



## PEQUEÑA AGRICULTURA EN CHILE

RASGOS SOCIOPRODUCTIVOS,  
INSTITUCIONALIDAD Y  
CLASIFICACIÓN TERRITORIAL  
PARA LA INNOVACIÓN



GOBIERNO DE CHILE  
INDAP



GOBIERNO DE CHILE  
ODEPA





# PEQUEÑA AGRICULTURA EN CHILE

Rasgos socioproductivos, institucionalidad  
y clasificación territorial para la innovación

Editores

Alfredo Apey Guzmán - Alex Barril García

abril, 2006

## **PEQUEÑA AGRICULTURA EN CHILE**

### **Rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación**

Editores: Alfredo Apey Guzmán, Alex Barril García

#### **Equipo de Trabajo**

##### **ODEPA**

Departamento de Política Agraria  
Alfredo Apey G. (geógrafo, coordinación proyecto)  
Bernabé Tapia C. (ingeniero agrónomo)

Departamento de Información Agraria  
José Ramírez C. (cartógrafo)  
Alejandro Muñoz Q. (cartógrafo)

##### **IICA**

Alex Barril G. (médico veterinario)

##### **INDAP**

División de Planificación y Sistemas  
Juan José Alvear G. (administrador público)  
Claudio Canales R. (administrador público)  
Michel Leporati N. (médico veterinario)  
Liliana Barria I. (socióloga)

##### **Consultor externo**

Leonardo Muñoz G. (geógrafo)

Autorizada su circulación en cuanto a los mapas y citas que contiene esta obra, referentes o relacionadas con los límites internacionales y fronteras del territorio nacional, por Resolución N° 93 del 17 de abril de 2006 de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado.

La edición y circulación de mapas, cartas geográficas u otros impresos y documentos que se refieran o se relacionen con los límites y fronteras de Chile, no comprometen, en modo alguno, al Estado de Chile, de acuerdo con el Art. 2°, letra g) del DFL N° 83 de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina en Chile.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA.

Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.

Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile, MUCECH.

Inscripción N°

ISBN

160 p.

Abril, 2006  
Santiago, Chile

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	i
<b>INTRODUCCIÓN</b>	ii
<b>CAPITULO I</b>	1
<b>CLASIFICACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES SILVOAGROPECUARIOS EN CHILE. Propuesta realizada a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario</b>	
<b>1. RASGOS SOCIALES Y PRODUCTIVOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y SUS PATRONES GEOGRÁFICOS DE LOCALIZACIÓN</b>	3
1.1. Marco conceptual y metodológico y distribución espacial de los productores	4
Diferenciación de los productores y cuantificación de su universo	5
Sustrato geográfico para la diferenciación, según tipo de explotación	5
Localización geográfica de las explotaciones y uso del suelo	7
Localización de los productores, según la división administrativa nacional	8
Localización de los productores, según áreas homogéneas ambientales	13
1.2. Rasgos productivos de los pequeños agricultores	17
Manejo del recurso suelo	17
Aporte productivo	19
Importancia de rubros, según superficie	21
1.3 Rasgos sociales de la pequeña agricultura	23
Tamaño de las explotaciones	23
Edad de los productores	25
Sexo de los productores	26
Nivel de educación de los productores	28
Condición jurídica de la explotación	30
Tipo de tenencia de las explotaciones	31

<b>2. ARGUMENTOS PARA LA RECLASIFICACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS, SEGÚN SU ACCESO A CAPITAL Y TECNOLOGÍA</b>	36
2.1. Diferenciación tipológica del productor en su condición de subsistencia o empresarial	36
Propuesta metodológica de diferenciación: el rol del capital y la tecnología	36
Ordenamiento de los pequeños agricultores, según acceso al capital y a la tecnología	37
2.2. Dualismo socioproductivo en la pequeña agricultura chilena	40
Conclusión	44
<b>ANEXO</b>	
<b>Información detallada por rubros productivos</b>	45
<b>CAPITULO II</b>	55
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA 2000 - 2005</b>	
<b>Radiografía de un proceso<sup>1</sup></b>	
<b>1. INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA</b>	57
1.1. INDAP	57
1.2. Usuarios de INDAP: la agricultura familiar campesina	59
1.3. Marco de orientaciones estratégicas	60
1.4. Productos estratégicos institucionales	61
Servicios para el desarrollo de las capacidades productivas y empresariales	62
Incentivos para el mejoramiento y el desarrollo de inversiones	62
Financiamiento crediticio	63
Articulación financiera	63
Servicios de fomento para segmentos y territorios vulnerables	64
1.5. Presupuesto	65
1.6. Cobertura de clientes atendidos por INDAP	68
1.7. Modernización de la gestión y de la operación	70
1.8. Política de fomento del INDAP	71
1.9. Estrategia multisectorial	71

<b>2. ACCESO AL CRÉDITO Y OFERTA DE FINANCIAMIENTO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA</b>	72
2.1. El crédito como herramienta de fomento: la acción de INDAP ante una demanda creciente	73
2.2. Un poco de historia crediticia	75
2.3. Acciones para ampliar la oferta financiera a la pequeña agricultura	77
<b>3. SECTORES VULNERABLES: COMBATIENDO LA POBREZA RURAL</b>	79
El fomento productivo como estrategia para superar la pobreza	81
<b>4. BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS Y LA ESTRATEGIA COMERCIAL POR RUBROS: AVANCES Y DESAFÍOS</b>	84
<b>5. PLAN GANADERO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA</b>	88
5.1. Introducción	88
5.2. El Plan Ganadero para la Agricultura Familiar Campesina	89
5.3. Metodología de intervención	90
5.4. Metas	94
5.5. Costos y fuentes de financiamiento	95
5.6. Resultados 2005	96
<b>6. ESTRATEGIA DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA BASE PRODUCTIVA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA: SISTEMA DE INCENTIVOS PARA LA RECUPERACIÓN DE SUELOS DEGRADADOS Y PROGRAMA DE RIEGO</b>	97
6.1. Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados (SIRSD)	97
6.2. Programa de Riego	101
<b>7. DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS Y EMPRESARIALES</b>	103
7.1. Antecedentes de la transferencia tecnológica a la pequeña agricultura en Chile	103
7.2. Servicio de Asesoría Técnica (2001 - 2005)	104
7.3. Resultados	105
7.4. Centros de Gestión Empresarial: un modelo de asesoría integral para la gestión de negocios en el campo	107
<b>8. ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN DE INDAP</b>	107
8.1. Tres etapas en el trabajo de INDAP con la mujer rural	108
8.2. Principales logros y avances	109

<b>CAPÍTULO III</b>	113
<b>PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA, SEGÚN PROBABILIDAD DE ADOPCIÓN DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS</b>	115
Contexto, objetivos y metodología	116
<b>1. Clasificación territorial, según áreas diferenciales de menor aptitud para la adopción de innovación tecnológica por parte de la pequeña agricultura</b>	118
Zonificación geográfica según áreas homogéneas con dificultades para la innovación	119
<b>2. Clasificación territorial, según áreas con mayor aptitud potencial para la adopción de innovaciones tecnológicas por parte de la pequeña agricultura</b>	127
<b>ANEXO METODOLÓGICO Y CLASIFICACIÓN DE COMUNAS SEGÚN RANGO</b>	137
1. Clasificación territorial, según zonas de baja probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas por parte de la pequeña agricultura	139
2. Clasificación territorial según probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas por parte de la pequeña agricultura	140
<b>PEQUEÑA AGRICULTURA:</b>	143
<b>Clasificación jerárquica de las comunas, según nivel de restricción a la innovación tecnológica</b>	
<b>Clasificación jerárquica de las comunas, según nivel de probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas</b>	

# PRESENTACIÓN

En julio de 2005, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Chile, se comprometieron, mediante un Convenio de Cooperación Técnica, a unir esfuerzos y capacidades para realizar conjuntamente una publicación sobre la Pequeña Agricultura en Chile a partir de la información oficial entregada por el VI Censo Nacional Agropecuario, (INE, 1997), así como de la recopilación de diversos antecedentes vinculados al marco institucional y de gestión de INDAP, organización orientada, según Ley de la República, a promover el desarrollo de la pequeña agricultura en Chile, especialmente el de la agricultura familiar campesina.

El libro que aquí se presenta es producto de este trabajo colectivo. Se trabajó con información existente y con la mirada sobre los conceptos, caracterizaciones y aportes de la Pequeña Agricultura o Agricultura Familiar, como también se le denomina en los países de la Región Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), donde el IICA ha realizado o realiza trabajos similares, y se incluyó en el texto una muy acuciosa y completa información sobre la Pequeña Agricultura Chilena: número de explotaciones, superficie que ocupan, características productivas (superficies y rendimientos por rubro productivo), características sociales de los productores, mano de obra ocupada, infraestructura y equipamiento de que disponen, entre otras variables. Los antecedentes anteriores permitieron realizar una propuesta de definición conceptual para este sector y una propuesta de clasificación territorial a escala comunal, según su probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas.

Una presentación de las políticas públicas para la Pequeña Agricultura (2000 - 2005), cartografía digitalizada que muestra la ubicación territorial de los pequeños agricultores según su nivel de probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas en el país y un CD anexo con información acabada de la situación de la Pequeña Agricultura en todas las comunas del territorio nacional, completan este libro, el que estamos seguros será un aporte para el diseño de políticas diferenciadas y la generación de instrumentos de intervención y para quienes quieran profundizar estudios y análisis más específicos sobre este importante sector productivo del agro chileno.

Queremos agradecer no sólo al equipo de trabajo de las instituciones que colaboraron con este proyecto, los que son mencionados en las primeras páginas del libro, sino también a las autoridades que a la firma del convenio, dirigían las entidades participantes: Octavio Sotomayor E. en ODEPA, Arturo Sáez Ch. en INDAP y Omar Jofré F. en MUCECH. Ellos, además de propiciar y apoyar permanentemente esta iniciativa, confiaron en el IICA para la coordinación de la publicación.

Así mismo, se agradece al Instituto Nacional de Estadísticas, INE, por su colaboración en la disponibilidad de la información estadística y en la discusión de aspectos técnicos de relevancia para el manejo e interpretación de la base censal.

Finalmente, no podemos omitir los agradecimientos a las nuevas autoridades de las entidades participantes que mantuvieron el apoyo a esta tarea y que hoy reiteran, con su anuencia y su colaboración, la relevancia de este tema para el país: Reinaldo Ruíz, Director de ODEPA; Hernán Rojas, Director de INDAP y Rigoberto Turra, Presidente de MUCECH, quienes, a través de sus instituciones, son parte importante de esta publicación.

Estamos seguros que este libro será un gran aporte tanto para la discusión conceptual como para entender y valorar la pequeña agricultura en Chile, lo que esperamos permita actualizar el diálogo, afinar acciones y mejorar las políticas tendientes a relevar y aumentar la importancia económica, social y política que este importante segmento de la agricultura mantiene hoy día en el país.

**Gonzalo E. González Fernández**  
**Representante del IICA en Chile**  
**Director de Operaciones de la Región Sur del IICA**

Abril de 2006, Santiago, Chile

# INTRODUCCION

## **SOBRE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL CONO SUR\***

Hace aproximadamente treinta años, con el redescubrimiento de Chayanov, los trabajos de Murmis, Archetti, Plaza, Bartra, entre otros\*\*, en los años ochenta se reconocía y se discutía que la agricultura campesina, o más bien, la economía campesina tenía una lógica económica y social particular que la hacía distinta a otras formas de producción e inserción en los mercados.

Tanto entonces como hoy, desde diferentes concepciones teóricas, se mantiene la coincidencia en reconocer la existencia de una "agricultura familiar" (término que comienza a usarse desde fines de los noventa ) que tiene mecanismos y formas de de producción distintos a los de la "agricultura empresarial".

La existencia y permanencia en el tiempo de la llamada agricultura familiar o campesina, -cuando se consideraba que su destino era desaparecer con la modernización de los sistemas económicos, la fuerte presencia del mercado como eje de la economía y su globalización han hecho que hoy nuevamente este en la preocupación de todos los decisores de políticas, para conocerla en mayor profundidad, caracterizarla, cuantificarla y, así diseñar propuestas de políticas e instrumentos más precisos para mejorar su desempeño, su inserción en los mercados y su aporte a la economía de los países.

---

\* Alex Barril García, Especialista Regional Sur del IICA en Desarrollo Rural Sostenible, con Sede en la oficina del IICA en Chile, enero de 2006.

\*\* Av. Chayanov "La organización de la Unidad económica campesina" Ed. Nueva Visión, Argentina, 1974; Eduardo Archetti, Presentación a Av. Chayanov y la organización de la Unidad económica campesina "Ed. N. Vision, Argentina 1974, Miguel Murmis; tipología de pequeños productores campesinos en América latina "IICA, PROMER, San Jose, Costa Rica, 1980; Orlando Plaza (Editor) "Economía Campesina "Desco, Peru, 1987; Roger Bartra. "La teoría del valor y la economía campesina. Invitación a la lectura de Chayanov" . en Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 25, n°5, México 1975.

Hay consenso en distinguir algunas características o atributos correspondientes a la agricultura familiar o campesina, aunque en análisis empíricos-prácticos es necesario profundizar las variables a considerar para lograr mayores precisiones. Estas características, generalmente aceptadas, se refieren a:

**Tierra/Fuerza de Trabajo familiar:** es el signo distintivo, uso de fuerza de trabajo familiar disponible en el hogar para lograr explotar productivamente la tierra de la cual disponen. Hoy se acepta, incluso, que contratar trabajo asalariado por ciertos periodos, dependiendo del tipo de producción y siempre que no exceda cierta proporción de la fuerza de trabajo familiar utilizada.

Esta característica es, quizás, la que más la diferencian de la agricultura empresarial o empresa agrícola, donde el trabajo asalariado es mayoritario y permanente.

**Tierra y Capital:** por lo general, acceden a predios de pequeño tamaño y ubicado en áreas de bajo potencial productivo relativo.

Aunque el tamaño de la tierra es relativo y debe verse en función de la producción a la que se dedica (importante en la caracterización), por lo general, es escasa y asociada a la dificultad de acceder a capital para hacerla producir, lo que, a su vez, impide periodos de capitalización sostenidos.

La tecnología y su acceso a la agricultura familiar es una alternativa presente para mejorar la producción y puede ser un punto de partida de diferenciación de la agricultura familiar hacia pequeños o medianos empresarios agropecuarios.

**Mercados y su acceso:** en general se considera que se vinculan al mercado a través de excedentes productivos y con la venta de fuerza de trabajo por periodos; es decir, no solo son economías de auto subsistencia, también están vinculadas al mercado de productos y de trabajo.

Sin embargo, esta relación con el mercado es de subordinación y, generalmente, desfavorable, debido a su escasa capacidad de negociación ,además de otros factores como: volúmenes de producción reducidos, aislamiento geográfico, falta de acceso a información, etc.

Adicionalmente a estas tres características que permiten una rápida individualización de la agricultura familiar en términos generales, otros atributos sociológicos y antropológicos se les asocian y pueden condensarse: vulnerabilidad y, por lo tanto, el pasaje, en periodos cortos, a estados distintos económicamente (mejores o peores) y alta capacidad de adaptación y reconversión para sobrevivir como unidad productiva, lo que vinculado a lo anterior marca un sello de este tipo de unidades productivas.

De cualquier forma, sin duda, la agricultura familiar o campesina es altamente heterogénea en América Latina y, particularmente en el Cono Sur; lo que hace más difícil homologar criterios y/o atributos con validez regional. Por ello, en todos los países de la región sur se ha hecho el esfuerzo de "conceptualizar", "caracterizar" y "definir" la agricultura familiar, reconociendo las particularidades propias de cada país, sus características productivas y sus condiciones agro ecológicas en que se ubican.

Sin duda, hay características básicas que son comunes a esas "definiciones". La actividad agrícola o pecuaria es la más importante fuente de ingresos; el trabajo familiar es mayoritario en la explotación de predio y se reconoce que familia y unidad productiva son vistos y operan integradamente en las decisiones económicas y sociales.

De allí en adelante, para hacer una tipología diferenciadora, que permita fijar límites mínimos (piso) y máximos (techo), en cada país se han realizado análisis más precisos, especialmente considerando tipo de producción (rubro productivo central), tamaño de la tierra que controlan en relación con el rubro productivo y uso máximo de la fuerza de trabajo asalariada utilizada.

Las caracterizaciones a partir de información oficial de cada país ya fueron realizadas en Paraguay y Uruguay (realizadas los años 2004 y 2005, respectivamente), con el apoyo del IICA y se continúan ajustando. En Brasil, fueron realizadas con anterioridad y es quizás, donde más se ha avanzado en una tipología que permite generar políticas diferenciadas. En Chile, los trabajos de ODEPA a partir del último censo agropecuario, aunque falta- a mi juicio- seguir trabajando en las diferenciaciones (este trabajo apunta a eso) están disponibles. En Argentina, la oficina del IICA con y por encargo del INDEC realizó el 2005 un análisis que permitirá tener una caracterización actualizada para el país. En cada uno de los países, y usando los criterios acordados, la agricultura familiar es mayoritaria cuantitativamente en números de predios ocupados.

Más allá que puedan existir diferencias en las cifras por los criterios utilizados, en Argentina se habla de un 75%; en Brasil, de un 89%; en Chile, de un 80%; en Paraguay, de un 90% y en Uruguay, de un 60%, lo que refleja la importancia de este tipo de agricultura (PROCISUR, 1999).

El objeto de este trabajo, realizado en conjunto con ODEPA, INDAP Y MUCEH, es avanzar en Chile en esta caracterización y dar algunos pasos más: cuantificarla, saber y conocer en qué rubros se concentra la agricultura familiar, dónde se ubica geográficamente, cuánto aporta económicamente, cuánta tierra controla, cuáles son sus vulnerabilidades y sus potencialidades hasta el nivel de comuna en el país.

En Chile, existen particularidades que hacen imposible trabajar con un valor cuantitativamente uniforme de superficie para definir un tipo de agricultura; incluso, las Hectáreas de Riego Básico (HRB), creadas con la ley de la Reforma Agraria no resuelven hoy el problema. Por tal motivo, estas particularidades como profundas diferencias de relieve, disponibilidad de agua, diferentes temperatura, de clima, etc., también fueron consideradas en este trabajo.

Por ello, en este trabajo se utilizan las Áreas Homogéneas Ambientales y las micro regiones homogéneas tal cual las definió e identificó ODEPA en un trabajo anterior (abril 2000) y que es citado en el texto.

Creemos que este esfuerzo, plasmado en este trabajo será un aporte sustantivo para profundizar en el conocimiento que se tiene de la pequeña agricultura o agricultura familiar y para, a partir de allí, pensar o proponer políticas diferenciadas e instrumentos de política que colaboren en proporcionar mayor eficiencia a la aplicación de recursos fiscales y privados y, fundamentalmente, a que los agricultores familiares mejoren sus condiciones de vida y de inserción social, económica y política.



# CAPÍTULO I

# **CLASIFICACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES SILVOAGROPECUARIOS EN CHILE**

**Propuesta realizada a partir de información obtenida  
en el VI Censo Nacional Agropecuario<sup>1</sup>**

## **1. RASGOS SOCIALES Y PRODUCTIVOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y SUS PATRONES GEOGRÁFICOS DE LOCALIZACIÓN**

Chile es un país que se caracteriza por la coexistencia de agudos contrastes sociales y ambientales. Promover la toma de conciencia sobre esta situación, especialmente en cuanto a su trascendencia dentro del ámbito rural chileno, es uno de los aspectos que motivan la difusión de la información contenida en este estudio. Fundamentalmente, las variables seleccionadas se refieren a la distribución geográfica de los productores, al tamaño de sus propiedades y a algunos de sus rasgos de carácter social, así como a destacar la asociación entre los segmentos tipológicos de productores y los diferentes cultivos, la masa ganadera y la superficie forestal que poseen; aspectos de vital importancia para el manejo de una información sectorial más detallada que pueda resultar de interés y utilidad para los procesos de análisis y de toma de decisiones sobre políticas dentro del ámbito silvoagropecuario.

---

1. Estudio realizado por los profesionales de ODEPA, Alfredo Apey Guzmán, geógrafo, encargado del análisis y de la redacción de la información y del texto); Bernabé Tapia Cruz (ingeniero agrónomo, encargado de la elaboración estadística y de la confección del disco compacto); José Ramírez Cabello, cartógrafo, encargado de la confección de las bases de información y del manejo del sistema de información geográfico; y Alejandro Muñoz Quiroz, cartógrafo, quien prestó apoyo en la elaboración de la cartografía digitalizada.

## **1.1. Marco conceptual y metodológico y distribución espacial de los productores**

Como contribución complementaria a las diversas aproximaciones conceptuales y estadísticas destinadas a caracterizar y cuantificar el universo de la pequeña agricultura en Chile, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA, recientemente ha definido una nueva propuesta a partir de información estadística actualizada y más amplia en cobertura que se dispone tanto en lo que respecta al número de productores encuestados<sup>2</sup> como a su distribución territorial<sup>3</sup>.

Cabe señalar que gran parte de la información presentada en este capítulo sintetiza, integra y evalúa antecedentes de tres estudios ya publicados por ODEPA en sus Documentos de Trabajo N° 5, 8 y 9, los cuales se encuentran disponibles en textos y en su página web para eventuales consultas en cuanto a lo metodológico y a los resultados estadísticos obtenidos.

Como complemento a la iniciativa de clasificar a los pequeños productores agrícolas según el tamaño físico de sus explotaciones, los activos o valores de ventas que manejan y la capacidad de acceder a tecnología, ODEPA ha adoptado una aproximación metodológica, cuyo objetivo es proponer una reclasificación de los mismos, no sólo diferenciándolos como agricultores medianos y grandes, sino también catalogándolos en subcomponentes; al considerar, las nuevas variables mencionadas: capacidad de acceder a tecnología, manejo de capital e infraestructura productiva, tamaño de sus explotaciones, entre otras. Aspectos que serán desarrollados en páginas posteriores.

Estas diversas variables, no siempre presentes en las explotaciones, permitieron también poner especial énfasis en la diferenciación de los pequeños agricultores, según su vocación prioritariamente empresarial u orientada al autoconsumo familiar; aspectos que no están asociadas en forma exclusiva al tamaño físico de sus explotaciones.

### **Diferenciación de los productores y cuantificación de su universo**

Como se señaló, la siguiente propuesta muestra diferencias sustantivas respecto a iniciativas precedentes, ya que la agrupación de productores se realiza según el tamaño económico-productivo del uso del suelo en su explotación y no según la extensión física de ésta. En un país como Chile, donde abundan propiedades rurales en zonas con escasas condiciones ambientales para el desarrollo de la agricultura, el tamaño físico de éstas no garantiza una correlación ajustada con su actual o potencial nivel productivo.

---

2. Se trabajó con información del VI Censo Nacional de Población de 1997, el que abarca un universo de 329.705 productores, los que corresponden al total de explotaciones mayores de 0,5 hectáreas del país.

3. La información recogida en el censo cubre la totalidad de las comunas del territorio nacional.

En efecto, la sumatoria de las superficies efectivamente dedicadas a los cultivos, las plantaciones frutales y forestales existentes al momento del Censo, el número de cabezas de ganado en la propiedad y ciertas variables de carácter tecnológico presentes en la explotación, así como la ponderación parcial de éstas, según umbrales acumulativos de ocurrencia, fueron algunas de las variables y atributos considerados al momento de definir el tamaño de la explotación y, por extensión, la del productor individual que la administra. Este aspecto es significativamente importante en el país, dado los numerosos casos de grandes superficie de terrenos estériles y sin uso agrícola que se encuentran en propiedades localizadas en zonas montañosas, semiáridas, desérticas o de bosque nativos. Considerar sólo el tamaño físico de la explotación induce a profundas distorsiones en los resultados obtenidos, ya que, por un lado, el número de grandes explotaciones en cuanto a tamaño es significativo, pero si se considera su potencial productivo actual, son explotaciones de tamaño productivo pequeño o limitado y, por otro, explotaciones de reducida superficie física, con riego y localizadas en áreas ambientales ventajosas para producción agrícola de alta rentabilidad relativa actual, son tipificadas de tamaño mediano o inclusive de grande, lo cual es especialmente visible en algunos sectores de los valles semiáridos del norte del país, dedicados a eficientes procesos productivos de fruticultura de exportación, por ejemplo.

### **Sustrato geográfico para la diferenciación, según tipo de explotación**

Frente a esta heterogeneidad de ambientes socioprodutivos en el país, ODEPA<sup>4</sup> redefinió e identificó, a partir de diferenciaciones territoriales, un conjunto de 18 áreas homogéneas ambientales, tomando como referencia las grandes formaciones morfológicas (Cordilleras de los Andes y de la Costa, Depresión Intermedia, entre las principales), así como los paisajes climáticos y vegetacionales de mayor extensión (zona árida o desértica, sector semiárido del Norte Chico, el bosque pluvial austral y la región estepárica magallánica, entre las principales).

Con el objeto de obtener un mayor nivel de detalle en la identificación territorial de patrones socioprodutivos dominantes, dichas áreas fueron, a su vez, subdivididas en 76 microregiones homogéneas, tomando como variables estructurantes los siguientes atributos, entre otros: tipo de cultivos, rentabilidad promedio, montos de producción, características de los suelos utilizados en la agricultura, existencia de actividades pecuarias y silvícolas, rendimientos productivos, capital disponible, nivel tecnológico predominante y retornos monetarios estimados.

Considerando esa información y después de georeferenciar las 329.705 explotaciones silvoagropecuarias registradas por el Censo en estas microregiones, se establecieron los umbrales

---

4. El desarrollo metodológico de la propuesta se encuentra desarrollado in extenso en la publicación "Clasificación de las Explotaciones Agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según Tipo de Productor y Localización Geográfica", ODEPA, Santiago de Chile, abril de 2000.

de tamaño que permitieron agruparlas en explotaciones grandes, medianas o pequeñas, según su superficie bajo uso del suelo efectivo, expresado en hectáreas físicas<sup>5</sup>. Adicionalmente, en el universo de las explotaciones de pequeño tamaño se determinó la superficie necesaria para poder obtener el equivalente a un salario mínimo familiar mensual durante una temporada agrícola, según el patrón productivo identificado en cada una de las 76 subáreas.<sup>6</sup> Con esta división, se identificó, en una primera aproximación, el universo de explotaciones con ingresos insuficientes dentro del mercado y con la agricultura como fuente prioritaria de ingresos, el que llegó a un total 187.484.

De esta forma, los tamaños de las explotaciones fueron en su totalidad categorizadas de acuerdo con la siguiente modalidad:

**Pequeña explotación:** su superficie para cada microárea fue establecida en forma cualitativa por especialistas regionales de INDAP, quienes estimaron los límites entre una agricultura eminentemente campesina y otra de mayor connotación empresarial, asociada en este caso a un productor de mediana escala productiva. Se utilizó como referencia, aunque no en forma rígida, las 12 Hectáreas Básicas de Riego usadas institucionalmente por INDAP para definir el límite superior del tamaño de las explotaciones de sus usuarios potenciales. Sin embargo, se presentó un número significativo de excepciones a este criterio, dadas las limitaciones que provoca la normativa con respecto a las nuevas modalidades productivas que ha adquirido la agricultura nacional con posterioridad a la fijación del marco legal que regula las equivalencias de las hectáreas físicas con las hectáreas básicas de riego, establecidas en la Ley de INDAP en 1965. El universo nacional de productores que agrupaba esta categoría al momento del último censo, era de 278.840 personas.

**Explotación grande:** corresponde a aquella cuyo tamaño, según las características ambientales en las que se localiza, permite suponer retornos comerciales y beneficios de escala significativos. Dado que el criterio utilizado por la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, para diferenciar las empresas medianas de las grandes (100.000 Unidades de Fomento de ventas anuales), no resultaba aplicable para el sector agrícola, pues la mayoría quedaba por debajo de este umbral, se aplicó un criterio eminentemente cualitativo, de acuerdo con las particularidades de cada situación local, el que fue definido por informantes calificados del Ministerio de Agricultura. Uno de los principales supuestos y requisito fundamental para el desarrollo de actividades productivas dominantes en la subárea geográfica en la que se localiza la explotación es la prescindencia de necesidades de apoyo financiero por parte del Estado. Esta categoría de productores incluyó 9.399 agricultores a la fecha del Censo.

---

5. En la estimación de las superficies mínimas se usaron valores diferenciales para el uso del suelo bajo riego o seco.

En el caso de cultivos mixtos, se factorizaron los montos parciales por los umbrales respectivos.

6. El tratamiento de este concepto y sus implicancias socioproductivas dentro del país está desarrollado en profundidad en el capítulo siguiente.

**Explotación mediana:** esta categoría está definida por exclusión y comprende las explotaciones cuyo tamaño productivo está sobre el límite superior de las pequeñas y bajo el inferior de las grandes e incluye 17.005 casos.

### **Localización geográfica de las explotaciones y uso del suelo**

Si bien Chile ha destacado entre los países de América Latina como uno de los de menor tamaño en superficie promedio en su propiedad agrícola, la situación dista bastante de ser homogénea entre las cerca de 330.000 explotaciones registradas por el último Censo Agropecuario. Como se señaló con anterioridad, el amplio mosaico ambiental dentro del país justifica tratamientos diferentes no sólo en la elaboración de los diagnósticos sectoriales, sino también en las políticas, en virtud de las diferencias tanto a nivel de uso del suelo y modalidades de cultivos como de los rendimientos obtenidos dentro de un mismo rubro, situación fácilmente explicable, por ejemplo, por el acceso y el manejo al recurso hídrico. No es de extrañar que suelos semidesérticos, tradicionalmente no valorados por la agricultura doméstica (clase de uso 7, según la clasificación tradicional), se encuentren en la actualidad entre los generadores de las más altas rentabilidades económicas, luego de que se les incorporara riego tecnificado y su producción accediera a mercados internacionales de contraestación. Sin embargo, esto no sólo no se ha extendido a todos los sectores geográficos, sino que tampoco ha beneficiado a todas las tipologías de productores. En consecuencia, la información acerca de quién y dónde se produce dentro del territorio nacional resulta muy importante para encauzar políticas públicas acordes con los contrastados rasgos socioproductivos que se manifiestan dentro del ámbito silvoagropecuario.

### **Localización de los productores, según la división administrativa nacional**

Como una forma de colaborar a la realización de diagnósticos más precisos en cuanto a la localización de los productores según su tamaño, en el disco compacto adjunto al texto se encuentran las mismas tablas que se presentan en esta sección, pero desagregadas en las cuatro tipologías de productores señaladas por ODEPA, así como según región, comuna y área homogénea ambiental.

Una primera lectura de la distribución espacial de los productores en general y de la pequeña agricultura en particular, se obtiene del análisis de su localización, según la división administrativa del territorio. A pesar de que, en la práctica, esta subdivisión regional no es muy útil para explicar contextos de carácter ambiental o social vinculados al rubro, sí permite facilitar el conocimiento

de información a niveles de ocurrencia con la orgánica de la institución del Estado, dedicada a apoyar a la pequeña agricultura nacional<sup>7</sup>.

La distribución interregional de la pequeña agricultura muestra un patrón bastante definido, según se puede apreciar en las Tablas 1, 2 y 3. Desde la perspectiva de los productores, prácticamente el 60% se concentra en tres regiones colindantes del sur del país (X, VIII y IX), las cuales también destacan por mostrar la mayor presencia relativa de explotaciones de menor tamaño<sup>8</sup>.

Esta tendencia espacial también se produce si se considera la superficie agrícola utilizada por parte de la pequeña agricultura, pues donde hay mayor presencia tanto absoluta como relativa es en las regiones anteriormente señaladas. Es interesante destacar que las regiones donde predomina la pequeña agricultura son aquellas especializadas en cultivos con casi nula incorporación a los mercados externos, concentrándose en productos que sustituyen importaciones, básicamente cultivos anuales.

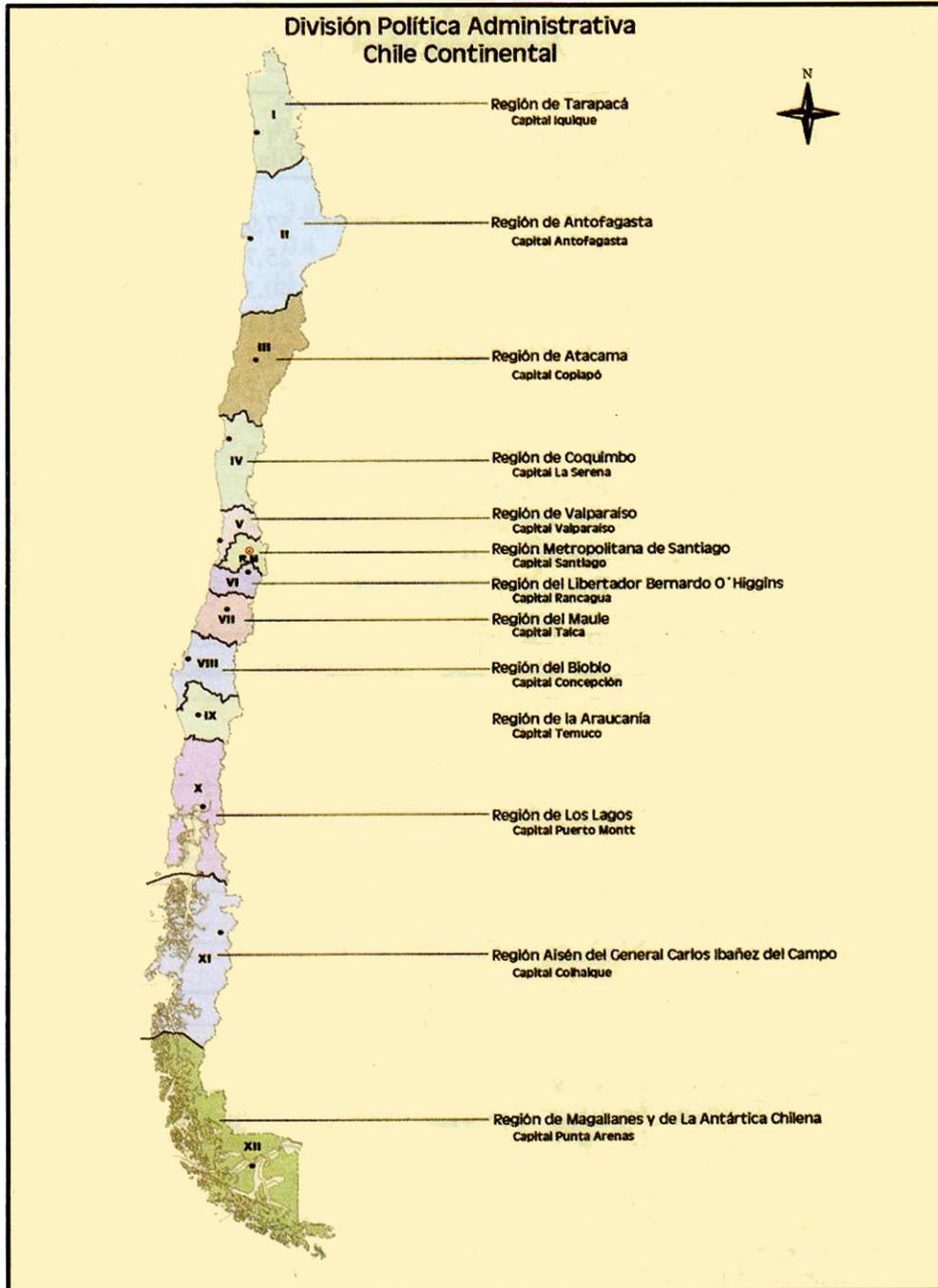
Como se observa al comparar las tablas señaladas, este patrón no es aplicable a la relación entre productores con explotaciones de mediano y gran tamaño y su superficie manejada, dada la no correspondencia geográfica entre las zonas que concentran un mayor número de explotaciones y las regiones que destacan por la mayor superficie bajo uso.

---

7. El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, tiene oficinas distribuidas según las Regiones y las Áreas de Programación; estas últimas determinadas por la agregación de comunas administrativas, información estadística que se encuentra disponible en el disco compacto anexo al texto.

8. Para la ubicación geográfica de las regiones, ver Mapa 1.

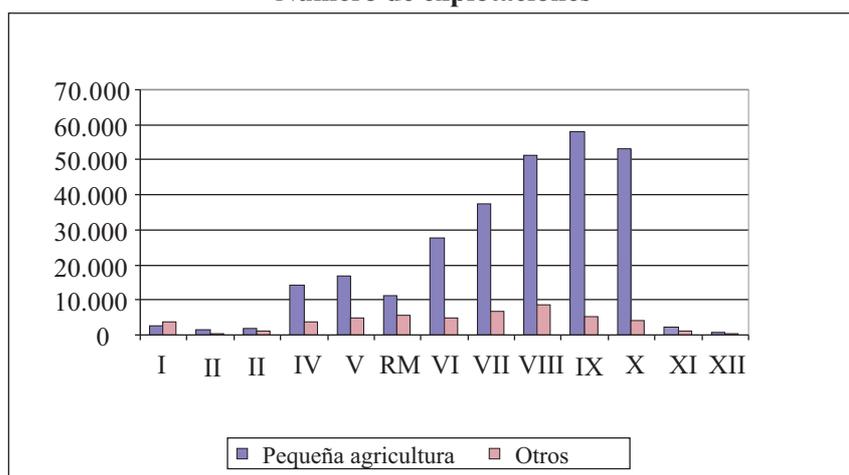
Mapa 1  
División Política Administrativa, Chile Continental



**Tabla 1**  
**Número de explotaciones por tipología de productor,**  
**según Región**

Región	Pequeña Agricultura	% Fila	% Columna	Otros	% Fila	% Columna	Total
I	2.612	42,1	0,9	3.592	57,9	7,1	6.204
II	1.564	74,3	0,6	542	25,7	1,1	2.106
III	1.773	59,7	0,6	1.199	40,3	2,4	2.972
IV	14.367	78,9	5,2	3.846	21,1	7,6	18.213
V	16.864	77,3	6,0	4.941	22,7	9,7	21.805
RM	11.311	67,3	4,1	5.499	32,7	10,8	16.810
VI	27.703	84,9	9,9	4.915	15,1	9,7	32.618
VII	37.318	84,7	13,4	6.750	15,3	13,3	44.068
VIII	51.420	85,8	18,4	8.520	14,2	16,8	59.948
IX	57.867	91,8	20,8	5.169	8,2	10,2	63.036
X	53.120	92,9	19,1	4.039	7,1	7,9	57.159
XI	2.073	61,8	0,7	1.284	38,2	2,5	3.357
XII	848	60,2	0,3	561	39,8	1,1	1.409
Total	278.840	84,6	100,0	50.865	15,4	100,0	329.705

**Figura 1**  
**Número de explotaciones**

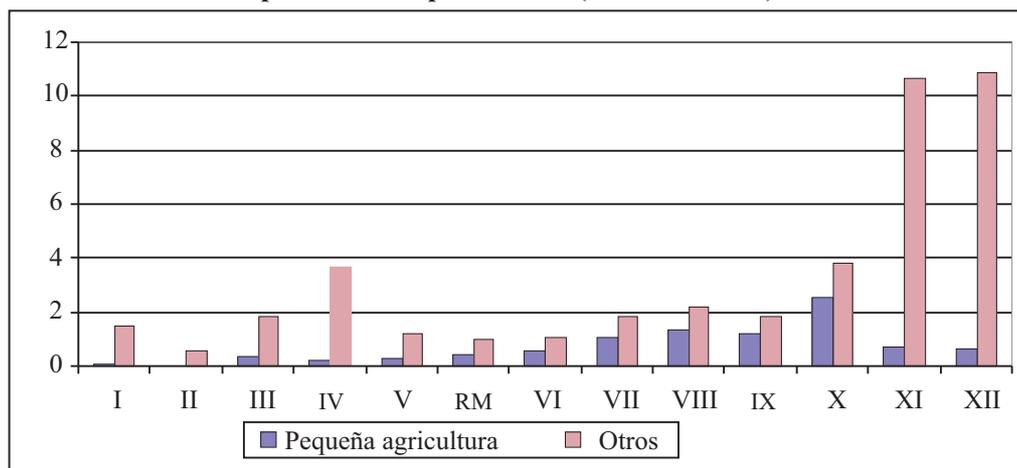


Fuente: elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

**Tabla 2**  
**Superficie de las explotaciones por tipología de productor, según Región**

Región	Pequeña Agricultura	% Fila	% Columna	Otros	% Fila	% Columna	Total
I	59.808	3,9	0,6	1.473.566	96,1	3,5	1.533.376
II	2.471	0,4	0,0	557.013	99,6	1,3	559.484
III	321.917	14,8	3,5	1.859.805	85,2	4,4	2.181.722
IV	196.301	5,0	2,1	3.699.394	95,2	8,8	3.895.694
V	303.702	20,1	3,3	1.206.484	79,9	2,9	1.510.187
RM	422.765	29,6	4,6	1.006.571	70,4	2,4	1.429.336
VI	540.632	34,2	5,8	1.041.670	65,8	2,5	1.582.302
VII	1.058.643	36,2	11,4	1.865.620	63,8	4,4	2.924.263
VIII	1.352.871	38,5	14,6	2.163.390	61,5	5,1	3.516.261
IX	1.168.573	39,0	12,6	1.825.256	61,0	4,3	2.993.828
X	2.523.606	39,7	27,3	3.829.536	60,3	9,1	6.353.142
XI	680.405	6,0	7,4	10.647.507	94,0	25,3	11.327.911
XII	615.951	5,4	6,7	10.876.856	94,6	25,9	11.492.807
Total	9.247.644	18,0	100,0	42.052.669	82,0	100,0	51.300.314

**Figura 2**  
**Superficie de explotaciones (millones de ha)**

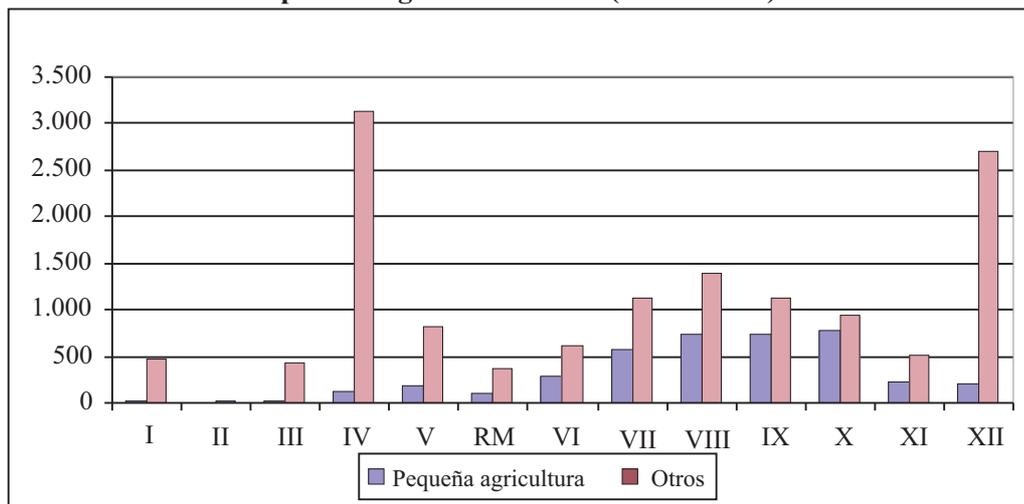


Fuente: elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Tabla 3**  
Superficie agrícola utilizada por tipología de productor, según región

Región	Pequeña Agricultura	% Fila	% Columna	Otros	% Fila	% Columna	Total
I	15.536	3,2	0,4	471.257	96,8	3,4	486.792
II	2.196	7,1	0,1	28.685	92,9	0,2	30.882
III	15.561	3,5	0,4	433.386	96,5	3,2	448.947
IV	131.365	4,0	3,3	3.138.120	96,0	23,0	3.269.485
V	180.250	18,0	4,5	821.472	82,0	6,0	1.001.722
RM	101.227	21,9	2,5	361.478	78,1	2,6	462.705
VI	293.950	32,1	7,3	620.805	67,9	4,5	914.755
VII	582.905	34,1	14,5	1.127.341	65,9	8,2	1.710.246
VIII	738.797	34,6	18,4	1.393.996	65,4	10,2	2.132.793
IX	732.304	39,6	18,3	1.117.265	60,4	8,2	1.849.569
X	774.447	45,2	19,3	937.218	54,8	6,9	1.711.665
XI	230.375	30,8	5,7	516.432	69,2	3,8	746.807
XII	211.181	7,2	5,3	2.702.690	92,8	19,8	2.913.870
Total	4.010.096	22,7	100,0	13.670.144	77,3	100,0	17.680.239

**Figura 3**  
Superficie agrícola utilizada (miles de ha)



Fuente: elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

### **Localización de los productores, según áreas homogéneas ambientales**

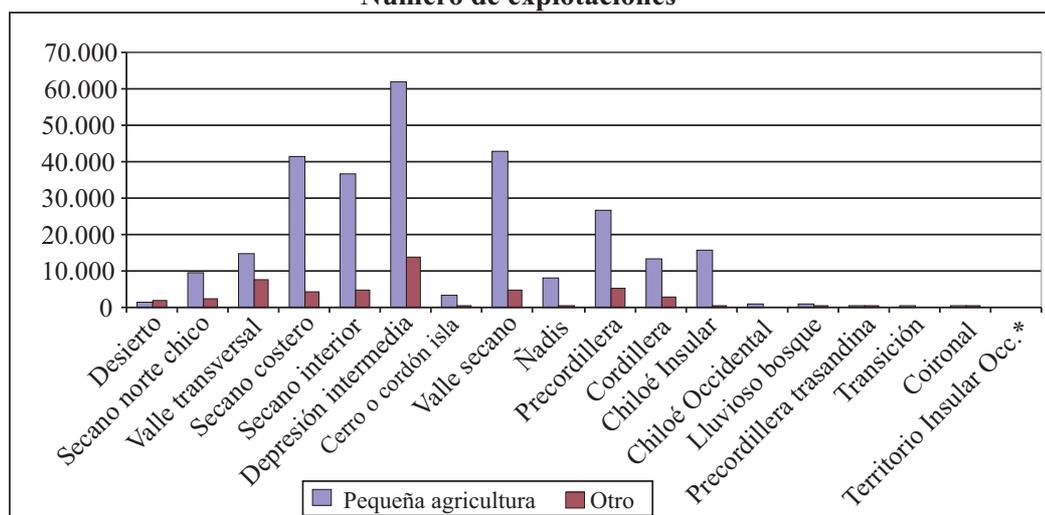
Una de las constantes preocupaciones en el análisis de la agricultura chilena es la diferenciación entre el número de productores y la cantidad de tierra que manejan, situación también presente en cada una de las 17 áreas homogéneas en las que se ha desagregado la información, aunque aquí no se observa un patrón de recurrencia tan claro en las magnitudes en las que se relacionan ambas variables como el descrito entre regiones.

Como se aprecia en las Tablas 4, 5 y 6, el 22% de los pequeños productores se localiza en la depresión intermedia, unidad que en su conjunto presenta las condiciones más ventajosas para el desarrollo sectorial. Sin embargo, la mayor proporción de tierra manejada por este segmento de productores se ubica casi en igual número (18% y 16%), en los secanos costero e interior, unidades que prácticamente coinciden morfológicamente con la cadena de la Cordillera de la Costa, unidad ambiental con serias limitaciones de pendiente, riego y erosión para el desarrollo de la actividad agropecuaria.

**Tabla 4**  
**Número de explotaciones por tipología de productor, según área homogénea**

Área homogénea	Pequeña Agricultura	%		Otros	%		Total
		Fila	Columna		Fila	Columna	
Desierto	1.256	37,9	0,5	2.061	62,1	4,1	3.317
Secano norte chico	9.747	79,2	3,5	2.566	20,8	5,0	12.313
Valle transversal	14.971	65,8	5,4	7.770	34,2	15,3	22.741
Secano costero	41.301	90,7	14,8	4.222	9,3	8,3	45.523
Secano interior	36.692	88,4	13,2	4.820	11,6	9,5	41.512
Depresión intermedia	61.669	81,5	22,1	14.029	18,5	27,6	75.698
Cerro o cordón isla	3.326	91,9	1,2	293	8,1	0,6	3.619
Valle secano	42.766	90,2	15,3	4.624	9,8	9,1	47.390
Ñadis	7.938	94,8	2,8	432	5,2	0,8	8.370
Precordillera	26.891	83,5	9,6	5.296	16,5	10,4	32.187
Cordillera	13.372	83,4	4,8	2.654	16,6	5,2	16.026
Chiloé Insular	15.870	97,4	5,7	418	2,6	0,8	16.288
Chiloé Occidental	745	92,0	0,3	65	8,0	0,1	810
Lluvioso bosque	984	60,0	0,4	655	40,0	1,3	1.639
Precordillera trasandina	547	52,1	0,2	503	47,9	1,0	1.050
Transición	292	79,1	0,1	77	20,9	0,2	369
Coironal	473	59,9	0,2	316	40,1	0,6	789
Territorio Insular Occ.	0	0,0	0,0	64	100,0	0,1	64
Total general	278.840	84,6	100,0	50.865	15,4	100,0	329.705

**Figura 4**  
**Número de explotaciones**

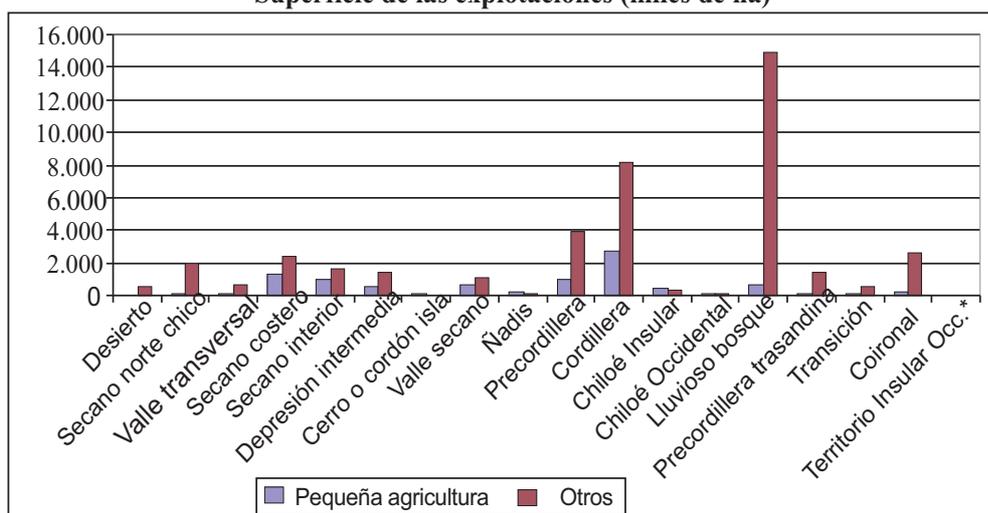


Fuente: elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Tabla 5**  
**Distribución de la superficie de las explotaciones por tipología de productor, según área homogénea**

Área homogénea	Pequeña Agricultura			Otros			Total
	Superficie	% Fila	% Columna	Superficie	% Fila	% Columna	
Desierto	4.479	0,9	0,0	493.075	99,1	1,2	497.554
Secano norte chico	112.776	5,6	1,2	1.917.779	94,4	4,6	2.030.554
Valle transversal	139.526	17,8	1,5	642.757	82,2	1,5	782.283
Secano costero	1.315.866	35,1	14,2	2.435.047	64,9	5,8	3.750.913
Secano interior	977.232	37,3	10,6	1.639.829	62,7	3,9	2.617.061
Depresión intermedia	569.179	28,1	6,2	1.458.883	71,9	3,5	2.028.062
Cerro o cordón isla	97.546	66,1	1,1	49.971	33,9	0,1	147.517
Valle secoano	613.834	36,0	6,6	1.091.127	64,0	2,6	1.704.961
Ñadis	247.684	64,7	2,7	134.930	35,3	0,3	382.615
Precordillera	989.309	20,0	10,7	3.950.462	80,0	9,4	4.939.772
Cordillera	2.671.566	24,7	28,9	8.163.184	75,3	19,4	10.834.750
Chiloé Insular	395.773	54,5	4,3	330.405	45,5	0,8	726.178
Chiloé Occidental	63.855	34,4	0,7	121.842	65,6	0,3	185.697
Lluvioso bosque	695.848	4,4	7,5	14.956.585	95,6	35,6	15.652.433
Precordillera trasandina	73.452	4,8	0,8	1.441.042	95,2	3,4	1.514.494
Transición	82.985	12,6	0,9	574.370	87,4	1,4	657.355
Coironal	196.735	7,0	2,1	2.628.608	93,0	6,3	2.825.342
Territorio Insular Occ.	0	0,0	0,0	22.773	100,0	0,1	22.773
Total general	9.247.644	18,0	100,00	42.052.669	82,0	100,0	51.300.314

**Figura 5**  
**Superficie de las explotaciones (miles de ha)**

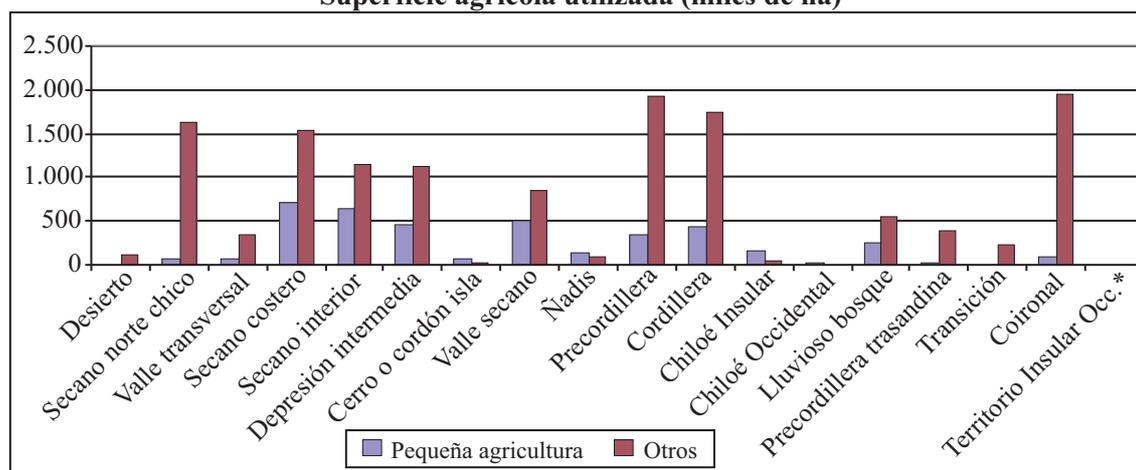


Fuente: elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Tabla 6**  
**Distribución de la superficie de las explotaciones por tipología de productor, según área homogénea**

Área homogénea	Pequeña Agricultura			Otros			Total
	Pequeña Agricultura	% Fila	% Columna	Otros	% Fila	% Columna	
Desierto	1.528	1,3	0,0	116.130	98,7	0,8	11.658
Secano norte chico	77.282	4,6	1,9	1.620.670	95,4	11,9	1.697.951
Valle transversal	70.353	17,2	1,8	339.445	82,8	2,5	409.798
Secano costero	719.567	31,8	17,9	1.540.076	68,2	11,3	2.259.644
Secano interior	647.045	36,2	16,1	1.141.898	63,8	8,4	1.788.944
Depresión intermedia	464.365	29,4	11,6	1.112.706	70,6	8,1	1.577.070
Cerro o cordón isla	67.998	71,8	1,7	26.671	28,2	0,2	94.669
Valle secano	500.393	37,0	12,5	850.349	63,0	6,2	1.350.742
Ñadis	134.365	58,4	3,4	95.732	41,6	0,7	230.097
Precordillera	349.005	15,3	8,7	1.928.513	84,7	14,1	2.277.518
Cordillera	440.764	20,2	11,0	1.738.221	79,8	12,7	2.178.985
Chiloé Insular	151.154	80,5	3,8	36.590	19,5	0,3	187.743
Chiloé Occidental	12.796	99,8	0,3	27	0,2	0,0	12.823
Lluvioso bosque	254.151	32,0	6,3	540.460	68,0	4,0	794.611
Precordillera trasandina	21.103	5,0	0,5	399.359	95,0	2,9	420.462
Transición	9.396	4,0	0,2	223.472	96,0	1,6	232.868
Coironal	88.830	4,4	2,2	1.950.391	95,6	14,3	2.039.221
Territorio Insular Occ.	0	0,0	0,0	9.435	100,0	0,1	9.435
Total general	4.010.096	22,7	100,0	13.670.144	77,3	100,0	17.680.239

**Figura 6**  
**Superficie agrícola utilizada (miles de ha)**



Fuente: elaborado por ODEPA a partir de información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

Es interesante destacar que las regiones administrativas con mayor número de productores y superficie agrícola utilizada (zona comprendida entre las Regiones VI y X), incluyen, a lo menos, las cuatro áreas homogéneas ambientales con mayor presencia agropecuaria en el país (depresión intermedia, valle seco, seco costero y seco interior). A través de la combinación de la información disponible para ambos contextos geográficos, es posible evitar los sesgos y las distorsiones que implica manejar diagnósticos elaborados a partir de promedios regionales agregados dentro de espacios regionales ambientalmente heterogéneos. Los fuertes contrastes en la productividad obtenida en los cultivos anuales, en muchos casos cercanos al 100%, entre la depresión intermedia y ambos secos dentro de una misma región administrativa conforman un ilustrador ejemplo; sin embargo, si se comparan los rendimientos entre regiones contiguas que comparten los mismos rasgos morfológicos, prácticamente no se observan variaciones.

## 1.2. Rasgos productivos de los pequeños agricultores

La elaboración de diagnósticos productivos de los pequeños agricultores, en comparación con la agregación de los segmentos complementarios (medianos y grandes productores), presenta dos vertientes posibles, ambas complementarias: información sobre los rasgos productivos de las explotaciones según tamaño, por un lado, e información asociada al uso del suelo manejada por cada grupo tipológico de tamaño, por el otro. El análisis que a continuación se presenta entrega información para ambas dimensiones.

Manejo del recurso suelo: como se puede ver en la Tabla 7, el acceso al recurso suelo señala una relación inversa entre el número de productores, según el tamaño de sus explotaciones y la superficie agrícola con que disponen. En efecto, mientras los pequeños agricultores agrupan el 84,6% de las explotaciones registradas, su superficie predial no supera el 18% del total nacional, alcanzando el 22,7% del total de la superficie efectivamente bajo uso agrícola y forestal. En términos inversos, el 8,1% de las explotaciones restantes se distribuye entre medianos y grandes productores, los que concentran respectivamente el 5,2% y el 2,9% de las explotaciones, poseyendo el 11,9% y el 30,1% de la superficie predial y el 22,1% y 54,8% de la tierra bajo utilización silvoagropecuaria efectiva.<sup>9</sup>

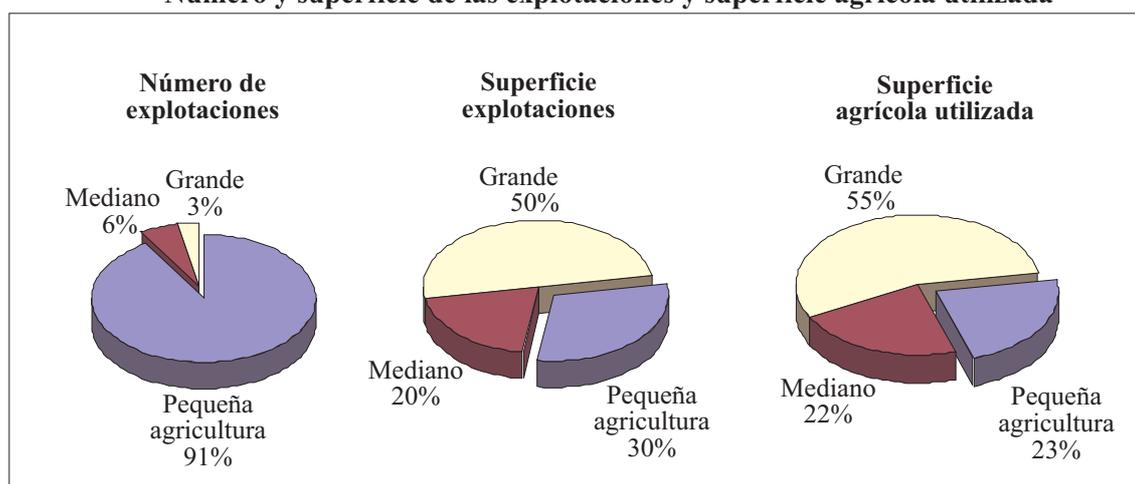
---

9. Los sobre 20 millones de hectáreas sin clasificar corresponden básicamente a parques nacionales, así como a explotaciones que no declaran uso agrícola (especialmente, extensas zonas boscosas en sectores insulares australes).

**Tabla 7**  
**Número de explotaciones, superficie total y utilizada, según tipología de productor**

Variables	Agricultor pequeño	Agricultor mediano	Agricultor grande	Sin clasificar	Total
Número de explotaciones	278.840	17.005	9.399	24.461	329.705
Superficie explotaciones (ha)	9.247.644	6.095.948	15.423.346	20.533.376	51.300.314
Superficie agrícola utilizada (ha)	4.010.096	3.909.808	9.691.475	68.860	17.680.239
Distribución porcentual					
Número de explotaciones	84,6	5,2	2,9	7,4	100,0
Superficie explotaciones (ha)	18,0	11,9	30,1	40,0	100,0
Superficie agrícola utilizada (ha)	22,7	22,1	54,8	0,4	100,0

**Figura 7**  
**Número y superficie de las explotaciones y superficie agrícola utilizada**



Nota: en los gráficos se excluyen las explotaciones sin clasificar.

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida del VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

**Aporte productivo:** el aporte productivo de los diversos segmentos de productores, según el tamaño de sus explotaciones no sigue estrictamente el patrón de distribución porcentual del recurso suelo que manejan. La alta proporción de actividades productivas concentradas en las explotaciones de pequeño tamaño es un rasgo sobresaliente, a pesar del bajo peso relativo que este segmento representa en el control tanto de la superficie de las explotaciones como de la superficie bajo uso efectivo dentro del país.

**Tabla 8**  
**Superficie bajo uso, según tipología del productor**

Variables	Agricultor pequeño	Agricultor mediano	Agricultor grande	Sin clasificar	Total
Cultivos anuales (ha)	417.769	158.753	376.442	2.197	955.161
Hortalizas (ha)	57.038	26.009	43.642	616	127.305
Viñas (ha)	33.422	12.610	36.071	70	82.174
Plantaciones frutales (ha)	69.652	48.780	118.533	399	237.363
Plantaciones forestales (ha)	360.533	249.843	1.620.625	1.797	2.232.798
Praderas naturales (ha)	2.459.640	3.004.910	6.666.503	12.769	12.143.822
Praderas mejoradas (ha)	318.596	254.107	445.418	466	1.018.586
Praderas sembradas (ha)	109.631	89.346	254.977	218	454.173
Barbechos (ha)	188.306	69.053	137.616	50.333	445.307
<b>Distribución porcentual</b>					
Cultivos anuales	43,7	16,6	39,4	0,2	100,0
Hortalizas	44,8	20,4	34,3	0,5	100,0
Viñas	40,7	15,3	43,9	0,1	100,0
Plantaciones frutales	29,3	20,6	49,9	0,2	100,0
Plantaciones forestales	16,1	11,2	72,6	0,1	100,0
Praderas naturales	20,3	24,7	54,9	0,1	100,0
Praderas mejoradas	31,3	24,9	43,7	0,0	100,0
Praderas sembradas	24,1	19,7	56,1	0,0	100,0
Barbechos	42,3	15,5	30,9	11,3	100,0

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Con un manejo no superior al 22,7% de la tierra utilizada, el segmento de los pequeños productores aporta el 44,8% del uso del suelo destinado a hortalizas, el 43,7% de los cultivos anuales y el 40,7% de las viñas. Similar es la situación en la producción pecuaria, presentada en la Tabla 9: la masa ganadera caprina, bovina de carne y leche y porcina<sup>10</sup> se concentra principalmente en este estrato, con el 62,5%, el 42,4% y el 47,9% de las cabezas de ganado, respectivamente.

**Tabla 9**  
**Cabezas de ganado, según tipología de productor**

<b>VARIABLES</b>	<b>Agricultor pequeño</b>	<b>Agricultor mediano</b>	<b>Agricultor grande</b>	<b>Sin clasificar</b>	<b>Total</b>
Bovinos (cab)	1.754.696	778.825	1.573.883	32.843	4.140.247
Vacas lecheras (cab)	261.830	120.933	232.404	2.445	617.612
Ovinos (cab)	1.224.893	1.617.989	823.980	43.597	3.710.459
Caprinos (cab)	783.646	80.011	175.373	214.544	1.253.574
Cerdos (cab)	824.778	213.783	593.918	89.928	1.722.407
Camélidos (cab)	33.408	12.437	14.793	64.016	124.654
<b>Distribución porcentual</b>					
Bovinos	42,4	18,8	38,0	0,8	100,0
Vacas lecheras	42,4	19,6	37,6	0,4	100,0
Ovinos	33,0	43,6	22,2	1,2	100,0
Caprinos	62,5	6,4	14,0	17,1	100,0
Cerdos	47,9	12,4	34,5	5,2	100,0
Camélidos	26,8	10,0	11,9	51,4	100,0

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

10. Debido a que la crianza de porcinos se realiza en forma intensiva y bajo estabulación permanente, la ubicación de los productores bajo el segmento de los pequeños productores puede inducir a error, si se considera el carácter eminentemente empresarial de este sector.

**Importancia de rubros, según superficie:** al considerar los rubros productivos donde los pequeños productores tienen mayor presencia, según la superficie bajo su manejo, la Tabla 10 muestra en un primer tramo, tres rubros que superan las 100.000 hectáreas, con un claro dominio de las plantaciones forestales (pino radiata y eucaliptos) y del trigo blanco. Sin embargo, sólo el caso del trigo representa cierta relevancia en el manejo global del recurso, ya que prácticamente representa la mitad de la superficie nacional, mientras que en las especies forestales mencionadas no participa con más del 14% y 24% respectivamente, lo que ilustra el claro predominio de los grandes y medianos productores dentro de las plantaciones de este rubro.

**Tabla 10**  
**Principales rubros en la pequeña agricultura, según superficie cultivada (ha)**

Rubro	Pequeña Agricultura (ha)	Participación en el total del rubro %	Otros (ha)	Participación en el total del rubro %	Total
Pino radiata	228.597	14	1.399.539	86	1.628.136
Trigo blanco	175.836	47	194.849	53	370.685
Eucaliptus	110.449	24	351.867	76	462.317
Mezclas de forrajeras	57.540	23	194.787	77	252.327
Papa	54.180	67	26.798	33	80.977
Avena (grano seco)	43.218	41	61.282	59	104.499
Maíz (gano seco)	35.400	41	51.344	59	86.744
Trébol rosado	24.774	46	29.085	54	53.859
Frutales huerto casero	20.798	87	2.985	13	23.782
Alfalfa	19.895	25	61.180	75	81.076
Avena forrajera sola	17.564	43	22.883	57	40.447
Remolacha azucarera	17.309	41	24.410	59	41.718
Poroto de consumo interno	15.980	72	6.329	28	22.309
Hortalizas huerta casera	13.263	89	1.715	11	14.979
Viñas país	13.113	67	6.358	33	19.471
Arveja forrajera asociada	10.823	29	26.486	71	37.310
Arroz (con cáscara)	10.542	41	15.220	59	25.762
Viñas blancas	10.224	40	15.288	60	25.512
Trigo candeal	7.580	26	21.179	74	28.759
Manzano rojo	5.936	20	23.742	80	29.678

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

En un segundo tramo (entre 20.000 y 100.000 hectáreas) se encuentran los cultivos de forrajeras, la papa, la avena y el maíz, ambos de grano seco. En un tercer tramo (hasta 20.000 hectáreas) aparecen las plantaciones de diversas especies forrajeras; la mayoría de los cultivos de carácter industrial, como la remolacha azucarera, las viñas, el arroz y el trigo candéal y, finalmente, algunos productos de consumo interno (poroto, hortalizas y frutales, todos de producción casera).

En otro orden de análisis, la Tabla 11 muestra los cultivos en los que el peso de los pequeños productores es predominante dentro del país. Con un filtro de superficie superior a 1.000 hectáreas de cultivo, entre los 20 ítemes en que la pequeña explotación domina en su manejo se encuentran las hortalizas y los huertos caseros, el chícharo, el pasto miel, la lenteja y el tabaco, con porcentajes mayores al 75% dentro del total de productores. El resto de los productos son, en su mayoría, de gran importancia dentro del consumo nacional, destacando nítidamente en los montos de superficie total manejados la papa, la viña país y el poroto de consumo doméstico.

**Tabla 11**  
**Rubros con mayor participación porcentual de la pequeña agricultura (\*)**

Rubro	Pequeña Agricultura (ha)	Participación en el total del rubro %	Participación en el total del rubro %	Total
Hortalizas huerta casera	13.263	89	11	14.979
Frutales huerto casero	20.798	87	13	23.782
Chícharo	1.114	80	20	1.388
Pasto miel	927	79	21	1.170
Lenteja	4.156	78	22	5.361
Tabaco	2.811	77	23	3.655
Poroto de consumo interno	15.980	72	28	22.309
Arveja (grano seco)	1.827	71	29	2.580
País	13.113	67	33	19.471
Papa	54.180	67	33	80.977
Garbanzo	4.535	66	34	6.904
Sandía	2.408	63	37	3.794
Pasto oவில்	1.587	61	39	2.607
Melón	2.104	56	44	3.759
Tomate de consumo fresco	4.070	56	44	7.307
Poroto granado	2.298	55	45	4.184
Poroto de exportación	4.384	54	46	8.067
Arveja verde	2.357	52	48	4.543
Ají	557	52	48	1.081
Haba	1.273	51	49	2.487

(\*) Se consideraron los rubros con más de 1.000 ha de superficie cultivada.

Fuente: elaborado por ODEPA a partir de la información del VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Finalmente, en el anexo de este capítulo se encuentra la información estadística sobre el número y la superficie de los principales cultivos y plantaciones desarrolladas por la pequeña agricultura en el país (cultivos anuales<sup>11</sup>, hortalizas, frutales, cultivo de especies forrajeras, plantaciones forestales, viñas y parronales, así como la superficie con flores).

### 1.3 Rasgos sociales de la pequeña agricultura

No es fácil proponer una caracterización social agregada de los productores silvoagropecuarios del país, debido a lo heterogéneo que resulta su vinculación histórica con la tierra y su relación productiva con la misma (producción hacia el mercado, el autoconsumo o hacia ambos), así como las características específicas del paisaje ya sea rural, rururbano o urbano donde habitan. Para asociaciones más representativas entre los productores y sus paisajes respectivos, en el disco adjunto se dispone de las mismas tablas que a continuación se presentan, pero con más detalle, lo cual permite, en parte, evitar los inevitables sesgos que implica la elaboración de diagnósticos sobre la base de información agregada a escala nacional.

Sin embargo, a pesar de dichas precauciones, en algunos de los rasgos agregados de los productores se observan tendencias que resultan bastante recurrentes dentro del país y que no difieren mayormente de los patrones de ocurrencia a escalas regionales e inclusive locales.

**Tamaño de las explotaciones:** la información concerniente a la distribución del número de explotaciones, según la superficie física de las mismas, permite tener una aproximación más concreta del tamaño de éstas, si se tiene en consideración la amplia variabilidad que presentan los pequeños agricultores como segmento tipológico dentro de las 76 subáreas geográficas utilizadas para su tipificación.

Es necesario recordar que la tipificación de los productores se ha llevado a cabo tomando como variable la superficie bajo cultivo efectivo dentro de la explotación y no la superficie total de la misma, dado que se ha privilegiado el tamaño económico del productor. Esta consideración permite explicar por qué se encuentra un número significativo de explotaciones de pequeña escala con superficies superiores a 200, 500 o inclusive 2.000 hectáreas, como se observa en la Tabla 12.

---

11. Sólo en el caso de los cultivos anuales, la cédula censal recogió información sobre la producción de cada rubro, lo que permitió incorporar la variable rendimiento para cada uno de ellos.

En la categoría "otros", el número de explotaciones que aparece en los estratos de menor superficie corresponde fundamentalmente a explotaciones sin clasificar, categoría que incorpora los parques nacionales, las explotaciones sin uso silvoagropecuario y los terrenos entregados en regalía, entre otros. Sin embargo, también se encuentran en este estrato de pequeño tamaño relativo explotaciones bajo la clasificación tipológica de medianas y grandes. Éstas corresponden, principalmente, a predios de pequeño tamaño relativo, pero que presentan cultivos o plantaciones con producción de alto valor por hectárea, lo que hace que los retornos económicos supuestos permitan clasificarlas como de mayor tamaño relativo<sup>12</sup>.

**Tabla 12**  
**Número de explotaciones de la pequeña agricultura, según rango de tamaño**

Rango de tamaño (ha)	Pequeña Agricultura (ha)	% por estrato	% acumulado	Otros (ha)	% por estrato	% acumulado	Total
Sin tierra	0	0,0		4.190	8,2		4.190
0,5 a 0,9	35.464	12,7	0,0	7.090	13,9	8,2	42.554
1,0 a 4,9	83.166	29,8	12,7	7.360	14,5	22,1	90.526
5,0 a 9,9	48.687	17,5	42,5	2.878	5,7	36,6	51.565
10,0 a 14,9	28.000	10,0	60,0	2.308	4,5	42,3	30.308
15,0 a 19,9	17.461	6,3	70,0	1.647	3,2	46,8	19.108
20,0 a 39,9	31.523	11,3	76,3	4.972	9,8	50	36.495
40,0 a 59,9	13.185	4,7	87,6	2.885	5,7	59,8	16.070
60,0 a 99,9	10.675	3,8	92,3	2.903	5,7	65,5	13.578
100,0 a 199,9	6.384	2,3	96,2	4.606	9,1	71,2	10.990
200,0 a 499,9	2.785	1,0	98,5	4.742	9,3	80,3	7.528
500,0 a 999,9	824	0,3	99,5	2.072	4,1	89,6	2.896
1.000 a 1.999,9	333	0,1	99,8	1.208	2,4	93,7	1.541
2.000,0 y más	353	0,1	99,9	2.003	3,9	96,1	2.356
<b>Total</b>	<b>278.840</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>50.865</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>329.705</b>

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

12. Un ejemplo claro al respecto son las explotaciones localizadas en valles interiores del semiárido con plantaciones de producción exportable de contraestación. Una explotación con 10 hectáreas de uva de exportación o con superficies menores dedicadas al cultivo de flores, puede obtener retornos que las definen como explotaciones de mediano o, inclusive, hasta de gran tamaño.

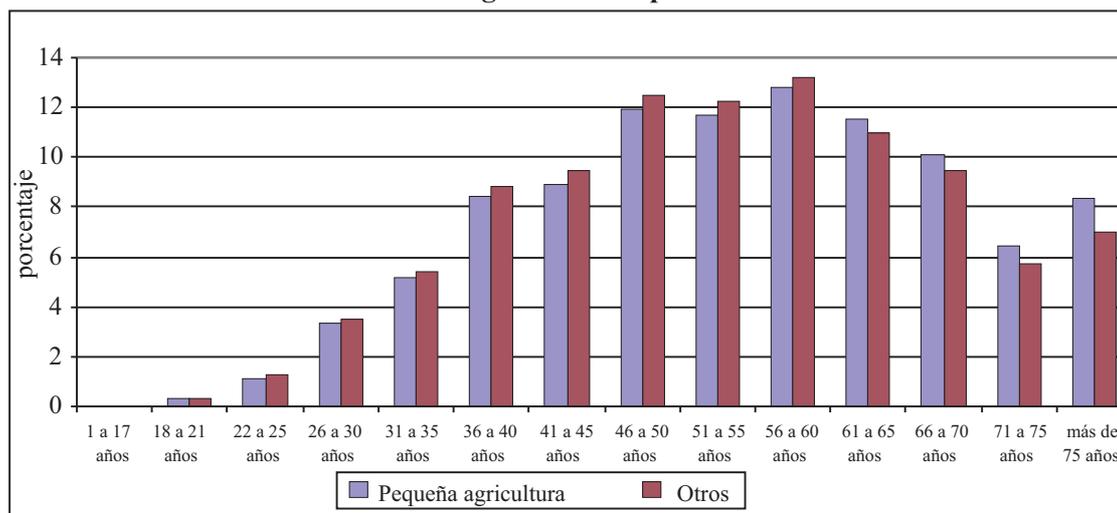
De acuerdo con la misma tabla, se observa que más de la mitad de las explotaciones de pequeña escala están por debajo de las 10 hectáreas, lo que demuestra las serias limitantes para el desarrollo de escalas productivas con retornos satisfactorios dentro de la perspectiva comercial, salvo la localización en zonas de buen clima, buenos suelos regados y de buena accesibilidad física y económica a los mercados.

**Edad de los productores:** un aspecto de vital importancia por su trascendencia para las políticas públicas sectoriales corresponde a la edad de los productores. Al respecto, la Tabla 13 muestra que uno de los rasgos distintivos de la agricultura nacional es la avanzada edad de sus productores, la mayoría de los cuales se encuentra entre los 56 y 60 años. Al mismo tiempo, se observa un vacío importante de productores jóvenes, segmento normalmente con mayor disposición a la adopción de innovaciones, ya que solo el 10% tiene una edad promedio menor a 35 años.

**Tabla 13**  
**Número de explotaciones de la pequeña agricultura, según rango de edad del productor**

Rango de edad (años)	Pequeña Agricultura (ha)	% por estrato	% acumulado	Otros (ha)	% por estrato	% acumulado	Total
1 a 17	2	0,0	0,0	11	0,0	0,0	13
18 a 21	837	0,3	0,3	126	0,3	0,4	963
22 a 25	2.818	1,1	1,5	496	1,3	1,6	3.314
26 a 30	8.413	3,3	4,8	1.369	3,5	5,1	9.782
31 a 35	13.111	5,2	10,0	2.118	5,4	10,6	15.229
36 a 40	21.171	8,4	18,4	3.440	8,8	19,4	24.611
41 a 45	22.456	8,9	27,3	3.693	9,5	28,9	26.149
46 a 50	29.955	11,9	39,2	4.876	12,5	41,4	34.831
51 a 55	29.344	11,7	50,9	4.764	12,2	53,6	34.108
56 a 60	32.175	12,8	63,7	5.160	13,2	66,8	37.335
61 a 65	29.006	11,5	75,2	4.294	11,0	77,8	33.300
66 a 70	25.357	10,1	85,2	3.686	9,5	87,3	29.043
71 a 75	16.204	6,4	91,7	2.238	5,7	93,0	18.442
más de 75	20.942	8,3	100,0	2.722	7,0	100,0	23.664
Sub Total	251.791	100,0		38.993	100,0		290.784
No corresponde	27.049			11.872			38.921
Total	278.840			50.865			329.705

**Figura 8**  
**Distribución de las explotaciones de la Pequeña Agricultura, según edad del productor**



Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

**Sexo de los productores:** la información disponible en la Tabla 14 reafirma el amplio dominio del sexo masculino en el manejo de las explotaciones silvoagropecuarias, quien controla más de las tres cuartas partes. Sin embargo, la presencia femenina en el rol de dirección en el manejo de la explotación se destaca con mayor fuerza en el segmento de la pequeña agricultura nacional.

**Tabla 14**  
**Número de explotaciones de la pequeña agricultura, según sexo del productor**

Sexo del productor	Pequeña Agricultura	%	Otros	%	Total
Masculino	196.118	77,8	31.207	79,9	227.325
Femenino	55.820	22,2	7.855	20,1	63.675
Sub total	251.938	100,0	39.062	100,0	291.000
No corresponde*	26.902	--	11.803	--	38.705
Total	278.840	--	50.865	--	329.705

\* Incorpora las sociedades y sucesiones que nos son registradas como productores individuales.  
Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

En cuanto al rol productivo, según sexo del productor, hay aspectos que vale destacar, como el amplio dominio de la superficie y de explotaciones bajo la clasificación de no corresponde, lo cual está expresado tanto en la Tabla 14 como en la 15. Esto se explica por el hecho de que cerca de 20 millones de hectáreas se vinculan ya sea a explotaciones sin uso agrícola o a parques nacionales y por la importancia relativa de las sociedades anónimas, sociedades sin contrato legal o sucesiones, las cuales, al no corresponder a propiedades de manejo individual, no pueden ser clasificadas según el sexo del productor.

**Tabla 15**  
**Número de explotaciones, superficie de las explotaciones y uso productivo de la pequeña agricultura, según sexo del productor**

Variables	Pequeña Agricultura			Otros			N/C	Total
	Masculino	Femenino	%	Masculino	Femenino	%		
Número de explotaciones	196.118	55.820	22	31.207	7.855	20	38.705	329.705
Superficie explotaciones (ha)	5.257.491	1.056.667	17	6.840.737	1.182.732	15	36.962.686	51.300.314
Superficie agrícola utilizada (ha)	2.750.490	586.041	18	4.633.709	855.595	16	8.854.405	17.680.239
Cultivos anuales (ha)	326.833	51.956	14	349.549	37.773	10	189.050	955.161
Hortalizas (ha)	43.041	6.410	13	41.254	4.355	10	32.244	127.305
Viñas (ha)	22.179	6.273	22	16.949	2.682	14	34.090	82.174
Plantaciones frutales (ha)	44.707	10.249	19	58.453	11.036	16	112.918	237.363
Plantaciones forestales (ha)	218.072	47.513	18	296.379	34.278	10	1.636.556	2.232.798
Praderas naturales (ha)	1.646.916	374.042	19	3.169.157	645.365	17	6.308.343	12.143.822
Praderas mejoradas (ha)	237.063	45.299	16	406.993	71.627	15	257.605	1.018.586
Praderas sembradas (ha)	82.586	14.167	15	189.130	24.119	11	144.171	454.173
Barbechos (ha)	132.038	30.667	19	110.388	25.123	19	147.092	445.307
Bovinos (cab)	1.313.049	245.271	16	1.418.975	213.239	13	949.713	4.140.247
Vacas lecheras (cab)	200.360	38.179	16	216.836	36.251	14	125.986	617.612
Ovinos (cab)	870.419	203.867	19	1.211.506	187.071	13	1.237.596	3.710.459
Caprinos (cab)	589.651	124.185	17	288.367	61.050	17	190.321	1.253.574
Cerdos (cab)	343.851	76.663	18	112.584	10.413	8	1.178.896	1.722.407
Camélidos (cab)	24.508	7.248	23	57.222	29.646	340	6.030	124.654

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

En cuanto al rol de la agricultura femenina, la Tabla 15 muestra que la mujer mantiene un porcentaje menor en la superficie utilizada nacional (18% y 16%), que el que representan como peso relativo dentro de las explotaciones individuales (22% y 20%).

Respecto al rol productivo, se observan dos patrones interesantes. En primer lugar, prácticamente en todos los rubros, las productoras de la pequeña agricultura tienen mayor peso que las de la gran y mediana agricultura (salvo en el manejo de camélidos y en el de caprinos y barbechos, donde igualan). Sin embargo, dado que los camélidos se encuentran en un gran porcentaje en zonas de parques y reservas nacionales en la zona altiplánica del norte del país, éstas quedarían incorporadas en el universo de explotaciones sin clasificar y no dentro de la tipología de tamaño mediano o grande. Por su parte, el manejo de caprinos se concentra básicamente en propiedades con una condición jurídica de comunidades agrícolas y que están ubicadas en el sector sur del semiárido nacional; sector que, debido a su fragilidad ambiental y el nivel de desertificación de sus praderas naturales, requiere de extensas superficies para el pastoreo de una masa ganadera que permita al productor obtener un mínimo nivel de ingreso monetario.

En segundo lugar, se observa una baja presencia relativa del segmento femenino en los rubros de mayor presencia dentro de la superficie cultivada nacional, los cultivos anuales y las hortalizas, mientras que, contrariamente, la pequeña agricultura femenina destaca en el manejo de las plantaciones de viñas.

**Nivel de educación de los productores:** la variable educación del productor constituye, tal vez, uno de los aspectos de mayor diferenciación entre la pequeña agricultura y la de mayor tamaño relativo, dada la progresiva disminución en el nivel de educación formal en la medida que disminuye el tamaño de la explotación y su acceso a capital y tecnología.

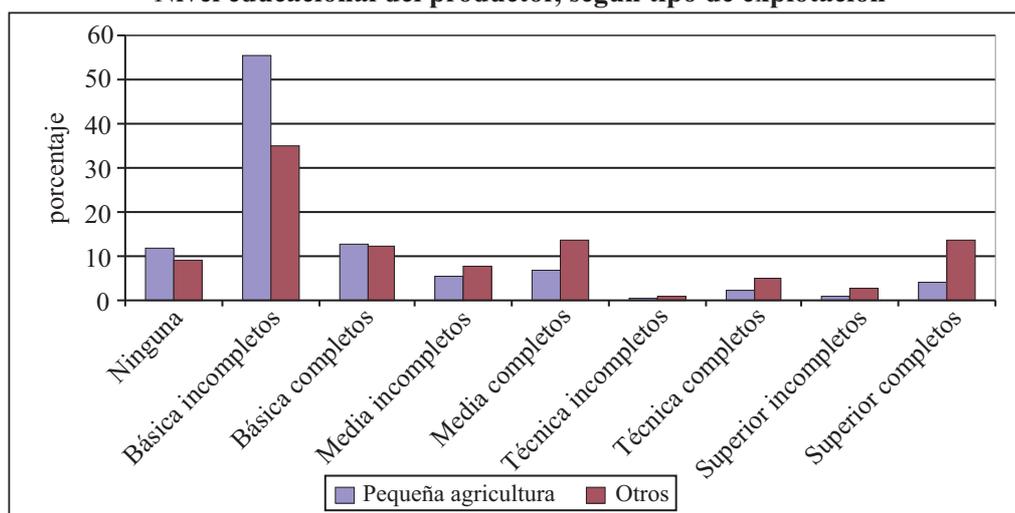
La Tabla 16 es clara al señalar que el 67,2% de los pequeños productores no tiene ningún tipo de educación formal o bien solo básica incompleta; porcentaje que es levemente superior al 44% en los productores de mayor tamaño; mientras que tan sólo el 12,3% de los pequeños productores tiene una educación formal completa, porcentaje que aumenta al 21% en el caso de los de mayor escala productiva. Así mismo, no más del 7,5% de los agricultores de pequeña escala ha alcanzado un nivel de educación superior, en contraposición al 22% logrado por los de mediano y gran tamaño.

**Tabla 16**  
**Número de explotaciones, según tipo de productor y nivel educacional**

Educación	Nivel	Pequeña Agricultura		Otros		Total
		Agricultura	%		%	
Ninguna		30.275	12,0	3.621	9,3	33.896
Básica	Incompletos	139.087	55,2	13.624	35,0	152.711
	Completos	32.467	12,9	4.848	12,4	37.315
Total Básica		171.554	68,1	18.472	47,4	190.026
Media	Incompletos	14.198	5,6	2.924	7,5	17.122
	Completos	16.795	6,7	5.377	13,8	22.172
Total Media		30.993	12,3	8.301	21,3	39.294
Técnica	Incompletos	1.104	0,4	325	0,8	1.429
	Completos	5.286	2,1	1.894	4,9	7.180
Total Técnica		6.390	2,5	2.219	5,7	8.609
Superior (universitaria)	Incompletos	2.087	0,8	1.028	2,6	3.115
	Completos	10.473	4,2	5.336	13,7	15.809
Total superior (universitaria)		12.560	5,0	6.364	16,3	18.924
Sub total		251.772	100,0	38.977	100,0	290.749
No corresponde*		27.068	--	11.888	--	38.956
Total		278.840	--	50.865	--	329.705

\* No son productores individuales.

**Figura 9**  
**Nivel educacional del productor, según tipo de explotación**



Obviamente, las restricciones dentro del contexto educacional, conjuntamente con los rasgos de avanzada edad, constituyen una barrera diferencial entre productores para los procesos de toma de decisiones y de adopción de innovaciones respecto a los desafíos y requerimientos de competitividad y eficiencia que se ciñen en torno al desarrollo sectorial actual.

**Condición jurídica de la explotación:** la Tabla 17 señala con claridad que la mayor parte de las explotaciones es de propiedad individual; porcentaje que alcanza a un 88%. Sin embargo, esta condición tiende a ser más marcada en la medida que disminuye el tamaño de los productores. En efecto, poco más del 90% de los pequeños propietarios mantiene su propiedad en carácter de individual, porcentaje que disminuye al 60,1% en el estrato de productores de gran tamaño<sup>13</sup>. Este menor peso en las grandes propiedades se complementa con una mayor participación de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada; condición que no supera el 1% en la pequeña agricultura.

**Tabla 17**  
**Número de explotaciones, según tipo de productor y condición jurídica de la explotación**

Condición jurídica	Pequeña Agricultura		Otros		Otros
		%		%	
Comunidades indígenas	83	0,0	203	0,4	286
Instituciones fiscales y municipales	510	0,2	619	1,2	1.129
Otras sociedades con contrato legal	528	0,2	1.067	2,1	1.595
Productor individual	251.944	90,4	39.054	76,8	290.998
Sociedades anónimas y de responsabilidad limitada	2.911	1,0	4.869	9,6	7.780
Sucesiones y sociedades de hecho (sin contrato)	22.864	8,2	5.053	9,9	27.917
<b>Total general</b>	<b>278.840</b>	<b>100,0</b>	<b>50.865</b>	<b>100,0</b>	<b>329.705</b>

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

<sup>13</sup> Ver detalles de la información detallada por cada tipología en el disco adjunto.

Vale aclarar que un componente importante de las sucesiones y sociedades sin contrato legal de la categoría "Otros", incorpora productores que han usufructuado por generaciones terrenos que forman parte de reservas o parques naturales bajo protección del Estado.

**Tipo de tenencia de las explotaciones:** claramente, la propiedad individual es el tipo de tenencia predominante dentro del conjunto de agricultores, con porcentajes que van desde el 84% en la pequeña agricultura al 72% en la de mayor tamaño, tal como se aprecia en la Tabla 18. Sin embargo, el porcentaje de pequeños agricultores con sus títulos no regularizados supera prácticamente en 12% por ciento al resto de las explotaciones del país que tienen sus títulos de dominio en la misma condición.

**Tabla 18**  
**Explotaciones, según tipo de productor y tipo de tenencia de la explotación**

Tipo de tenencia	Pequeña Agricultura		Otros		Otros
		%		%	
Propia con título inscrito	170.710	61,2	31.660	62,2	202.370
Propia con título irregular	63.414	22,7	5.176	10,2	68.590
Recibido en goce o regalía	346	0,1	4.094	8,0	4.440
Tomado en arriendo	14.743	5,3	3.754	7,4	18.497
Recibido en mediería	6.070	2,2	348	0,7	6.418
Cedida	20.085	7,2	1.451	2,9	21.536
Ocupada	3.472	1,2	349	0,7	3.821
No corresponde*	0	0,0	4.033	7,9	4.033
Total general	278.840	100,0	50.865	100,0	329.705

\* Explotaciones bajo el régimen de sociedades, sucesiones o comunidades no sujetas a clasificación de tamaño.

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Las demás alternativas de tenencia resultan bastante heterogénea entre la pequeña agricultura y el resto de sus exponentes, presentando la primera una mayor participación relativa en la ocupación de explotaciones cedidas u ocupadas así como en las trabajadas bajo el régimen de mediería. Contrariamente, los pequeños productores presentan menor participación en las propiedades trabajadas bajo arriendo, así como en las tomadas en goce o regalía, aún si bien el mayor número de estas últimas está en el grupo de las explotaciones sin clasificar.

**Empleo, según tipo de contrato en las explotaciones:** el aporte que realiza la pequeña agricultura en la ocupación de la mano de obra se visualiza en la Tabla 19. A modo de explicación metodológica, es importante considerar que el Censo incorpora al productor como componente del empleo permanente en la explotación. En relación con las tres categorías de empleo, es destacable la alta trascendencia que presenta la pequeña agricultura en la demanda total, en cualquiera de sus modalidades, sobre todo si se considera que en su conjunto no maneja más del 22,7% de la superficie agrícola. Sin embargo, el empleo no remunerado se concentra con bastante más fuerza en las explotaciones de menor tamaño. De hecho, en promedio, una de cada dos cuenta con un trabajador sin remuneración, situación que se reduce a una entre cinco en el resto de los productores.

**Tabla 19**  
**Trabajadores, según tipo de productor y tipo de contrato**

Datos	Pequeña Agricultura		Otros		Total
		%		%	
<b>Número de explotaciones</b>	278.840	84,6	50.865	15,4	329.705
Permanente remunerado					
Total	363.001	67,4	175.578	32,6	538.579
Menores	310	76,4	96	23,6	406
Hombres	301.034	65,2	160.922	34,8	461.956
Mujeres	61.657	80,9	14.560	19,1	76.217
Permanente no remunerado					
Total	142.714	92,8	11.073	7,2	153.787
Menores	7.000	92,2	592	7,8	7.592
Hombres	68.964	91,7	6.245	8,3	75.209
Mujeres	66.750	94,0	4.236	6,0	70.986
Temporal					
Total	126.934	45,2	153.748	54,8	280.682
Menores	987	55,9	778	44,1	1.765
Hombres	103.823	49,7	104.996	50,3	208.819
Mujeres	22.124	31,6	47.974	68,4	70.098

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Respecto al empleo temporal o estacional, la Tabla 19 muestra que la pequeña agricultura acoge al 45% del total nacional, lo que implica una relación de un trabajador contratado por cada dos explotaciones. Sin embargo, en las 50.865 explotaciones definidas bajo el concepto de "Otros" no es posible realizar una estimación promedio, debido a lo heterogéneo que resulta esta agrupación, especialmente si se toma en cuenta que ella incorpora a 24.461 explotaciones sin clasificar. No obstante, si se usa la información disponible en el disco adjunto, la cual presenta mayor nivel de desagregación, es posible determinar una relación promedio de 10 trabajadores por explotación de un total de 9.399 propiedades de gran tamaño. Esto implica, finalmente, una diferencia de 1 a 20 empleos temporales promedio contratados entre la pequeña agricultura y la de gran tamaño.

**Número de miembros del hogar en las explotaciones:** la constitución de los hogares, según el número de sus integrantes, se expresa en la Tabla 20, donde se refleja con claridad el mayor tamaño de éstos dentro del segmento de la pequeña agricultura. Así, esta última arroja un promedio prácticamente de tres personas por hogar en contraste con la agricultura de mediano y gran tamaño, las que, en conjunto, presentan una relación de miembros por hogar cercana a la mitad que la cifra anterior.

**Tabla 20**  
**Miembros y trabajadores del hogar, según tipo de productor**

Datos	Pequeña Agricultura		Otros		Total
		%		%	
<b>Número de explotaciones</b>	278.840	84,6	50.865	15,4	329.705
Miembros del hogar					
Total	779.649	91,1	75.864	8,9	855.513
Menores	201.571	91,6	18.561	8,4	220.132
Hombres	302.512	91,0	29.807	9,0	332.319
Mujeres	275.566	90,9	27.496	9,1	303.062
Trabajadores del hogar					
Total	307.557	92,6	24.754	7,4	332.311
Menores	5.908	94,9	315	5,1	6.223
Hombres	209.956	91,6	19.187	8,4	229.143
Mujeres	91.693	94,6	5.252	5,4	96.945

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

En cuanto a los trabajadores del hogar dentro de la explotación de la pequeña agricultura, los promedios muestran a poco más de una persona, relación que disminuye también casi a la mitad en el resto de las explotaciones de mayor superficie.

Residencia del productor en la explotación: una relación con la tierra claramente más estrecha que el simple vínculo productivo es la que caracteriza a la pequeña agricultura en comparación con los productores de mayor tamaño. Tal como se señala en la Tabla 21, el porcentaje de pequeños productores que vive en la explotación prácticamente dobla a los productores medianos y grandes, hecho que sin duda demuestra una mayor asociación de la agricultura de pequeño tamaño con la agricultura familiar campesina. Más aún, si se estableciera la relación porcentual de quienes viven en la explotación sólo entre los pequeños productores individuales, obviando las explotaciones en manos de sociedades, comunidades o sucesiones, el 65% señalado en la Tabla 21 aumentaría a 73%, lo que permite concluir que prácticamente las tres cuartas partes de los productores de la pequeña agricultura viven efectivamente en la explotación.

**Tabla 21**  
**Lugar de residencia, según tipo de productor**

¿Vive en la explotación?	Pequeña Agricultura		Otros		Total
		%		%	
Sí	180.535	65	18.152	36	198.687
No	66.389	24	16.957	33	83.346
No corresponde	31.916	--	15.756	--	47.672
Total general	278.840	100	50.865	100	329.705

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Finalmente, desde una perspectiva agregada, es posible identificar claras tendencias en los rasgos sociales de la pequeña agricultura en el país, aunque no todos son características exclusivas de los exponentes de este segmento tipológico.

Por un lado, se observa la predominancia de productores de edad avanzada y con bajos niveles relativos de educación formal rendida, lo que, sin duda, restringe la factibilidad de éxito de procesos de adopción de innovaciones con el objeto de que puedan superar las restricciones de rentabilidad que imprime a su proceso productivo el limitado tamaño de sus explotaciones dentro del país. Por otro, también queda de manifiesto que un porcentaje significativo de las explotaciones de

menor tamaño relativo presentan problemas de saneamiento en la propiedad, lo cual dificulta su acceso a ciertos programas e instrumentos de apoyo que podrían superar, en parte, las restricciones estructurales de desarrollo productivo de un universo constituido en sus tres cuartas partes por exponentes de la agricultura familiar campesina.

Sin duda, la pequeña agricultura chilena presenta interesantes desafíos que deberán ser asumidos por los distintos sectores de la institucionalidad nacional, muchos de los cuales van más allá de aspectos vinculados sólo con su aporte productivo. Más aún, a través del análisis de las estadísticas de producción por tamaño, la pequeña agricultura ha demostrado superar significativamente su contribución a los mercados de lo que sería dado esperar al tomar como referencia el bajo porcentaje de la superficie bajo utilización efectiva que en conjunto maneja dentro del territorio nacional.

Sin embargo, la misma información censal, tanto social como productiva que ha estado disponible para la elaboración de este diagnóstico, permite respaldar la hipótesis de que este grupo de personas, vinculado históricamente a la tierra, dista bastante de constituir un grupo social homogéneo. En consecuencia, la sección siguiente de este capítulo estará destinada a discutir y evaluar, en forma introductoria, la hipótesis de diferenciación de los pequeños agricultores, según su acceso diferencial tanto a capital como a tecnología.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ver Clasificación de las explotaciones agrícolas del VI Censo Nacional Agropecuario según tipo de productor y localización geográfica. Documento de Trabajo N°5, publicado por ODEPA en Santiago de Chile, abril de 2000.

## **2. ARGUMENTOS PARA LA RECLASIFICACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS, SEGÚN SU ACCESO A CAPITAL Y TECNOLOGÍA**

Si bien los aspectos de contraste al interior del segmento de la pequeña agricultura no son novedosos, sí resulta relevante intentar un acercamiento más detallado al tema, sobre todo cuando desde la perspectiva institucional están involucrados aspectos relacionados con la definición, el acceso o la exclusión a políticas de carácter social o productivas. Un buen respaldo para la iniciativa lo presentó la posibilidad de contar con información censal de cobertura nacional, la que al momento de los primeros pasos de este estudio presentaba relativa actualidad.

### **2.1. Diferenciación tipológica del productor en su condición de subsistencia o empresarial**

Históricamente, la pequeña propiedad agrícola en Chile ha estado estrechamente asociada a la agricultura familiar campesina. Sin embargo, la evolución de las explotaciones de pequeño tamaño relativo ha ido presentando rasgos diferenciadores ya sea porque han logrado originar excedentes suficientes para ir al mercado de productos o simplemente por la incorporación a la producción agrícola de empresarios, no necesariamente agricultores tradicionales ni de propiedad unipredial, cuyo ejercicio productivo está orientado principalmente al abastecimiento tanto del mercado nacional como del externo.

Por lo tanto, cada vez se hace más complejo conceptualizar la agricultura de pequeño tamaño predial como un universo homogéneo, especialmente desde la perspectiva de las políticas públicas. Por el contrario, diversas evidencias señalan la existencia de un grupo heterogéneo con manifestaciones de estructuras dualistas tanto en lo productivo como en su orientación y satisfacción de requerimientos de mercados diferenciales, su nivel de capitalización, calidad y rendimientos en su producción, o en lo que respecta a rasgos o características sociales, como su edad, nivel de educación formal y técnica-profesional, actitud al riesgo y a la innovación, entre otros.

#### **Propuesta metodológica de diferenciación: el rol del capital y la tecnología**

En el proceso metodológico destinado a diferenciar el universo de la pequeña agricultura de la de mediana y gran propiedad, se procedió, además, a estimar en cada una de las 76 áreas utilizadas para definir los umbrales de tamaño, las superficies mínimas de las parcelas requeridas para obtener

de su explotación el equivalente a un salario mínimo legal mensual durante el período de un año, tomando en consideración los patrones productivos dominantes en cada una de ellas<sup>15</sup>.

A partir de este supuesto, se obtuvo un universo inicial de 187.484 microexplotaciones, las que representaron el 57,9 % del total de unidades registradas en el Censo Agropecuario de 1997. Complementariamente, las unidades de pequeña escala, cuya extensión superaba el límite para alcanzar el salario mínimo, llegaron a 85.293 casos, los que sumados a las microexplotaciones ya dimensionadas, arrojaron un conjunto global de 278.840 explotaciones, todas bajo el régimen de pequeña escala de producción. El alto porcentaje que este segmento representa dentro del total de explotaciones en el país, 84,6%, señala la relevancia de las explotaciones pequeñas, en un sentido relativo, a pesar de que tan sólo manejan el 22,6 % de la tierra efectivamente bajo uso a nivel nacional.

### **Ordenamiento de los pequeños agricultores, según acceso al capital y a la tecnología**

Obviamente, se corre el riesgo de caer en argumentos de carácter simplista y determinista, si se asume que la globalidad de las 187.484 microexplotaciones identificadas con anterioridad presenta regímenes productivos con ejercicio insuficiente en la generación de retornos financieros para sus productores por sobre el salario mínimo vigente. En efecto, el proceso de modernización productiva, básicamente verificado a través de la incorporación de diversos bienes de capital así como de carácter tecnológico en el país, permite suponer que la extensión o superficie absoluta de las explotaciones ya no son de por sí argumentos estáticos que aseguren o restrinjan los niveles de eficiencia económica asociados a la gestión de su productor.

Considerando lo anterior, se procedió a profundizar el análisis de la información obtenida, partiendo del supuesto de que las restricciones para los retornos financieros derivados del insuficiente tamaño de las microexplotaciones podían relativizarse, si se tomaban en cuenta los niveles de capitalización e inversión que mostraban. A modo de hipótesis, se estableció un conjunto de condiciones vinculadas al nivel de inversiones o al manejo de capital dentro de la microexplotación, las que, si se verificaban positivamente, permitían reclasificarla dentro del universo de las pequeñas propiedades de carácter empresarial. Contrariamente, si la microexplotación no cumplía con ninguna de las condiciones establecidas, se agrupaba entre las unidades bajo un régimen de explotación de subsistencia, haciendo abstracción de eventuales fuentes alternativas o complementarias de ingresos no agrícolas.

---

15 A la fecha, el equivalente a un salario mínimo legal fluctúa entre cifras levemente superiores a los US\$200.

Las variables consideradas así como los resultados obtenidos se señalan a continuación:

**Pequeños productores empresariales - 176.074 explotaciones:** deben tener, como mínimo, una de las siguientes características:

- Una superficie bajo uso silvoagropecuario con un tamaño mayor al necesario para obtener retornos mensuales promedios por sobre un ingreso mínimo legal, calculado para el promedio de un año. En su defecto disponer de:
  - Condición jurídica de empresa.
  - Riego mecanizado en 1 hectárea como mínimo.
  - Más de una maquinaria de tracción mecanizada.
  - Más de un trabajador contratado en forma permanente.
  - Superficie igual o superior a 0.2 hectáreas de cultivo bajo invernadero.
  - Superficie superior a 1 hectárea bajo cultivo de hortalizas.
  - Superficie superior a 1 hectárea de frutales (excluidas las viñas).
  - Superficie superior a 1 hectárea de viña cepa País o sobre 0,5 hectárea para plantaciones de cepas finas.
  - Superficie mayor a 20 hectáreas de plantación de pino insigne.
  - Más de 12 vacas lecheras, 20 vacunos, 60 ovinos o 100 caprinos.

Si alguna explotación cumplía parcialmente con más de uno de los requisitos señalados, también fue incorporada al segmento de la pequeña agricultura empresarial, siempre y cuando lograra cumplir con cualquiera de las condiciones siguientes: 5 hectáreas de plantación forestal, 0,5 hectáreas de cultivos de hortalizas, 5 vacas lecheras, 5 bovinos, 15 ovinos o 50 caprinos. En este caso, se buscó el porcentaje del valor parcial obtenido por ésta, con respecto al valor mínimo definido para que esa variable actuara por sí sola en el traslado de una microexplotación hacia el ámbito de pequeña escala empresarial y si la sumatoria de los porcentajes parciales obtenidos alcanzaba al 100%, la explotación también se consideró con el capital suficiente como para escapar del segmento de productores en subsistencia.

**Pequeño productor en subsistencia - 102.766 explotaciones:** son aquellos productores que poseen una superficie de cultivo con un tamaño que no le permite obtener un ingreso igual o superior a un salario mínimo legal o bien, quienes no cumplen, a lo menos, una de las condiciones anteriormente señaladas para ingresar al segmento de la pequeña agricultura empresarial.

A modo de síntesis, la reagrupación de las explotaciones al incorporar su acceso a capital y tecnología en contraposición a su diferenciación en torno exclusivamente a su extensión física, queda expresada en la Tabla 22.

**Tabla 22**  
**Diferenciación de la pequeña agricultura, según acceso a capital y tecnología**  
**(número de explotaciones)**

	Micro productor	Micro productor con capital y tecnología	Micro productor Subsistencia	Pequeño empresarial inicial	Pequeño empresarial final	Total pequeña agricultura
Región	a	b	1= (a-b)	c	2= (c+b)	1 + 2
I	1.815	944	<b>871</b>	797	<b>1.741</b>	<b>2.612</b>
II	1.171	541	<b>630</b>	393	<b>934</b>	<b>1.564</b>
III	1.521	849	<b>672</b>	252	<b>1.101</b>	<b>1.773</b>
IV	11.662	3.922	<b>7.740</b>	2.705	<b>6.627</b>	<b>14.367</b>
V	12.822	6.368	<b>6.454</b>	4.042	<b>10.410</b>	<b>16.864</b>
RM	7.330	4.425	<b>2.905</b>	3.981	<b>8.406</b>	<b>11.311</b>
VI	22.027	12.331	<b>9.696</b>	5.676	<b>18.007</b>	<b>27.703</b>
VII	27.585	14.561	<b>13.024</b>	9.733	<b>24.294</b>	<b>37.318</b>
VIII	43.894	25.729	<b>18.165</b>	7.526	<b>33.255</b>	<b>51.420</b>
IX	44.655	28.200	<b>16.455</b>	13.212	<b>41.412</b>	<b>57.867</b>
X	41.714	16.066	<b>25.648</b>	11.406	<b>27.472</b>	<b>53.120</b>
XI	1.711	1.392	<b>319</b>	362	<b>1.754</b>	<b>2.073</b>
XII	728	541	<b>187</b>	120	<b>661</b>	<b>848</b>
Total	218.635	115.869	<b>102.766</b>	60.205	<b>176.074</b>	<b>278.840</b>

Como se observa en la Tabla 22, el 53% de las microexplotaciones identificadas originalmente (columna a), cumple con las condiciones de capital y tecnología necesarias para ser incorporadas en el segmento de la pequeña agricultura empresarial (columna b). Efectivamente, las 115.869 microexplotaciones que se suman a las 60.205 pequeñas empresariales inicialmente definidas como tal, arrojan un conjunto global de 176.074 pequeños productores agropecuarios de carácter empresarial dentro del país. Finalmente, al sumar a la pequeña agricultura empresarial las 102.766 unidades residuales definidas en subsistencia, se obtiene un universo total de 278.840 explotaciones de pequeña agricultura dentro del territorio nacional<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Por falta de cartografía digitalizada al momento de la clasificación de las explotaciones, según tipología de tamaño, se excluyen de esta cifra 43 explotaciones de la comuna de Isla de Pascua y de la Juan Fernández, la mayoría de las cuales están en mano de pequeños productores.

## 2.2. Dualismo socioproductivo en la pequeña agricultura chilena

La aproximación conceptual a la diferenciación interna de la pequeña agricultura puede ser parcialmente evaluada desde el momento en que es posible encontrar rasgos tanto sociales como productivos que señalan diferencias entre ambos segmentos de la pequeña agricultura (pequeña de subsistencia y pequeña empresarial).

Uno de los aspectos destacables está relacionado con el aporte productivo de cada segmento. Si bien, la pequeña en subsistencia representa poco más del 30% de las explotaciones nacionales y el 37% de las de pequeña escala, su aporte relativo a la producción silvoagropecuaria resulta bastante reducido, tal como se aprecia en la Tabla 23.

**Tabla 23**  
**Número de explotaciones, superficie productiva y cabezas de ganado,**  
**según tipología, respecto al total nacional**

Variables	Subsistencia		Pequeño empresarial		Otros		Total general	
		%		%		%		%
Número de explotaciones	102.766	31,2	176.074	53,4	50.865	15,4	329.705	100,0
Superficie explotaciones (ha)	1.186.316	2,3	8.061.328	15,7	42.052.669	82,0	51.300.314	100,0
Superficie agrícola utilizada (ha)	537.820	3,0	3.472.276	19,6	13.670.144	77,3	17.680.239	100,0
Cultivos anuales (ha)	31.360	3,3	386.410	40,5	537.392	56,3	955.161	100,0
Hortalizas (ha)	5.914	4,6	51.123	40,2	70.267	55,2	127.305	100,0
Viñas (ha)	1.347	1,6	32.075	39,0	48.752	59,3	82.174	100,0
Plantaciones frutales (ha)	8.097	3,4	61.555	25,9	167.711	70,7	237.363	100,0
Plantaciones forestales (ha)	41.404	1,9	319.130	14,3	1.872.265	83,9	2.232.798	100,0
Praderas naturales (ha)	379.267	3,1	2.080.373	17,1	9.684.182	79,7	12.143.822	100,0
Praderas mejoradas (ha)	28.246	2,8	290.349	28,5	699.991	68,7	1.018.586	100,0
Praderas sembradas (ha)	5.226	1,2	104.405	23,0	344.542	75,9	454.173	100,0
Barbechos (ha)	37.059	8,3	151.246	34,0	257.001	57,7	445.307	100,0
Bovinos (cab)	202.098	4,9	1.552.598	37,5	2.385.551	57,6	4.140.247	100,0
Vacas lecheras (cab)	17.180	2,8	244.650	39,6	355.782	57,6	617.612	100,0
Ovinos (cab)	225.766	6,1	999.127	26,9	2.485.566	67,0	3.710.459	100,0
Caprinos (cab)	160.948	12,8	622.698	49,7	469.928	37,5	1.253.574	100,0
Cerdos (cab)	98.211	5,7	726.567	42,2	897.629	52,1	1.722.407	100,0
Camélidos (cab)	4.597	3,7	28.811	23,1	91.246	73,2	124.654	100,0

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Al agrupar sólo el 3,0% de la superficie agrícola utilizada, la agricultura de subsistencia representa un escaso aporte al sistema productivo, si se compara con la empresarial.

Adicionalmente al peso diferencial que se observa entre ambos segmentos de la agricultura de pequeña escala, existen otros ámbitos en los que es posible encontrar contrastes significativos que permiten acoger la diferenciación propuesta. A modo de ejemplo, se ilustrará con cierto nivel de detalle algunos rasgos de carácter productivo y otros sociales que respaldan lo anterior.

Tamaño de la explotación: un aspecto interesante que se destaca al observar el tamaño promedio de las explotaciones en la Tabla 24, es el menor tamaño relativo de las explotaciones en subsistencia respecto del de las empresariales. En efecto, ya sea en el tamaño total de la propiedad o en la superficie bajo uso efectivo, la explotación en subsistencia es, en promedio, prácticamente cuatro veces más pequeña que su homóloga empresarial.

**Tabla 24**  
**Tamaño promedio de las explotaciones, según tipología de productores (ha)**

Tipo de productor	Subsistencia	Pequeños empresariales	Medianos	Grandes
Superficie explotaciones	11,5	45,8	358,5	1.641,0
Superficie agrícola utilizada	5,2	19,7	229,9	1.031,1

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Sin embargo, queda también de manifiesto que las claras diferencias encontradas entre los segmentos de la pequeña agricultura son bastante poco significativas, si se compara esas cantidades con el promedio de la superficie de las explotaciones de mediano y gran tamaño.

Nivel de productividad en cultivos: la información contenida en la Tabla 25 refleja un argumento productivo que permite ilustrar diferencias entre los dos segmentos constituyentes de la pequeña agricultura.

Al comparar los niveles de rendimiento de los 20 principales cultivos en Chile, según tipología de productor, se observan, en general, dos claras tendencias: por un lado, notorias diferencias entre los estratos, así como también entre ambas categorías de la pequeña agricultura y, por otro, valores de productividad muy similares en algunos rubros entre los cuatro tipos de productores.

**Tabla 25**  
**Rendimiento en los cultivos anuales, según tipología de productor (qqm/ha.)**

Cultivo	Subsistencia	Pequeños empresariales	Medianos	Grandes	Total
Arroz (con cáscara)	39	39	41	45	42
Arveja (grano seco)	7	9	12	15	10
Avena (grano seco)	16	23	34	41	32
Cebada cervecera	25	36	36	43	40
Cebada forrajera	9	20	27	38	28
Centeno	13	21	37	32	29
Chícharo	5	6	7	8	6
Garbanzo	5	5	6	6	5
Lenteja	5	6	6	8	6
Lupino (grano seco)	14	17	21	27	22
Maíz (grano seco)	37	78	85	107	90
Papa	120	146	183	217	161
Poroto de consumo interno	8	11	12	16	11
Poroto de exportación	10	13	13	16	13
Raps	24	25	27	27	26
Remolacha azucarera	545	555	573	605	577
Tabaco	28	31	30	34	31
Trigo blanco	16	27	41	51	38
Trigo candeal	14	53	55	61	58
Triticale	30	35	47	52	50

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

En efecto, como se aprecia en la Tabla 25, existen notorias diferencias en la productividad por unidad de superficie, en particular en los cultivos tradicionales. Los casos del poroto de consumo interno, el maíz, la papa y el trigo, principales cultivos dentro del país, son elocuentes entre los productores, destacando las diferencias observadas en el trigo y el maíz, en los cuales el acceso al capital y la tecnología no sólo implica diferencias de rendimiento cercanas al 100% entre los pequeños productores, sino que fuertes contrastes entre ellos y los de mediano y gran tamaño.

En relación con la otra tendencia, las diferencias entre productores son mínimas cuando se consideran cultivos industriales, como los casos de la remolacha azucarera y el raps, los cuales son realizados prácticamente en su totalidad bajo términos de contrato estipulado antes de la

siembra entre el productor y el comprador. En los casos del arroz, cultivo que en un 60% es hecho bajo contrato previo y el del tabaco, ocurre algo similar. La provisión de asistencia técnica y crediticia otorgada por parte de la empresa compradora explica la homogeneidad en los índices de productividad observados, donde los productores en subsistencia inclusive, alcanzan altos valores relativos.

**Educación formal de los productores:** otra de las variables que ilustra diferencias entre las tipologías, en general, y entre pequeños productores, en particular, es el nivel educativo promedio alcanzado.

La Tabla 26 muestra con claridad el nivel progresivo de educación asociado al mayor tamaño relativo de la explotación, diferencias que también son observables al interior de la pequeña agricultura. Dentro de ésta, el componente subsistencia muestra menor presencia en todos los niveles superiores (media, técnica y universitaria) y mayor peso relativo sólo en la básica completa y en el universo de los "sin educación", condición en la que se encuentra más del 85% de sus exponentes en comparación al 77% que alcanza la pequeña empresarial. Sin lugar a dudas, esta diferencia implica serias restricciones ante las iniciativas tendientes a modernizar el sector en concordancia y sintonía con los desafíos de los mercados actuales.

**Tabla 26**  
**Nivel de educación formal alcanzado por los productores, según tipología (%)**

Nivel de educación	Subsistencia	Pequeños empresariales	Medianos	Grandes
Ninguna	13,8	11,0	5,3	2,5
Total básica	72,0	65,8	37,9	18,2
Total media	9,6	14,0	26,1	31,3
Total técnica	1,8	3,0	7,7	10,4
Total universitaria	2,9	6,3	23,0	37,5

Fuente: elaborado por ODEPA, a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

## **Conclusión**

Los resultados obtenidos del análisis de las tres variables anteriores permiten sentar ciertas bases que respaldan la hipótesis de diferenciación al interior de la pequeña agricultura en su conjunto, según el acceso al capital y bienes tecnológicos a que han accedido sus productores. Es evidente que se necesita información adicional tanto para explicar como para interpretar las implicancias de esta clasificación. A modo de ejemplo, los datos censales no entregan antecedentes sobre ingresos extraprediales, los cuales podrían no necesariamente vincular los menores niveles de producción y productividad del segmento en subsistencia con una menor calidad de vida de sus productores. Sin embargo, se estima que disponer de esta información desagregada a distintos niveles territoriales, constituye un valioso aporte para la focalización tanto social como espacial de las políticas públicas y no sólo para las dirigidas hacia el sector silvoagropecuario sino también para las de carácter social dentro del ámbito rural nacional.

**ANEXO**

**INFORMACIÓN**  
**POR RUBROS PRODUCTIVOS**

**(todos los cuadros fueron elaborados por ODEPA a partir de información obtenida  
en el VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997)**

**Principales cultivos anuales, industriales y chacras,  
según número de explotaciones de la pequeña agricultura**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total cultivos</b>	156.735	90,6	16.193	172.928
Trigo blanco	81.145	90,5	8.566	89.711
Avena (grano seco)	32.944	90,1	3.619	36.563
Maíz (grano seco)	22.264	84,6	4.064	26.328
Papa	85.563	93,0	6.431	91.994
Remolacha azucarera	5.926	75,1	1.966	7.892
Trigo candeal	2.114	66,8	1.050	3.164
Arroz (con cáscara)	1.971	77,7	567	2.538
Poroto consumo interno	21.630	87,3	3.141	24.771
Cebada cervecera	668	54,3	563	1.231
Lupino (grano seco)	2.077	91,6	190	2.267
Raps	142	40,6	208	350

**Superficie cultivada por la pequeña agricultura  
con los principales cultivos anuales, industriales y chacras (ha)**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total cultivos</b>	393.115	46,4	454.409	847.523
Trigo blanco	175.836	47,4	194.849	370.685
Avena (grano seco)	43.218	41,4	61.282	104.499
Maíz (grano seco)	35.400	40,8	51.344	86.744
Papa	54.180	66,9	26.798	80.977
Remolacha azucarera	17.309	41,5	24.410	41.718
Trigo candeal	7.580	26,4	21.179	28.759
Arroz (con cáscara)	10.542	40,9	15.220	25.762
Poroto consumo interno	15.980	71,6	6.329	22.309
Cebada cervecera	2.829	17,4	13.410	16.239
Lupino (grano seco)	4.452	39,0	6.965	11.417
Raps	1.356	12,0	9.907	11.263

**Producción de la pequeña agricultura de los principales cultivos anuales, industriales y chacras (qqm)**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total cultivos</b>	27.142.875	40,1	40.488.451	67.631.326
Trigo blanco	4.661.125	33,3	9.336.114	13.997.239
Avena (grano seco)	983.169	29,3	2.377.543	3.360.712
Maíz (grano seco)	2.670.820	34,0	5.176.614	7.847.434
Papa	7.669.362	58,7	5.406.059	13.075.421
Remolacha azucarera	9.598.479	39,9	14.465.608	24.064.087
Trigo candeal	395.169	23,9	1.260.654	1.655.823
Arroz (con cáscara)	409.404	38,1	665.712	1.075.116
Poroto consumo interno	169.553	66,8	84.333	253.886
Cebada cervecera	102.119	15,6	552.762	654.881
Lupino (grano seco)	73.820	29,1	179.511	253.331
Raps	33.424	11,2	264.057	297.481

**Rendimientos de la pequeña agricultura con los principales cultivos anuales, industriales y chacras (qqm/ha)**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total cultivos</b>	69	-13,5	89	80
Trigo blanco	27	-29,8	48	38
Avena (grano seco)	23	-29,3	39	32
Maíz (grano seco)	75	-16,6	101	90
Papa	142	-12,3	202	161
Remolacha azucarera	555	-3,9	593	577
Trigo candeal	52	-9,5	60	58
Arroz (con cáscara)	39	-6,9	44	42
Poroto consumo interno	11	-6,8	13	11
Cebada cervecera	36	-10,5	41	40
Lupino (grano seco)	17	-25,3	26	22
Raps	25	-6,7	27	26

**Número de explotaciones de la pequeña agricultura con hortalizas**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total hortalizas</b>	109.957	89,9	12.362	122.319
Huerta casera	87.398	93,0	6.621	94.019
Choclo	8.201	80,6	1.971	10.172
Tomate industrial	1.339	69,9	577	1.916
Tomate de consumo fresco	6.180	82,1	1.351	7.531
Poroto verde	4.009	80,2	991	5.000
Lechuga	4.033	83,8	778	4.811
Zapallo temprano y guarda	1.173	72,1	455	1.628
Arveja verde	3.647	86,6	563	4.210
Espárrago	170	33,9	332	502
Poroto granado	3.497	81,2	809	4.306
Cebolla de guarda	2.885	79,3	754	3.639

**Superficie cultivada por la pequeña agricultura con hortalizas**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total hortalizas</b>	58.063	51,7	54.144	112.207
Huerta casera	13.263	88,5	1.715	14.979
Choclo	5.851	47,3	6.514	12.365
Tomate industrial	5.079	49,4	5.196	10.275
Tomate de consumo fresco	4.070	55,7	3.236	7.307
Poroto verde	2.128	45,3	2.568	4.695
Lechuga	2.3171	50,8	2.297	4.669
Zapallo temprano y guarda	1.435	31,4	3.140	4.574
Arveja verde	2.357	51,9	2.186	4.543
Espárrago	493	11,7	3.734	4.227
Poroto granado	2.298	54,9	1.886	4.184
Cebolla de guarda	1.666	41,6	2.344	4.010

**Número de explotaciones de la pequeña agricultura con frutales**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total frutales</b>	99.644	89,1	12.252	111.896
Uva de mesa	1.530	48,2	1.643	3.173
Manzano rojo	3.870	71,9	1.514	5.384
Huerto casero	80.008	93,3	5.706	85.714
Palto	5.969	82,0	1.312	7.281
Duraznero	3.405	76,2	1.063	4.468
Peral europeo	747	51,1	716	1.463
Manzano verde	3.990	76,3	1.239	5.229
Kiwi	375	35,9	670	1.045
Limonero	2.720	75,8	867	3.587
Nogal	1.239	69,3	548	1.787
Naranja	1.726	70,6	720	2.446
Frambuesa	2.396	76,3	744	3.140
Ciruelo europeo	762	59,6	516	1.278
Nectarino	327	41,7	458	785
Almendro	714	65,1	383	1.097
Ciruelo japonés	171	30,5	389	560
Guindo dulce o cerezo	1.923	84,2	362	2.285
Olivo	1.113	76,0	352	1.465

**Superficie plantada con frutales por la pequeña agricultura (ha)**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total frutales</b>	69.652	29,3	167.711	237.363
Uva de mesa	4.906	11,2	38.959	43.866
Manzano rojo	5.936	20,0	23.742	29.678
Huerto casero	20.798	87,5	2.985	23.782
Palto	5.542	32,5	11.519	17.061
Duraznero	3.723	31,4	8.119	11.841
Peral europeo	2.002	18,7	8.706	10.708
Manzano verde	3.232	31,4	7.071	10.302
Kiwi	1.508	19,5	6.207	7.715
Limonero	1.868	24,3	5.813	7.681
Nogal	2.164	28,3	5.479	7.642
Naranja	2.044	28,0	5.253	7.297
Frambuesa	2.973	41,0	4.282	7.256
Ciruelo europeo	930	13,7	5.882	6.812
Nectarino	1.139	18,6	4.981	6.120
Almendro	1.596	27,1	4.298	5.893
Ciruelo japonés	758	13,5	4.848	5.606
Guindo dulce o cerezo	2.125	43,3	2.782	4.907
Olivo	1.208	26,7	3.308	4.516

**Explotaciones de la pequeña agricultura  
cultivadas con especies forrajeras**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total forrajeras</b>	63.669	24,9	457.555	609.419
Mezclas de forrajeras permanentes y de rotación	11.324	22,8	194.787	252.327
Alfalfa	13.878	24,5	61.180	81.076
Trébol rosado	12.627	46,0	29.085	53.859
Avena forrajera Sola	16.263	43,4	22.883	40.447
Atriplex nomularia	50	1,6	37.848	38.461
Arveja forrajera asociada	4.964	29,0	26.486	37.310
Maíz para silo	680	7,4	20.340	21.969
Ballicas anuales	1.343	21,4	14.372	18.292
Mezcla de forrajeras anuales	1.571	23,3	13.916	18.139
Ballica inglesa o perenne	667	16,2	10.069	12.009
Trébol subterráneo	238	21,2	8.220	10.435

**Superficie cultivada por la pequeña agricultura  
con especies forrajeras (ha)**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total forrajeras</b>	151.864	24,9	457.555	609.419
Mezclas de forrajeras permanentes y de rotación	57.540	22,8	194.787	252.327
Alfalfa	19.895	24,5	61.180	81.076
Trébol rosado	24.774	46,0	29.085	53.859
Avena forrajera Sola	17.564	43,4	22.883	40.447
Atriplex nomularia	613	1,6	37.848	38.461
Arveja forrajera asociada	10.823	29,0	26.486	37.310
Maíz para silo	1.630	7,4	20.340	21.969
Ballicas anuales	3.920	21,4	14.372	18.292
Mezcla de forrajeras anuales	4.223	23,3	13.916	18.139
Ballica inglesa o perenne	1.940	16,2	10.069	12.009
Trébol subterráneo	2.215	21,2	8.220	10.435

**Explotaciones de la pequeña agricultura  
con plantaciones forestales**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total forestal</b>	68.071	86,8	10.323	78.394
Pino radiata	39.600	88,1	5.365	44.965
Eucaliptus	40.660	85,0	7.152	47.812
Otros	1.351	69,7	588	1.939
Pino oregón	2.279	72,0	887	3.166
Raulí	419	64,2	234	653
Álamo	3.027	74,4	1.043	4.070
Aromo	1.318	73,3	481	1.799

**Superficie plantada por la pequeña agricultura  
con especies forestales (ha)**

<b>Cultivo</b>	<b>Pequeña Agricultura</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
<b>Total forestal</b>	360.533	16,1	1.872.265	2.232.798
Pino radiata	228.597	14,0	1.399.539	1.628.136
Eucaliptus	110.449	23,9	351.867	462.317
Otros	4.222	12,2	30.522	34.743
Pino oregón	5.061	18,8	21.821	26.881
Raulí	1.461	11,7	11.011	12.472
Álamo	3.479	28,5	8.717	12.196
Aromo	1.722	28,5	4.313	6.035

**Número de explotaciones de la pequeña agricultura con viñas y parronales**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total viñas</b>	18.817	89,2	2.268	21.085
País	9.411	93,0	713	10.124
Tintas	2.945	76,1	923	3.868
Blancas	6.501	87,2	952	7.453
Pisqueras	2.737	83,6	536	3.273

**Superficie plantada por la pequeña agricultura con viñas y parronales (ha)**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total viñas</b>	33.422	40,7	48.752	82.174
País	13.113	67,3	6.358	19.471
Tintas	5.595	21,1	20.931	26.527
Blancas	10.224	40,1	15.288	25.512
Pisqueras	4.490	42,1	6.175	10.664

**Número de explotaciones de la pequeña agricultura con flores**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total flores</b>	1.843	84,7	334	2.177
Clavel	706	84,0	134	840
Crisantemo	376	85,3	65	441
Alelí	138	79,8	35	173
Gladiolo	345	88,0	47	392

**Superficie plantada por la pequeña agricultura con flores (ha)**

Cultivo	Pequeña Agricultura	%	Otros	Total
<b>Total flores</b>	1.005	68,1	470	1.474
Clavel	232	64,4	128	360
Crisantemo	189	73,8	67	256
Alelí	160	74,3	55	215
Gladiolo	82	54,0	70	152



# CAPÍTULO II

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA 2000 - 2005**

## **Radiografía de un proceso<sup>17</sup>**

### **1. INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESENA**

Con el objeto de hacer frente a las imperfecciones del mercado, que caracterizan a la mayoría de los sectores económicos de los países en vías de desarrollo, el Ministerio de Agricultura del Estado de Chile dispone de un conjunto de servicios públicos integrado por distintas instituciones, según las necesidades propias de la especialización del trabajo. Entre éstas, destaca el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, como el principal organismo destinado al desarrollo productivo de la agricultura familiar campesina.

#### **1.1. INDAP**

##### **Antecedentes históricos**

El Instituto de Desarrollo Agropecuario es un servicio público, descentralizado del Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su principal objetivo es desarrollar acciones de fomento y potenciar el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina. Enmarca su acción en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.910 de 1990, modificada por la Ley N° 19.213 del 13 de mayo de 1993.

---

17. Estudio realizado por los profesionales del Departamento de Planificación y Sistemas del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, Juan José Salazar Alvear Gómez, administrador público; Claudio Canales Ríos, administrador público; Michel Leporati, médico veterinario y Liliana Barría Iroume, socióloga.

Hasta mediados del siglo pasado, la agricultura nacional se caracterizaba por la concentración de la propiedad en pocos latifundios y la existencia de sistemas de producción tradicionales e ineficientes. Así mismo, había una alta concentración de población rural pobre en el campo, sin acceso a la tierra ni a los principales bienes públicos que le permitieran su incorporación a los beneficios del desarrollo que el país empezaba a experimentar.

En este contexto, en 1962, se creó la Comisión Nacional de Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, como el principal instrumento de política pública destinado a apoyar el proceso de reforma agraria, que se inició en paralelo, mediante acciones de fomento que subsanasen las principales carencias que enfrentaban los agricultores que accedieron a la propiedad: inexistencia de un sistema de transferencia tecnológica y de financiamiento para el desarrollo de los nuevos emprendimientos.

Durante las décadas del '70 y del '80, la agricultura nacional y su soporte institucional, así como los demás sectores de actividades, transitaron desde el paradigma de la planificación central y la participación estatal en la economía hasta la desregulación total de los mercados, entregados al libre juego de la oferta y la demanda, y el establecimiento del principio de subsidiariedad de la acción del Estado, lo que trasladó al sector privado la responsabilidad del desarrollo de todos los sectores económicos, independiente de las brechas estructurales que adolecieran.

A contar de la década del '90 y hasta la fecha, el foco de la acción de los gobiernos democráticos ha estado dirigido a corregir las profundas desigualdades que experimentó la agricultura campesina con motivo de la implementación de las reformas económicas de ajuste estructural durante los '80



y que terminaron por dejar a más de un 40% de la población nacional bajo la línea de la pobreza para el caso de la agricultura. Estos esfuerzos se han centrado en fortalecer la institucionalidad pública de fomento productivo, incrementando significativamente el gasto sectorial e incorporando perspectivas multidimensionales y de cooperación en alianza con los niveles subnacionales de gobierno y administración (gobiernos regionales y municipios).

INDAP está presente en todas las regiones del país, a través de sus 13 Direcciones Regionales, que operan como instancias de coordinación, articulación e implementación en los territorios, y de los programas diseñados en el nivel nacional. Las Direcciones Regionales elaboran estrategias de intervención para sus territorios, que son alimentadas por las políticas nacionales y por las prioridades de los Gobiernos Regionales. La atención de los clientes y la prestación de los servicios institucionales se realizan en las 111 unidades operativas compuestas por las Agencias de Área, oficinas de sector y oficinas móviles.

Desde el punto de vista de la modalidad de prestación de servicios, el INDAP, al igual que el resto de la institucionalidad pública, se ciñe al modelo del Estado subsidiario, donde el sector público participa en el diseño, el financiamiento, el monitoreo y la evaluación de los programas públicos y no en su ejecución directa. La ejecución de los programas se realiza a través de un mercado de operadores (externos) que actúan como terceros y que poseen las metodologías y los conocimientos para asistir e intervenir técnicamente los proyectos productivos de los agricultores. Las decisiones económicas siguen recayendo en el agricultor.

## **1.2. Usuarios de INDAP: la agricultura familiar campesina**

Según la ley que rige a INDAP<sup>18</sup>, sus usuarios son los pequeños productores agrícolas, los campesinos y sus organizaciones.

El pequeño productor agrícola es definido como "aquél que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico<sup>19</sup>, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento<sup>20</sup>, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia".

---

18. Ley N°18.910 de 1990, modificada por la Ley N°19.213 del 13 de mayo de 1993, artículo 13.

19. La Hectárea de Riego Básico es una medida para homologar las calidades del suelo del país. Corresponde a 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.

20. La unidad de Fomento es una unidad económica que se reajusta diariamente, según la variación que experimenta el IPC (Índice de Precios al Consumidor). Al 31 de diciembre de 2005, tenía un valor de \$17.974 equivalente a US\$34,9 (\$514,21 valor dólar al 31 de diciembre de 2005).

A partir de lo anterior, INDAP ha operativizado esta definición, identificando 3 tipos de clientes:

- a) Pequeños productores y productoras individuales,
- b) Empresas asociativas campesinas y
- c) Pequeños productores y productoras agropecuarios individuales pertenecientes a segmentos o territorios especiales.

Durante 2005, a través de sus distintos instrumentos, el Instituto atendió a alrededor de 134.000 clientes/as, 15,6 % más respecto a 2004. De este total, 48.383 fueron mujeres (36%).

### **1.3. Marco de orientaciones estratégicas**

La MISIÓN actual del Instituto es "Promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y sus organizaciones".

Para lograr la Misión, se definieron los siguientes objetivos estratégicos:

- Facilitar la integración creciente y sostenida de los productos y servicios de la agricultura familiar campesina en los mercados nacionales e internacionales, en un contexto de crecientes exigencias de calidad a procesos y productos agroalimentarios y de la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas silvoagropecuarias.
- Dotar a la agricultura familiar campesina de una oferta de servicios e instrumentos de fomento productivo que la habiliten para hacer negocios.
- Fortalecer la asociatividad de la agricultura familiar campesina, expresada en la existencia de organizaciones eficientes y efectivas que contribuyan a su desarrollo tanto en su dimensión económica productiva como en su representación gremial.

## 1.4. Productos estratégicos institucionales

### Productos y sub productos estratégicos

#### **Servicios para el desarrollo de capacidades productivas y empresariales:**

- \* Servicios de Asesoría Técnica (SAT)
- \* Centros de Gestión (CEGES)
- \* Redes Prorubros
- \* Fondo de Proyectos de Desarrollo Organizacional (PRODES)

#### **Incentivos para el mejoramiento y desarrollo de inversiones:**

- \* Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)
- \* Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD)
- \* Riego Asociativo

#### **Financiamiento crediticio:**

- \* Crédito Corto Plazo
- \* Crédito Largo Plazo

#### **Articulación financiera:**

- \* Bono de Articulación Financiera (BAF)
- \* Fondo de Administración Delegada (FAD)

#### **Servicios de fomento para segmentos y territorios especiales:**

- \* Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)
- \* Programa Orígenes
- \* Talleres de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales
- \* Programa de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables de la IV Región de Coquimbo
- \* Bono de Producción Agrícola Familiar

## **Servicios para el desarrollo de las capacidades productivas y empresariales**

**Servicio de Asistencia Técnica (SAT):** permite el acceso a una amplia gama de asesorías técnicas especializadas, orientadas a la resolución de carencias y problemas centrales que afectan la rentabilidad y la competitividad de sus actividades de negocio, en cualquier ámbito de los encadenamientos agrocomerciales con que se articulan al mercado.

**Centro de Gestión (CEGE):** entidad de servicios, constituida y dirigida por empresas asociativas campesinas. Estos centros operan como "escuelas de gestión", donde cada empresa cuenta con un sistema de apoyo y asesoramiento integral en esta temática para otorgar mayores niveles de eficacia en la gestión de los negocios y generar de manera sustantiva, mayores capacidades y habilidades en gestión empresarial al conjunto de directivos de las empresas campesinas vinculadas a un centro.

**Redes por Rubro:** promueven y desarrollan el trabajo en redes de empresas campesinas, con el fin de establecer una instancia de diálogo que les permita interactuar frente a desafíos presentes y futuros del rubro, mejorar la competitividad de sus producciones e incrementar, fortalecer y mantener una inserción en los mercados.

**Fondo de Proyecto de Desarrollo Organizacional (PRODES):** es un fondo de recursos, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades de gestión en las organizaciones de representación de pequeños productores agrícolas y/o campesinos, mediante el financiamiento de proyectos que aborden materias como: capacitación; difusión y desarrollo comunicacional; provisión de capacidades técnicas, administrativas y de gestión organizacional y visitas a experiencias de desarrollo organizacional.

## **Incentivos para el mejoramiento y el desarrollo de inversiones**

**Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI):** pone a disposición incentivos económicos en las áreas agrícola, pecuaria y de riego, con el objetivo de fomentar el desarrollo de inversiones productivas de la agricultura familiar campesina, orientadas a la conservación de los recursos naturales y a la capitalización y la modernización de los procesos productivos de sus empresas y, a través de ello, contribuir al aumento de los ingresos económicos y a la sustentabilidad de sus actividades de negocio. Los recursos de este Programa están destinados a financiar, parcialmente, los costos de las inversiones y, cuando corresponda, las asesorías técnicas para la formulación de proyectos de inversión y/o la ejecución de las inversiones.

***Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD):*** consiste en una serie de incentivos económicos, destinados a financiar, parcialmente, el costo de la realización de determinadas prácticas y labores agrícolas que tengan como propósito detener o revertir la pérdida sostenida de la fertilidad natural de los suelos de uso agropecuario y el mejoramiento de las tierras afectadas por procesos erosivos por efectos del uso intensivo o de la aplicación de técnicas inadecuadas.

***Programa de Riego Asociativo:*** es un instrumento de fomento que facilita el acceso de los(as) pequeños(as) productores(as) agrícolas en forma asociada a incentivos económicos que permiten financiar, parcialmente, la inversión en obras de riego y/o drenaje asociativo.

### **Financiamiento crediticio**

***Créditos de Corto Plazo:*** son créditos con un plazo máximo de pago de 359 días, destinados a financiar el capital de trabajo requerido por actividades económicas, cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación en un plazo inferior a un año.

***Crédito Largo Plazo Normal:*** son créditos con plazo de pago mayor a 359 días, destinados a financiar inversiones en activos fijos, cuya capacidad de generación de recursos para pagar la obligación requiere de un plazo superior a un año.

### **Articulación financiera**

***Bono de Articulación Financiera:*** es un incentivo que busca cubrir los mayores costos de transacción de un crédito otorgado por una institución financiera a un pequeño productor agrícola. Este bono es licitado entre las instituciones financieras que hayan firmado un convenio de participación con INDAP y se adjudica en forma competitiva. El incentivo se paga una vez que el ente financiero ha otorgado el crédito al pequeño productor agrícola

***Fondo de Administración Delegada:*** es un instrumento que provee de recursos a instituciones financieras a tasas inferiores a las de mercado con el objetivo de que éstos sean prestados a los pequeños productores agrícolas. El Fondo cubre el riesgo por la pérdida de cartera agrícola financiada con estos recursos y se licita entre las instituciones bancarias y las cooperativas de ahorro y créditos, siendo la adjudicación de manera competitiva.

## Servicios de fomento para segmentos y territorios vulnerables

**Programa de Desarrollo Local (PRODESAL):** tiene como objetivo mejorar las capacidades técnico productivas, de manejo ambiental y de gestión asociativa de las familias de pequeños productores de menores recursos, de manera de incrementar en forma sustentable la parte del ingreso (monetario y no monetario) que se genera a partir de la actividad agrícola por cuenta propia. El servicio se estructura sobre la base de unidades de intervención de 120 a 140 familias, organizadas en un número variable de grupos naturales. Es ejecutado a través de convenios entre INDAP y los municipios rurales, quienes son responsables de la gestión de los recursos y la contratación de los profesionales.

**Programa Orígenes:** su objetivo es mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico. Específicamente, INDAP participa como co-ejecutor del componente de desarrollo productivo del Programa, con el propósito de fomentar y ejecutar proyectos que se insertan en un plan productivo elaborado por cada comunidad indígena. Se cofinancian inversiones en los ámbitos agrícola, ganadero y de riego.

**Convenio INDAP-PRODEMU:** es un programa dirigido a capacitar a mujeres de familias campesinas pobres, privilegiando el enfoque de género como una herramienta de acción. Considera una intervención máxima de tres años, en los cuales se desarrollan planes de capacitación en 4 áreas temáticas: técnica productiva, gestión, formación personal y desarrollo organizacional. Las capacitaciones son realizadas por monitores especializados en cada tema y se complementa con asistencia técnica especializada, otorgada según los requerimientos de los grupos.

**Programa de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables de la IV Región de Coquimbo:** desarrolla acciones de fomento productivo, protección y mejoramiento del medio ambiente y de financiamiento de inversiones, orientadas a superar situaciones de pobreza mediante diversas alianzas institucionales con municipios (14 de los 15 de la IV Región), gobernaciones (Elqui, Limarí y Choapa), servicios públicos (Corporación Nacional Forestal, CONAF; Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, INIA; Universidad de La Serena; Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR; Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, y Comisión Nacional de Riego, CNR) y el Fondo de Las Américas. Además, participa activamente en la red de innovación ciudadana y gestión pública de la Región de Coquimbo. El Programa ha logrado una alta participación ciudadana, con instrumentos validados y operados con la comunidad, priorizando la toma de decisiones y la asignación de recursos a nivel local.

---

21. Todas las conversiones de moneda nacional a dólares de este capítulo están hechas según el valor de la divisa al 31 de diciembre de 2005 (\$514,21). Fuente: Banco Central de Chile.

22. Presupuesto final del año 2005 al 31 de diciembre, Balance de Gestión Integral 2005.

**Bono de Producción Agrícola Familiar (BPAF):** corresponde a un subsidio directo, orientado a los grupos de productores con menor desarrollo. Su objetivo es apoyar la actividad agrícola de pequeños productores/as que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad, financiando emprendimientos individuales o colectivos de naturaleza productiva o ambiental, a través de un financiamiento de sus costos de producción por un valor de \$100.000 (US\$ 194<sup>21</sup>).

## 1.5. Presupuesto<sup>22</sup>

El presupuesto de INDAP para el 2005 correspondió al 47% del presupuesto del Ministerio de Agricultura y fue de \$115.136 millones, lo que equivale a US\$223,9 millones.

### Composición de los ingresos

Desde el punto de vista del origen de los recursos, las principales partidas de ingresos son:

**Ingresos de operación:** corresponden a los ingresos percibidos por el cobro de los intereses asociados a las prestaciones crediticias, cuyo valor alcanzó a \$2.931,9 millones (US\$ 5.700.000).

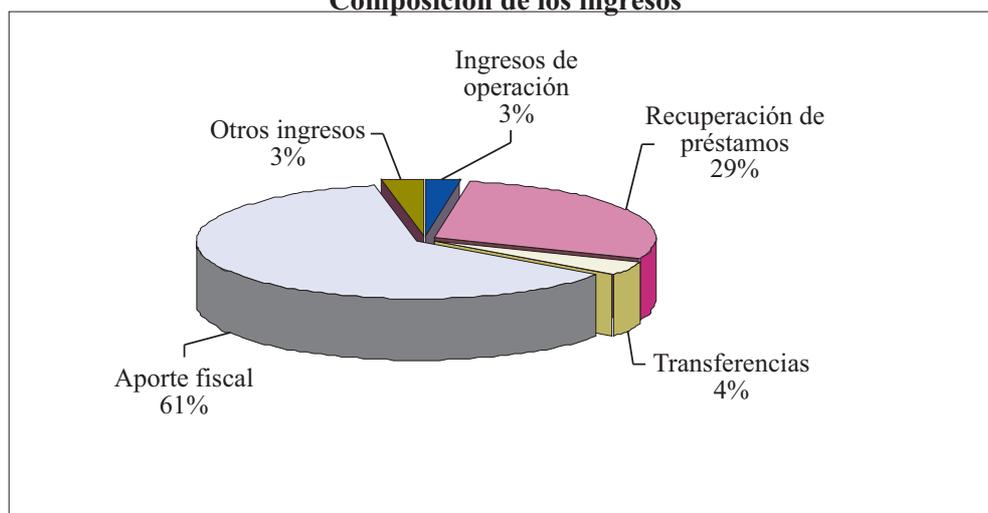
**Recuperaciones de préstamos:** corresponden a la devolución de los créditos, otorgados por INDAP a los agricultores, de acuerdo con el plazo de amortización establecido. Durante el 2005, el monto fue de \$32.861,8 millones (US\$ 64.000.000).

**Transferencias:** implican el traspaso de recursos desde otras instituciones públicas para el financiamiento de programas conjuntos. La cifra fue de \$4.558,6 millones (US\$ 59.000.000).

**Aporte fiscal:** es la principal partida de ingresos y corresponde a los recursos traspasados directamente desde el Gobierno Central. En 2005, el aporte fiscal ascendió a \$71.281,6 millones (US\$ 138.000.000).

**Otros ingresos:** para efectos de este análisis, se han agrupado las demás partidas presupuestarias (venta de activos, saldo inicial de caja y otros ingresos), alcanzando a \$3.505 millones (US\$ 6.800.000).

**Figura 10**  
**Composición de los ingresos**



Fuente: Balance de Gestión Integral 2005, División de Control de Gestión, INDAP.

### Composición del gasto

Para analizar el destino de los recursos, es necesario realizar una clasificación previa donde se agruparán las partidas del gasto de acuerdo con la naturaleza de sus usos, sea ésta para el traspaso directo a los agricultores (presupuesto de operación) o para los gastos de funcionamiento de la institución (presupuesto de soporte):

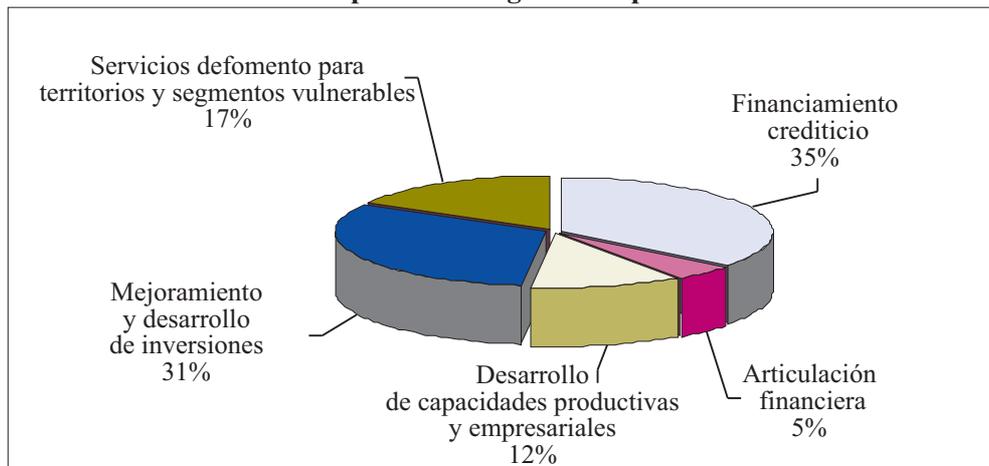
**Presupuesto de Operación:** considera los apoyos entregados a los agricultores a través de incentivos económicos (subsidios) y créditos. El presupuesto destinado al gasto del "negocio" totalizó en 2005, \$86.293 millones (US\$ 168.000.000), representando un 75% del total del gasto. De acuerdo con la apertura de productos estratégicos institucionales, los instrumentos y sus respectivos presupuestos se pueden agrupar en 5 grandes áreas temáticas:

- Servicios para el desarrollo de las capacidades productivas y empresariales, que alcanzó un total de \$10.007 millones (US\$ 19.500.000).
- Incentivos para el mejoramiento y el desarrollo de inversiones, con un monto de \$27.167 millones (US\$ 53.000.000).
- Financiamiento crediticio, cuyo presupuesto correspondió a \$ 30.753 millones (US\$ 60.000.000).

- Articulación financiera, cuyo valor ascendió a \$4.001 millones (US 7.800.000).
- Servicios de fomento para territorios y segmentos vulnerables, con un monto de \$14.366 millones (US\$ 28.000.000).

**Presupuesto de Soporte:** Alcanza un total de \$28.843 millones, lo que equivale al 25% del total de los gastos e incluye los siguientes ítemes: personal (\$ 15.280 millones / US\$29.700.000), bienes y servicios de consumo (\$3.888 millones / US\$ 7.560.000), inversión en bienes de capital (\$712 millones / US\$ 1.380.000), servicio de la deuda pública (4.842 millones / US\$ 9.400.000), otros gastos (\$ 4.121 millones / US\$ 8.014.000).

**Figura 11**  
**Composición del gasto de operación**



Fuente: Balance de Gestión Integral 2005, División de Control de Gestión, INDAP.

## 1.6. Cobertura de clientes atendidos por INDAP

El año 2005 se atendió, a través de los distintos instrumentos, a alrededor de 134.000 clientes<sup>23</sup>, superando en 15,6% a los atendidos el 2004; 48.383 clientes fueron mujeres (36%).

Los instrumentos de financiamiento crediticio entregaron 46.603 créditos por alrededor de \$30.753 millones (US\$ 60.000.000), beneficiando a 40.993 pequeños/as productores/as agrícolas (RUT), de los cuales el 22,2% fueron mujeres. Estos créditos se financiaron con los mismos recursos que los campesinos cancelaron a INDAP en 2005, cifra que alcanzó a \$35.876 millones (US\$ 70.000.000) de recuperación del crédito y una morosidad de 11%.

Las operaciones crediticias a través del Bono de Articulación Financiera (BAF) se duplicaron en 2005, con una inversión pública de \$932 millones (US\$ 1.800.000), alcanzando 16.418 operaciones ejecutadas por las entidades financieras; en 2004 se había logrado 7.891 operaciones. Además, a través del Fondo de Administración Delegada (FAD) se efectuaron operaciones crediticias por un total de \$4.934 millones (US\$ 9.600.000).

Los distintos instrumentos orientados hacia los segmentos vulnerables lograron canalizar \$14.368 millones (US\$ 28.000.000) durante 2005, beneficiando a 39.041 productores/as a través de PRODESAL; 24.826, a través del Bono de Producción Agrícola Familiar; 20.000 familias indígenas, a través del Programa Orígenes; 3.037 mujeres a través del Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales; y 2.186, a través del Convenio de Programación de la IV Región.

A través del Servicio de Asesoría Técnica se atendieron a 23.688 agricultores/as (22,8 % mujeres); de los cuales 17.675 correspondieron a clientes individuales y 6.013 a socios de 307 empresas asociativas campesinas. La cobertura se incrementó en un 5,5% respecto de 2004.

El Programa de Desarrollo de Inversiones, durante el año de referencia, experimentó una gran demanda, con un incremento de cobertura de 78% respecto de 2004. Se atendieron a 11.091 clientes/as (individuales y empresas asociativas) a lo largo del país, con un presupuesto de \$8.751 millones (US\$ 17.000.000).

A través del Programa de Riego Asociativo, se ejecutaron 104 obras, mediante las cuales se incorporaron o mejoraron un total de 6.171 ha equivalentes y se atendieron a 2.776 pequeños agricultores, de los cuales 554 fueron mujeres.

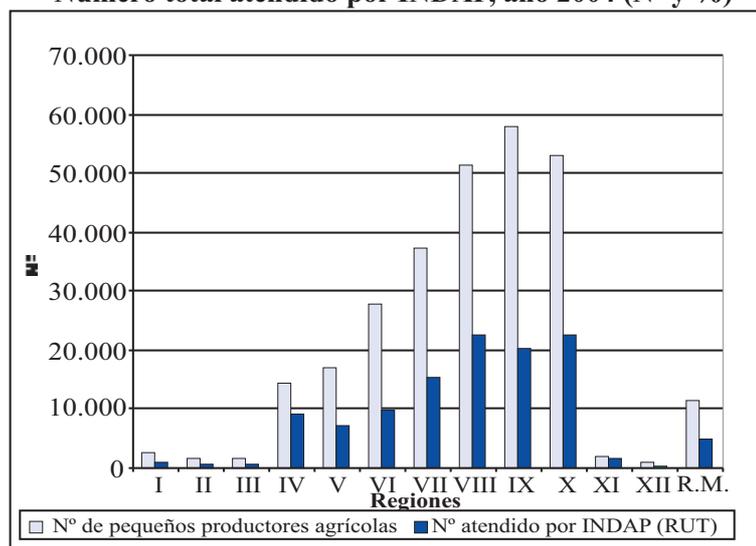
---

23. El número de clientes atendidos se obtuvo de los sistemas informáticos institucionales y considera el conteo del total de personas, naturales o jurídicas, atendidas, independiente de la cantidad de veces que acceden a los instrumentos (sin duplicaciones). Las cifras que se informan con posterioridad para cada instrumento no son sumables, puesto que la mayoría de los instrumentos son excluyentes.

**Tabla 27**  
**Pequeños/as productores/as agrícolas:**  
**Número total atendido por INDAP, año 2004 (N° y %)**

Región	N° de pequeños productores agrícolas	N° atendido por INDAP (RUT)	Porcentaje
I	2.612	848	32%
II	1.564	622	40%
III	1.773	778	44%
IV	14.367	9.287	65%
V	16.864	7.263	43%
VI	27.703	9.750	35%
VII	37.318	15.265	41%
VIII	51.420	22.417	44%
IX	57.867	20.360	35%
X	53.120	22.607	43%
XI	2.073	1.685	81%
XII	848	180	21%
R.M.	11.311	4.907	43%
Total	278.840	115.969	42%

**Figura 12**  
**Pequeños/as productores/as agrícolas:**  
**Número total atendido por INDAP, año 2004 (N° y %)**



Fuente: Documento de Trabajo N°5 ODEPA, Clasificación Explotaciones Agrícolas, Censo Nacional Agropecuario, abril 2000.

INDAP: Sistema Tesorería, RUT atendidos por regiones

## 1.7. Modernización de la gestión y de la operación

Durante el último sexenio, los esfuerzos institucionales estuvieron orientados a implementar un proceso de modernización de la institucionalidad, dispuesta por el Estado, para el apoyo de la Agricultura Familiar Campesina (AFC). Este proceso de modernización abarcó cuatro áreas principales:

***Orientación hacia el cliente:*** los esfuerzos estuvieron centrados en la simplificación de los instrumentos (de 40 pasan a 16) y de los procedimientos utilizados en su provisión para facilitar el acceso de los pequeños productores a los servicios del INDAP y en incrementar la eficiencia de la gestión del Instituto. De este modo, todos los incentivos de fomento, que incluyen los servicios de asesoría técnica y los incentivos destinados al subsidio de inversiones, fueron reformulados y adaptados, junto al crédito, bajo la lógica de una "línea única de procesos" que busca homogeneizar y estandarizar los procedimientos administrativos y reglamentarios de la provisión de los servicios.

***Perfeccionamiento al modelo de intervención:*** en paralelo a la integración del instrumental de fomento, la modernización incorporó los ajustes y las reformas que la organización del trabajo y la estructura formal del INDAP requerían para los niveles nacional (formulación de políticas e instrumentos), regional (articulador y priorizador) y local (prestador de los servicios). Es así como, en el Nivel Nacional, se creó la División de Calidad y se reorganizaron los departamentos responsables de la acción de fomento bajo una nueva División (con el mismo nombre); se estandarizaron las estructuras de las Direcciones Regionales en función de su tamaño y del volumen de actividad; y en las Agencias de Área se readecuaron funciones y tareas para establecer una ventanilla única de atención, mediante ejecutivos integrales y un sistema informático denominado Solicitud Única de Financiamiento (SUF).

***Gestión de Calidad:*** con la creación de la División de Calidad, se dio un impulso a las acciones que tenían como objetivo la implementación de nuevos mecanismos de control y evaluación de la gestión. Es así como, en 2003, se inició la autoevaluación de todas las unidades organizativas de la institución, a través de la metodología del premio nacional de la calidad basada en los modelos de Malcom Baldrige y Deming. Al mismo tiempo, se realizaron variadas evaluaciones de impacto, resultado y satisfacción de clientes y se instaló un sistema de supervisión para el monitoreo de los distintos instrumentos de fomento.

***Fortalecimiento de los sistemas de información:*** esta área está destinada a incrementar la eficiencia en la atención de los clientes y en la gestión de los procedimientos operativos. Se destaca la integración de los distintos sistemas informáticos, de acuerdo con los principios del modelo de atención integral de clientes, mediante la Solicitud Única de Financiamiento (SUF). Este sistema

permite contar con información en línea, de cada uno de los clientes, desde que se ingresa la demanda por algún servicio hasta que los resultados son supervisados, luego de ejecutados previa asignación.

### **1.8. Política de fomento del INDAP**

Corresponde a la política pública de apoyo al desarrollo económico de la Agricultura Familiar Campesina y de sus organizaciones económico-productivas. Esta política está constituida por orientaciones generales, instrumentos, programas y acciones que tienen como marco de referencia la situación internacional en la cual el país está inserto, la política macroeconómica que orienta el desarrollo nacional y el debate científico-técnico respecto de la agricultura.

En otras palabras, es posible conceptualizarla como el "conjunto de acciones de política pública, materializadas a través de estímulos, apoyos e incentivos específicos para la pequeña agricultura y su entorno productivo, en los ámbitos de inversión en recursos productivos, asesorías técnicas y asistencia financiera, orientados a disminuir las brechas estructurales que presenta la actividad económica de la AFC (atomización de la producción, inadecuada estructuración de negocio, deficiente dotación y productividad de los factores, retraso tecnológico) para producir su inserción sostenible al proceso de desarrollo económico nacional.

Las acciones de fomento productivo se orientan principalmente a la corrección de fallas de mercado tales como: la falta de transparencia y otras asimetrías de información, barreras y brechas de acceso a tecnologías productivas, de gestión y capacidades de innovación, así como debilidades en el ámbito de la dotación de capital físico y productivo, atomización de la propiedad y ausencia de profundidad en los mercados de capital financiero para proyectos agropecuarios.

### **1.9. Estrategia multisectorial**

La eficacia de la política de fomento productivo del INDAP se sustenta en la promoción de los principios anteriormente mencionados e implica la búsqueda de la mayor interacción con el ambiente social, productivo e institucional donde se encuentra inserto el productor y, por ende, a la búsqueda de estímulos a proyectos productivos coherentes con las estrategias regionales y territoriales de desarrollo rural, especialmente para el ámbito productivo. A este respecto, la política de fomento productivo para la pequeña agricultura se estructura de manera coordinada con las políticas definidas por los Gobiernos Regionales y Comunales. A modo de ejemplo, desde

1997, está operando el Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL); instrumento que, a través de una acción conjunta con los municipios rurales, brinda asistencia técnica continua a grupos de pequeños agricultores en condiciones de pobreza.

En paralelo y de acuerdo con las características multidimensionales del fenómeno de desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina, que exigen una aproximación desde distintas perspectivas, el INDAP, en conjunto con otras instituciones públicas, ha venido implementado diversas iniciativas que buscan generar la máxima complementariedad e impacto en las intervenciones. De este modo, programas como "Chile-Emprende", destinado al fomento de la micro y pequeña empresa desde un enfoque territorial, se desarrollan conjuntamente con el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y cada uno de los Gobiernos Regionales donde se encuentran los 10 territorios identificados a lo largo del país.

## **2. ACCESO AL CRÉDITO Y OFERTA DE FINANCIAMIENTO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA**

Los apoyos financieros que INDAP pone a disposición en forma directa a sus clientes tienen como objetivo financiar parcial o totalmente los recursos para el fomento y/o desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios, de carácter silvoagropecuario y otras que se ajusten a los objetivos institucionales y que demuestren ser económica y financieramente convenientes de ejecutar.

Existen dos tipos de créditos fundamentales: Créditos de Corto Plazo y Créditos de Largo Plazo. Los primeros, son créditos con plazo de pago no superior a 365 días, destinados a financiar fundamentalmente el capital de trabajo requerido para desarrollar actividades económicas, cuya capacidad de generación de recursos permita el pago total de la obligación dentro del plazo indicado. También se puede financiar activo fijo, siempre y cuando la capacidad de generación de recursos de la inversión financiada permita cancelar el crédito en el plazo otorgado. Dependiendo del destinatario, estos créditos pueden ser individuales o a empresas. El Crédito de Largo Plazo, es un crédito cuya capacidad de generación de recursos para pagar la obligación, requiere de un plazo superior a 365 días, con un máximo de 10 años, incluido el período de gracia que pudiere haberse establecido. Estos créditos están destinados a financiar, fundamentalmente, inversiones en activos fijos. También, financian el capital de trabajo de actividades, cuya capacidad de generación de recursos no permite el pago total dentro de los 365 días de plazo.

La pequeña agricultura chilena posee marcadas características, en términos de la acción que INDAP apoya por medio del financiamiento. Algunas de éstas permiten formarse un panorama amplio del subsector en cuestión. En términos de ubicación, la mayor cantidad de pequeños productores agrícolas se concentra entre las Regiones IV y X. Los principales cultivos financiados son chacarería (32%), cereales (28%), praderas (17%), hortalizas (12%) y otros (inversión 11%)<sup>24</sup>. El 79% de los créditos otorgados corresponde a montos iguales o inferiores a 50 Unidades de Fomento, UF (\$ 898.700 / US\$ 1.750). Las temporadas donde se concentra la mayor demanda de créditos agrícolas son otoño y primavera

A partir del estudio de caracterización de los usuarios de crédito, encargado por la División de Asistencia Financiera del INDAP a RIMISP<sup>25</sup>, realizado en 2004, es posible destacar algunas características básicas. En primer lugar, el 83% de los clientes de crédito son jefes de hogar, sólo un 9% son cónyuges. En relación con la dimensión de género, se observa que el 24% de los clientes son mujeres y en términos de edad, el promedio se eleva sobre los 52 años (más del 50% tiene más de 50 años), no existiendo diferencias entre hombres y mujeres. El promedio de años de escolaridad de los clientes del Programa es de 6,3 años. Las mujeres presentan más años de educación. En términos de actividad productiva, los rubros principalmente financiados por el crédito son trigo, papa, carne y leche. En relación con los canales de comercialización utilizados por los agricultores, el predio constituye el principal canal de venta; le siguen la agroindustria, la feria y la bodega local. El supermercado es utilizado por menos del 1% de los agricultores. En términos de ingreso promedio anual, éste se sitúa en \$2,8 millones anuales en hogares de clientes con crédito vigente (US\$ 5.445). El 63% del ingreso de estos hogares proviene de la actividad agrícola y un 20% se obtiene por medio de salarios, producto de empleos temporales y permanentes.

## **2.1. El crédito como herramienta de fomento: la acción de INDAP ante una demanda creciente**

Sin duda, el acceso a recursos financieros es un elemento fundamental para lograr una pequeña agricultura competitiva y capaz de insertarse con propiedad en el mercado actual, el cual, ha generado niveles de exclusión, que sólo ha sido posible paliar con la presencia del Estado en el sistema crediticio (para este segmento) y con la generación de condiciones para demostrar las posibilidades y el bajo riesgo que significa, para la banca tradicional y otras instituciones financieras, invertir en la pequeña agricultura.

---

24. Fuente: División de Asistencia Financiera, Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.

25. Estudio de caracterización de los usuarios del Programa de Crédito de INDAP. El informe entregado en abril de 2005, se basa en una encuesta realizada a 2.000 hogares campesinos de Chile.

En Chile, la oferta de financiamiento para la Agricultura Familiar Campesina se ha concentrado principalmente en la acción del Estado, siendo el INDAP, la agencia gubernamental que entrega el 84% del crédito que se ofrece a la pequeña agricultura en el país<sup>26</sup>. Además, este servicio es un complemento esencial de la labor subsidiaria realizada también por INDAP, ya que a través de las operaciones crediticias se cubre más del 70% de los aportes propios que los agricultores hacen una vez que reciben subsidios a la asistencia técnica, capacitación y desarrollo de inversiones para sus proyectos productivos.

Las necesidades más sentidas por la pequeña agricultura, en términos de financiamiento, giran en torno a la disponibilidad de capital de trabajo y acceso a capital de inversión. Estas necesidades intentan ser cubiertas por INDAP pero son insuficientes. Aún así, los hogares clientes de INDAP tienen acceso a crédito en un 70% sólo a través del Instituto. Ahora, cuando los productores campesinos no son atendidos por el Programa o han caído en mora, el acceso a crédito se mueve entre un 16% para morosos hasta el 5% para aquellos no atendidos por INDAP. Este último porcentaje cae al 2% cuando se trata de crédito de largo plazo.

Sin embargo, producto de la intervención de INDAP, es posible apreciar un incremento importante en la oferta crediticia. Aquellos agricultores que son clientes de la institución pueden acceder, en promedio, a créditos por \$600.000 anuales (US\$ 1.166). En cambio, quienes no son clientes de INDAP pueden llegar a obtener créditos por un monto promedio anual de \$122.000 (US\$ 237)<sup>27</sup>. Si a los \$600.000 se agrega el acceso promedio a incentivos para la misma población objetivo, que llega a \$637.000 (US\$ 1.239) en asesoría e inversiones, la cifra alcanza a \$1.237.000 (US\$ 2.400) en recursos facilitados por el Estado para este segmento<sup>28</sup>, atendiendo a un universo de 115.969<sup>29</sup> agricultores de un total de 278.840 que conforman la pequeña agricultura chilena<sup>30</sup>, es decir, un 42% de los potenciales clientes.

A partir de los datos anteriores, es posible notar dos situaciones: primero, la presencia de INDAP, aunque insuficiente, ha resultado fundamental en términos de apoyo crediticio a la actividad agropecuaria minifundista y, segundo, la necesidad de ampliar dicha oferta y generar fórmulas de acceso a otras fuentes de financiamiento es un imperativo que ha requerido de INDAP y más aún,

---

26. Berdegú, Shejtman, Escobar y Ramírez, “Desarrollo agrícola, pobreza y desigualdad”, pág. 25.

27. Berdegú, Shejtman, Escobar y Ramírez, “Desarrollo agrícola, pobreza y desigualdad”, pág. 24.

28. Canales, Alvear y Leporati, “Subsidios a la pequeña agricultura en Chile bajo los acuerdos de la OMC: clasificación de las ayudas entregadas por INDAP en el marco de su política de fomento productivo”. Documentos de Trabajo, serie Análisis de Entorno, septiembre de 2005.

29. Es importante aclarar que en este universo de atendidos no, necesariamente, los agricultores que solicitan crédito reciben simultáneamente incentivos ni viceversa.

30. Datos extraídos del documento “INDAP en Cifras 2000-2004”, División de Control de Gestión, pág. 11.

de toda la institucionalidad de fomento, el desarrollo de una estrategia orientada hacia dicho objetivo, lo que resultará determinante para la sobrevivencia y la sostenibilidad del segmento. Con lo anterior, es posible concluir que INDAP se irá transformando en el punto de partida de la oferta crediticia a la pequeña agricultura que gracias a los incentivos a la asesoría y las inversiones, permitirá la inserción de este segmento a un mercado financiero, más convencido y abierto (debido a la generación de condiciones que está desarrollando INDAP), de la real viabilidad de su participación en la actividad económica.

## 2.2. Un poco de historia crediticia

A pesar de lo anterior, las diversas necesidades y la realidad de la pequeña agricultura en el ámbito crediticio ha ido cambiando. Es claro que el Estado por sí sólo no podrá proveer el financiamiento necesario para el despegue de la pequeña agricultura, pero se han ido desarrollando acciones de interés en el tiempo que sólo es posible comprender desde una breve retrospectiva.

En el año 1992, la situación del crédito mostraba una alta desvinculación de la transferencia tecnológica como visión de proyecto en la actividad productiva predial. En este sentido, en la memoria institucional de dicho año se afirma que "la mayor parte de los beneficiarios de crédito acceden a este recurso por ventanilla". Esta situación comenzó a corregirse por esos años, alcanzando a incorporar a un 34% de los beneficiarios de transferencia tecnológica al programa de crédito, es decir, 16.277 pequeños productores. El universo total de usuarios de crédito ascendía a 65.892 con lo cual, los usuarios vinculados a una acción integral de fomento productivo llegaba sólo al 24% del universo de atención. En términos de montos promedio de crédito y sólo para configurar el mapa inicial, es posible apreciar que el crédito de corto plazo era de \$459.955<sup>31</sup> (US\$ 894). Si se compara esto con el monto promedio actual, en términos reales, es posible apreciar que en 13 años el promedio en los créditos de corto plazo es menor (\$919.190 en moneda actual /US\$ 1.790) para una cantidad de usuarios también más limitada (45.391 en 2004<sup>32</sup>), pero más articulados con otras acciones de fomento, las que en términos de incentivos (subsídios), sí experimentaron un alza en dicho período.

---

31. Datos extraídos de la memoria institucional de INDAP del año 1994, pág. 24. Sólo las inferencias y el cruce de porcentajes son propios del autor.

32. Fuente: "INDAP en Cifras 2000-2004", División de Control de Gestión, pág. 65.

Lo anterior demuestra una situación que ha podido sostenerse gracias a la presencia de INDAP en la actividad campesina. Además, haciendo alusión al estudio realizado por RIMISP respecto al tema<sup>33</sup>, es posible apreciar la inexistencia en Chile de un mercado financiero formal y privado para los productores campesinos. Si no se considera a INDAP como actor del financiamiento, el segundo operador es el BANCOESTADO con una participación en la actividad agrícola campesina del orden del 6%.

En términos generales, a partir de 1990, los préstamos anuales de INDAP llegaron a 16.809 millones de pesos. La cartera vigente de créditos ascendía a algo más de 30 mil millones de pesos. La actividad crediticia creció en forma importante en créditos individuales y asociativos. El año 2000, INDAP entregó créditos por algo más de 29 mil millones a alrededor de 50 mil usuarios. A esta fecha, la cartera vigente de créditos creció a más del doble respecto del año 90, alcanzando algo más de 75 mil millones. En el 2004, la colocación de créditos llegó a M\$ 31.711.064 (US\$ 61.670.000), atendiendo a 45.391 clientes. En el año 2005, se colocaron M\$ 30.753 millones (US\$ 60.000.000), distribuidos en 40.993 pequeños agricultores<sup>34</sup>.

En relación con la morosidad, las cifras se alzaban por sobre el 23% y con una fuerte tendencia al alza, especialmente en créditos a empresas colocados en la segunda mitad de la década de los '90. El año 2002, la morosidad de la cartera vigente llegó a superar el 30%. En esos años, la recuperabilidad de la cartera no superaba el 80% de lo colocado. En 2002, INDAP comenzó la implementación de una nueva política de disciplina financiera que buscaba profesionalizar, tanto la evaluación de créditos como su posterior cobranza. Los resultados de esta política, sumado a factores favorables, como el término de las grandes crisis económicas mundiales, la ausencia de sequías y la restricción de créditos para organizaciones morosas, han sido positivos. Hasta el 31 de diciembre de 2004, la morosidad descendió en forma sostenida hasta llegar a un 11%; las recuperaciones de crédito, que eran de \$29.800 millones en el año 2000 (US\$ 58.000.000), se alzaron a \$37.600 millones el año 2003 (US\$ 73.000.000), con un relevante componente de recuperación de créditos morosos de períodos anteriores; las colocaciones de créditos, que habían descendido a \$28.900 millones el año 2001 (US\$ 56.000.000), gracias a las mayores recuperaciones, llegaron a \$31.700 millones el año 2004 (US\$ 61.600.000); la recuperabilidad de las colocaciones, que no superaba el 80%, alcanzó, para las colocaciones de los últimos años, una cifra en torno al 97%, con una morosidad de 4,6%<sup>35</sup>.

---

33. Estudio de caracterización de los usuarios del Programa de Crédito de INDAP, abril de 2005.

34. Las colocaciones y el número de agricultores consideran créditos de corto y largo plazo.

35. Medición de morosidad de entre 31 y 180 días, de acuerdo con los parámetros del sistema financiero.

### **2.3. Acciones para ampliar la oferta financiera a la pequeña agricultura**

En relación con las acciones que INDAP ha ido desarrollando con el objeto de ampliar la oferta de financiamiento para la pequeña agricultura, se cuentan diversas medidas relacionadas, por un lado, con la integración de instrumentos públicos y, por otro, con la generación de nuevos mecanismos de financiamiento.

Entre las primeras, se encuentran los denominados créditos especiales, los que se entregan condicionando su recuperación a una bonificación que el Estado otorga a quienes desarrollen acciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones productivas y a la sustentabilidad de la agricultura del país. Entre éstos se encuentran el Crédito de Enlace de Riego y Drenaje y el Crédito de Enlace Forestal. Estos instrumentos operan bajo el apoyo de una ley y/o decreto motivado por una política de Estado orientada a la actividad agrícola que va más allá de la sola acción de INDAP e intenta mejorar las condiciones para la actividad productiva y la preservación de los recursos naturales, abarcando a toda la agricultura nacional, sin distinción de segmentos, entendiendo que esta actividad es una ventaja comparativa para el país, la cual debe preservarse.

El Crédito de Enlace de Riego opera gracias a la Ley de Fomento al Riego, N° 18.450. La Ley tiene como finalidad incrementar la superficie regada del país, provocar un mejoramiento del abastecimiento de agua en aquellas áreas regadas en forma deficitaria, incentivar un uso más eficiente de la aplicación del agua e incorporar nuevos suelos a la explotación agropecuaria, esto último, por la vía de eliminar el mal drenaje o facilitar la puesta en riego predial<sup>36</sup>. INDAP entrega crédito a los pequeños agricultores para que realicen inversiones relativas al riego, las cuales son postuladas por INDAP a los concursos convocados por la Comisión Nacional de Riego (CNR) que es la entidad administradora de la Ley. Una vez que dichas obras están terminadas y recibidas, la CNR hace entrega de la bonificación a INDAP, institución que recupera, en ese mismo acto, entre un 75% y un 90% del crédito otorgado al agricultor. El monto máximo del crédito alcanza el 90% del monto establecido en el Certificado de Bonificación al Riego y Drenaje, que es el documento que acredita la entrega de la bonificación y que se endosa a favor de INDAP para que éste pueda recuperar, por esa vía, los recursos facilitados al agricultor. Progresivamente, esta Ley, gracias al apoyo de INDAP, ha ido favoreciendo a los pequeños productores, ya que la bonificación es entregada cuando la obra se ha terminado. Para obras individuales, ésta no deberá superar las 12.000 UF, es decir, \$215.668.000, equivalentes a US\$ 419.455 y en el caso de proyectos

---

36. Texto refundido y reglamento de la Ley 18.450, publicada el 30 de octubre de 1985 y modificada el 6 de febrero de 1999.

asociativos, no podrán superar los 24.000 UF, es decir, \$431.376.000, que corresponden a US\$839.000; por lo tanto, la entrega de crédito resulta fundamental para aprovechar las ventajas de la Ley en el mundo campesino.

En el año 2000, se entregaron Créditos de Enlace de Riego a 4.798 pequeños agricultores, lo que ayudó a mejorar y/o incorporar riego a 7.277 hectáreas con una inversión de M\$ 2.819.000<sup>37</sup> (US\$ 5.480.000). En el año 2002, se alcanzó el peak del aprovechamiento de la Ley hacia la pequeña agricultura, incorporando 11.802 hectáreas al riego, beneficiando a 4.800 clientes con una inversión de M\$ 3.275.992 (US\$ 6.370.000).

En suma, desde el 2000 a 2003 se mejoraron e incorporaron 32.036 hectáreas, beneficiando a más de 14.000 pequeños agricultores<sup>38</sup>. Desde el 2004 en adelante, el Crédito de Enlace de Riego pasó a formar parte del crédito de largo plazo normal del Instituto.

El Crédito de Enlace Forestal opera de manera similar. Este crédito también forma parte de una decisión de Estado, formalizada a través del Decreto Ley N° 701. Su objetivo es regular la actividad forestal en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados e incentivar la forestación y los mecanismos para prevenir la degradación y proteger y recuperar los suelos del territorio nacional<sup>39</sup>, en especial, en los pequeños propietarios forestales. Desde el 2000 a 2005, se han forestado 44.268 hectáreas, beneficiando a 17.407 pequeños agricultores. Los montos de inversión asociados, alcanzaron los M\$ 12.864.328<sup>40</sup> (US\$ 25.000.000).

A través de estas medidas, la pequeña agricultura ha podido ampliar su oferta de financiamiento, direccionando recursos que el Estado ha dispuesto para el desarrollo agrícola global. Sin embargo, instituciones como INDAP han buscado mecanismos para atraerlos hacia su población objetivo.

En términos de la generación de mecanismos para incorporar recursos del sector financiero privado hacia la pequeña agricultura, INDAP, desde el año 1996, impulsa un programa de articulación financiera. Este programa tiene como objetivo fomentar la participación de instituciones financieras en el financiamiento agrícola, a través del desarrollo de nuevos instrumentos y flexibilizando los ya existentes. Estos instrumentos buscan eliminar las barreras para el ingreso de nuevos actores,

---

37. Fuente de las cifras: "Memoria Institucional Año 2000".

38. Las cifras de 2001 a 2003 fueron extraídas de los Balances de Gestión Integral, BGI, elaborados por la División de Control de Gestión de INDAP.

39. Artículo 1, Texto Decreto Ley N°701 de 1974.

40. Datos extraídos del documento "INDAP en Cifras 2000-2004", elaborado por la División de Control de Gestión de INDAP.

mediante la cobertura de los mayores costos de transacción, acceso a financiamiento conveniente y cobertura de riesgo para crédito agrícola. El ingreso de nuevos participantes en el financiamiento agrícola permitirá el desarrollo de plataformas especializadas de atención para este sector y otorgará oportunidades de acceder a un financiamiento formal a los más de 270.000 pequeños productores agrícolas existentes hoy. Dentro de estos instrumentos, se sitúa el Bono de Articulación Financiera, el que cubre los costos de transacción de un crédito otorgado a un pequeño productor agrícola o a organizaciones campesinas. Es licitado entre las instituciones financieras que hayan firmado previamente un convenio de participación y se adjudica en forma competitiva. En la actualidad, INDAP trabaja con 18 instituciones financieras, entre las que se cuentan 3 bancos, 9 cooperativas y 6 fundaciones. El número de operaciones anuales realizada por las instituciones financieras aumentó de 420 en 1998 a 12.000 a diciembre de 2005. Ligado a lo anterior, las colocaciones anuales realizadas por las instituciones financieras aumentaron de \$682 millones (US\$ 1.326.000) en 1998 a \$12.000 millones (US\$ 23.300.000) a la misma fecha.

Otro instrumento que INDAP ha desarrollado es un Fondo de Administración Delegada. Éste provee a instituciones financieras de recursos a tasas bajo las de mercado con el objetivo de que sean prestadas a pequeños productores agrícolas. Además, cubre el riesgo por la pérdida de cartera agrícola financiada con esos recursos. Se licitan entre las instituciones bancarias y cooperativas de ahorro y crédito y su adjudicación se realiza de forma competitiva.

En suma, la pequeña agricultura requiere de un mayor acceso a los recursos financieros. Los pasos que se han dado en esa dirección son un intento de generar condiciones para permitir la adaptación de este segmento al mercado financiero. Éste, por su parte, presenta limitaciones que han ido superándose en el tiempo. Aún falta mucho para el egreso de los pequeños agricultores y para que las instituciones financieras ofrezcan una posibilidad de mayor a agricultores con necesidades de inversión; sin embargo, este camino parece ser uno de los indicados para que esta actividad siga creciendo.

### **3. SECTORES VULNERABLES: COMBATIENDO LA POBREZA RURAL**

Una parte importante de la Agricultura Familiar Campesina se sitúa entre los parámetros que la catalogan como en situación de pobreza rural, en especial, un amplio segmento de la pequeña agricultura. De hecho, según cifras de ODEPA, trabajadas a partir de información del VI Censo Agropecuario, los agricultores que califican como "productores en subsistencia" serían más de 100.000, es decir, un 37% del total de las explotaciones de la Agricultura Familiar Campesina.

Éstos, poseen limitados recursos productivos, bajos niveles de capitalización y se ubican en zonas deprimidas en términos agroecológicos. De acuerdo con ello, la pobreza rural se explica, en gran medida, por la falta de acceso a recursos naturales y el manejo de técnicas deficientes para su aprovechamiento, además de un entorno rural con un bajo nivel de infraestructura y de servicios básicos que limita la inserción exitosa de herramientas de fomento productivo. En este sentido, el acceso a subsidios y a una fuerte inversión en el desarrollo de capacidades presenta obstáculos cuando situaciones que escapan al fomento productivo (redes viales, servicios sociales, etc.), aún no están resueltas y son determinantes en la sostenibilidad de las intervenciones.

El acceso a una mejor educación, a una atención de salud más integral y a la integración de diversos programas sociales (Chile Solidario, Programa Puente, Chilebarrio, subsidios de agua potable, electrificación rural, nuevas tecnologías productivas y de comunicaciones, etc.) impacta positivamente en las acciones de fomento productivo acometidas por instituciones como INDAP. Sin embargo, el universo de atención de productores pobres es amplio y complejo de abordar en términos de la multiplicidad de factores que explican la pobreza en el campo.

En septiembre de 2005, se llevó a cabo la V Conferencia Internacional Expo Mundo Rural, organizada por INDAP y la Universidad de Chile, convocando a expertos nacionales e internacionales que reflexionaron desde distintos puntos de vista sobre "desarrollo rural, pobreza y crecimiento económico". Las conclusiones de dicha conferencia permitirán establecer una caracterización que aborda nuevos factores que explican el panorama actual de la pobreza rural en Chile y de las acciones que INDAP ha desarrollado, con sus programas especiales, para este segmento; el más vulnerable de la pequeña agricultura.

En primer lugar, corresponde establecer ciertos elementos de contexto y características generales de la población pobre vinculada a la Agricultura Familiar Campesina. Desde hace 20 años, la pobreza rural en Chile ha disminuido en forma sostenida. Este es uno de los países latinoamericanos en que el desarrollo agrícola ha hecho una contribución sustantiva a la reducción de la pobreza. En 1987, los pobres rurales llegaban al 52% de la población en zonas rurales y para el año 2003, es decir, 18 años después, la pobreza rural era de un 20%.

En relación con las características del segmento más pobre de la AFC atendido por INDAP, es posible constatar que en una alta proporción, los jefes de familia de estos hogares tienen más de 60 años y que el 75% de las personas pertenecientes al segmento, no finalizó su educación básica. En general, la pequeña agricultura presenta un 56% de personas que posee su educación básica finalizada. El segmento más pobre concentra un alto porcentaje de personas con bajo nivel de educación. Gran cantidad de los usuarios más pobres se ubica en zonas de secano, ya sea costero o interior (en la IV Región, La Higuera, Valle del Limarí hacia Punitaqui, Choapa cordillerano; en la VI Región, secano costero e interior, Paredones, La Estrella, Lolol; en la VII Región costa;

en la VIII Región, Cobquecura, Tirúa, Ranquil, San Nicolás y en la IX Región que concentra una gran cantidad de agricultores vinculados a programas de superación de la pobreza, como PRODESAL) en donde los recursos agua y suelo son escasos. La estrategia de acción de este segmento se caracteriza por la minimización del riesgo, ligado a la subsistencia, producto del autoconsumo. En consecuencia, poseen bajos rendimientos de producción y un marginal excedente de comercialización.

### **El fomento productivo como estrategia para superar la pobreza**

Conscientes de la existencia de un segmento más vulnerable dentro de la Agricultura Familiar Campesina, con requerimientos distintos y situaciones agroecológicas, sociales y económicas particularmente complejas, INDAP ha venido desarrollando programas e instrumentos de fomento que se han caracterizado por una intervención con lógica de desarrollo local, en alianza con actores municipales. Las acciones de fomento para sectores pobres involucran un trabajo colectivo e integrado que tiende a concentrar a grupos de clientes con problemas similares de producción, a partir de una realidad territorial común y una misma zona geográfica de intervención. Esta acción se ha visto apoyada por las municipalidades de comunas rurales con altos índices de pobreza, con las cuales se ha logrado pasar desde una lógica sectorial a una de territorio local, lo que, además, ha facilitado la participación de la comunidad campesina en las decisiones relativas a la acción de los programas, generando nuevas prácticas de gestión pública que han entregado transparencia y efectividad a la focalización de las intervenciones.

Actualmente, los programas de INDAP orientados a la pobreza rural se han agrupado en los denominados "Servicios de Fomento para Segmentos y Territorios Especiales", cuyos objetivos específicos<sup>41</sup> son:

- Mejorar las capacidades técnico productivas, de manejo ambiental y gestión asociativa de las familias de pequeños productores de menores recursos, de manera de incrementar en forma sustentable el ingreso (monetario y no monetario) que se genera a partir de la actividad agrícola por cuenta propia.
- Desarrollar una inversión en capital humano y social, lo que unido a acciones de articulación entre los grupos de mujeres campesinas y otros instrumentos de apoyo, permita el desarrollo de iniciativas con un impacto económico visible.

---

41. Formulario "A", Justificación Presupuestaria presentada a DIPRES, año 2005.

- Desarrollar acciones de fomento productivo, protección y mejoramiento del medio ambiente y de financiamiento de inversiones, orientados a superar situaciones de pobreza en pequeños productores agrícolas de la IV Región de Coquimbo.
- Contribuir al incremento de los ingresos provenientes de actividades silvoagropecuarias, prediales y extraprediales de las familias de pequeños productores agrícolas que se encuentran en zonas rurales pobres de las regiones VI, VII y VIII.

Los programas que se agrupan dentro de esta línea son los siguientes:

**Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)**

El servicio se estructura sobre la base de unidades de intervención de 120 a 140 familias, organizadas en un número variable de grupos naturales, quienes pueden acceder a un monto máximo anual de 1.033 UF por cada unidad de intervención. Es ejecutado a través de convenios entre INDAP y los municipios rurales, quienes son responsables de la gestión de los recursos y la contratación de los profesionales. A través de este servicio, los productores pueden acceder a asesorías en producción y gestión, asesorías para incorporar técnicas de conservación de los recursos naturales, apoyo para el desarrollo de emprendimientos colectivos de naturaleza productiva o ambiental y apoyo para acceder a otros subsidios de fomento productivo y a la red de subsidios sociales.

El programa PRODESAL atiende a 39.041 familias en 225 comunas desde la I a la XII Región<sup>42</sup>. Sus clientes están agrupados en 386 unidades operativas, concentrándose más del 60% de entre las Regiones VII y X. Durante el año 2005, INDAP transfirió \$5.608.783 (US\$ 10.900.000) a las municipalidades para asesorías técnicas, a través de PRODESAL.

Durante 2004, el Programa fue sometido a una evaluación<sup>43</sup> y los resultados arrojaron claras diferencias positivas de los beneficiarios, en contraste con los no beneficiarios. Estas diferencias se relacionan con el aumento de la superficie de la vivienda al doble del ritmo de los no beneficiarios (6,9% del total), un aumento de la probabilidad de desempeño exitoso, una positiva rentabilidad derivada de la participación en el Programa y un aumento de los ingresos prediales a escala nacional, siendo un 20% superior al de los no beneficiarios. En cuanto a género, se apreció un aumento en el empoderamiento de las mujeres campesinas quienes incrementaron sus emprendimientos.

---

42. Fuente: División de Control de Gestión, INDAP.

43. Diseño y aplicación de una evaluación de resultados e impacto del programa PRODESAL, Geo Consultores, año 2004. ulario "A", Justificación Presupuestaria presentada a DIPRES, año 2005.

En relación con la edad, las familias que participan en el PRODESAL son encabezadas, en su mayoría por personas de edad avanzada, siendo el grupo más significativo, los mayores de 60 años. En términos de ingresos, más de 2/3 de las familias pertenecientes al Programa se sitúa en los tramos de ingreso que van de \$1 a \$500.000 (US\$ 972) anuales. Los clientes evalúan el Programa en forma positiva, ya que permite dar a conocer nuevas prácticas agrícolas y legalizar los contratos de arriendo de tierras, que reemplazan los anteriores contratos de palabra, permitiendo el desarrollo de una mayor asociatividad de los beneficiarios.

#### **Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales**

Este Programa opera desde 1992, de acuerdo con un convenio suscrito entre INDAP y la Fundación PRODEMU y es uno de los escasos programas en el país dirigido a capacitar específicamente a las mujeres de familias campesinas pobres, privilegiando el enfoque de género, como una herramienta de acción en el diseño de intervención.

El Programa considera una intervención de tres años, en los cuales se desarrollan planes de capacitación en 4 áreas temáticas: técnica productiva, gestión, formación personal y desarrollo organizacional. Se implementa territorialmente a nivel de provincia, siendo el Módulo una unidad en la cual participan cerca de 10 grupos de mujeres. Cada Módulo es apoyado y acompañado por una operadora técnica de terreno, denominada Coordinadora Campesina de Área (CCA). Las capacitaciones son realizadas por monitores especializados en cada tema y se complementa con asistencia técnica especializada, otorgadas de acuerdo con los requerimientos de los grupos.

#### **Programa de Asistencia Agrícola para sectores vulnerables de la IV Región de Coquimbo**

Este Programa desarrolla acciones de fomento productivo, protección y mejoramiento del medio ambiente y de financiamiento de inversiones, orientadas a superar situaciones de pobreza. Desde el año 2003, se ejecuta a través de un convenio de programación con el Gobierno Regional. El Programa dispone de diversas alianzas institucionales con municipios (14 de los 15 de la IV Región), gobernaciones (Elqui, Limarí y Choapa), CONAF, INIA, Universidad de La Serena, SERNATUR, SERNAM, CNR, Servicio País y el Fondo de Las Américas. Además, participa activamente en la red de innovación ciudadana y gestión pública de la Región de Coquimbo. El Programa ha logrado una alta participación ciudadana, con instrumentos validados y operados con la comunidad, priorizando la toma de decisiones y asignación de recursos a nivel local. Atiende a 2.000 pequeños productores en condiciones de pobreza.

#### **4. BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS Y LA ESTRATEGIA COMERCIAL POR RUBROS: AVANCES Y DESAFÍOS**

Es de amplio conocimiento que la agricultura es una de las actividades más dinámicas, incluso desde el punto de vista tecnológico. A cada instante aparecen nuevos procedimientos para la producción agropecuaria que consideran la mecanización y la automatización de labores agrícolas y el desarrollo biogenético para mejorar rendimientos y biotecnologías asociadas. Todo este desarrollo, impulsado por la necesidad de hacer más eficiente y productiva la actividad agrícola, aumenta considerablemente la brecha entre esta agricultura de última generación y la agricultura campesina, lo que sumado al desarrollo comercial, genera aún más diferencia entre estas dos realidades.

Teniendo en cuenta esta situación, es posible entender que la Agricultura Familiar Campesina debe lograr estadios de modernización que le permitan hacer frente a las nuevas exigencias del mercado. En este sentido, la evolución hacia una nueva calidad de consumidores, más conscientes de su entorno y de las transformaciones que provoca la agricultura en el medio ambiente y en ellos mismos, sumado a una creciente disposición de éstos a pagar por productos que garanticen y certifiquen mejor calidad, se ha transformado en un nicho dentro del mercado que además presenta amplias oportunidades para la agricultura campesina, debido a que existen rubros que se comportan mejor bajo producciones limitadas y que requieren de un cuidado que se ajusta a las características del pequeño agricultor.

En la actualidad, claramente el paradigma de la "productividad" ha sido sustituido por el de la "calidad". Con esto, el ámbito de desarrollo de la agricultura se ha expandido, al considerar ya no sólo la dimensión productiva, sino también los aspectos ligados a la demanda.

De estas nuevas condiciones de mercado emergen los denominados "nuevos factores de competitividad", los que se suman a los tradicionales como el costo y la producción. En el caso de las acciones de fomento impulsadas por INDAP, éstas se insertan dentro de la "estrategia de diferenciación por calidad" que proviene de la Política de Estado para la Agricultura 2000 -2010, liderada por el Ministerio de Agricultura. En ella se establece que uno de los elementos clave de cualquier estrategia para el desarrollo de la calidad agropecuaria debe fortalecer tanto la discusión interna respecto al ámbito de la acción ministerial como los niveles de articulación y trabajo conjunto con otros Ministerios<sup>44</sup>. En ese marco, se creó la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, como instancia de articulación público - privado y, por parte de INDAP se originó el Programa de Buenas Prácticas Agrícolas para la Agricultura Familiar Campesina, como una forma de operativizar esta acción en el segmento campesino.

---

44. Política de Estado para la Agricultura 2000 - 2010. Ministerio de Agricultura, pág. 55.

Las Buenas Prácticas Agrícolas o BPA, sumadas a las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) son una serie de requisitos destinados a asegurar la calidad de los alimentos frescos a lo largo de toda la cadena agroalimentaria, desde el predio hasta el consumidor final. Estas medidas, consideradas prácticas mínimas, son exigidas por numerosos canales comerciales tanto en el mercado europeo como en el estadounidense. Específicamente, las BPA se definen como las acciones involucradas en la producción, el procesamiento y el transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto, la protección del medio ambiente y la seguridad y bienestar del personal que labora en la explotación, mediante métodos ecológicamente más seguros, higiénicamente aceptables y económicamente factibles.

La utilidad de las Buenas Prácticas está centrada en la minimización de los impactos negativos que pueda tener la agricultura tanto en las personas (consumidores y trabajadores) como en el medio ambiente y así poder acceder a mercados más exigentes.

En la actualidad, existen varios sistemas reconocidos mundialmente para la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y la mayoría proviene de exigencias que generan asociaciones de comercializadores de productos frescos. El protocolo de mayor reconocimiento es el Euro-Retailer Produce Working Group (EUREP-GAP) y donde también se encuentra el protocolo de United Fresh Fruit and Vegetable Association (UFFVA). Estos protocolos abarcan todas las etapas de la producción agrícola por lo que intentan prevenir las contaminaciones químicas, físicas y biológicas.

El Programa de Buenas Prácticas Agrícolas para la Agricultura Familiar Campesina comenzó el 2004 con 1.144 agricultores, dedicados a los principales rubros de exportación de la pequeña agricultura chilena: berries, miel, flores, paltos, uva y hortalizas.

Las inversiones requeridas para los procesos de BPA, según rubro y situación inicial del agricultor, oscilan entre 1,2 y 1,8 millones de pesos (US\$2.300 y US\$3.500, respectivamente).

Durante el año 2005, el Programa de Buenas Prácticas Agrícolas consideró tres rubros adicionales (paltos, flores y uvas), los que sumados a los rubros de miel y berries permitieron incorporar al Programa a 2.116 productores ubicados entre la III Región de Atacama y la XI Región de Aysén. Las principales líneas de acción fueron el desarrollo de capacidades de pequeños agricultores y empresas campesinas, el desarrollo de capacidades de funcionarios públicos y actores clave, el apoyo financiero a pequeños agricultores y empresas campesinas y el apoyo a políticas y regulaciones públicas<sup>45</sup>. Todo lo anterior, ha significado una inversión para INDAP de \$2.800 millones (US\$5.400.000) entre 2004 y 2005. En 2006, la inversión alcanzará los \$5.000 millones (US\$9.700.000).

---

45. Fuente: Balance de Gestión Integral 2005.

### **Estrategia por Rubros: sumando volúmenes, mejorando calidad y accediendo a mercados**

La organización de productores a través de rubros, no sólo ha permitido encontrar mejores precios a partir de un volumen mayor de producción, si no que, además, ha facilitado el trabajo desarrollado por el programa de Buenas Prácticas Agrícolas, que a su vez tiene un impacto sobre los objetivos perseguidos por el establecimiento de las redes.

Las redes por rubro, impulsadas por INDAP, han ayudado a abordar un aspecto importante de la cadena productiva relacionado con la estrategia comercial, la que, hasta hace algunos años, no había sido considerada en forma decisiva, ya que la acción principal estaba concentrada, en gran medida, en los aspectos productivos.

El objetivo del programa es fomentar una mayor inserción de la producción campesina en los mercados a través del apoyo a la integración y articulación horizontal de sus organizaciones económicas en redes de empresas por rubro (a nivel regional y nacional), de manera de consolidar una nueva institucionalidad de los pequeños productores agrícolas, que les otorgue mayores niveles de competitividad, autogestión e interlocución con el resto de la institucionalidad pública y privada.

La operatoria del programa establece que una red de empresas por rubro constituye una instancia de organización privada de un determinado número de empresas asociativas campesinas (en adelante, EAC), que trabajan un mismo rubro, las que por motivación propia y en consideración a un importante grupo de requerimientos comunes, deciden abordar de manera organizada y coordinada un conjunto de objetivos y metas específicas.

De esta manera y considerando el objetivo planteado y los beneficios del trabajo en redes, el Programa presenta tres niveles de trabajo:

1. Redes regionales de un rubro
2. Redes nacionales de un rubro
3. Interredes, que integra y potencia el trabajo y experiencia de todas las redes nacionales.

En estos tres niveles, las redes regionales y nacionales de un rubro o una alianza entre redes de rubros diferentes, trabajan en los siguientes ámbitos temáticos:

- Organización y gestión de negocios asociativos en red.
- Prospección de nuevos mercados nacionales y/o internacionales.
- Establecimiento de programas tecnológicos asociados a la investigación, innovación y transferencia tecnológica en Chile y el extranjero.

- Intercambio de información y experiencia para perfeccionar la incorporación de conocimiento en todas las redes.
- Análisis de coyuntura de carácter estratégicos, respecto a la marcha de los mercados y al nivel de inserción de las EAC en ellos.
- Diseño, organización e implementación de Programas Integrados de Calidad.
- Realización de estudios, asesorías y consultorías específicas.
- Diseño, organización e implementación de Programas de Formación y Capacitación.
- Acciones de articulación con otras instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de requerimientos específicos en cualquiera de los niveles de trabajo planteados.

Actualmente, están operando 12 redes en todo el país<sup>46</sup>, las cuales concentran cerca de 1.348 usuarios<sup>47</sup>. La red con mayor cantidad de usuarios es la de papas con 984 productores.

Durante 2005, se atendieron 315 empresas asociativas campesinas y 1.033 empresas individuales. Se formaron 19 nuevas redes regionales, totalizando 50 redes regionales en los rubros apícola, flores, papas, berries, vino, carne, lupino, hortofrutícola y leche. El presupuesto del programa ascendió a M\$ 363.798 (US\$ 707.000).

---

46. Apícola, berries, carne, flores, frutícola, hortalizas, hortofrutícola, leche, leguminosas, orgánica, papas y semilleritas (papa).

47. Considera empresas individuales y empresas asociativas.

## **5. PLAN GANADERO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA**

### **5.1. Introducción**

La progresiva apertura del mercado nacional a productos de origen pecuario ha enfrentado a la industria de la carne bovina a un escenario complejo. Por una parte, la pérdida sostenida de competitividad en el mercado interno, frente a los crecientes volúmenes de carne importada provenientes del MERCOSUR, ha arrastrado a una crisis de rentabilidad a nivel de la producción primaria. Por otra, la apertura comercial, sumada a las ventajas que le otorgan a Chile el estatus sanitario de país libre de enfermedades de la lista A (OIE, 2004), han abierto interesantes posibilidades de participación de la carne chilena en circuitos de mercado no aftósicos, lo que supone acceder a precios competitivos para el sector ganadero nacional. Esto ha gatillado un escenario de optimismo sectorial, cuyo principal impulso ha provenido de la articulación institucional público-privada, que a partir de 2002 y a través de una agenda estratégica común, ha permitido un significativo avance en términos de definición de políticas, coordinación interinstitucional, priorización de recursos y de focalización de instrumentos de fomento productivo y sanitario, orientadas al desarrollo exportador de la cadena de la carne bovina.

En la actualidad, el principal desafío frente a la expectativa de desarrollo exportador es la adecuación de la oferta, en cuanto a volúmenes y calidades, a una demanda de mucho mayor exigencia que la que tradicionalmente ha enfrentado el sector en el mercado doméstico. Por lo pronto, a nivel de la industria transformadora, ya se han realizado inversiones significativas para la habilitación de plantas a los estándares internacionales, sea en términos de infraestructura y equipamientos, como de procedimientos y recursos humanos, buscando adecuarse a las exigencias normativas y comerciales de los principales mercados consumidores de carne a nivel mundial. Así mismo, la institucionalidad pública ha llevado a cabo un profundo plan de adecuación de sus instrumentos y programas para poder dotar a Chile de un sistema de certificación de exportaciones que dé garantías verificables, de sanidad e inocuidad de los alimentos de origen pecuario, según el nivel de exigencia de los países a los que se pretende exportar

En este contexto, cobra particular relevancia la Agricultura Familiar Campesina (AFC) que concentra el 42% de las existencias bovinas y 18% de las praderas distribuidas en alrededor de 150.000 productores. Este sector, por condiciones estructurales, se ha especializado naturalmente en la actividad de crianza. Los sistemas productivos son extensivos, con rebaños constituidos principalmente por vacas, vaquillas y terneros(as), siendo marginal la participación de novillos y otras categorías. Desde un punto de vista comercial, mantiene una relación asimétrica, subordinada e inconstante en su inserción en la cadena.

En la coyuntura actual es de primordial importancia que la AFC, en su rol de proveedor primario de la cadena, alcance mayores niveles de eficiencia en su inserción, no sólo en beneficio del desarrollo propio, sino del crecimiento y consolidación de la estrategia exportadora sectorial. Sin embargo, este es un sector que por sus propias limitaciones estructurales y por las barreras del mercado, difícilmente se incorporará autónomamente a esta dinámica. Lo anterior ha llevado al Ministerio de Agricultura a impulsar la inserción de los pequeños productores al proceso de desarrollo exportador, teniendo en cuenta los aspectos de eficiencia y competitividad sistémica, de bienestar social y de equidad que justifican la intervención pública en esta materia..

Entre las definiciones adoptadas para apoyar este proceso, se ha establecido como prioridad de corto plazo habilitar a los pequeños productores a los estándares oficiales de certificación para la exportación de productos pecuarios. En el caso de la producción primaria, ello representa la necesidad de incorporar los predios ganaderos al programa de Trazabilidad Sanitaria y al sistema de Planteles Animales Bajo Certificación Oficial - PABCO - del Servicio Agrícola y Ganadero. Junto a ello y en una dimensión de mediano plazo, se han establecido prioridades para fortalecer el desarrollo de encadenamientos productivos y apoyar la Investigación y Desarrollo (en adelante, I&D) y la transferencia de tecnología hacia el desarrollo de la ganadería de pequeña escala.

## **5.2. El Plan Ganadero para la Agricultura Familiar Campesina**

El Plan Ganadero para la Agricultura Familiar Campesina es un proyecto especial para articular, en el territorio, a los actores de la cadena de la carne bovina, buscando mejorar la aplicación de los recursos de fomento productivo, en función del cumplimiento de los objetivos y las metas definidas en la agenda sectorial. Su objetivo ha sido definido como la creación de condiciones operativas para que los productores ganaderos de la AFC puedan participar de las oportunidades que ofrece la actual coyuntura comercial en la perspectiva del desarrollo del sector. Como líneas de acción se han establecido:

***Habilitación técnica de los pequeños productores de ganado bovino a los estándares de exportación exigidos por el SAG:*** considera la incorporación en el corto plazo del mayor número posible de predios de la AFC al sistema de certificación de exportaciones del SAG, comenzando por la masificación de la inscripción en el Programa de Trazabilidad Sanitaria y continuando con la incorporación selectiva de productores al Sistema de Planteles Animales Bajo Certificación Oficial.

***Desarrollo de encadenamientos productivos:*** promueve la generación de relaciones comerciales entre los distintos agentes de la cadena basados en la confianza, la responsabilidad y la transparencia de los actores. Ello debiera actuar como incentivo al desarrollo de inversiones en infraestructura,

equipamientos y otros que se requieren para dar sustentabilidad técnica y económica al desarrollo exportador. En este esquema es posible identificar diferentes modelos de articulación comercialización que van desde los esquemas tradicionales de remates en feria, dominados por relaciones asimétricas y la informalidad, hasta los de securitización del ganado y transacciones de productos en bolsas agropecuarias. A través de un proyecto en desarrollo con el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, se ha profundizado en el desarrollo de un modelo de articulación comercial entre pequeños productores y el o los escalones sucesivos en la cadena de la carne orientada a la exportación. Se propone un modelo de contratos de coordinación, basado en la determinación de precio base e incentivos por calidad, que busca parte satisfacer las expectativas de los productores en términos de un precio transparente y de los transformadores en términos de materia prima en cantidad y calidad.

***Modernización y desarrollo tecnológico productivo:*** en una perspectiva de mediano plazo, se ha establecido como prioridad mejorar las condiciones tecnológico productivas de los sistemas crianceros de la AFC, en el entendido que la sustentabilidad de su inserción en el desarrollo exportador pasa por ajustarse, en una dinámica de competitividad creciente, a condiciones de eficiencia técnica y económica. Para ello, se han focalizado recursos y coordinado acciones con las principales agencias involucradas en I&D y transferencia de tecnologías tales como universidades, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y otros.

***Mejoramiento de las capacidades de gerenciamiento y gestión:*** estrechamente relacionado al punto anterior, se encuentra el desarrollo de acciones de capacitación específicas para apoyar la creación de mejores y mayores habilidades, competencias y capacidades en áreas de la gestión, la comercialización, la negociación y la representación entre los productores y sus dirigentes.

A través de estas cuatro líneas de acción, se pretende contribuir a resolver o mitigar los principales efectos adversos derivados de las limitaciones estructurales y de las imperfecciones de los mercados, que actúan impidiendo que la AFC logre autónomamente aprovechar las oportunidades de desarrollo que la dinámica exportadora puede representar para los pequeños productores.

### **5.3. Metodología de intervención**

A efecto de implementar las líneas de acción antes señaladas, se ha diseñado un modelo de intervención que considera como la columna vertebral del proceso la habilitación a los estándares de certificación PABCO. En esta lógica, la propuesta del Plan Ganadero centra sus esfuerzos en el corto plazo en la coordinación de acciones y priorización de recursos de planes y programas

de fomento productivo y sanitario, focalizándolos territorialmente en grupos seleccionados de productores a fin de, en un periodo de tiempo acotado (7 a 10 meses), accedan a los estándares oficiales de certificación. A partir de este proceso, se desencadenan las acciones tendientes a cumplir con las metas relativas a las demás líneas de acción. Para todos los casos, los principales interlocutores en la implementación de las acciones son las Redes Regionales de la Carne, sean organizaciones formales o informales. A continuación, se describen las diferentes fases del proceso metodológico.

### **Fase de organización y diseño**

**Soporte institucional:** como primera tarea en el diseño está el establecimiento de una coordinación interinstitucional conducida desde la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura y cuyo eje central se encuentra radicado entre el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y el INDAP, y que se materializa a través de un proyecto especial, con una gerencia de nivel nacional y equipos técnicos en los niveles regionales.

**Definiciones operativas:** si bien, las distintas categorías de PABCO cumplen con habilitar para la exportación, la opción estratégica de INDAP en la implantación del Plan Ganadero para la AFC ha sido promover la habilitación en PABCO A como primera prioridad. Esta opción se ha tomado en función de un detenido análisis de antecedentes de mercado, objetivos de la política de fomento, aspectos técnicos de la implementación de soluciones y de disponibilidad de recursos (INDAP, 2005). Un segundo criterio adoptado en esta etapa de implementación, ha sido recurrir exclusivamente a subsidios no reembolsables para financiar las exigencias de PABCO, ello a objeto de no transferir a los productores el riesgo económico de una operación aún no evaluada, por no existir experiencia previa<sup>48</sup> y, al mismo tiempo, incentivar su participación. Un tercer criterio ha sido socializar en territorios ganaderos y hacer una selección inicial de grupos de productores que presente la menor brecha entre la realidad tecnológico productiva de sus predios y los estándares PABCO, a fin de asegurar el mayor éxito posible en el menor plazo y a partir de ello expandir la experiencia a nuevos territorios y nuevos grupos.

**Determinación de metas, priorización de recursos y programación de acciones:** una vez establecidos los equipos de coordinación del proyecto tanto a nivel nacional como regional, se determinan las metas de habilitación, las que deben ser acompañadas por la priorización de recursos presupuestarios y humanos, finalmente, debe ser incluido en la programación operativa anual de los respectivos servicios.

---

48. Al momento de la puesta en marcha del Plan Ganadero (marzo, 2004) no existía ningún predio PABCO de la AFC y sólo 17 de productores medianos y/o grandes.

***Ajustes instrumentos de fomento:*** un aspecto clave en la operativización de los planes de acción y el consecuente cumplimiento de metas, es el proceso de ajuste de instrumentos, que en origen, han sido diseñados para cumplir con objetivos propios de cada institución y que hoy son requeridos para cumplir con objetivos supra institucionales. En principio, se ha optado por evitar el desarrollo de nuevos instrumentos, ya que ello siempre presenta una etapa de puesta en marcha, ajuste y aprendizaje que provoca una caída de cobertura y ejecución, por lo que se ha privilegiado la adecuación de los instrumentos disponibles. En este sentido, por el lado de INDAP se cuenta con un conjunto de instrumentos de fomento productivo, que siendo de carácter genérico permiten apoyar a través de subsidios de tipo no reembolsables y reembolsables, inversiones en infraestructura y equipamiento, asesorías técnicas y capacitación<sup>49</sup>. A su vez, los instrumentos del SAG establecen necesidades en términos de infraestructura, equipamientos y gestión. A objeto de optimizar el uso de los recursos con el máximo de cobertura posible, se ha definido, en la lógica que la certificación es la piedra angular del desarrollo exportador, que los productores adscritos al Plan Ganadero tengan acceso a los instrumentos de subsidio no reembolsable de INDAP para cubrir estrictamente los requerimientos que se especifican en los documentos técnicos de PABCO. En este sentido, la oferta de instrumentos de fomento productivo ajustados a las necesidades PABCO es el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) para el caso de infraestructura y equipamiento y el Servicio de Asesorías Técnicas (SAT) para el caso de asesorías técnicas. Lo anterior, además, se ve complementado con acciones de capacitación tanto para los productores y los proveedores como para los profesionales y técnicos de los servicios respectivos.

***Focalización territorial y población objetivo:*** en términos territoriales se ha focalizado el trabajo entre las Regiones VII y la XI, las que, según el último Censo Agropecuario, concentran más del 80% de las existencias nacionales. Dentro de estas regiones, se ha focalizado la acción en 47 comunas con alta concentración animal y aptitud ganadera. A su vez, dentro de los territorios focalizados, se ha definido como población objetivo a productores con rebaños de hasta 50 cabezas, los que se distribuyen en más de 41.000 predios a lo largo de las regiones antes señaladas (Instituto Nacional de Estadísticas, INE / INDAP, 2005)<sup>50</sup>.

---

49. En el caso del Plan Ganadero se ha optado, en una primera fase, por la operación de instrumentos de financiamiento no reembolsable.

50. Salvo en el caso de la XI Región, donde el promedio de cabezas por productor perfil usuario de INDAP es superior, existiendo alrededor de 1.500 productores de la AFC.

## Fase de implementación

**Difusión:** una vez definidos los territorios, se inició un proceso de difusión y socialización del sistema de certificación de exportaciones, las acciones del Plan Ganadero y se promueve la inscripción en el programa de Trazabilidad Sanitaria del SAG. Para estos efectos, se han desarrollado cursos de formación de monitores los que, posteriormente, apoyan el proceso de difusión e inscripción en trazabilidad y selección de participantes en el proceso de habilitación PABCO.

**Selección usuarios habilitación PABCO:** a partir de la definición de población objetivo y para efectos de seleccionar a los participantes en el proceso de habilitación PABCO, se establecieron tres etapas:

- a) Definición de criterios mínimos de acceso (usuario de INDAP, ganadero, dotación mínima de vientres)<sup>51</sup> y selección (mayor cercanía a los estándares exigidos por PABCO).
- b) Invitación a talleres a los potenciales participantes, de acuerdo con opinión experta y aplicación de criterios mínimos de acceso y selección sobre el universo de inscritos en trazabilidad.
- c) Selección y firmar de una carta compromiso entre los participantes e INDAP para participar en el Plan.

**Diagnóstico y estructuración de la demanda:** una vez consolidado el grupo de productores comprometidos formalmente en el proceso de habilitación PABCO, se da inicio al proceso de identificación de necesidades para alcanzar los estándares exigidos por PABCO y su posterior valorización a fin de estructurar la demanda de recursos al sistema de financiamiento no reembolsable de INDAP, pasando por las siguientes fases:

- a) Identificación y valorización de las necesidades para cada productor seleccionado en relación con las exigencias PABCO (SAG, 2005), a través de la aplicación de instrumentos de diagnósticos y de medición sobre usuarios seleccionados (Ficha diagnóstica 2004 y Planilla Cálculo costos PABCO, 2005).
- b) Estructuración de la demanda hacia el sistema de programas de fomento de INDAP, apoyados centralmente en el Programa de Desarrollo de inversiones (PDI) para las demandas relativas a infraestructura y equipamiento y el Servicio de Asesorías Técnicas (SAT) para las necesidades de apoyo técnico profesional, además de acciones específicas de capacitación.

---

51. Se ha establecido que entorno a los 10 vientres se encuentra la dotación crítica que resiste los costos de incorporar PABCO a los sistemas de la AFC. En cualquier caso, la aplicación de este criterio debe considerar aspectos dinámicos en la asignación de recursos, capacidad de carga y soluciones asociativas; es decir, la selección de la usuarios debería concentrarse en el estrato de 10 a 50 cabezas definidos en el población objetivo.

c) Procesamiento de las demandas a través de la evaluación de las solicitudes y la posterior asignación de los recursos.

**Implementación de soluciones:** corresponde a la puesta en marcha de los proyectos de inversión, equipamiento y asesorías una vez que son adjudicados por INDAP a los productores. Considera los siguientes aspectos:

- Ejecución de proyectos de inversión, a través de la aplicación de soluciones técnicas y/o tecnológicas
- Ejecución de proyectos de asesorías, a través del apoyo en el manejo y uso de registros PABCO, la implementación de los manejos prediales y procedimientos de gestión establecidos en PABCO y realización de chequeos previos, equivalente a los que realiza oficialmente el SAG, a fin de evaluar los avances y de disminuir al mínimo los rechazos al presentar oficialmente los antecedentes al SAG.
- Preparación de antecedentes de postulación para ser ingresados al SAG

**Formalización solicitud ingreso PABCO:** una vez superado el pre-chequeo, se ingresan las carpetas al SAG y éste formaliza la visita oficial, el convenio y emite la resolución respectiva.

#### 5.4. Metas

Las metas del Plan Ganadero han sido definidas en función de las definiciones estratégicas y consideran el número de predios habilitados según el estándar exigido por el SAG a través de PABCO. Para estos efectos, se concordó un sistema de metas acumulables con una proyección 2004/10, periodo en el cual se pretende alcanzar un umbral del orden de los 12.000 a los 14.000 predios de pequeña agricultura en el estándar de certificación de exportaciones. Esta meta representa aproximadamente entre un 70% y un 80% del universo de pequeños productores definidos como población objetivo y que controlan entre 10 y 50 animales, lo que los convierte para el proyecto en el segmento de mayor vocación ganadera y susceptible de apropiarse rápida y exitosamente de las oportunidades de desarrollo que ofrece el proceso exportador.

Durante 2005, además INDAP se impuso metas del orden de 25.000 predios de la AFC incorporados al Programa de Trazabilidad sanitaria durante el primer año de entrada en vigencia de éste. A partir de 2006, se incluirá, a través de bases en todos los instrumentos operados por INDAP, la exigencia de inscripción en el Programa de Trazabilidad para los productores que posean ganado,

independiente de la dotación que controlen. Con ello se espera llegar a un número aproximado de 70.000 predios<sup>52</sup> inscritos antes de enero de 2009<sup>53</sup>.

## 5.5. Costos y fuentes de financiamiento

### Costos totales 2004/05

En relación con el presupuesto total que el Plan involucra, a la fecha se han destinado \$ 4.682.559.198 (US\$ 9.100.000). De este total, el 68% de los recursos se dirige a la implementación de soluciones prediales en términos de infraestructura, equipamientos y asesorías técnicas; el 15%, al desarrollo de capacidades y de alianzas productivas; el 16%, a apoyar programas de I&D y transferencia de tecnología y el 2% corresponde a soporte administrativo del Programa. En relación con el costo por usuario, en promedio se destinaron \$1.535.265 (US\$ 2.986) entre 3.050 productores

### Fuentes de financiamiento

Aún cuando los costos de implementación del Plan Ganadero, por las razones antes expuestas, son absorbidos por el sistema de subsidios de fomento para la AFC operado desde INDAP, éstos han sido clasificados según su naturaleza en:

**Costos Privados:** relativos a la implementación de soluciones prediales adecuadas a los estándares PABCO y que, por la naturaleza de los productores de la AFC, son susceptibles de ser apoyados a través de instrumentos de fomento de INDAP. Estos costos PABCO se dividen en tres tipos:

**Inversiones:** se refiere a los costos en que se debe incurrir, ya sea para reparar la infraestructura existente o para construirla completamente. Entre ellos, por ejemplo, se consideran los cercos perimetrales, corral, manga, brete y unidad de frío.

**Variables:** se refiere a costos que están directamente relacionados con el número de animales, ya sea en la cantidad necesaria o en su costo. Por ejemplo, dispositivo de identificación (dispositivo de identificación individual), basureros, botiquín, set de registros, visitas veterinarias (acreditado y asesor), tarifa certificación SAG y diagnósticos de brucelosis y tuberculosis.

---

52. Correspondientes al universo de predios de la AFC que maneja ganado bovino en el estrato de 1 a 50 cabezas entre las Regiones VII y XI.

53. Momento cuando la inscripción en el Programa de Trazabilidad Sanitaria pasa a ser obligatoria para todos los productores.

**Fijos:** en este caso, el único costo fijo es el letrero oficial de identificación como plantel PABCO.

De acuerdo con la evidencia recopilada en más de 700 casos durante 2004, se estableció que el costo promedio de habilitación PABCO para pequeños productores crianceros es del orden de \$ 1.853.805 (US\$ 3.600). De este total, el productor aporta, por lo menos, el 20%, es decir, \$370.761, siendo el resto aporte de INDAP a través de financiamiento no reembolsable.

### Costos públicos

Entre ellos se identifican los relativos al desarrollo de acciones de difusión, capacitación, formación, generación de información, seguimiento y evaluación, que por su carácter de bien público no pueden ser atribuidas a un productor en particular, pero sin ellas no es posible avanzar en el proceso.

## 5.6. Resultados 2005

### Proceso de habilitación de predios a estándares PABCO

Se ha focalizado la acción en 5 regiones (VII a XI) y 57 comunas, incluidos más de 2.600 productores. Se han transferido al SAG 2.426 solicitudes de ingreso al sistema PABCO, correspondiente a otros tantos productores que entre las Regiones VII y XI han concluido exitosamente su proceso de habilitación PABCO a través del Plan Ganadero. Los animales involucrados en el total de predios habilitados son cerca de 130.000 cabezas: 35.000, terneros(as) y 87.000 a vientres.

**Tabla 28**  
**Resultados 2005 metas acumuladas 2004/5**

PABCO aprobados por SAG a diciembre de 2005					Predios en habilitación	
Región	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Total Aprobado	PABCO en trámite, dic./05	Por ingresar a trámite PABCO (*)
VII	41	178	0	219	0	0
VIII	38	5	0	43	157	2
IX	189	13	143	345	0	6
X	67	358	37	462	942	162
XI	154	13	0	167	91	42
Total	489	567	180	1.236	1.190	212
%	40	46	15	2.426		
				2.638		

## **6. ESTRATEGIA DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA BASE PRODUCTIVA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA: SISTEMA DE INCENTIVOS PARA LA RECUPERACIÓN DE SUELOS DEGRADADOS Y PROGRAMA DE RIEGO**

El mejoramiento de los recursos productivos de los pequeños agricultores es uno de los pilares de la estrategia de fomento del Estado de Chile, implementada a través de INDAP, entendiendo que éste es uno de los factores que permiten transformar las condiciones y aptitudes productivas de la actividad agropecuaria, preparándolas para una mayor exigencia en términos de rendimientos, volúmenes y calidad de la producción. El desarrollo de técnicas para el aprovechamiento de los recursos hídricos disponibles y la corrección de los suelos para elevar su potencial productivo resultan ser acciones fundamentales para establecer condiciones de equidad y sostenibilidad en la agricultura.

En este sentido, el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados y el Programa de Riego son considerados instrumentos clave para asegurar las condiciones básicas de una producción competitiva en cualquiera de los rubros a desarrollar.

### **6.1. Sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados (SIRSD)<sup>54</sup>**

Es un programa que contribuye a la conservación y sustentabilidad del recurso suelo como parte del proceso productivo. Se orienta a revertir la situación de erosión y degradación de los suelos, que afecta a más del 62% del territorio nacional, lo cual, de acuerdo con los antecedentes disponibles, corresponde a una superficie de 4,2 millones de hectáreas.

El Sistema de Incentivos, establecido en el D.F.L. N° 235 de 1999, tiene como propósito detener o revertir los procesos de erosión de los suelos, la pérdida sostenida de fósforo y la acidificación progresiva de los mismos, producto del uso intensivo o de la aplicación de tecnologías inapropiadas de explotación.

El sistema consta de 5 programas o componentes, con incentivos (subsidios) que fluctúan entre el 50% y el 80% de los costos netos de las labores, de acuerdo con los valores determinados en una Tabla Anual de Costos establecida para cada Región. Los subprogramas son los siguientes:

---

54. Fuente: Ministerio de Agricultura.

- a) Fertilización fosfatada
- b) Enmiendas calcáreas
- c) Praderas
- d) Conservación de suelos
- e) Rehabilitación de suelos

### **Origen del Programa**

En marzo de 1995, a través del Ministerio de Agricultura, el Gobierno determinó aplicar 48 medidas para apoyar el proceso de transformación de la agricultura y asignó al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) la tarea de generar instrumentos legales y técnicos, con el fin de administrar recursos presupuestarios para incentivar e impulsar el desarrollo ganadero del país.

A partir de lo anterior, en 1997, surgió el Programa para la Recuperación de Suelos Degradados, que abarca todas las regiones del país, inspirado en principios universales de conservación y sustentabilidad aplicables al recurso suelo como:

- el empleo de prácticas de fertilización fosfatada para la corrección basal de suelos deficitarios;
- la aplicación de enmiendas calcáreas para suelos con problemas de toxicidad por saturación de aluminio, o bien, la reducción del grado de acidez del suelo (en ambos casos deben determinarse por un diagnóstico técnico de requerimientos);
- el incentivo al mantenimiento de una cobertura vegetal mediante el establecimiento y/o regeneración de praderas y siembras de cultivos;
- la reducción de las alteraciones mecánicas en el suelo;
- la reducción de fenómenos degradativos y de erosión de los suelos.

Como instrumento de fomento moderno, el SIRSD ha sido diseñado para ser perfectible en el tiempo, de modo de constituir una herramienta efectiva y eficiente para atender las necesidades y otorgar respuesta a la problemática que actualmente exhiben las tierras de menor condición productiva o degradadas. Ello, a través de los Programas específicos señalados anteriormente (fertilización fosfatada, enmiendas calcáreas, regeneración y siembra de praderas, conservación de suelos, rehabilitación de suelos y, mejoramiento y conservación de suelos mediante rotación de cultivos); todos integrados en un plan de manejo, suscrito por el usuario y un operador (profesional

privado) debidamente acreditado ante INDAP, como medio para contribuir a fortalecer la gestión productiva del cliente.

## **Operatoria**

La coordinación del Sistema corresponde al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), al INDAP y a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura. En los dos primeros recae la responsabilidad de administrarlo, lo cual implica efectuar las labores de:

- difusión e información a los usuarios,
- preasignación de los incentivos,
- administración de los recursos y
- fiscalización y tramitación del pago de incentivos del Sistema.

Estas actividades se asumen a través de cada una de las Regiones y Sectores de atención distribuidas en el país.

El Sistema bonificará, por un lapso de diez años, un porcentaje de los costos netos, determinados en la tabla anual de costos, de las prácticas de manejo y de recuperación de suelos tales como: la fertilización fosfatada de corrección, la adición de enmiendas calcáreas, la limpieza, nivelación y habilitación de suelos, la recuperación y el establecimiento de cubiertas vegetales permanentes, la exclusión de uso de áreas de protección, la estabilización de suelos, la regulación de cauces, el control de la salinidad y de los procesos de desertificación de suelos, la rotación de cultivos u otras que persigan el mismo objetivo (Art. 1° del Reglamento -D.S. 202 y sus modificaciones posteriores).

## **Resultados**

Entre 2000 y 2005, se han recuperado para la agricultura casi 600 mil hectáreas de suelos degradados, interviniendo más de 110 mil hectáreas cada año. Las prácticas de conservación se han ido encareciendo, por ello, para mantener el ritmo de intervención, el presupuesto invertido en el Programa entre 2000 y 2005 ha llegado a \$75.000 millones (US\$ 146.000.000).

Sólo durante el año 2005 se recuperaron 116.358 hectáreas. El presupuesto ejecutado ascendió a \$13.427 millones<sup>55</sup> (US\$ 26.000.000).

---

55. Balance de Gestión Integral, año 2005. División de Control de Gestión.

**Tabla 29**  
**Recuperación de Suelos Degradados. Superficie, clientes/as y monto incentivo a nivel nacional.**  
**Periodo 2000 - 2005 (en miles de pesos año 2004)**

Años	N° ha	N° de clientes	Monto M\$ incentivo
2000	123.675	38.686	10.819.179
2001	117.271	39.255	12.149.432
2002	122.840	38.959	12.559.874
2003	114.146	35.320	12.669.528
2004	115.427	34.629	13.144.298
2005	116.358	31.628	13.427.000
Total	709.717	-----	74.769.310

Fuentes: INDAP en Cifras periodo 2000 - 2004 y Balance de Gestión Integral 2005. División de Control de Gestión.

De acuerdo con una reciente evaluación de impacto realizada al Programa<sup>56</sup>, en términos de la rentabilidad que éste ha generado, es posible decir que presenta altos niveles. Desde el punto de vista institucional, sin considerar el aporte del beneficiario, el INDAP genera \$4,6 pesos por cada \$ invertido en el Programa y cada \$ invertido por el beneficiario, reporta \$7,2 de rentabilidad.

En relación con las características de la acción del Programa y de sus usuarios, se observa que la mayor concentración de superficie intervenida se encuentra en el sur del país, en la IX Región de la Araucanía y la X Región de Los Lagos, con un 75%. En relación con el tamaño de los predios de los pequeños productores usuarios del programa, el 82% posee menos de 60 hectáreas, resaltando el hecho de que un 24% posee predios menores a 10 hectáreas. Respecto a la inserción del Programa en la política institucional, éste se articula con otros instrumentos de la institución como una forma de potenciar la acción de los servicios de asesoría técnica y financiera. Dado que el Programa entrega un subsidio que cubre parte de los costos de la actividad a desarrollar, el cofinanciamiento proviene, en su mayoría, de los propios usuarios. El aporte privado (es decir, de los usuarios) es similar al público (subsidio).

En cuanto a impactos de la acción de algunos de los 5 subprogramas que componen el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados, se aprecia, en el caso del subprograma de regeneración de praderas, un mejoramiento de praderas 2 veces superior a aquellos que no aplican el subprograma en sus predios y un número de animales y de litros de leche por vaca al año, superior en un 67% y un 25% respectivamente, en relación con productores que no utilizan el subprograma.

56. Estudio del impacto del sistema de incentivos de suelos degradados, EMG Consultores, abril de 2002.

## 6.2. Programa de Riego

El Programa se inició el año 1991 mediante un convenio INDAP-FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), fecha desde la cual ha sufrido modificaciones hasta su rediseño final que tuvo lugar el año 2003. El Programa de Riego que se extiende hasta el año 2003, poseía dos componentes (Riego individual y riego asociativo); por su parte, el rediseño del año 2003 convierte al Programa de riego individual en uno de los tres servicios del Programa de Desarrollo de Inversiones o PDI (bonificación en Riego, Agrícola y Pecuaria), manteniendo, sin embargo, el Programa de riego asociativo con su diseño original. El Programa busca promover la realización de inversiones a nivel predial y extrapredial, destinadas a mejorar la capacidad productiva del recurso suelo y hacer más eficiente el uso del recurso hídrico. Para esto, INDAP apoya la realización de este tipo de inversiones a través de la entrega a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) de incentivos económicos no reembolsables para el financiamiento parcial de dichas inversiones. Este incentivo puede ser usado para la construcción de nuevas obras de riego y drenaje; preparación, mejoramiento o ampliación de obras de riego y drenaje existentes; instalación de sistemas de riego tecnificado y reposición de equipos o insumos de riego.

El diseño del Programa estipula en todos los casos, salvo excepciones predefinidas, un aporte propio de los beneficiarios, cuyo monto se incrementó a partir del año 2003 en respuesta a un cambio normativo, aumentando de un 25% a una participación total del 32%. A partir de 2005, se vuelve a cambiar la norma pero en sentido contrario, es decir, se disminuye el aporte propio exigido a los beneficiarios a un 10% para el caso de Riego asociativo y 25% para Riego individual.

El Programa cuenta con dos componentes:

***PDI Riego individual:*** este componente se expresa en un conjunto de actividades destinadas a generar proyectos de riego intraprediales económicamente rentables, lo que incluye la formulación y evaluación del proyecto, la entrega material de los recursos monetarios a los agricultores beneficiarios, la supervisión de la ejecución de la inversión y la recepción de las obras de riego terminadas.

***Riego asociativo:*** este componente se orienta a la generación de obras de riego asociativas de tipo extrapredial, o mixtas (estas últimas se refieren a aquéllas que incluyen adicionalmente obras intraprediales) y está dirigido a productores agrícolas organizados, ya sea, en organizaciones económicas de carácter productivo y/o en organizaciones de regantes, así como a grupos de pequeños productores con una problemática de riego común y que postulan en forma asociativa.

Estructura y diseño del programa: el Programa presenta una estructura nueva que responde a una lógica distinta de intervención, donde se privilegia el concepto de integralidad de desarrollo, ya que la experiencia en proyectos de riego enseña que el impacto productivo de éstos se potencia cuando se realizan inversiones complementarias. El rediseño del Programa de riego individual incorporó, además, la evaluación económica con rentabilidad positiva como requisito fundamental para la asignación del incentivo, lo que se evalúa como una medida positiva, pues tiende a superar una deficiencia tradicional de este tipo de programas como es la falta de conceptualización de un "negocio viable", lo que frustra el logro de los resultados buscados.

La modalidad organizativa del riego individual ligada al PDI optimiza el uso de recursos, especialmente el recurso humano, y facilita la integración del Programa de Riego con otros programas del INDAP, potenciando su eficacia. En este marco, la figura de los "Ejecutivos Integrales" (Funcionarios de INDAP que atienden las demandas del agricultor) es destacable, ya que integran a nivel territorial local (Agencias de Área) la diversidad de productos institucionales, otorgándole así consistencia operativa a la estructura organizacional con el enfoque de integralidad del PDI, vigente desde el año 2004.

**Tabla 30**  
**Riego: obras, clientes/as, superficie e incentivo económico vía financiamiento directo.**  
**Periodo 2000 - 2005**  
**(cifras en miles de pesos 2004)**

Años	Nº de obras terminadas	Nº de clientes	Nº ha equivalentes	Monto M\$ incentivo
2000	2.713	7.761	9.841	5.189.276
2001	2.115	11.047	13.543	4.969.413
2002	2.041	10.568	12.595	4.469.809
2003	1.528	6.535	8.501	3.739.655
2004 <sup>57</sup>	1.887	7.894	8.453	3.082.578
2005	1.627	7.054	8.480	3.290.173
Total	11.911	50.859	61.412	24.740.904

Fuentes: Sistema de Información para la Gestión, Libros de metas e Informes Compromiso con la Agricultura.

57. Año 2004 incluye PDI componente riego individual y riego asociativo.

## 7. DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS Y EMPRESARIALES

Bajo esta denominación se sitúan los programas de asistencia técnica y desarrollo empresarial ofrecidos por INDAP a la pequeña agricultura.

### 7.1. Antecedentes de la transferencia tecnológica a la pequeña agricultura en Chile<sup>58</sup>

En relación con la transferencia tecnológica, la experiencia chilena e institucional puede dividirse, por lo menos, en cinco períodos:

**Período 1978 - 1983:** en donde fue implementada la externalización y liberalización del sistema de extensión. El modelo se operativizó a través del Programa de Asistencia Técnica Empresarial para medianos y pequeños agricultores. El rol del Estado se limitó a la entrega de un subsidio individual de US 320 por agricultor. El subsidio permitía a cada agricultor contratar directamente la Asistencia Técnica de un profesional independiente. Se llegó a tener una cobertura de 13.500 agricultores. Este Programa fracasó y se le dio término por falta de un mercado de Consultores de Asistencia Técnica de alta calidad y por falta de regulación y supervisión del Estado.

**Período 1983-1990:** El sistema de extensión es rigidizado y estandarizado. De este modo, el modelo se operativizó a través del Programa de Transferencia Tecnológica (PTT). El Estado, a través de INDAP, contrataba mediante licitación pública a los consultores que entregaban el servicio. Fue extraordinariamente regulado por el Estado, se definieron los métodos de extensión, el tipo y frecuencia de actividades; la composición de los equipos técnicos; la proporción técnico agricultor y la modulación de las Unidades Operativas. Este modelo de transferencia tecnológica se centró en una Asistencia Técnica a la producción primaria general, ésta era uniforme para todo el país, siendo además, un Programa intensivo de visitas al predio (15 a 20 por año). La cobertura alcanzó a 33.000 productores a un costo subsidiado de \$200.542 (US\$ 390) cada uno. Se evaluaban las actividades y los procedimientos por sobre los resultados.

**Período 1990 - 1997.** Se flexibiliza y diferencia el Programa de Transferencia Tecnológica (PTT). Durante este período se incorporaron nuevas metodologías para reconocer y responder a la diversidad de situaciones productivas existentes. Además, se flexibiliza su operación y se amplía la atención a aspectos de gestión predial. Se incorpora el concepto de proyecto (Plan de Mediano Plazo) para vincular las acciones tecnológicas con otros servicios de la institución como la asistencia financiera. En el período, se establecen nexos con el Sistema de Investigación Agrícola y se

---

58. Información proveniente de la División de Fomento de INDAP.

comienza a evaluar el trabajo de los consultores por resultados. La cobertura llegó a 50.000 productores, con un costo subsidiado de \$175.000 (US\$340) por agricultor.

**Período 1997-2001.** Se moderniza el Programa de Transferencia Tecnológica. El programa se transforma en un Servicio de Asesoría Agrícola integral y diversificado. El cambio consiste en el traspaso de un sistema de subsidios y servicios de asesoría ordenados por oferta a uno ordenado por demanda efectiva de los agricultores. Se incorporó la gestión asociativa y la organización como elementos estructurantes. La transformación realizada fomentó con gran fuerza, en la mayoría de los grupos de agricultores, procesos de Desarrollo Empresarial. Además, el servicio contemplaba los escenarios de la economía globalizada y de los acuerdos comerciales suscritos por nuestro país. La intervención se alineó con las señales de los mercados y sus exigencias. El Servicio se ordenó por resultados evaluables y con plazos acotados.

En el período, se incorporó el uso de una amplia gama de tecnologías duras y blandas integradas en combinaciones variables; fue reforzado el desarrollo de capacidades de los Consultores, con el fin de asegurar un servicio de alta calidad; se incorporó el desarrollo del capital social y la contraloría social y se estableció un Sistema de Seguimiento Técnico y Evaluación.

La cobertura llegó a 56.000 productores, con un costo subsidiado de \$227.000 (US\$ 440) por agricultor.

## **7.2. Servicio de Asesoría Técnica (2001 - 2005)**

La inserción de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en la economía global conlleva nuevos desafíos tanto a nivel de las empresas familiares como de las asociativas. Para apoyar a la AFC a enfrentar esos desafíos, INDAP ha venido adecuando de manera sostenida sus servicios. Los ajustes realizados han apuntado al desarrollo de capacidades, habilidades y competencias empresariales de los pequeños agricultores; al desarrollo de la asociatividad empresarial; a la articulación con sectores públicos y privados y al mejoramiento tecnológico de procesos y productos.

Con el fin de dar cuenta de las especificidades de la población objetivo y de responder más eficazmente a sus necesidades, los servicios han sufrido importantes modificaciones. En este contexto, en 2001, se rediseñaron el Servicio de Asesoría Local (SAL), el Servicio de Asesoría a Proyectos (SAP) y el Servicio de Asesoría Especializada (SAE) y dieron origen al Servicio de Asesoría Predial (SAT Predial) y a los Servicios de Asesoría Empresarial (SAT Empresas y SAT Preempresa). Finalmente, el 2003, se refundieron en un único Servicio de Asesoría Técnica<sup>59</sup>.

---

59. Extraído del documento "INDAP en Cifras 2000 - 2004", División de Control de Gestión.

En el marco de la política de fomento productivo desarrollada durante los últimos cuatro años, el Servicio de Asesoría Técnica de INDAP presenta un enfoque estratégico que incorpora nuevos elementos de acción que mejoran su pertinencia y focalización. En ese contexto, de acuerdo con las bases generales del Servicio de Asesoría Técnica, INDAP facilita que los recursos de este programa se apliquen en los proyectos que más se ajusten a las Estrategias Agrícolas de los Gobiernos Regionales, a los requerimientos de inversión derivados de las exigencias de calidad para la producción agroalimentaria y otras que surjan en el marco de los programas institucionales del sector agrícola como el Programa Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas de INDAP, el Programa Ganadero y la Internacionalización del sector, y aquellas que surjan de las "Estrategias Regionales de Competitividad por Rubro" que INDAP pondrá a disposición progresivamente<sup>60</sup>.

El propósito del Servicio de Asesoría Técnica es contribuir, en conjunto con otros instrumentos, a mejorar la competitividad del negocio de los pequeños(as) productores(as) agrícolas, a través de la solución de problemas relevantes y/o el aprovechamiento de oportunidades que enfrenten.

Los tipos de apoyo son diversos, entre ellos se cuentan:

Producción Agrícola	Producción Pecuaria	Tecnología de Post - Producción
Agroindustria y Tecnología	Turismo Rural	Gestión Estratégica
de Alimentos		
Gestión Empresarial	Gestión de Calidad	Gestión Ambiental
Servicios	Etnias	Género

### 7.3. Resultados<sup>61</sup>

A través del Servicio de Asesoría Técnica, durante el año 2005 se atendieron a 23.688 agricultores, de los cuales, 17.675 correspondieron a clientes individuales y 6.013, a socios de 307 empresas asociativas campesinas. Respecto del año 2004, se incrementó la cobertura en un 5,5%.

En coherencia con la Política Ministerial de apoyo a los rubros exportables, este Servicio se focalizó en aquellos proyectos asociados a Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Plan Ganadero, posibilitando la habilitación de los predios de acuerdo a requerimientos de los mercados de destino de los productos. A través de este Servicio se atendieron a 2.849 clientes asociados a programas BPA y 2.578 clientes incorporados al Plan Ganadero.

---

60. Bases Generales Servicio de Asesoría Técnica 2005.

61. Balance de Gestión Integral 2005, División de Control de Gestión.

**Tabla 31**  
**Asesorías Técnicas: Modalidades Período 2000-2005**

Años	SAP	SAL	SAE	SAT Predial	SAT Preempresas	SAT Empresas	SAT	Total
2000	26.873	3.689	57	----	----	----	----	30.619
2001	2.782	----	----	27.637	375	162	----	30.956
2002	1.736	----	----	29.070	----	458	----	31.264
2003	----	----	----	----	----	----	18.380	18.380
2004	----	----	----	----	----	----	15.457	15.457
2005	----	----	----	----	----	----	17.675	17.675
Promedio anual de atenciónl	10.464	3.689	57	28.354	375	310	17.675	24.134

Fuente: Memorias Institucionales, Sistema de Información para la Gestión y Libros de metas.

**Tabla 31**  
**Asesorías Técnicas: Número de clientes/as por región .**  
**Período 2000 - 2005 (N°)**

Región	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I	177	216	217	201	85	108
II	119	167	167	115	148	78
III	164	230	193	57	64	66
IV	1.622	1.786	1.777	1.184	818	1.000
V	1.787	2.128	2.140	1.092	816	1.031
VI	2.402	2.583	2.688	1.274	1.899	2.039
VII	5.015	4.798	4.811	3.421	2.677	4.063
VIII	5.046	5.066	5.434	2.749	2.523	2.427
IX	3.812	3.369	3.330	1.579	1.244	1.142
X	8.179	8.108	8.056	5.440	4.546	4.597
XI	314	330	334	213	134	313
XII	162	163	162	103	22	27
R.M.	1.820	2.012	1.955	952	571	784
Total	30.619	30.956	31.264	18.380	15.547	17.675

Fuentes: Memorias Institucionales, Sistema de Información para la Gestión y Libros de metas.

#### **7.4. Centros de Gestión Empresarial<sup>62</sup>: un modelo de asesoría integral para la gestión de negocios en el campo**

Este Programa está diseñado para ir incorporando gradualmente técnicas y herramientas de control de gestión en empresas agropecuarias, a través de la implantación de un plan de empresarización.

En la actualidad, existen 12 Centros de Gestión en Chile, los cuales se encuentran ubicados entre las Regiones IV y X. Durante el año 2005, se atendieron 401 empresas, siendo 117 empresas asociativas campesinas (EAC) y 284 empresas individuales. Considerando el impacto que la atención tiene en los socios y proveedores de las empresas asociativas, el alcance del Programa Centros de Gestión, se estima en, aproximadamente, 6.000 agricultores (as).

Durante el año 2005, segundo año de operación de este Programa, un 71% de las empresas atendidas se encontraban en el Nivel 1, que representa el nivel más básico de desarrollo de herramientas de gestión; un 23%, en el Nivel 2, intermedio; y el 6% restante, en los niveles 3, 4 y 5, que son los niveles más avanzados. Esta situación entrega luces acerca del enorme desafío que representa para los Centros de Gestión continuar acompañando a las empresas usuarias en la incorporación de capacidades de gestión empresarial.

Una de las metas comprometidas para el año 2005 fue el incremento del número de empresas asociadas a los Centros de Gestión en un 50% respecto del año 2004, lo que representaba 84 nuevas empresas. A fines de 2005, se atendieron 229 nuevas empresas, cifra superior en 133% respecto de la cobertura 2004, de 172 empresas. El presupuesto utilizado por este Programa, durante el año 2005, ascendió a M\$ 626.402 (US\$ 1.220.0000).

### **8. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ESTRATEGIA DE INDAP: RESULTADOS ALCANZADOS**

De la misión y de los objetivos estratégicos se desprende que INDAP se orienta a apoyar la Agricultura Familiar Campesina, es decir a las unidades productivas explotadas familiarmente por pequeños productores y productoras agrícolas que viven y trabajan de la explotación de sus parcelas. Lo anterior implica que estas unidades de producción y consumo (en que parte de lo que producen se orienta al mercado y parte a la subsistencia de la familia) por lo general,

---

62. Información entregada por la División de Fomento de INDAP.

son trabajadas por toda la familia, donde hace de cabeza el hombre como jefe de explotación. La esposa y los hijos contribuyen con mano de obra especialmente en los momentos de más trabajo o en ciertas faenas específicas.

Los datos del último Censo Agropecuario (1997)<sup>63</sup> mostraron que, a nivel nacional, un 22% de las explotaciones agropecuarias estaban dirigidas por mujeres. Este antecedente es importante de considerar al hacer el análisis sobre participación de mujeres como usuarias de los programas de INDAP.

### **8.1. Tres etapas en el trabajo de INDAP con la mujer rural**

En la labor desarrollada por INDAP en el ámbito de la incorporación de la mujer campesina a los programas de fomento productivo, es posible identificar tres etapas:

*a) Primera:* Hasta el año 1989, mantuvo una visión tradicional en relación al rol de la mujer al interior de la familia campesina, centrando el apoyo institucional en sus roles reproductivos. Todas las acciones se enfocaban en esa perspectiva, desarrollando programas de capacitación fundamentalmente basados en la producción de la huerta para el autoconsumo. Además, los profesionales y técnicos colaboraban con las familias atendidas en vincularlos con las fuentes de subsidios estatales y con los mercados locales.

*b) Segunda:* Entre 1990 y 2001, el Instituto avanzó en identificar y reconocer la contribución económica de las mujeres a los sistemas de producción más allá del autoconsumo, como miembro de la unidad de producción familiar. Se inició un proceso de valoración del rol económico de la mujer pequeña productora en los sistemas productivos campesinos. Se empezó a reconocer la falta de equidad entre los géneros, en cuanto al acceso y control de los recursos necesarios para la realización de las actividades agrícolas. Se realizaron diagnósticos y propuestas sobre el trabajo con la mujer rural, así como también acciones de capacitación o sensibilización a los/las funcionarios. En 1993, se modifica la ley que rige a INDAP, incorporando entre los beneficiarios de la institución a las personas que integran las familias de éstos, con lo que queda comprendida la juventud y la mujer rural. Se establecen alianzas con diversos actores, entre ellos SERNAM, PRODEMU y organismos internacionales como IICA y FAO. INDAP fijó una política institucional sobre el tema donde plasmó el compromiso con las mujeres rurales.

---

63. INDAP y SERNAM: "Género y Agricultura en Chile: análisis estadístico, VI Censo Nacional Agropecuario", Santiago, Chile, 1997.

En esos primeros años, no existían estadísticas en forma sistemática sobre cuántas mujeres participaban en los programas de INDAP. En 1990 se efectuó un estudio realizado en base a una muestra<sup>64</sup>, determinándose que un 7.9% de los/las beneficiarios/as del Programa de Transferencia Tecnológica, eran mujeres. En el Programa de Transferencia Tecnológica Básico, orientado a los usuarios con menores recursos, un 14% de explotaciones estaba en manos de mujeres.

En materia de Créditos a mujeres pequeñas productoras, los primeros datos de los que se dispone, en 1992, señalan que el 12.8% de las operaciones de crédito (no de las usuarias) fueron realizadas por mujeres y 9.3% del total de las colocaciones estuvo en manos de las pequeñas productoras.

*c) Tercera:* A partir del año 2002, se puede señalar que, siguiendo los lineamientos del Gobierno, se inicia la incorporación del enfoque de género en la institución, al instalar esta temática formalmente en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Herramienta de Gestión transversal en todos los Servicios Públicos e Instituciones del Estado de Chile.

El diagnóstico inicial constató que ninguno de los instrumentos y programas de INDAP en esa fecha tenía en su formulación objetivos de equidad de género explícitamente declarados. Más bien, había una lógica o enfoque de neutralidad donde no se consideraba el sexo de los usuarios. A partir de 2002, INDAP definió objetivos de equidad orientados a transversalizar el enfoque de género en los instrumentos, programas y sistemas de información diseñados para sus clientes y clientas, lo que permitió, desde esa fecha, contar con información desagregada por sexo en la mayoría de los instrumentos.

### 8.3. Principales logros y avances

A continuación, se entregan algunos datos relevantes sobre participación de hombres y mujeres en los instrumentos de INDAP para el año 2004<sup>65</sup>. En general, se observa que estas cifras duplican y hasta triplican la participación de mujeres en la década anterior. Sin embargo, en todos ellos se constata que aún existe una brecha entre hombres y mujeres, las mujeres siempre reciben en promedio servicios de menor monto.

---

64. INDAP y SERNAM: “Género y Agricultura en Chile: análisis estadístico, VI Censo Nacional Agropecuario”, Santiago, Chile, 1997.

65. Más antecedentes en la publicación “Análisis de la participación de los/las clientes en los instrumentos de INDAP, con enfoque de Género”, INDAP, diciembre de 2005, en la que se revisan todas las estadísticas por sexo y con información regional.

***Servicios Desarrollo de Capacidades Productivas (campesinos de mayores recursos productivos):*** la participación de las mujeres alcanza a 23% de los/as usuarios/as y un 19% de los recursos de esta asignación presupuestaria, fueron adjudicados a mujeres. Como referencia, se puede señalar que en 1990 la participación de las mujeres fue de un 7,9% en este segmento campesino.

***Incentivo al mejoramiento y Desarrollo de las Inversiones<sup>66</sup>:*** En el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) componente agrícola, las clientas mujeres atendidas fueron un 41%; en su componente pecuario, un 23%; y en su componente de riego, un 28%. Un 27% de los recursos, es decir \$ 2.042 millones (US\$ 3.970.000) de un total de 7.688 millones (US\$ 14.950.000) fueron entregados a mujeres.

***Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados:*** las clientas mujeres fueron un 24% del total y accedieron al 21% de los recursos del Programa (8.465 mujeres recibieron \$ 2.506 millones (US\$ 4.880.000) de un total de \$ 11.982 millones (US\$ 23.300.000).

***Servicios de Fomento para Segmentos y Territorios Especiales (campesinos de menores recursos productivos):*** El Programa más masivo en esta asignación presupuestaria es el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), donde el 40% de los clientes fueron mujeres. En el caso del Convenio INDAP PRODEMU, el 100% fueron mujeres. Como referencia, se puede comparar con la participación en un programa de asistencia técnica de 1990 para ese segmento de campesinos donde el 14% eran mujeres. Un 45% de los recursos, es decir \$ 2.418 millones (US\$ 4.700.000) de un total de \$5.432 millones (US\$ 10.560.000) fueron orientados a mujeres.

***Préstamos o créditos:*** El 20% de los clientes fueron mujeres, siendo más altos los porcentajes en la línea de crédito de Largo Plazo.(26% de los clientes versus 18% en el Corto Plazo). Un 16% de las colocaciones de créditos, es decir \$ 4.979 millones (US\$ 9.680.000) de un total de \$30.890 millones (US\$ 60.000.000) fueron destinados a mujeres. Como referencia, se puede citar que en 1992, el 12,8% de los clientes y el 9,3% de la cartera estaba en manos de mujeres pequeñas productoras.

Los datos confirman que aún existen brechas o inequidades que ameritan continuar con los esfuerzos para avanzar en la materia. Las principales dificultades se producen en la etapa de implementación y difusión de los instrumentos; sin embargo, la difusión afecta a hombres y mujeres.

---

66. No se cuenta con el dato de los recursos por sexo, según inversión pecuaria, ganadera y de riego.

Estos avances corresponden a una acción sistemática de al menos una década, donde la intervención de INDAP ha tenido como consecuencia:

- Una visibilización de hombres y mujeres como potenciales clientes de los productos institucionales;
- Se han identificado barreras que se les presentan especialmente a las mujeres para acceder y participar, asociadas a cuestiones culturales;
- Se han definido medidas para remover esos obstáculos y se ha contribuido a generar autonomía;
- Empoderamiento en las mujeres, y especialmente a reforzar su rol de representación en diferentes instancias de poder.

En sectores de la agricultura campesina en Chile, aún no existe equidad de género. La mujer sigue estando en condiciones desmejoradas a pesar de los esfuerzos realizados.

Al analizar los datos de participación de mujeres en los productos, se debe considerar lo que se señaló anteriormente, en el sentido que la Agricultura Familiar Campesina, siendo diversa, funciona como una unidad de producción y de consumo donde, en general, sus miembros trabajan en el predio, siendo habitualmente un hombre, el Jefe de la explotación y su cónyuge, hijos u otros familiares quienes colaboran con el trabajo, denominándose, en el lenguaje del Censo, como "familiares no remunerados". Por lo tanto, la mujer tradicionalmente ha participado en el trabajo de la explotación, pero ella, además de mantenerse invisible, no ha sido tradicionalmente la representante ante INDAP, situación que se ha ido modificando lentamente. Este es el rol principal de las mujeres en la agricultura por cuenta propia, destacado por las estadísticas.

Diversos estudios<sup>67</sup> muestran que la mujer campesina chilena, por lo general combina diferentes actividades. En forma sintética se puede distinguir las siguientes:

- Colabora en la explotación familiar (la actividad señalada anteriormente, e identificada por el Censo de Población y Vivienda como "familiar no remunerado").
- Tiene su propia explotación y negocio agropecuario (generalmente en parte del predio)
- Se auto emplea a través de realizar micro emprendimientos no agrícolas.
- Vende su fuerza de trabajo en actividades agrícolas, generalmente en forma temporal.
- Vende su fuerza de trabajo en actividades no agrícolas.

---

67. El más reciente corresponde a la evaluación de impacto, realizada al programa INDAP-PRODEMU, en que se explicita cada uno de los roles asumido por las mujeres. Para mayores antecedentes ver: "Resultados de una evaluación de impacto y de satisfacción de usuarias del programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales, Convenio INDAP-PRODEMU". Santiago, Chile, agosto de 2005.

La acción de INDAP se enmarca principalmente en las dos primeras opciones y parte en la tercera, cuando se trata de actividades de turismo rural o de artesanías derivadas de materias primas del predio. INDAP no puede intervenir apoyando el rol de asalariada.

INDAP ha estado promoviendo que la mujer tiene calidad de pequeña productora agrícola y que ella puede tener un negocio diferente a la del cónyuge, y en esa calidad, ella es potencial beneficiaria de los diversos instrumentos. Pero esta situación, aún no es generalizada, ella continúa siendo parte de la unidad en que todos los miembros del hogar abordan en conjunto la explotación productiva. Las cifras de un 20% de clientas de crédito y de 23% de mujeres en el Servicio de Asesorías Técnicas son concordantes con los datos del último Censo Agropecuario. Sin embargo, en los programas orientados a sectores especiales se ha producido una mayor participación femenina, llegando al 45% aproximadamente de los clientes y de los recursos.

Entonces, se ha avanzado, fundamentalmente, visibilizando y apoyando a las mujeres en su rol de productoras, por lo tanto se ha contribuido a su incorporación en la esfera pública-económica. Sin embargo, con esto se han recargado de trabajo ya que, a nivel doméstico, se desconoce si se han producido profundos cambios en la redistribución de roles en el sentido de compartir las tareas domésticas con los demás miembros de sus hogares ignorándose si se han modificado las relaciones de género o de poder. INDAP no cuenta con instrumentos ni tiene las atribuciones para avanzar en estos aspectos, por lo que toma relevancia la estrategia de establecer alianzas, así como también el avanzar en incorporar metodologías de Género en la entrega de los servicios.

No obstante lo anterior, analizado este punto con mujeres usuarias entrevistadas<sup>68</sup> ellas manifestaron que sí han observado cambios en las relaciones de Género en su entorno, a partir de su nueva realidad de productoras, en que ellas han generado ingresos familiares. "El ingreso obtenido es un elemento clave para que estos cambios se produzcan, ya que sitúa a las mujeres en una mejor posición para negociar en los distintos ámbitos de la vida doméstica, existiendo consenso en que los cambios en las relaciones sociales de Género estarían logrando modificaciones en la medida en que ellas logran consolidar y demostrar que sus iniciativas productivas van en beneficio del ingreso y por ende de la calidad de vida familiar".

Queda pendiente entonces el avanzar en este desafío central que plantean las teorías de Género, es decir, colaborar a la equitativa distribución de las tareas productivas y reproductivas entre los integrantes, hombres y mujeres, de las familias campesinas usuarias de INDAP. Los cambios en esta materia significarían contribuir efectivamente a mejorar la calidad de vida de las y los distintos integrantes de las familias campesinas y a la democratización de la sociedad.

---

68. CEDEM: "Informe de evaluación: Percepción de las usuarias de INDAP respecto a las barreras para el acceso de los instrumentos", octubre de 2005.



# CAPÍTULO III

# **PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA, SEGÚN PROBABILIDAD DE ADOPCIÓN DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS**

**Estudio realizado a partir de información obtenida en el VI Censo Nacional Agropecuario<sup>69</sup>**

Las amplias diferencias socioproductivas entre los exponentes de la pequeña agricultura del país y los contrastes ambientales de los territorios en los que ésta se desarrolla constituyen un válido argumento para respaldar la aplicación de políticas diferenciadas tanto en el contexto social como en el geográfico.

Sin adoptar una posición o un enfoque analítico con sesgo determinista, la clasificación territorial, según índices comparativos, y la consecuente identificación y agregación de zonas homogéneas permiten sentar bases de información que pueden llegar a constituir útiles diagnósticos para la sustentación de programas, proyectos y políticas en el ámbito temático del ordenamiento del territorio.

---

69. Estudio realizado por los geógrafos Alfredo Apey Guzmán de ODEPA y Leonardo Muñoz Gómez de INDAP; ambos académicos del Departamento de Geografía de la Universidad de Chile. Se contó, además, con la permanente colaboración de José Ramírez Cabello en la elaboración de las bases de información y Alejandro Muñoz Quiroz, en las bases cartográficas.

## **Contexto, objetivos y metodología**

Como parte de los permanentes intentos orientados a utilizar la información disponible referente a los productores que dan vida a la actividad silvoagropecuaria nacional, este capítulo complementa las diversas caracterizaciones realizadas, considerando la última información censal disponible con cobertura nacional. De este modo, a partir de la clasificación de productores, -según la tipología de tamaño y el acceso a capital y tecnología realizada por ODEPA el 2000-, se presenta a continuación una propuesta de clasificación territorial de las comunas del país, de acuerdo con los niveles de probabilidad diferencial de adopción de innovaciones tecnológicas dentro de la actividad silvoagropecuaria.

De las múltiples variables que permiten expresar la estrecha relación existente entre potenciales de desarrollo e innovación tecnológico-productivo, por un lado, con el universo de campesinos, empresarios y otros agentes vinculados a la producción silvoagropecuaria nacional, por el otro, es ampliamente reconocido que la educación y la edad de quien toma las decisiones en cuanto a ¿qué, cómo y para quién producir?, destacan en forma nítida al momento de enfrentar con mayor o menor éxito procesos de adopción de innovaciones, pues son factores que inciden en los patrones conductuales y, por ende, dificultan o impiden la modernización del proceso productivo sectorial en concordancia con los desafíos de competitividad vigentes.

No es casual entonces que, además del respaldo teórico-conceptual que le otorgan a las variables mencionadas los estudios sobre desarrollo, los mayores contrastes observados entre los pequeños productores y los productores empresariales de mayor tamaño relativo en Chile, se encuentren en las fuertes diferencias en el nivel de educación formal alcanzado por ambos segmentos; argumento ya analizado en el primer capítulo. Estas diferencias también son significativas en la edad promedio de los productores de ambos segmentos. Inevitablemente, la avanzada edad relativa de quienes manejan la explotación refuerza su resistencia tanto al aprendizaje como a su adaptación ante el cambio, debido a la amenaza que esto implica para continuar manteniendo la sensación de control sobre su trabajo.

En otro ámbito, la estructura de la propiedad agrícola y su condición jurídica particular varían enormemente entre regiones y agentes productivos, lo que se manifiesta en la fragmentación de las explotaciones, en los patrones de uso del suelo y en el control que los productores ejercen sobre ella. En este sentido, un aspecto muy importante se refiere a la regularidad o irregularidad que presenta el dominio de la propiedad manejada por los productores. Inevitablemente, tener una propiedad con título de dominio no saneado restringe de manera significativa la posibilidad de que sus dueños puedan acceder a fuentes de financiamiento y créditos así como a diversos otros programas de apoyo, lo que dificulta seriamente invertir o solventar parte sustantiva de la actividad agrícola y también realizar inversiones para mejorar su vivienda, acceder al agua potable, a la

electrificación o a otros servicios complementarios. Nuevamente, en Chile es muy fácil observar las diferencias entre productores con o sin título de propiedad regularizado, desde el momento en que prácticamente un cuarto de la pequeña agricultura mantiene sus títulos en condición irregular; porcentaje que, sin embargo, no supera el 7,2% en las explotaciones de mayor tamaño.

Por los argumentos expuestos, este capítulo tiene como objetivo general presentar el ordenamiento jerárquico de las comunas del país que cuentan con actividad silvoagropecuaria, de acuerdo con su nivel de reacción potencial a los procesos de adopción de innovaciones tecnológicas en el corto plazo, tomando como variables centrales de análisis la edad, el nivel de educación formal alcanzado por los pequeños productores y la condición de tenencia observada en las explotaciones bajo su manejo.

Esta clasificación está dividida en dos componentes, los que si bien consideran prácticamente las mismas variables, la metodología utilizada para cada caso difiere de manera sustantiva. Los aspectos metodológicos se encuentran detallados en el anexo; mientras que los ámbitos de trabajo están orientados a la entrega de información acerca de los dos siguientes aspectos:

- Nivel de refracción, baja probabilidad o vulnerabilidad para la adopción de cambios tecnológico-productivos, en consideración a los mayores valores promedios relativos presentados por los pequeños productores en sus comunas en cuanto a mayor edad, bajo nivel cursado en la educación formal y alto porcentaje de explotaciones con sus títulos de dominio irregulares.
- Nivel de permeabilidad, factibilidad o probabilidad potencial comunal para acceder a la adopción de cambios tecnológico-productivo, en función a los altos promedios de pequeños productores con menor edad relativa, alto nivel de educación formal y técnico-profesional y a una alta proporción de explotaciones con sus títulos de dominio regulares. En este ordenamiento se ha incluido una variable complementaria de carácter productiva, cuya relevancia la define el número de pequeños productores con rendimientos superiores al promedio comunal en el desarrollo de cultivos anuales.

Además de la clasificación estadística comunal realizada para cada caso, se procedió a representar gráficamente los niveles alcanzados por cada comuna, según su posición en cada uno de los tres rangos de agrupamiento definidos según su desviación estándar. Este paso metodológico ha permitido no sólo visualizar la localización y el rango de cada unidad territorial, sino también identificar áreas homogéneas según la condición de refracción o permeabilidad a la adopción de innovaciones, como resultado de la agregación de comunas que presentaron igual nivel jerárquico en sus atributos. La situación de cada comuna se encuentra en un listado en el disco adjunto al texto. Como resultado de este proceso analítico, ha sido posible identificar con mayor claridad eventuales regiones homogéneas, cuyo propósito es contribuir a focalizar la aplicación de políticas públicas con un criterio de diferenciación socioespacial.

## 1. CLASIFICACIÓN TERRITORIAL, SEGÚN ÁREAS DIFERENCIALES DE MENOR APTITUD PARA LA ADOPCIÓN DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA POR PARTE DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA<sup>70</sup>

Como resultado del proceso estadístico de ponderación de las variables respectivas para cada una de las 298 comunas a lo largo del país, la cuarta parte de ellas ha quedado catalogada en el más alto nivel de dificultad para acceder a procesos de innovación. En efecto, como se observa en la Tabla 33, las 77 comunas que alcanzan el más alto rango de dificultad agrupan a casi el 28% de los pequeños productores, los que al ser desagregados según su acceso al capital y tecnología, representan a casi un cuarto de los empresariales (23,5%) y a poco más de un tercio de los catalogados en subsistencia (35%). A su vez, ambos estratos concentran el 27,9% de la superficie agrícola utilizada por los pequeños productores.

**Tabla 33**  
**Pequeños productores en las comunas clasificadas, según su nivel de dificultad para la innovación tecnológica**

Variables	Mayor	Media	Menor	Total general
Comunas: N° (%)	77 (25,8)	203 (68,2)	18 (6,0)	298 (100,0)
Subsistencia: N° prod. (%)	35.846 (35,0)	66.217 (64,6)	478 (0,4)	102.541 (100,0)
Pequeño empresarial: N° prod. (%)	41.221 (23,5)	132.086 (75,4)	1.849 (1,1)	175.156 (100,0)
Total pequeña agricultura: N° (%)	77.067 (27,8)	198.303 (71,4)	2.327 (0,8)	277.697 (100,0)

70. Los detalles metodológicos de la clasificación se encuentran en Muñoz, L., 2004. Vulnerabilidad Social de los Pequeños Productores Agrícolas según Localización Geográfica: Memoria para optar al título de Geógrafo. Departamento de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

**Tabla 34**  
**Superficie de las explotaciones, de la superficie utilizada**  
**y de rubros productivos de los pequeños productores en las comunas clasificadas,**  
**según su nivel de dificultad para la innovación tecnológica**

Variables	Mayor (ha)	%	Media (ha)	%	Menor (ha)	%	Total general
Cultivos anuales	104.920,0	(25,2)	310.202,1	(74,6)	753,9	(0,2)	415.875,9 (100,0)
Hortalizas	8.998,0	(15,8)	47.049,6	(82,6)	945,7	(1,7)	56.993,4 (100,0)
Viñas	11.317,0	(33,9)	22.092,3	(66,1)	12,7	(0,0)	33.422,0 (100,0)
Plantaciones frutales	11.246,1	(16,2)	57.492,8	(82,8)	717,6	(1,0)	69.456,4 (100,0)
Plantaciones forestales	118.314,2	(33,0)	235.108,6	(65,6)	4.907,4	(1,4)	358.330,2 (100,0)
Praderas naturales	716.303,0	29,3	1.579.873,5	(64,7)	145.436,9	(6,0)	2.441.613,4 (100,0)
Praderas mejoradas	55.675,1	17,5	252.222,1	(79,3)	10.085,2	(3,2)	317.982,5 (100,0)
Praderas sembradas	18.741,8	17,2	89.341,3	(82,1)	675,9	(0,6)	108.759,0 (100,0)
Barbechos	69.814,0	37,1	117.039,1	(62,2)	1.392,2	(0,7)	188.245,3 (100,0)
Superficie agrícola utilizada	1.113.932,9	27,9	2.707.331,1	(67,9)	164.927,2	(4,1)	3.986.191,2 (100,0)
Superficie explotaciones	2.749.515,8	29,8	5.884.778,8	(63,9)	579.721,1	(6,3)	9.214.015,7 (100,0)

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de información originada por ODEPA a partir del VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997

Por el contrario, tan sólo el 6% de las comunas y menos del 1% de los pequeños productores se ubican en el rango de bajo nivel de dificultad para la adopción de innovaciones, mientras que el segmento mayor tanto de comunas y productores como de superficie productiva se encuentra en el estrato de nivel intermedio de factibilidad para su eventual modernización. La Tabla 34 entrega la distribución de la superficie predial y uso del suelo al interior del grupo de comunas, según rango de probabilidad de adopción.

### Zonificación geográfica según áreas homogéneas con dificultades para la innovación

Un primer aspecto de fácil reconocimiento en la cartografía que se presenta (Mapas 2 al 6) es la predominancia de una dificultad media para la innovación en el conjunto de las comunas del país. También, es interesante destacar la asociación de comunas contiguas que poseen una alta refracción a la innovación, situación claramente destacable en las zonas siguientes:

**Sector occidental del semiárido de la Región de Coquimbo:** zona conformada por ocho comunas aledañas que ocupan el secano costero y el centro de la región, además de la más meridional de la Región del Aconcagua. La avanzada edad de sus productores, el bajo nivel de su educación así como el hecho de que sobre el 50% de sus explotaciones no tengan los títulos de propiedad regularizados, son los elementos que explican esta condición, en comunas que tradicionalmente han destacado entre las de mayor pobreza tanto urbana como rural.

**Sector del secano de la zona central:** la agrupación de trece comunas vecinas sobre la casi totalidad de los secanos costero e interior de la Región de O'Higgins y norte de la del Maule, aparece como una de las más nítidas zonas homogéneas con alto grado de dificultad para la innovación dentro del territorio nacional. Esta zona presenta gran escasez de recursos hídricos, suelos pobres en pendientes significativas y altos niveles de deforestación y erosión en sus laderas. Coincide con una de las áreas de mayor pobreza dentro del país. El alto porcentaje de propiedades con títulos no regularizados es la variable con mayor grado de incidencia en el elevado nivel de dificultad para la adopción de innovaciones tecnológicas.

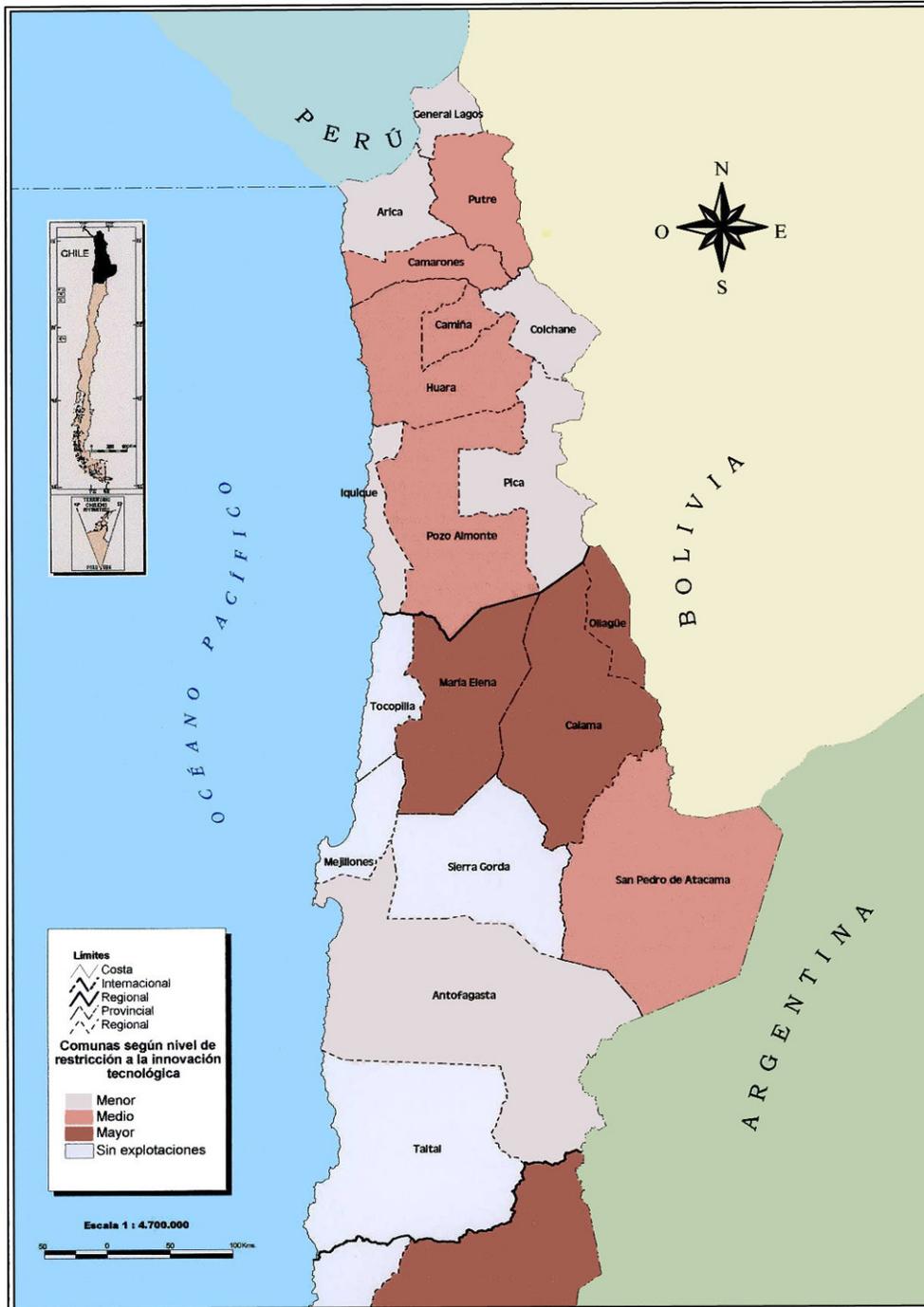
**Secano, precordillera y cordillera de la Región del Biobío:** en la región del Biobío destacan con claridad dos agrupaciones territoriales con valores comunales dentro del estrato de alta dificultad para la adopción de innovaciones productivas. Nuevamente, un amplio sector geográfico del secano se caracteriza por esta condición, especialmente en los territorios comprendidos por las comunas localizadas en la vertiente oriental de la Cordillera de la Costa, comúnmente conocido como secano interior. Casi en forma paralela a la unidad mencionada, desde la perspectiva longitudinal, se visualiza otra extensa área de agregación comunal en el sector precordillerano y cordillerano del macizo andino de la región. En este caso, los tres factores utilizados para la confección del índice presentan un nivel de importancia similar, mientras que en la agrupación del sector de la Cordillera de la Costa es la edad y la educación los que presentan un peso mayor. Finalmente, la Región del Biobío es la que agrupa mayor número de comunas con alto índice de refracción a la adopción de innovaciones.

**Chiloé insular y continental:** en sentido norte-sur, ésta corresponde a la última de las zonas homogéneas con limitantes serias a la innovación en el territorio nacional. Esta zona homogénea está constituida por la totalidad de las comunas del sector insular de Chiloé, además de las localizadas en su porción continental. Las explotaciones en el sector insular se caracterizan por lo reducido de sus tamaños, lo que da origen a uno de los sectores con mayor presencia relativa de minifundio del país. De hecho, prácticamente en la totalidad de sus comunas, la pequeña agricultura presenta un porcentaje superior al 95% del total de productores silvoagropecuarios.

Llama la atención, sin embargo, que, precisamente, en Chiloé los pequeños productores presentan menores promedios de edad, lo cual sería un factor favorable para una mayor disposición a la innovación. No obstante, al ser el peso de los otros dos factores complementarios tan altos, se produce la neutralización del efecto moderador del primero. El hecho de que sobre el 50% de las explotaciones de la pequeña agricultura esté con problemas de títulos de dominio en las comunas de esta zona ilustra esta afirmación.

Desde una perspectiva agregada, es interesante destacar la asociación de las zonas descritas con mayores limitantes a la innovación con espacios socioproductivos históricamente asociados a serias restricciones en cuanto a producción y productividad; a deterioro ambiental por erosión, desertificación y sobreexplotación de los recursos naturales; así como a sectores geográficos cuya población encabeza las estadísticas de pobreza. ¿Es el paisaje físico ambiental el factor prioritario en la explicación de la pobreza de gran parte de sus habitantes? ¿Es el reducido tamaño de la propiedad y el uso intensivo de la tierra, lo menguado de su producción y el difícil acceso a los mercados locales, regionales o nacionales lo que ha inducido a su deterioro, limitando, consecuentemente, las posibilidades de desarrollo integral de sus habitantes?

**Mapa 2**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según restricción para la innovación tecnológica**  
**Regiones de Tarapacá y Antofagasta**



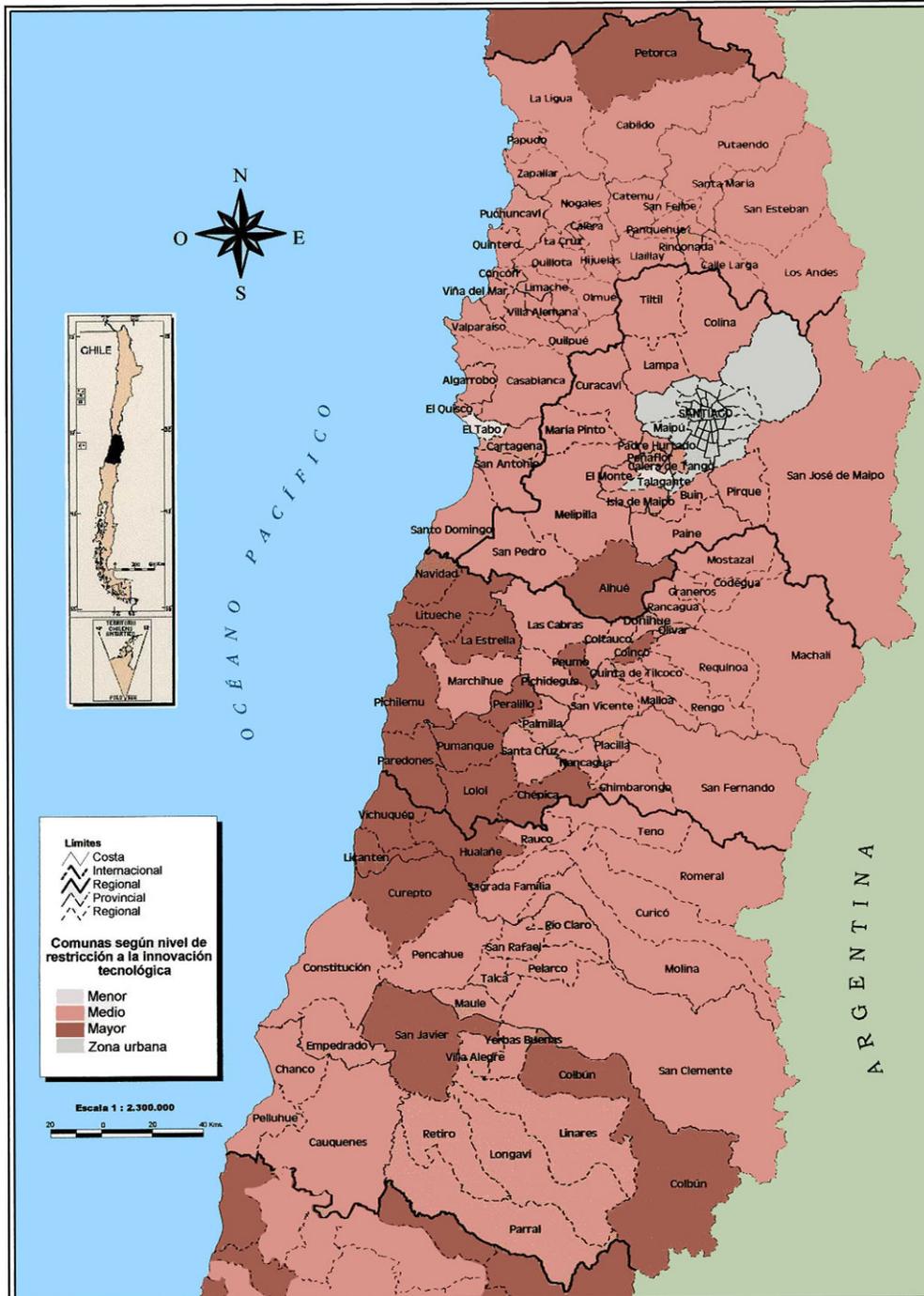
Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 3**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según restricción para la innovación tecnológica**  
**Regiones de Atacama y Coquimbo**



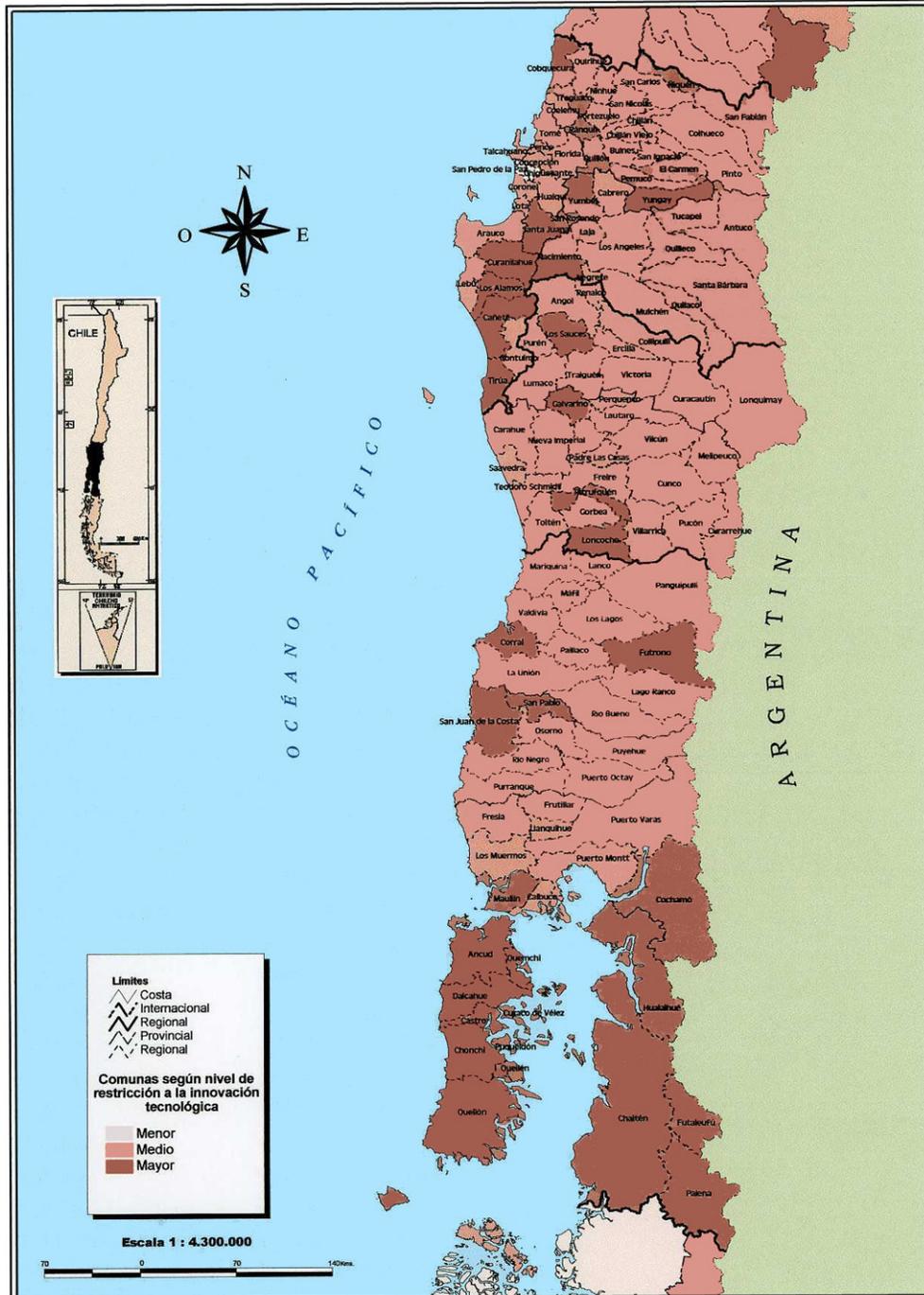
Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 4**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según restricción para la innovación tecnológica**  
**Región de Valparaíso a Región del Maule**



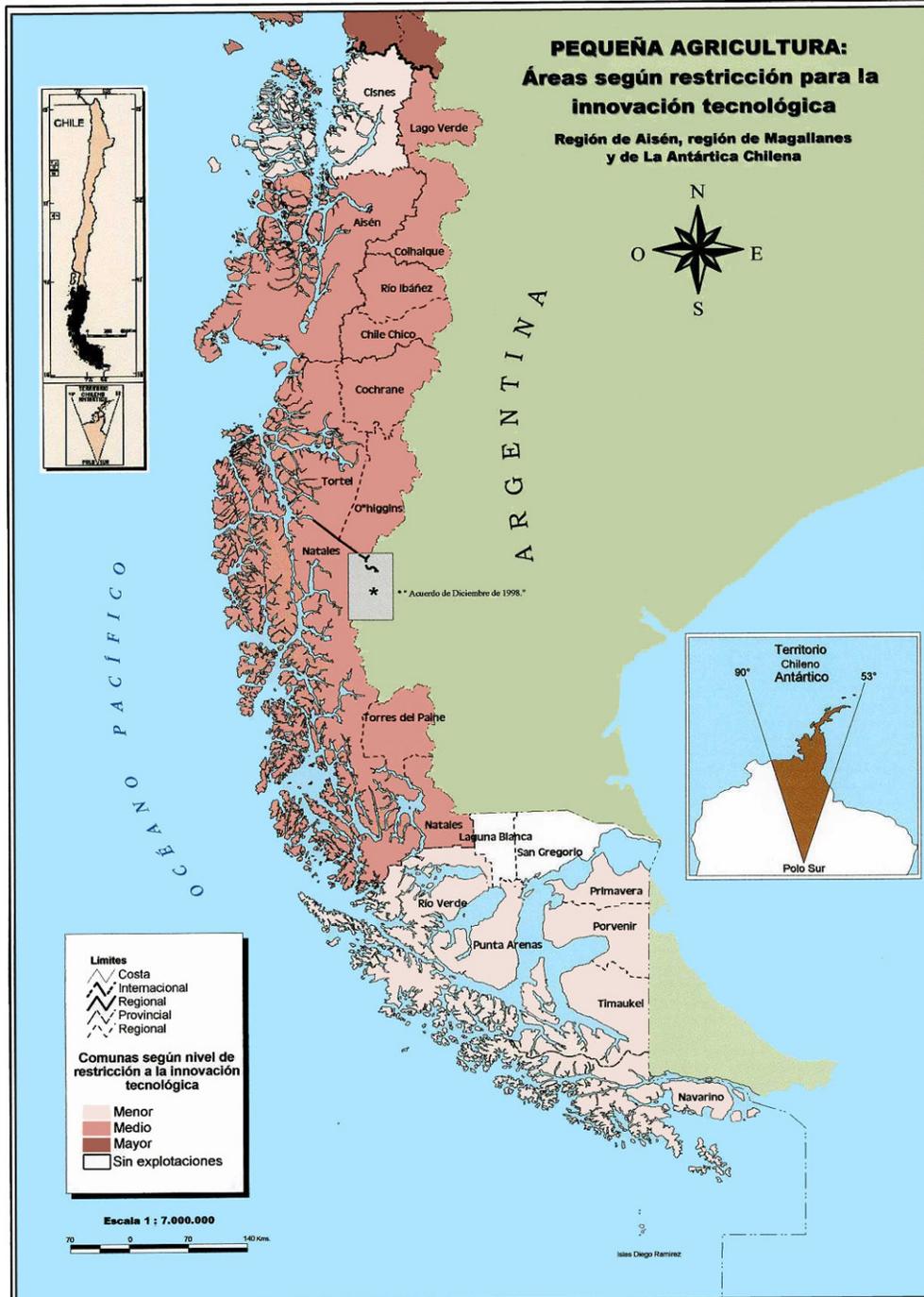
Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 5**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según restricción para la innovación tecnológica**  
**Regiones del Bío Bío y de Los Lagos**



Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 6**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según restricción para la innovación tecnológica**  
**Regiones de Aisén y Magallanes y la Antártica Chilena**



Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

## **2. CLASIFICACIÓN TERRITORIAL, SEGÚN ÁREAS CON MAYOR APTITUD POTENCIAL PARA LA ADOPCIÓN DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS POR LA PEQUEÑA AGRICULTURA**

Aunque la clasificación de comunas, según su mayor probabilidad de acceder a innovaciones tecnológicas se realizó básicamente a partir de las mismas variables utilizadas en el ejercicio anterior, en esta ocasión se hicieron ajustes metodológicos consistentes en el cambio de la modalidad de ponderación de las tres variables sociales, así como la incorporación de una cuarta de carácter eminentemente productivo.

Lo anterior se debe, en primer lugar, a que no es posible asumir que las comunas clasificadas con un bajo valor de refracción al cambio sean, por oposición, las de mayores probabilidades de acceder positivamente a la innovación. Esto se debe a que los valores de referencia a partir de los cuales aumenta cuantitativamente cada índice parcial constitutivo de la condición de refracción al cambio no son compatibles con los valores de referencia para la situación contraria, es decir, para retratar el aumento de la capacidad de cada comuna a la adopción. A modo de ejemplo, es posible mencionar que si bien el nivel de educación formal del productor es empleado para la construcción de ambos índices, en uno de los casos se considera el porcentaje progresivo de ellos con educación básica incompleta o sin educación. Sin embargo, para determinar la factibilidad de innovar, el valor del índice crece progresivamente en función del nivel de educación; es decir, si los pequeños productores cuentan con educación secundaria completa, más la técnica y la profesional.

En segundo lugar, se incorporó como elemento complementario de carácter productivo los rendimientos obtenidos para los cultivos anuales de mayor presencia dentro del mosaico de actividades de la pequeña agricultura. Mientras mayor sea el número de productores que supere el rendimiento promedio de la comuna para los cultivos seleccionados, mayor será el índice comunal con respecto a su capacidad potencial de adoptar innovaciones tecnológicas. Los cultivos son el trigo blanco, la papa, el maíz (grano seco), el poroto de consumo interno y la avena.

En forma agregada, por lo tanto, las comunas con mayor aptitud potencial hacia la adopción de innovaciones tecnológicas serán las que tienen una mayor presencia porcentual de pequeños productores con alto nivel de educación formal, con menor promedio de edad, con mayor porcentaje de sus propiedades con títulos de dominio regularizados y con mayores brechas positivas en el rendimiento de los cultivos anuales con respecto a los valores promedios de la comuna respectiva.

En cuanto a los territorios y los pequeños productores definidos según su capacidad diferencial de adoptar eventuales innovaciones tecnológicas, en la Tabla 35 se observa que, al igual que en

el caso anterior, cerca del 60% de las comunas y poco menos de las tres cuartas partes de la pequeña agricultura presentan una aptitud media a la innovación. Es interesante destacar que en esta categoría intermedia de aptitud al cambio están igualmente representados tanto los productores empresariales como los productores en subsistencia, con un valor de 73% y 73,3% respectivamente.

**Tabla 35**  
**Número de comunas y de pequeños productores, según rango de aptitud socioproductiva para la innovación**

Variables	Mayor	Media	Menor	Total general
Comunas: N° (%)	72 (23,1)	190 (60,9)	50 (16,0)	312 (100,0)
Subsistencia: N° prod. (%)	11.406 (11,1)	75.184 (73,3)	15.952 (15,6)	102.542 (100,0)
Pequeño empresarial: N° prod. (%)	27.077 (15,5)	127.902 (73,0)	20.178 (11,5)	175.157 (100,0)
Total pequeña agricultura: N° (%)	38.483 (13,9)	203.086 (73,1)	36.130 (13,0)	277.699 (100,0)

Fuente: elaborado por los autores a partir de información originada por ODEPA según datos del VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Sin embargo, en los segmentos de mayor y menor aptitud a la adopción de innovaciones la situación varía, visualizándose un grado de diferenciación entre ambos segmentos tipológicos de productores. En efecto, dentro del 23,1% de las comunas que califican con mayor aptitud potencial a la innovación, los pequeños productores empresariales superan en poco más del 4% a sus homónimos en subsistencia. Lo contrario ocurre en las comunas con menor aptitud. En ellas, los pequeños en subsistencia superan en cerca del 4% a los empresariales, lo cual puede ser el reflejo de su menor nivel tanto tecnológico como de capitalización.

**Tabla 36**  
**Número de productores por componentes parciales y rango, según el índice de aptitud socioproductiva para la innovación en su comuna respectiva**

Variables	Mayor	Media	Menor	Total general
Edad inferior a 45 años: N° (%)	13.172 (14,6)	66.381 (74,0)	10.191 (11,4)	89.744 (100,0)
Educación media y superior: N° (%)	11.215 (22,5)	34.254 (68,7)	4.411 (8,8)	49.880 (100,0)
Condición de tenencia regular: N° (%)	28.966 (17,0)	122.564 (71,8)	19.054 (11,2)	170.584 (100,0)
Umbral rendimiento cultivos: N° (%)	8.126 (14,8)	43.516 (79,3)	3.210 (5,9)	54.852 (100,0)

Fuente: elaborado por los autores a partir de información originada por ODEPA según datos del VI Censo Nacional Agropecuario, INE, 1997.

Considerando el número de productores distribuidos según los componentes de los rangos de aptitud a la innovación, la Tabla 36 muestra un claro predominio del factor educacional en el rango de mayor potencial. Contrariamente, el factor vinculado a un alto rendimiento productivo es el de menor peso, ya sea absoluto o relativo, dentro del rango de menor actitud a la innovación.

Un aspecto interesante de considerar como complemento a la información sobre la distribución del número de pequeños productores según los tres rangos definidos es la posibilidad de conocer el uso del suelo desarrollado en el conjunto de sus explotaciones, información entregada en la Tabla 37, así como el nivel de especialización productiva verificado en cada una de las agrupaciones de comunas. Sin embargo, es necesario tener presente el factor de distorsión que significa el amplio predominio cuantitativo de las praderas naturales sobre el total de hectáreas bajo uso efectivo del suelo. Este hecho es explicado por la cantidad de amplias llanuras desérticas y semidesérticas sin un significativo valor agrícola actual, pero que son usualmente utilizadas para pasturas extensivas de caprinos, ovinos y auquénidos, con una reducida carga animal por hectárea.

**Tabla 37**  
**Superficie de las explotaciones y uso del suelo por rubros de la pequeña agricultura en el conjunto de comunas agrupadas, según su capacidad eventual de acceso a la innovación tecnológica**

Variables	Mayor (ha)		Media (ha)		Menor (ha)		Total general
	ha	%	ha	%	ha	%	
Cultivos anuales	44.791,9	(10,7)	352.508,0	(84,4)	753,9	(0,2)	415.875,9 (100,0)
Hortalizas	10.924,7	(19,2)	41.636,4	(73,2)	945,7	(1,7)	56.993,4 (100,0)
Viñas	4.531,9	(13,6)	23.146,5	(69,3)	12,7	(0,0)	33.422,0 (100,0)
Plantaciones frutales	10.687,0	(15,4)	53.322,6	(76,6)	717,6	(1,0)	69.456,4 (100,0)
Plantaciones forestales	67.744,6	(18,8)	265.805,1	(73,7)	4.907,4	(1,4)	358.330,2 (100,0)
Praderas naturales	365.680,2	(14,9)	1.887.568,2	(76,8)	145.436,9	(6,0)	2.441.613,4 (100,0)
Praderas mejoradas	68.419,0	(21,5)	234.876,5	(73,7)	10.085,2	(3,2)	317.982,5 (100,0)
Praderas sembradas	19.389,5	(17,7)	80.954,9	(73,9)	675,9	(0,6)	108.759,0 (100,0)
Barbechos	22.803,8	(12,1)	122.251,4	(64,9)	1.392,2	(0,7)	188.245,3 (100,0)
Superficie agrícola utilizada	614.349,2	(15,3)	3.060.427,6	(76,3)	164.927,2	(4,1)	3.986.191,2 (100,0)
Superficie explotaciones	1.754.614,9	(19,1)	6.844.173,4	(74,3)	579.721,1	(6,3)	9.214.015,7 (100,0)

Si se compara el peso porcentual del uso del suelo de cada rubro con respecto a la importancia relativa de la superficie agrícola efectiva en cada uno de los rangos, es posible identificar ciertos rasgos de la especialización productiva en el conjunto de comunas presentes en cada agrupación. En efecto, dentro del conjunto de comunas con mayor posibilidad de adoptar innovaciones, destaca nítidamente la presencia de praderas mejoradas y artificiales, lo que las vincula claramente con la actividad ganadera de la zona sur del país. En forma paralela, la producción de hortalizas y las plantaciones forestales son otros rubros que ilustran la especialización productiva del grupo de comunas con mayores potencialidades a adoptar cambios tecnológicos. Contrariamente, el uso del suelo en las comunas con mayor grado de restricción a la innovación

muestra un fuerte predominio relativo de las tierras en barbecho y de plantaciones de viñas. Las primeras de éstas están muy asociadas a métodos tradicionales de fertilización del suelo, lo que constituye una práctica frecuente en predios con bajo nivel de capitalización, mientras que la segunda corresponde, básicamente, a cepas viníferas de baja productividad, como el caso de la País, dada su localización principal en comunas del secano costero e interior y en la zona centro-sur del territorio nacional. Finalmente, en la categoría media, sólo destacan los cultivos anuales como elemento productivo de especialización.

### **Zonificación geográfica, según áreas homogéneas con ventajas para la innovación**

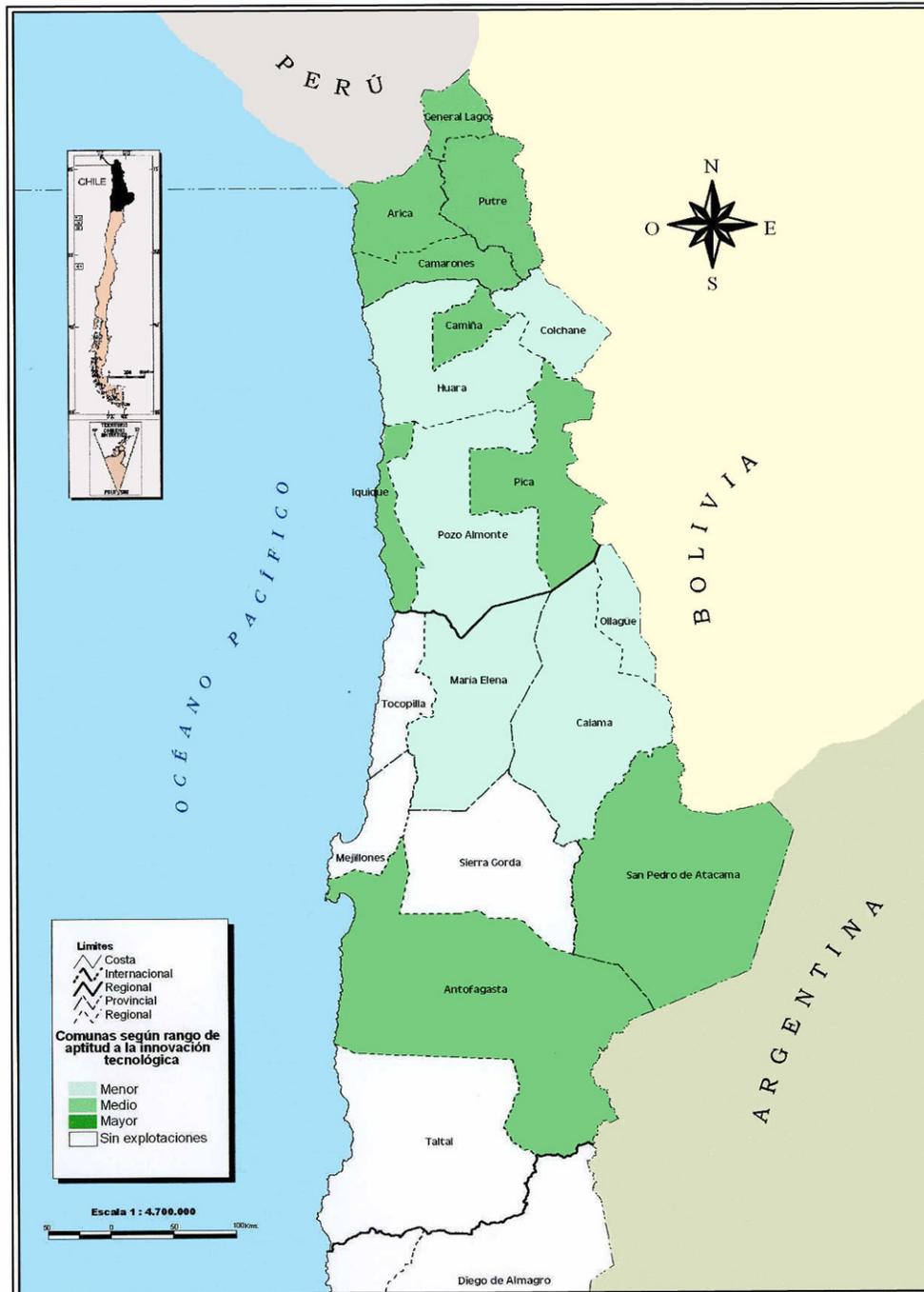
Al igual que en la expresión territorial de las áreas con mayores dificultades eventuales para acoger el cambio tecnológico, existe un claro predominio de comunas con aptitud media para la innovación, lo cual es claramente observable en la cartografía adjunta (Mapas 7, 8, 9, 10 y 11).

Sin embargo, según los resultados obtenidos es posible definir áreas homogéneas estructuradas a partir de la agrupación de comunas contiguas con un índice alto de capacidad potencial para la adopción de innovaciones por parte de la pequeña agricultura. Al respecto, es interesante destacar que estas áreas favorables a la innovación se encuentran distribuidas en forma heterogénea dentro del territorio nacional lo que no permite necesariamente asociarlas, como podría esperarse, con las zonas depositarias de la agricultura más moderna, como es la orientada a satisfacer la demanda de mercados de ultramar.

En efecto, las áreas con alto potencial a la innovación en un conjunto de once comunas, la mayoría de ellas formando una zona continua en el sector nororiente de la Región de Los Lagos, coincidente con la zona de colonización alemana, así como en el secano costero de la Región de Biobío<sup>73</sup>, se encuentran precisamente enclavadas en áreas geográficas eminentemente orientadas a la sustitución de importaciones. Lo mismo ocurre con la zona de alta potencialidad a la innovación definida en el extremo austral del país, donde un conjunto de cinco comunas presentan valores superiores al promedio en el ámbito de la educación, menor edad relativa de sus productores y regularidad en los títulos de dominios de los pequeños productores silvoagropecuarios.

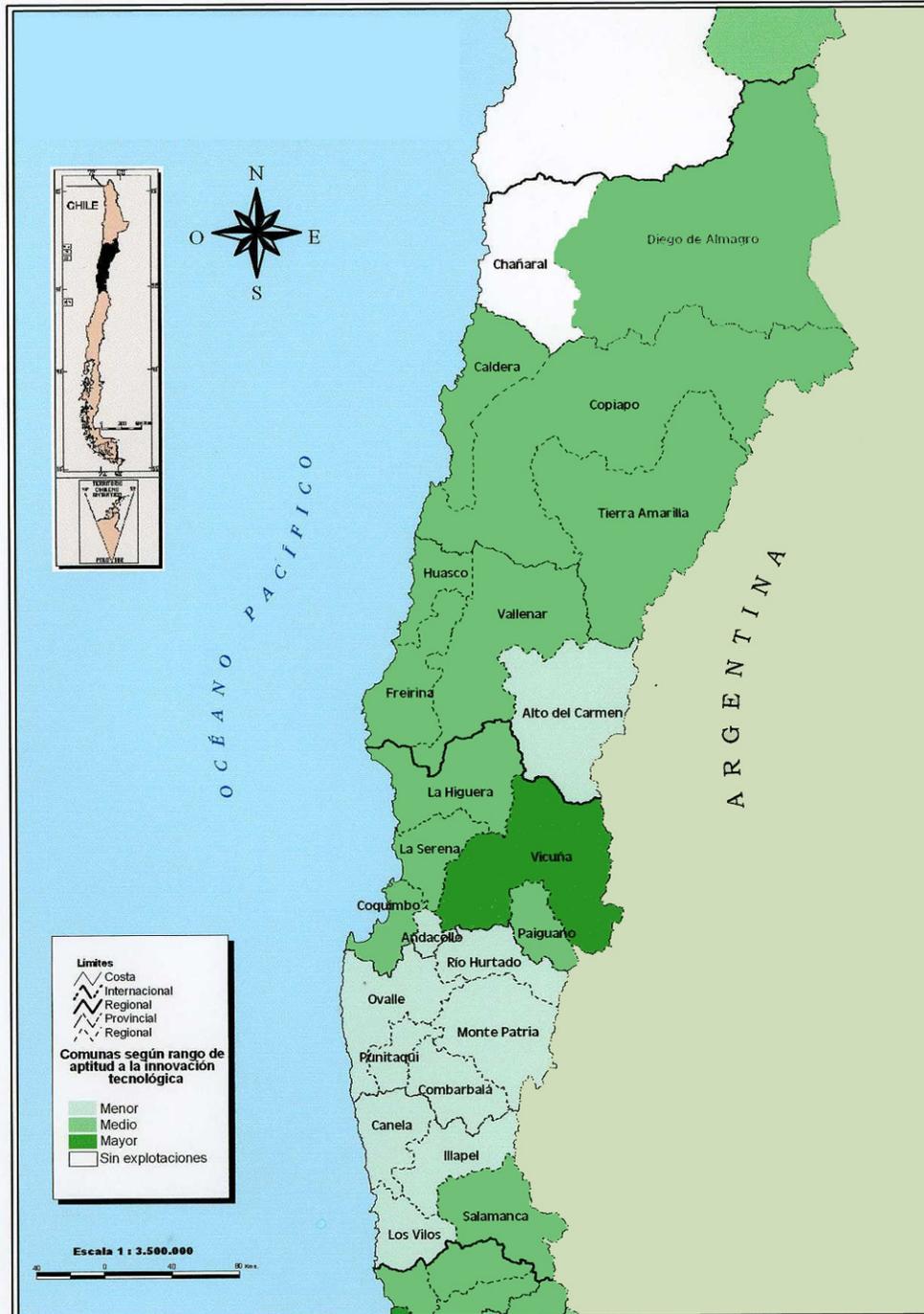
Igualmente, es posible visualizar dos claras asociaciones comunales en la zona central del país, donde la agricultura de valle se funde con la de la amplia planicie a que da origen la depresión intermedia, cuna de las más modernas manifestaciones productivas orientadas a los mercados domésticos. La sección baja del Valle del Aconcagua, los sectores medios y precordilleranos de los Valles del Maipo, de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins y del Maule, así como la fértil comuna de Vicuña en el semiárido del Norte Chico, destacan con claridad por sus índices favorables a la innovación por parte de la pequeña agricultura.

**Mapa 7**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según probabilidad de adopción de innovación tecnológica**  
**Regiones de Tarapacá y Antofagasta**



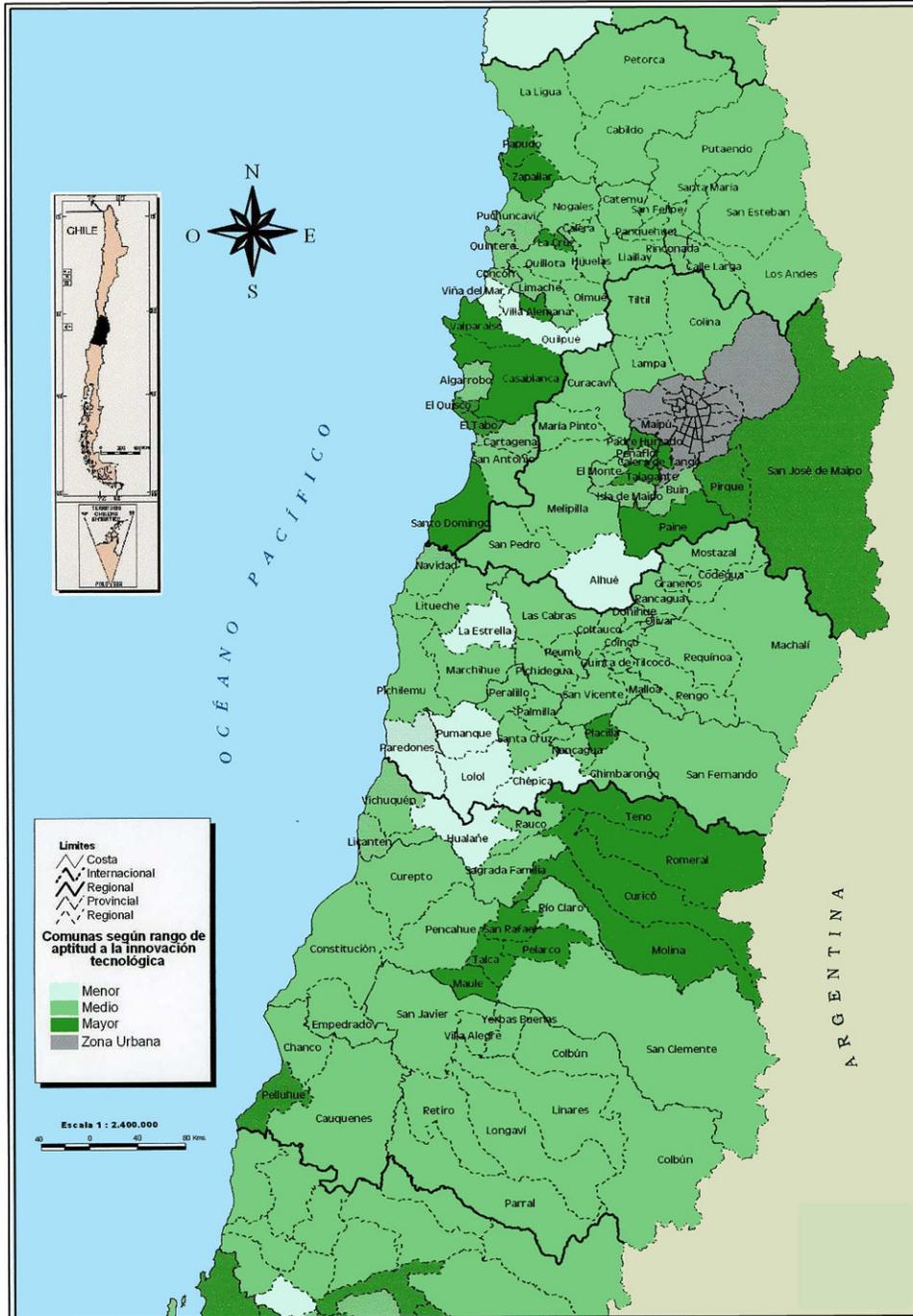
Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

Mapa 8  
Pequeña Agricultura  
Áreas según probabilidad de adopción de innovación tecnológica  
Regiones de Atacama y Coquimbo



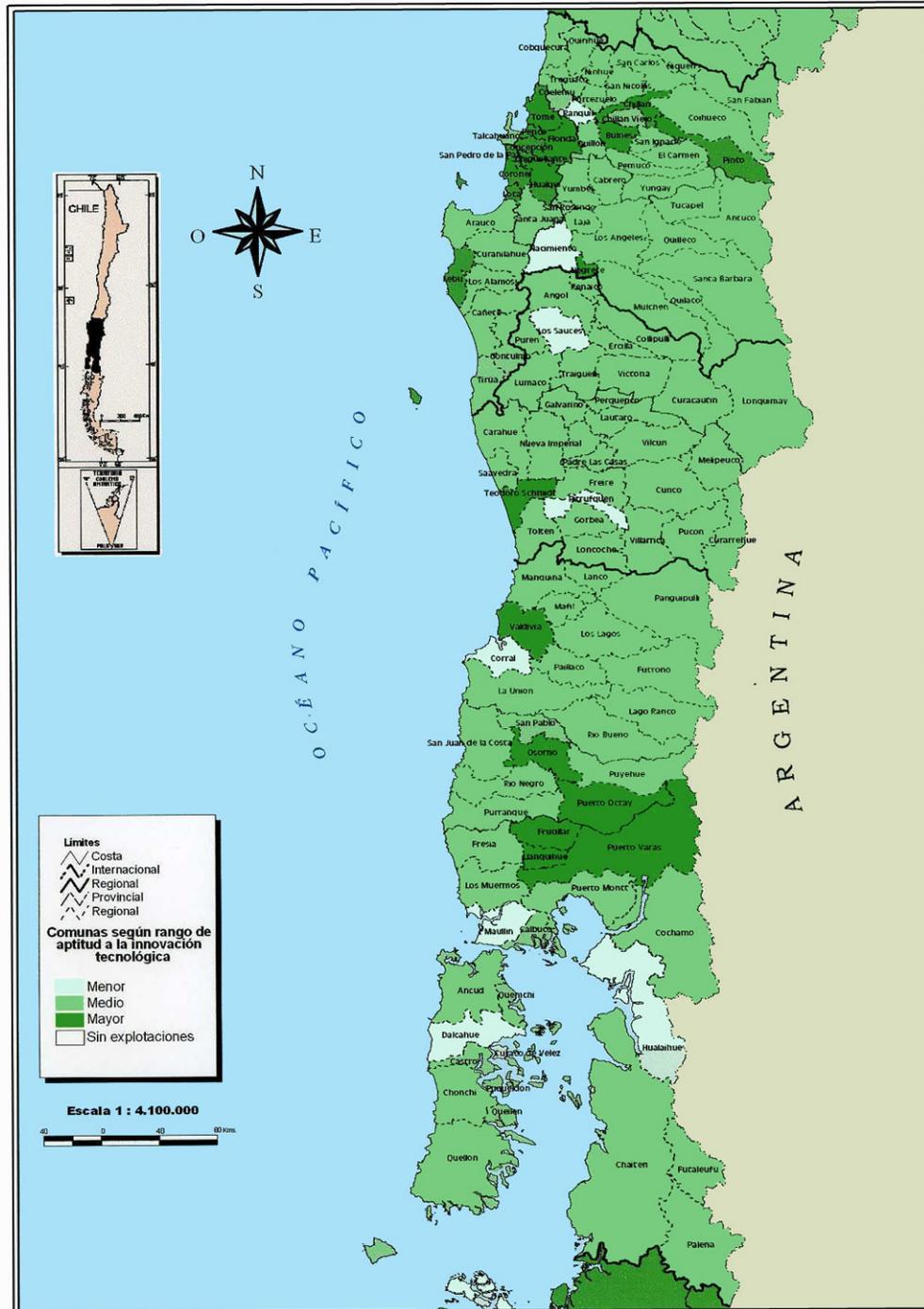
Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 9**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según probabilidad de adopción de innovación tecnológica**  
**Región de Valparaíso a Región del Maule**



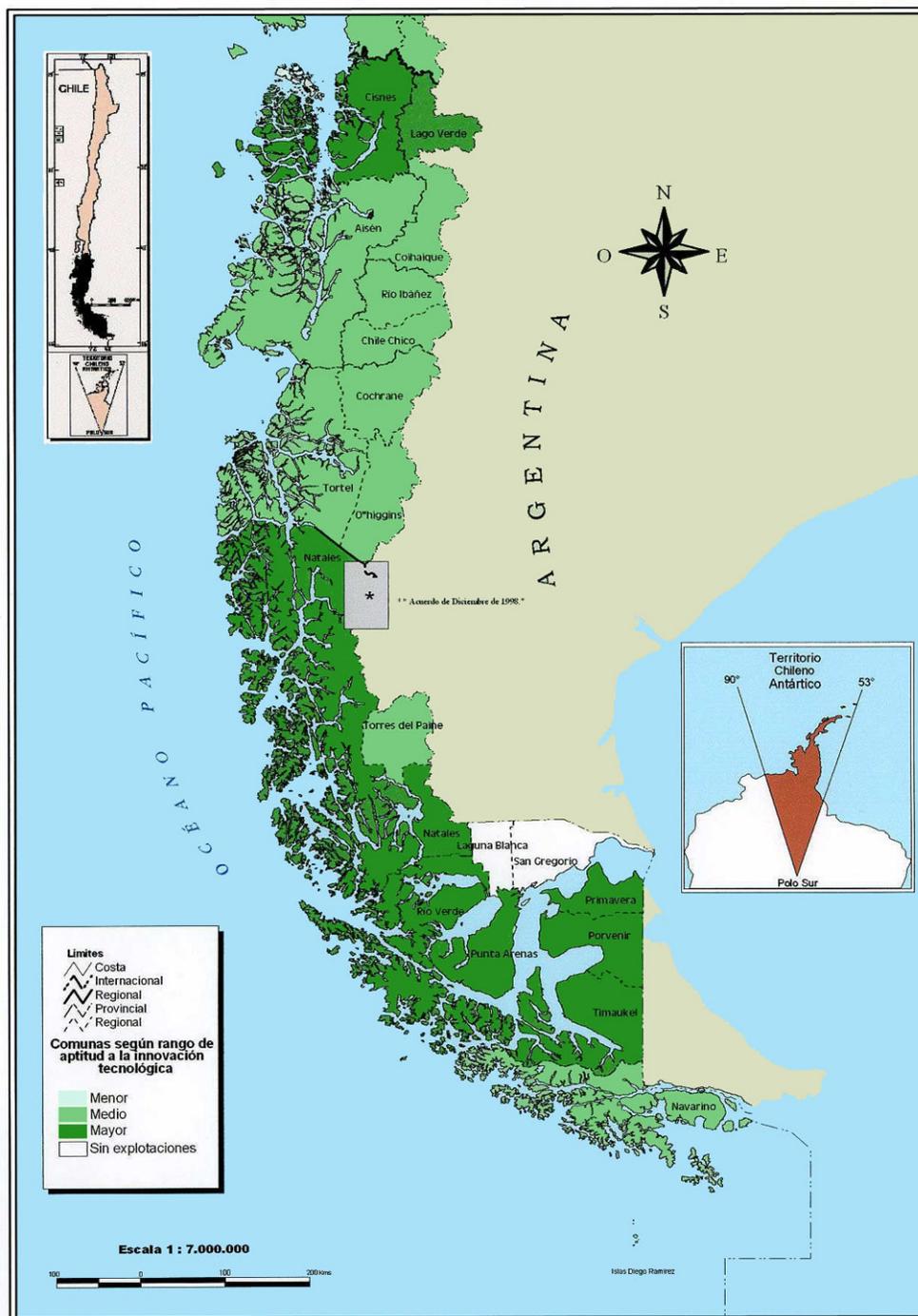
Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 10**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según probabilidad de adopción de innovación tecnológica**  
**Región del Bío Bío a Región de Los Lagos**



Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

**Mapa 11**  
**Pequeña Agricultura**  
**Áreas según probabilidad de adopción de innovación tecnológica**  
**Región de Aisén y Región de Magallanes y de la Antártica Chilena**



Fuente: elaborado por el autor en base a la información manejada por ODEPA y el VI Censo Nacional Agropecuario, INE 1997.

A modo de conclusión global, es posible señalar que existe una clara asociación territorial entre las zonas con mayores restricciones a la innovación, de acuerdo con los valores agregados de las tres variables consultadas, con las zonas geográficas tradicionalmente vinculadas a baja productividad sectorial, serias limitantes ambientales en cuanto a disponibilidad de recursos hídricos y erosión y altos índices relativos de pobreza. Sin embargo, en el caso de los territorios definidos como de mayor aptitud potencial a la innovación, las asociaciones socioproductivas no son tan claras ni excluyentes, debido a su localización heterogénea en el país tomando como referencia la geografía tanto productiva como social.

Es necesario tener presente, sin embargo, que la clasificación territorial expuesta en este trabajo se sustenta en información censal de 1997. Si bien ésta presenta como ventaja ser la resultante de un censo de cobertura nacional que recogió antecedentes de la totalidad de las explotaciones silvoagropecuarias de tamaño igual o superior a 0,5 hectáreas, a la fecha de esta publicación ya han transcurrido 9 años. Durante este período, han continuado verificándose profundos cambios socioproductivos en la geografía agrícola y rural del país, hechos que de ser recogidos por la estadística sectorial consultada modificarían sustantivamente los resultados aquí expuestos.

Desde la perspectiva del método, no cabe duda de que la incorporación de nuevas variables así como ajustes en los umbrales de los indicadores y mecanismos de diferenciación estadística podrían entregar mayor detalle dentro de la clasificación territorial presentada. Sin embargo, los resultados expuestos son ante todo una invitación a la discusión sobre posibles mecanismos metodológicos y conceptuales orientados a la diferenciación de políticas bajo un enfoque territorial que vayan en beneficio de la pequeña agricultura nacional.

**ANEXO METODOLÓGICO  
Y  
CLASIFICACIÓN DE COMUNAS  
SEGÚN RANGO**

## 1. CLASIFICACIÓN TERRITORIAL, SEGÚN ZONAS DE BAJA PROBABILIDAD DE ADOPCIÓN DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS POR PARTE DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Los valores alcanzados por cada comuna responden a los resultados obtenidos de la aplicación del método de agrupación espacial propuesto por Glasson J. (1978), consistente en definir puntajes progresivos a un grupo de variables relacionadas con el tema central de análisis, en la medida en que sus valores se alejan de uno de referencia. Así, cada variable adquiere un puntaje parcial, el que al sumarse a otras seleccionadas, otorga un valor global a cada una de las comunas dentro del universo considerado. Según sea el puntaje máximo alcanzado dentro del conjunto de comunas, se definen diferentes rangos a partir del manejo estadístico de la media y desviación estándar.

**Tabla 38**  
**Ponderación de los rangos de comunas, según la variación estadística de la edad, la educación y la regularidad de los títulos de dominio de la pequeña agricultura**

Rangos de comunas, según edad promedio de sus productores (años)								
Rango	> 45 - 50	> 50 - 55	> 55 - 60	> 60 - 65				
Valor	/	2	3	4				
<i>(media: 5,3; desviación estándar: 2,1%)</i>								
Rangos de comunas, según el bajo nivel de educación de sus productores (%)								
Rango	0 - 13,8	13,9 - 33,3	33,4 - 52,8	52,9 - 72,3	72,4 - 91,8	91,9 - 100		
Valor	1	2	3	4	5	6		
<i>(media: 52,8%; desviación estándar: 19,5%)</i>								
Rangos de comunas, según condición de tenencia irregular de la propiedad de sus productores (%)								
Rango	0 - 6,8	6,9 - 21,7	21,8 - 36,6	36,7 - 51,5	51,6 - 66,4	66,5 - 81,3	81,4 - 96,2	96,3 - 100
Valor	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>media: 21,7%; desviación estándar: 14,9%)</i>								

Considerando la información anterior y con el objeto de identificar zonas homogéneas de agrupación comunal, según su nivel de restricción para la adopción de innovaciones tecnológicas, se utilizó la media y la desviación estándar del conjunto de indicadores ponderados en las comunas, las que al ser agrupadas en sus respectivos segmentos dieron origen a la cartografía temática presentada.

**Tabla 39**  
**Rangos, según nivel de restricción a la innovación tecnológica, según las características sociales de sus pequeños productores agrícolas**

Menor	Media	Mayor
3 - 6	> 6 - 10	> 10 - 16

## **2. CLASIFICACIÓN TERRITORIAL, SEGÚN PROBABILIDAD DE ADOPCIÓN DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS POR PARTE DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA**

La posición de las comunas según su rango de probabilidad potencial de adopción de innovaciones se definió considerando las siguientes cuatro variables:

- cantidad de pequeños productores con edad inferior o igual a 45 años;
- cantidad de pequeños productores con educación superior a la básica completa (incluye la educación media, la técnica y la superior);
- cantidad de pequeños productores, cuyas explotaciones tienen regulados sus títulos de dominio y
- cantidad de pequeños productores con rendimientos en cultivos anuales superiores al promedio comunal. Los cultivos seleccionados son trigo blanco, papa, maíz (grano seco), poroto consumo interno y avena.

El puntaje final alcanzado por cada comuna, el cual finalmente define su aptitud potencial a la innovación, se obtiene de la sumatoria de los puntajes parciales alcanzado por cada variable. Como se observa en la Tabla 40, los puntajes parciales corresponden a la ponderación diferencial de cada cuartil (1 a 4), en los que se clasifica la posición jerárquica de las comunas. Esta posición queda definida por la proporción de pequeños productores que cumplen los requisitos establecidos para cada una de las cuatro variables; es decir, mientras mayor el porcentaje de pequeños productores por sobre cada umbral, mayor el puntaje alcanzado por la respectiva comuna.

**Tabla 40**  
**Rangos de aptitud socioproductiva para la innovación tecnológica: ponderación de los valores comunales, según su distribución con respecto a la edad, la educación, la tenencia y el rendimiento de los cultivos anuales**

Cuartil	Edad inferior a 45 años	Educación superior a básica completa	Condición de tenencia regular de la propiedad	Rendimiento de cultivos anuales superior al promedio comunal	Valor ponderado
Q1	0 - 0,28	0 - 0,13	0 - 0,54	0 - 0,071	1
Q2	0,29 - 0,31	0,14 - 0,20	0,55 - 0,66	0,072 - 0,180	2
Q3	0,32 - 0,36	0,21 - 0,28	0,67 - 0,75	0,185 - 0,285	3
Q4	0,37 - 1,00	0,29 - 1,00	0,76 - 1,00	0,286 - 0,630	4

Al igual que en la clasificación de comunas, según menor capacidad de adopción de innovaciones, la definición de los tres rangos utilizados en este caso se establece utilizando la desviación estándar y la media del conjunto de puntajes finales alcanzados por las comunas. En el disco compacto adjunto al texto se encuentra el listado de las comunas, según su capacidad diferencial de adopción de innovaciones tecnológicas.

**Tabla 41**  
**Rangos, según nivel de probabilidad de adopción de innovaciones tecnológicas, según características socioproductivas de la pequeña agricultura**

Menor	Media	Mayor
1 - 7	> 7 - 11	> 11 - 15

Finalmente, existen algunas restricciones en la construcción de ambos índices, las que obedecen al hecho de que, en la cédula censal, la condición de tenencia no está diferenciada según condición de irregular o no en las comunas de las Regiones de Tarapacá, de Aisén y de Magallanes (I, XI y XII respectivamente). Otra limitante que se da en las comunas de las ya mencionadas regiones extremas del país es que no presentan producción de cultivos anuales, debido a sus características ambientales y de mercado. Esta situación tiende a influir, en alguna medida, en la construcción del índice ponderado final y en el total de comunas agrupadas según los rangos establecidos por ambos índices. Sin embargo, dada la escasa manifestación relativa de productores agrícolas en dichas regiones extremas, los resultados finales no acusan un nivel de distorsión significativo, en cuanto a las tendencias globales observadas respecto a las restricciones y aptitudes para la innovación tecnológica de la pequeña agricultura en el resto del paisaje agrícola nacional.