 2003.

Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), “Qué es el Comercio Justo”. http://www.ciat.cgiar.org/agroempresas/sistema_cj/definicion.htm

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. Santiago, Chile.

- 2014. Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Santiago, Chile. Serie Seminarios y Conferencias.
- 2012. Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. Santiago, Chile.

Comité Interministerial-SUBDERE. 2013. Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Chiriboga, M. 2002. Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización. Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural -RIMISP, Boletín Intercambio. No. 13, abril 2002.

DEA (Departamento de Economía Agraria de la Pontificia Universidad Católica de Chile). 2010. Evaluación de Impacto. Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP). Santiago, Chile. Informe final.

Echenique J. 1988. Tipologías de Productores Agrícolas y Políticas Diferenciales, AGRARIA-FAO. Santiago, Chile.

Garcilazo, Enrique. 2013. Nuestro Chile Rural: Desafíos de una nueva estrategia. Santiago. Regional Development Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development OECD

Heinrich Böll Foundation and Fair Trade Advocacy Office. “Fair Trade in Europe 2005, Facts and Figures on Fair Trade in 25 European Countries”. 86 p.

INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario, Chile). 2009. Estudio de caracterización de la pequeña agricultura a partir del VII Censo Nacional Agropecuario Forestal. Qualitas Agro consultores. Santiago, Chile.

MAG (Ministerio de Agricultura de Chile). 2000. Política de Estado para Agricultura Chilena 2000-2010. Santiago, Chile.

Nayan, P.; Encalada, D.; Serón, F. 2012. Situación actual del cooperativismo agropecuario en Chile. UNAF, FIDA. Santiago, Chile.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Francia). 2013. "Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard Final Report", Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development.

– 2008. Chile. Examen OCDE de Políticas Agrícolas. París, Francia.

– 2014. Chile. Examen OCDE de Políticas Agrícolas. París, Francia.

OCDE/FAO. 2013. Perspectivas Agrícolas 2013-2022, Texcoco, Estado de México, Universidad Autónoma Chapingo, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-es

– 2014. Perspectivas Agrícolas 2014
http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-es

PNUD. 2008. Desarrollo Humano en Chile Rural; Seis millones por nuevos caminos, Santiago, Chile. Julio de 2008

Proyecto de Cooperación Técnica FAO-ODEPA-ASOF TCP CHI/3303. 2013. Características Económicas y Sociales de Ferias Libres de Chile. Encuesta nacional de ferias libres. "Fortalecimiento de las ferias libres para la comercialización Agroalimentaria", abril 2013.

Página web consultada

http://www.ifat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=94&&Itemid



TODOS
POR
CHILE



Ministerio de
Agricultura
Gobierno de Chile

INIA
Instituto Nacional de
Investigaciones
Gobierno de Chile

