



---

# Plan Nacional de Asociatividad “Más Unidos”: Avances 2019-2021

---

Gabriel Peralta Chávez



[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)

**Plan Nacional de Asociatividad “Más Unidos”: Avances 2019-2021**

Agosto 2021

**Autor:**

Gabriel Peralta Chávez

Departamento de Política Sectorial y Análisis de Mercado

Artículo producido y editado por la Oficina de

Estudios y Políticas Agrarias – Odepa. Ministerio de Agricultura

\*Con el apoyo e información de Fundación para la Innovación Agraria - FIA; Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP; Instituto de Investigaciones Agropecuarias – INIA; Comisión Nacional de Riego - CNR

Directora Nacional y Representante Legal: María José Irrázaval

**Informaciones:**

Teatinos #40, piso 7, Santiago Chile.

Casilla 13.320 – correo 21

Código postal 8340700

[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)

e-mail: [odepa@odepa.gob.cl](mailto:odepa@odepa.gob.cl)



---

## ÍNDICE

---

1. Introducción
2. Diagnóstico
3. Avances del Plan Nacional de Asociatividad Más Unidos
  - 3.1 Odepa
  - 3.2 FIA
  - 3.3 Indap
  - 3.4 Corfo
  - 3.5 Inia
  - 3.6 CNR
4. Desafíos
5. Conclusiones

## 1. Introducción

La asociatividad ha sido uno de los lineamientos de trabajo del Ministerio de Agricultura desde 2018 a la fecha. Esto ha permitido que sus servicios desarrollen diversas acciones para el fortalecimiento de la asociatividad en el sector silvoagropecuario, tales como el aumento presupuestario de instrumentos de fomento, desarrollo de estudios, capacitaciones, entre otros. A mediados de 2019 el ministerio lanzó el Plan Nacional de Asociatividad “Más Unidos” con el fin de articular las distintas iniciativas ministeriales y sentar las bases para el desarrollo de la asociatividad, mediante un trabajo coordinado, para los próximos años.

Este artículo analizará los fundamentos para el desarrollo de la asociatividad, los principales avances del Plan Nacional de Asociatividad Más Unidos, y los principales desafíos para el desarrollo de esta temática a futuro.

## 2. Diagnóstico

Chile cuenta con una compleja estructura en la agricultura, ya que en esta conviven la Agricultura Familiar Campesina (AFC) e indígena, la mediana agricultura y los grandes productores, lo cual genera que coexistan distintos tipos de unidades productivas en relación con el nivel de productividad, uso y acceso a tecnología, modernización, mano de obra calificada, entre otras características.

Según el último Censo Silvoagropecuario (2007), el 93% de los agricultores corresponden a pequeños productores. Lo anterior, conlleva a que presenten problemas en términos de volumen de producción, viéndose dificultados para generar economías de escala, lo cual provoca complicaciones para la comercialización de sus productos y un bajo poder de negociación dentro de la cadena, además de dificultades en la compra de insumos y en la capacidad de generar inversiones. Además, estos productores también se enfrentan a otros problemas, tanto intrínsecos como extrínsecos, como lo son elevados costos de transacción e intermediación, un bajo nivel de confianza interpersonal, un bajo nivel educacional, un alto nivel etario, así como también, el tener que interrelacionarse con cadenas productivas que presentan una fuerte intermediación y concentración en los poderes de compra.

Considerando lo anterior, la asociatividad podría apoyar en la resolución de varios de los problemas antes descritos, ya que con este modelo se alcanzan mejores volúmenes de venta de los productores, se favorece la integración en la cadena productiva, se crea un mayor poder de negociación, alcanzando menores costos en la compra de insumos, y en consecuencia la posibilidad de generar economías de escala. Además, permite desarrollar programas y proyectos en conjunto para mejorar el acceso a las tecnologías y a la innovación, junto con generar instancias de colaboración y apoyo mutuo para superar las dificultades.

Junto con lo anterior, la asociatividad también permite la generación de confianzas para desarrollar proyectos de representación territorial, regional y nacional. La representación de los actores rurales y del sector silvoagropecuario en general tiene especial importancia, toda vez que son las asociaciones y organizaciones quienes participan como los representantes ante las instituciones públicas del Estado, y las demás instituciones privadas, lo cual permite incidir en el desarrollo de las políticas para que aborden las brechas y necesidades reales de los productores, además de generar sus propios proyectos para apoyar el desarrollo general del sector.

Un ejemplo concreto del potencial de los modelos asociativos se puede encontrar en el movimiento cooperativo a nivel mundial. Una cooperativa corresponde a una empresa bajo control democrático por parte de los socios, que a su vez también son los dueños de esta, y que busca mejorar las condiciones de vida de sus integrantes. De esta manera, y aplicando un ejemplo del sector agropecuario, en Nueva Zelanda el 95% de la producción de leche proviene de cooperativas, mientras que en Estados Unidos (EE.UU.) alcanza un 80%, y en Noruega alcanza el 99%. Las cifras obtienen mayor relevancia al considerar, por ejemplo, a Nueva Zelanda, donde el 22% del PIB proviene de cooperativas, o en EE.UU. donde las cooperativas son aproximadamente 30 mil y aportan alrededor de 2 millones de puestos de trabajo. Esta misma importancia se ve en países de la Unión Europea como Francia, Italia, Países Bajos y Suiza, en donde el sector cooperativo es importante en la generación de empleo, atención de clientes y aporte al PIB nacional<sup>1</sup>.

Lo anterior, refleja una interesante oportunidad para apoyar el desarrollo de la asociatividad en Chile. Según cifras publicadas por la División de Asociatividad y Cooperativas, en Chile existen 390 cooperativas relacionadas con el sector (campesinas, agrícolas y agropecuarias), representando un 27,8% del total de cooperativas del país, y de las cuales solo 10 presentan una alta valorización económica, superando las 50.000 UF en valor de activos<sup>2</sup>. A su vez, cabe señalar que, de acuerdo con un estudio para el sector lácteo<sup>3</sup>, las cooperativas en Chile también generan valor a través de la representación de sus intereses frente de los demás actores públicos y privados.

Por otro lado, a nivel del Estado, existe una brecha importante en torno a la coordinación entre servicios respecto a la asociatividad. Son diversos los servicios que promueven y apoyan la asociatividad, tales como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), el Instituto de Investigación Agropecuaria (Inia), la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), la División de Asociatividad y Cooperativas (Daes), entre otros. Se evidencia que no existe un ente que coordine y defina los trabajos de apoyo desde cada ámbito de acción de las instituciones públicas, provocando a veces superposición de instrumentos ofrecidos, o incluso falta de conocimiento de las necesidades reales de los grupos objetivo.

Por último, el trabajo en asociatividad parece ser sumamente oportuno debido al contexto actual en que se encuentra el país y el mundo. En primer lugar, porque Chile se encuentra ejecutando una serie de acciones asociadas a la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el desarrollo sostenible a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030, donde el segundo objetivo, llamado “Hambre Cero”, tiene entre sus metas duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos, y asegurar la sustentabilidad de los sistemas de producción de alimento<sup>4</sup>, siendo la asociatividad un importante punto a trabajar para abarcar todas las dimensiones de sustentabilidad de un sistema (económica, social y medioambiental) y generar oportunidades de crecimiento productivo. En segundo lugar, según las estimaciones de la FAO, para el año 2050 habitarán el planeta más de 9 mil millones de personas, que demandarán un 70% más de

---

<sup>1</sup> Dave Grace & Associates. 2014. Global Census on Cooperatives.

<sup>2</sup> [https://asociatividad.economia.cl/wp-content/uploads/2021/05/03\\_2021\\_COOP.pdf](https://asociatividad.economia.cl/wp-content/uploads/2021/05/03_2021_COOP.pdf)

<sup>3</sup> Odepa. Diciembre 2020. Estudio para la caracterización de los modelos asociativos de los productores de leche bovina y productos lácteos en Chile.

<sup>4</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

alimentos, por lo que es necesario continuar avanzando en el desarrollo del sector agroalimentario aumentando su productividad, y donde la asociatividad puede contribuir permitiendo el crecimiento y fortalecimiento de los pequeños y medianos productores de alimentos. Finalmente, la asociatividad permite contribuir al desarrollo rural y regional, a través del fortalecimiento de los productores silvoagropecuarios mediante su asociación económica y social, generando espacios de progreso territorial y local.

### 3. Plan Nacional de Asociatividad Más Unidos

El Plan Nacional de Asociatividad “Más Unidos” fue presentado oficialmente por el Ministerio de Agricultura el 26 de agosto de 2019 con el objetivo de relevar y mejorar la calidad de vida de los productores por medio de los beneficios de la asociatividad. Para esto, el Plan Más Unidos considera aumentar la cobertura y mejorar los instrumentos asociativos que ofrece el ministerio, y sentar las bases para un trabajo coordinado a nivel público-privado que oriente el trabajo a corto y largo plazo para desarrollar con más fuerza y mayor impacto la asociatividad en el sector silvoagropecuario.

Los primeros pasos del plan incorporaron la identificación de los diversos instrumentos y programas existentes a la fecha de índole asociativa que ofrece el Ministerio de Agricultura y otras instituciones asociadas, junto con la creación de una instancia de trabajo entre el sector público y privado, la sociedad civil y la academia.

Cabe señalar, que el Plan Más Unidos reconoce cuatro grupos asociativos como base de trabajo:

- i) grupos de agronegocio (por ejemplo, cooperativas)
- ii) grupos de extensión y transferencia tecnológica (por ejemplo, grupos de transferencia tecnológica)
- iii) grupos de administración de recursos naturales (por ejemplo, organizaciones de usuarios de agua)
- iv) grupos de representación local, regional y nacional (por ejemplo, organizaciones campesinas).

Las instituciones consideradas claves y con injerencia por parte del Ministerio de Agricultura corresponden a Odepa, FIA, Indap, Inia, CNR y Corfo. A continuación, se presentarán los principales avances del Plan Más Unidos realizados a la fecha por estos servicios.

#### 3.1 Odepa

Durante 2020 la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) incorporó la política de asociatividad dentro del Departamento de Política Sectorial y Análisis de Mercado. Lo anterior, ha permitido que Odepa coordine el Consejo Asesor Ministerial de Asociatividad, dirija la creación de una Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030, administre la página web [www.masunidos.cl](http://www.masunidos.cl) y realice un seguimiento a los avances de los demás servicios.

##### 3.1.1 Consejo Asesor Ministerial de Asociatividad

El Consejo Asesor Ministerial de Asociatividad está compuesto por representantes del sector público y privado, la academia y la sociedad civil. Se destaca la participación de los principales gremios productivos a nivel nacional, representantes de las organizaciones campesinas que trabajan con Indap, instituciones financieras y los principales servicios del Estado tanto del Ministerio de Agricultura, como de otros ministerios.

En enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial el decreto que crea este consejo, estableciendo que su objetivo general será asesorar al Ministro de Agricultura en la formulación, elaboración e implementación de políticas para el desarrollo de la asociatividad de la actividad agrícola, pecuaria y silvícola en Chile. Para lo anterior, el consejo deberá: i) identificar y sugerir recomendaciones de políticas públicas, programas o planes para el desarrollo de la asociatividad en el sector silvoagropecuario; ii) identificar y sugerir mecanismos de colaboración efectiva entre los actores que forman parte del Consejo Asesor para la promoción y desarrollo de la asociatividad ; iii) identificar y sugerir oportunidades de mejora en los instrumentos públicos y privados de incentivo asociativo existentes y en proceso de elaboración; y iv) sugerir lineamientos para la proyección del trabajo desarrollado por el Consejo en el corto, mediano y largo plazo.

La primera sesión se llevó a cabo en diciembre de 2019, donde se acordó, junto con los miembros, desarrollar una estrategia para guiar el desarrollo de la asociatividad en el sector en el corto, mediano y largo plazo. Su segunda sesión se realizó en junio de 2020, donde se presentaron los pasos a seguir para el desarrollo de la estrategia mediante un proceso participativo de co-construcción, pese a las restricciones dadas por la pandemia. Durante mayo de 2021 sesionó por tercera vez el consejo para la presentación de los resultados de la construcción de la estrategia y validarla con los miembros participantes.

### **3.1.2 Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030**

La co-construcción de esta estrategia comenzó gracias a la colaboración entre Odepa y FIA, con el propósito de generar una visión conjunta entre el sector privado, académico, la sociedad civil y el sector público, con objetivos estratégicos que logren guiar el desarrollo de la asociatividad en los territorios para los próximos 10 años. La metodología consideró la realización de una encuesta y la ejecución de 10 talleres online con la participación de más de 60 actores de relevancia nacional y regional.

El lanzamiento y publicación de la estrategia se realizó en julio de 2021. Su estructura se compone de una visión, valores, objetivos estratégicos y líneas de acción. Su contenido se puede consultar en la página web de Odepa ([www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)) y en [www.masunidos.cl](http://www.masunidos.cl).

La estrategia permite definir el concepto de asociatividad con la que trabajará el Ministerio de Agricultura, entendiéndose como: “Mecanismos de cooperación entre personas naturales e instituciones vinculadas al sector silvoagropecuario en donde cada cual, manteniendo su independencia, decide participar en un esfuerzo conjunto, con objetivos claros y compartidos, que den mayor sustentabilidad a su actividad actual y futura”<sup>5</sup>. Lo anterior, permite trabajar con diversos grupos asociativos presentes en el sector silvoagropecuario, tanto los que generan valor económico como los que no.

La implementación de la estrategia se realizará a través de planes bienales, siendo de responsabilidad del Consejo Asesor Ministerial de Asociatividad la generación e implementación del primer plan de trabajo 2022-2023 que, en relación con los primeros tres objetivos estratégicos, logre promover una

---

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura. 2021. Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030. <https://www.odepa.gob.cl/seccion-destacados/estrategia-para-la-asociatividad-del-sector-silvoagropecuario-al-2030>.

mayor cultura asociativa, mejorar las políticas de fomento y desarrollar más capacidades en los productores y profesionales ligados al sector.

### 3.1.3 Página web

La página web [www.masunidos.cl](http://www.masunidos.cl) se creó como una herramienta informativa que permita tener un fácil acceso a la información sobre instrumentos de incentivo financiero, información técnica, proceso asociativo, experiencias exitosas, entre otros temas.

A la fecha, Odepa actualizó los principales instrumentos de fomento asociativo disponibles a nivel ministerial. Pese a lo anterior, aún existe un gran margen de mejora en la incorporación de contenidos relacionados con todos los grupos asociativos e información técnica. Su desarrollo y optimización se realizará durante el segundo semestre de 2021.

## 3.2 FIA

El trabajo de FIA se realiza en torno al apoyo a empresas cooperativas, destacándose el desarrollo del estudio con la consultora Rabo Partnerships, para la determinación de un cooperativismo moderno agrícola en Chile y el rediseño de su programa de innovación para empresas cooperativas, poniendo en el centro a los usuarios.

### 3.2.1 Estudio cooperativismo moderno Rabo Partnerships

El estudio denominado “Cooperativas modernas de productores en Chile: Un programa a nivel nacional para desarrollar cooperativas modernas de productores en Chile” se inició en 2019 y finalizó en diciembre de 2020, encontrándose disponible en la página web de FIA<sup>6</sup>. El informe presenta un diagnóstico del entorno habilitante para el desarrollo de cooperativas en el sector silvoagropecuario nacional, un diagnóstico más acabado de cuatro cadenas de valor (vino, leche, miel y carne), un análisis de la legislación chilena actual y una propuesta de currículum para educación y capacitación.

Sus principales recomendaciones consideran la difusión y capacitación en base al currículum entregado; la generación de un centro de excelencia que mapee oportunidades de mercado, que identifique cooperativas con potencial de crecimiento, que difunda contenidos y que realice estudios sobre el potencial rol de las cooperativas modernas en los sistemas alimentarios; el análisis y optimización de los mecanismos de capitalización y financiamiento de las cooperativas; y la generación de un “Diamante Chileno”, es decir, una mesa de trabajo con los principales actores para la generación de una hoja de ruta para el futuro que permita la colaboración y alinear las agendas<sup>7</sup>.

Durante su ejecución se realizó una gira virtual compuesta de 4 sesiones online, un taller de finanzas con instituciones bancarias para analizar los instrumentos disponibles, un taller de presentación del currículum a universidades e institutos profesionales, y un seminario final abierto al público donde se presentaron los resultados.

### 3.2.2 Viaje de usuario asociativo: Metodología de innovación para el rediseño de servicios

---

<sup>6</sup> [www.opia.cl/601/w3-article-115374.html](http://www.opia.cl/601/w3-article-115374.html)

<sup>7</sup> [http://bibliotecadigital.fia.cl/bitstream/handle/20.500.11944/147704/Conclusiones%20finales\\_Recomendaciones.pdf?sequence=38&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fia.cl/bitstream/handle/20.500.11944/147704/Conclusiones%20finales_Recomendaciones.pdf?sequence=38&isAllowed=y)

El “viaje del usuario” se define como “una técnica que analiza gráficamente el recorrido y experiencia que tiene un tipo de usuario en torno a un servicio”<sup>8</sup>. En el caso de las cooperativas, se describen tres etapas durante el recorrido: individual, pre-asociativo y asociativo.

En relación con lo anterior, la base del trabajo de FIA parte con la premisa de que las necesidades de los usuarios, y por ende la necesidad de servicios de apoyo, son distintos dependiendo de la etapa en la que se encuentren. Por esta razón, la fundación rediseñó un programa público que sea coherente con las necesidades de las cooperativas. Para esto, se basaron en la metodología “Ciclo de Aprendizaje”, apoyada a través de una consultoría con Rabo Partnerships, además de realizar giras y talleres en conjunto con la agencia internacional especialista en desarrollo de cooperativas Agriterra, para contribuir a la construcción y validación desde la perspectiva de los usuarios.

Las principales acciones contenidas en el programa incluyen la identificación y diagnóstico de las cooperativas agrícolas y campesinas presentes en el territorio nacional; la generación de un curso e-learning sobre cooperativismo, formación de una cooperativa y sus primeros pasos; la realización de un curso de capacitación en contabilidad para cooperativas; un plan de difusión sobre cooperativismo asociada a la página Chile Agrícola; el diseño de un diplomado piloto sobre cooperativismo y agronegocio; y la elaboración de planes de negocios para cooperativas.

Actualmente, las distintas iniciativas tienen diferentes grados de avance. Se destaca que la identificación y diagnóstico de las cooperativas finalizó en marzo de 2021 y a inicios del segundo semestre se dispondrá de sus resultados. El levantamiento de información se realizó gracias a una herramienta diagnóstica elaborada por Agriterra, la cual fue implementada por distintas universidades a lo largo del territorio nacional.

Asimismo, el curso e-learning de cooperativas, denominado “Convirtiéndome en Cooperativa: Creación de una cooperativa y sus primeros pasos”, se encuentra en ejecución por parte de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Su objetivo es entregar conocimientos a personas naturales que deseen formar una cooperativa y profesionales que desean aprender sobre la temática para apoyar futuros proyectos asociativos. Esta iniciativa finaliza con la incorporación de los contenidos en la plataforma Chile Agrícola, donde cualquier interesado pueda acceder a la información y realizar el curso.

El diplomado en cooperativas, a diferencia de las otras iniciativas planificadas para 2021, finalizará el año 2022. Su diseño está pensado para directivos y socios de cooperativas y tendrá como base el currículum formativo entregado por Rabo Partnerships.

### 3.3 Indap

El Indap es uno de los principales servicios del Ministerio de Agricultura en cuanto a la cantidad de instrumentos de fomento asociativo. Su foco de acción principal se basa en el apoyo a grupos pre-asociativos y Empresas Asociativas Campesinas (EACs), que consisten en empresas formadas por la asociación de productores Indap. Las principales formas jurídicas de las EACs corresponden a cooperativas, sociedades anónimas, sociedades por acciones y sociedades de responsabilidad limitada.

---

<sup>8</sup> Definición del Departamento de Diseño de Servicios de la Escuela de Diseño de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2017).

Por otro lado, Indap también posee un instrumento fundamental para el desarrollo de las organizaciones campesinas, fortaleciendo el trabajo en la asociatividad para la representación.

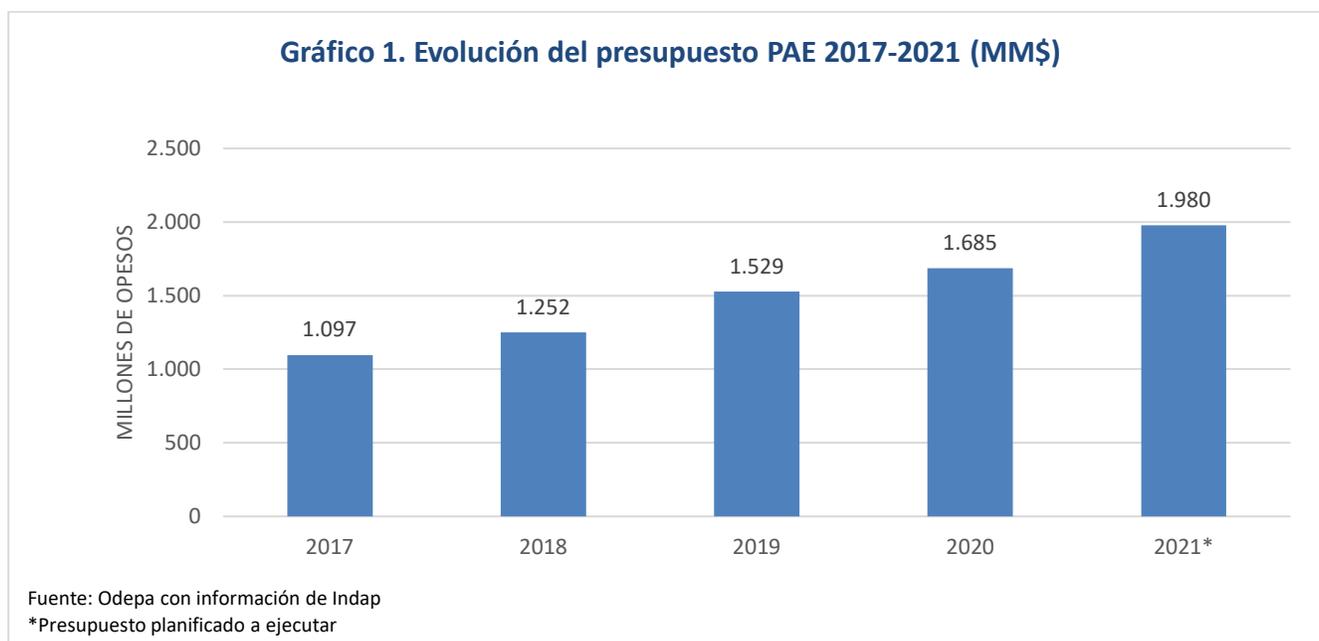
Los principales programas de fomento asociativo que posee Indap corresponden al Programa de Asociatividad Económica (PAE), Programa de Desarrollo de Inversiones asociativo (PDI), Programa de Alianzas Productivas (PAP), Compras Públicas, Programa Gestor Comercial, Programa de Riego Asociativo (PRA) y el Programa Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO).

Los avances de este servicio se analizan en función del aumento y ejecución presupuestaria de los instrumentos para los últimos cinco años. Sin embargo, hay que considerar que durante el año 2020 y 2021 producto de la pandemia por COVID-19, se han generado recortes y reajustes presupuestarios para destinarlos a la salud y necesidades económicas de los chilenos.

### 3.3.1 Programa de Asociatividad Económica (PAE)

Instrumento de incentivo económico no reembolsable, cuyo objetivo es el desarrollo y fortalecimiento de los negocios asociativos de Empresas Asociativas Campesinas y grupos pre-asociativos. Específicamente, los ámbitos de apoyo corresponden al desarrollo del negocio (gestión empresarial y asesoría técnica) y el desarrollo organizacional (fortalecimiento organizacional, desarrollo capital humano y social, y apoyo legal y tributario). El apoyo se realiza a través de un consultor externo o a través de la asignación directa a la empresa campesina.

La evolución del presupuesto se puede observar en el gráfico 1. Pese a la pandemia, este instrumento ha logrado un fortalecimiento importante, alcanzando CH\$1.980 millones para 2021 y evidenciado un aumento de 80,5% en relación con el 2017.

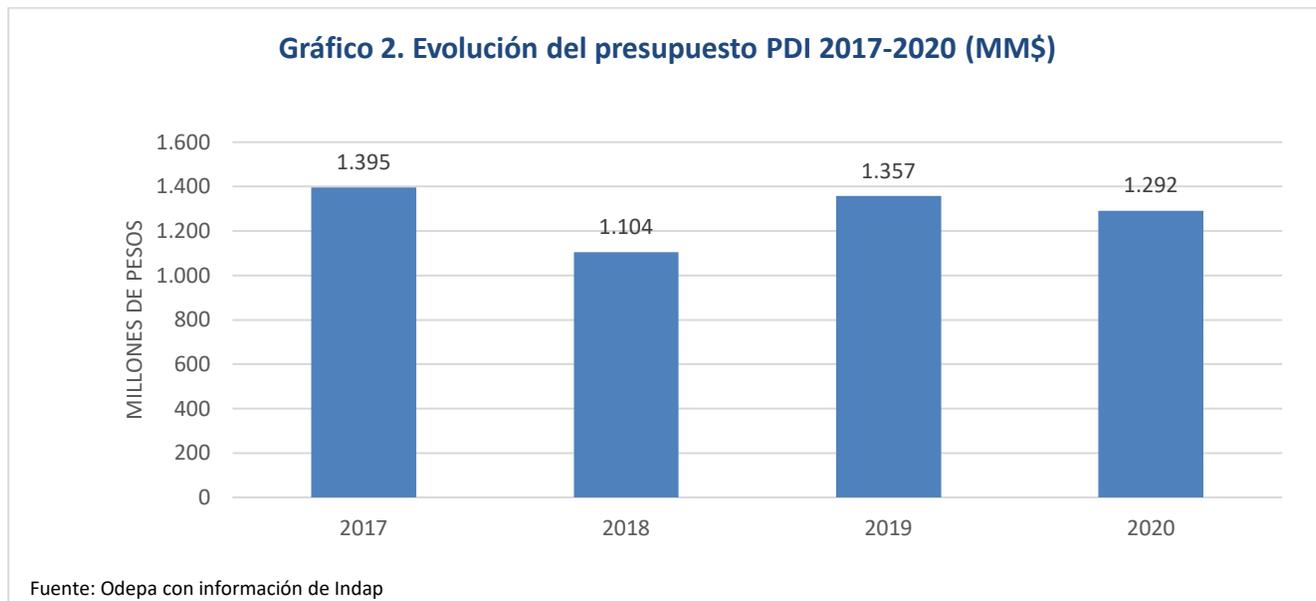


### 3.3.2 Programa Desarrollo de Inversiones Asociativo (PDI)

El PDI tiene como objetivo dotar a los usuarios de INDAP de activos productivos que les permitan incorporar tecnología en sus procesos productivos, mediante el cofinanciamiento de inversiones en ámbitos silvoagropecuario y/o actividades conexas (procesados, turismo rural, artesanías y servicios), contribuyendo a la incubación, ampliación y diversificación de los beneficiarios. Las inversiones pueden

efectuarse en equipamiento, infraestructura, animales y eventualmente insumos. El incentivo máximo al que pueden postular de forma asociativa es de CH\$50 millones y son no reembolsables.

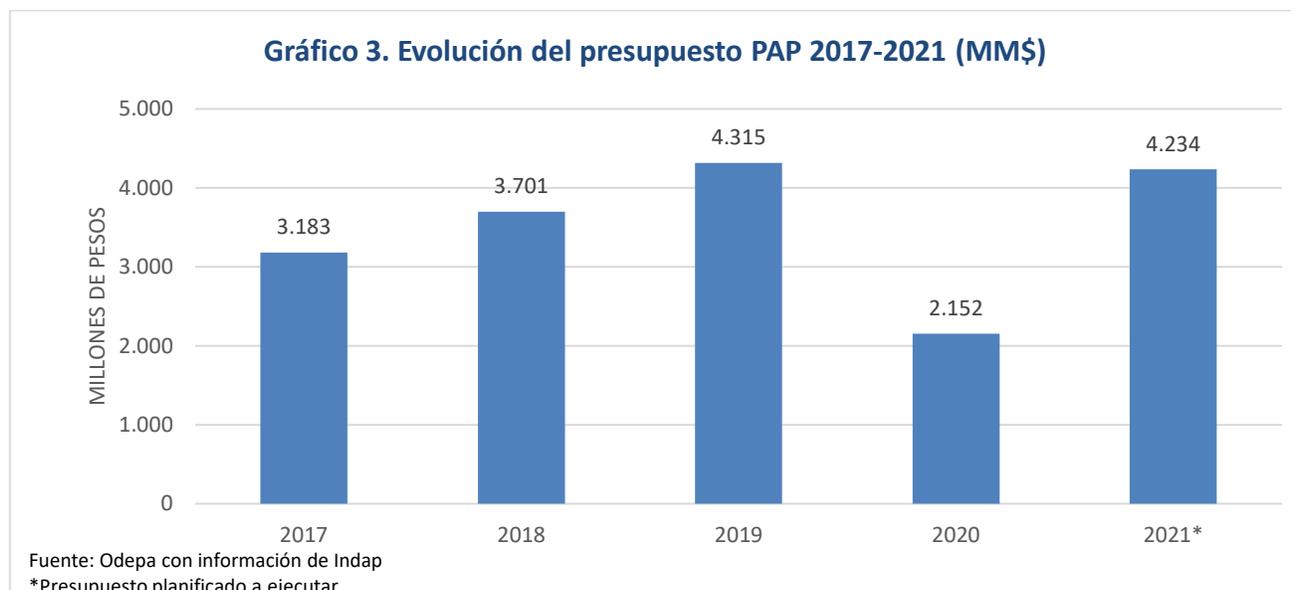
El gráfico 2 muestra la evolución presupuestaria de este instrumento.



### 3.3.3 Programa de Alianzas Productivas (PAP)

Programa cuyo objetivo es generar condiciones para que personas pertenecientes a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) accedan a mejores alternativas comerciales y nuevos mercados con mayor valor agregado, contribuyendo a la generación de relaciones comerciales sostenibles y transparentes con la industria. Dentro de los principales beneficios para los productores se encuentra la realización de asesorías técnicas del poder comprador hacia los usuarios, con el fin de desarrollar capacidades productivas y de gestión, financiamiento para inversiones, además de generar una articulación con el mercado a través de una venta directa de productos agrícolas con condiciones comerciales preferentes para pequeños agricultores.

Para el año 2021 se dispone de un presupuesto de CH\$4.234 millones, un 33% superior al presupuesto 2017. El año 2020 el programa sufrió una rebaja presupuestaria considerable por pandemia, alcanzando solo CH\$2.152 millones (gráfico 3).

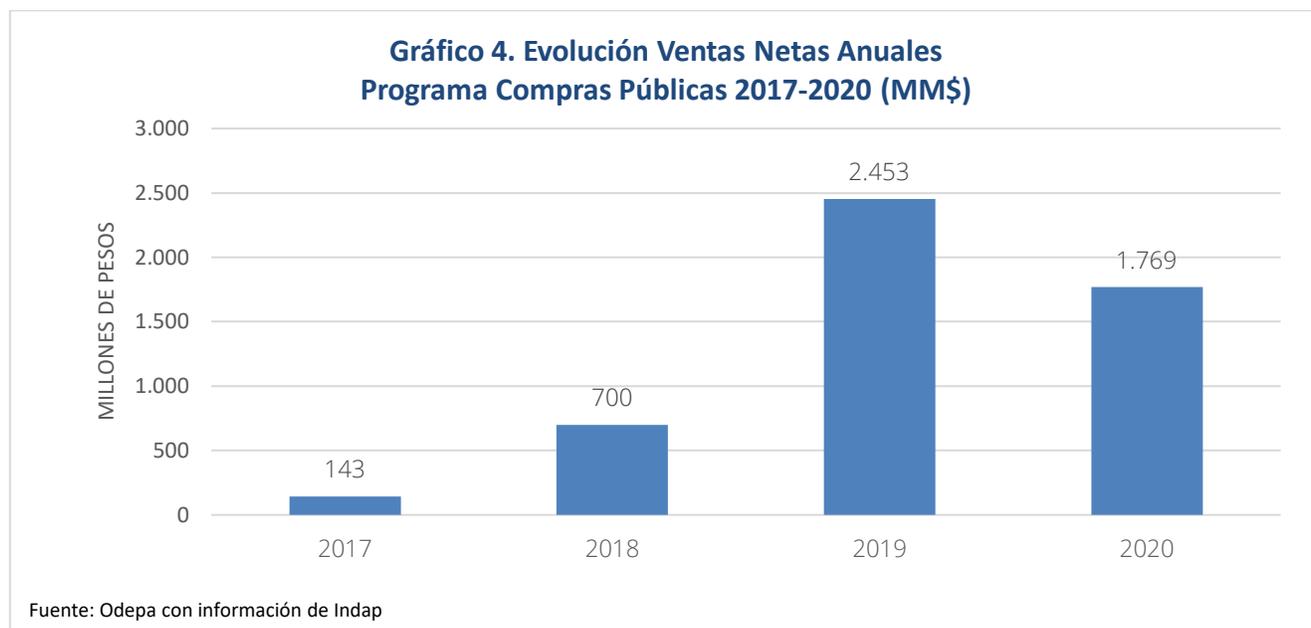


### 3.3.4 Programa de Compras Públicas

Este programa no posee un presupuesto propio, sin embargo, permite la articulación con otros programas, tales como: Programa de Asociatividad Económica (PAE) y Gestor Comercial, Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) y Asesorías Especializadas, con el objeto de que los productores vendan alimentos a través de un vínculo directo de compra con el mercado de Junaeb, generando encadenamiento con las empresas concesionarias del Programa de Alimentación Escolar. Esto es posible debido a que Junaeb exige una cuota mínima de compra a productores locales a estas empresas, correspondiente a un porcentaje que fluctúa entre 2% y 5,25% (dependiendo de la región y la zona) del monto anual neto facturado por el servicio de alimentación. Esta articulación con los distintos programas permite potenciar este canal de comercialización para la AFC, donde aquellas empresas asociativas, en su mayoría, son priorizadas y cuentan con apoyo en temas organizacionales y de negocio.

Los esfuerzos de Indap permitieron que durante el año 2018 el programa generara un total de CH\$700 millones en ventas netas para los agricultores participantes del programa, mientras que durante el 2019 se generaron un total de CH\$2.453 millones, lo cual representa un aumento de 250%. Para inicios de 2020, se esperaba una venta neta total de CH\$3.600 millones, pero por los efectos de la crisis sanitaria que está viviendo el país, finalmente se alcanzó CH\$1.769 millones en ventas (gráfico 4). Si bien los aumentos han sido considerables, cabe resaltar que en la actualidad se estima que el mercado tiene un tamaño de CH\$27.000 millones, por lo que existe un amplio espacio para mejorar y continuar con el trabajo.

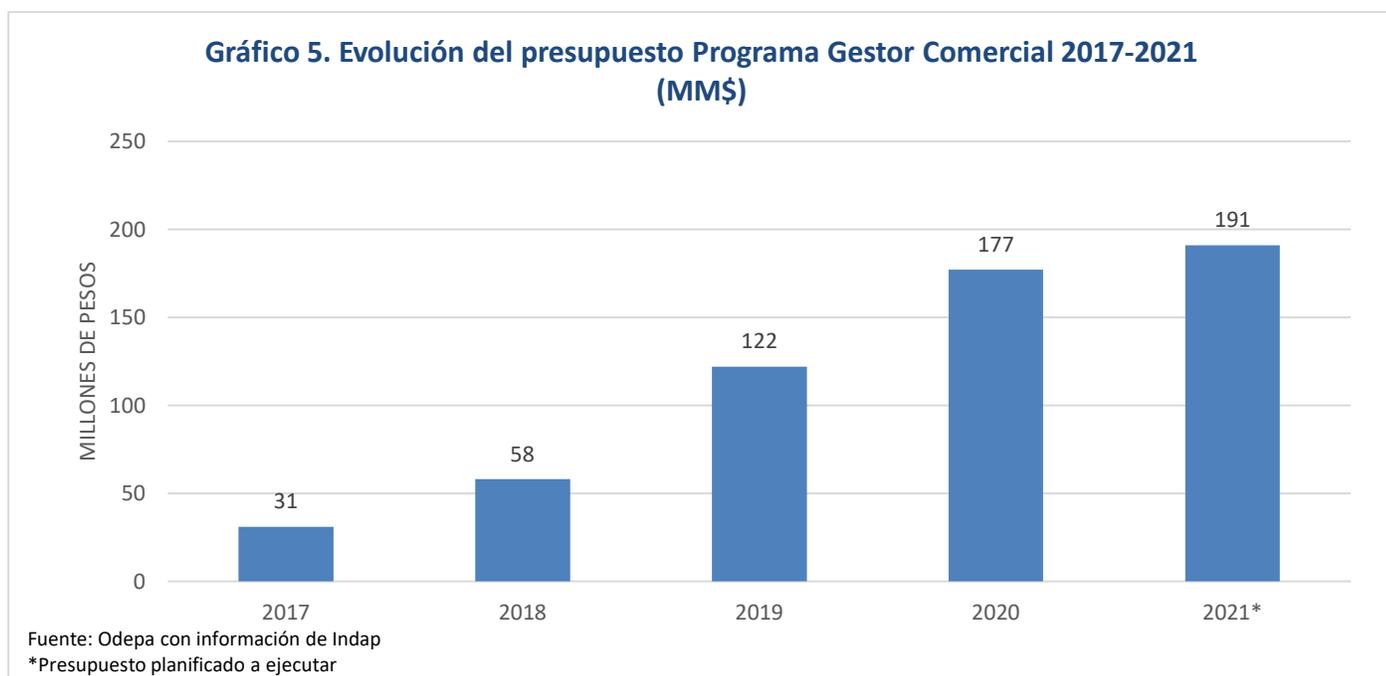
La razón de la disminución de las ventas durante la pandemia radica en que Junaeb levantó la exigencia de comprar a los productores locales mientras el país siga en estado de emergencia sanitaria, con el fin de dar mayor flexibilidad a las concesionarias. Asimismo, la modalidad de prestación del servicio se modificó a canastas compuestas en su mayoría por abarrotes, con una baja proporción de productos frescos.



### 3.3.5 Programa de Gestor Comercial

Este programa de incentivo financiero no reembolsable permite que una empresa asociativa cuente con la asesoría de un gestor comercial con el fin de consolidar comercialmente el negocio de los pequeños productores, mejorando el proceso de venta de sus productos. Específicamente, se cuenta con tres líneas de trabajo financiadas, consistentes en la tipificación y cuantificación de la oferta, promoción y/o negociación, y operación de plataforma comercial.

Si bien su magnitud es inferior a otros programas aquí descritos, cabe resaltar su constante aumento presupuestario a lo largo de los años, alcanzando CH\$191 millones para 2021 (gráfico 5).

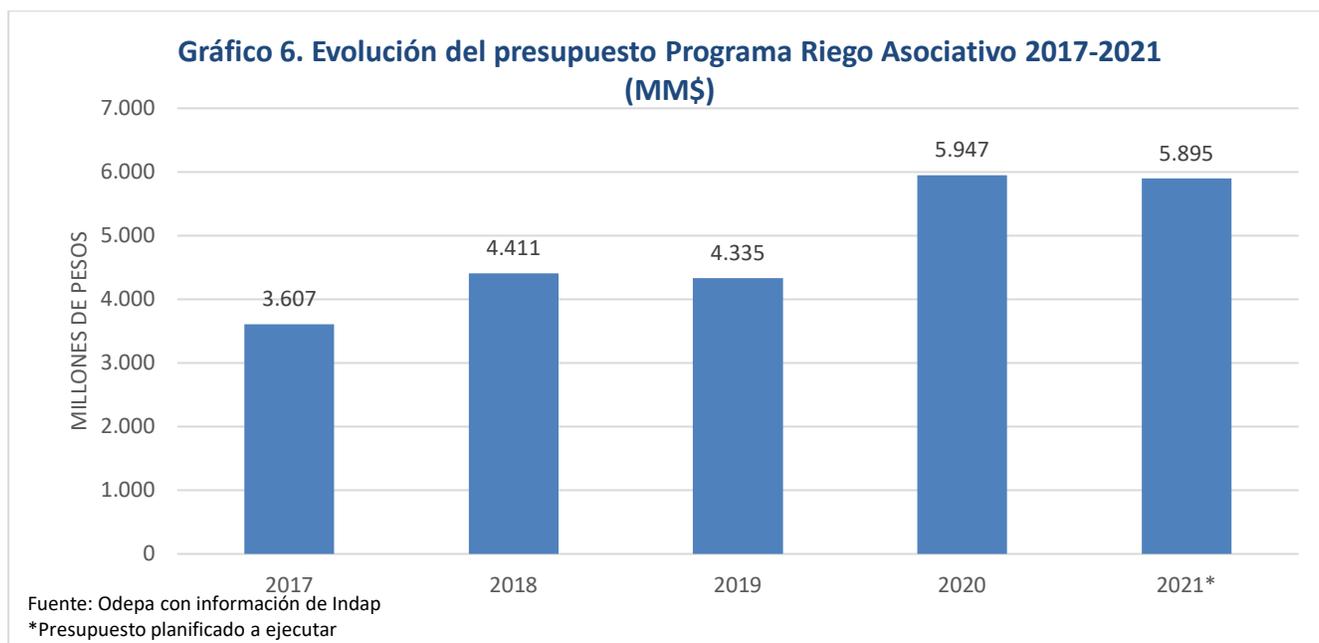


### 3.3.6 Programa Riego Asociativo (PRA)

El PRA tiene como objetivo mejorar el acceso, disponibilidad y gestión del recurso hídrico en los predios de pequeños productores agrícolas, a través de la ejecución de proyectos de inversión en obras de riego o drenaje asociativas extraprediales o mixtas. El incentivo máximo anual que entrega este instrumento es de CH\$60 millones para contribuir al desarrollo productivo de los pequeños productores y aumentando la superficie de riego o drenaje.

En el gráfico 6 se observa la evolución del presupuesto del PRA desde el año 2017 a 2021. El año 2020 visualiza un valor de CH\$5.947 millones, representando un aumento de 65% respecto de 2017, y para el año 2021 se planifica ejecutar CH\$5.895 millones (63,4% más que 2017).

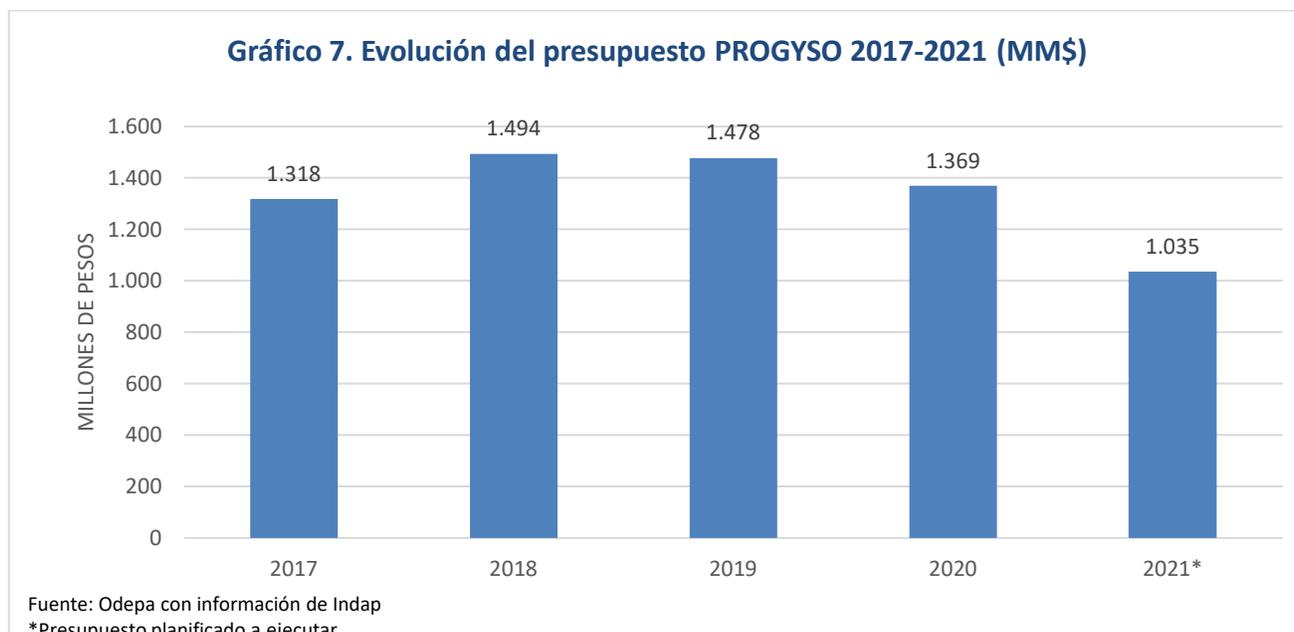
La justificación del fortalecimiento presupuestario de este instrumento no radica únicamente en la asociatividad, sino en la relevancia que ha tenido la disponibilidad de agua para la producción, especialmente importante en las regiones donde se ha decretado emergencia agrícola por escasez hídrica durante los últimos años.



### 3.3.7 Programa Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO)

Tiene como objetivo apoyar el desarrollo de habilidades y generación de capacidades de las organizaciones campesinas, nacionales y regionales para optimizar sus canales de comunicación, ampliar su grado de representación, mejorar su interlocución con el sector público y privado a nivel nacional e internacional, promover acciones de extensión, y facilitar el vínculo de sus asociados con las políticas, programas e instrumentos de INDAP.

El gráfico 7 da cuenta de la evolución presupuestaria del PROGYSO.



### 3.4 Corfo

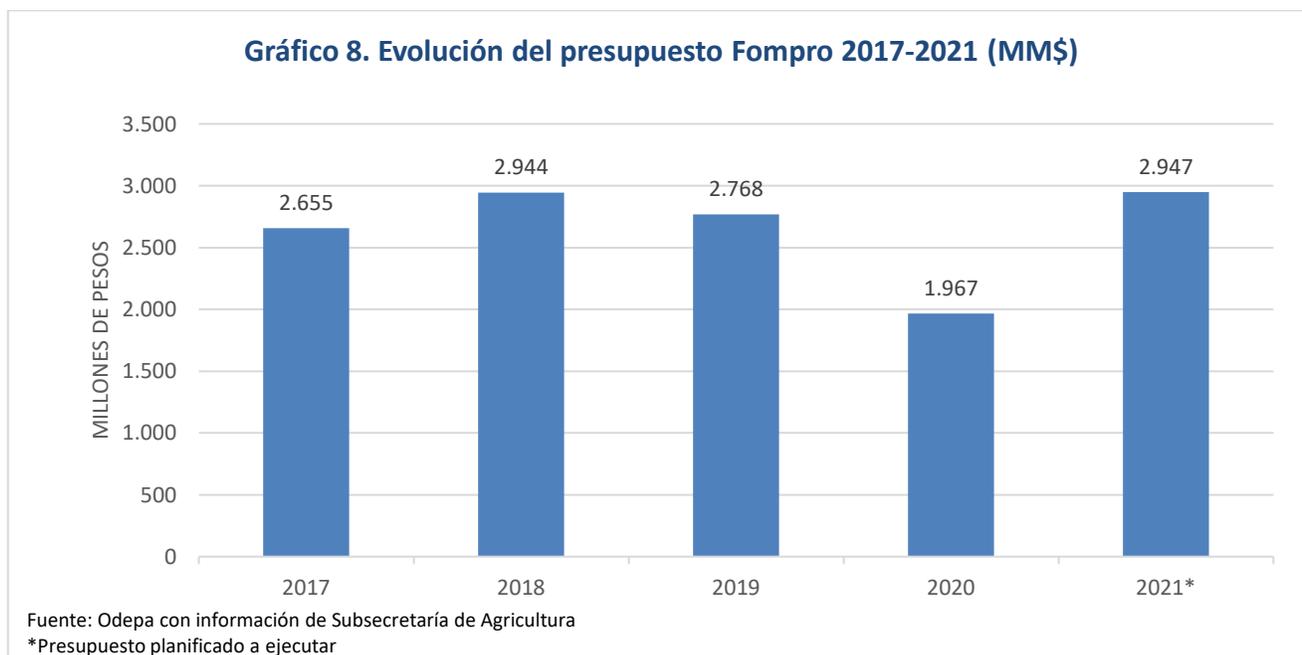
Anualmente el Ministerio de Agricultura, a través de la Subsecretaría de Agricultura, realiza una transferencia presupuestaria dentro del Convenio de Fomento Productivo (Fompro) con la Corfo para la ejecución de instrumentos de competitividad empresarial de interés para este ministerio, con el fin de contribuir al desarrollo del sector.

Las líneas de financiamiento de índole asociativa consideradas en Fompro corresponden a los instrumentos Red Asociativa, Red Mercados, Red Proveedores, Red Tecnológica GTT+ y el nuevo instrumento Red Asociativa Agro+.

Los avances ministeriales corresponden a la ejecución presupuestaria para el desarrollo de proyectos asociativos para los últimos cinco años, siendo de importancia considerar los efectos de la emergencia sanitaria, especialmente relevante para 2020.

Pese a lo anterior, el presupuesto total disponible para 2021 corresponde a CH\$2.947 millones, lo cual refleja un aumento del 11% en relación con el presupuesto de 2017 (gráfico 8). Sin embargo, si se ven efectos en el presupuesto de 2020, que disminuyó a CH\$1.967 millones, equivalente a 26% menos que 2017.

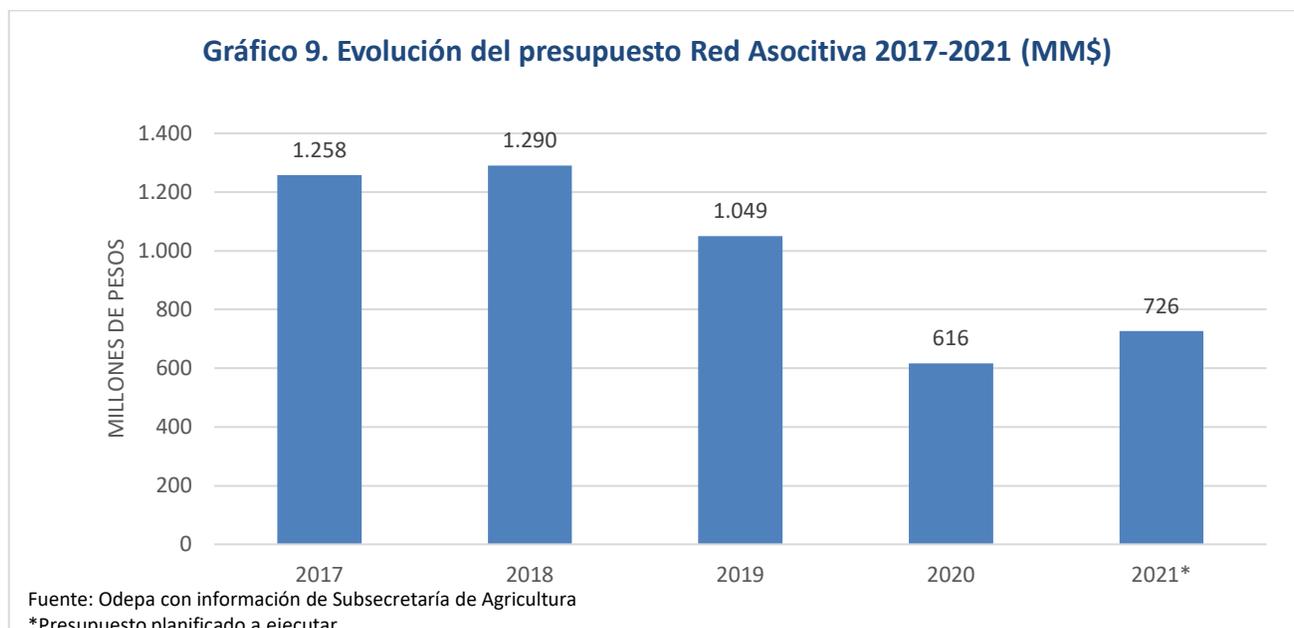
Cabe señalar, que los instrumentos descritos y su presupuesto no corresponden a la totalidad del financiamiento de los proyectos por convenio Fompro, ya que este también financia la línea de apoyo del Programa Territorial Integrado (PTI), no incluido en este artículo.



### 3.4.1 Red Asociativa

Programa de alcance nacional que se caracteriza por promover en las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) el valor del trabajo colaborativo y la asociatividad como una herramienta para el mejoramiento de su oferta de valor y acceso a mercados, a través de una asesoría experta que permita abordar oportunidades de mercado y de mejoramiento tecnológico, desarrollando estrategias de negocios colaborativos, según las características productivas de un grupo de empresas. Los beneficiarios deben postular en un grupo de 3 o más empresas y pueden optar al cofinanciamiento de una etapa diagnóstica y otra de implementación.

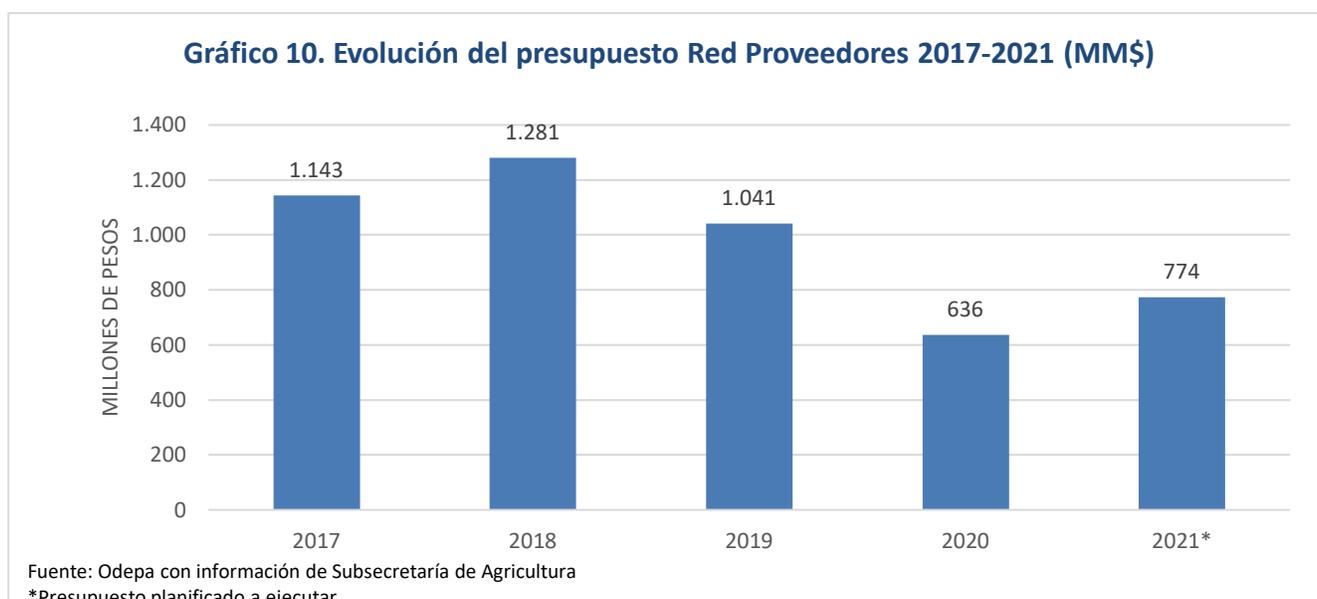
El presupuesto para 2021 corresponde a CH\$726 millones, 42,3% inferior al presupuesto 2017 (gráfico 9). Esta disminución se explica por las siguientes razones: por un lado, el año 2019 el Ministerio de Agricultura realizó una modificación a la línea Red Tecnológica GTT+, la cual se vio acompañada de un aumento presupuestario importante; asimismo, durante 2020 el Fompro se vio particularmente afectado por los reajustes presupuestarios por la pandemia y, además, durante este mismo año, se estrenó de manera piloto el instrumento Red Asociativa Agro+, transfiriéndose presupuesto a esta línea. Mismas razones aplican para el presupuesto 2021.



### 3.4.2 Red Proveedores

Programa de alcance nacional que permite fortalecer la relación proveedor – poder de compra, buscando promover el trabajo colaborativo para mejorar la oferta de valor de las empresas y acceder a nuevos mercados. Su objetivo es desarrollar e implementar un plan de actividades que reduzca brechas de empresas proveedoras y de la cadena productiva.

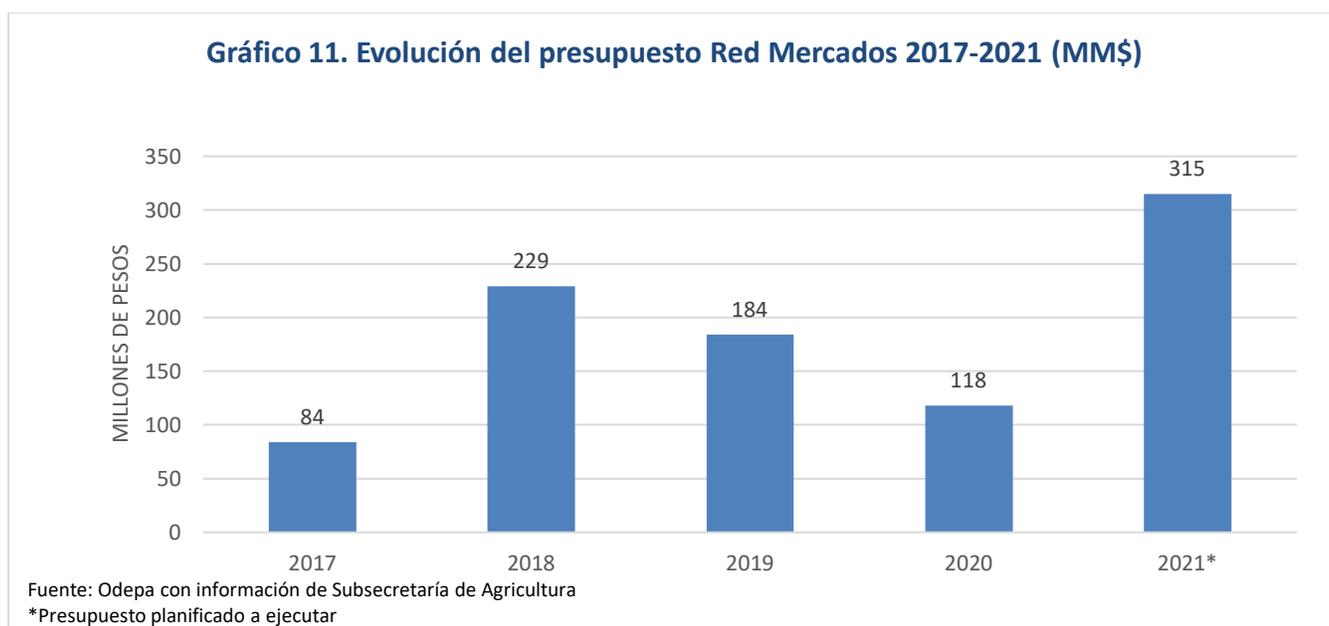
El gráfico 10 muestra la evolución presupuestaria de la línea Red Proveedores del año 2017 a 2021. El presupuesto para 2021 corresponde a Ch\$774 millones, equivalente a un 32,3% menos comparado con el presupuesto 2017. Las razones de su disminución son las mismas explicadas para la línea Red Asociativa.



### 3.4.3 Red Mercados

Programa de alcance nacional que tiene como objetivo mejorar la competitividad de los servicios o productos, junto a otras empresas, para exportar. El financiamiento permite contar con asesoría experta para mejorar procesos de gestión y productivos, entregando conocimientos para adaptar la oferta e implementar procesos de comercialización hacia y en los mercados de destino.

Esta línea incorporó un fortalecimiento presupuestario importante para el año 2018, justificado por la importancia de preparar a los productores silvoagropecuarios para la exportación (gráfico 11). Lo anterior, permitió que para el año 2019 y 2020, a diferencia de las líneas anteriores, su presupuesto fuera mayor al presupuesto 2017. Más aún, para el 2021 se dispone de un total de CH\$315 millones, equivalente a 275% superior al de 2017.

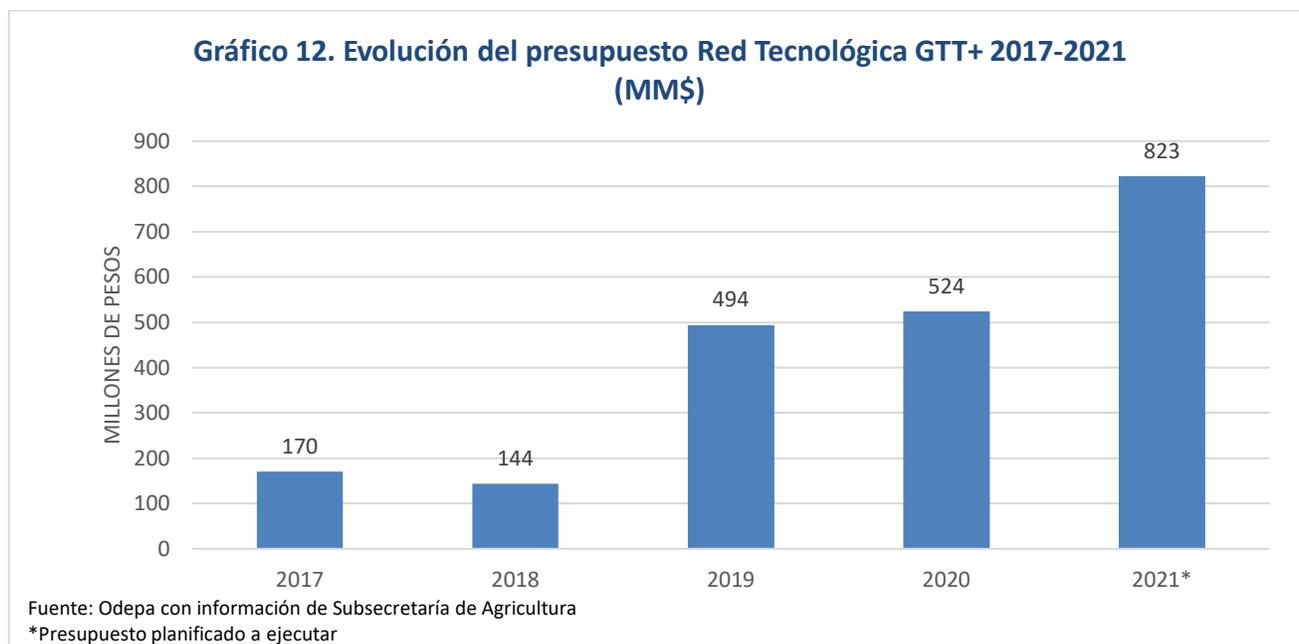


### 3.4.4 Red Tecnológica GTT+

Programa de alcance nacional que permite que productores se apoyen entre grupos de 10 a 15 productores y/o empresas, a través del intercambio entre pares y asistencias técnicas, con el objeto de cerrar brechas tecnológicas y de gestión, incorporando herramientas y mejores prácticas productivas, fomentando la construcción de alianzas entre ellos para ampliar el capital relacional, mejorar su productividad y posición competitiva.

Durante el año 2019 aumentó su financiamiento a CH\$494 millones (un 208% mayor que en 2017), siendo el más alto en la historia hasta ese momento (gráfico 12). Además, durante el mismo año, se realizaron otras modificaciones en los montos y plazos para las etapas diagnósticas y de implementación, con el fin de hacer el programa más atractivo para los productores.

Para el año 2021 se dispone de CH\$823 millones, 384,1% más que 2017, continuando con el relevante fortalecimiento presupuestario de este instrumento.

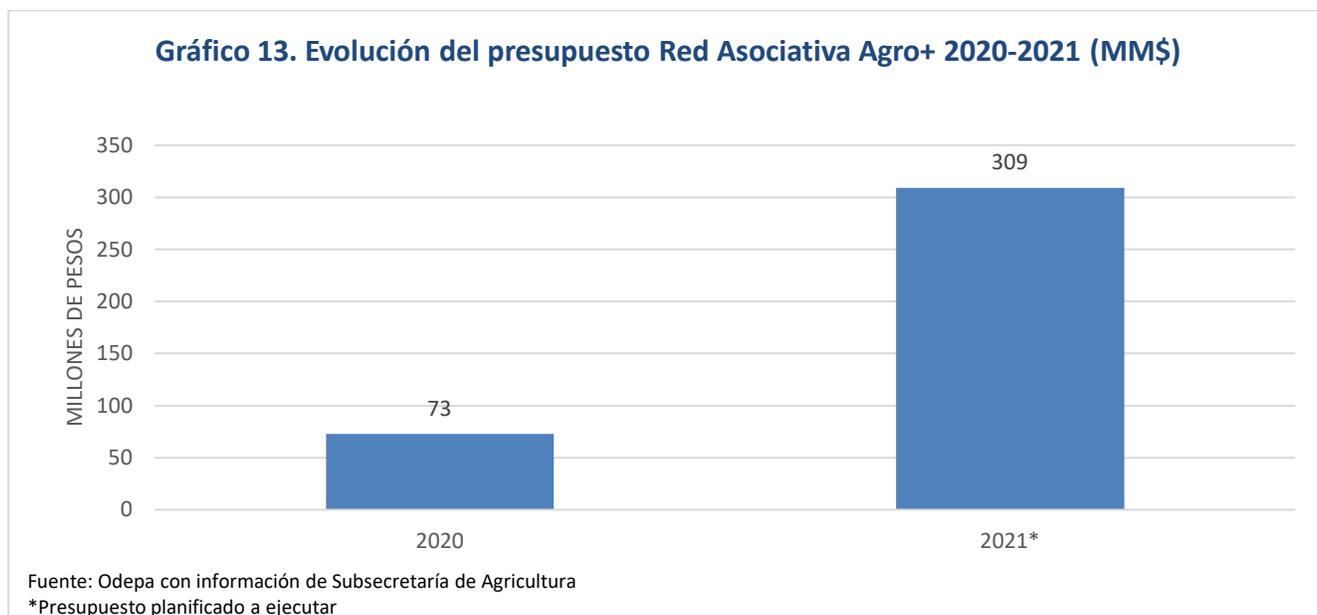


### 3.4.5 Red Asociativa Agro+

Red Asociativa Agro+ (Agro+) es un nuevo instrumento de fomento asociativo creado como una tipología del programa Red Asociativa, formalizado con su respectivo reglamento y formulario desde mayo de 2020. Agro+ se genera a partir de las solicitudes del Ministerio de Agricultura hacia Corfo, de implementar una línea orientada a fomentar la asociatividad en empresas silvoagropecuarias para mejorar su poder de negociación en la cadena productiva, que propicie el cooperativismo moderno y que acompañe a los productores por al menos tres ciclos productivos. Los beneficiarios podrán ser cooperativas legamente constituidas, personas jurídicas formadas por al menos cinco productores silvoagropecuarios o por al menos cinco productores independientes que desarrollen actividades silvoagropecuarias.

Para el año 2020 se ejecutaron CH\$73 millones para los primeros dos pilotos. Para el año 2021 se contempla la ejecución de tres nuevos pilotos, sumando cinco en total, para lo cual se dispone de CH\$309 millones (gráfico 13).

Cabe destacar, que Odepa realiza un trabajo de coordinación con Corfo para la identificación y levantamiento de las iniciativas pilotos, el cual debiera considerar como fundamento alguno de los principios sugeridos por la consultoría de Rabo Partnerships sobre cooperativismo moderno.

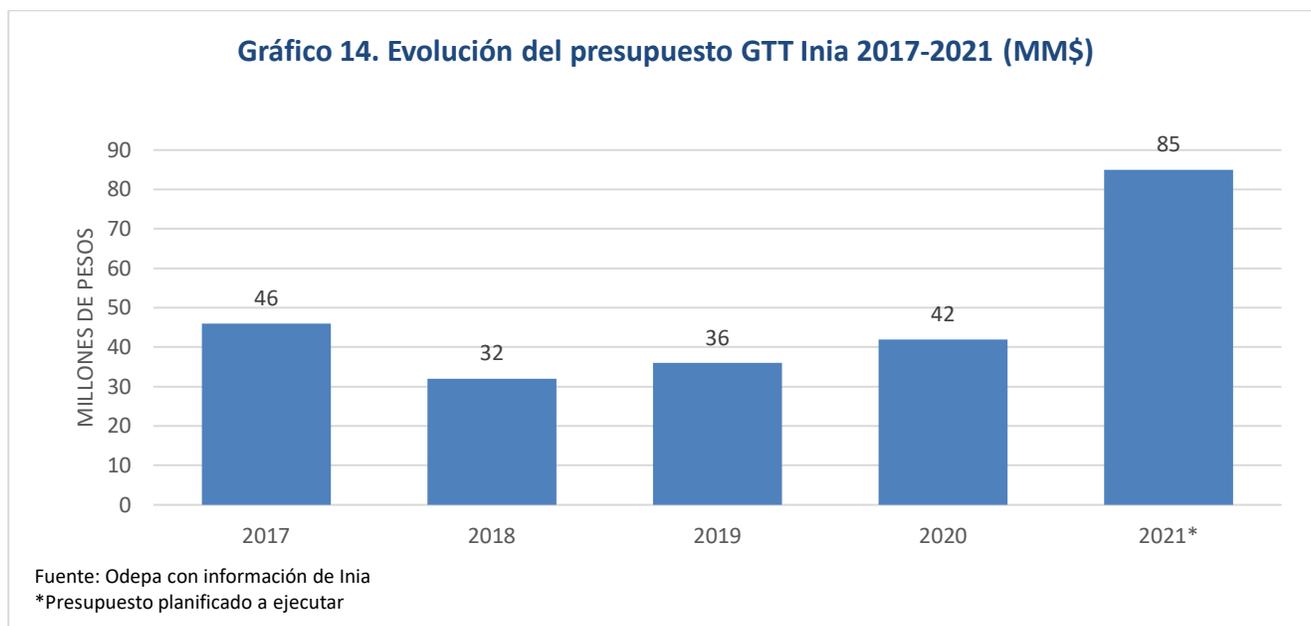


### 3.5 Inia

Inia es un servicio del Ministerio de Agricultura que lleva a cabo labores de investigación, análisis y estudios de posibles mejoras para la agricultura nacional. Dentro de sus líneas de trabajo, se encuentra el programa de transferencia tecnológica y extensión, siendo los Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT) uno de los focos de acción para entregar los conocimientos a los agricultores.

Estos GTT están conformados por 15 a 25 productores de micro, pequeña y mediana empresa (Mipymes) de un mismo rubro y zona geográfica, donde el extensionista Inia cumple un rol facilitador para el intercambio de experiencias para abarcar brechas tecnológicas transversales a los agricultores. Para la conformación de los GTT se requiere de un diagnóstico para determinar un plan de trabajo a tres años, y metas que se esperan alcanzar durante el trabajo.

Para el año 2021 se cuenta con un presupuesto de CH\$85 millones para el funcionamiento de 65 grupos, lo cual refleja un aumento de 85% en relación con 2017 (gráfico 14). Es importante señalar que, de acuerdo con la información proporcionada por Inia, para los años 2017, 2018 y 2019, el presupuesto también consideraba el financiamiento de grupos que atendían a extensionistas, asesores y liceos técnicos agrícolas rurales. Para 2020 se crea la categoría específica de Grupos de Capacitación a Agentes del sector silvoagropecuario (GCA), lo que permitió incrementar el número de GTT y su cobertura.



### 3.6 CNR

La buena administración del agua depende de que los agricultores trabajen de manera asociativa y realicen un correcto uso de este recurso. La Comisión Nacional de Riego (CNR) posee un rol fundamental dentro de esta temática. Debido al ordenamiento legal, según el D.F.L. N° 1.122 que define el código de aguas en Chile, la administración del recurso hídrico se le entrega a las Organizaciones de Usuarios del Agua (OUAs), quienes deben ejercer una función pública de autogestión del agua (captación, conducción y distribución) y participar en la resolución de conflictos entre regantes. Para la formación de una OUA, los agricultores se deben asociar en una organización de tipo Juntas de Vigilancia; Comunidades de Agua; Asociaciones de Canalistas; o Comunidades de Drenaje.

La CNR contribuye con incentivos económicos para el desarrollo de estas organizaciones. Sus principales instrumentos corresponden al Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de Agua, el Fondo Concursable de Organizaciones Usuarios de Agua, y la Ley de Fomento a la Inversión y Drenaje N°18.450.

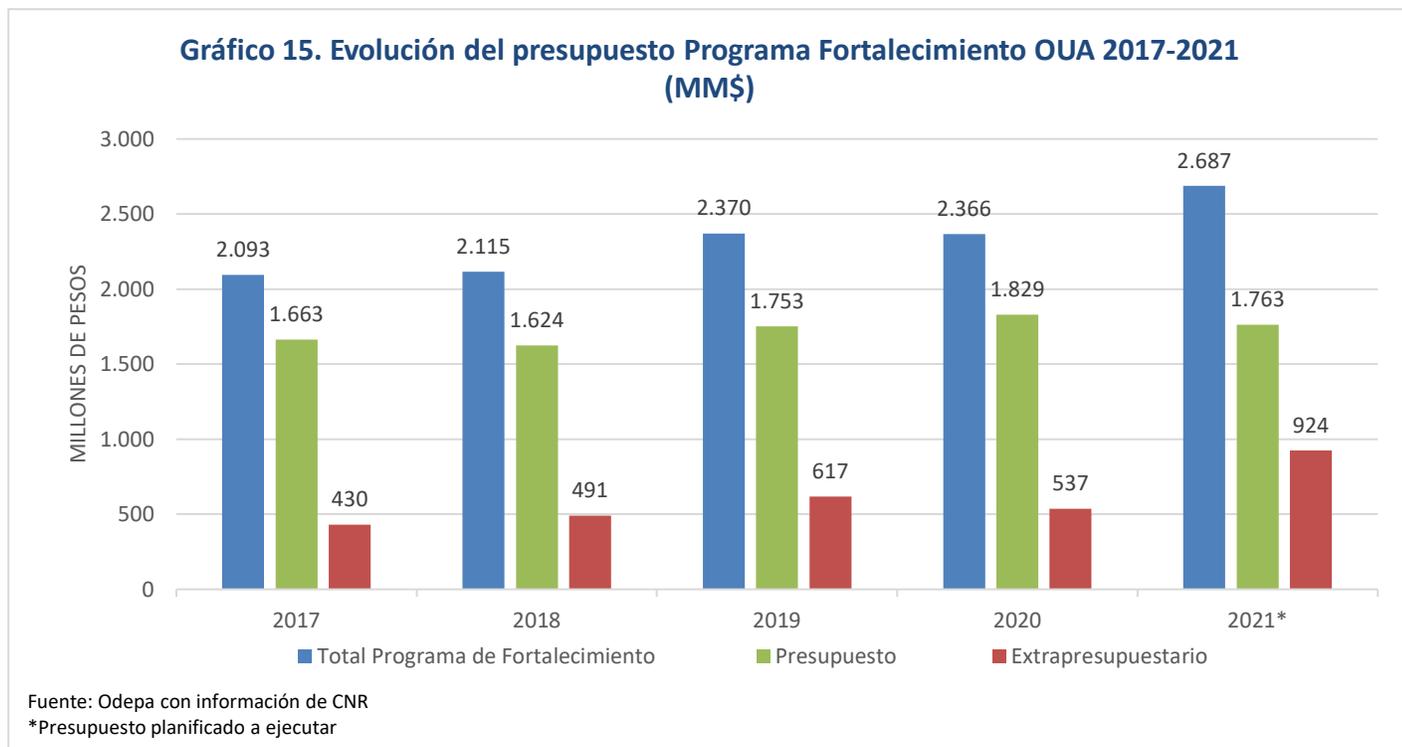
Los principales avances de este servicio se evidencian en el aumento presupuestario y cobertura de sus instrumentos durante los últimos años.

#### 3.6.1 Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de Usuarios de Agua

Tiene por objeto fortalecer la gestión de las OUAs, lo que se logra implementando programas que buscan transferir conocimientos, capacidades y herramientas tanto a los usuarios de aguas como a los líderes de estas OUAs. También se trabaja en la formación legal de OUAs, la profesionalización de la gestión; y el saneamiento y regularización de derechos de aprovechamiento de aguas.

Producto de las gestiones de CNR con los distintos Gobiernos Regionales, se obtienen recursos extrapresupuestarios para la implementación del programa. Para el año 2021 se ha planificado una ejecución de CH\$2.687 millones, de los cuales CH\$1.763 millones provienen de presupuesto propio, y

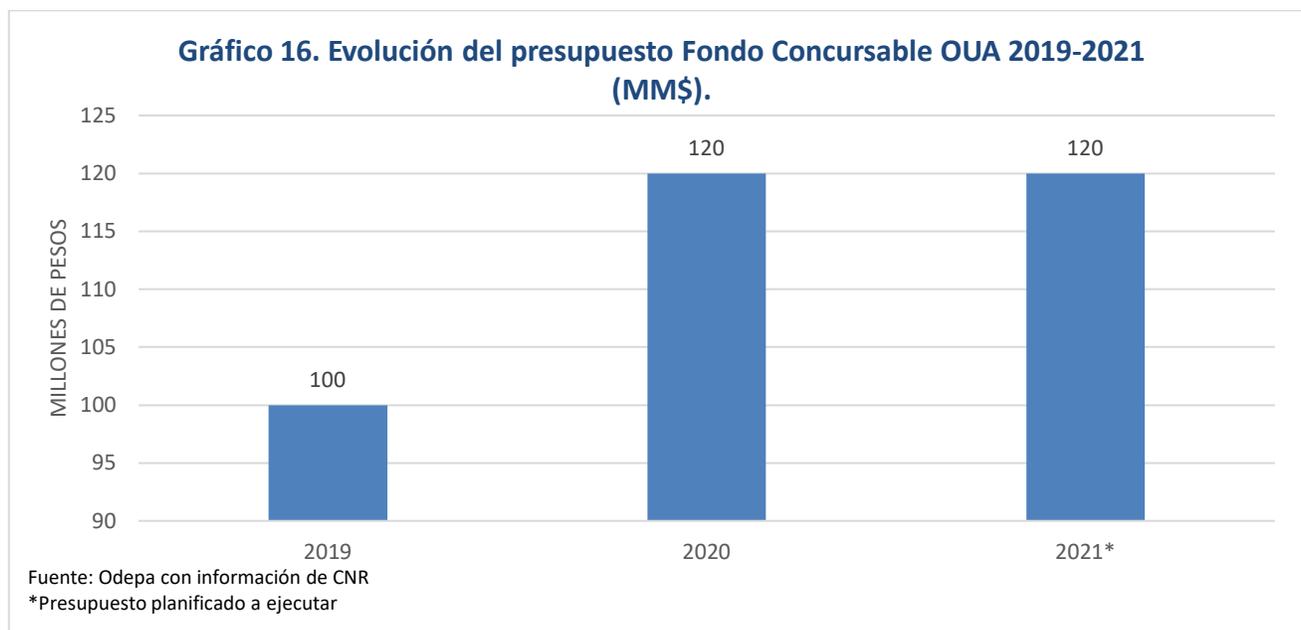
CH\$924 millones provienen de recursos extrapresupuestarios (gráfico 15). Estas cifras demuestran un aumento casi constante del presupuesto total destinado a los programas con relación al 2017, destacándose especialmente la capacidad de gestión de la CNR para levantar recursos desde las regiones.



### 3.6.2 Fondo Concursable para Organizaciones de Usuarios de Agua

El objetivo del fondo es la transferencia de recursos hacia las OUAs para mejorar su capacidad de gestión, teniendo especial énfasis en aquellas organizaciones compuestas en su mayoría por pequeños productores. El financiamiento permite la adquisición de bienes (softwares, equipos, herramientas tecnológicas u otros no bonificables por la Ley N°18.450) y asesorías profesionales (administrativos, legales, servicios técnicos, entre otros).

Este programa se creó el año 2019 y fueron adjudicados 18 proyectos por una suma total de CH\$100 millones (gráfico 16). El año 2020 el instrumento contó con CH\$120 millones para el apoyo de 28 OUAs, misma cifra que se espera para 2021. Se destaca su importancia en el apoyo de las OUAs formadas por productores pequeños, en cuyo caso una gestión precaria puede ser un factor clave para repercutir negativamente en los usuarios durante los períodos de escasez hídrica.

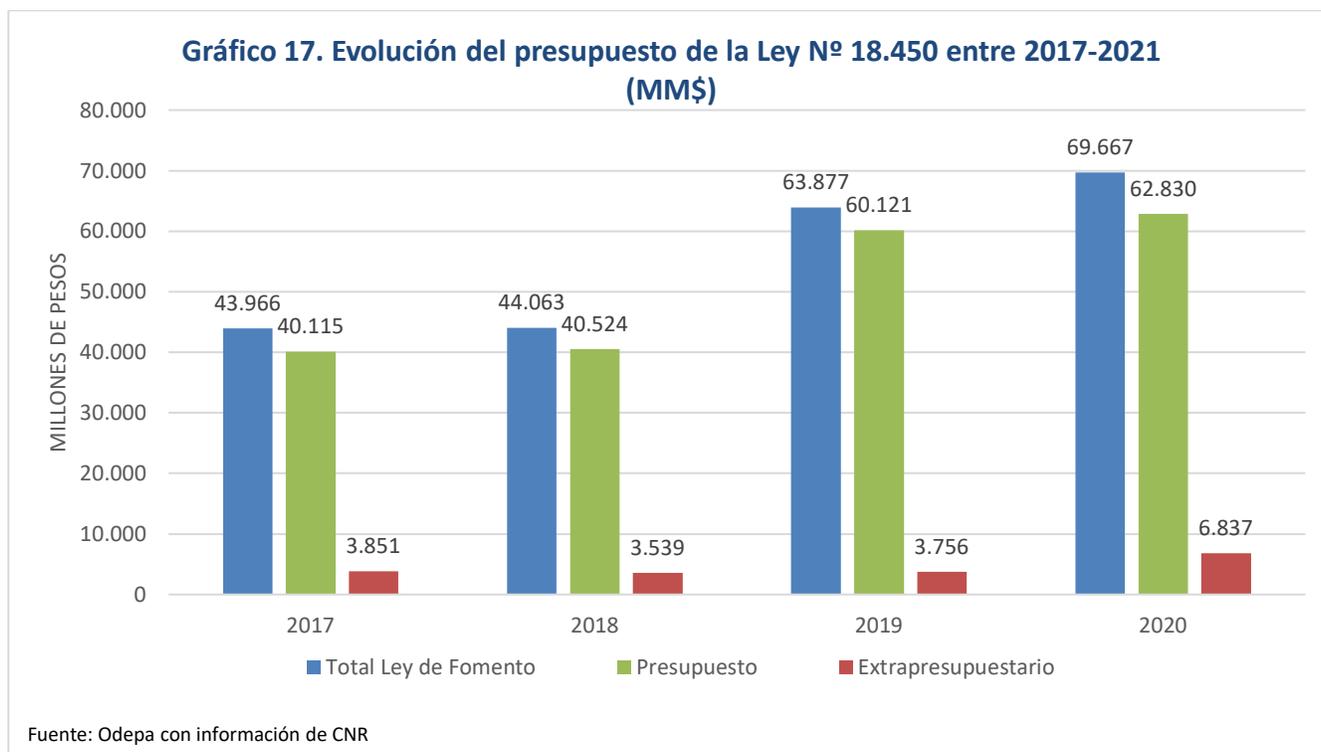


### 3.6.3 Ley Nº 18.450 – Sección OUA

La Ley de Fomento a la Inversión en Obras de Riego y Drenaje N°18.450 corresponde a un instrumento de fomento que permite la realización de concursos para el financiamiento de hasta un 90% del costo total de los proyectos. Su objetivo es aumentar el área de riego, mejorar el abastecimiento de agua en superficies regadas en forma deficitaria, mejorar la calidad y la eficiencia de la aplicación del agua de riego o habilitar suelos agrícolas de mal drenaje. Este permite acceder a infraestructura y sistemas de riego tecnificado, realizar nuevas construcciones y mejoramiento del sistema de conducción y distribución de aguas de riego, y la construcción de una obra de riego y/o drenaje.

Al igual que en el Programa de Fortalecimiento de OUAs, la CNR realiza gestiones para destinar recursos a los proyectos desde los Gobiernos Regionales y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi).

El año 2020 se ejecutaron proyectos por un total de CH\$69.667 millones, lo que corresponde a un aumento de 59% en relación con el presupuesto total 2017. Se destaca que tanto el presupuesto propio como el extrapresupuestario han aumentado considerablemente en igual período de tiempo, con una variación de 57% y 78%, respectivamente. Pese a lo anterior, es importante indicar que los recursos extrapresupuestarios constan de 10% del total del presupuesto ejecutado en 2021.



## 4. Desafíos

Dado el contexto de pandemia mundial y sus repercusiones a nivel del presupuesto total del Estado y ministerial, continuar con la promoción y ejecución de este tipo de instrumentos representa un importante desafío de eficiencia y focalización. Si bien, el aumento y la ejecución presupuestaria son aspectos relevantes, también debiera considerarse la formación de grupos asociativos potentes, que logren generar una economía de escala y un poder de negociación suficiente para integrarse de mejor manera a las distintas cadenas de valor, contribuyendo a sostener la seguridad alimentaria para la población y/o la seguridad económica-social de los trabajadores, en este caso, agrícolas. En ese sentido, la identificación, difusión y creación de redes de iniciativas asociativas aparece como un punto importante de trabajo a futuro.

Por otro lado, Rabo Partners elaboró un estudio amplio y completo sobre propuestas para el desarrollo de un modelo de cooperativismo moderno en Chile. Actualmente, se están implementando algunas de sus recomendaciones, como la creación de un “Diamante Chileno” reflejado en el Consejo Asesor Ministerial, o la generación de una visión común y alineamiento de agendas a través de la Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030, sin embargo, existen otras iniciativas sugeridas de igual importancia que permanecen parcialmente abordadas. Entre estas, se releva una mayor difusión del currículum formativo que, aunque se espera abarcar a través de la implementación de un diplomado, es posible que se requiera de mayores esfuerzos de coordinación y de inyección de recursos para abarcar a una mayor cantidad de productores y profesionales ligados al sector.

Asimismo, el trabajo de FIA para el rediseño de sus servicios aparece como una metodología innovadora de trabajo. Tener al usuario en el centro del diseño de las políticas públicas es de especial

importancia para proveer una oferta de servicios que aborden las reales necesidades de estos. Para el caso de las políticas de asociatividad, este trabajo permite detectar aspectos fundamentales, en cuanto a información (sobre características de modelos asociativos, marcos legales, técnicos, entre otros), capacitación (financiera, gestión, innovación) y disposición de instrumentos que no solo logren la formación de una asociación, sino que permita su acompañamiento y escalamiento en el tiempo. Sería conveniente que a futuro las instituciones del Estado analicen su oferta actual de herramientas de apoyo, para identificar si efectivamente están abordando las distintas necesidades de sus usuarios, considerando en su diagnóstico el trabajo realizado por otras instituciones, para evitar la duplicidad de esfuerzos, y propender a un gasto fiscal más eficiente.

Continuando con el trabajo de FIA, es relevante considerar la identificación y diagnóstico de las cooperativas ligadas al sector en los territorios, lo cual permitirá tener información más completa sobre el estado actual de las cooperativas, aspecto sumamente relevante para guiar el enfoque de las políticas públicas. De esta manera, es relevante tener en consideración una actualización periódica de la información, para lo cual, y también en línea con las recomendaciones de Rabo Partnerships, un desafío concreto es la generación de un Observatorio de Cooperativas encargado de levantar y actualizar la información, lo que permitiría identificar las cooperativas, y su evolución en aspectos organizacionales, económicos, gestión, servicios ofrecidos. A su vez, también podría contribuir con la identificación de cooperativas con potencial de crecimiento para guiar su desarrollo -ya sea a través de un crecimiento propio o la fusión con otras cooperativas- y generar más y mejores cooperativas modernas en Chile.

De manera general, uno de los aspectos más débiles del Plan Más Unidos ha sido su difusión comunicacional. Durante este segundo semestre de 2021 será necesario generar un plan comunicacional más amplio que permita la efectiva difusión de sus contenidos tanto a nivel regional como a nivel interno de los demás servicios.

Por último, el desafío más importante a largo plazo es lograr que la asociatividad llegue a ser una política de Estado. Esto permitiría que los desafíos mencionados puedan ser efectivamente abordados, además de generar nuevas iniciativas y un trabajo colaborativo y coordinado para el beneficio de los productores silvoagropecuarios. Es por ello que Odepa, en colaboración con los demás servicios del Ministerio de Agricultura, propone encaminar su desarrollo a través de la Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030 y el Consejo Asesor Ministerial de Asociatividad. El diseño de ambas instancias involucra la participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia y el sector público, entendiéndose que para aquello se requiere una participación activa y protagónica de los actores que representen a los sectores involucrados, para que el Estado actúe de una manera más articulada, con una visión sistémica y local para el desarrollo de la asociatividad en los distintos territorios.

Para lo anterior, también es posible considerar la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y la Estrategia de Sustentabilidad Agroalimentaria 2020-2030, ambas desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, las que se vinculan con el desarrollo de la asociatividad. Por tanto, es recomendable plantearse un enfoque más amplio para la inclusión de la asociatividad como una política de Estado, tomando en consideración que el fortalecimiento de la asociatividad contribuye al desarrollo rural y sustentable del sector.

## 5. Conclusiones

El Plan Nacional de Asociatividad “Más Unidos” ha logrado importantes avances a la fecha, destacándose la creación de una Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030, la generación de una mesa de trabajo amplia, el diseño de un programa en base al usuario de empresas cooperativas en FIA, y el fortalecimiento presupuestario de importantes instrumentos de fomento en Indap, Corfo, Inia y CNR.

Desarrollar la asociatividad en el sector silvoagropecuario aparece como un factor importante a trabajar, dado su potencial para contribuir al desarrollo principalmente de pequeños y medianos productores. Los mayores beneficios de la asociatividad para esto radican en el incremento de la escala productiva y de comercialización; aumento del poder de negociación; disminución del costo asociado a los factores de producción; mayor integración dentro de la cadena de valor; optimización de la gestión de recursos naturales (ej: agua); fortalecimiento de la organización gremial; mayor acceso a la transferencia tecnológica, innovación y desarrollo; promoción del desarrollo local y territorial; entre otros.

El mayor desafío es lograr que el trabajo avanzado a la fecha continúe a lo largo del tiempo. Para lo anterior, es necesario que la asociatividad llegue a ser una política de Estado, teniendo una visión sistemática de los apoyos estatales basados en el usuario, evitando la duplicidad de esfuerzos y en base a un trabajo colaborativo entre los actores públicos y privados, la sociedad civil y la academia. La Estrategia para la Asociatividad del Sector Silvoagropecuario al 2030, si bien no pretende ser la única y mejor respuesta a las brechas mencionadas, si debiera servir de base para encaminar el desarrollo de una política de asociatividad, por lo que es importante que todos los actores interesados logren empoderarse y comprometerse con su futura implementación.



[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)