

DE EMPRENDEDORES A GUARDIANES

Políticas de desarrollo para la
agricultura familiar en Chile
(1990-2023)

María Paz Sagredo A.

Documento de Trabajo

Nº 316

Julio – 2026



Cita

Sagredo, M.P, 2026. De emprendedores a guardianes: Políticas de desarrollo para la agricultura familiar en Chile (1990-2023), serie documento de trabajo N° 316. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Autora:

María Paz Sagredo A. Doctora en Ciencias Sociales, El Colegio de México. mpsagred@uc.cl

.....
Este documento es resultado de la tesis “Vivir y sobrevivir en el campo. Estatalidad y organizaciones campesinas en Coquimbo, Chile. 1990-2023” presentada en 2025. La realización de la tesis fue posible gracias al financiamiento de la Secretaría de Ciencias, Humanidades, Tecnología e Innovación de México y de El Colegio de México. Se autoriza su reproducción parcial o total y la difusión del documento, sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

ÍNDICE

Resumen.....	4
Abstract	4
1. Introducción	5
2. Políticas públicas, estructura estatal y ensamblajes para el desarrollo	8
3. Metodología.....	11
4. Trayectoria de las políticas públicas para la agricultura familiar campesina en Chile.....	12
4.1. Iniciativas enfocadas en la incorporación de pequeños productores agropecuarios en la dinámica de mercados internacionales.....	12
4.2. Programas de fomento productivo para población en situación de pobreza: el caso del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	18
4.3. Programas regionales y el surgimiento de la Mesa de Desarrollo Rural de Coquimbo....	23
4.4. El desarrollo agropecuario para la AFC y sus contradicciones con el contexto local	28
4.5. La alternativa regional al modelo de desarrollo nacional: El PREMST y su absorción por parte de la Mesa Regional de Desarrollo Rural	39
4.6. La alternativa nacional: la agricultura familiar campesina como garante de la sustentabilidad ambiental, la seguridad y soberanía alimentaria	43
Conclusiones	48
Referencias	50

RESUMEN

Este documento analiza la evolución de las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar campesina en Chile entre 1990 y 2023, tomando como referente empírico la Región de Coquimbo. A partir de entrevistas en profundidad, observación etnográfica y revisión de documentos institucionales y de prensa, se argumenta que la acción estatal en este periodo osciló entre tres visiones de los pequeños productores: como emprendedores capaces de competir en mercados internacionales, como población vulnerable que requiere asistencia focalizada, y como guardianes de la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria. Cada una de estas visiones se ha traducido en programas e iniciativas específicas que coexisten en la oferta programática actual, generando una institucionalidad estatal fragmentada y desarticulada. El caso de Coquimbo muestra que la incidencia de actores locales puede generar instrumentos pertinentes a las necesidades territoriales, siempre y cuando no sean homologados a la oferta programática de nivel central. Se concluye que el principal desafío a nivel nacional es articular una oferta programática que garantice respuestas diferenciadas por perfil productivo y pertinencia territorial frente a viejos y nuevos desafíos de la agricultura familiar.

Palabras clave: agricultura familiar campesina, políticas públicas, desarrollo, Chile

ABSTRACT

This document analyzes the evolution of public policies targeting family farming in Chile between 1990 and 2023, using the Coquimbo Region as an empirical reference. Drawing on in-depth interviews, ethnographic observation, and review of institutional and press documents, it argues that state action during this period oscillated among three visions of small-scale producers: as entrepreneurs capable of competing in international markets, as a vulnerable population requiring targeted assistance, and as guardians of environmental sustainability and food sovereignty. Each of these visions has given rise to specific programs and initiatives that currently coexist within the policy landscape, producing a fragmented and disarticulated institutional framework. The case of Coquimbo shows that the influence of local actors can generate instruments responsive to local needs, provided they are not standardized to conform to centrally designed program offerings. The paper concludes that the main challenge at the national level is to articulate a policy offer that ensures differentiated responses according to productive profile and territorial relevance, in the face of both longstanding and emerging challenges confronting family agriculture.

Keywords: family agriculture, public policies, development, Chile

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cinco décadas, los territorios rurales de Chile han experimentado importantes transformaciones incentivadas por la expansión de industrias extractivas, en particular la minería y la agroexportación, el crecimiento urbano, el cambio climático y la acción del Estado en estos espacios.

A partir de fines de la década de 1970, las políticas de desarrollo agropecuario implementadas por el régimen militar (1973-1990) fomentaron la libre importación y exportación de productos agrícolas y la inserción en el mercado internacional por medio de fuertes incentivos a la agricultura orientada a la exportación, la privatización de las empresas nacionales más relevantes del rubro y el desarrollo de un mercado interno fuertemente vinculado al mercado internacional (Portilla, 2000; Pezo, 2007). De esta forma, se comenzó a priorizar la producción agrícola que pudiera competir de manera efectiva en los mercados internacionales (Frens-String, 2021), lo que facilitó el crecimiento de las industrias de la fruta, el vino y el salmón de exportación, entre otros (Silva, 1999). En este contexto, desde el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)¹ se promovió una distinción entre los productores que sí podían vivir de la actividad agrícola y quienes no, los que en su mayoría se encontraban en situación de pobreza. Esta distinción se tradujo en la categorización “viables” y “no viables”, transformando al segundo grupo en sujetos de políticas exclusivamente sociales y no agropecuarias (Faiguenbaum, 2017).

Los gobiernos democráticos que asumieron luego de 1990 mantuvieron las políticas de estabilidad macroeconómica implementadas en las décadas anteriores, entre ellas, la priorización de la producción de materias primas para las cuales se contaba con ventajas comparativas. En el sector agropecuario, se continuó con políticas de estabilización de precios y apertura a mercados internacionales, lo que se acentuó con la firma de numerosos tratados de libre comercio (Portilla, 2000). Adicionalmente, desde el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) se comenzó a promover el objetivo de transformar al país en uno de los diez mayores exportadores de alimentos en el mundo bajo el lema “Chile potencia alimentaria” (MINAGRI, 2006). Uno de los principales cambios de este periodo fue la implementación de políticas de fortalecimiento de mercados internos y la creación de programas de desarrollo productivo especialmente dirigidos a pequeños productores agrícolas y campesinos (Portilla, 2000) que anteriormente habían sido categorizados como “no viables”.

El presente documento analiza parte de la oferta de programas estatales para la denominada agricultura familiar campesina (AFC)² y cómo estos se han ido modificando a lo largo del tiempo en función de los lineamientos de organismos internacionales, cambios de gobierno y/o necesidades y demandas levantadas a nivel local. Entre 1990 y el gobierno de Gabriel Boric (2022-2026), la agricultura familiar adquirió una mayor valoración en el discurso estatal, lo que se tradujo en la generación de iniciativas y políticas de desarrollo que buscan preservar los modos de

¹ Organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, creado en 1962 junto con la promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria (Ley 15.020) con el objetivo de entregar créditos y asistencia técnica a grupos campesinos receptores de tierras.

² Término utilizado por INDAP y otros servicios públicos desde la década de 1990 (Berdegué, 2014). El año 2023, en el marco del lanzamiento de la Estrategia de INDAP para el periodo 2023-2030 se adoptó el término Agricultura Familiar Campesina e Indígena (AFCI).

producción no industrial y aumentar los ingresos de este grupo, independiente de sus posibilidades de insertarse en la dinámica de los mercados internacionales.

En términos operativos, INDAP es el principal organismo estatal orientado al trabajo con pequeños productores agropecuarios, quienes para ser usuarios/as de sus programas deben cumplir con los siguientes requisitos: i. explotar una superficie no mayor a las 12 hectáreas de riego básico, ii. poseer activos que no superen los US \$100.000 y, iii. poseer un ingreso que provenga principalmente de actividades agropecuarias o conexas. A quienes cumplen con estos requisitos, desde los organismos estatales se les reconoce formalmente como miembros de la agricultura familiar campesina.

El análisis considera tanto la revisión del diseño y evaluaciones de los programas, como la perspectiva de los equipos ejecutores y usuarios, buscando identificar las contradicciones y dificultades que surgen al momento de la ejecución de las iniciativas y los resultados y efectos a nivel regional y local. Adicionalmente, se buscó analizar el rol de las organizaciones de pequeños productores y campesinos/as³ de nivel local en el diseño y ejecución de los programas e iniciativas estatales. Para esto, se toma como referente empírico la Región de Coquimbo, ubicada entre los paralelos 29° y 32° sur, aproximadamente a 300 kilómetros al norte de Santiago, en una zona de transición climática entre el Desierto de Atacama y el clima mediterráneo del centro del país. De sus 15 comunas, 12 están clasificadas como rurales según los criterios de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)⁴, con una población regional de 832.864 personas según el Censo de 2024. La región enfrenta además una severa situación de sequía, ya que desde 2007 las precipitaciones a nivel nacional se han mantenido bajo el promedio histórico (DGAC, 2023). En 2023 el déficit de lluvias en la región alcanzó el 77% (CEAZA, 2023), afectando de manera crítica los cauces, el riego y la producción agropecuaria.

La principal actividad económica de la región es la minería, la que en 2023 aportó el 19% del PIB regional, seguida por la actividad silvoagropecuaria, con un 6% (Observatorio Laboral Coquimbo, 2024). Esta última combina la agricultura de exportación a mediana y gran escala, principalmente uva de mesa y pisco, con la pequeña agricultura familiar y la crianza trashumante de ganado caprino. A estas actividades se suma la expansión de proyectos de energía eólica.

Coquimbo es la única región del país que, antes de la promulgación de la PNDR en 2020, contaba con una Mesa Regional de Desarrollo Rural (MRDR) y una Política Regional de Desarrollo Rural propia (PRDR). La MRDR surgió a fines de la década del 2000 a partir de la articulación del Consejo Campesino⁵ con el Gobierno Regional (GORE) y la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico. La Mesa funciona actualmente como un espacio de toma de decisiones vinculante en materia de planificación y ejecución de programas para localidades rurales, siendo la única instancia de este tipo en el país. Además, cuenta con réplicas a nivel provincial y comunal. A partir del trabajo del Consejo Campesino se consolidaron demandas que posteriormente fueron

³ Entre ellas cooperativas, sindicatos de trabajadores/as agrícolas independientes y asociaciones gremiales.

⁴ La PNDR define como comunas rurales aquellas en que el 50% de la población o más vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 habitantes/km². Las comunas mixtas son aquellas en que entre el 15% y el 49% de la población vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 habitantes /km², mientras que las comunas urbanas corresponden a las capitales regionales y comunas en las que menos del 15% de la población vive en sectores cuya densidad es menor a los 150 habitantes /km².

⁵ Organización de representación campesina de nivel regional.

incorporadas en la PRDR, promulgada en 2011. La Política incorpora lineamientos de reconocimiento de la cultura rural, descentralización y participación en la toma de decisiones relativas a políticas públicas, coordinación multisectorial y sustentabilidad ambiental (GORE Coquimbo, 2011). Así, la Mesa de Desarrollo Rural y la PRDR, sumados a la crisis hídrica que experimenta la región, convierten a Coquimbo en un referente interesante para analizar la trayectoria de las políticas públicas para la pequeña agricultura familiar campesina en Chile.

El documento se divide en cinco secciones incluida esta introducción. En la segunda se describen los principales conceptos teóricos que orientaron el análisis y, en la tercera, la metodología y técnicas de levantamiento y análisis de información. En la cuarta, se describen las principales políticas y programas públicos dirigidos a la agricultura familiar campesina, implementados entre 1990 y 2023, poniendo el foco en el rol de los usuarios y sus organizaciones en este proceso. La última sección presenta las conclusiones respecto a las tensiones entre las distintas visiones de la agricultura familiar que conviven en la institucionalidad actual, y los efectos de la proliferación y fragmentación programática.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRUCTURA ESTATAL Y ENSAMBLAJES PARA EL DESARROLLO

Para efectos de este documento, las políticas públicas se comprenden como fenómenos sociales complejos. Siguiendo a Olivier de Sardan (2021), estas se definen como estrategias institucionales de implementación de bienes y servicios de interés general, enmarcadas en modelos de gobernanza específicos y ejecutadas por actores estatales y no estatales a nivel nacional, regional y local.

Un primer elemento relevante que considerar en el análisis de las políticas, es el contexto en el que estas se diseñan e implementan. A nivel global, desde los años 2000, el marco institucional para el desarrollo desplazó el foco desde proyectos acotados hacia reformas políticas orientadas a la reducción de la pobreza y la distribución eficiente de recursos hacia grupos focalizados (Agudo Sanchíz, 2015). Este giro implicó una ruptura con los regímenes de bienestar universales y la incorporación progresiva de herramientas de mercado, participación comunitaria y organismos no gubernamentales en la ejecución de la política pública (Roberts, 2012; Agudo Sanchíz, 2015).

Un segundo aspecto relevante son las narrativas de desarrollo que subyacen a las políticas públicas y la influencia de tendencias internacionales en su diseño e implementación. En variados trabajos, Tania Li identifica narrativas de actores involucrados en iniciativas de desarrollo en general, y de desarrollo rural o agropecuario en específico. Una primera narrativa, a la que Li (2017) denomina teleológica, plantea que, si bien el estado de las cosas puede no ser positivo, estas van a mejorar, siendo el capitalismo la mejor alternativa para alcanzar el desarrollo. Una segunda narrativa identificada por Li (2017) es aquella que reconoce que el desarrollo no ha alcanzado a toda la población. Esta narrativa otorga un rol central a los expertos, gobiernos y organismos internacionales que generan intervenciones para mejorar las condiciones de vida de las personas, a las que la autora denomina “la voluntad de mejorar” (Li, 2007a). La tercera narrativa pone foco en las protestas por el estado actual de las cosas y la búsqueda de modelos alternativos (Li, 2017).

Estas narrativas tienen un correlato en programas y políticas específicas. En este vínculo, resulta útil el concepto de “modelo viajero” propuesto por Olivier de Sardan (2021) que hace referencia a políticas públicas, programas o proyectos estandarizados de intervenciones institucionales en el ámbito social, político o económico, deliberadas, planificadas y formales que buscan generar algún tipo de cambio social. Específicamente, los modelos viajeros corresponden a un conjunto de mecanismos, dispositivos e instrumentos que tienen la propiedad intrínseca de generar un cambio. El mecanismo es un sistema simple de causalidad que los expertos/as consideran eficaz, por ejemplo, promover el uso de tractores para aumentar la productividad agrícola. Los dispositivos son elementos organizacionales indispensables para el funcionamiento de un mecanismo, por ejemplo, la capacitación en el uso de tractores. Los instrumentos son las técnicas específicas que se utilizan para implementar un dispositivo.

Olivier de Sardan (2021) identifica como principal problema de los modelos viajeros que estos no consideran la variabilidad de los contextos en los que se implementan ni la imprevisibilidad de las reacciones de los actores involucrados en su implementación, generando así una brecha de implementación. Esto porque la operación clave en la elaboración de un modelo viajero es la descontextualización: los expertos/as toman una experiencia inaugural, definen la variable

explicativa de éxito y el mecanismo, y le otorgan una eficiencia intrínseca en diversos contextos. Luego, relevan las variables contextuales que cumplen un rol secundario en el éxito de la experiencia fundacional.

En este análisis, son relevantes también los actores que diseñan e implementan las políticas públicas. Para el caso chileno, el principal organismo ejecutor de programas e iniciativas para la agricultura familiar es el MINAGRI, organismo de nivel nacional compuesto por una Subsecretaría de Agricultura y seis servicios públicos asociados. Estos son: INDAP, la Comisión Nacional de Riesgo (CNR), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), la Corporación Forestal (CONAF), Agroseguros y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Adicionalmente, existen cinco organismos privados asociados, los que financian su gestión con recursos ministeriales. Entre ellos se encuentran el Instituto Forestal (INFOR), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). El MINAGRI cuenta además con oficinas y equipos regionales denominadas Secretaría Regional Ministerial (SEREMI). La CNR tiene oficinas regionales e INDAP cuenta con más de 100 oficinas de área distribuidas a lo largo del país.

Otro servicio relevante que ejecuta programas a los que pueden acceder los pequeños productores es el Ministerio de Economía, a través de la Corporación de Fomento (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que tiene programas de inversión y fortalecimiento de la asociatividad. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, específicamente la Subsecretaría de Evaluación Social, cumple un rol clave en definir quienes pueden ser beneficiarios de los programas disponibles por medio del Registro Social de Hogares (RSH), sistema que centraliza datos socioeconómicos provenientes de diversas fuentes⁶ y los clasifica en un tramo de vulnerabilidad. Por último, el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuestos (DIPRES) es el responsable de asignar los recursos a distintos programas, monitorear resultados, evaluar su impacto y asegurar o no su continuidad. La Tabla 1 detalla la estructura organizacional de los organismos antes descritos, además de otros relevantes.

Tabla 1. Institucionalidad estatal para el trabajo con pequeños productores/as agropecuarios

Organismos estatales dependientes de la Presidencia de la República	
Ministerio de Agricultura	Subsecretaría de Agricultura
	Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI)
	Organismos públicos asociados
	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
	Comisión Nacional de Riego (CNR)
	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)
	Agroseguros
	Organismos privados asociados
	Instituto Forestal (INFOR)
	Centro de Información de Recursos Naturales (CIRN)

⁶ Entre ellas el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Ministerio de Educación y el Instituto de Previsión Social.

	Fundación para la Innovación Agraria (FIA) Instituto de Investigaciones Agrarias (INIA) Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura del Agro
Ministerio de Economía	Corporación de Fomento (CORFO) Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Evaluación Social Fondo de Innovación Social (FOSIS)
Ministerio de Hacienda	Dirección de Presupuestos (DIPRES)
Ministerio de Medio Ambiente	Servicio de Evaluación Impacto Ambiental (SEIA)
Organismos estatales autónomos	
Gobiernos Regionales (GORE) Municipios Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) Contraloría General de la República (CGR) Conservadores de Bienes Raíces (CBR)	

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

La presencia de diversos servicios estatales en distintos formatos y niveles permite dar cuenta de la complejidad de la estructura estatal, la que, siguiendo a Mitchell (2006), no es siempre cohesionada y coherente en su actuar. Cabe destacar que en la implementación de los programas e iniciativas intervienen también agrupaciones de productores, organizaciones de usuarios de agua y otras organizaciones sociales de nivel local. En este contexto, la variedad de estrategias de los actores que intervienen en la implementación de una política pública producen inevitablemente una brecha de implementación, ya que las reacciones de los grupos involucrados son en gran parte imprevisibles, aun cuando el diseño sea óptimo (Olivier de Sardan, 2021). Resultan relevantes, entonces, tanto los discursos, narrativas y prácticas como la brecha entre diseño e implementación y los resultados esperados e inesperados que emergen.

En este contexto, el análisis integra el concepto de ensamblaje de desarrollo propuesto por Li (2007b), entendido como la práctica de combinar diversos elementos, entre ellos narrativas y discursos, regulaciones, instituciones, medidas administrativas, actores estatales y no estatales, con el fin de generar resultados de desarrollo. Los ensamblajes se caracterizan por su dinamicidad, ya que tanto los elementos que los componen como las relaciones entre ellos se transforman constantemente según contextos específicos. En el caso de las políticas para la agricultura familiar en Chile, estos ensamblajes articulan narrativas globales de desarrollo, modelos viajeros, marcos normativos nacionales, capacidades institucionales locales, prácticas de las organizaciones y condiciones territoriales específicas como la escasez hídrica.

Finalmente, cabe destacar que el análisis combina una perspectiva “desde arriba”, que atiende a la capacidad de los organismos estatales de moldear comportamientos y dinámicas sociales, con una “desde abajo”, centrada en las reconfiguraciones que los discursos y prácticas estatales experimentan al interactuar con sus usuarios/as (Mayaux, 2023). Esta doble aproximación permite examinar tanto los resultados esperados como los inesperados que emergen de la implementación de políticas en contextos territoriales específicos.

3. METODOLOGÍA

El levantamiento de información se realizó con un enfoque cualitativo y etnográfico en siete de las 15 comunas de la Región de Coquimbo, seleccionadas según su clasificación urbano-rural (tres urbanas y tres rurales) y la representatividad de las tres provincias que componen la región. El trabajo de campo se desarrolló durante 2022-2023, en el marco de la realización de una tesis doctoral que abordó la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos. Las técnicas utilizadas fueron entrevistas semiestructuradas y reuniones con informantes clave (cerca de 60), observación de reuniones y eventos públicos, y revisión de documentos de organismos públicos y medios de comunicación.

Los entrevistados incluyeron pequeños productores agrícolas y crianceros, dirigentes de organizaciones campesinas y funcionarios/as públicos, priorizando la heterogeneidad de perfiles en términos de género, edad, localidad, actividad productiva y tipo de vinculación con el Estado. Adicionalmente se realizaron 17 entrevistas a funcionarios/as de servicios y dirigentes/a de organizaciones de nivel nacional en la Región Metropolitana. La priorización de la heterogeneidad de informantes permitió contar con una perspectiva multi actor y multi situada de las políticas públicas, no obstante, también impidió profundizar analíticamente en cada perfil específico, lo que constituye una limitación del estudio.

El análisis se realizó mediante codificación temática en torno a tres dimensiones: acceso a recursos naturales (tierra y agua), políticas e iniciativas estatales, y prácticas organizativas de pequeños productores. Posteriormente se llevó a cabo una triangulación de fuentes y métodos para validar la información. El foco en una región permitió sistematizar la oferta estatal dirigida a pequeños productores agropecuarios y obtener una visión panorámica de las interacciones entre organismos públicos y sus usuarios. Si bien el análisis regional limita la profundización en cada programa o iniciativa específica, este enfoque contribuye a comprender la experiencia integral de interacción con el Estado desde la perspectiva de quienes la viven cotidianamente y deben adaptarse a la diversidad de planes, procedimientos administrativos e instrumentos de la gestión pública.

4. TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN CHILE

En la siguiente subsección se abordan programas e iniciativas ilustrativos de la política de desarrollo agropecuario para la agricultura familiar en Chile, analizando específicamente el caso de la Región de Coquimbo. Se describen de manera general programas que se han enmarcado en tres etapas de las políticas públicas orientadas a la producción agropecuaria no industrial, los que a su vez se asocian a tres ensamblajes de desarrollo. Estos son: i. las políticas que promueven la inserción de los productores/as en los mercados internacionales, ii. las políticas que se enfocan en la superación de la pobreza y vulnerabilidad de este grupo y, iii. programas más recientes que han puesto el foco en la sustentabilidad ambiental y el rol de la producción no industrial en la seguridad y soberanía alimentaria.

Los programas se presentan agrupados y ordenados de manera cronológica según el momento de su creación, abordando las narrativas y lineamientos internacionales que los inspiran (o modelo viajero), y su adaptación a nivel nacional. La variación temporal del origen de los programas no implica que los programas no coexisten simultáneamente. Por el contrario, de la convivencia de los diversos elementos que los componen emergen configuraciones específicas de programas, iniciativas y efectos de la acción estatal en territorios rurales. La mayoría de los programas descritos son ejecutados por INDAP, ya que este es el organismo público responsable de promover la agricultura familiar campesina, no obstante, también se hace referencia a programas de otros servicios.

4.1. Iniciativas enfocadas en la incorporación de pequeños productores agropecuarios en la dinámica de mercados internacionales

En los primeros años de la década de 1990, desde el Ministerio de Agricultura y específicamente INDAP se generaron una serie de iniciativas que tuvieron como objetivo la incorporación de los grupos marginados en la dinámica de los mercados internacionales mediante la entrega de asesoría técnica, créditos y capacitación. Esta estrategia partía de la base de que pequeños productores/as agropecuarios podían introducir sus productos y competir en mercados internacionales (Faiguenbaum, 2017).

Monte Patria es una de las comunas de Coquimbo donde es posible observar la implementación de esta estrategia, ya que la principal actividad económica es la agricultura y horticultura. Esto se traduce en la presencia de empresas frutícolas de diverso tamaño y de pequeños productores/as de hortalizas y uva, cultivo del cual Chile es uno de los principales exportadores en el mundo. Muchos de estos pequeños productores/as de uva han solicitado créditos a INDAP. Los créditos de INDAP y la asistencia técnica son la principal y más antigua herramienta de apoyo a los pequeños agricultores. El año 2023 se entregaron US\$110 millones en créditos, lo que corresponde al 27% del presupuesto ejecutado por INDAP durante ese año. En los documentos de cuenta pública de la institución se establece que estos créditos deben ser reembolsados, pero que INDAP opera como una “Banca de Desarrollo” que otorga “créditos ‘blandos’, lo que se refleja en

condiciones de pago, tasas de interés, plazos, y garantías muy beneficiosas para el usuario y que no existen en la banca comercial tradicional” (INDAP, 2023a, p.77).

En general, los pequeños agricultores de Monte Patria que han solicitado créditos valoran positivamente el contar con una posibilidad de financiamiento con una tasa de interés menor a la de los bancos tradicionales. Ahora bien, dentro de este grupo se observan diferencias importantes en la capacidad de pago y los efectos aparejados al endeudamiento. En algunos casos se ven afectados por la sequía que experimenta la región, la que limita la productividad y posibilidades de generación de ingresos. En este contexto, las agrupaciones de productores, como sindicatos y cooperativas, cumplen un importante rol en dar a conocer las demandas y necesidades de sus socios a las autoridades, entre ellas, la condonación de deudas de créditos de quienes, por diversos motivos, por ejemplo, la escasez de agua o el aumento de los precios de los insumos, no pueden pagar.

El año 2021, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) publicó una evaluación del programa de créditos para el periodo 2017 a 2021. En términos generales, los distintos tipos de créditos tuvieron una evaluación positiva. Sin embargo, tanto los créditos de corto como los de largo plazo exigen como requisito para su obtención no registrar deudas morosas con INDAP, ya sea de manera directa o en calidad de codeudor solidario o aval (INDAP, 2024a). En base a las entrevistas realizadas a funcionarios de INDAP se evidenció que cualquier usuario/a de INDAP puede postular a la obtención de un crédito, los que son evaluados por un comité conformado en cada oficina de área. Quienes obtienen crédito por primera vez, son asignados a la categoría N. Si tienen buen comportamiento crediticio suben a la categoría A. Si quedan morosos y no renegocian sus deudas caen en categoría D y no pueden acceder a otros programas. El reglamento del programa especifica que la clasificación corresponde a las categorías de riesgo crediticios, siendo A los clientes de riesgo normal, y D los clientes morosos o marginados del programa de créditos. Entre medio existen las categorías B, B- y C. En consecuencia, si es que los créditos no se pagan a tiempo, la única respuesta posible desde la institución es la exclusión de los usuarios/as de otros programas del INDAP⁷.

En el caso de Coquimbo, la falta de agua ha impedido mantener un nivel de producción suficiente para poder pagar las cuotas crediticias, generando así una brecha de implementación frente a la cual no existe una respuesta alternativa. De esta forma, un programa que tiene el objetivo original de incluir a productores/as excluidos del sistema financiero, tiene como resultado inesperado la exclusión de algunos de estos productores que optan por desvincularse de INDAP, asumiendo la pérdida de acceso a créditos y otros beneficios.

Otra herramienta que se enmarca en la estrategia de insertar a los pequeños productores/as agropecuarios en los mercados internacionales son las asesorías técnicas. En la década de los noventa, desde INDAP se crearon dos programas que buscaban responder a la variedad de condiciones de los pequeños productores. Para los productores cuyos ingresos no provenían únicamente de la agricultura se creó el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Para aquellos que contaban con mayores recursos y capacidades para competir se crearon los Servicios de

⁷ La excepción han sido situaciones de catástrofes como terremotos o inundaciones donde sí se ha dado la posibilidad de repactar deudas.

Asesoría Técnica (SAT) ejecutadas por consultores externos⁸ (Faiguenbaum, 2017). El SAT tiene como objetivo aumentar los ingresos y disminuir los costos de producción de los agricultores.

A fines de la década de 2000 y principios de los años 2010, se generó una nueva categorización de usuarios de INDAP distinguiendo entre multiactivos y comerciales. Los usuarios multiactivos eran quienes poseían múltiples fuentes de ingreso y componían el segmento más vulnerable de la agricultura familiar, con el cual se buscaba lograr un aumento en los ingresos del hogar. Por su parte, los usuarios/as comerciales se definieron como aquellos cuya producción se destinaba mayoritariamente a la comercialización, y con quienes se debía trabajar en la disminución de brechas para ingresar a mercados más exigentes. Si bien el SAT existía desde la década anterior, esta distinción se tradujo en que los usuarios que ingresaban a este programa debían cumplir con el perfil de usuario comercial (INDAP, 2010).

Al año 2026, el SAT continúa siendo un programa para los pequeños productores familiares y comerciales categorizados por INDAP como “articulados al mercado”. El programa tiene como objetivo aumentar el margen de ganancia de las actividades silvoagropecuarias y/o conexas de los usuarios por medio de la entrega de asesoría técnica e incentivos para la inversión (INDAP, 2024a). Al menos a nivel discursivo, algunos funcionarios de INDAP entrevistados consideran el SAT como el programa hacia el cual deberían transitar los usuarios del PRODESAL. Sin embargo, en la práctica, este supuesto egreso no ha sido masivo ni ha estado exento de conflictos.

En otros servicios existen programas similares, no específicos para productores agrícolas, pero orientados al perfil de usuarios comerciales. En primer lugar, se encuentran los programas de SERCOTEC, organismo dependiente del Ministerio de Economía. Los fondos disponibles se dividen en individuales y grupales. Los principales son Capital Semilla y Abeja, orientados a tres áreas: formación y formalización de negocios, asesorías e inversiones para emprendimientos existentes, y creación y fortalecimiento de organizaciones productivas. Entre las organizaciones entrevistadas en Coquimbo, varias se habían adjudicado fondos de SERCOTEC en la línea de fortalecimiento organizacional, los que utilizaron para la organización de ferias, el diseño de una página web para la venta de productos, instalación de letreros de los negocios, construcción de infraestructura, compra de insumos y capacitaciones en ventas.

Uno de los requisitos para acceder a estos fondos que constituye una barrera de entrada es la formalización de los negocios, o la intención de formalizar, e iniciar actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII). Entre los pequeños productores de Coquimbo es más común la declaración de impuestos mediante renta presunta, calculada según el avalúo fiscal de los predios. Los entrevistados manifestaron diversos motivos para evitar la declaración de renta efectiva, destacando principalmente el desconocimiento y la complejidad de llevar contabilidad completa, el temor a perder beneficios sociales por el potencial cambio de tramo en el Registro Social de Hogares, y la exigencia del SII de emitir boletas y facturas electrónicas.

A esto se suma que, a diferencia de INDAP que tiene oficinas de área y comunales para los equipos de PRODESAL, SERCOTEC tiene oficinas solo a nivel de provincia, por lo que la mayoría de la entrega de información y procesos de postulación a los concursos se realizan por medios digitales. Por último, es un servicio acotado en términos de cantidad de usuarios/as y presupuesto. Por

⁸ Tanto el PRODESAL como el SAT surgieron como reemplazo del Programa de Transferencias Tecnológicas ejecutado durante la década de 1980 (Faiguenbaum, 2017).

ejemplo, el año 2023 se destinaron US\$106 millones para transferencias en todo Chile los que se entregaron a 86 cooperativas, 110 organizaciones gremiales y 189 proyectos de ferias y barrios comerciales (SERCOTEC, 2023). Este punto fue abordado por algunos de los entrevistados de Coquimbo que mencionaron espontáneamente el caso de SERCOTEC como ejemplo de un programa de baja cobertura y alcance:

“El otro día me llamó un director, un joven (...), que es director regional de SERCOTEC, y me dice si puedo difundir unos programas que hay y que van a venir a una reunión. ‘Ningún problema, le dije yo; el último viernes ahí le damos un espacio para conversar, etc’. Cuando viene y me dice, que al final los fondos eran algo de US\$ 300.000, pero para todo Chile, que a la región le correspondían algo así... pero la nada misma, no alcanzaban a ser ni US\$10.000. Entonces uno dice, para qué ilusionar a la gente; y me dio tanta pena porque yo encontré que yo debería haber preguntado eso primero antes de haber convocado. Uno genera tantas expectativas en la gente y uno es parte del proceso, y al final no hay resultados. Y ese ejemplo grafica tan bien lo que pasa, que son tan poquititos los recursos y hacen a la gente postular. Hay gente que paga para que le hagan los proyectos, y que ni siquiera va a quedar porque los fondos son demasiado pocos”. (Entrevista a dirigente Provincia Limarí, agosto 2023).

Otro servicio mencionado por algunos/as productores entrevistados fue la Corporación de Fomento (CORFO), también dependiente del Ministerio de Economía, la que tiene como misión apoyar el emprendimiento y la innovación. En Coquimbo CORFO ha financiado la construcción de infraestructura para la acumulación de aguas como estanques, atrapanieblas y filtros, entre otros. Al igual que los programas de SERCOTEC, CORFO exige a sus usuarios la formalización de los negocios e inicio de actividades en el SII, lo que refleja una brecha de implementación entre el diseño de los servicios y la realidad de los pequeños productores agropecuarios a quienes se les promueve la inserción en mercados formales.

En la siguiente tabla se sintetizan los programas y servicios de asistencia técnica, sus objetivos y los requisitos que se han transformado en barreras de acceso para los pequeños productores/as:

Tabla 2. Síntesis de programas de asistencia técnica identificados entre productores agropecuarios de Coquimbo

Programa/ servicio	Objetivos	Barreras de acceso
Asistencia Técnica/ INDAP	Aumentar el margen bruto de productores agropecuarios que comercializan sus productos en el mercado interno o externo.	• Estar acreditado como usuario de INDAP. • No poseer deudas de créditos INDAP.
Asistencia Técnica y entrega de capital inicial / SERCOTEC	Formación y formalización de negocios, asesorías e inversiones para negocios ya existentes y, creación y fortalecimiento de	• Iniciación de actividades en el SII y contratación de mano de obra formal. • Monto mínimo de facturación.

	organizaciones productivas.	Entrega de información y postulación se realiza exclusivamente por medios digitales.
Asistencia técnica, financiamiento de infraestructura y créditos/ CORFO	Apoyar el emprendimiento y la innovación en múltiples rubros económicos.	Iniciación de actividades en el SII y contratación de mano de obra formal.

Fuente: Elaboración propia en base a INDAP (2024a), SERCOTEC (2023) y CORFO (2025).

Los programas de asistencia técnica e inversión, junto con los créditos de INDAP, se pueden considerar como parte de un grupo de políticas para la pequeña agricultura orientado a la modernización de la producción, el aumento de la competitividad y la inserción en los mercados internacionales. Retomando a Li (2017), este emerge de una narrativa del desarrollo a través del modelo de producción capitalista, bajo el supuesto de que el aumento en la productividad agrícola, la inversión y la incorporación de tecnologías mejorarán las condiciones de vida. Desde la década de los noventa, a este supuesto se le agregó el objetivo de insertar a los pequeños productores agropecuarios en la dinámica de los mercados internacionales, lo que se ha llevado a cabo principalmente por medio de la entrega de asistencia técnica y créditos a tasas preferente. En la actualidad, esta narrativa sigue presente en los lineamientos de organismos como INDAP, SERCOTEC y CORFO.

En línea con lo planteado por Agudo Sanchíz (2015), un efecto de estos programas ha sido que definen y reproducen grupos sociales que tienen un acceso diferenciado a los servicios públicos. Aquellos productores de mayores ingresos, orientados al mercado y que cumplen con los requisitos de formalización, lo que se consideran el modelo a aspirar desde las políticas públicas, acceden a programas más avanzados técnicamente, aunque de menor cobertura. Por su parte, los usuarios más vulnerables, orientados al autoconsumo y/o que realizan múltiples actividades para generar ingresos, y que no logran insertarse en los mercados de la manera esperada, quedan excluidos de estos programas. En el caso de INDAP, este proceso se llevó a cabo de manera planificada, dado la identificación de distintos tipos de productores entre sus usuarios y la generación de estrategias diferenciadas de intervención. Por su parte, los requisitos de acceso a los programas de CORFO y SERCOTEC en muchos casos se traducen en barreras no planificadas de entrada para productores informales y/o de menores ingresos.

Cabe destacar que, tanto los créditos como las asesorías técnicas son programas a los que se accede de manera individual. No obstante, en los últimos 15 años han surgido una serie de iniciativas orientadas a fortalecer la asociatividad y el cooperativismo. En el caso de INDAP, en 2015 se creó el Programa de Asociatividad Económica (PAE) orientado a grupos pre-asociativos (que aún no constituyen una organización formal) o empresas asociativas ya existentes, entre ellas, sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y cooperativas, las que obtienen apoyo de un asesor externo para la gestión legal y financiera de empresas y capacitación (INDAP, 2024a).

Las cooperativas han sido fuertemente promovidas por diversos actores: organizaciones campesinas nacionales que agrupan cooperativas de productores, la Asociación Nacional de

Cooperativas de Chile⁹, el ex Ministro de Agricultura durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), y el gobierno de Gabriel Boric (2022-2026), que estableció el fortalecimiento de las cooperativas y pequeñas empresas como eje programático. En torno a este punto se observa una convergencia de actores de diversas tendencias políticas cuyos intereses relacionados con el cooperativismo difieren. En algunos casos, se vincula principalmente con la demanda por reducir costos y optimizar la producción y comercialización agropecuaria. En otros, se relaciona con la generación de un modelo productivo alternativo a la empresa privada orientada exclusivamente al lucro individual. Sin embargo, el hecho de que en todos los casos el cooperativismo sea concebido como respuesta posibilitó la transformación de esta agenda en programas e iniciativas concretas.

Durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), se promulgó un Plan de Asociatividad denominado “Más Unidos”, el cual puso especial énfasis en incentivar un “cooperativismo moderno” a través de programas e iniciativas de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), INDAP y CORFO (Peralta, 2021). El gobierno de Boric mantuvo este lineamiento por medio del “Plan estratégico nacional para el fortalecimiento cooperativo agroalimentario y rural 2024-2026: Juntos apoyamos al cooperativismo para el mundo rural”, el cual tiene como objetivo *“fomentar y promover el desarrollo organizacional, empresarial, cultural y de las personas vinculadas a las cooperativas agroalimentarias y rurales”* (MINAGRI, 2023, p. 11).

A fines de 2023 se formalizó la creación del Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo en CORFO. Este se instituyó con el objetivo de *“llevar adelante acciones e iniciativas que faciliten el posicionamiento del cooperativismo en los distintos organismos públicos y privados pertinentes, de cara a que el país cuente con una política público-privada adecuada y que contribuya al fortalecimiento de dicho sector”* (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2023). Por su parte, en la Estrategia Nacional de INDAP para el periodo 2023-2030 se incluyó un eje transversal de fortalecimiento de la asociatividad y el cooperativismo. El año 2023 esto se había materializado en la entrega de asesoría técnica para el fortalecimiento de cooperativas ya existentes.

En cuanto a programas específicos, el 2022 FIA inició la implementación del Programa de Desarrollo e Innovación para Cooperativas Agroalimentarias Sostenibles (Agrocoop Innova), dirigido a 13 cooperativas agrícolas de todo Chile, entre las que se encontraban dos de la Región de Coquimbo. El programa consiste en la realización de capacitaciones y giras técnicas para el fortalecimiento de las organizaciones. Además, facilita la articulación con el Banco Estado para el acceso a créditos con menor interés, y con un programa especial de la Comisión Nacional de Riego (CNR) dirigido a cooperativas. Otro de los programas a los que pueden acceder las cooperativas es el PAE de INDAP

En síntesis, la estrategia de incorporación de pequeños productores agropecuarios a los mercados internacionales implementada desde la década de 1990 refleja la continuidad del modelo económico implementado durante el régimen militar, pero con un componente de inclusión de los grupos marginados. En este contexto, los instrumentos implementados, principalmente los créditos de INDAP y asistencia técnica diferenciada, buscaban contribuir al objetivo de convertir a Chile en “potencia alimentaria” mediante la integración de todos los segmentos productivos a la

⁹ Organización creada en 2018 que agrupa a cooperativas de diversos rubros.

dinámica exportadora. Sin embargo, los resultados observados revelan las contradicciones de este modelo, entre ellas, nuevas formas de exclusión y diferenciación social entre productores influidas por factores externos como la escasez hídrica y las fluctuaciones de precios internacionales. A pesar de lo anterior, se puede destacar de estas políticas, la visibilización de la AFCI como un grupo con necesidades diferentes de apoyo estatal a las de la medianas y grandes empresas agroexportadoras. Las barreras enfrentadas por este grupo, además de los nuevos lineamientos para la intervención estatal en grupos vulnerables se tradujo en una nueva generación de programas orientados a la superación de la pobreza, los que se abordan en la siguiente subsección.

4.2. Programas de fomento productivo para población en situación de pobreza: el caso del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)

En 1990 INDAP actualizó las categorías de productores según los recursos y capacidades con las que contaban, definiendo tres estratos: i. productores que recibieron parcelas de la reforma agraria con capacidades para modernizarse, ii. un estrato intermedio que con apoyos de diversa índole podría modernizarse y, iii. un estrato mayoritario que vivía en condiciones de pobreza cuyos ingresos provenían de diversas actividades dentro y fuera de los predios. Durante la dictadura, este último grupo fue denominado “inviabile” y, por ende, se consideró que debía orientarse hacia otras actividades económicas. Este discurso fue rechazado por las nuevas autoridades de INDAP, lo que derivó en que se generaran programas específicos para el estrato más vulnerable (Faiguenbaum, 2017)¹⁰.

En este contexto surge el Programa de Desarrollo Local. Creado en 1996 y existente hasta el día de hoy, el PRODESAL es el principal programa de INDAP en términos de cantidad de usuarios/as y presupuesto. Junto con otros programas que surgieron en el mismo periodo, se enmarca en una serie de proyectos financiados por fondos de cooperación internacional que tenían como objetivo la superación de la extrema pobreza en zonas rurales (Faiguenbaum, 2017). Para esto, el Estado chileno se propuso mejorar la productividad agrícola y las condiciones de empleabilidad en la agricultura (Departamento Economía Agraria UC, 2010), dándole continuidad al modelo de inserción en los mercados internacionales.

Retomando a Li (2017) se observa que desde sus inicios el PRODESAL reconoció la existencia de un grupo en situación de pobreza que había quedado excluido de la participación en los mercados internacionales, estableciéndose así una “voluntad de mejorar” sus condiciones de vida. En su análisis de las políticas para la superación de la pobreza implementadas en Chile a inicios del siglo XXI, Rojas (2019) identifica que organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tuvieron un rol protagónico en crear un discurso de lucha contra la pobreza como una forma de contrarrestar los impactos de las medidas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1980. Para el caso chileno, el contexto de democratización

¹⁰ En esta misma línea, Li (2017) hace referencia al discurso de la transición agraria del Banco Mundial como un ejemplo de la vigencia de narrativas de desarrollo inminente que predominaron durante los siglos XIX y XX. La autora critica que, en el informe de Desarrollo Mundial de la Agricultura del año 2008, se recomienda a los agricultores que no puedan competir en los mercados internacionales, que abandonen la actividad agrícola y se empleen en industrias urbanas (Li, 2009).

también fue relevante al momento de priorizar las políticas sociales para grupos en situación de pobreza, lo que se tradujo en un reposicionamiento del Estado a un rol más activo en la definición e implementación de la política social, la que en décadas anteriores se había subordinado a la política económica neoliberal (Rojas, 2019).

A esto se sumó un creciente interés de organizaciones campesinas emergentes de, en palabras de los dirigentes entrevistados en Coquimbo, *“evitar que el campo se quede sin campesinos”* (Entrevista dirigente regional, julio 2022) o *“mantenerse en este desarrollo productivo”* (Entrevista dirigente Provincia de Choapa, enero 2023). De esta forma, en paralelo al proceso de reconocimiento y focalización de las políticas públicas en grupos vulnerables, las organizaciones campesinas buscaron visibilizar la producción no industrial como un medio de subsistencia diferenciado de la agroindustria exportadora y amenazado por esta.

En este contexto, el objetivo inicial del PRODESAL fue:

“Apoyar el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y organizacionales, para mejorar los ingresos totales de las familias de los clientes¹¹, a partir de la producción silvo-agropecuaria y agroindustrial, y de actividades relacionadas con estos ámbitos, que sean complementarias a los procesos productivos que desarrollan” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p.6).

Originalmente el PRODESAL estaba orientado a los pequeños productores/as agropecuarios que cumplieran con los requisitos para ser usuarios de INDAP categorizados como vulnerables y contaba con dos componentes: i. asesorías y capacitación técnica y, ii. un incentivo para el fortalecimiento productivo (IFP), el que consiste en un fondo concursable para financiar inversiones productivas (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Posteriormente se incorporó un fondo de operación anual (FOA) que corresponde a un subsidio de alrededor de US\$200 para la compra de insumos y equipamiento.

Una de las principales innovaciones del programa fue que su ejecución se delegó a los municipios, los que deben presentar un proyecto para obtener los fondos, y una vez adjudicados, contratar al equipo técnico ejecutor. Estos equipos están compuestos por un coordinador/a y asesores técnicos, los que en su mayoría son agrónomos o veterinarios. El número de asesores/as está determinado por la cantidad de usuarios en la comuna¹².

Desde sus inicios, los lineamientos del programa establecieron también la creación de una Mesa de Control Social compuesta por representantes de los usuarios, la que se define como el mecanismo de participación en la gestión del programa. Esta mesa debe levantar opiniones de los productores/as respecto al funcionamiento del programa y canalizarla a los equipos técnicos, reuniéndose al menos dos veces al año. Según los comentarios de técnicos y usuarias que participan en estas instancias en Coquimbo, los principales temas de las reuniones son la presentación del plan de trabajo anual a inicios de año, y una presentación de las actividades realizada a fin de año.

¹¹ Se refiere a los usuarios/as del programa.

¹² Los municipios contratan a los equipos técnicos por la duración de los convenios de adjudicación, los que en general se extienden por cuatro años. Estos equipos tienen que rendir cuentas a los equipos de área de INDAP, sin estar contratados por este servicio, situación que ha sido fuente de múltiples conflictos laborales en los últimos años.

La revisión de los Balances de Gestión Integral de INDAP desde 2002 a 2023 evidencia que el programa más que duplicó la cantidad de usuarios en ese periodo, pasando de 29.928 en 2002 a 72.404 en 2023, con un *peak* de más de 80.000 usuarios en 2015 y 2016¹³. El programa también fue aumentando la cobertura de comunas, alcanzando las 256 en 2023, equivalente al 74% de las comunas del país. Con el tiempo, también fue modificando los objetivos y acotando los potenciales beneficiarios. El año 2007 se inició un proceso de modernización basado en sugerencias de los actores involucrados en el programa a lo largo de todo Chile. Este proceso priorizó el fortalecimiento del componente de fomento productivo, la transparencia y la coordinación con los municipios (Departamento Economía Agraria UC, 2010). En este periodo también se incorporó al programa la atención diferenciada de usuarios (INDAP, 2007), generando la distinción entre los usuarios “multiactivos” y los “vinculados al mercado” (Departamento Economía Agraria UC, 2010; INDAP, 2008).

En una evaluación realizada el año 2009 en base a una encuesta a los usuarios/as, el equipo evaluador no evidenció impactos positivos en temas como el uso de nuevas tecnologías, diversificación de la producción, comercialización y acceso a otros instrumentos de fomento productivo o apoyo social (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Ese mismo año se genera una focalización en aquellos usuarios que producen para el autoconsumo.

El año 2017, a partir de los datos de una línea de base de los usuarios de INDAP, se elaboró una nueva tipología con tres tipos de usuarios: i. microproductores: usuarios de bajos ingresos y baja productividad, orientados principalmente al autoconsumo; ii. pequeños productores familiares: nivel medio de ingresos y producción, principalmente multiactivos y, iii. pequeños productores comerciales: usuarios de ingresos y productividad alta, de perfil comercial y empresarial, que han incorporado mayores índices de tecnología (INDAP, RIMISP, Demoscópica, 2017a). A partir de esta tipología y de los resultados de una nueva evaluación realizada por la DIPRES, el año 2018, se produjo un nuevo cambio en la población objetivo y el objetivo, el que se reformuló a:

“Aumentar los ingresos silvoagropecuarios y de actividades conexas de los usuarios Microproductores, por venta de excedentes al mercado como complemento al ingreso total del hogar, y vincular a los usuarios con las acciones público-privadas en el ámbito de mejoramiento de las condiciones de vida”. (INDAP, 2024b).

De esta forma, el aumento de los ingresos, medido a través de una encuesta anual, pasó a ser el objetivo principal del programa en relación con los usuarios microproductores/as. Estos últimos se definieron ya no solamente por su nivel de desarrollo productivo, sino también por su contexto territorial, social y ambiental, poniendo el foco en la población con mayores niveles de vulnerabilidad según los datos del Registro Social de Hogares (RSH):

“Los Microproductores, que corresponden a productores con baja dotación de recursos productivos y activos, quienes desarrollan agricultura en ecosistemas frágiles, agravado por el cambio climático, en particular la escasez hídrica, limitando el potencial productivo de sus unidades de producción. Sus ingresos totales no les permiten vivir fundamental o únicamente de la agricultura, por lo que deben complementar sus ingresos con otras

¹³ En 2015 se inició un proceso de migración de usuarios indígenas desde el PRODESAL al Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), un programa de similares características, pero orientado especialmente a personas que se han acreditado como indígenas. El PDTI no se ejecuta en la Región de Coquimbo.

fuentes extraprediales (multiactividad). Adicionalmente, estos productores se encuentran ubicados en sectores rurales, donde existen carencias de acceso a bienes y servicios sociales que afectan directamente sus condiciones de vida. Desde el punto de vista productivo, poseen problemas estructurales, dada su baja dotación de recursos productivos y activos, así como insuficientes conocimientos y habilidades en nuevas técnicas para su gestión y desarrollo” (Resolución Exenta N°: 0070-000375/2022 de INDAP, p. 1-2).

Durante la segunda administración de Sebastián Piñera (2018-2022) se incorporó además un eje denominado “mejoramiento de las condiciones de vida”, que buscaba visibilizar las actividades relacionadas con el eje de bienestar social de la PNDR. Este eje se incorporó *“dado el alto nivel de vulnerabilidad de los Microproductores, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida”* (INDAP, 2024b) y buscando responder a las necesidades sociales de los usuarios del programa, entre ellas, acceso a vivienda, salud y educación.

En consonancia con tendencias globales (Agudo Sanchíz, 2015; Massardier & Ugalde, 2023), y en un contexto de democratización, el PRODESAL incorporó actores distintos al gobierno central en su ejecución al traspasar la gestión de los programas a los municipios, además de la noción de participación de los usuarios a través de las mesas de control social. Esta descentralización no solo redistribuye funciones administrativas, sino que reconfigura las relaciones entre los distintos niveles del aparato estatal y genera nuevos espacios de interacción entre organizaciones de productores/as y organismos públicos. Sin embargo, retomando lo planteado por Li (2007a) respecto a los programas de desarrollo, el PRODESAL y sus instancias de participación se caracterizan por su carácter técnico y no político. Esta despolitización limita los temas a discutir en las asesorías y en las mesas de control social, priorizando aspectos relativos a la optimización de la producción a nivel individual, por ejemplo, el tipo de cultivos y semillas que plantar, la cantidad de riego que requieren y el uso (o no) de pesticidas y agroquímicos. En el caso de los crianceros de Coquimbo, las asesorías están principalmente orientadas a la transición desde la trashumancia hacia la producción estabulada y la prevención y tratamiento de enfermedades de los animales.

Más allá de los cambios en los objetivos y población objetivo, los componentes del programa se han mantenido estables desde sus inicios, siendo la incorporación del eje de mejoramiento de las condiciones de vida uno de los principales cambios. Entre los usuarios entrevistados este no es un tema que se mencione explícitamente ni que se perciba como especialmente relevante. Sin embargo, el proceso no estuvo exento de conflictos y rechazo por parte de los equipos técnicos, entre quienes hay distintas visiones y experiencias; desde quienes han destinado recursos especiales para contratar a un trabajador social que aplicó una encuesta de necesidades sociales e hizo derivaciones con el municipio, por ejemplo, para optar a subsidios de vivienda; hasta quienes consideran que es una pérdida de tiempo y de foco del objetivo principal del programa y una labor extra por la que no hay un pago adicional.

La Tabla 3 sintetiza los cambios en los objetivos, componentes y población objetivo que ha experimentado el programa desde sus inicios hasta 2023.

Tabla 3. Síntesis de modificaciones del PRODESAL (1996-2020)

Años	Objetivo	Componentes	Población objetivo
1996 Creación del programa	Apoyar el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y organizacionales, para mejorar los ingresos totales de las familias de los clientes, a partir de la producción silvo-agropecuaria y agroindustrial, y de actividades relacionadas con estos ámbitos, que sean complementarias a los procesos productivos que desarrollan.	- Asesorías técnicas - Incentivo para el Fortalecimiento Productivo (IFP). - Mesa de Control Social.	Pequeños productores agropecuarios usuarios de INDAP categorizados como vulnerables.
2007–2008 Modernización	Se fortalece el fomento productivo, la transparencia y la coordinación con los municipios y se incorpora atención diferenciada según perfil de usuario.	- Asesorías técnicas. - Incentivo para el Fortalecimiento Productivo (IFP). - Mesa de Control Social. - Fondo de Operación Anual (FOA).	Usuarios “multiactivos” y “vinculados al mercado”.
2009 Ajuste tras evaluación	Se mantienen los objetivos y se focaliza en usuarios que producen para el autoconsumo.	- Asesorías técnicas. - Incentivo para el Fortalecimiento Productivo (IFP) - Mesa de Control Social. - Fondo de Operación Anual (FOA).	Usuarios multiactivos.
2018-2020 Nueva tipología y reformulación tras evaluación	Aumentar los ingresos silvoagropecuarios y de actividades conexas de los usuarios Microproductores, por venta de excedentes al mercado como complemento al ingreso total del hogar, y vincular a los usuarios con las acciones público-	- Asesorías técnicas. - Incentivo para el Fortalecimiento Productivo (IFP) - Mesa de Control Social. - Fondo de Operación Anual (FOA).	Usuarios Micro productores definidos como aquellos con baja dotación de recursos, que se desempeñan en ecosistemas frágiles, caracterizados por la multiactividad extrapredial, y carencias de acceso a servicios sociales.

Años	Objetivo	Componentes	Población objetivo
	privadas en el ámbito de mejoramiento de las condiciones de vida.	Eje de Mejoramiento de Condiciones de Vida.	Focalización según RSH.

Fuente: Elaboración propia en base a Departamento Economía Agraria UC (2010), INDAP (2008, 2022, 2024b).

En síntesis, el diseño original del programa ha mutado en función del contexto nacional y de los contextos locales en los que se implementa, aunque sus componentes centrales se han mantenido por casi dos décadas, y a pesar de que las evaluaciones de sus actividades e impactos no siempre han resultado favorables. La continuidad se explica por la persistencia del problema central que fundamenta el programa: la necesidad de apoyar a productores agropecuarios no industriales y/o en condición de pobreza y vulnerabilidad en el mejoramiento de su productividad y capacidad comercial. Por último, aunque cumple con visibilizar y entregar apoyo estatal a los pequeños productores en situación de pobreza y vulnerabilidad, el PRODESAL puede considerarse un ejemplo de lo que Olivier de Sardan (2021) denomina una intervención estandarizada que se ejecuta en múltiples contextos muy diferentes entre ellos. Entre las dirigencias campesinas de Coquimbo se percibe como un programa del nivel central descontextualizado de la realidad regional, lo que a inicios de la década de los 2000 llevó al surgimiento de otros programas específicos de la región, los que se abordan en la siguiente subsección.

4.3. Programas regionales y el surgimiento de la Mesa de Desarrollo Rural de Coquimbo

En su libro *The Will to Improve*, Tania Li (2007a) plantea que, al traducirse en programas, la voluntad de mejorar tiende a despolitizarse, ya que los discursos expertos priorizan lo técnico excluyendo las discusiones políticas. La autora evidencia que muchos de estos programas son “anti-políticos” y tienden a mantener el *statu quo*.

El PRODESAL se puede considerar un programa que responde a esta lógica. No solo porque es una intervención estandarizada de nivel nacional. También porque la intervención de los equipos técnicos y las instancias de participación de los usuarios/as no han tendido a cuestionar la narrativa de desarrollo que sustenta el programa ni sus objetivos, sino que se enfocan en la implementación de las actividades y rendición de cuentas. Sin embargo, en Coquimbo también es posible evidenciar el caso de un programa que tuvo como efecto no planificado la politización de sus usuarios. En esta subsección, se analizan en detalle los orígenes del Programa de Desarrollo para Comunidades Pobres (PRODECOP), posteriormente reemplazado por el Programa Sectores Vulnerables y luego por el Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS), estos dos últimos ejecutados exclusivamente en Coquimbo. Respecto a estos programas, es posible evidenciar que han operado como medio y fin de la acción política de varias organizaciones campesinas de la región.

El PRODECOP inició su implementación en 1996, al igual que el PRODESAL, en zonas de secano, financiado con préstamos del Banco Mundial y con el objetivo de:

“Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores agrícolas, generando procesos productivos sustentables desde el punto de vista económico, social y ambiental, en áreas representativas del secano costero e interior de las regiones VI, VII y VIII, identificando estrategias que puedan ser replicables en la zona” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p.6).

Este extracto evidencia que era un programa que trascendía el desarrollo productivo. Uno de sus componentes eran los Consejos de Desarrollo Local (CDL) en los que participaban dirigentes/as y autoridades locales y sectoriales. Además de este PRODECOP orientado a las regiones de O’Higgins, Maule y Biobío, en la zona central de Chile, se implementó un PRODECOP específico para Coquimbo, financiado con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este tenía como objetivo:

“Mejorar la calidad de vida y la economía de las familias comuneras agrícolas y pequeños productores agropecuarios pobres de la Región de Coquimbo, mediante el incremento en sus ingresos agropecuarios y una mejora en su condición socioeconómica y ambiental prevaleciente” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p.6).

La particularidad del PRODECOP Coquimbo era su foco en las comunidades agrícolas¹⁴. Ambos programas buscaron incentivar la modernización de la pequeña producción con el fin último de facilitar su inserción en mercados formales. En el caso del PRODECOP Coquimbo, el programa tenía tres componentes: i. Desarrollo productivo: asesorías y proyectos de modernización de la producción, entre ellos, la introducción de tecnologías, la diversificación de la producción y la comercialización de los productos; ii. Desarrollo ambiental: capacitaciones e iniciativas orientadas a la preservación de recursos naturales y la conservación y, iii. Desarrollo social: acciones de fomento a la participación ciudadana para el desarrollo local, entre ellos los CDL (Departamento Economía Agraria UC, 2010).

En una evaluación del programa realizada el año 2009 se evidencia que los usuarios valoraron positivamente todos los servicios, especialmente las capacitaciones en conservación y recuperación del medio ambiente. Sin embargo, el equipo evaluador calificó de manera negativa tanto el PRODECOP Secano como el PRODECOP Coquimbo. En base a una encuesta realizada a los beneficiarios de ambos programas, se observaron algunas mejoras en cuanto al acceso a créditos, sin embargo, aspectos como la diversificación y venta de productos, el ingreso familiar, la organización con otros productores o la generación de nuevos negocios, no presentaron cambios (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Por su parte, Durston (2006) evidencia que los CDL permitieron identificar, activar y capacitar líderes y representantes campesinos para la participación en la gestión de recursos públicos.

El PRODECOP Coquimbo finalizó su ejecución en 2002 y fue reemplazado en 2003 por el “Programa de Desarrollo de Asistencia Agrícola para Sectores Vulnerables de la Región de Coquimbo”, conocido coloquialmente como el Programa Vulnerables. Este tenía los mismos objetivos que el PRODECOP Coquimbo. Las principales diferencias fueron que, en el Programa

¹⁴ Tipo de tenencia y propiedad colectiva de la tierra característico de la Región de Coquimbo.

Vulnerables, el financiamiento provenía de un convenio entre el MINAGRI y el Gobierno Regional (GORE) de Coquimbo y que este era ejecutado a través de un convenio con los municipios, mientras que el PRODECOP fue ejecutado por consultores externos. Un aspecto que destacar es que la justificación para la continuidad del PRODECOP Coquimbo fue la demanda de los dirigentes/as campesinos, el GORE y los municipios (Departamento Economía Agraria UC, 2010).

En las entrevistas realizadas, tanto el PRODECOP como el Programa Sectores Vulnerables fueron mencionados de manera espontánea y recurrente por muchos dirigentes y dirigentas que se iniciaron o consolidaron como líderes campesinos gracias a su participación en los CDL. Además de los consejos de nivel local, existía un Consejo Superior Regional en el que participaba el Director de INDAP, el intendente regional, representantes de ministerios y tres representantes de organizaciones campesinas. Este Consejo es considerado por muchos de los entrevistados/as como la instancia que dio origen al Consejo Regional Campesino y a la Mesa de Desarrollo Rural regional.

El Programa Vulnerables finalizó definitivamente el año 2008 sin resultados positivos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos de desarrollo económico, los que se midieron en base a una encuesta a sus usuarios (Departamento Economía Agraria UC, 2010). Luego de su fin, en 2009 se inició la ejecución del PADIS. Como su nombre lo indica, está orientado específicamente a productores campesinos del secano en situación de pobreza o vulnerabilidad. Su objetivo original era:

“Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas que habitan en el Secano de la Región de Coquimbo, a través de la mantención y mejora de la estructura institucional que permita el fortalecimiento de la base productiva y comercial de sus actividades silvoagropecuarias, conservación de su entorno ambiental, y participación ciudadana de hombres y mujeres en condición de vulnerabilidad social” (Departamento Economía Agraria UC, 2010, p. 44).

Se observa así que, en sus inicios, el PADIS replicaba el énfasis del PRODECOP y el Programa Vulnerables en el desarrollo económico, ambiental y social. Al igual que estos programas, el PADIS se financió con recursos del Ministerio de Agricultura y el Gobierno Regional y era ejecutado por INDAP mediante cinco componentes: i. fortalecimiento institucional, referido a la oferta y cobertura de los servicios entregados por INDAP en convenio con otras instituciones; ii. desarrollo productivo, asociado a la entrega de infraestructura, transferencia tecnológica y capacitación en el uso eficiente del agua; iii. desarrollo comercial, orientado a mejorar capacidades de negociación y conocimiento sobre el mercado de los pequeños productores; iv. desarrollo local y participación campesina, replicando el modelo del Consejo Superior y los CDL y; v. desarrollo ambiental, orientado a la capacitación en el uso y manejo de recursos naturales (Departamento Economía Agraria UC, 2010).

El programa funcionó con este diseño y vinculado al GORE hasta el año 2012 (Ríos & Varas, 2013). En 2013 pasó a ser un programa más de la oferta de INDAP, financiado enteramente con recursos de este servicio. Esto trajo como consecuencia la homologación de los objetivos del PADIS y el PRODESAL. Dado que este último se enfoca en la asesoría técnica y articulación con otros servicios públicos orientados al desarrollo productivo, se eliminaron los componentes de desarrollo ambiental, desarrollo local y participación campesina del PADIS. Adicionalmente, se traspasó la ejecución del programa a los municipios, al igual que el PRODESAL. Al año 2023, el PADIS tenía

el mismo objetivo del PRODESAL de aumentar los ingresos de los microproductores, atendiendo a 2.389 usuarios/as con un presupuesto de US\$1,8 millones, equivalente a menos del 1% del presupuesto ejecutado de INDAP (INDAP, 2023a).

Al consultar a los equipos técnicos municipales por la diferencia entre ambos programas, todos, sin excepción, plantean que operan exactamente igual en términos de objetivos y actividades. La única diferencia se da al momento de elaborar los informes de ejecución y rendiciones de gastos, los que se presentan por separado. Los usuarios consultados también dieron la misma respuesta, incluso algunas personas comentaron que en algún momento estuvieron en el PRODESAL, y después les informaron que eran usuarios del PADIS. Solo en una de las comunas se da la situación de que los usuarios del PRODESAL son todos agricultores/as y los del PADIS son todos crianceros/as.

Algunas de las dirigentas antiguas del Consejo Campesino hicieron referencia al momento de traspaso del PADIS a INDAP planteando que con este cambio, se perdió el espíritu original del programa de generar planes de trabajo diferenciados para los productores del secano. Una suerte similar corrió el Programa de desarrollo para la sustentabilidad ambiental de la Región de Coquimbo: Componente Caprino, también conocido como el “Plan Caprino”. Este emergió de la demanda de las agrupaciones de crianceros en la Mesa de Desarrollo Rural durante 2016. El diseño y ejecución fue llevado a cabo por la SEREMI de Agricultura con apoyo de una comisión caprina de la MRDR. El programa original tenía como objetivo mejorar la calidad de vida de los crianceros a través de un aumento de sus ingresos mediante una actividad pecuaria que considere el manejo sustentable de las praderas y el entorno natural (SEREMI Agricultura Coquimbo, 2016). En una primera etapa, el programa se diseñó para tener una duración de cuatro años y, eventualmente, también fue transferido a INDAP.

El traspaso de los programas a INDAP implica, por una parte, que el control del programa deja de estar en el nivel regional y pasa al nivel central. Segundo, se traduce en que quienes no son usuarios de INDAP no pueden acceder a iniciativas que originalmente fueron diseñadas para todos los pequeños/as productores de la región. Esta situación fue ampliamente criticada por las dirigencias campesinas en las entrevistas realizadas. A pesar de estas limitaciones, la existencia de programas como el PADIS y el Plan Caprino son reflejo de la permanencia de las estructuras de participación campesina que surgieron en el contexto del PRODECOP y que, con algunas variaciones continuaron funcionando a través de la Mesa de Desarrollo Rural.

Programas más recientes de INDAP y otros servicios cuentan con instancias de participación, entre ellos los consejos asesores y mesas de trabajo productivas, no obstante, estas tienen un carácter predominantemente consultivo. Al igual que en el caso del PRODESAL, en general se concentran en verificar que los equipos técnicos estén realizando las actividades comprometidas y levantar propuestas de mejoras a los programas por parte de los usuarios, pero estas no necesariamente son tomadas en cuenta.

Durante 2023, INDAP realizó talleres en todas las regiones del país con el objetivo de levantar opiniones y sugerencias para la actualización de los convenios de PRODESAL y PADIS que debían renovarse en 2024. En Coquimbo, esta instancia generó mucha expectación entre dirigentes/as, usuarios/as y equipos técnicos comunales, ya que existía un temor de que desapareciera el PADIS y pasara a ser definitivamente absorbido por el PRODESAL. Durante el taller, tanto dirigentes/as como funcionarios/as de INDAP, la SEREMI de Agricultura y municipios relevaron la importancia

del PADIS como un programa que surgió de espacios de participación ciudadana existentes en la región para hacer frente a las necesidades específicas de los pequeños productores del secano, quienes no tienen las mismas condiciones que las zonas que sí tienen acceso a riego.

Imagen 1. Taller participativo para elaborar la norma técnica del PADIS y PRODESAL, Ovalle. Septiembre 2023.



Fuente: Fotografía de la autora.

En el balance de gestión de INDAP de 2023 se menciona como actividad la realización de un cambio normativo del PADIS, agregando que:

“Con la valiosa información recogida en las jornadas participativas el año 2023, el desafío es redactar el borrador de la nueva norma técnica y modo operativo de PADIS, tomando similitudes de la propuesta de norma nueva de PRODESAL, pero a la vez que pueda mantener el programa una identidad propia, basados en su situación de secano y déficit del recurso hídrico. Para el año 2024 se tiene planificado socializar con los mismos actores y usuarios participantes el borrador de la nueva norma y modos operativos PADIS, para someterla a una revisión participativa, antes de su aprobación, lo cual se contempla para el año 2024” (INDAP, 2023a, p. 94)

Se evidencia así que se mantuvo el programa y se le volvió a dar relevancia como un programa diferenciado del PRODESAL, específico para quienes habitan en el secano, quienes además se han visto más fuertemente impactados por la sequía¹⁵.

En síntesis, los programas de desarrollo ejecutados en la región a fines de la década de 1990 y principios de los 2000 fomentaron la creación de organizaciones e instancias de participación que, con algunas modificaciones, se mantenían hasta 2023. De estas instancias es de donde emergieron iniciativas como el Programa Vulnerables, el PADIS y el Plan Caprino. A diferencia de otros espacios de participación institucional, el Consejo Campesino y las mesas de desarrollo rural son espacios en los que se cuestiona el tipo de políticas públicas dirigidas para los grupos campesinos. En sus inicios, los CDL giraban en torno a la ejecución del PRODECOP y otros programas de INDAP, funcionando como un espacio de formación de liderazgos y articulación de actores de nivel local y regional. Con el tiempo se desligaron y transformaron en mesas de desarrollo rural que

¹⁵ Al año 2026 ambos programas continúan teniendo el mismo objetivo.

operan de manera autónoma, lo que les permite involucrarse en debates que trascienden aspectos técnicos de los programas públicos.

De manera simultánea, se observa que los nuevos programas que emergieron por la demanda de las organizaciones campesinas fueron rápidamente absorbidos y pasaron a operar con los lineamientos nacionales de INDAP, proceso que implica la progresiva pérdida de influencia de las organizaciones que los originaron. En relación con el PRODESAL y PADIS, las organizaciones y dirigentes/as campesinas cumplen un rol asociado principalmente a entregar información sobre los programas a sus socios e involucrarse en las instancias participativas en un rol más bien operativo. Esto porque son espacios convocados y controlados por los organismos estatales.

Este proceso evidencia las tensiones existentes entre la lógica técnica y administrativa de servicios como INDAP y las demandas por mayor incidencia política de sus usuarios. A su vez, esta dinámica revela la paradoja de la estructura institucional que, si bien facilita formalmente la participación, opera de manera ambivalente. Esto porque en ciertos momentos y contextos promueve procesos de politización de las organizaciones campesinas, mientras que en otros subordina estos espacios participativos a criterios técnicos y administrativos. Esta situación ha tenido entre sus efectos, por una parte, la emergencia de un ensamblaje de desarrollo en el que INDAP es un actor dominante, el que no siempre se adecúa a las necesidades específicas del nivel local. Y por otra, el desacoplamiento de aquellos actores que no se alinean con las narrativas de INDAP, algunos de los cuales han optado por otras vías de incidencia política. Ambos procesos se abordan en las próximas dos subsecciones.

4.4. El desarrollo agropecuario para la AFC y sus contradicciones con el contexto local

Entre quienes son usuarios del PADIS y PRODESAL, en general existe una visión muy positiva de los programas, principalmente en relación con las asesorías técnicas y los incentivos monetarios para la compra de insumos y maquinarias. Se destaca además la inclusión de grupos definidos como prioritarios por los distintos gobiernos, entre ellos, mujeres y Pueblos Originarios, lo que a su vez se tradujo en programas o incentivos especiales. Iniciativas orientadas a estos grupos existían en los inicios de INDAP, pero estas adquirieron nueva relevancia desde la década de 1990 en un contexto de reconocimiento de la diversidad de actores y necesidades al interior del grupo denominado Agricultura Familiar Campesina (Faiguenbaum, 2017).

En el caso de las mujeres, desde 1992 existe un convenio entre el servicio y la Fundación de Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), el que tuvo como objetivo inicial la formación y capacitación de mujeres campesinas (Faiguenbaum, 2017). Actualmente, esta iniciativa recibe el nombre de Programa Mujeres Rurales y tiene como objetivo *“apoyar eficientemente a las mujeres campesinas y/o pequeñas productoras agrícolas de familias rurales, estableciendo como finalidad contribuir al incremento de sus ingresos mediante la consolidación de iniciativas económico-productivas asociadas al mundo rural”* (INDAP, 2024a). Al igual que los programas PADIS y PRODESAL, el programa tiene como principal objetivo aumentar los ingresos de las beneficiarias. Las iniciativas específicas para mujeres también se replican en otros servicios como FIA, SERCOTEC y la CNR.

Los Pueblos Originarios han sido parte de la población objetivo de INDAP desde sus inicios. No obstante, recién el año 2009, con la creación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), aparece un programa específico para los agricultores/as familiares pertenecientes a algún pueblo indígena (Faiguenbaum, 2017). Las personas y/o comunidades indígenas también fueron mencionadas como un grupo prioritario en las entrevistas con funcionarios de FIA y CNR a nivel nacional.

Ahora bien, la creación de programas para grupos específicos no implica que estos sean coherentes con las necesidades, prácticas y contexto específico de la agricultura familiar campesina. Uno de los dirigentes entrevistados en Coquimbo, productor de limones y usuario del PRODESAL, comenta que los técnicos/as no están preparados para trabajar con campesinos, sino que fueron educados para trabajar con empresas más grandes que tienen un rubro definido y han incorporado herramientas tecnológicas en la producción: *“Nosotros tenemos otra forma de pensar, otra cultura, otras costumbres”* (Entrevista dirigente regional, julio 2022). Esta frase refleja la tensión entre la visión del desarrollo de las instituciones estatales y la de quienes son receptores de las asesorías y apoyos financieros.

En la siguiente subsección se aborda cómo los lineamientos de programas como el PRODESAL-PADIS¹⁶, entendidos como parte de un ensamblaje de desarrollo liderado por INDAP y orientado a la generación de ingresos, se enfrentan con dificultades y contradicciones al momento de ser implementados a nivel local, específicamente, en la Región de Coquimbo. Este ensamblaje se puede entender como promovido por INDAP porque, si bien algunos de sus componentes son producto de las demandas de organizaciones, al transformarse en políticas públicas, pasan a ser controlados por este organismo. Al tomar el control de programas surgidos fuera del servicio, INDAP los transforma según sus propias lógicas internas.

Las contradicciones identificadas se presentan divididas en tres ámbitos: i. las brechas entre los objetivos del programa y sus resultados surgidas de barreras administrativas, ii. las brechas en las expectativas respecto a la actividad agropecuaria de usuarios y ejecutores de los programas, y iii. las dificultades para la ejecución producto de la sequía, y las adaptaciones que han debido realizar los usuarios/as y equipos técnicos.

La brecha de implementación en Coquimbo: barreras administrativas en el PRODESAL, PADIS y subsidios de riego

En un estudio del año 2013 con datos censales de la Región de Coquimbo, Ríos y Varas (2013) plantean que los programas públicos orientados a la inserción de los pequeños productores en mercados abiertos y competitivos no habían evitado la disminución de los trabajadores agrícolas por cuenta propia. Por el contrario, los autores evidencian que, al orientar la producción hacia rubros de mayor valor en los mercados internacionales, la intervención estatal contribuyó a la asalarización de los trabajadores, la desertificación de la región y el surgimiento de tensiones en torno al acceso a la tierra y el agua para riego.

Retomando a Olivier de Sardan (2021), programas como el PRODESAL y el PADIS, que tuvieron

¹⁶ Dado que al momento de la realización del trabajo de campo los objetivos y componentes del PADIS y el PRODESAL eran los mismos, ambos programas se analizan de manera conjunta.

su origen en lineamientos de organismos internacionales y luego se transformaron en políticas estandarizadas del gobierno nacional, enfrentan diversas barreras y obstáculos al ser ejecutadas a nivel local, generándose una brecha de implementación. En el caso de Coquimbo, el trabajo de campo permitió identificar brechas producto tanto del diseño y requisitos de los programas como de las características de la población usuaria.

El taller para la elaboración de la norma técnica del PRODESAL y PADIS realizado durante 2023 resultó una instancia muy ilustrativa para conocer con mayor detalle las dificultades administrativas de los programas, en contraste con las entrevistas donde se destacaron principalmente aspectos positivos. Algunos temas relevantes del taller fueron los requisitos técnicos y administrativos percibidos como rigideces que no consideran las particularidades de las zonas rurales y la agricultura familiar. Por ejemplo, la solicitud de permitir inversiones multi rubro, considerando que los usuarios se dedican simultáneamente a varios rubros productivos. Además, se propuso flexibilizar la exigencia de facturas y boletas para las rendiciones de gastos, ya que ciertos insumos como el guano orgánico no se pueden adquirir con documentación formal. Estas situaciones ilustran las múltiples brechas entre los requisitos operativos del programa y las posibilidades de acción concretas de los usuarios.

Otro ejemplo de brecha entre la realidad de los pequeños productores agrícolas y los requisitos de acceso a recursos públicos se da en el caso de los subsidios para obras de riego. Dada la concentración de recursos en grandes productores (Castillo, González y Ramírez, 2023), desde mediados de la década del 2000 se han implementado medidas específicas para incluir a los pequeños agricultores en los beneficios de la Ley de Riego, entre ellas, un programa de la CNR dirigido a la pequeña agricultura y un convenio de colaboración con INDAP.

Varios de los entrevistados en las provincias de Elqui y Limarí comentaron haber accedido al financiamiento de obras menores de riego a través de INDAP, por ejemplo, la instalación de estanques de acumulación, mangueras y bombas de riego (Imagen 2). Estas obras se pueden gracias a la firma de un convenio el año 2009 entre la CNR e INDAP, el que financia obras menores de riego intra predial y extra predial de usuarios de este servicio. La ventaja de estos proyectos menores, que consisten principalmente en la compra de materiales, es que pueden ser diseñados y postulados por los mismos técnicos de INDAP y no por consultores especializados, lo que puede llegar a ser problemático.

Imagen 2. Sistema de riego por goteo ejecutado por INDAP, Paihuano. Julio 2022.



Fuente: Fotografía de la autora.

El año 2014, en respuesta a uno de los objetivos estratégicos del MINAGRI durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), el que planteaba la necesidad de reducir las desigualdades entre productores agrícolas, la CNR inició un Programa Especial para la Pequeña Agricultura y Pueblos Indígenas que permite bonificar proyectos de riego de hasta US\$ 16.000. Sin embargo, una primera barrera para acceder a estos recursos, identificada desde el mismo servicio, es la exigencia de aportes propios y la modalidad de pago de la construcción de los proyectos. Una vez aprobado un proyecto, la CNR autoriza su construcción, la cual debe ser financiada por el beneficiario/a. Posteriormente, con la obra ya construida, la CNR reembolsa un porcentaje mayoritario del costo de las obras, el que varía según el tipo de usuario. Desde el mismo servicio se plantea que esto incide que en los recursos se asignan en mayor medida y con mayor frecuencia a las empresas de mayor tamaño.

Adicionalmente, se deben cumplir una serie de requisitos que no son alcanzables para todos los/as potenciales regantes. A nivel individual, se debe acreditar la titularidad en el acceso a las tierras donde se desarrollará el proyecto, la titularidad sobre los derechos de aguas, y se debe presentar el proyecto a través de un consultor. En el caso de los proyectos colectivos se exige además que estos se postulen a través de una Organización de Usuarios de Agua (OUA). Estos requisitos, sumado a la solicitud de un aporte propio, han incidido en las posibilidades de acceso y exclusión al agua de los distintos tipos de productores (Sagredo, 2025a).

La titularidad de tierras y de los derechos de agua es el primer obstáculo debido a las complejidades y altos costos de formalizar sucesiones y herencias, sobre todo en el caso de mujeres y jóvenes. Quienes habitan en zonas de secano y acceden a agua a través de pozos, no necesariamente tienen los pozos registrados, por ende, tampoco cumplen con este requisito. Personas que viven en porciones de tierra que les han sido prestados, heredados o traspasados de manera informal tampoco pueden regularizar derechos de agua, en caso de que los tuvieran, porque no pueden demostrar titularidad de la tierra.

Para los dirigentes/as campesinos de Coquimbo, los requisitos del programa reflejan un desconocimiento de las zonas rurales y de las formas de acceso a la tierra y el agua. También se plantea que estos requisitos se traducen en que solo empresas que tienen sus papeles regularizados pueden adjudicarse los recursos, ya que los pequeños productores/as no compiten en igualdad de condiciones dada la complejidad y costos de los procesos de formalización (Sagredo, 2023). De las personas entrevistadas que sí han postulado y/o se han adjudicado estos proyectos, en su totalidad son propietarias de tierras y titulares de derechos de aprovechamiento de aguas.

Desde los organismos públicos que trabajan con población rural se reconoce que los instrumentos estatales están diseñados para propietarios de tierras y de derechos de agua que posean una titularidad formal. A raíz de estas dificultades, en los últimos años desde la CNR se han establecido condiciones especiales para la postulación al programa dirigido a la Pequeña Agricultura. Por ejemplo, a inicios de 2024 se publicó un instructivo complementario que especifica y clarifica cómo se puede demostrar la titularidad de tierra y agua. Respecto al primer punto, el reglamento del programa establece que se debe *“acreditar las tierras como propietario/a, usufructuario/a, arrendatario/a, en leasing, inscrito o en proceso de regularización de títulos de predios agrícolas”*.

En cuanto a los derechos de agua, el programa exige *“acreditar la titularidad sobre los derechos de aguas como propietario/a, usufructuario/a, arrendatario/a, inscrito en el registro respectivo del Conservador de Bienes Raíces o en proceso de regularización”*. El manual de postulación especifica que se debe adjuntar el certificado de inscripción o solicitud de inscripción en el Catastro Público de Aguas. Se permite también la postulación de cónyuges o copropietarios/as de derechos de aprovechamiento de aguas, y de personas con derechos ya constituidos en la DGA que todavía no estén inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. Todas estas especificaciones dan cuenta de un esfuerzo por reconocer situaciones particulares de los/as regantes a quienes se dirige el programa.

Una segunda barrera para el acceso a fondos de la CNR de pequeños productores/as es la falta de interés de los consultores. Este es un requisito clave establecido en la Ley de Riego, ya que los proyectos no se pueden presentar de manera autónoma, sino que deben ser ingresados por un consultor/a inscrito en el Registro Público Nacional de Consultores de la CNR. Sin embargo, en diversas localidades de Coquimbo fue posible observar la falta de consultores para desarrollar proyectos del programa para la pequeña agricultura:

“Que nosotros no, no clasificamos para eso porque son predios muy chicos y los consultores no llegan. No llegan no, ellos no llegan, no hacen proyectos chicos. Entonces [está] de más desgastarse con ellos. Y yo ni siquiera los pesco a los de CNR”. (Entrevista a dirigente y criancera provincia del Elqui, septiembre 2023).

“O sea existe, por ejemplo, lo que nunca hemos podido postular, son los proyectos de riego. Los proyectos de riego y de reforestación de 701. Porque necesito consultar un consultor y es un lío, es un caos. Porque además que siempre están llenos. Aquí en Canela no tenemos para el tema de riego, no tenemos consultor para la Ley de Riego, no hay (...). Estaba abierto el concurso, se cerró, creo que hace... el 30. Y no encontré a nadie en Canela que me ayudara”. (Entrevista a dirigente provincia de Choapa, enero 2023).

“Mira, estuve en un proyecto de riego [de la CNR], pero como no son hectáreas grandotas,

es muy poco, entonces los consultores no trabajan (...). Yo lo llamé y nunca apareció, así que no pude hacer el proyecto de riego” (Entrevista a dirigente y agricultora provincia del Elqui, noviembre 2023).

Las situaciones antes descritas evidencian que los US\$ 16.000 de presupuesto disponible hasta 2023 no era suficiente para atraer consultores que desarrollaran los proyectos. Uno de los cambios de la Ley de Riego aprobados durante 2023 fue el aumento del presupuesto de US\$16,000 a US\$40,000 para proyectos de pequeños productores. A esto se sumó el fomento a la agrupación de pequeños agricultores con apoyo de organizaciones locales y las SEREMI de Agricultura. Es decir, se apostó a que un aumento del monto y el levantamiento de una demanda mínima que cumpla con los requisitos de postulación incrementara la oferta de consultores, buscando disminuir la exclusión de los pequeños agricultores mediante una mejora en las condiciones del mercado. Este cambio en la normativa no ha comenzado a operar, ya que aún no se ha promulgado el reglamento de la Ley. De esta forma, en el caso de los recursos para riego, la brecha entre el diseño del programa y su implementación a nivel local se explica porque los requisitos e incentivos para proyectos de pequeños regantes no se condicen con las posibilidades de acreditar titularidad de acceso a la tierra y agua, ni con el interés de consultores de desarrollar estos proyectos.

Brechas en las expectativas de la actividad agropecuaria

En cuanto a la brecha entre las características de los usuarios/as y los objetivos de los programas PADIS y PRODESAL, en general se observa que el perfil promovido desde INDAP y los equipos técnicos es el de productores que venden sus productos fuera de sus localidades y/o en comercios establecidos del mercado regional o nacional. A este grupo se dirigen los instrumentos públicos de capacitación, inversión o espacios de comercialización a través de los cuales se fomenta la creación de marcas, etiquetas de productos, redes sociales, y la promoción de algún valor agregado (por ejemplo: productos *gourmet* y orgánicos) u otras estrategias de *marketing* (Imagen 3).

Varios de los entrevistados comentan que desde la década de 1990 desde INDAP se promovió el discurso del emprendimiento y la meta de exportar: *“El concepto que se instaló también fue el del emprendedor, usted no es campesino, tampoco es agricultor. Usted es emprendedor. Muy luego se va a transformar en empresario, y va a ser exportador”* (Entrevista a dirigente provincia de Limarí octubre de 2023). Ahora bien, a lo largo del trabajo de campo fue posible identificar dos principales barreras para alcanzar este ideal de emprendedor/a agrícola de la política pública. Por una parte, la falta de interés o adhesión de los pequeños productores y, por otra, la regulación y exigencias para la venta de productos agropecuarios.

En cuanto al primer punto, uno de los dirigentes entrevistados comenta que él no salió a estudiar y se quedó trabajando en el campo porque *“nunca fue la intención de nosotros ser millonarios. Nunca tuve esa idea (...) Me ha funcionado, no me arrepiento tampoco, al contrario, estoy más que satisfecho con lo que hago y soy absolutamente independiente”* (Entrevista a dirigente provincia de Limarí, octubre de 2023). Este planteamiento es recurrente en varios de los entrevistados y entrevistadas que recalcan que el objetivo de la producción es generar los suficientes ingresos para subsistir y/o tener una vida tranquila en el campo. Estos ideales serían alcanzables por medio de la producción a pequeña escala y la venta a precios justos en sus

localidades, caminos o ferias de la región; y no necesariamente siendo más productivos y competitivos en el mercado nacional o internacional.

Imagen 3. Venta de productos agroecológicos de usuarias del PRODESAL en Expo Rural La Serena.



Fuente: Fotografía de la autora, 2023.

Entre las entrevistadas, se destacó un perfil de mujeres de mediana edad, entre 40 y 60 años, con hijos e hijas adolescentes, universitarios o trabajadores, que se iniciaron en la actividad agrícola de manera tardía y con el principal objetivo de ocupar su tiempo. Algunas de ellas son nacidas en el campo y otras se trasladaron de localidades urbanas a localidades rurales por diversos motivos. Estas mujeres tienen en común que su subsistencia no depende enteramente de la actividad agrícola, si no que tienen esposos u otros familiares que generan el ingreso principal del hogar. De esta forma, realizan tanto labores domésticas como productivas, lo que impide su dedicación completa a la agricultura o se traduce en una doble jornada de trabajo, algo que es común en otros contextos latinoamericanos (Canabal, 2020). No obstante, destacan que la venta de sus productos entre amistades y conocidos les ha permitido generar un ingreso para sus gastos personales o para complementar el ingreso del hogar, lo cual es altamente valorado. En estos casos, tampoco se busca producir para generar utilidades, sino que para contar con autonomía financiera. La principal preocupación, compartida con la mayoría de los agricultores familiares, es evitar generar pérdidas.

En cuanto a la regulación para la venta formal de productos agropecuarios, un punto crítico es la exigencia de resoluciones sanitarias aprobadas por la SEREMI de Salud. Este requisito lo deben cumplir todas las personas o empresas que elaboren, produzcan o distribuyan alimentos, para lo cual se les exige comprobar que cuentan con acceso a alcantarillado, agua potable, sistemas de eliminación de calor, fríos y olores, instalaciones sanitarias y sistemas de desechos, entre otros. Los equipos PADIS y PRODESAL realizan asesorías a sus usuarios para que realicen el trámite, pero son la minoría quienes la obtienen. Por ejemplo, en la comuna de Ovalle, el año 2023 solo cinco de más de 500 usuarios contaban con resolución sanitaria. Esto se explica principalmente por las dificultades para cumplir con los requisitos, los costos y la complejidad del proceso.

Para los dirigentes/as y productores/as entrevistados, las exigencias para obtener la resolución reflejan el desconocimiento de los organismos públicos sobre sus condiciones de vida y de la falta de agua. En este contexto, han surgido propuestas para permitir el uso de aguas grises. Algunos dirigentes/as plantean también que los requisitos dan cuenta del interés del Estado chileno en promover la agroindustria en desmedro de la agricultura familiar, ya que, por ejemplo, para obtener la resolución sanitaria se exige contar con alcantarillado, zonas de seguridad y retiro de basura, exigencias que son imposibles de cumplir en muchas de las localidades rurales de Coquimbo. A esto se suma el incentivo al uso de pesticidas y el desincentivo al reciclaje, medidas que no consideran las especificidades zonales y son percibidas como inadecuadas para estos territorios. Otra exigencia de la regulación para la comercialización es el ya mencionado inicio de actividades formales ante el Servicio de Impuestos Internos.

Finalmente, cabe destacar que los programas de fomento productivo de INDAP tienen como indicador principal de resultados el ingreso bruto por venta de la explotación y/o actividades conexas. Tomando como base este indicador, el programa no ha tenido una buena evaluación desde la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, la línea de base de usuarios de INDAP, levantada durante 2015, ya reflejaba que menos de la mitad de los ingresos de los hogares proviene del valor bruto de la producción agrícola (49%). El resto provenía de subsidios y pensiones (18%), trabajo asalariado fuera de la explotación fuera de la agricultura (12%) y trabajo asalariado agrícola fuera de la explotación (8%) (INDAP, RIMISP y Demoscópica, 2017b).

En síntesis, se observa que existe una brecha entre los lineamientos y resultados esperados de las políticas públicas que buscan el aumento del ingreso de los agricultores familiares y la realidad concreta de los usuarios de estas políticas. La primera establece el objetivo de que los pequeños agricultores/as y crianceros/as generen su ingreso principal a partir de la venta de los productos de la actividad agropecuaria en sus propios predios y, que eventualmente, este aumento de ingresos implicará una superación de la situación de pobreza y/o mejora en las condiciones de vida. Por su parte, la población objetivo de estas políticas, genera ingresos a partir de distintas fuentes y actividades, muchas de ellas no vinculadas a la actividad agrícola. Entre quienes sí se dedican principalmente a esta actividad, se evidencian situaciones como el no contar con alcantarillado, no usar plaguicidas o depender de la venta informal, las que desde los entes públicos se categorizan como no adecuadas.

La (des)contextualización de los programas de desarrollo productivo de la situación de escasez hídrica de la Región de Coquimbo

La sequía y la consecuente disminución de disponibilidad de agua en Coquimbo es un factor que ha afectado de manera transversal a los usuarios/as del PRODESAL, PADIS y otros programas de desarrollo agropecuario. Hasta 2024 INDAP no contaba con una estrategia oficial de adaptación a esta situación promovida transversalmente a los equipos comunales. Esto es ilustrativo del carácter descontextualizado y estandarizado de las políticas públicas e iniciativas de desarrollo (Olivier de Sardan, 2021), que en el caso del PRODESAL y PADIS, se refleja en que se mantienen los mismos objetivos, metodologías de trabajo e indicadores de monitoreo de la producción en un entorno donde el agua es cada vez más escasa. En el trabajo de campo se observó que la mayoría de las adaptaciones de los programas han surgido por iniciativa de técnicos comunales o usuarios afectados por la escasez hídrica.

Algunas de las acciones para enfrentar la falta de agua que se mencionaron en varias de las comunas visitadas son la disminución de la cantidad de animales, la disminución de la cantidad de hectáreas cultivadas o el cambio hacia cultivos o semillas resistentes a la falta de agua, y la reconversión hacia otras actividades como el turismo. Se mencionan también casos de personas que han dejado de producir completamente. En la región es común escuchar que se habla de los años “buenos”, como aquellos en que sí llueve, y los años “malos” en referencia a aquellos que cae muy poca agua. Lo particular de la última década ha sido que ya no hay equilibrio entre los años buenos y malos, sino que la gran mayoría han sido categorizados como malos (FSP, 2020). A esto se suma el bajo nivel en la tecnificación de riego de los pequeños agricultores/as, lo que hace menos eficiente el uso del agua en este grupo.

La falta de rotación entre años buenos y malos se ha transformado en un problema porque, según lo planteado por varios de los técnicos PADIS/PRODESAL entrevistados, genera expectativas en los productores quienes vuelven a plantar o a adquirir más animales cuando llueve, pero en la temporada siguiente no los pueden mantener porque no hay agua:

“El año pasado [2022] hubo un temporal, se podría decir que cayó nieve casi llegando aquí (...) Entonces claro, todos pensaban que volvieron los años buenos. Y no fue. (...) cultivaron ese año, les fue bien porque había sobrestock de agua, y este año [2023] todo se fue a la B”. (Entrevista técnico equipo PRODESAL-PADIS provincia de Limarí, enero 2024).

“Hemos visto que las masas ganaderas venían en una caída tremenda, pero bastó que el año anterior hubo unas precipitaciones aceptables y el gráfico empezó a subir otra vez. Entonces la recomendación de que ‘baje la masa, lo que usted sea capaz de mantener’, cae una lluvia y no, se olvidan de todo y vamos de nuevo. Entonces, esta temporada aumentó el ganado. Otra vez estamos en seco, entonces no les alcanza para alimentar. Nosotros acá el 2019, antes que partiéramos con las sequías más intensas, tendríamos del orden de los 84.000 cabezas. El año pasado estábamos en las 24.000. Fue muy grande la disminución”. (Entrevista coordinador equipo PRODESAL-PADIS provincia de Choapa, noviembre 2023).

Dado que en todas las comunas visitadas y en la región en general los crianceros/as son la mayoría en ambos programas, la promoción del estabulamiento en la ganadería se ha transformado en una estrategia clave. El fin de la trashumancia, la disminución de la cantidad de animales y su crianza en establos han sido lineamientos del PRODESAL y PADIS desde sus inicios, principalmente con el objetivo de aumentar la productividad y calidad de las cabras, aunque también por sus efectos negativos en la degradación de los suelos. Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo no ha estado exento de obstáculos. En primer término, los técnicos mencionan la alta valoración de la actividad trashumante en la región, dado su carácter histórico y de patrimonio cultural, y la aspiración a tener una mayor cantidad de animales como algo deseable. Por su parte, desde la perspectiva de los usuarios/as, se identifica como una dificultad el que al pasar al estabulamiento, es necesario comprar forraje, para lo cual no todos tienen recursos. La trashumancia y la realización de veranadas tienen como objetivo que los animales busquen su alimento libremente, lo que, debido a la falta de agua, se ha vuelto cada vez más difícil. En este contexto, la disminución al mínimo de la cantidad de animales, en la práctica es casi una obligación si se quiere garantizar su sobrevivencia.

El cambio en los cultivos se observa de dos formas diferentes. Primero, hay quienes mantienen sus cultivos, pero buscan una nueva semilla o especie que sea más resistente a la falta de agua.

Segundo, hay casos en que se cambia el producto cultivado. Por ejemplo, en la provincia de Limarí, donde solía plantarse uva de mesa, hay agricultores que, a sugerencia de los técnicos del PADIS y PRODESAL, cambiaron la uva por hortalizas, proceso inverso a lo que se les había recomendado años anteriores:

“(...) hace algunos, años como había abundancia de agua, había proyectos para que [los agricultores] dejaran de plantar hortalizas y se dedicaran más al frutal. Ahora están volviendo, en este caso a arrancar sus cultivos de fruta y plantar hortalizas porque la hortaliza, como son de tres meses, se puede... usted la planta cuando tiene agua y [cuando] ve que está [sin agua], va cosechando, en cambio el frutal no, si no tiene agua, el fruto se pierde. Empiezan a entrar las distintas enfermedades, (...), botritis, phytophthora, en fin, mucha enfermedad”. (Entrevista técnico PRODESAL-PADIS provincia de Limarí, enero 2024).

La disminución de los cultivos de uva en esta zona ha estado influenciada además por la disminución de la demanda internacional y la baja de los precios de este producto. Sin embargo, el cambio de cultivos no está exento de problemas como la falta de compradores o el insuficiente apoyo financiero desde INDAP para completar las reconversiones, las que en algunos casos requieren de insumos o nuevas habilidades específicas.

La reconversión al turismo también ha sido una estrategia implementada. Para esto INDAP cuenta con un Programa de Turismo Rural, surgido a fines de la década de 1990, que financia la construcción de infraestructura turística y asesorías técnicas para fomentar este rubro como actividad conexas a la agricultura (INDAP, 2024a). Si bien esta opción es mencionada por los equipos PRODESAL-PADIS de manera reiterada, el presupuesto de este programa para el año 2023 fueron US\$380.000 para todo Chile, menos del 0,1% del presupuesto anual (INDAP, 2023a).

Adicionalmente se mencionan de manera transversal actividades de capacitación para el uso eficiente del agua, proyectos de tecnificación de riego con recursos de la CNR y obras de infiltración de aguas lluvias y micro terrazas con apoyo de CONAF, entre otros. Esto es coherente con el hecho de que al revisar los documentos oficiales de INDAP y el MINAGRI, el cuidado del agua va adquiriendo mayor relevancia a medida que se fue agravando la sequía en el país. En la última década, el déficit hídrico aparece en el discurso estatal como uno de los principales desafíos de la actividad agropecuaria, lo que se ha traducido en el aumento de inversiones en capacitaciones para el uso eficiente del agua, planes preventivos y la construcción de infraestructura para la acumulación.

Este discurso continuaba presente en los lineamientos de INDAP en 2023, sin embargo, no se había reflejado en un cambio mayor en el PRODESAL o PADIS. Por el contrario, al ser absorbido por INDAP y homologado al PRODESAL, el PADIS perdió el foco en la conservación del entorno ambiental del secano que tenía en sus inicios. Las adaptaciones realizadas han estado orientadas principalmente a garantizar la subsistencia y permanencia en el campo de los usuarios, aun cuando esto pueda implicar el abandonar la actividad agrícola o criancera para, por ejemplo, dedicarse al turismo, reflejando así una diferencia entre la política y las prácticas.

Los programas de recuperación de suelos degradados también son parte de las acciones estatales para hacer frente a la sequía, pero no necesariamente responden a las necesidades de nivel local.

El año 1999, se creó a través de un Decreto con Fuerza de Ley un sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados (SIRSD), el que tendría una duración inicial de diez años. En sus orígenes, la creación del programa se justificó como una forma de compensar la apertura comercial de Chile hacia los países MERCOSUR, la rebaja de aranceles y la llegada de importaciones de granos, leche y carne. A esto se sumaba el hecho de que los suelos de la zona centro y sur (Maule hasta Los Ríos) presentaban características de degradación, entre ellas, déficit de fósforo, exceso de acidez, deterioro de la cubierta vegetal y erosión (BCN, 2009).

El objetivo inicial del programa era *“contribuir a que productores agrícolas adopten sistemas de producción sostenible en sus predios”* con el propósito de *“recuperar la condición productiva de suelos degradados”* (Gaymer, Arenas, Salgado & Valdebenito, 2009, p.4). El programa consistía en la bonificación de prácticas de manejo y recuperación de suelos, por ejemplo, la rotación de cultivos o la rehabilitación, las que son entregadas por INDAP a los pequeños productores agrícolas y el SAG para el resto de los agricultores.

En las comunas de Ovalle, Río Hurtado y Monte Patria, se ha utilizado para la construcción de cercos vivos, terrazas y diques para la acumulación de agua. No obstante, entre algunos dirigentes/as de la Región de Coquimbo, se critica que su enfoque no es de conservación de los suelos, sino que, de recuperarlos para hacerlos productivos, con una mirada de corto plazo y no de recuperación y conservación. El objetivo y propósito originales del programa dan cuenta del enfoque productivista que este tuvo en sus inicios.

El 2009 se realizó una evaluación que arrojó resultados positivos en términos de justificación y diseño, sin embargo, se cuestionó la falta de indicadores para medir la efectiva recuperación de los suelos, además de plantear que, si bien se ha logrado que los agricultores adopten prácticas de producción sostenible, esto se ha hecho poniendo énfasis en el fomento productivo y con acciones que mejoran los suelos de manera temporal y no permanente (Gaymer, Arenas, Salgado & Valdebenito, 2009). Luego de su caducidad, el SIRSD fue renovado en 2010 pasando a llamarse Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios (SIRSD-S). En esta renovación, se modificó el objetivo a *“contribuir a la sustentabilidad agroambiental del recurso suelo, cuyos objetivos serán la recuperación del potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados y la mantención de los niveles de mejoramiento alcanzados”*, haciendo una distinción entre recuperación y mantención, pero conservando su foco en la recuperación de la productividad (ODEPA, 2016).

Cabe destacar que la sequía no es el único fenómeno que se menciona como problemático para los productores/as de la región. Los técnicos de los programas y los dirigentes también hacen referencia a las heladas y nevazones que han aumentado su intensidad, las lluvias fuera de temporada y la disminución de horas frío que afectan especialmente a los cultivos de frutales. Esto ha llevado a que en el discurso estatal se identifique como causa de estos fenómenos el cambio climático en general, invisibilizando otros factores como la desigualdad en el acceso a agua o los impactos de las actividades extractivas en las zonas rurales.

En síntesis, la brecha de implementación evidenciada en Coquimbo demuestra que el contexto específico en el que se ejecutan los programas no siempre permite alcanzar los resultados esperados, ya sea por limitaciones estructurales como la falta de agua, alcantarillado o espacios de comercialización formal, o por las características particulares de la población usuaria que prioriza la subsistencia y autonomía por sobre la maximización de ingresos. En este contexto, en la

siguiente subsección se aborda cómo desde el Consejo Campesino y las autoridades de nivel regional y local han surgido iniciativas de desarrollo que se alejan del modelo de desarrollo propuesto por INDAP, buscando generar una propuesta de desarrollo rural regional y atraer apoyos políticos y recursos para su implementación.

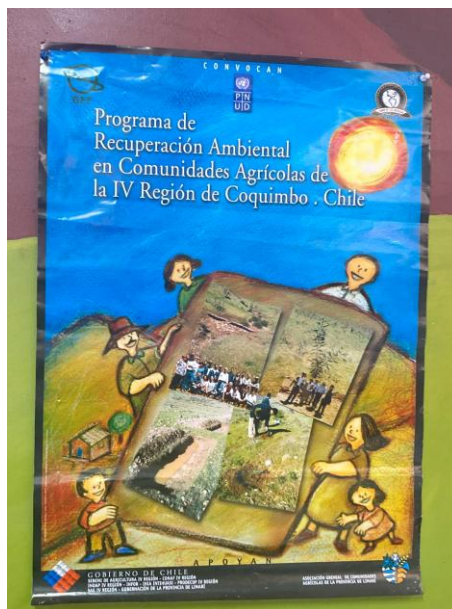
4.5. La alternativa regional al modelo de desarrollo nacional: El PREMST y su absorción por parte de la Mesa Regional de Desarrollo Rural

En Coquimbo, la década de los 2000 estuvo marcada por la elaboración de la Política Regional de Desarrollo Rural (PRDR), la que, entre otros factores, se concibió como una respuesta a la política estatal con la que las autoridades *“nos habían metido tanto eso de ser emprendedores”* (Entrevista dirigente provincia de Limarí, julio 2022), y que no reconocía las necesidades específicas de la pequeña agricultura y ganadería en la región (Sagredo, 2023). Los programas de fomento productivo de INDAP se diseñaron replicando la lógica agroexportadora en la pequeña agricultura, incentivando prácticas como la producción de cultivos de exportación y el uso intensivo de químicos, las que en muchos casos iban en contra de las prácticas de los pequeños productores.

Al preguntar qué programas o iniciativas estatales ejecutadas en la región valoraban positivamente, entre las dirigentas del Consejo Campesino Regional se mencionó reiteradas veces el Programa de Recuperación del Enfoque de Manejo Sustentable de la Tierra (PREMST). El PREMST de Coquimbo resulta ilustrativo del actuar de las organizaciones campesinas a través de mecanismos institucionales, en este caso los recursos del programa y su estructura de gobernanza, con el objetivo de hacer frente a la situación de sequía y al enfoque productivista de las políticas públicas. Es un ejemplo opuesto al PADIS y el Plan Caprino, ya que inicialmente era un programa del nivel central que posteriormente fue traspasado al nivel regional.

El origen de la iniciativa se puede rastrear a la década de los 2000, cuando se denominó Programa de Recuperación Ambiental en Comunidades Agrícolas de la IV Región de Coquimbo. El programa fue financiado inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por su sigla en inglés), y ejecutado con apoyo de la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de la provincia de Limarí, primero a través de un piloto en la comuna de Combarbalá y luego ampliándose a otras localidades (Imagen 4). Una de las dirigentas entrevistadas lo destaca como una iniciativa que buscó generar estrategias para mitigar los efectos de la sequía y el cambio climático en la región.

Imagen 4. Afiche del primer Programa de Recuperación Ambiental colgado en la sede de la Asociación Gremial de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí, Ovale.



Fuente: Fotografía de la autora, 2023.

En la década de 2010, el programa fue traspasado a CONAF y continuó su ejecución con financiamiento del GEF y el Banco Mundial. Desde 2017, se le cambió el nombre a Programa de Manejo Sustentable de la Tierra (PMST), y se implementó en seis regiones, una de ellas Coquimbo. En cada una de las regiones se definieron áreas piloto en las que residen *“pequeños y medianos propietarios/productores, comunidades agrícolas, comunidades indígenas y familias que habitan en zonas rurales pobres y se dedican principalmente a la agricultura, la ganadería y/o al rubro forestal”* (Aguilera, 2012, p.8), y en las que se diagnosticó la necesidad de realizar prácticas de manejo de la tierra dado su alto nivel de degradación.

En el caso de Coquimbo, las actividades se realizaron principalmente en comunidades agrícolas de Combarbalá, con el objetivo de apoyar a los habitantes para que continuaran residiendo en estas zonas a pesar de la sequía. Para esto, se construyó infraestructura de captación de aguas, se realizaron plantaciones de parches vegetacionales que favorecieran la infiltración de aguas, y se hicieron forestaciones, capacitaciones y demostraciones de la diversidad de la flora nativa, entre otros. Entre quienes participaron en el programa, se valoró que los funcionarios de CONAF trabajaran en terreno y visibilizaran las necesidades de las comunidades agrícolas, y la sensibilización y concientización de la población respecto a la necesidad de generar acciones concretas para mitigar el cambio climático (CONAF, 2021).

Tanto en los objetivos como en las actividades, desde sus inicios el programa se destacó por tener, en palabras de una dirigente, un enfoque *“de conservación, más de restauración”* (Entrevista dirigente regional, enero 2024), lo que coincidía con las propuestas de la Política Regional de Desarrollo Rural y de la MRDR. A su vez, se distanciaba de la visión de otros programas del

MINAGRI sobre la recuperación de tierras degradadas para la producción¹⁷. El año 2019, la ejecución fue traspasada a un equipo regional de CONAF. En este momento, en la MRDR se propuso que el programa se ejecutara a través de esta instancia, lo que fue aprobado por unanimidad. Esto se tradujo en que cuando se acabó el piloto financiado por el Banco Mundial, la mesa solicitó financiamiento al Gobierno Regional, el que a través de un proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) permitió garantizar la continuidad para el periodo 2023-2025. De esta forma, Coquimbo se transformó en la única región de las seis que participaron en el piloto, en la que el programa continuó con fondos regionales ampliándose a tres comunas además de Combarbalá: Canela, Monte Patria y Paihuano.

En esta nueva etapa, el programa cambió nuevamente de nombre a “Programa de Recuperación del Enfoque de Manejo Sustentable de la Tierra” (PREMST) y pasó a ejecutarse directamente en las Mesas de Desarrollo Rural comunal, las que son responsables de diagnosticar los principales problemas en cada comuna y proponer soluciones. Para esto, contaban con apoyo de profesionales y técnicos de CONAF, quienes tenían entre sus responsabilidades apoyar el diseño de las soluciones propuestas, movilizar recursos de otros organismos públicos y levantar propuestas para disminuir las barreras de acceso de la población a recursos públicos, por ejemplo, la obligación de ser usuarios de INDAP para acceder a programas de este servicio.

En caso de que no existan otros programas públicos que financien una iniciativa específica, el equipo de CONAF contaba con un fondo para ejecutar proyectos. Para la construcción de obras o actividades como reforestaciones, se priorizó la contratación de mano de obra de las mismas localidades beneficiadas.

Las observaciones realizadas en algunas de las mesas comunales entre septiembre de 2023 y enero de 2024 permiten reflexionar respecto a la relación entre organizaciones campesinas y organismos públicos en la Región de Coquimbo. En primer lugar, en todas las comunas el principal problema identificado fue la escasez hídrica que afecta la subsistencia de la población rural. En consecuencia, todas las actividades realizadas se relacionan directa o indirectamente con esta situación. En una de las comunas se abordó una recién realizada capacitación de monitores/as ambientales; en otras, estaban planificadas acciones para la recuperación de un bosque nativo, la construcción de un sendero interpretativo en un cerro y capacitaciones en temas como la regeneración de bosques quemados, flora nativa y obras de infiltración de aguas de pequeña escala o ya se habían instalado atrapanieblas con apoyo de una consultora y estaban planificando la instalación de nublíómetros.

Las actividades realizadas en las distintas comunas dan cuenta de un enfoque diferente a las asesorías técnicas y entrega de bonos de INDAP. En términos de las narrativas identificadas por Li (2017), estas se pueden insertar en aquellos discursos que promueven una alternativa al estado actual de las cosas, en este caso distanciándose del foco en la modernización de la actividad agropecuaria para la generación de ingresos. En la lógica de Olivier de Sardan (2021), el mecanismo clave que se busca replicar con el PREMST es la dinámica de trabajo de las mesas de desarrollo rural. Este enfoque parte del supuesto de que la participación de diversos actores en la identificación de problemas y soluciones permite generar iniciativas contextualizadas en lugar de soluciones estandarizadas.

¹⁷ Entre ellos el Sistema de Recuperación de Suelos Degradados ejecutado por el SAG e INDAP.

La ejecución del PREMST no está exenta de dificultades y contradicciones entre los actores involucrados. En las comunas visitadas se observan tensiones entre las demandas levantadas por las organizaciones y la lógica de operación interna de los organismos públicos. En una de las reuniones en la provincia de Limarí, se dio una larga discusión sobre la capacidad de los organismos públicos para validar conocimientos y prácticas locales. En otra mesa de Limarí, los dirigentes criticaron la complejidad y demoras para obtener los recursos de 2024, los que no se iban a entregar hasta marzo de ese año. Se observa así una brecha de implementación entre el diseño y expectativa de participación vinculante de las mesas de desarrollo rural y las acciones concretas realizadas por la mesa en el marco del programa, de las cuales se debe rendir cuentas.

El PMST, luego PREMST, es un programa altamente valorado por quienes lo conocen, que son principalmente quienes participan en el Consejo Campesino y/o las mesas de desarrollo rural. Si bien al año 2024 no contaba con una evaluación de resultados, y el único indicador identificado en los informes de CONAF es la cantidad de hectáreas con prácticas de manejo sustentable¹⁸, para los dirigentes/as de estas instancias es su *“caballo de batalla frente al Estado”* (intervención en Mesa de Desarrollo Rural comunal, enero 2024). Esto debido a que habilita a las organizaciones locales para reconocer problemáticas, generar estrategias y movilizar recursos, lo que motivó que desde la MRDR se lo “apropiaran”, solicitando la continuidad y ampliación a cuatro comunas con fondos regionales. Durante el periodo de trabajo de campo, la necesidad de ampliar a las 15 comunas de la región fue un tema recurrente en las mesas de desarrollo rural regional, lo que se tradujo en la solicitud de un aumento de recursos para el año 2024 a la Dirección de Presupuestos, garantizando la incorporación de tres nuevas comunas para los próximos dos años.

En conclusión, el PREMST de Coquimbo emergió de la confluencia de múltiples factores. Por un lado, las narrativas de conservación y recuperación ambiental impulsadas por organismos internacionales como el PNUD, GEF y el Banco Mundial, adoptadas posteriormente por el gobierno central a través de CONAF. Esta visión coincide con la de organizaciones campesinas locales, particularmente el Consejo Campesino, que valoraron positivamente el enfoque del programa al coincidir con sus necesidades territoriales plasmadas en la PRDR. Por su parte, la MRDR proporcionó el marco institucional necesario para ejecutar el programa con la participación de actores locales. A esto se suma el contexto de sequía y escasez hídrica regional, que ha aumentado significativamente el interés en iniciativas de mitigación del cambio climático y adaptación ambiental, facilitando tanto el financiamiento regional como la continuidad del programa más allá de su fase piloto.

Además, el PREMST ha funcionado como mecanismo para materializar el modelo de desarrollo promovido por la PRDR, distanciándose tanto del modelo agroexportador fomentado desde el MINAGRI como del enfoque para la pequeña agricultura promovido desde INDAP. Tanto la PRDR como el PREMST constituyen iniciativas regionales que se contraponen al discurso de los organismos públicos de nivel central. En la siguiente sección, se aborda cómo con la llegada del gobierno de Gabriel Boric, algunas de estas ideas fueron adoptadas como lineamientos por el nuevo gobierno.

¹⁸ El programa aparece mencionado en los informes de gestión de CONAF hasta 2021, año en que se le dio término al piloto financiado por el GEF y el Banco Mundial.

4.6. La alternativa nacional: la agricultura familiar campesina como garante de la sustentabilidad ambiental, la seguridad y soberanía alimentaria

La sustentabilidad ambiental de la producción agropecuaria está presente en los discursos del MINAGRI desde los años 2000. La Política Nacional de Desarrollo Rural promulgada en 2020 incorporó la sustentabilidad ambiental como eje de acción estatal en territorios rurales, reforzando las acciones para mejorar la eficiencia hídrica y la adaptación al cambio climático que ya se implementaban. Este discurso adquirió mayor fuerza durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, cuando la producción ambientalmente sostenible se convirtió en eje estratégico de la gestión ministerial (Sagredo, 2025b). Durante este periodo se enfatizó el rol mitigador del sector agrícola y forestal frente al cambio climático, no solo como forma de preservar recursos y mantener la producción, sino también como ventaja comparativa del sector agropecuario chileno en mercados internacionales (INDAP, 2019), extendiéndose esta perspectiva a la pequeña agricultura.

Con la llegada del gobierno de Boric (2022-2026) se estableció como objetivo estratégico de INDAP disminuir el impacto ambiental de la pequeña agricultura e incorporar el cambio climático y la sequía como ejes centrales de la gestión. A esto se suma la transición hacia la agroecología, la que por primera vez pasa a ser un componente y meta de las políticas públicas. Así, las planificaciones y documentos de INDAP promueven una agricultura familiar sustentable, sostenible y resiliente al cambio climático, siguiendo lineamientos estratégicos de la FAO. Para ello se promueve incorporar *“tecnologías apropiadas basadas en la naturaleza, que les posibiliten la mitigación y adaptación al cambio climático, así como el acceso, conservación y optimización del agua (...)”* (INDAP, 2023b, p.11), enfoque que fue incorporado a la definición de objetivos de programas como el PRODESAL.

En este contexto, el año 2023 surgió el programa de Transición a la Agricultura Sostenible (TAS) con el fin de concretar el objetivo estratégico de INDAP de promover la producción sustentable. Se implementa a través de la entrega de asesorías especializadas realizadas por profesionales del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) orientadas a temas de biodiversidad, agroecología y manejo ecológico de plagas, entre otros. El programa tiene una duración de dos años por usuario/a y considera recursos para financiar proyectos específicos.

En su primer año, hubo 1.000 personas beneficiadas a las que se destinó un presupuesto de US\$ 1,8 millones, lo que equivale a menos del 0,5% del presupuesto total de INDAP. En Coquimbo, el programa se implementó inicialmente en las comunas de Vicuña, Coquimbo, La Serena, Ovalle y Punitaqui para un total de 69 usuarios/as (INDAP, 2024c). Para acceder al TAS, los interesados debían ser usuarios de los programas PRODESAL o PADIS y postular demostrando su interés o afinidad con la producción sustentable.

Adicionalmente, los primeros años de la década de 2020 trajeron otros quiebres relevantes en el discurso estatal respecto a la actividad agropecuaria en general, y los pequeños/as productores en específico. La pandemia de COVID-19 y la Guerra entre Rusia y Ucrania, con sus impactos en la producción y el acceso a alimentos en Chile¹⁹, se tradujeron en una mayor relevancia del concepto

¹⁹ Entre ellos el alza del precio de los insumos y la escasez de alimentos importados.

de seguridad alimentaria (Sagredo, 2025b). En este contexto, la agricultura familiar campesina adquirió una nueva visibilidad como un actor clave para garantizar la disponibilidad de alimentos en el país (Sagredo, 2023).

La noción de seguridad alimentaria emergió en la década de 1970, en medio de altos niveles de hambre e inseguridad alimentaria a pesar de las ganancias de productividad logradas a través de las tecnologías de la Revolución Verde (Wittman, 2023). Inicialmente, el concepto enfatizaba la disponibilidad y el acceso a los alimentos. La Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO de 1996²⁰ define la seguridad alimentaria como una condición en la que *“todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”* (FAO, 1996). Esta definición destaca la disponibilidad y el acceso a los alimentos (Gordillo & Méndez, 2013), pero como argumentan varios académicos, trata la inseguridad alimentaria principalmente como una cuestión comercial, privilegiando el acceso por sobre asuntos de control y autonomía en los sistemas alimentarios e invisibilizando las relaciones de poder entre actores del régimen alimentario contemporáneo (Schejtman & Chiriboga, 2009; Wittman, 2011; Gordillo & Méndez, 2013).

Por su parte, el concepto de soberanía alimentaria surge primero como una respuesta a la Declaración de Roma de 1996, en la que los representantes de los países asistentes reafirmaron el derecho de las personas a acceder a alimentos sanos y nutritivos (FAO, 1996). Esta definición pone énfasis en el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria y en la disponibilidad y acceso a los alimentos (Gordillo & Méndez, 2013). En paralelo a esta declaración, un grupo de organizaciones sociales, entre ellas La Vía Campesina²¹, ampliaron el concepto poniendo énfasis en quiénes producen los alimentos. De esta forma, la soberanía alimentaria promueve que cada país pueda producir sus propios alimentos en su territorio y rechaza las políticas de liberalización comercial y ajuste estructural. Se critican también las políticas nacionales de alimentos que priorizan la producción para la exportación y que ponen en riesgo la sustentabilidad medio ambiental (La Vía Campesina, 2021).

A partir de lo anterior, Gordillo y Méndez (2013) identifican dos diferencias principales entre seguridad y soberanía alimentaria. En primer término, el concepto de soberanía alimentaria cuestiona las asimetrías de poder entre actores en los mercados y sistemas alimentarios y aboga por un papel más activo de los actores estatales en equilibrar las diferencias y resignificar el valor de los alimentos no solo como mercancías. La segunda diferencia tiene que ver con el énfasis en las formas de producción de los alimentos que se da desde el enfoque de la soberanía alimentaria, fomentando la pequeña agricultura y la producción no industrial, los circuitos cortos de comercialización y la redistribución de la tierra, agua y otros recursos, entre otros (Schejtman & Chiriboga, 2009; Gordillo & Méndez, 2013). Al año 2025, la Vía Campesina conceptualizaba la soberanía alimentaria como el derecho de las personas a consumir alimentos sanos y culturalmente apropiados, producidos a través de métodos sustentables y ecológicos, y el derecho

²⁰ Documento elaborado en el marco de la Cumbre Mundial de Alimentación convocada por la FAO de las Naciones Unidas en Roma.

²¹ La Vía Campesina es un movimiento internacional fundado en 1993 y conformado por campesinos, trabajadores agrícolas, pescadores, pequeños y medianos agricultores y habitantes de zonas rurales, entre otros. Entre sus objetivos se encuentra la defensa y protección de la agricultura campesina y la soberanía alimentaria (La Vía Campesina, 2023).

a definir sus propios sistemas alimentarios (La Vía Campesina, 2025). Varias de estas nociones han sido posteriormente adoptadas por organismos internacionales.

La noción de soberanía alimentaria es incorporada por primera vez en el discurso estatal con la llegada del gobierno de Gabriel Boric y durante el debate constitucional de 2021-2022²². Con el nuevo gobierno se resaltó aún más la importancia otorgada desde los organismos públicos a la producción de alimentos en y para el país. El cambio en el discurso estatal es relevante porque las políticas económicas implementadas desde fines de los años setenta se tradujeron en que gran parte de los alimentos que consume la población chilena se dejaran de producir en el país, generándose un desacoplamiento entre la seguridad y la soberanía alimentaria (Frens-String, 2021).

En este punto, resulta útil hacer referencia a los planteamientos de Philip McMichael (2009), autor que utiliza el concepto de regímenes alimentarios para analizar el rol de la agricultura en la acumulación de capital a través del tiempo y el espacio. El autor plantea que esta noción proviene del trabajo de Harriet Friedmann quien define los regímenes alimentarios como estructuras de producción y consumo de alimentos a escala global, los que cuentan con reglas propias de funcionamiento. McMichael (2009) propone la existencia de un régimen alimentario corporativo que ha predominado en el contexto neoliberal de las últimas décadas, el que contiene en sí mismo una contradicción básica entre la agricultura mundial y la agroecología vinculada a contextos específicos. En esta línea, diversos autores plantean que la noción de soberanía alimentaria representa una alternativa al régimen corporativo (Wittman, 2011; McMichael, 2014; Cid Aguayo & Latta, 2015).

Si bien desde la década de 1990, organizaciones campesinas de nivel nacional ya criticaban la predominancia del modelo agroexportador promoviendo la agroecología como una forma de producción alternativa (Pezo, 2007), esta crítica no había sido incorporada en el discurso estatal. En este contexto, desde el gobierno de Boric se intentó generar una diferenciación con la apuesta de gobiernos anteriores de transformar a Chile en una potencia alimentaria mundial por medio de la firma de acuerdos comerciales, alianzas públicos-privadas y una estrategia de desarrollo de ventajas comparativas (ODEPA, 2022), y de los gremios agrícolas que han adoptado el discurso de la seguridad alimentaria. En el discurso de las autoridades se planteó que este enfoque ha generado mayor dependencia a mercados internacionales para ciertos productos, por ejemplo, los cereales. De esta forma, el año 2023 se diseñó una Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria, en que esta se define como:

“El objetivo de política pública necesario para resguardar el derecho a la alimentación, garantizando, por un lado, el fortalecimiento de los patrimonios nacionales que están en la base del sistema alimentario, y, por el otro, la independencia requerida para la seguridad alimentaria del país, en un contexto de buen funcionamiento del mercado” (ODEPA, 2022, p.19).

El discurso de la soberanía para la seguridad alimentaria se ha traducido en acciones que buscan fortalecer la producción nacional de alimentos y la transición de los sistemas agroalimentarios hacia una producción sostenible. En 2023 se ingresó también al Congreso una propuesta de ley

²² Diversas organizaciones campesinas y convencionales independientes promovieron la incorporación de derechos relacionados a la soberanía alimentaria en la Constitución (Sagredo y Mlynarz, 2022).

del Sistema de incentivos para la gestión sostenible de los suelos agropecuario (SIGESS), en reemplazo del antiguo SIRSD-S (INDAP, 2023a). En la discusión de esta nueva norma, que fue aprobada a inicios de 2024, se hizo referencia explícita por parte de las autoridades del gobierno de Boric a la necesidad de mitigar el cambio climático y resguardar la seguridad y soberanía alimentaria del país (ODEPA, 2024). Junto con esto, entre 2022 y 2023 INDAP inició tres programas nuevos en esta línea, siendo uno de ellos el TAS. El segundo es un programa de fortalecimiento de cultivos tradicionales, esto es, cultivos que dejaron de ser rentables luego de la apertura a los mercados internacionales, entre ellos papas, legumbres y cereales. El tercero es una nueva versión del Plan Caprino para la Región de Atacama, adicional al Plan Caprino de Coquimbo, el que reconoce la producción caprina como una actividad tradicional.

Al igual que otras iniciativas de INDAP, la implementación del TAS ha enfrentado ciertas dificultades. En el caso de Coquimbo, el hecho de que esté dirigido a productores que ya son usuarios del PADIS-PRODESAL levantó críticas tanto entre los equipos técnicos como entre los dirigentes. Por una parte, desde algunos equipos se cuestionó que una persona tenga dos asesores/as (uno del PRODESAL-PADIS y otro del TAS), los que pueden tener visiones diferentes. Un funcionario de INDAP de nivel nacional planteaba que lo que se busca es *“lograr que haya armonía entre los dos programas y no sea una competencia”* (Entrevista funcionario INDAP nacional, agosto 2023). Sin embargo, en la práctica no se consideran instancias de interacción o coordinación entre ambas asesorías, por lo que es probable que estas queden a criterio y disposición de los asesores y/o los usuarios. Por su parte, desde algunas dirigencias se cuestionó que el programa se haya abierto para quienes ya son usuarios de otros programas y no para quienes actualmente no reciben ningún tipo de asesoría.

A modo de síntesis, se puede plantear que, el discurso del MINAGRI y sus organismos asociados durante el gobierno de Gabriel Boric, ya no solo visibiliza a los productores/as no industriales como un grupo que requiere de apoyos específicos, sino que además le otorgó un rol clave en la producción de alimentos para el mercado nacional y la mitigación del cambio climático. Al igual que la propuesta de la MRDR de Coquimbo, este ensamblaje se puede asociar a una narrativa de desarrollo que promueve una alternativa a los modelos productivistas y de superación de la pobreza, relevando el rol de la agricultura familiar campesina como garante de la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria.

En este ensamblaje también convergen los discursos de organismos internacionales como la FAO que han incorporado elementos del concepto de soberanía alimentaria en sus lineamientos, legitimando los enfoques que privilegian la producción local, la agroecología y la autonomía de los sistemas alimentarios. A su vez, a nivel nacional se adoptó el discurso que releva el papel de la agricultura familiar en la preservación de recursos y paisajes naturales y la producción de alimentos saludables. La adopción de esta perspectiva coincidió con la llegada al poder de un gobierno afín a estas ideas en 2022, el que diseñó políticas específicas para materializarlas. Simultáneamente, la crisis hídrica derivada de la sequía prolongada y las amenazas a la seguridad alimentaria provocadas por eventos externos contribuyeron a validar las demandas históricas de las organizaciones campesinas que cuestionan el modelo agroexportador. De esta manera, lo que solía ser una crítica marginal de los movimientos campesinos se transformó en una alternativa viable respaldada tanto por la legitimidad institucional como por la urgencia de la crisis ambiental, configurando así las condiciones para un ensamblaje alternativo que desafía el modelo

predominante de producción agropecuaria.

A modo de síntesis de esta revisión de programas e iniciativas se observa que la agricultura familiar campesina como categoría de política pública comenzó a ganar relevancia a partir de la década de 1990, cuando se intentó evitar la descampesinización producto del modelo agroexportador. Desde entonces, la oferta programática se ha ido complejizando de manera sostenida, aumentando tanto en cantidad de programas como en problemas a abordar. Entre 1990 y 2023 es posible identificar cerca de 20 programas e iniciativas dirigidos a, o a los que pueden acceder, pequeños productores agropecuarios, ejecutados por una multiplicidad de organismos tanto a nivel nacional como regional, entre ellos INDAP, CONAF, CNR, FIA y los gobiernos regionales (Tabla 4).

Tabla 4. Programas públicos para la pequeña agricultura en Chile (1990–2023)

■ Nacional ■ Regional (Coquimbo)

Programa / Iniciativa	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Créditos INDAP	■	■	■	■	■	■	■	■
SAT – INDAP	■	■	■	■	■	■	■	■
Programa Mujeres Rurales	■	■	■	■	■	■	■	■
PRODECOP Coquimbo		■	■	■				
PRODECOP Secano		■	■	■				
SIRSD / SIRSD-S		■	■	■	■	■	■	■
PRODESAL		■	■	■	■	■	■	■
Programa de Turismo Rural		■	■	■	■	■	■	■
Prog. Sectores Vulnerables Coquimbo			■	■	■			
Conv. CNR–INDAP (riego menor)					■	■	■	■
PADIS					■	■	■	■
PDTI – Desarrollo Territorial Indígena					■	■	■	■
Prog. CNR Pequeña Agricultura e Indígenas					■	■	■	■
PAE – Asociatividad Económica- INDAP						■	■	■
Plan Caprino Coquimbo						■	■	■
Agrocoop Innova- FIA							■	■
Programa Cultivos Tradicionales								■
TAS – Transición Agricultura Sostenible								■
Recuperación Ambiental / PMST / PREMST			■	■			■	■

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Los cambios en los discursos y lineamientos, junto con la creación o eliminación de programas de INDAP y otros servicios vinculados al Ministerio de Agricultura son ilustrativos de los distintos ensamblajes de desarrollo para la agricultura familiar que han emergido en Chile desde la década de los ochenta. También son ilustrativos de la tensión permanente entre la visión de los pequeños productores como actores relevantes para el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la producción de alimentos o como población en situación de pobreza que se debe atender por medio de políticas asistenciales. Estas tensiones se han traducido en la creación de múltiples categorizaciones de agricultores desde INDAP, entre ellas viable- no viable, multiactivo- comercial y microproductores- productores familiares- productores comerciales.

Los programas orientados a pequeños productores agropecuarios implementados durante la década de 1990 y principios de los 2000 constituyen un primer ensamblaje de desarrollo que tiene como principal foco la inserción de este grupo en la dinámica de los mercados internacionales apostando a la productividad y competitividad. Para esto, las principales herramientas han sido las asesorías técnicas especializadas y los créditos. En este ensamblaje, las organizaciones campesinas fueron un actor secundario hasta la década pasada, cuando desde los distintos servicios públicos se comenzó a promover la asociatividad para la producción y la venta.

Un segundo ensamblaje de desarrollo pone el foco en el aumento de ingresos y la disminución de la pobreza. Este ensamblaje tiene una fuerte influencia de organismos internacionales que financiaron y establecieron los lineamientos estratégicos en los inicios de los programas. Para el caso chileno, la principal herramienta ha sido el PRODESAL de INDAP, cuyos componentes más relevantes son la asesoría técnica y la entrega de recursos para la compra de insumos, equipamiento e infraestructura. Según las evaluaciones gubernamentales, estos programas no han cumplido todos sus objetivos, aunque, en el caso de los programas regionales como el PRODECOP permitieron el surgimiento de un tipo de práctica organizativa orientada a visibilizar la producción no industrial y buscar apoyo estatal para su subsistencia. Mientras los programas de INDAP se caracterizaron principalmente por instancias de participación técnica y despolitizada, los CDL y posteriormente la mesa de desarrollo rural y el PREMST le han dado relevancia al rol de las organizaciones campesinas en la creación y gestión de políticas para pequeños productores. En consecuencia, en el caso de Coquimbo, los programas de desarrollo que surgieron para hacer frente a la exclusión de los grupos campesinos pobres tuvieron un efecto politizador al generar las condiciones para la participación campesina, aunque al ser formalizados como política pública y absorbidos por INDAP tienden a despolitizarse.

Tercero, en línea con lo planteado por Li (2017), es posible observar la emergencia de una narrativa alternativa a las descritas anteriormente, bajo dos formas diferentes. Un primer ensamblaje es aquel que ha emergido del trabajo de las mesas de desarrollo rural en conjunto con el GORE, alcaldes y gobiernos provinciales de Coquimbo. Algunos elementos relevantes de este ensamblaje son la Política Regional de Desarrollo Rural promulgada. También el PREMST y la implementación de las mesas de desarrollo rural a nivel comunal que buscan generar iniciativas de desarrollo con un enfoque de recuperación y conservación ambiental y no solo productivista. En esta misma línea, desde el gobierno de Boric emergió un discurso alternativo que releva el rol

de la agricultura familiar y la producción no industrial en la sustentabilidad ambiental y la seguridad y soberanía alimentaria. Este discurso se acercó a la visión de organizaciones campesinas de nivel nacional, regional y local.

La coexistencia de múltiples enfoques de desarrollo y la proliferación de programas reflejan, por una parte, la generación de respuestas a necesidades emergentes como la sequía, la inclusión de grupos marginados, el reconocimiento de actividades tradicionales y la transición agroecológica las que fueron incorporándose progresivamente como ejes de la acción estatal. Por otra, es reflejo también de tensiones entre las distintas visiones sobre el rol de la agricultura familiar en el desarrollo nacional. Estas visiones no solo han variado a lo largo del tiempo, sino que también se han visto influenciadas por las brechas que surgen entre diseños de programas a nivel nacional y su implementación a nivel local. El caso de Coquimbo es ilustrativo de cómo los requisitos de los programas pueden excluir a parte de los potenciales beneficiarios que residen y/o trabajan contextos rurales vulnerables. También de cómo las visiones y demandas de actores de nivel local puede incidir en el diseño de políticas públicas, generando instrumentos propios. De esta forma, la Región de Coquimbo se constituye en un referente para otras regiones del país y para el diseño de políticas de desarrollo rural descentralizadas.

Finalmente, cabe destacar que la simultaneidad de programas con objetivos, poblaciones objetivo y organismos ejecutores distintos genera una oferta fragmentada, que exige a los pequeños productores/as navegar una institucionalidad compleja para acceder a los recursos disponibles, lo que se refleja también en que las agrupaciones campesinas se adaptan en función de las necesidades y oportunidades que presenta cada uno de ellos. En este contexto, el principal desafío de la oferta pública es la articulación de programas con el fin de responder a las necesidades de los distintos perfiles de agricultores familiares, entre ellos mujeres, jóvenes, hogares que producen principalmente para el autoconsumo y productores que venden para el mercado nacional o para la exportación, los que requieren apoyos y respuestas diferenciadas por parte del Estado con el fin de garantizar su subsistencia. Por último, el resguardo de la pertinencia territorial de programas e iniciativas surgidas a nivel local o regional también resulta clave para hacer frente a viejos y nuevos desafíos de las zonas rurales, entre ellos, el acceso a insumos, la falta de espacios de comercialización, y el agravamiento de la sequía y la escasez hídrica.

REFERENCIAS

- Agudo Sanchíz, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza: la producción social de los discursos de desarrollo*. México D.F. : Universidad Iberoamericana A.C.
- Aguilera, G. (2012). *Evaluación Social. Proyecto Manejo Sustentable de la Tierra*. Santiago: CONAF.
- BCN. (2009). *Historia de la Ley N° 20.412. Establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/4777/#:~:text=en%20igualdad%20de%20condiciones.%20En%20relaci%C3%B3n%20con,pa%C3%ADses%20del%20Mercado%20Com%C3%BAn%20del%20Sur%2C%20Mercosur>
- Berdegúe, J. (2014). *La Agricultura Familiar en Chile*. Santiago: RIMISP.
- Canabal, B. (2020). *Estrategias campesinas de reproducción social en la región de los Altos de Morelos*. Ciudad de México: UAM Xochimilco-Bonilla Distribución y Edición.
- Castillo, M., González, P., & Ramírez, M. (2023). Neoextractivism, agribusiness and water scarcity in contemporary Chile. En P. Anthias, & P. López Flores, *Neoextractivism and territorial disputes in Latin America: Social-ecological conflict and resistance on the front lines* (págs. 125-145). Oxon, New York: Routledge.
- CEAZA. (25 de Octubre de 2023). *Región de Coquimbo registra un 77% de déficit de precipitaciones*. Obtenido de Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas: <https://ceaza.cl/2023/10/25/la-region-coquimbo-presenta-deficit-precipitaciones-77/>
- Cid Aguayo, B., & Latta, A. (2015). Agro-Ecology and Food Sovereignty Movements in Chile: Sociospatial Practices for Alternative Peasant Future. *Annals of the Association of American Geographers*, 105(2), 397-406.
- CONAF. (2021). *Ejecución Proyecto Manejo Sustentable de la Tierra*. Obtenido de Consejo Comunal Campesino Combarbalá: <https://www.youtube.com/watch?v=4VuSNIDVc6g>
- CORFO. (18 de Julio de 2025). *CORFO*. Obtenido de <https://corfo.cl/sites/cpp/>
- Departamento Economía Agraria UC. (2010). *Informe Final: Programa De Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa De Desarrollo De Comunas Pobres (PRODECOP)*. Santiago: Departamento Economía Agraria. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- DGAC. (2023). *Reporte anual de la evolución del clima en Chile 2022*. Santiago de Chile: Dirección General de Aeronáutica Civil. Obtenido de <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/05/reporteEvolucionClima2022.pdf>
- Durston, J. (2006). Concertación local y clientelismo rural en el “Norte Chico” de Chile (Los campesinos, el PPODECOP y los CDL). *Debate Agrario*, 40-41, 349-379.
- Faiguenbaum, S. (2017). *Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos (1962-2017)*. Santiago: INDAP, FAO.

- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Obtenido de <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO. (2002). *Mesa de la Mujer Rural. Una experiencia de participación*. Santiago: FAO, SERNAM.
- Frens-String, J. (2021). *Hungry for revolution. The politics of food and the making of modern Chile*. Oakland: University of California Press.
- FSP. (2020). *No llueve, pero gotea: Cambio climático y desertificación en sectores rurales de la Región de Coquimbo*. La Serena: Fundación para la Superación de la Pobreza.
- Gaymer, M., Arenas, D., Salgado, E. & Valdebenito, G. (2009). *Informe Final de Evaluación. Programa de Recuperación de Suelos Degradados. MINAGRI, INDAP, SAG*. Santiago: DIPRES.
- Gordillo, G., & Méndez, O. (2013). *Seguridad y soberanía alimentaria (Documento base para discusión)*. FAO.
- GORE Coquimbo. (2011). *Política Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo*. La Serena: Gobierno Regional de Coquimbo, Asociación de Municipalidades del Norte Chico, Consejo Regional Campesino Región de Coquimbo.
- INDAP. (2007). *Balance de gestión integral 2007*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2008). *Balance de gestión integral 2008*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2010). *Balance de gestión integral 2010*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2019). *Balance de Gestión Integral 2019*. Santiago: INDAP.
- INDAP (2022). *Resolución Exenta N°: 0070-000375/2022*
- INDAP. (2023a). *Balance de gestión integral 2023*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (2023b). *Estrategia INDAP 2023-2030: Por una Agricultura Familiar Campesina e Indígena más inclusiva, sostenible y resiliente*. Santiago: INDAP.
- INDAP. (17 de Octubre de 2024a). *Plataforma de servicios*. Obtenido de INDAP: <https://www.indap.gob.cl/plataforma-de-servicios>
- INDAP. (9 de Octubre de 2024b). *Programa de Desarrollo Local - PRODESAL*. Obtenido de INDAP: <https://www.indap.gob.cl/plataforma-de-servicios/programa-de-desarrollo-local-prodesal#:~:text=El%20programa%20contempla%20la%20entrega,e%20inversiones%20de%20activos%20productivos>.
- INDAP. (Octubre de 2024c). *INDAP Informa. Región de Coquimbo*. Obtenido de <https://www.flipbookpdf.net/web/site/45d1a4d8b8026b90a5b6522c23896075b750abo7202410.pdf.html#page/1>
- INDAP, RIMISP, Demoscópica. (2017a). *Propuesta de tipología de usuarios de INDAP a partir del estudio de la línea de base*. Santiago: INDAP.

- INDAP; RIMISP; Demoscópica. (2017b). *Línea de base de los usuarios de INDAP 2015. Informe Final*. Santiago: INDAP.
- La Vía Campesina. (2021). *1996 : Declaración de Roma de La Vía Campesina que define por primera vez la Soberanía Alimentaria*. Obtenido de Por el derecho a producir y por el derecho a la tierra: <https://viacampesina.org/es/1996-declaracion-de-roma-de-la-via-campesina-que-define-por-primera-vez-la-soberania-alimentaria/>
- La Vía Campesina. (11 de Junio de 2025). *What is Food Sovereignty?* Obtenido de La Vía Campesina: <https://viacampesina.org/en/what-is-food-sovereignty/>
- Li, T. (2007a). *The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Li, T. (2007b). Practices of assemblage and community forest. *Economy and Society*, 36(2), 263-293.
- Li, T. (2009). Exit from agriculture: a step forward or a step backward for the rural poor? *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), 629-636.
- Li, T. (2017). After Development: Surplus Population and the Politics of Entitlement. *Development and Change*, 48, 1247-1261.
- Massardier, G., & Ugalde, V. (2023). Introducción general. Una herramienta para el análisis de políticas públicas. En G. Massardier, & V. Ugalde, *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas. Pluralización, territorialización, participación* (págs. 11-21). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Mayaux, P. (2023). Entrar en las recomposiciones del Estado ¿"Desde arriba" o "desde abajo"? Un itinerario de investigación latinoamericana. En G. Massardier, & V. Ugalde, *Analizar la nueva fábrica de las políticas públicas. Pluralización, territorialización y participación* (págs. 225-255). Ciudad de México: El Colegio de México.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- McMichael, P. (2014). Historicizing food sovereignty. *Journal of Peasant Studies*, 41(6), 933-957.
- MINAGRI. (2006). *Chile Potencia Alimentaria. Documento base para la elaboración de una agenda pro-competitividad*. Santiago: MINAGRI.
- MINAGRI. (2023). *Plan estratégico nacional para el fortalecimiento cooperativo agroalimentario y rural. 2024-2026*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (15 de Diciembre de 2023). *Gobierno crea Instituto Nacional de Asociatividad y Cooperativismo*. Obtenido de <https://www.economia.gob.cl/2023/12/15/gobierno-crea-instituto-nacional-de-asociatividad-y-cooperativismo.htm>.
- Mitchell, T. (2006). Sociedad, economía y el efecto del Estado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (págs. 145-187). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Observatorio Laboral Coquimbo. (2024). *Comprender la Transición Socioecológica del Empleo: Los efectos en el sector agrícola ante la escasez hídrica en la Región de Coquimbo*. La Serena: Subsecretaría del Trabajo, Universidad Católica del Norte.
- ODEPA. (2022). *Soberanía para la Seguridad Alimentaria: Un desafío para estos tiempos*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- ODEPA. (2024). *Ficha regional. Región de Coquimbo*. Santiago: Ministerio de Agricultura.
- Olivier de Sardan, J. (2021). *La revanche de contextes: Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*. Paris: Karthala.
- Peralta, G. (2021). *Plan Nacional de Asociatividad "Más Unidos": Avances 2019-2021*. Santiago: ODEPA.
- Pezo, L. (2007). Construcción del desarrollo rural en Chile: Apuntes para abordar el tema desde una perspectiva de la sociedad civil. *Revista Mad*(17), 90-112.
- Portilla, B. (2000). *La política agrícola en Chile: Lecciones de tres décadas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ríos, S., & Varas, C. (2013). El trabajo por cuenta propia de la ruralidad de la Región de Coquimbo. *Revista Universitaria Ruta*, 15(1), 1-27.
- Roberts, B. (2012). Del universalismo a la focalización y de regreso: los programas de transferencias condicionadas y el desarrollo de la ciudadanía social. En M. González de la Rocha, & A. Escobar Latapí, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (págs. 341-360). México: CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata.
- Rojas, C. (2019). *Ayudar a los pobres: Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Sagredo, M. (2023). *"En la medida que el agua lo permite": Estatalidad y campesinados en la Región de Coquimbo, Chile*. PRISMA. Colección de investigación del CES, No. 1-2023-Est. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México.
- Sagredo, M. (2025a). Acceso desigual al agua en Chile: análisis de las organizaciones de usuarios. *Estudios Sociológicos*.
- Sagredo, M. (2025b). Agua, ¿para qué y para quién? Discursos en torno a los usos y distribución del agua en Chile y sus impactos en la producción agropecuaria. *Debates en Sociología*, 60, 17-38.
- Sagredo, M., & Mlynarz, D. (2022). *Deliberación constitucional en el mundo rural: Análisis de las iniciativas de normas*. Santiago: RIMISP, Fundación Avina.
- Schejtman, A., & Chiriboga, M. (2009). *Desarrollo territorial, soberanía y seguridad alimentaria*. Santiago: RIMISP.
- SERCOTEC. (2023). *Balance de gestión integral*. Santiago: SERCOTEC.
- SEREMI Agricultura Coquimbo. (2016). *Programa de desarrollo para la sustentabilidad ambiental de la Región de Coquimbo: Componente Caprino*. La Serena: SEREMI Agricultura Coquimbo.

Silva, F. (1999). *La inversión en el sector agroindustrial chileno*. Santiago: CEPAL.

Wittman, H. (2011). Food Sovereignty: A New Rights Framework for Food and Nature? *Environment and Society: Advances in Research*, 2, 87-105.

Wittman, H. (2023). Food sovereignty: An inclusive model for feeding the world and cooling the planet. *One Earth*, 6, 474-478.



www.rimisp.org

.....
Chile • Ecuador • Colombia

