



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



INSTITUTO INTERNACIONAL
DE INVESTIGACIÓN
SOBRE POLÍTICAS
ALIMENTARIAS

FOMENTO DE CAPACIDADES Y ACCESO AL MERCADO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES

EL PROGRAMA DE ALIANZAS PRODUCTIVAS EN CHILE

CENTRO DE
INVERSIONES
DE LA FAO

HITOS DE
INVERSIÓN
NACIONAL



FOMENTO DE CAPACIDADES Y ACCESO AL MERCADO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES

**EL PROGRAMA DE ALIANZAS
PRODUCTIVAS EN CHILE**

Mayarí Castillo
Chiara Cazzuffi
Catalina Chamorro
Rodrigo Pérez-Silva
Diego Sandoval
Macarena Sepúlveda

Publicado por
la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
y
el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
Roma, 2021

Cita requerida:

Castillo M., Cazzuffi, C., Chamorro, C., Pérez-Silva, R., Sandoval, D. y Sepúlveda, M. 2021. *Fomento de capacidades y acceso al mercado de pequeños productores - Programa de Alianzas Productivas en Chile*. Hitos de Inversión Nacional N.º 4. Roma, FAO e IFPRI. <https://doi.org/10.4060/cb6534es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO o IFPRI los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o del IFPRI.

ISBN 978-92-5-134884-0 [FAO]

© FAO, 2021



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de portada:

©FAO/Vladimir Rodas

Dirección de arte y diseño:

Naz Naddaf y Karen Mata Luna

Resumen

Este estudio analiza la repercusión del Programa de Alianzas Productivas (PAP) de Chile en términos del desarrollo del capital humano entre pequeños agricultores. El programa, que nació en 2007 y en la actualidad asiste a unos 3 600 pequeños agricultores de Chile, promueve la creación de asociaciones comerciales entre estos pequeños agricultores y empresas de gran tamaño, y financia y posibilita las condiciones necesarias para la adquisición de habilidades y capital humano con el fin de garantizar su éxito. El estudio se basó en 36 entrevistas semiestructuradas a empresas y pequeños agricultores, y en un sondeo a 87 usuarios del PAP, de los cuales se completaron 81, y ambas metodologías de recolección de datos se aplicaron entre julio y agosto del 2020. Nuestro principal hallazgo es que, al ofrecer una capacitación dirigida sobre los requisitos del mercado, la gestión agrícola y de riesgos, y el uso sostenible de recursos, el programa permite que los productores forjen alianzas comerciales estables con los compradores. De esta manera, se mejora la capacidad productiva de los pequeños agricultores en relación con sus conocimientos técnicos y administrativos, y sus equipos e infraestructura.

A pesar de que las mejoras de capacidad de los pequeños agricultores no siempre se ven reflejadas en un aumento en la producción o los ingresos, los participantes mejoran sus prácticas productivas y afianzan sus habilidades de gestión. Por otro lado, si bien el programa ha logrado insertar de forma satisfactoria a los productores en un circuito de comercialización, no ha reducido los riesgos climáticos o de otra índole a los que los pequeños agricultores están expuestos. Además, nuestros resultados sugieren que la función del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) resulta clave para mantener las alianzas existentes y el éxito del programa, lo que plantea el interrogante de si, en ausencia de esta intervención gubernamental, los compradores y, en particular, los pequeños productores, podrían llegar a adquirir todas las capacidades necesarias para mantener de forma autónoma estas alianzas en el tiempo.

De cara al futuro, es recomendable aplicar dos modificaciones importantes al programa. En primer lugar, permitir que los pequeños agricultores presenten solicitudes de ingreso al PAP de forma directa a fin de reducir las barreras de ingreso al programa y aumentar su impacto. En segundo lugar, proponemos que las capacitaciones impartidas se adapten y tomen en cuenta la experiencia previa entre las partes de las partes, para evitar que se repitan cada cuatro años cuando se renuevan las alianzas; esto daría lugar al crecimiento del capital humano en el tiempo. Creemos que los hallazgos presentados son de interés para los responsables de la toma de decisiones, los ejecutores de la política y los investigadores.

Índice

Resumen	III
Agradecimientos	VII
Abreviaturas y siglas	VIII
Introducción	1
CAPÍTULO 1 Antecedentes	5
CAPÍTULO 2 Información general del caso	11
Historia del caso	11
Organizaciones de implementación	15
La función de los socios de la alianza	16
CAPÍTULO 3 Metodología del estudio de caso	19
Recolección y análisis de datos cualitativos	19
Datos cuantitativos	22
CAPÍTULO 4 Base empírica del éxito de los casos en lo relativo al desarrollo del capital humano	25
Resultados	26
Impacto general	32
CAPÍTULO 5 Análisis del caso y recomendaciones	35
Desarrollo de las capacidades y las habilidades	35
Orientación e incentivos para las empresas	36
Complementariedad con los programas de asociatividad	36
Reevaluación de las formas de participación	36
Recomendaciones para la implementación en otros lugares	37
Referencias	41
Anexo 1	45
Ejemplo comparativo entre la encuesta inicial del INDAP de 2015 y la encuesta a los usuarios del PAP de 2020	

Tablas y figuras

Tablas

1	Indicadores clave agrícolas, de capital humano y de entorno favorable en Chile	7
2	Proporción de usuarios del PAP que participan en el PAP y en otros programas del INDAP	13
3	Usuarios del PAP por región, 2019	14
4	Espectro completo de participantes del PAP por producto y por categoría de productos	20
5	Criterios de muestreo de entrevistados	21
6	Evaluación del PAP por parte de sus usuarios, N = 81	27
7	Desarrollo de capacidades en el contexto del PAP y expectativas de mejoras a futuro, N = 81	28
8	Asistencia financiera del INDAP: áreas de inversión, N = 81	31
9	Proyecciones y expectativas a futuro de los agricultores con respecto a su rendimiento agrícola, N = 81	33
A1	Comparación de la muestra 2015–2020	45

Figuras

1	Participantes del PAP en Chile, 2015	13
2	Cronología del PAP	14

Agradecimientos

El presente informe de estudio de caso se redactó como parte del *Estudio sobre inversiones en capital humano en la agricultura (Agriculture Human Capital Investment Study)*, financiado por el Centro de Inversiones de la FAO y por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) con el apoyo del Programa de Investigación del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM) y la división de Investigación y Extensión (OINR) de la FAO. Este estudio fue dirigido por Rodrigo Pérez-Silva (rodrigo.perez@umayor.cl) y Mayarí Castillo (mayari.castillo@umayor.cl), profesores del Centro de Economía y Políticas Sociales de la Universidad Mayor de Chile (ceas.umayor.cl). En orden alfabético, la redacción del documento estuvo a cargo de Mayarí Castillo, Chiara Cazzuffi, Catalina Chamorro, Rodrigo Pérez-Silva, Diego Sandoval y Macarena Sepúlveda. Chiara y Diego están afiliados al Centro de Economía y Políticas Sociales de la Universidad Mayor de Chile. Catalina está afiliada a la Universidad Central Central de Chile, y Macarena está afiliada a la Pontificia Universidad Católica de Chile. Si tiene dudas o desea obtener más datos, comuníquese con los autores.

Los autores desean agradecer el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), en particular, a Rodrigo Pavez, Francisca Silva y Martín Barros; y del equipo del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), en particular, a Rachel Gilbert y Kristin Davis.

Abreviaturas y siglas

ASTI	Indicadores de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (programa de)
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
EAC	empresas asociativas campesinas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAOSTAT	Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización
ICH	Índice de Capital Humano
ICHA	inversión en capital humano para la agricultura
IFI	Institución financiera internacional
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
MDSF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Minagri	Ministerio de Agricultura de Chile
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
PADIS	Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Campesinos de Secano de la Región de Coquimbo
PAE	Programa de Asociatividad Económica
PAP	Programa de Alianzas Productivas
PDI	Programa de Desarrollo de Inversiones
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PIB	producto interno bruto
PIM	Programa de Investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados
PPA	paridad del poder adquisitivo
PRODEMU	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
SAT	Servicio de Asesoría Técnica
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones



Introducción

La producción agrícola sostenible, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza siguen siendo las principales metas de los gobiernos y de las instituciones de desarrollo de todo el mundo. El desarrollo en estas líneas se ve amenazado por diversas crisis, como el cambio climático, las emergencias de la salud pública y las conmociones económicas derivadas. Junto con una población creciente y una mayor demanda de bienes agrícolas para producir alimentos, combustible y fibras, estas inquietudes reclaman inversiones en agricultura, infraestructura rural, gestión de recursos naturales y resiliencia al cambio climático.

Las inversiones agrícolas suelen poner énfasis en el capital físico y financiero de los hogares dedicados a la agricultura, como la tierra, los fertilizantes o el crédito. Sin embargo, la inversión en capital humano para la agricultura (ICHA) es crucial para estimular la innovación y las decisiones de gestión agrícola y para empoderar a los pequeños agricultores. Capital humano es un término económico que abarca los activos que aumentan la productividad individual, como la educación y la salud. Para los fines de este estudio, el capital humano se define como el grupo de hábitos, conocimientos y atributos sociales y de la personalidad (como la creatividad), que caracterizan la capacidad de desarrollar tareas que generen valor económico (Goldin, 2016). El capital humano permite que las personas utilicen otros tipos de capital con eficacia. Por ejemplo, la educación y los conocimientos de los agricultores influyen en su capacidad para tomar decisiones, adoptar nuevas tecnologías, evaluar riesgos y administrar recursos agrícolas.

Como parte de un estudio internacional de iniciativas promisorias de ICHA, este estudio de caso presenta evidencias obtenidas del Programa de Alianzas Productivas (PAP) de Chile. El estudio internacional, encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y dirigido por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) con el apoyo del Programa de Investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM), examina las oportunidades de inversión, tanto pública como privada, en capital humano para la agricultura. El presente estudio busca cubrir lagunas de conocimiento relativas a las inversiones promisorias en programas que desarrollen el capital humano para la agricultura, particularmente en los distintos grupos beneficiarios tales como pequeños agricultores, mujeres y jóvenes.

Los estudios de caso se seleccionaron de acuerdo con una serie de criterios tras efectuar una amplia evaluación usando análisis de publicaciones y aportes de expertos. Los criterios fueron:

- la documentación de las repercusiones;
- la escalabilidad, la repetibilidad y la institucionalización;
- la inclusión y el empoderamiento;
- la integración holística; y
- la sostenibilidad.

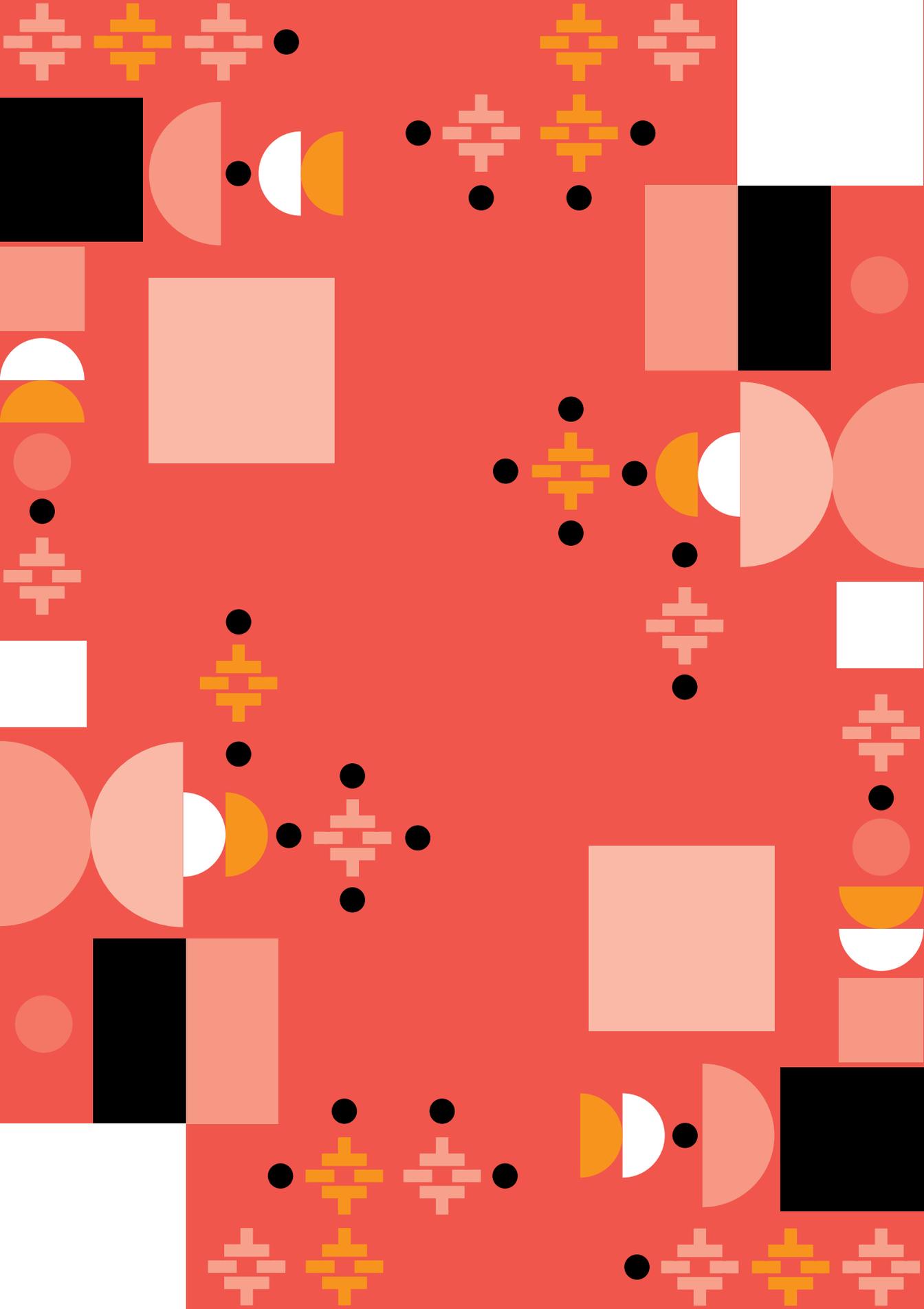
Se seleccionaron nueve estudios de caso de distintas geografías y con una definición desarrollada de capital humano para la agricultura. El proceso de selección abarcó una serie de talleres donde los expertos técnicos abordaron los casos potenciales, la selección de los estudios de caso y los equipos de investigación de dichos estudios¹.

El estudio de este caso en particular analiza los efectos del Programa de Alianzas Productivas (PAP), un programa de capacitación y apoyo diseñado para aumentar el capital humano y mejorar la productividad de los pequeños agricultores de Chile.

El modelo de inversión en capital humano para la agricultura de este programa se basa en la alianza comercial entre empresas compradoras y pequeños agricultores, con la mediación del Gobierno a través del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile. Este modelo se ve fortalecido gracias a la supervisión técnica que aportan las empresas compradoras a los productores y al apoyo del Gobierno a las empresas y los productores para desarrollar las capacidades de una amplia gama de pequeños agricultores.

¹ Para obtener más información sobre este proceso y una descripción detallada de la tipología, consulte Davis, Gammelgaard, Preissing y Gilbert, 2020





Capítulo 1

Antecedentes

Chile es una de las economías de mayor crecimiento de América Latina y en las últimas tres décadas ha reducido la pobreza de forma considerable (Campos y Foster, 2013; Agostini, Brown y Góngora, 2008; Cazzuffi, Pereira-López y Soloaga, 2017).

Según las estadísticas del Banco Mundial (disponibles aquí: data.worldbank.org/country/chile), el producto interno bruto (PIB) de Chile ha crecido desde 77 800 millones de dólares estadounidenses (en adelante, dólares) en el año 2000 hasta 282 300 millones de dólares en 2019, y el ingreso per cápita alcanzó los 25 155 dólares en 2019. Entre 2006 y 2017, la pobreza económica se redujo más de 20 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema disminuyó 10 puntos porcentuales. En 2017, la tasa de incidencia de la pobreza económica se situó en el 9% (8,6%), mientras que la tasa de incidencia de la pobreza económica extrema fue del 2,3% (Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDSF], 2018). La pobreza económica rural, no obstante, sigue muy por encima del promedio nacional con un 16,5%. A pesar del crecimiento de su PIB y de los avances en la reducción de la pobreza, Chile sigue siendo una de las economías más desiguales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Al igual que los indicadores del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, los indicadores de salud y educación también han mejorado a lo largo del tiempo. En 2018, la esperanza de vida al nacer alcanzó los 80 años y la tasa de mortalidad fue de 6,2 por cada 1 000 nacidos vivos, una de las cifras más bajas de América Latina y el Caribe. Si bien la subalimentación es baja, el sobrepeso y la obesidad en niños y adultos se ha convertido en un asunto más preocupante: el 9,3% de los niños menores de cinco años presentan sobrepeso, y esta cifra aumenta al 52% de todos los niños en edad escolar (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas [JUNAEB], 2019). Con respecto a la educación, el índice de alfabetización supera el 96% de la población, que cuenta en promedio con casi 13 años de escolarización (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2018). De manera similar, el Índice de Capital Humano (ICH) de Chile alcanzó el valor de 0,65 en 2020 (en una escala de cero a uno), consolidando al país en el primer puesto de América Latina (Banco Mundial, 2020).

A pesar de tener una mayor incidencia de la pobreza, en las últimas décadas las zonas rurales también han experimentado un importante crecimiento económico, un aumento muy significativo de las exportaciones y una marcada reducción de la pobreza (Foster *et al.*, 2016; López y Anríquez, 2004). Este proceso se ha logrado de la mano de una importante urbanización de las zonas rurales (Berdegué *et al.*, 2015) y de una reducción considerable de la cantidad de trabajos relacionados con la agricultura (Pérez, Valdés y Foster, 2020; Valdés *et al.*, 2008).

En líneas generales, Chile ha experimentado un 5% de aumento promedio en el valor añadido agrícola durante las últimas décadas, lo que ha elevado el ingreso total de los trabajadores agrícolas un 1,64% entre 1990 y 2006 (Valdés *et al.*, 2008) o un 2,3% en promedio entre 1998 y 2017 (Pérez, Valdés y Foster, 2020). Si bien la creencia general es que este éxito se debe a una enérgica diversificación de las exportaciones y a la apertura comercial, estudios recientes han demostrado que es más bien el resultado del papel activo de la política industrial, que ha sido crucial para potenciar el capital humano, entre otros aspectos que garantizan un marco estable para las exportaciones (Lebdioui, 2019).

El apoyo del Gobierno chileno a la agricultura es bajo y uno de los más débiles entre los países de la OCDE (Ortega y Valdés, 2019). El gasto en agricultura representa el 5% del gasto total del Gobierno, y se destina apenas el 0,5% del PIB agrícola a la investigación y el desarrollo en este sector. Por último, el país no tiene una política nacional de inversión en agricultura, sino varios programas sectoriales de inversión asignados a distintos organismos gubernamentales, como el implementado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que analizamos aquí.

Tabla 1**Indicadores clave agrícolas, de capital humano y de entorno favorable en Chile**

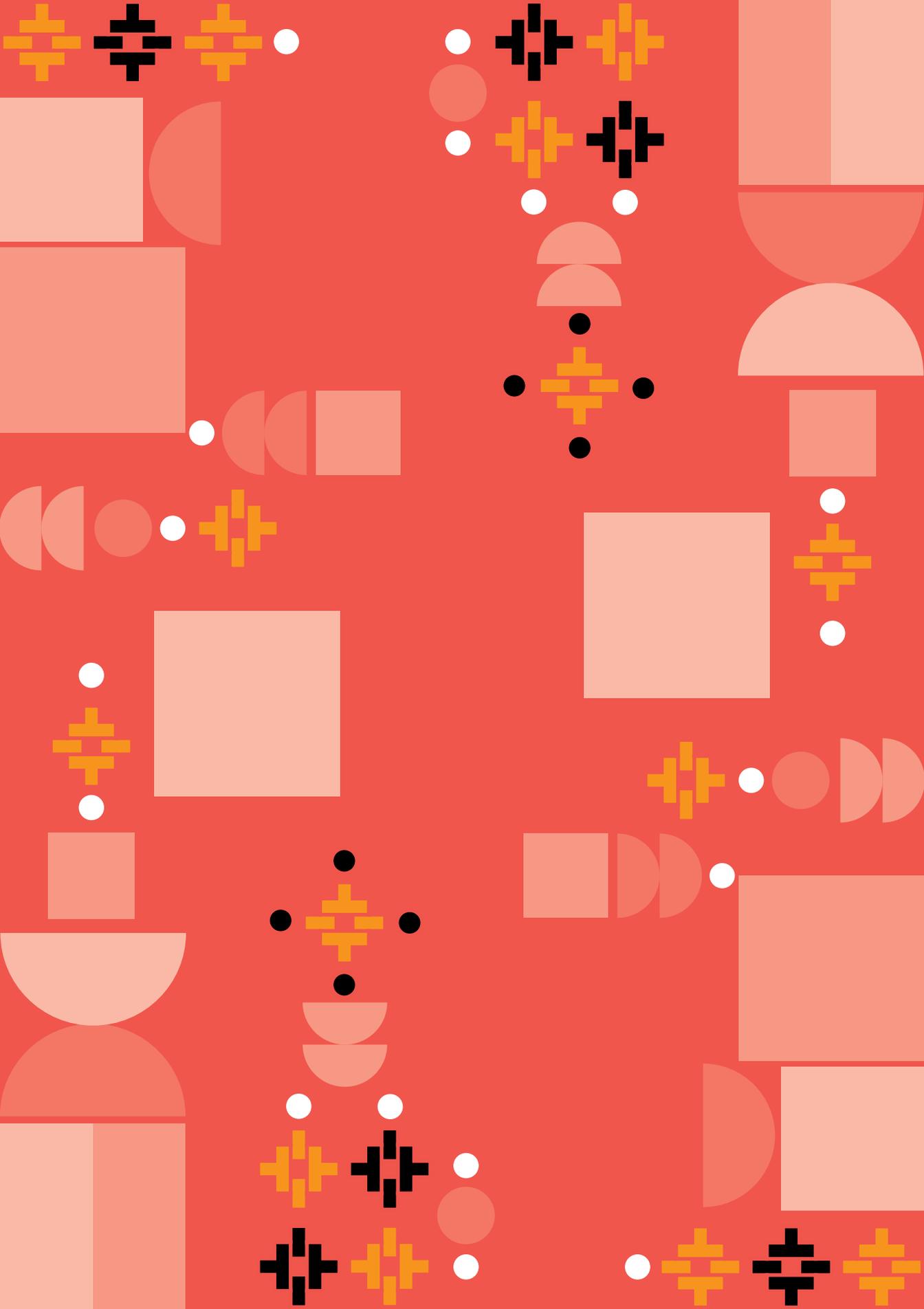
Categoría del indicador	Nombre del indicador	Último año con datos disponibles	Valor del indicador
General	Población total	2019	19 458 310
	Población rural (% de la población total)	2019	12,4
	Cantidad de agricultores pequeños/familiares	2007	219 987
	Participación de los agricultores familiares en la producción agrícola (%)	2007	78,9
	Tasa de incidencia de la pobreza, 1,90 dólares (%)	2017	0,3
	Tasa de incidencia de la pobreza, umbral nacional de la pobreza (%)	2017	8,6
	Tasa de incidencia de la pobreza rural, umbral nacional de la pobreza (%)	2017	16,5
	Prevalencia de la subalimentación (%)	2017	2,7
	Puntuación del Índice de Capital Humano (ICH)	2017	0,674
	Años de escolarización previstos, total	2018	16,5
	Años de escolarización previstos en hombres	2018	16,3
Ambiente favorable: Grado de instrucción	Años de escolarización previstos en mujeres	2018	16,8
	Tasa de finalización de la enseñanza primaria, total	2017	94,75
	Índice de alfabetización, total en adultos (% de personas mayores de 15 años)	2017	96,40
Ambiente favorable: Financiación	Apoyo del sistema nacional de agricultura e innovación como fracción del PIB agrícola	2018	0,5
	Gastos en agricultura (% del gasto total)	2017	5,0
Ambiente favorable: Indicadores relativos a las TIC	Suscripciones a teléfonos celulares (cada 100 personas)	2018	134,4
	Servidores seguros de Internet (por millón de personas)	2019	11 013,7
	Acceso a la electricidad (% de la población)	2018	100
Ambiente favorable: Políticas	Existe un plan o política nacional de inversiones en agricultura		No

NOTA: La tasa de incidencia de la pobreza indica el porcentaje de la población que vive con menos de 1,90 dólares por persona y por día y se expresa como porcentaje del desembolso total. El indicador de gastos en agricultura proviene de los datos de gasto gubernamental de la FAOSTAT (como fracción del desembolso total).

FUENTES: Banco Mundial, programa de Indicadores de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (ASTI); Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT); Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2018; sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile: www.ine.cl.







Capítulo 2

Información general del caso

HISTORIA DEL CASO

El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) forma parte del Ministerio de Agricultura de Chile (Minagri). Creado en 1962, su meta es fomentar el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños agricultores; así como contribuir al incremento de sus capacidades administrativas, organizacionales y comerciales; promover su participación en el proceso de desarrollo rural; y mejorar su eficiencia en el uso de los recursos productivos (INDAP, 2020). El INDAP define a los pequeños agricultores como aquellos individuos que operan una superficie de hasta 12 hectáreas con una infraestructura básica de irrigación y activos por un valor total inferior a los 100 millones de pesos chilenos (unos 150 000 dólares), cuyo ingreso principal es la agricultura y que participan directamente en la producción agrícola, independientemente de la titularidad de las tierras (INDAP, 2020)².

En 2019, el INDAP contó con 164 896 participantes. Berdegú y Rojas (2014) calcularon que, en 2007, la población de pequeñas explotaciones familiares era de aproximadamente 220 000 personas. Para este cálculo utilizaron datos del Censo Agropecuario de 2007, el más reciente hasta la fecha. En función de estos datos, estimamos que en 2019 cerca del 75% de los pequeños agricultores participaron en alguno de los programas del INDAP.

El INDAP creó el Programa de Alianzas Productivas (PAP) para fomentar vínculos comerciales sostenibles entre pequeños agricultores y empresas de mayor tamaño, en general orientadas a las exportaciones, en los sectores agrícola, agroforestal y otros afines (agroturismo, artesanías y servicios de valor añadido). El programa se creó en 2007 adaptando el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile³ al perfil de los usuarios del INDAP.

El objetivo del PAP es *“Generar condiciones para que los pequeños agricultores y productores agrícolas miembros del INDAP accedan a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados a fin de contribuir a la mejora de las relaciones comerciales sostenibles y transparentes con los grupos compradores”* (INDAP, 2020). En ese sentido, este programa busca, en primer

² Estas definiciones, que se aplican a la totalidad de los usuarios del INDAP, son las mismas para los usuarios del PAP.

³ Organismo chileno que depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo a cargo de respaldar la iniciativa empresarial, la innovación y la competitividad, además de fortalecer los recursos humanos y las aptitudes tecnológicas.

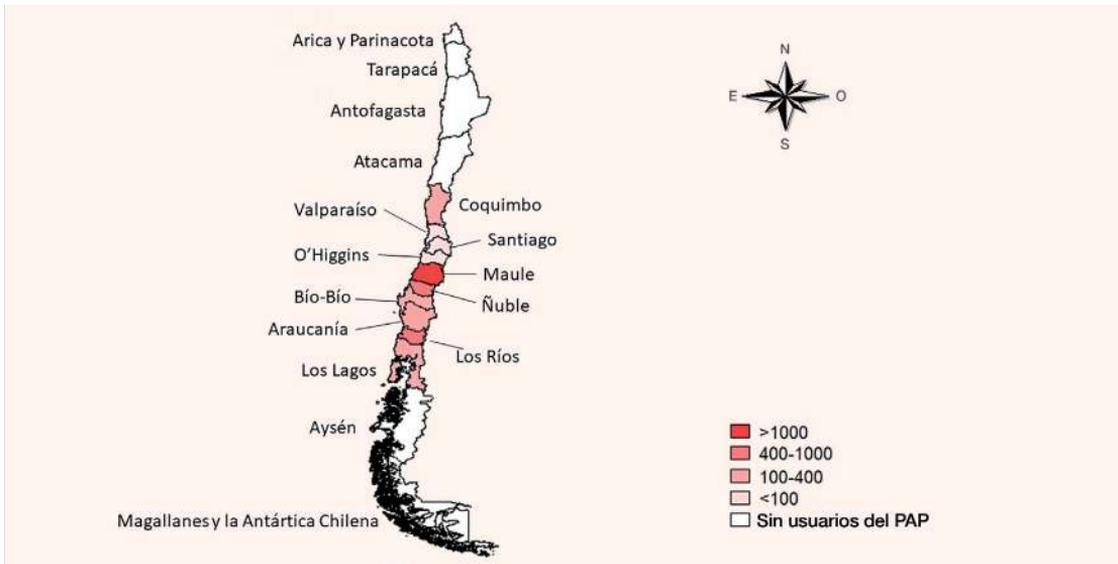
lugar, eliminar los intermediarios informales entre los pequeños agricultores y las empresas compradoras, estableciendo un vínculo comercial directo entre ambos. En segundo lugar, busca fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores como proveedores permanentes de las empresas compradoras, desarrollando sus habilidades para cumplir altos estándares de producción y seguridad en función de las exigencias del mercado.

El PAP comenzó con la aplicación de un programa piloto centrado en prestar asistencia técnica para dos productos en tres regiones: explotación ovina en las regiones de O'Higgins y Maule, y producción de bayas en las regiones de O'Higgins y Bío-Bío. El programa se formalizó en 2009, cuando comenzó a funcionar con sus propios reglamentos y procedimientos. En 2010 se amplió para abarcar a 10 de las 16 regiones administrativas del país, desde Coquimbo hasta Los Lagos. La mayoría de los usuarios del PAP se encuentran en la región del Maule, al sur de la Región Metropolitana (véase la Figura 1).

En el año 2018, los reglamentos del programa se modificaron para expandir su tamaño y alcance. Como resultado, el programa funciona con más recursos, cuenta con un fondo de inversión para complementar el componente inicial de asistencia técnica e involucra cadenas de valor que van más allá del sector alimentario (como el turismo rural y las artesanías). Este fondo permite financiar proyectos de inversión (por ejemplo, infraestructura de irrigación o almacenamiento) que permitan a los pequeños agricultores cumplir mejor con los requisitos de los compradores. Los reglamentos nuevos facilitan también que los usuarios del PAP participen en otros programas del INDAP. Como se observa en la Tabla 2, en 2019 el 43% de los usuarios del PAP recibió apoyo complementario de programas de asistencia técnica tales como SAT (Servicio de Asesoría Técnica), PRODESAL (Programa de Desarrollo Local), PDTI (Programa de Desarrollo Territorial Indígena), PRODEMU (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer) y PADIS (Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Campesinos de Secano de la Región de Coquimbo). En ese mismo año, cerca del 40% de los usuarios del PAP recibieron también préstamos a pequeña escala del INDAP, y el 5% obtuvieron financiación para programas de irrigación (INDAP, 2020).

Además de los programas antes reseñados, existen otras iniciativas del INDAP que también se articulan con el PAP de forma relevante. Algunos ejemplos son las Empresas Asociativas Campesinas (EAC) y el Programa de Asociatividad Económica (PAE), que fomentan la asociación entre agricultores. En 2019, 15 EAC participaron como compradoras y seis de ellas recibieron financiación del PAP para ofrecer a los agricultores asistencia técnica especializada en temas de gestión y asociatividad.

Figura 1
Participantes del PAP en Chile, 2015



NOTA: Las denominaciones empleadas y la presentación de la información en este/os mapa/s no implican, por parte de la Organización, juicio alguno sobre la condición jurídica o el estado de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las líneas punteadas en los mapas representan líneas limitrofes aproximadas para las cuales es posible que todavía no haya un acuerdo completo.

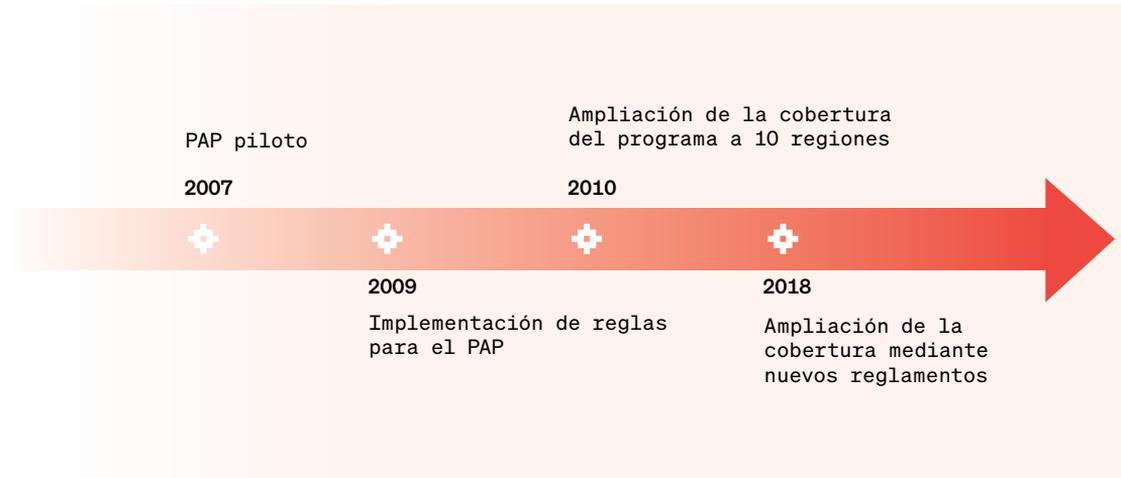
FUENTE: Autores, a partir de datos del estudio Línea de base de los usuarios de INDAP 2015

Tabla 2
Proporción de usuarios del PAP que participan en el PAP y en otros programas del INDAP

Usuarios	Solo PAP	PAP + Servicio de Asesoría Técnica (SAT)	PAP + Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)	PAP + Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)	PAP + otros programas (PADIS/ PRODEMU)	Total
Cantidad	2 053	546	839	156	2	3 596
Proporción (%)	57,1	15,2	23,3	4,3	0,1	100

FUENTE: INDAP, 2020

Figura 2
Cronología del PAP



FUENTE: Autores

Tabla 3
Usuarios del PAP por región, 2019

Región	Empresas	Contratos	Usuarios
Coquimbo	2	2	170
Valparaíso	1	1	48
Región Metropolitana	1	2	66
O'Higgins	1	2	77
Maule	23	42	1464
Ñuble	11	11	526
Bío-Bío	5	6	242
Araucanía	7	7	336
Los Ríos	10	12	483
Los Lagos	5	5	184
Total	66	90	3 596

NOTA: La cantidad total de empresas individuales que participaron en el PAP es 54. Sin embargo, algunas tienen presencia en más de una región de manera simultánea, lo que eleva el total de la tabla a 66.

FUENTE: INDAP, 2020

Es importante señalar que los agricultores del PAP son un grupo diverso en cuanto a producción, ya que sus productos varían desde frutas (bayas, en particular) hasta turismo rural, artesanías, viñedos y otros. A pesar de esta heterogeneidad, la mayoría de los productores del PAP orientan su producción a las bayas (28%), la miel (17%), los viñedos (11%), la producción láctea (10%) y el ganado vacuno (6%). En la Tabla 4 figura la distribución completa de productos y su importancia relativa en cuanto a los productores del PAP.

ORGANIZACIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Como su nombre lo indica, el programa crea una relación comercial entre las empresas compradoras⁴ y los pequeños productores organizados por el INDAP. En 2019, formaban el programa 54 compradores y 3 596 pequeños productores, que celebraron un total de 90 contratos activos. Las empresas podían firmar más de un acuerdo, y en cada uno participó una cantidad limitada de productores (véase la Tabla 3). Muchas empresas tienen presencia local en varias regiones mediante contratos independientes en cada una.

El acuerdo consiste en un plan de trabajo a cuatro años en el que participan los tres actores (INDAP, los pequeños agricultores y las empresas compradoras). Este plan comprende organizar diversas actividades para los productores, como asesorías técnicas sobre la gestión de la producción, actividades de capacitación sobre temas comerciales y técnicos, pruebas de laboratorio para detectar plagas, reuniones internacionales y talleres, todo a cargo de las empresas compradoras. El PAP representa la formalización de este compromiso, que abarca también el aporte económico de cada participante para implementar el acuerdo. Cabe destacar que el acuerdo no funciona como un contrato comercial vinculante entre compradores y pequeños productores, lo que implica que ninguna de las partes está obligada a comprar o vender. Si bien los productores pueden abandonar la alianza en cualquier momento y vender a otros compradores, en la práctica la mayoría de ellos ve estabilidad en el vínculo con la empresa compradora⁵.

El proceso de generar un acuerdo suele comenzar con un comprador interesado que presenta una propuesta técnica, metodológica y financiera al INDAP. Una vez aprobada la propuesta, el INDAP y el comprador trabajan juntos para hallar socios potenciales entre los pequeños agricultores locales. Los productores no se asignan aleatoriamente al programa, sino que son cuidadosamente seleccionados por el INDAP y las empresas compradoras. De este modo, la mayoría de los productores seleccionados son antiguos usuarios del INDAP o pequeños agricultores que ya vendían a las empresas

compradoras. Esto implica que los pequeños agricultores vulnerables o

⁴ No existen datos cualitativos suficientes para hacer una caracterización más detallada de estos actores comerciales. Se entrevistó a muy pocos individuos de las empresas en el contexto de este proyecto, por lo que no podemos efectuar ninguna afirmación en cuanto al tamaño, la titularidad y la orientación comercial de estas empresas.

⁵ Es importante tener en cuenta que no existe una metodología estandarizada que pueda entenderse como un medio para desarrollar las habilidades de los agricultores. Si bien las entrevistas aclararon un poco la forma en la que esta capacitación se lleva a cabo, parece ser específica de la situación de cada agricultor (como, por ejemplo, la ayuda contra plagas y la gestión de cultivos), pero no se obtuvo más información sobre los capacitadores, la naturaleza de las reuniones ni los datos de capacitación altamente específicos.

aquellos que no están inscritos en ninguno de los programas del INDAP pueden tener dificultades para formar parte del PAP⁶.

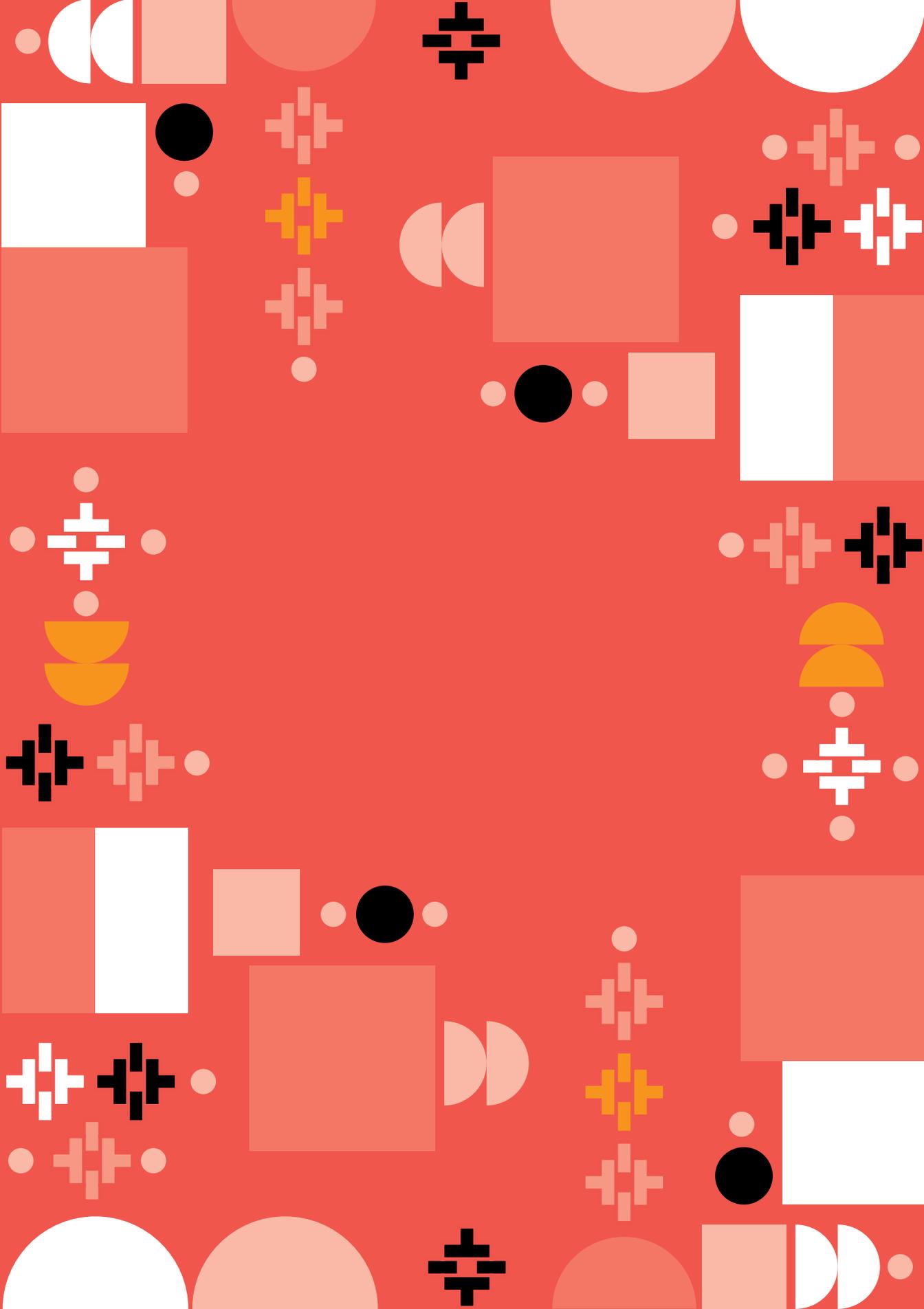
LA FUNCIÓN DE LOS SOCIOS DE LA ALIANZA

Una vez formada la alianza, cada socio tiene una función específica. Los compradores organizan las capacitaciones para mejorar la producción de los pequeños agricultores, con el fin de adaptarla a sus requisitos. Por ejemplo, organizan ensayos para evitar plagas, así como análisis del suelo, reuniones internacionales y talleres sobre certificaciones específicas, como comercio justo o seguridad alimentaria. Por otro lado, los productores asisten a estas actividades y las usan para mejorar su producción. El INDAP funciona como un intermediario de la relación descrita, supervisando su ejecución y financiando una parte importante del programa (entre el 40 y el 70% del costo de la alianza, en función del tamaño de la empresa compradora).

Las empresas compradoras y los pequeños agricultores pueden aportar dinero o el valor de sus propios recursos (infraestructura, equipos, profesionales, etc.). El PAP opera en 16 productos o cadenas de valor diferentes con una amplia gama de actividades económicas y productivas. De igual forma, los productores también son muy heterogéneos en cuanto al volumen de producción y al ingreso. Por estos motivos, el programa ofrece capacitación y apoyo adaptados a los requisitos de producción específicos dentro de un plan a cuatro años.

⁶ Desafortunadamente, no tenemos más información sobre cómo se forjan estas alianzas comerciales. No parece existir un mecanismo sistemático mediante el cual se asignen los productores a las empresas. A partir de los datos recabados en las entrevistas, se menciona un “acuerdo” en el cual el INDAP actúa solo como intermediario para formalizar la relación. Los términos de la cooperación son específicos de cada acuerdo y el INDAP no impone ningún tipo de pauta.





Capítulo 3

Metodología del estudio de caso

Debido al amplio espectro de iniciativas y programas que incorporan aspectos del desarrollo del capital humano en su enfoque sobre el desarrollo agrícola, es difícil evaluar de forma exhaustiva esta clase de inversiones en otros modelos similares (como las escuelas de campo para agricultores, por ejemplo) o siquiera en un país en particular. Sin embargo, usar estudios de caso puede permitir llegar a una comprensión profunda de la complejidad de una iniciativa que busca desarrollar capital humano y esclarecer los procesos y fenómenos en un contexto determinado (Baxter y Jack, 2008). Este estudio de caso combina fuentes secundarias de datos y datos primarios cualitativos y cuantitativos para dilucidar las oportunidades y los desafíos que enfrenta un programa en particular para desarrollar capital humano entre los agricultores familiares de un contexto determinado.

Los indicadores demográficos generales de capital humano de Chile se extrajeron de diversas fuentes secundarias de datos para contextualizar el entorno del proyecto. Los indicadores demográficos, de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y del grado de instrucción se recopilaron del sitio de Datos de libre acceso del Banco Mundial y a partir de información del Índice de Capital Humano (Banco Mundial, 2018, 2020). Los indicadores de inversión en investigación agrícola se compilaron a partir de la base de datos del programa de Indicadores de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (ASTI), que incluye datos sobre los gastos de investigación agrícola y la capacidad de recursos humanos en países de ingresos bajos y medios (IFPRI, 2020). La información sobre el gasto en agricultura también se descargó de FAOSTAT (FAO, 2020).

RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS

El aspecto cualitativo de este estudio de caso se basa en entrevistas semiestructuradas orientadas a comprender la perspectiva de los actores clave que trabajan con el Programa de Alianzas Productivas (PAP), a fin de determinar si el desarrollo de las habilidades y capacidades de los agricultores participantes resulta exitoso. El presente estudio de caso se planificó originalmente con la idea de organizar talleres participativos en territorios productivos estratégicos, pero con la irrupción de la COVID-19, y en vista de las restricciones a la movilidad impuestas por el Gobierno, estas conversaciones se celebraron en línea en la forma de entrevistas individuales semiestructuradas. En aquellos casos en los que la conectividad a Internet no fue posible, realizamos la entrevista de forma telefónica. Llevamos a cabo 36 entrevistas con participantes seleccionados de acuerdo con los criterios detallados en la Tabla 4, y luego las procesamos usando guías de transcripción selectiva.

Muestreo cualitativo: selección de los actores

La investigación cualitativa implica contar con un criterio integral y relevante para seleccionar una muestra, sin guiarse por la representatividad estadística. En este caso, se trabajó con un muestreo de casos tipo, una técnica de muestreo cualitativo que utiliza la búsqueda de perfiles relevantes que reflejen la heterogeneidad dentro de las cadenas de valor en las que opera el programa (Hsieh y Shannon, 2005; Rapley, 2014).

Según los documentos oficiales, el Programa de Alianzas Productivas funciona para 16 productos o cadenas de valor diferentes, siendo los principales las bayas, la apicultura, los viñedos y la producción láctea. Debido a la gran cantidad de cadenas de valor y a la necesidad de acotar la muestra cualitativa, estos 16 productos se agrupan en siete categorías generales (véase la Tabla 4).

Teniendo en cuenta estas categorías, se seleccionaron los casos, distinguiendo también las distintas zonas geográficas donde se implementó el programa, prestando especial atención a las regiones del Maule y Los Ríos, donde opera el 40,7% y el 13,5% de los participantes del PAP, respectivamente. Estas regiones son la primera y la tercera zonas geográficas en importancia de aplicación del programa en términos de participantes, respectivamente. No obstante, además de su relevancia en cuanto a los usuarios del PAP, en estas dos regiones observamos la mayor cantidad de participantes en las categorías de frutas y en la de lácteos y carne, las dos más grandes. De manera adicional, se entrevistó a usuarios del PAP de cada región donde se aplica el programa, abarcando todas las cadenas de valor. La Tabla 5 detalla la selección de la muestra.

Tabla 4

Espectro completo de participantes del PAP por producto y por categoría de productos

Nº	Grupo de productos		Usuarios del programa	
	Categoría	Producto	Por producto	Total de la categoría
1	Frutas	Bayas	994	1 094
		Otras frutas	100	
2	Apicultura	Miel	623	623
3	Viñedos	Viñedos	392	392
4	Aceites	Aceites esenciales	40	40
5	Lácteos y carne (productos animales)	Lácteos	348	688
		Ganado vacuno	219	
		Ganado ovino	75	
		Ganado porcino	46	
6	Hortalizas, leguminosas y cereales	Hortalizas y papas	193	483
		Remolacha	172	
		Leguminosas	46	
		Cereales	72	
7	Especialidades agrícolas, artesanías y turismo rural	Especialidades agrícolas	50	276
		Artesanías	131	
		Turismo rural	95	

FUENTE: Línea de base de los usuarios de INDAP 2015

La selección de los entrevistados se hizo respetando los criterios de muestreo en función de las zonas y regiones previamente delimitadas. Sin embargo, es importante destacar que como las empresas compradoras seleccionaron y contactaron a los agricultores participantes, y no tuvimos acceso a la base de datos con la lista completa de usuarios del PAP; tampoco tuvimos constancia de los productores que abandonaron el programa, ni fue posible acceder a las nóminas de sus participantes, o ejecutar la investigación en los términos del diseño original. El muestreo finalmente corrió a cargo del INDAP (para la elección de los profesionales y las empresas compradoras del INDAP) y de los compradores (para la elección de los productores del PAP). Los criterios de muestreo originalmente diseñados y propuestos a las autoridades del INDAP se detallan en la Tabla 5.

Este método de selección, sugerido por las autoridades locales dentro del INDAP, nos impidió hacer una selección aleatoria de participantes para las entrevistas. Esto podría haber sesgado los resultados principales y las conclusiones de este estudio porque si las empresas seleccionaron solo a sus mejores socios, es posible que los entrevistados estuvieran más dispuestos a ofrecer evaluaciones positivas del programa y de sus alianzas. No obstante, nuestros resultados muestran una importante heterogeneidad en las respuestas, lo que aporta cierto grado de confianza en los resultados obtenidos. Por cuestiones de confidencialidad, la lista completa de los entrevistados se ha omitido en este documento.

Análisis cualitativo

El análisis de la información, efectuado mediante análisis del contenido, tuvo tres pasos: la transcripción, la codificación en matrices y el análisis del contenido de cada una de las dimensiones de las matrices. En este paso, se recuperaron los elementos más importantes de cada dimensión del análisis. Dichos elementos se han presentado de forma narrativa y sintética en este informe. Solo se utilizan citas literales, debidamente referenciadas, cuando resultan necesarias para ilustrar la perspectiva de los actores. Dadas las características de la información secundaria disponible sobre el programa, el análisis cualitativo no solo se usó en la sección de resultados, sino que resultó esencial para reconstruir el historial del caso, su operación y los incentivos para la participación, entre otras partes ya presentadas.

Tabla 5
Criterios de muestreo de entrevistados

Participantes del programa	Estrategia de muestreo	Cantidad de entrevistas
Profesionales del INDAP (ejecutantes del programa)	Una entrevista por categoría, más una al coordinador general	8
Compradores (empresas compradoras)	Una entrevista por categoría	7
Pequeños agricultores (usuarios del programa)	Tres por categoría. Al menos uno debía ser una mujer	21
Total		36

FUENTE: Autores

DATOS CUANTITATIVOS

Este estudio se basa principalmente en la información obtenida mediante las entrevistas y los análisis cualitativos descritos más arriba. No obstante, proporcionamos información económica y demográfica adicional sobre los usuarios del INDAP y el PAP, así como sobre su evaluación del programa, proveniente de dos fuentes distintas: el estudio de usuarios del INDAP de 2015, que utilizamos principalmente para aportar información contextual (Anexo 1), y un sondeo aplicado a los fines de este estudio efectuado a 87 usuarios del PAP. El objetivo de este segundo sondeo, realizado entre julio y agosto de 2020, es contar con información económica y demográfica más reciente sobre los usuarios del PAP y, lo que es más importante, pedirles su evaluación del PAP en relación con distintos aspectos, a fin de complementar los principales hallazgos cualitativos.

Estudio de 2020 de participantes actuales (Estudio del PAP 2020)

Para ofrecer información más actualizada, llevamos a cabo un breve sondeo en línea para recabar datos sociodemográficos tales como edad, nivel educativo, tamaño del hogar, ubicación y año de ingreso al PAP; así como información sobre el estado actual de los usuarios del programa (agricultores) en relación con sus ingresos y la producción de los cultivos que son objeto del PAP. El estado actual se refirió al año 2019, ya que debido al impacto de la pandemia en 2020, algunas de las variables de interés podrían haber cambiado. En particular, nos interesaba recabar información de una temporada más “normal” que la de 2020, que ha provocado una aguda reducción de los ingresos y del consumo en la población chilena, afectando las ventas, la producción y los ingresos debido a las medidas de confinamiento que aplicó el Gobierno.

Además, solicitamos a los consultados su evaluación del PAP y su opinión sobre la capacitación recibida y las habilidades y capacidades que desarrollaron como consecuencia de su participación. El instrumento se llevó a cabo usando *Google Forms* y el INDAP lo envió a los teléfonos celulares de todos los productores asociados al PAP con un número telefónico disponible⁷.

Como este sondeo fue voluntario, es posible que quienes contestaron sean un grupo autoseleccionado de agricultores, lo que podría restringir su validez en términos de la representatividad de la muestra. En particular, es posible que nuestra muestra presente una mayor proporción de agricultores jóvenes, con conocimientos tecnológicos y muy cualificados, quizá con mayores niveles de producción e ingresos. Si esto fuera así, nuestros resultados podrían estar sesgados en estas variables y, probablemente, también en cuanto a la evaluación del programa. Evaluamos este sesgo potencial comparando nuestra muestra con el Línea de base de los usuarios del INDAP 2015 (Anexo 1). Por último, es importante mencionar que la meta de este sondeo no era que fuera representativo de los productores que participaron en el programa, sino actualizar ciertos datos relativos a habilidades, capacidades y demás

⁷ No tuvimos acceso a la base de datos de números de teléfono y productores del PAP que posee el INDAP. Esto implica que no sabemos cuántos productores tienen teléfono celular, ni cuántos tienen su información actualizada en la base de datos del INDAP. Tampoco sabemos cuántos recibieron realmente el mensaje y, por lo tanto, no podemos indicar la tasa de respuesta. Sin embargo, suponemos que solo un pequeño grupo de productores del PAP respondió al cuestionario, probablemente aquellos con más conocimientos tecnológicos.

características de los productores y los participantes del PAP. Este sondeo tuvo lugar durante los meses de julio y agosto de 2020 y fue respondido por 87 usuarios del programa.

Aprobación ética: La Comisión Revisora Institucional de Investigación Social, Conductual y Educativa del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) aprobó los métodos de recolección de datos (número de aprobación de la IRB: DSGD-20-0621).





Capítulo 4

Base empírica del éxito de los casos en lo relativo al desarrollo del capital humano

En lo que se refiere al objetivo propuesto, los resultados de la investigación indican que el programa posibilita a los productores establecer alianzas de comercialización estables con compradores. También mejora la capacidad de producción de los pequeños agricultores en lo que respecta a conocimiento, equipos e infraestructura a nivel técnico y administrativo. Este logro beneficia tanto a los agricultores como a los compradores: los agricultores adquieren conocimiento práctico sobre los últimos métodos de producción, lo que les posibilita acceder a mercados que no podrían alcanzar por sus propios medios, y los compradores pueden adquirir productos de buena calidad que cumplan con los estándares del mercado. Esto es especialmente útil para las empresas que operan en mercados internacionales con normas de comercio justo o de agricultura agroecológica, o que exportan a mercados internacionales con estándares elevados.

La información adicional de la Encuesta Básica a los Usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de 2015 indica que los valores de producción y ventas de los agricultores que participan en el Programa de Acciones Prioritarias (PAP) en promedio son el doble del valor bruto promedio de la producción y las ventas de otros usuarios del INDAP. Como se detalla a continuación, esto no indica necesariamente el éxito del programa, porque el INDAP selecciona a los participantes del programa en función del desempeño exitoso en otros programas del INDAP o de su relación anterior con el comprador, lo que sugiere que los participantes del PAP podrían ser más productivos desde antes de su ingreso al programa.

No obstante, la información cualitativa extraída de las entrevistas con los productores del PAP indica que, en comparación con su estado inicial al ingresar en el programa, los participantes aumentan su participación en el mercado y mejoran sus relaciones comerciales y de producción al recibir capacitación orientada a los requisitos del mercado, la gestión agropecuaria y de riesgo, y el uso sostenible de los recursos.

Es posible que la mejora de las capacidades de los pequeños agricultores no siempre se vea reflejada en un aumento de la cantidad producida o de sus ingresos, pero contribuye de hecho a mejorar sus prácticas

de producción y al fortalecimiento de sus capacidades de gestión, lo que lleva a una mejora de la calidad de los productos. Los pequeños productores valoran positivamente ambos aspectos. Estas son algunas de sus declaraciones: “Nos sentimos motivados porque, además de aprender cómo desarrollar un mejor trabajo, ha aumentado la producción” (entrevista al agricultor 16, zona de viñedos, agosto de 2020); “Siempre podemos trabajar mejor si tenemos el conocimiento” (entrevista al agricultor 5, zona de bayas, agosto de 2020); “Siento un apoyo notable y mejoré mi rendimiento con la ayuda de los proyectos actuales” (entrevista al agricultor 10, zona de cultivo de cereales, agosto de 2020).

La satisfacción de los agricultores con el programa también se vio reflejada en la encuesta del año 2020 dirigida a los participantes actuales del programa (referida en adelante como Encuesta del PAP 2020). En la Tabla 6 se observa que ninguno de los encuestados considera que el apoyo del INDAP (mediante el Programa de Alianzas Productivas) esté por “debajo del promedio” o sea “pésimo”. Además, los participantes tienden a dar un puntaje mayor al componente de asistencia técnica del programa que a las relaciones generales con el INDAP, lo que indica que aprecian la asistencia técnica del PAP, independientemente de sus efectos inmediatos en cuanto a ingresos o cantidad producida. Sin embargo, aún existe una diferencia cualitativa entre las categorías “bueno” y “excelente”, ya que la mayoría de los usuarios considera que la gestión del PAP aún puede mejorarse. En este sentido menos de la mitad de los encuestados considera que han aumentado sus capacidades (42%), sus ingresos (44%) o su producción (44%) como resultado de su participación en el programa. Es importante reiterar que fue el propio INDAP quien envió la encuesta a los usuarios del programa, lo que puede también explicar la sobresaliente evaluación del PAP ya que, a pesar de haberse indicado que los resultados de la encuesta serían confidenciales y no serían personalizados por parte del INDAP, en las respuestas puede haber un sesgo de deseabilidad social.

RESULTADOS

Si bien el programa tiene como eje clave la capacitación de los agricultores orientada a facilitar un acceso estable a los mercados, su resultado principal es ofrecerles un ingreso estable. Los productores mencionan que dicho acceso solo es factible cuando se ha establecido un vínculo de comercialización con los principales compradores, lo que hace que este vínculo sea vital para los productores del PAP.

A pesar de que el acuerdo entre pequeños productores y compradores es la base del programa, no contempla una obligación de compra por parte de las empresas, ni de venta por parte de los agricultores. La estabilidad del vínculo se observa cuando las empresas muestran un mayor compromiso con el programa, lo que se traduce en capacitaciones de alta calidad, respaldo en la gestión de las entregas y respaldo a los productores cuando solicitan fondos de inversión u otros recursos de financiamiento para mejorar su producción. Como mencionan los productores, las empresas que muestran este nivel de compromiso son principalmente cooperativas que forman parte de las Empresas Asociativas Campesinas (EAC) del INDAP. Estas son empresas que tienen una tradición de trabajo con pequeños agricultores o cuyo mercado exige una producción a pequeña escala, o empresas que están innovando en mercados de comercio justo o de agricultura agroecológica.

Tabla 6

Evaluación del PAP por parte de sus usuarios, N = 81

Categoría	Puntaje total	Asistencia técnica
Excelente	28,5%	41%
Bueno	57,1%	46,2%
Promedio	14,3%	7,7%
Por debajo del promedio	0%	0%
Pésimo	0%	0%

FUENTE: Autores, a partir de la Encuesta del PAP 2020

Con respecto al compromiso de los productores de vender al comprador con el que han establecido la alianza, los datos cualitativos indican estrategias diferentes: A) algunos agricultores les venden toda su producción; B) otros solo les venden parte de su producción y prefieren buscar un precio mejor para la producción restante; C) una pequeña parte de los agricultores no se compromete a venderle al comprador con el que ha establecido la alianza y prefiere vender a mejores precios en otro mercado. Los datos cualitativos señalan que los productores de este tipo son una minoría y que habitualmente se asocian con volúmenes mayores de producción.

Resultados de la alianza en la capacitación

En términos de capacitación, los productores destacan lo importante que ha sido este respaldo para mejorar sus prácticas productivas y desarrollar sus capacidades, en particular en:

- **Capacidades técnicas especializadas.** Los agricultores reciben capacitación en el uso de insumos, control de plagas, control de enfermedades y equipamiento para mejorar tanto la calidad del producto como su capacidad para satisfacer la demanda del mercado y gestionar el riesgo.
- **Planificación de capacidades.** Los productores aprenden a seguir protocolos para supervisar la actividad productiva mediante registros: “... ya que los agricultores a veces son un poco reacios a llevar registros, hemos tenido que aprender a registrar cuando, por ejemplo, se muere un ternero” (entrevista al agricultor 2, zona de producción de carne vacuna, agosto de 2020). El desarrollo de estas capacidades de gestión se traduce en mejores rendimientos y en un aumento de la capacidad para cumplir los requisitos de certificación.
- **Capacidades de producción para métodos específicos de producción, como el comercio justo y la agricultura agroecológica.** Habitualmente estos mercados exigen procesos de certificación de las empresas compradoras. En la muestra cualitativa de productores del PAP que conforman estas alianzas se observa una valoración positiva de su participación y del desarrollo de capacidades de producción orientadas a estos mercados, ya que los precios que se pagaron son superiores y porque los productores también ven oportunidades de crecimiento futuro: “... el suministro de alimentos para el futuro se orienta hacia esa vía” (entrevista al agricultor 5, zona de bayas, agosto de 2020). La formación cambia tanto las prácticas como las percepciones: “Para hacer una poda,

en el pasado solíamos quemar todo; actualmente, no lo hacemos en absoluto; incorporamos la poda. Aprendimos cómo cuidar la naturaleza. Antes, cazábamos pájaros, cuando nos dimos cuenta de que es justamente lo contrario; nos brindan un servicio”, (entrevista al agricultor 8, zona de bayas, agosto de 2020).

- **Desarrollo de las capacidades sociales como la comunicación y las habilidades interpersonales, principalmente entre las productoras.** Aunque el PAP no tiene disposiciones específicas para fomentar la inclusión de determinados grupos como las mujeres, los jóvenes o las personas discapacitadas, algunas participantes consideraron que se beneficiaron particularmente con el programa. Como resultado, sienten confianza para participar aún más, generando a su vez una fuente nueva o más estable de ingresos. Las participantes afirmaron que el programa “ha potenciado muchísimo a las mujeres” (entrevista a la agricultora 9, zona de bayas, agosto de 2020). A modo de ejemplo, una productora declaró: “Soy una de las mujeres que se ha atrevido a salir a incursionar el campo, a tener una voz para hacer preguntas y suscribirme a proyectos” (entrevista a la agricultora 14, zona de apicultura, agosto de 2020), lo que indica que el programa ha contribuido a su empoderamiento.

Independientemente de estos puntos destacados por los productores, y como ya mencionamos anteriormente, solo el 42% de los productores del PAP considera que las capacitaciones que brinda el programa han mejorado sus capacidades. El resto no considera que ese sea el caso, lo que nuevamente plantea la pregunta sobre el éxito del programa en términos del desarrollo del capital humano, en especial a largo plazo, después de que finalice la alianza. No obstante, entre los que consideran que sus capacidades han mejorado como consecuencia del PAP, el 43% de ellos señala la mejora de la calidad de la producción; el 36%, el aumento de las cantidades producidas; y el 11% considera que mejoró sus capacidades administrativas. Solo el 7% aprecia mejoría en términos de gestión de recursos, y menos del 3% indica que ha diversificado su producción (véase la Tabla 7).

Tabla 7
Desarrollo de capacidades en el contexto del PAP y expectativas de mejoras a futuro, N = 81

Aspecto	¿Qué aspecto impulsó más el PAP?	¿En qué aspecto quisiera enfocarse más en el futuro?
Administración del negocio	11,1%	12%
Cantidad de la producción	36,1%	26,7%
Calidad de la producción	43,1%	10,6%
Diversificación de la producción	2,7%	20%
Gestión de recursos	6,9%	4%

FUENTE: Autores, a partir de la Encuesta del PAP 2020

Cuando se consulta a los productores del PAP sobre las capacidades que desean desarrollar en el futuro, resulta interesante ver que parecen más preocupados por el aumento y la diversificación de la producción y no tanto por su calidad. Probablemente esto se deba a que sus productos han alcanzado la calidad exigida, uno de los principales objetivos que marcaron los compradores al establecer la alianza, y una condición indispensable para participar en ella. No obstante, y a medida que el programa avanza, podría darse un desajuste entre las expectativas de los compradores, el INDAP y el PAP; y el ritmo de los productores. Como se puede observar, este resultado es coincidente con lo que los productores mencionan en las entrevistas.

Incentivos para la participación

Vale la pena mencionar los incentivos con que los compradores y los pequeños productores cuentan para participar en el programa. La información recabada en las entrevistas, tanto a los compradores como a los pequeños productores, nos permite establecer importantes diferencias en términos de incentivos. En cuanto a las empresas compradoras, es posible mencionar lo siguiente:

- **Incentivos financieros.** Relacionados con aportes directos del INDAP para el mantenimiento de la alianza (del 40 al 70% del costo total). Estos incentivos son bastante significativos entre las empresas pequeñas o emergentes, ya que les permite hacer frente a las primeras etapas del cultivo, a las exportaciones, o la apertura de nuevos mercados, disminuyendo los riesgos derivados de la implementación de la propia alianza.
- **Características específicas de la producción.** Uno de los incentivos más importantes que enfrentan los compradores es la necesidad de cumplir con determinados requisitos de calidad en los mercados internacionales, que puede lograrse mediante la provisión de capacitación específica a los productores. En consecuencia, la participación en el PAP permite a los compradores mejorar la calidad de su producción (que se compra a pequeños agricultores) mediante una capacitación de calidad y así llegar a los mercados de su interés. Posiblemente esto se deba a las características especiales de los productos (por ejemplo, bayas y carne vacuna) o al hecho que buscan mercados específicos (como los de comercio justo o los de productos orgánicos), o sellos y certificaciones a nivel local (miel, oficios locales, papas nacionales, frutas y carne vacuna orgánica). En estos sectores, los pequeños productores son clave para lograr las características óptimas de producción, de modo que la calidad de las capacitaciones, el seguimiento y la vinculación entre ambos actores resulta bastante más sólida que en otros casos.
- **Antecedentes de la empresa.** Algunas empresas pertenecen a pequeños productores locales y el modelo de la alianza es un avance hacia su consolidación. Un caso paradigmático es el de 15 Empresas Asociativas Campesinas (EAC) que ofrecen asistencia técnica y garantizan un canal de distribución para sus socios, lo que ayuda a los agricultores a mejorar y aumentar la producción, como así también a innovarla. Asimismo, es posible encontrar empresas que, si bien nunca han tenido relación con las cooperativas u otra sociedad productiva, progresivamente y gracias a las características de sus productos (orgánicos, cosechados a mano

o caseros), han ido generando un sello distintivo de los proyectos con las comunidades de la localidad, lo que fortalece su interés por participar en el programa.

- **Responsabilidad social corporativa.** Las empresas también participan en el programa como parte de sus esfuerzos de responsabilidad social corporativa. Por ejemplo, en el negocio de los vinos, el aporte de los pequeños productores no es importante para la producción, pero representa un aspecto clave de sus objetivos de responsabilidad social.

En el caso de los productores, es posible distinguir los siguientes aspectos como incentivos para su participación:

- **Asistencia técnica especializada.** Los productores destacan la importancia de mejorar la producción para sostener relaciones comerciales más eficientes con los compradores. Asimismo, valoran las visitas técnicas al campo, puesto que les permiten abordar cuestiones específicas de la producción (por ejemplo, enfermedades en cultivos, colmenas o animales), aspectos productivos, y factores económicos y de administración (como registros contables y de datos). En cuanto a los productores a gran escala, tales como los del sector de los cereales, que también tienen acceso a varios compradores fuera del PAP, este es un factor importante para seguir en la alianza. Esto es así incluso cuando consideran que los precios que ofrecen las empresas compradoras son menores en comparación con otros compradores que no están en el programa.
- **Acceso a mercados estables.** Como consecuencia de la participación en el programa, se establecen relaciones comerciales regulares. Aunque se pone énfasis en que los precios que se ofrecen por este canal son bajos en comparación con los del mercado, este es el factor más importante para garantizar la estabilidad financiera de los pequeños productores.

En términos de inversión, el programa permitió que los productores tengan acceso a maquinaria, como camiones, y a inversiones en el espacio de almacenamiento y demás suministros. Esto se ha visto complementado con la asistencia financiera de otros programas del INDAP, que también contribuye a acrecentar sus capacidades de producción, y a mejorar sus productos y hacerlos más atractivos para los consumidores; y permite acceder a mercados a los que antes no tenían acceso. Además de la capacitación para la producción, que es esencial para el PAP, la Tabla 8 muestra las áreas principales en las que el INDAP ha brindado asistencia a nivel económico a los agricultores que no están en el PAP⁸. Como se puede observar en la Tabla 8, la mayor parte de la asistencia financiera adicional se dirige a infraestructura, seguida de equipos y, por último, insumos.

⁸ El agricultor es quien hace la inversión. Los agricultores compran nueva maquinaria por medio del Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) del INDAP. Si desea más información sobre el programa, visite: www.indap.gob.cl/servicios-indap/plataforma-de-servicios/financiamiento/!k/programa-desarrollo-de-inversiones-pdi.

Tabla 8**Asistencia financiera del INDAP, áreas de inversión. N = 81**

Área	Proporción
Equipos	34,6%
Infraestructura	44,9%
Insumos	21,4%

FUENTE: Autores, a partir de la Encuesta del PAP 2020

A pesar de que, en general, productores y empresas critican la asistencia que ofrece el programa afirmando que no es suficiente, concuerdan en que la asistencia del INDAP es muy importante para el éxito de la alianza.

Por último, el INDAP reconoce la importancia de la ayuda complementaria de sus otros programas y le preocupa la capacidad de los pequeños productores para llegar a cierto grado de autonomía después de que finalice el programa. No obstante lo señalado hasta aquí, se puede afirmar que el modelo de desarrollo de capital humano agrícola del PAP muestra resultados exitosos en los siguientes aspectos:

Mejora de la habilidad productiva de los pequeños agricultores en términos de volumen y rendimiento

Se logran aumentos significativos en el volumen de producción principalmente por parte de los productores de mayor envergadura en los sectores vitivinícola y de cereales, al proporcionarles una capacidad más amplia del uso de la tierra y de las inversiones. A su vez, los productores de miel y artesanías logran convertir sus actividades agrícolas de pequeña escala en su fuente principal de ingresos. Vemos también que los productores se especializan de manera exitosa en producciones con requisitos específicos, logrando participar en modelos de comercialización alternativos, como el comercio justo o la agricultura agroecológica. El éxito del programa en términos de aumento del rendimiento fue algo común para todos los entrevistados.

Ingresos más altos y estables

El desarrollo de las mencionadas capacidades y las relaciones comerciales establecidas permitieron que todos los productores mejoraran sus ingresos, no solo al incrementarlos (de hecho, varios productores de cereales, vino y artesanías confirmaron este aumento), sino también en el sentido de brindar estabilidad, formalidad y una posibilidad real de ganarse la vida en el campo con las actividades agropecuarias, como la producción de bayas, miel o carne vacuna. En el caso de las artesanías, merece la pena mencionar que la apertura de un canal de comercialización que anteriormente no existía fue más determinante para el aumento de los ingresos que las mejoras en la producción.

Fomento del desarrollo asociativo

Aunque no es uno de sus objetivos, un tercer resultado exitoso del programa es el fortalecimiento de las asociaciones de productores. El PAP cuenta entre sus productores con 15 Empresas Asociativas Campesinas (EAC) que operan como cooperativas y que se vieron potenciadas tras su participación en el programa. Por ejemplo, las empresas asociativas en las industrias de la miel y las bayas, al desempeñarse como compradoras en el PAP, lograron desarrollarse como empresas mercantiles o convertirse en exportadoras. La posibilidad de cooperar y coordinarse también benefició a los productores

que no eran miembros, debido a que cada una de las alianzas logró generar un grupo estable de productores que trabajó en conjunto, facilitando el aprendizaje mutuo y la negociación de los precios. Asimismo, asociarse y organizarse les ayudó a acceder a recursos destinados a la inversión en maquinaria e insumos de uso colectivo.

IMPACTO GENERAL

Al favorecer las relaciones con los compradores, el programa contribuye a que los productores de pequeña escala accedan a mejores alternativas comerciales. El modelo de capital humano agrícola del programa está compuesto por la relación entre la creación de canales de comercialización estables y el asesoramiento especializado que ofrecen los productores en respuesta a las necesidades específicas del mercado en el que operan. En general, el programa mejora el capital humano y las capacidades de los pequeños productores mediante una capacitación especializada en métodos de producción, gestión agrícola, y requisitos técnicos y de calidad. Además ayuda tanto a compradores como a productores a que cumplan los requisitos para ingresar en nuevos mercados, como los de exportación, los supermercados, los mercados con normas de comercio justo y los de agricultura agroecológica.

Es importante analizar también las relaciones entre el programa y el desarrollo rural. Gracias a su participación en el programa, muchos productores logran reducir su vulnerabilidad y ganarse la vida en el medio rural, y esto insta a las generaciones más jóvenes a volver al campo o a permanecer en él: “No sabía nada. Aprendí todo con el programa de la alianza. Me fui a la gran ciudad, pero después volví al campo” (entrevista al agricultor 7, zona de bayas, agosto de 2020). Esto coincide con la expectativa que tienen los agricultores con respecto a su futuro. Como se observó en la Encuesta del PAP 2020, más de la mitad de los encuestados tienen como objetivo aumentar todavía más su producción, mientras que una proporción insignificante prevé abandonar por completo la agricultura (véase la Tabla 9).

Este aspecto es incluso más importante si consideramos las posibilidades que abre el programa en el sentido de incorporar empresas y productores a los nuevos modelos de economía rural, como el comercio justo y la agricultura agroecológica. Mayormente enfocados en los productores, estos modelos promueven la seguridad, la trazabilidad y el flujo de materias primas, beneficiando la producción a pequeña escala y fomentando el desarrollo rural.

Por último, la sostenibilidad de las relaciones comerciales es un aspecto crítico que merece ser analizado: uno de los grandes interrogantes es si compradores y productores alcanzarán la autonomía necesaria para mantener relaciones a largo plazo. En este estudio observamos que, por un lado, muchas empresas establecen más de una alianza y, por otro, que los productores se incorporan a alianzas con empresas nuevas. Se aprecia que muchas de estas empresas son empresas asociativas que prosperan gracias a la asistencia del programa. No obstante, la mayoría de los productores destacan la necesidad de cierta asistencia externa para mantener la producción. “Como pequeño productor, necesito que me protejan” (entrevista al agricultor 5, zona de bayas, agosto de 2020), señala uno de ellos sobre las dificultades de enfrentarse al mercado por su cuenta.

Tabla 9

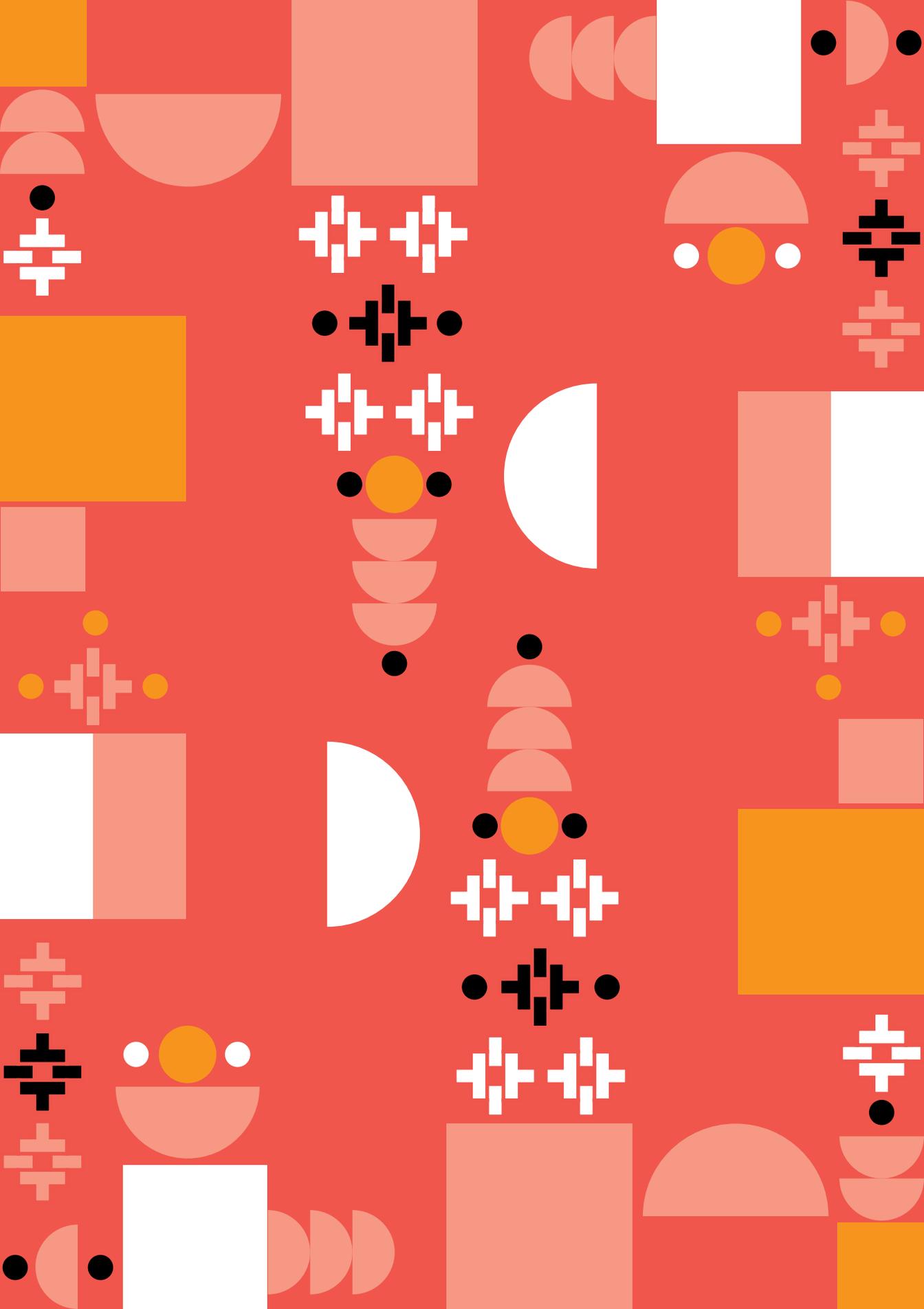
Proyecciones y expectativas a futuro de los agricultores con respecto a su rendimiento agrícola, N = 81⁹

Categoría: En el futuro, ¿cómo se ve a usted mismo?	Proporción
Aumento de mi producción	62%
Abandono de la agricultura	5,1%
Producción, pero en menor escala	10,1%
Igual que ahora	8,9%
Aumento de ventas	13,9%

FUENTE: Autores, a partir de la Encuesta del PAP 2020

- 9 La pregunta exacta se planteó de la siguiente manera: Considerando su situación actual y la economía chilena, ¿cómo se ve a usted mismo en cinco años?





Capítulo 5

Análisis del caso y recomendaciones

Desarrollo de las Capacidades y las Habilidades

Los resultados de la investigación indican que los pequeños productores desarrollan capacidades y habilidades; no obstante, no consideran que la alianza pueda ser sostenible al finalizar el programa por tres motivos principales:

- Si bien el programa mejora la calidad de la producción, esto no es suficiente para aumentar los ingresos de los productores. Esto implica que, sin la asistencia del programa, los productores posiblemente no puedan cubrir el costo total del mantenimiento de la cantidad y la calidad de la producción como, por ejemplo, pagar el asesoramiento especializado que ofrece el programa.
- A pesar de introducir con éxito a los productores en el circuito de comercialización, el riesgo al que se ven expuestos los pequeños productores no ha disminuido. Una sequía o una mala decisión sobre semillas, fertilizantes u otros insumos puede acarrear la pérdida completa de la cosecha. De hecho, los productores consideran que necesitan asistencia permanente. Esto se ve reflejado también en la Encuesta del PAP de 2020: solo el 2,7% de los participantes apuntan a la diversificación de productos como el aspecto que el PAP ha mejorado más, y el 20% de ellos quisiera enfocarse en la diversificación de productos en el futuro, posiblemente como una forma de reducir el riesgo y las fluctuaciones de ingresos.
- El programa diseña alianzas que duran cuatro años. Al final de este periodo, los productores y los compradores que renueven su alianza dentro del PAP deben repetir la misma capacitación y los mismos programas de la primera alianza, sin que se reconozca el avance logrado ni aumente la profundidad o la complejidad de los contenidos impartidos. Un productor puede participar en tres alianzas consecutivas y recibir capacitaciones idénticas cada vez, lo que le impide avanzar en su desarrollo. Se recomienda un programa con distintos niveles, que permita vías de progreso diferenciadas con el fin de establecer alianzas a largo plazo.

ORIENTACIÓN E INCENTIVOS PARA LAS EMPRESAS

El nivel de compromiso de las empresas compradoras es fundamental para el éxito del programa, ya que afecta a la calidad de la relación que estas establecen con los pequeños productores. Los productores perciben a las empresas grandes que no dependen de ellos como malos socios, ya que su respaldo y la calidad de su capacitación apenas cumplen con el mínimo exigible por el INDAP para la obtención del subsidio.

Para subsanar estas deficiencias, se recomiendan dos medidas: por un lado, ofrecer mejores incentivos a las empresas grandes que participen con la condición de que cumplan un conjunto de requisitos en su relación con los pequeños productores. Por otro lado, evaluar la posibilidad de enfocar el programa en empresas con perfiles que se adapten mejor a los pequeños productores, ya que nuestros resultados indican que tienen mayores niveles de compromiso con la implementación del programa, una relación más directa con los pequeños productores y un mejor modelo de desarrollo de capacidades en el tiempo.

COMPLEMENTARIEDAD CON LOS PROGRAMAS DE ASOCIATIVIDAD

Los resultados muestran que el programa funciona mucho mejor con empresas asociativas (cooperativas) y productores con redes previas, porque tanto la cooperativa como el productor tienen interés en crecer⁹. En relación con esto, se sugieren dos vías de acción: A) fortalecer la participación en el programa de empresas asociativas y cooperativas de productores; y B) incluir incentivos para fomentar la inclusión de las asociaciones de agricultores en la acción del PAP en aquellas zonas en las que no existan asociaciones previas, lo que podría, a su vez, fortalecer otros programas del INDAP que trabajen con asociaciones de productores.

REEVALUACIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

El PAP no tiene un acceso abierto, ya que selecciona a los productores que hayan participado con éxito en otros programas del INDAP o que tengan una relación ya establecida con un comprador. Esto excluye a los productores que no sean participantes del INDAP, pero que podrían prosperar en el PAP. Asimismo, el acceso al programa se abre cada cuatro años y exige que varios productores estén interesados; en consecuencia, un productor solo puede ingresar cuando se renueve la alianza, siempre y cuando logre encontrar otros productores con voluntad de participar. Esto crea barreras de acceso que podrían disminuir con un programa que ofreciese medios alternativos de acceso, por ejemplo, que permitiese a los pequeños agricultores solicitar directamente la participación en el PAP¹⁰.

En general, el programa ofrece una importante vía para que los pequeños productores lleguen a los mercados nacionales e internacionales y aumenten su capital humano, a la vez que les ofrece una fuente de ingresos más estable y reduce riesgos importantes para la producción. Sin embargo,

⁹ Es importante aclarar que se entiende por “empresa asociativa” a una sociedad entre varias cooperativas, mientras que se debe entender como “cooperativa de productores” a las personas que forman parte de tales cooperativas. Los programas de asociaciones son un tipo específico de programa del INDAP orientado a fomentar el vínculo entre las empresas de los agricultores. Si desea más información sobre estos programas, visite: www.indap.gob.cl/servicios-indap/plataforma-de-servicios/asesor%C3%ADas/!k/programa-de-asociatividad-econ%C3%B3mica--pae.

¹⁰ Téngase en cuenta que esta es nuestra recomendación en función de los datos analizados y presentados en este informe. No tenemos información sobre las opiniones oficiales del INDAP sobre el tema del cambio de las condiciones de aceptabilidad para el programa.

en el momento de la graduación de los agricultores del programa se aprecian ciertas inquietudes con respecto a la sostenibilidad de estos resultados en el tiempo. Tanto los productores como las empresas compradoras que participaron en este estudio señalaron que el éxito del programa depende muchísimo del apoyo gubernamental, tanto en términos monetarios como de asistencia técnica. Ya que las empresas y el INDAP seleccionan específicamente a los productores, en relación con los objetivos del programa, cabría preguntarse qué tan buenos serían estos mismos resultados si la participación estuviese abierta a todo pequeño productor.

No obstante, algunas de las modificaciones sugeridas en el presente documento, como mejorar la forma en que se imparten las capacitaciones y crear un proceso de aprendizaje que evolucione de manera progresiva con la alianza, podrían aumentar el éxito del programa. También ayudarían a desarrollar capacidades y habilidades a largo plazo entre sus participantes, generando así una alianza independiente del INDAP y más sólida entre los productores y los compradores. En este sentido, uno de los problemas más urgentes para el INDAP en general, y para el PAP específicamente, es diseñar una estrategia de graduación para los compradores y, principalmente, para los productores, brindándoles herramientas y capacidades que les permitan permanecer con éxito en el mercado al finalizar el programa.

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN OTROS LUGARES

En términos generales, el PAP tiene éxito a la hora de garantizar un ingreso estable y un acceso al mercado para los pequeños productores. Lo logra mediante la creación de alianzas con empresas más grandes orientadas a la exportación o con compradores que producen y exportan el mismo producto. Es un hecho importante a tener en cuenta, ya que el programa mejora el bienestar de los productores y genera condiciones favorables para que puedan permanecer en la agricultura.

Como ya se mencionó, uno de los aspectos más relevantes de las zonas rurales de Chile es la disminución de la cantidad de puestos de trabajo en la agricultura y la urbanización de estos territorios, de modo que el programa tiene el potencial de reducir la emigración de la mano de obra a nivel rural y sectorial, y de ofrecer alimentos frescos y saludables a la población dentro y fuera de las zonas rurales. Esto es algo especialmente importante en países en vías de desarrollo como Chile, donde la obesidad y el sobrepeso son uno de los problemas principales, en particular entre los niños de edad escolar.

Por otra parte, el objetivo del programa, que se enfoca en pequeños agricultores con menos de 12 hectáreas cuyos ingresos principales provengan de la explotación agrícola, según lo define el INDAP, permite un uso más eficiente de los recursos invertidos. De la misma manera, mientras que el INDAP impulsa la creación de las alianzas y busca participantes activamente, la responsabilidad de capacitar a los productores y de asistirlos con recursos adicionales que les permitan cumplir con los estándares requeridos recae sobre el comprador, lo que reduce significativamente los costos para el INDAP. Esto se cumple sobre todo con las empresas más grandes, a las que el INDAP ofrece una asistencia financiera menor. Si la alianza se prolonga más allá de los tres años del acuerdo inicial en el que participa el INDAP, existe la posibilidad de que siga funcionando sin asistencia gubernamental, de modo que el INDAP pueda incorporar a nuevos pequeños agricultores o empresas nuevas en la alianza o el programa en general.

En términos de resultados, si bien una parte importante de los productores aumenta sus capacidades como consecuencia de la participación en el programa, esto no parece crear una acumulación suficiente de capital humano entre los pequeños agricultores para que pudieran mantener la alianza independientemente del INDAP al término del acuerdo inicial. De modificarse la forma en que está estructurada la capacitación, permitiendo que se desarrolle en paralelo a la alianza, esto podría cambiar.

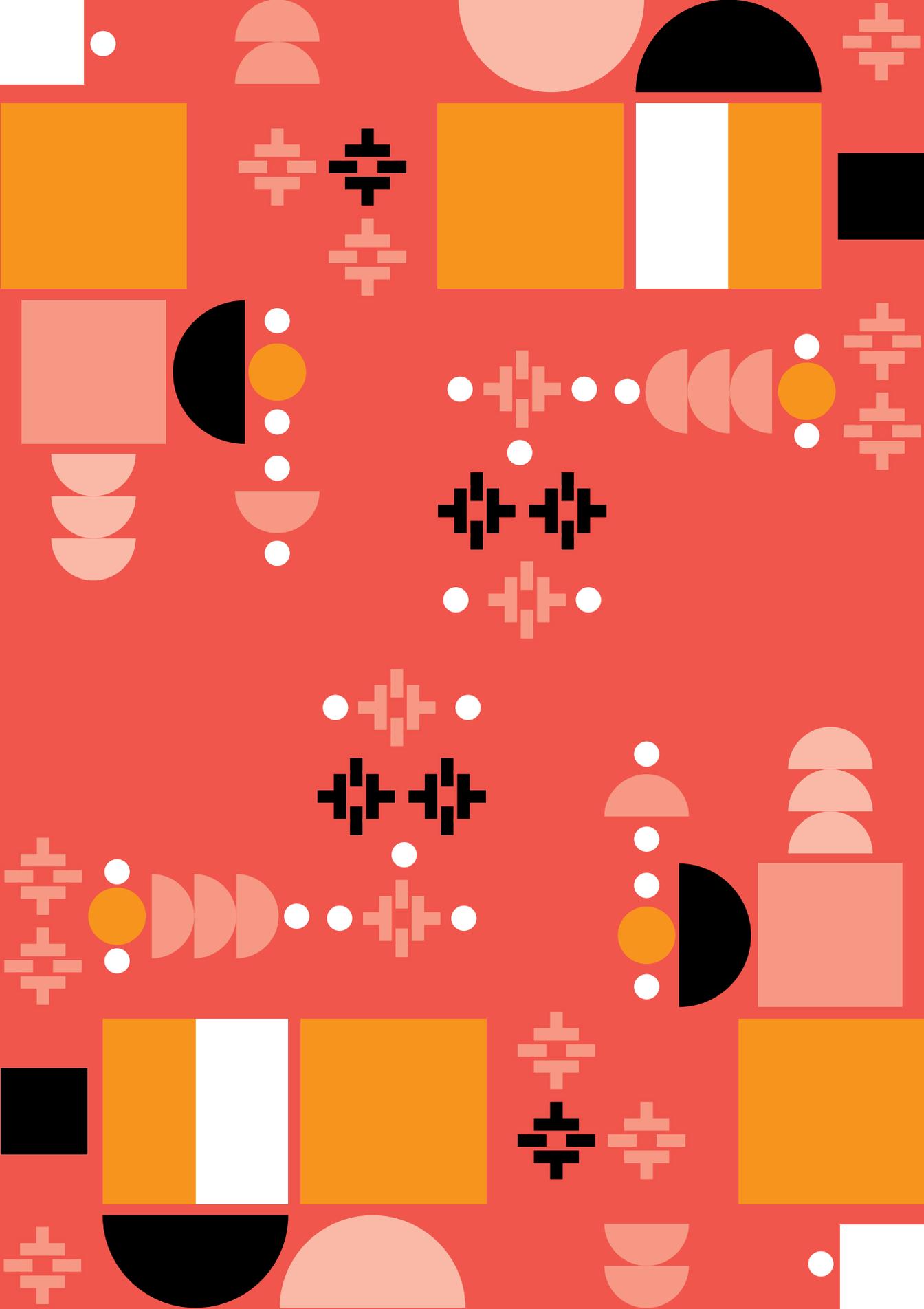
De hecho, una de nuestras conclusiones a partir de la evaluación de las capacidades desarrolladas es que, una vez que el producto alcanza la calidad requerida por compradores y mercados, los productores sienten el impulso de mejorar capacidades en aspectos que todavía no han desarrollado, como aumentar y diversificar su producción. En este sentido, consideramos que para aumentar el efecto del programa sobre el capital humano, el INDAP, el comprador y los productores podrían trabajar juntos de manera continuada sobre el desarrollo de capacidades específicas para la alianza, y definir metas comunes.

Desde un punto de vista metodológico, un primer paso en esta dirección es ampliar y actualizar la encuesta original de 2015 a los productores asistidos por el INDAP con el fin de incluir preguntas sobre las capacidades y el capital humano que se desarrollaron, y hacerlo de manera longitudinal para que sirva mejor a los fines de la evaluación del impacto. Esto permitiría supervisar y evaluar el funcionamiento y los resultados del programa de forma permanente, de modo que puedan tomarse medidas y ejecutarse acciones correctivas cuando sea necesario, aumentando así el impacto del programa.

De igual manera, como se mencionó anteriormente, el programa debería estar abierto a que lo soliciten “productores desconocidos” y nuevos, de modo que quienes actualmente no están en el programa puedan tener un incentivo para ser productores agrícolas. Los que se dedican actualmente a la agricultura y no fueron seleccionados por los profesionales del INDAP ni por los compradores podrían también formar parte del programa de capacitación, independientemente de su participación en una alianza. Tal como se concibe actualmente, el programa solo brinda beneficios a los que demuestren cierto potencial para lograr los resultados esperados, por lo que se hace difícil evaluar su impacto real.

Por último, el programa ha pasado de ser una iniciativa local a una nacional que cubre casi todas las áreas agrícolas y productivas del país, lo que supone una característica importante y una medida de su éxito. En el mismo sentido, y a pesar de no figurar como objetivo directo del programa, ha tenido un impacto en el empoderamiento de las mujeres, en especial en las zonas rurales; además, consecuentemente, ha ayudado a disminuir la pobreza y salvaguardar la cultura y las tradiciones locales, ya que se considera a las mujeres como un elemento clave para ello.





Referencias

- Abner Campos, J. y Foster, W.** 2013. "Medición de la pobreza. Consecuencias de compatibilizar ingresos de encuestas de hogares con cuentas nacionales". *Estudios Públicos* (130). (Disponible en: doi.org/10.38178/cep.vi130.277).
- Agostini, C.A., Brown, P.H. y Góngora, D.P.** 2008. Nota Técnica: "Distribución espacial de la pobreza en Chile". *Estudios de Economía*, 79-110. (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3050527>).
- Banco Mundial.** 2018. *The Human Capital Project*. Washington, DC, The World Bank. (Disponible en: elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-1328-3).
- Banco Mundial.** 2020. World Bank Open Data (en línea). Acceso: 18 de agosto de 2020. (Disponible en: data.worldbank.org).
- Baxter, P. y Jack, S.** 2008. "Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers". *The Qualitative Report*, 13(4): 544-559. (Disponible en: www.nova.edu/ssss/QR/QR13-4/baxter.pdf).
- Berdegú, J.A. y Rojas, F.** 2014. "La agricultura familiar en Chile". En: Schneider, S. (ed). *La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo*. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Berdegú, J.A., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F. y Soloaga, I.** 2015. "Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico". *World Development*, 73: 56-71. (Disponible en: doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013).
- Bingen, J., Serrano, A. y Howard, J.** 2003. "Linking farmers to markets: different approaches to human capital development". *Food Policy*, 28(4): 405-419. (Disponible en: doi.org/10.1016/j.foodpol.2003.08.007).
- Cazzuffi, C., Pereira-López, M. y Soloaga, I.** 2017. "Local poverty reduction in Chile and Mexico: The role of food manufacturing growth". *Food Policy*, 68: 160-185. (Disponible en: doi.org/10.1016/j.foodpol.2017.02.003).
- Davis, K., Gammelgaard, J., Preissing, J., Gilbert, R., and Ngwenya, N.** 2021. "Investing in Farmers: Agriculture Human Capital Investment Strategies". FAO, Rome.
- FAO.** 2020. Government Expenditure. En: FAOSTAT (en línea). Acceso: 18 de agosto de 2020. (Disponible en: www.fao.org/faostat/en/#data/IG).
- Foster, W., Anríquez, G., Melo, O., Yupanqui, D. y Ortega, J.** 2016. "Geographic disparities in rural land appreciation in a transforming economy: Chile, 1980 to 2007". *Land Use Policy*, 57: 655-668. (Disponible en: doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.025).
- Goldin, C.D.** 2016. Human Capital". En: Diebolt, C. y Hauptert, M (eds.). *Handbook of Cliometrics*, 55-86. Heidelberg, Alemania: Springer Verlag. (Disponible en: dash.harvard.edu/handle/1/34309590).
- Hsieh, H.-F. y Shannon, S.E.** 2005. "Three Approaches to Qualitative Content Analysis". *Qualitative Health Research*, 15(9): 1277-1288. (Disponible en: doi.org/10.1177/1049732305276687).
- IFPRI.** 2020. Data download (en línea). Acceso: 18 de agosto de 2020. (Disponible en: www.asti.cgiar.org/data).
- INDAP.** 2020. Informe Gestión 2019. Programa de Alianzas Productivas.
- JUNAEB.** 2019. Mapa Nutricional 2019. (Disponible en: www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2013/03/Mapa-Nutricional-2019-1.pdf).

- Lebdioui, A.** 2019. "Chile's Export Diversification since 1960: A Free Market Miracle or Mirage?" *Development and Change*, 50(6): 1624-1663.
(Disponible en: doi.org/10.1111/dech.12545).
- López, R.E. y Anríquez, G.** 2004. "Poverty and Agricultural Growth: Chile in the 1990s". En: *eJADE: electronic Journal of Agricultural and Development Economics* (en línea). Acceso: 30 de septiembre de 2020.
(Disponible en: ageconsearch.umn.edu/record/12013).
- Ministerio de Desarrollo Social.** 2018. Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2017.
(Disponible en: observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf).
- Ortega, J. y Valdés, A.** 2019. *Nivel y composición del apoyo del Estado a la agricultura en Chile: 1990–2017*. Chile: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA).
- Pérez, R., Valdés, A. y Foster, W.** 2020. *Empleo y distribución de los ingresos de los trabajadores agrícolas en Chile 1998–2017*. Chile: ODEPA.
- Rapley, T.** 2014. "Sampling Strategies in Qualitative Research". En: *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis*, capítulo 4. London: SAGE Publications Ltd.
- Valdés, A., Foster, W., Pérez, R. & Rivera, R.** 2008. "Evolución del ingreso agrícola real en América Latina, 1990–2005: evidencia en base a cuentas nacionales y encuestas de hogares". En: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (en línea). Acceso: 30 de septiembre de 2020.
(Disponible en: ageconsearch.umn.edu/record/168092).
- Yang, D.T. y An, M.Y.** 2002. "Human capital, entrepreneurship, and farm household earnings". *Journal of Development Economics*, 68(1): 65-88.
(Disponible en: [doi.org/10.1016/S0304-3878\(02\)00006-8](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(02)00006-8)).





Anexo 1

Ejemplo comparativo entre la encuesta inicial del INDAP de 2015 y la encuesta a los usuarios del PAP de 2020

Empleamos la Encuesta Inicial de Usuarios de 2015 del INDAP, una encuesta personal que consistía en una muestra aleatoria estratificada (por macrozona geográfica y tipo de productor¹¹) de 5 453 personas que participaron en al menos uno de los programas del INDAP, de las cuales 342 participaron en el PAP entre los años 2010 y 2015. Esta encuesta es representativa de los usuarios del INDAP a nivel nacional, con un error de muestreo del 1,3%. Nos permitió caracterizar a los participantes del PAP en términos de variables sociodemográficas como edad, nivel educativo y cantidad de integrantes de la familia. Asimismo, recopiló datos sobre la superficie de tierra explotada, el tipo de actividad agrícola, las cantidades producidas, el valor de venta, la experiencia de los agricultores, el ingreso total de las familias, y demás variables que ofrecieron un contexto importante .

Tabla A1
Comparación de la muestra 2015-2020

Variable	Categorías	Encuesta inicial de 2015 del INDAP (solo usuarios del PAP)	Encuesta de seguimiento de 2020
Sexo	Femenino	28,1%	52,7%
	Masculino	71,9%	47,2%
Nivel más alto de educación	Secundaria incompleta	75,2%	51,3%
	Secundaria completa	23,1%	22,3%
	Terciaria o superior	1,7%	26,3%
Edad	Edad media	58,1	45,1
Características de la producción	Producto más popular	Frutas (28,4%)	Bayas (45,6%)
		Cereales (17,7%)	Apicultura (30,4%)

FUENTE: Autores, a partir de la base de datos de la encuesta inicial del INDAP de 2015 y la base de datos de los usuarios del PAP de 2020

¹¹ Hay dos categorías de productores contempladas por el INDAP: usuarios multiactivos y comerciales. El INDAP define a los usuarios multiactivos como agricultores no permanentes de tiempo parcial y orientados al autoconsumo, cuyo objetivo es mejorar su producción; por su parte, los usuarios comerciales son los agricultores cuyo objetivo es ingresar al mercado agrícola, aunque de un modo precario que busca profesionalizarse.





Invertir en agricultores, o en capital humano agrícola, es esencial para encarar los desafíos de nuestros sistemas agroalimentarios. El Programa de Alianzas Productivas (PAP) de Chile promueve vínculos comerciales sostenibles entre los pequeños agricultores y las grandes empresas. Fundado en 2007 y atendiendo hoy a cerca de 3 600 pequeños agricultores en Chile, el PAP aspira a reforzar el rol de los agricultores como proveedores fijos de las empresas compradoras, desarrollando su capacidad de adaptación a los altos estándares de producción y seguridad que los mercados reclaman. Este estudio de caso presenta una descripción general del PAP, analiza qué funciona bien y por qué, y plantea recomendaciones para salvar los desafíos. Este es uno de los nueve estudios de caso dentro de un estudio global sobre inversiones en capital humano agrícola, que abarcan desde tendencias hasta iniciativas prometedoras. Lo han llevado a cabo el Centro de Inversiones de la FAO y el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, con el apoyo del Programa de Investigación sobre Políticas, Instituciones y Mercados del CGIAR y la Unidad de Investigación y Extensión de la FAO.

ISBN 978-92-5-134884-0



9 789251 348840

CB6534ES/1/09.21