



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Definir la agroecología, implementar la transición: Desafíos institucionales y disputas conceptuales en la política pública del Instituto de Desarrollo Agropecuario en Chile

ROBERT PETITPAS

MANUEL TIRONI

Centro UC de Desarrollo Local, Educación e Interculturalidad
e Instituto para el Desarrollo Sustentable UC



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 21 / N° 197 / Octubre 2026

ISSN 0718-9745

Definir la agroecología, implementar la transición: Desafíos institucionales y disputas conceptuales en la política pública del Instituto de Desarrollo Agropecuario en Chile

ROBERT PETITPAS

MANUEL TIRONI

Centro UC de Desarrollo Local, Educación e Interculturalidad e
Instituto para el Desarrollo Sustentable UC

1. Introducción

Los sistemas agroalimentarios contemporáneos enfrentan desafíos críticos. El cambio climático, la degradación de suelos, la crisis hídrica y la pérdida de biodiversidad revelan las limitaciones estructurales de la agricultura convencional intensiva en insumos externos. Frente a esta crisis, la agroecología emerge como una alternativa interesante, en tanto integra principios ecológicos, conocimientos locales y transformación social, posicionándose como un enfoque relevante para la sostenibilidad de los sistemas agrícolas.

El concepto de agroecología ha evolucionado históricamente desde aproximaciones centradas en el manejo ecológico de la producción hacia visiones más amplias que incorporan dimensiones sociales, políticas y territoriales. Esta evolución no es meramente conceptual: tiene implicancias directas sobre cómo se diseña, implementa y evalúa la política pública. Mientras algunos enfoques facilitan intervenciones técnicas acotadas, otros requieren arreglos institucionales complejos con participación social y coordinación intersectorial, planteando tensiones sobre qué modelo de desarrollo agrícola se promueve.

En Chile, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) se ha posicionado como un actor institucional clave en la transición agroecológica, incorporando el enfoque

desde 2014, principalmente mediante programas y lineamientos estratégicos. Este protagonismo no es casual: responde a su mandato histórico de apoyo a la agricultura familiar campesina e indígena, segmento donde la agroecología resulta especialmente pertinente y factible. A diferencia de otros países latinoamericanos con marcos normativos específicos, Chile ha optado por una institucionalización gradual focalizada en pequeños productores, sin ley marco que articule una política nacional. Esta trayectoria genera oportunidades, pero también riesgos de fragmentación y dependencia de ciclos políticos.

El actual momento de definición institucional ofrece una coyuntura estratégica para incidir en las orientaciones de la política agroecológica chilena. Este artículo busca aportar a las definiciones regulatorias pendientes mediante el análisis de las tensiones conceptuales e institucionales sobre la agroecología en INDAP, examinando cómo estas tensiones inciden en la implementación de políticas y qué vías existen para fortalecerlas. ¿Qué concepciones de agroecología prevalecen en la institucionalidad? ¿Qué factores facilitan o dificultan la transición? ¿Qué propuestas pueden viabilizar una institucionalización que reconozca el carácter multidimensional de la agroecología?

El artículo integra la revisión de literatura internacional, de documentos institucionales y el análisis de entrevistas realizadas a directivos y funcionarios de INDAP, estructurándose en tres secciones: 1) debates conceptuales y casos internacionales; 2) análisis del caso chileno; y 3) propuestas para fortalecer la transición agroecológica.

2. Contexto: debates conceptuales y desafíos institucionales

2.1 La agroecología como enfoque teórico y política pública

En las últimas décadas, la agroecología ha experimentado una expansión significativa tanto en el campo académico como en el diseño de políticas públicas, posicionándose como un enfoque relevante frente a los desafíos del cambio climático, la crisis hídrica y la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios. Esta expansión ha ido acompañada de diversas interpretaciones conceptuales, que no son meramente semánticas, sino que tienen implicancias directas sobre cómo se diseña, implementa y evalúa la política pública en torno a la transición agroecológica.

Diversos autores coinciden en que la agroecología no puede entenderse como un concepto unidimensional. Más bien, se trata de un enfoque plural que, como decíamos anteriormente, ha evolucionado históricamente desde aproximaciones centradas en el manejo ecológico de la producción agrícola hacia visiones más amplias que incorporan dimensiones sociales, políticas y territoriales (Giraldo y Rosset, 2023; Wezel et al., 2020). Esta evolución se refleja en la coexistencia —y tensión— de al menos tres enfoques principales: 1) ecológico y técnico; 2) político; y 3) relacional.

Esta pluralidad no responde únicamente a debates académicos, sino a usos diferenciados del concepto en contextos institucionales específicos. En efecto, los distintos enfoques de la agroecología no suelen presentarse de manera aislada, sino que coexisten y se superponen en la práctica, aunque con implicancias divergentes al momento de su traducción en instrumentos de política pública. Mientras algunos enfoques facilitan intervenciones acotadas y fácilmente operacionalizables, otros requieren arreglos institucionales más complejos, con mayores grados de participación social y coordinación intersectorial.

a) Agroecología como enfoque ecológico y técnico

Las primeras formulaciones de la agroecología se desarrollaron principalmente como una ciencia aplicada, orientada al estudio y manejo de agroecosistemas desde principios ecológicos. Desde esta perspectiva, la agroecología se define como la aplicación de conceptos propios de la ecología al diseño y manejo de sistemas agrícolas sostenibles (Gliessman, 2018). El foco se sitúa en la reducción de insumos externos, el aumento de la biodiversidad funcional, la salud del suelo y la resiliencia productiva.

Este enfoque ha sido clave para demostrar la viabilidad productiva y ambiental de sistemas agroecológicos y ha facilitado su incorporación en programas públicos. No obstante, cuando se reduce a meras prácticas o técnicas, corre el riesgo de ser asimilada como una variante “verde” de la agricultura convencional, sin cuestionar las estructuras económicas, institucionales y de poder que moldean los sistemas agroalimentarios dominantes (Altieri y Nicholls, 2020; Anderson et al., 2021). En este sentido, dicho enfoque ha sido particularmente atractivo para las instituciones estatales, al permitir integrar la agroecología a marcos existentes mediante instrumentos de incentivo, capacitación y certificación que pueden generar avances ambientales puntuales, pero no necesariamente cambios estructurales.

b) Agroecología como enfoque político y transformador

A partir de los años noventa, y especialmente en América Latina, movimientos campesinos, indígenas y organizaciones de la sociedad civil comenzaron a reivindicar la agroecología como un proyecto político y social, vinculado a la soberanía alimentaria, la autonomía campesina y la democratización de los sistemas alimentarios (Giraldo y Rosset, 2023).¹ Desde esta mirada, la agroecología no solo responde a la pregunta de cómo producir, sino también qué producir, para quién y bajo qué relaciones de poder.

Este enfoque pone en el centro la agencia de agricultores y agricultoras, el reconocimiento

¹ Véase también la “Declaration of the International Forum for Agroecology | Mali 2015”, La Vía Campesina, 27 de febrero de 2015, disponible en <https://n9.cl/lphudz>.

de conocimientos locales y la transformación de las relaciones entre Estado, mercado y territorios rurales. La agroecología, en este sentido, se concibe como un proceso de transición de largo plazo, dependiente de la organización social y de la capacidad de los actores locales para incidir en las políticas públicas (McKay et al., 2025; Mier y Terán Giménez Cacho et al., 2018). Desde esta perspectiva, un riesgo central de la institucionalización es el debilitamiento de la agencia colectiva cuando los procesos son absorbidos verticalmente por programas públicos, generando dependencias que erosionan la autonomía campesina ante cambios políticos o presupuestarios (Giraldo y McCune, 2019).

c) Agroecología como enfoque relacional y de sistemas alimentarios

En años recientes, organismos internacionales han avanzado hacia definiciones más integradoras. Hitos relevantes son los diez elementos de la agroecología, marco conceptual desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en 2018, y los trece principios del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del 2019; ambos reconocen que la agroecología opera a múltiples escalas e integra dimensiones ecológicas, sociales, económicas, culturales y de gobernanza, abarcando producción, procesamiento, distribución y consumo (De Molina et al., 2019; Wezel et al., 2020). Sin embargo, diversos autores advierten que su adopción estatal puede derivar en lecturas selectivas y despolitizadas, priorizando principios compatibles con la gestión técnico-administrativa, provocando que la participación y gobernanza queden restringidas a instancias consultivas (Ajates Gonzalez, Thomas y Chang, 2018; Anderson et al., 2021). Este enfoque relacional resulta especialmente relevante para la política pública, ya que desplaza la atención desde intervenciones aisladas hacia la coherencia institucional, la articulación intersectorial y la participación de múltiples actores (Giraldo y Rosset, 2023).

2.2 Aprendizajes de casos internacionales de políticas públicas agroecológicas

La incorporación de la agroecología en políticas públicas es un fenómeno relativamente reciente y escasamente

sistematizado, pero la evidencia disponible muestra que este proceso no implica una simple adopción de definiciones preexistentes, sino una traducción institucional del concepto, en la medida en que las prioridades y capacidades del aparato estatal influyen decisivamente en su significado operativo (Ajates Gonzalez, Thomas y Chang, 2018).

Este proceso de traducción institucional no es neutral. Ajates Gonzalez, Thomas y Chang (2018) muestran que, en contextos europeos, la agroecología ha sido incorporada a la política pública mediante hibridaciones conceptuales que permiten su compatibilización con objetivos de productividad, competitividad y modernización agrícola, reduciendo su potencial transformador. En estos casos, la agroecología opera más como un marco narrativo legitimador que como un principio orientador de cambio estructural.

Asimismo, estudios comparados muestran que, al ser incorporada en marcos normativos y programáticos, la agroecología tiende a ser reformulada para ajustarse a estructuras institucionales preexistentes, privilegiando aquellos aspectos más fácilmente operacionalizables, como la eficiencia productiva o la reducción de impactos ambientales, y relegando sus dimensiones sociales y políticas (Ajates Gonzalez, Thomas y Chang, 2018). En otras palabras, la tensión entre los enfoques ecológico-técnicos y político-relacionales descritos anteriormente se reproduce y se resuelve de maneras específicas en cada contexto institucional. La experiencia internacional permite distinguir dos trayectorias de institucionalización claramente diferenciadas, que se corresponden en gran medida con los distintos enfoques conceptuales de la agroecología. Estas trayectorias se diferencian según el actor que impulsa inicialmente el proceso —organizaciones territoriales de base o el propio Estado— y según la secuencia en que ocurre la intervención estatal respecto de las dinámicas locales preexistentes.

a) Primera trayectoria de institucionalización: desde los territorios hacia el Estado

La primera trayectoria corresponde a contextos en los que la expansión de la agroecología es impulsada principalmente por organizaciones campesinas y procesos territoriales de base, y donde la intervención estatal ocurre como respuesta y apoyo a estas dinámicas previas. Esta trayectoria tiende a estar más alineada con el enfoque político y relacional de la agroecología.

Casos analizados en América Latina y Europa, incluyendo Brasil, Cuba, México e Italia, muestran que los procesos de escalamiento más sólidos se apoyan en altos niveles de organización social, metodologías de aprendizaje horizontal y una progresiva reducción de dependencias externas (Anderson et al., 2021; Fernández González et al., 2023; Mier y Terán Giménez Cacho et al., 2018; Petersen y Silveira, 2017).

Un elemento transversal es el rol central de las metodologías pedagógicas horizontales, particularmente los enfoques campesino-a-campesino, basados en el intercambio entre pares, el reconocimiento de los saberes locales y la construcción de capacidades autónomas, claves para escalar prácticas sin depender exclusivamente del Estado (Mier y Terán Giménez Cacho et al., 2018). En estas experiencias, el Estado actúa como copartícipe o facilitador, apoyando la coproducción mediante alianzas con organizaciones territoriales, fortalecimiento de redes campesinas, sistemas de garantía participativos (mecanismos de certificación de calidad agroecológica basados en la confianza y verificación entre pares, en lugar de certificación externa de terceros) y mercados locales, siempre que no genere dependencias que erosionen la autonomía local.

b) Segunda trayectoria de institucionalización: desde la institucionalidad hacia los territorios

Una segunda trayectoria se observa en contextos donde la agroecología es incorporada a la política pública principalmente desde la institucionalidad, mediante instrumentos diseñados por y para las agencias estatales, sin un proceso previo significativo de construcción desde los territorios. Esta trayectoria tiende a operar con el enfoque ecológico-técnico de la agroecología, priorizando sus dimensiones más fácilmente operacionalizables.

El análisis de los casos de Francia y Reino Unido ilustra claramente esta segunda trayectoria. En estos contextos, la agroecología fue reinterpretada dentro de marcos compatibles con la agricultura industrial dominante, asociándose a enfoques de intensificación sostenible y eficiencia productiva. La institucionalización estatal privilegió instrumentos conocidos (subsidios, certificaciones, estándares técnicos), integrando

la agroecología como variante compatible con la modernización agrícola, sin cuestionar la concentración del poder económico ni las estructuras de gobernanza (Ajates Gonzalez, Thomas y Chang, 2018). La participación de actores sociales se limita a instancias consultivas, mientras las decisiones sustantivas permanecen en el ámbito institucional, generando una hibridación donde la agroecología es reconocida discursivamente, pero traducida en políticas que reproducen lógicas preexistentes.

c) Las experiencias latinoamericanas

La evidencia latinoamericana muestra que la institucionalización de la agroecología adopta formas híbridas que no se ajustan perfectamente a ninguna de las dos trayectorias, condicionadas por la historia institucional previa del Estado y la coexistencia de enfoques divergentes dentro del aparato público. Estos casos ilustran en la práctica cómo los distintos enfoques conceptuales de la agroecología pueden coexistir tensamente en un mismo contexto institucional.

Argentina ilustra esta hibridación mediante políticas fragmentadas que incluyen programas sociales como ProHuerta y un régimen de producción orgánica centrado en certificación y exportación. Esta última vía traduce la agroecología en términos de estandarización y valor agregado, reflejando la existencia de un Estado orientado a la competitividad agroexportadora, en donde las políticas agroecológicas no cuestionan sustantivamente el modelo dominante (Patrouilleau et al., 2017).

Brasil representa uno de los casos más avanzados formalmente con la creación de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica, la cual fue posible gracias a una intensa articulación entre movimientos sociales, organizaciones de asesoría agroecológica y sectores del Estado vinculados a la agricultura familiar. Este proceso dio lugar a innovaciones significativas, como los Sistemas Participativos de Garantía y la incorporación de la agroecología en instrumentos de compras públicas y extensión rural. Sin embargo, estos avances coexistieron con un marco que privilegió al agronegocio, generando tensiones y límites estructurales (Schmitt et al., 2017). Brasil demuestra que incluso la institucio-

nalización más avanzada enfrenta límites cuando no se modifican las estructuras que favorecen el modelo agrícola dominante.

d) Implicancias para la política pública

En conjunto, la evidencia sugiere que la institucionalización de la agroecología no es intrínsecamente positiva ni negativa. Su capacidad transformadora depende de tres factores: 1) cómo se construyen las definiciones; 2) qué actores participan con incidencia real; y 3) cuánta autonomía conservan los procesos territoriales.

Las experiencias internacionales muestran que el momento y la forma de institucionalización son tan relevantes como su contenido (Ajates Gonzalez, Thomas y Chang, 2018; Mier y Terán Giménez Cacho et al., 2018). Una institucionalización prematura o dirigida exclusivamente desde el Estado puede vaciarla de contenido transformador, es decir, despojarla de sus dimensiones políticas y relacionales —como la organización colectiva o la soberanía alimentaria— y reducirla a un conjunto de prácticas técnicas compatibles con el modelo agroexportador y productivista dominante en la agricultura. Por el contrario, cuando emerge como apoyo a procesos territoriales sólidos tiene mayores probabilidades de mantener su potencial, siempre que fortalezca la autonomía local. Este aprendizaje resulta especialmente relevante para Chile, en fase temprana de institucionalización.

2.3 Agroecología y políticas públicas en Chile

a) Breve historia del desarrollo agroecológico

La agroecología en Chile comienza a desplegarse sistemáticamente en los años ochenta, impulsada por organizaciones no gubernamentales, centros de educación popular y experiencias territoriales que articularon saberes campesinos, ecología y metodologías participativas, configurándose como enfoque técnico-productivo alternativo y como propuesta ético-política vinculada a la organización campesina (Montalba et al., 2016).

INDAP, creado en 1962 con mandato de asistencia técnica y crédito a pequeños agricultores, evolucionó según los ciclos políticos desde la reforma agraria hasta la transición democrática (Faiguenbaum, 2017). Durante los años noventa,

profesionales con experiencias agroecológicas ingresaron a la institución, pero el enfoque no se integró plenamente, subsumido como estaba en lógicas estatales de fomento productivo orientadas a, valga la redundancia, productividad y exportación (Martínez Torres, Namdar-Iraní y Saa Isamit, 2017). Paralelamente, la reducción del financiamiento internacional debilitó a las organizaciones no gubernamentales, afectando la continuidad organizativa.

En las décadas siguientes, la agroecología mantuvo su actividad principalmente en ámbitos académicos, predios demostrativos y redes locales, sin reconocimiento sostenido en la política pública. Este panorama comenzó a cambiar en la última década, sobre todo producto de la crisis climática. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (de 2014 a 2018), INDAP menciona la agroecología en sus lineamientos estratégicos (2014), pero sin desarrollar el concepto, aunque de todas formas se realizaron actividades de promoción y se publicó el Manual de transición agroecológica para la agricultura familiar campesina (INDAP y FAO, 2018), el cual constituyó una herramienta para orientar ajustes de programas.

Un hito más reciente es la publicación de la Estrategia INDAP 2023-2030, que supone la “transición hacia una producción más sustentable” y que reconoce el potencial de la agricultura familiar campesina e indígena para desarrollar sistemas más resilientes y responsables ambientalmente (INDAP, 2023, p. 11). Esta incorporación reciente dialoga con la trayectoria de INDAP retratada por Faiguenbaum (2017): el instituto, afirma dicho autor, ha sido moldeado por los proyectos político-ideológicos de cada periodo, con tensiones persistentes entre productivismo, mercado y desarrollo campesino.

b) Principales iniciativas de política pública en la actualidad

La institucionalización reciente de la agroecología se expresa principalmente vía INDAP, sobre todo bajo su nueva estrategia. Como contextualizan Martínez Torres, Namdar-Iraní y Saa Isamit (2017), a partir de 2014 esta institución comenzó a incorporar de manera progresiva y transversal prácticas y manejos agroecológicos en sus

programas de asistencia técnica y sus subsidios a la inversión, estableciendo el fomento de la agricultura sustentable como uno de sus ejes estratégicos. Esta orientación se mantuvo y profundizó en el periodo presidencial de Gabriel Boric (de 2022 a 2025).

Destaca, en este sentido, el Programa de Transición a la Agricultura Sostenible (desde 2023), que acompaña la transformación productiva con asesorías técnicas, capacitaciones e incentivos para prácticas sostenibles y agroecológicas, en articulación con el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INDAP, 2023). Otra iniciativa relevante son los planes regionales de sustentabilidad y transición agroecológica, entre cuyas múltiples líneas de acción se encuentran los Faros Agroecológicos: predios demostrativos y espacios de aprendizaje horizontal que validan y difunden prácticas adaptadas al territorio, buscando amplificar saberes locales y fortalecer redes de agricultores. Esta evolución es consistente con la capacidad histórica de INDAP para crear plataformas de acompañamiento técnico y social en el mundo rural, una función que, según Faiguenbaum (2017), ha sido reconfigurada en cada ciclo político y económico.

c) Nudos críticos y tensiones de la institucionalización

Aunque la agroecología aparece en el discurso institucional, su traducción en instrumentos, indicadores y criterios de intervención es todavía ambigua. Martínez Torres, Namdar-Iraní y Saa Isamit (2017, p. 150) identifican que esta ambigüedad se manifiesta en los instrumentos de enfoque flexible de INDAP, que financian inversiones y asistencia técnica según los requerimientos de los propios beneficiarios. Así, un mismo instrumento puede financiar tanto la implementación de una compostera como la compra de maquinaria para aplicar plaguicidas, lo que refleja un enfoque orientado a la demanda de los productores, pero no un enfoque agroecológico robusto desde la oferta. Cabe volver a señalar que, a diferencia de otros países de la región, Chile no cuenta con una ley marco nacional de agroecología, sino que esta ha entrado en la agenda pública principalmente vía programas y lineamientos sectoriales impulsados por organismos

del Ministerio de Agricultura —como INDAP—, lo que puede explicar en parte la fragmentación en su implementación (Sabourine et al., 2017). Persiste, entonces, la tensión entre productivismo y sustentabilidad, con riesgo de tecnificar la agroecología y vaciar su dimensión social, política y territorial. Un ejemplo de este riesgo es la incorporación de principios agroecológicos por parte de grandes empresas exportadoras de fruta, que han adoptado diseños y prácticas agroecológicas dentro de sistemas de monocultivo de gran escala orientados al mercado externo, sin que ello implique una transformación del modelo productivo-exportador que las sustenta (Montalba et al., 2016).

También se evidencia una articulación estatal insuficiente. La Estrategia INDAP 2023-2030 reconoce la fragmentación estatal en agua, tierra, salud, comercialización y desarrollo social. La falta de coordinación limita el potencial transformador de la agroecología, que requiere políticas integrales y coherentes a escala territorial (INDAP, 2023).

Iniciativas como los Faros Agroecológicos facilitan la adopción masiva de prácticas, pero plantean el desafío de no diluir principios de participación, autonomía y protagonismo campesino característicos de la agroecología. La evidencia recogida por Martínez Torres, Namdar-Iraní y Saa Isamit (2017) muestra que en Chile la agroecología ha sido promovida principalmente como alternativa para pequeños productores, orientándose a su comercialización en ferias locales y agroecológicas, sin constituir aún una transformación sistémica del modelo agroalimentario dominante. La masificación de la agroecología sin el correspondiente fortalecimiento organizativo, la coproducción de políticas y la gobernanza territorial puede derivar en una institucionalización superficial. Este riesgo es consistente con trayectorias históricas en que INDAP osciló entre lógicas de mercado, tecnificación y promoción social, esto según el ciclo político y con impactos disímiles en su relación con organizaciones campesinas (Faiguenbaum, 2017).

La consolidación de la agroecología en Chile no depende solo de su mención en estrategias o programas, sino de cambios institucionales profundos. Esto requiere superar un abordaje que reduce la agroecología a un conjunto de prácticas compatibles con los objetivos de productividad, competitividad y modernización propios del modelo agroexportador dominante, para así reconocer plenamente su potencial transformador; es decir,

su capacidad de plantear una alternativa a dicho modelo en términos de autonomía productiva, diversificación y soberanía alimentaria, y no solo de mejorar su sustentabilidad ambiental dentro del mismo (Martínez Torres, Namdar-Irani y Saa Isamit, 2017). El proceso chileno se ha caracterizado por un abordaje gradual vía lineamientos y programas sectoriales, sin un marco legal específico que articule una política nacional de agroecología, lo que plantea desafíos particulares de coherencia y continuidad.

3. Metodología

El análisis se basa en diez entrevistas semiestructuradas realizadas durante 2025 a actores vinculados al diseño, implementación y práctica de la transición agroecológica en INDAP. La selección de entrevistados fue intencional, buscando cubrir un rango de cargos y niveles jerárquicos dentro de la institución: director nacional, directores regionales, encargados de programas a nivel nacional y encargados locales o de terreno. La muestra se construyó combinando contactos previos de los investigadores con actores clave del sector, y una estrategia de bola de nieve, en que los propios entrevistados recomendaron a otros informantes.

Las entrevistas fueron complementadas con la revisión de documentos institucionales, incluyendo la Estrategia INDAP 2023-2030 (INDAP, 2023) y el Manual de transición agroecológica para la agricultura familiar campesina (INDAP y FAO, 2018), lo que permitió triangular los hallazgos con los marcos oficiales de la institución. La validación de los resultados fue, en una primera instancia, de carácter informal, mediante conversaciones posteriores con algunos entrevistados y la presentación de hallazgos preliminares en congresos —entre ellos el IV Congreso Nacional de Agroecología—, donde varios de los propios entrevistados participaron en discusiones que coincidieron con los temas identificados en las entrevistas. Adicionalmente, los resultados y las propuestas fueron revisados por un entrevistado con un rol clave durante la administración anterior (de Gabriel Boric) en la agenda agroecológica de INDAP, cuyas observaciones fueron incorporadas al análisis.

4. Resultados del análisis institucional

4.1 Concepciones de agroecología presentes en discursos institucionales

El análisis de entrevistas a funcionarios y directivos de INDAP, junto con la revisión de documentos estratégicos y programáticos recientes, muestra que no existe una definición única y homogénea de agroecología al interior de la institución. Por el contrario, se observa la coexistencia de diversas concepciones, que se superponen y articulan de manera situada según el nivel institucional, el rol de los actores y los marcos regulatorios en los que se inscriben.

Esta pluralidad conceptual no responde a una incoherencia fortuita, sino que refleja el proceso de traducción institucional mediante el cual un concepto originalmente plural es incorporado en una política pública con un mandato específico —el fomento productivo individual de la pequeña agricultura familiar campesina que define histórica y legalmente a INDAP— y con restricciones normativas y administrativas que condicionan qué dimensiones de la agroecología pueden traducirse en instrumentos concretos, como se detalla en las secciones siguientes.

- a) Agroecología como enfoque productivo basado en prácticas

Una primera concepción, ampliamente presente en documentos programáticos y en los discursos de funcionarios responsables de la implementación, entiende la agroecología principalmente como un conjunto de prácticas productivas orientadas al manejo sustentable del predio (Gliessman, 2018). Desde esta perspectiva, la agroecología se asocia al uso de biopreparados, al manejo de suelos, a la diversificación productiva, al control ecológico de plagas y al diseño predial, priorizando intervenciones técnicamente delimitables y evaluables.

Esta definición es especialmente visible en el Programa de Transición a la Agricultura Sostenible, donde la agroecología se operativiza mediante diagnósticos prediales, asesorías técnicas y la incorporación gradual de prácticas sostenibles. El enfoque del programa privilegia la escala predial y la implementación de prácticas concretas como puntos de partida para la intervención institucional, reconociendo en este nivel la mayor viabilidad operativa para la acción téc-

nica directa. El predominio de esta concepción facilita la integración en marcos institucionales existentes mediante indicadores, capacitaciones e incentivos, pero refuerza una comprensión centrada en el manejo productivo individual, coherente con la tradición histórica de los instrumentos de fomento de INDAP.

b) Agroecología como enfoque institucional de transición

Una segunda concepción, particularmente presente en los niveles directivos nacionales y regionales, define la agroecología como un enfoque institucional de transición, vinculado a objetivos más amplios de sustentabilidad, resiliencia y adaptación al cambio climático. Desde esta mirada, la agroecología no se concibe como un modelo cerrado, sino como un proceso gradual de cambio compatible con las capacidades y mandatos de la política pública.

Esta concepción se expresa en lineamientos estratégicos recientes, donde la agroecología se integra bajo categorías como agricultura sostenible y resiliente. El uso de la noción de transición permite avanzar progresivamente sin imponer definiciones rígidas, respondiendo a consideraciones de viabilidad política y administrativa. Estas categorías operan como conceptos puente que permiten incorporar principios agroecológicos sin tensionar el marco regulatorio vigente.

c) Agroecología como enfoque político y territorial: alcances y límites

Si bien los discursos institucionales reconocen que la agroecología incluye dimensiones sociales, territoriales y culturales, estas aparecen menos explícitamente desarrolladas en los documentos estratégicos: en la Estrategia INDAP 2023-2030, por ejemplo, el término “agroecología” solo aparece como categoría temática de las jornadas participativas regionales de construcción de la estrategia, sin integrarse sustantivamente en ninguno de sus cuatro ejes estratégicos ni en sus líneas de acción específicas (INDAP, 2023).

Según diversos entrevistados, nociones asociadas a la soberanía alimentaria, la organización colectiva o la gobernanza territorial suelen mencionarse solo de manera tangencial en el discurso institucional, sin traducirse claramente

en instrumentos específicos. Esta delimitación respondería a restricciones normativas y al mandato histórico de INDAP, centrado en el fomento productivo individual, con herramientas diseñadas principalmente para usuarios particulares, las cuales presentan dificultades para traducir dimensiones comunitarias o colectivas. Este patrón no implica un desconocimiento de la dimensión política o relacional de la agroecología, sino una selección situada de aquellas facetas que pueden ser abordadas directamente desde la institucionalidad actual.

En conjunto, estas tres concepciones muestran que la agroecología ha sido integrada en INDAP como un enfoque plural y evolutivo, cuya definición no está completamente cerrada y cuya traducción institucional responde a criterios de viabilidad, adaptación y gradualidad propios de la política pública chilena.

4.2 Brechas y tensiones entre enfoques técnicos, normativos y políticos

El análisis institucional muestra que la incorporación de la agroecología en INDAP no solo implica la coexistencia de diversas concepciones, sino también la emergencia de brechas y tensiones persistentes entre los distintos niveles y racionalidades que estructuran la política pública. Estas tensiones no se explican únicamente por diferencias ideológicas o por problemas de implementación, sino que responden a desajustes estructurales entre los enfoques técnicos, el marco normativo vigente y las condiciones políticas en las que opera la institución.

En este sentido, las tensiones observadas deben entenderse como parte del proceso mismo de institucionalización de la agroecología en un aparato estatal históricamente orientado al fomento productivo individual, y no como anomalías coyunturales.

a) Tensión entre el enfoque técnico-predial y los enfoques territoriales o colectivos

Una de las brechas más consistentes identificadas en las entrevistas se refiere a la diferencia entre una lógica de intervención centrada en el predio individual, dominante en los instrumentos de INDAP, y las aproximaciones agroecológicas que enfatizan escalas territoriales, redes locales o dinámicas comunitarias.

Si bien distintos programas —como el Programa de Transición a la Agricultura Sostenible— incor-

poran instancias grupales y actividades colectivas, estas suelen operar como componentes complementarios, mientras que la estructura central de la intervención continúa organizada en torno al usuario individual. Desde el nivel regional, se observa que el foco de la atención institucional permanece en el usuario individual, respondiendo a un diseño instrumental que privilegia esta escala, aun cuando se reconoce que numerosos problemas productivos y ambientales tienen naturaleza colectiva o territorial.

Esta brecha limita la capacidad de la política pública para abordar dimensiones centrales de la agroecología, como la gestión territorial de recursos, el fortalecimiento organizacional o el aprendizaje horizontal entre pares, particularmente en contextos donde las dinámicas productivas y ecológicas trascienden los límites prediales.

b) Tensión entre flexibilidad técnica y marco normativo

Una segunda tensión relevante emerge entre la flexibilidad técnica requerida para acompañar procesos de transición agroecológica y las restricciones del marco normativo y administrativo que regula la acción pública, particularmente respecto a los requisitos de rendición de cuentas de la Dirección de Presupuestos y el marco de certificación del Servicio Agrícola y Ganadero. Varios entrevistados destacaron que, aunque existe margen para innovar en prácticas y enfoques, este margen se encuentra acotado por los ciclos presupuestarios de la Dirección de Presupuestos, que exigen que los programas sean evaluados mediante indicadores cuantificables y verificables, privilegiando la medición de prácticas técnicas por sobre las dimensiones colectivas, territoriales o políticas de la transición agroecológica. A esto se suma una restricción propiamente normativa: el Servicio Agrícola y Ganadero no reconoce el concepto “agroecológico” como categoría legal de producto, limitando la certificación oficial a la denominación de “orgánico”, lo que impide que los agricultores agroecológicos diferencien o valoricen formalmente su producción en los mercados.

Desde el nivel central se reconoce que determinadas aproximaciones, aun siendo conceptualmente pertinentes, no pueden ser implementadas

mediante instrumentos públicos sin exponerse a cuestionamientos de orden normativo o legal. En este contexto, ciertas dimensiones más políticas de la agroecología, como la soberanía alimentaria o la transformación de mercados, quedan fuera del ámbito directo de acción de INDAP, no por falta de interés, sino por incompatibilidad con su mandato institucional.

Esta tensión se traduce en un énfasis en prácticas, diagnósticos y procesos medibles, que permiten demostrar cumplimiento administrativo, pero que pueden resultar insuficientes para capturar la complejidad de los procesos agroecológicos de largo plazo.

c) Tensión entre ambición discursiva y capacidad de implementación

El análisis también evidencia una brecha entre el nivel discursivo, donde la agroecología ocupa un lugar visible en estrategias, seminarios y comunicaciones institucionales, y el nivel operativo, donde su implementación depende fuertemente de capacidades locales, liderazgos y recursos disponibles.

Esta brecha se expresa con particular claridad en el rol de los extensionistas, es decir, los profesionales de asistencia técnica tercerizados que ejecutan los programas de INDAP en terreno, actores clave en la traducción práctica de los enfoques promovidos a nivel central. Desde el nivel técnico regional se observa que la aplicación del enfoque agroecológico presenta una marcada variabilidad según las capacidades, formación y compromiso de los equipos de asesoría, coexistiendo equipos altamente comprometidos con la agroecología con otros que mantienen modalidades de intervención más tradicionales.

La externalización de gran parte del extensionismo, junto con la heterogeneidad en formación y motivación de los equipos locales, genera una aplicación desigual de la agroecología en el territorio. En este escenario, los lineamientos nacionales funcionan más como orientaciones generales que como garantías homogéneas de implementación.

d) Tensión política en torno al uso del concepto “agroecología”

Finalmente, varias entrevistas dieron cuenta de una tensión política explícita asociada al uso del concepto “agroecología” en el espacio público y en la política pública. Para algunos actores, el término se encuentra cargado de significados políticos que pueden generar resistencias externas o riesgos institucionales, lo que refuerza la preferencia por conceptos alternativos como “sustentabilidad”, “resiliencia” o “agricultura regenerativa”.

Desde el nivel central se reconoce que la inserción en debates de mayor contenido político genera preocupación respecto de posibles interpretaciones del trabajo institucional como proselitismo, lo que establece límites claros a las modalidades de acción y comunicación factibles desde el aparato estatal.

Esta tensión no implica una negación del enfoque agroecológico, sino una gestión política del lenguaje, orientada a resguardar la continuidad de los programas y la viabilidad institucional en contextos políticamente diversos. No obstante, esta estrategia también genera ambigüedades respecto del alcance transformador de la agroecología promovida desde la institucionalidad (Ajates Gonzalez, Thomas y Chang, 2018).

4.3 Síntesis: factores que facilitan o dificultan la transición agroecológica

Más allá de las tensiones descritas en la sección anterior, el análisis de las entrevistas y documentos institucionales permite identificar un conjunto de factores que inciden de manera decisiva en el avance —o estancamiento— de la transición agroecológica desde la política pública. Estos factores no actúan de forma aislada, sino que interactúan entre sí, configurando condiciones que pueden facilitar ciertos procesos de cambio mientras simultáneamente limitan otros. Para efectos analíticos, estos factores se agrupan en tres dimensiones interrelacionadas: conceptuales, operativas y regulatorias.

Un factor adicional, no abordado anteriormente, es la estructura de incentivos de los programas: el énfasis en instrumentos prediales, metas cuantificables y plazos definidos favorece la adopción de prácticas visibles en el corto plazo, pero resulta menos adecuado para acompañar procesos de transformación de mayor complejidad social o territorial.

Considerados en su conjunto, estos factores muestran que la transición agroecológica avanza de manera gradual, desigual y contingente, dependiendo del acoplamiento entre definiciones, capacidades institucionales e instrumentos regulatorios.

5. Propuestas para viabilizar la transición agroecológica en Chile

Las propuestas que se presentan a continuación buscan abordar los nudos críticos identificados y aprovechar las oportunidades que ofrece el actual momento de definición institucional de la agroecología en Chile. Se organizan en tres dimensiones interrelacionadas: 1) definiciones conceptuales y marcos orientadores, que buscan clarificar qué se entiende por agroecología en la política pública chilena; 2) marco institucional y regulatorio, orientado a fortalecer la coherencia, articulación y sostenibilidad de las políticas agroecológicas; y 3) gobernanza participativa y fortalecimiento territorial, que propone mecanismos para asegurar la participación efectiva de actores locales y el reconocimiento de saberes campesinos en los procesos de transición. Al final de esta sección, la Tabla 1 sintetiza el conjunto de propuestas según su plazo de implementación y responsable institucional.

5.1 Definiciones conceptuales y marcos orientadores

Propuesta 1. *Crear una mesa de actores coordinada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario para construir una política transversal de agroecología*

Se propone la creación de una mesa de trabajo con distintos actores, pero coordinada por INDAP, con el objetivo de construir de manera participativa una política transversal de agroecología para Chile. Este espacio debe incorporar a organizaciones campesinas, a la academia, funcionarios públicos de distintos niveles y otros actores relevantes, y debe ser el lugar donde se expliciten y se debata abiertamente sobre las decisiones políticas que toda incorporación de la agroecología a la política pública conlleva: qué dimensiones se priorizan, qué actores se consideran legítimos y qué alcance se otorga al proceso de transición. Estas decisiones deben transparentarse y debatirse en dicho espacio, en lugar de resolverse de manera tecnocrática. Para evitar que esta instancia se sume a la ya extensa lista de mesas de participación sin resultados concretos, su mandato debe acotarse a un producto específico y verificable —la política transversal de agroecología— dentro de un plazo definido, y no operar como un espacio de consulta permanente sin horizonte de cierre.

El resultado esperado de este proceso es una definición operativa de agroecología que reconozca explícitamente la pluralidad de enfoques existentes, pero que establezca principios orientadores mínimos para distinguir entre prácticas agroecológicas específicas y procesos integrales de transición agroecológica. Un elemento clave es diferenciar entre la incorporación de prácticas sustentables a nivel predial y la transición agroecológica como proceso integral que involucra dimensiones ecológicas, sociales, económicas y territoriales. La mesa debe complementarse con consultas regionales que incorporen la diversidad de contextos productivos del país, adaptando marcos internacionales de referencia a la realidad chilena. Además, este espacio participativo puede sentar las bases para futuros mecanismos de seguimiento participativo de la transición agroecológica.

5.2 MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO

Propuesta 2. *Evaluar la pertinencia y forma de un marco normativo específico*

Una de las decisiones pendientes en el proceso de institucionalización de la agroecología en Chile es si resulta pertinente avanzar hacia una ley marco específica de agroecología o si, por el contrario, es más adecuado continuar fortaleciendo el enfoque actual basado en ajustes programáticos y lineamientos estratégicos. Chile ha optado hasta ahora por incorporar la agroecología principalmente a través de programas y estrategias sectoriales de INDAP, lo que, si bien ha permitido avanzar de manera gradual, también ha generado fragmentación y dependencia de ciclos políticos y presupuestarios.

Se propone realizar un análisis riguroso de factibilidad jurídica, política e institucional sobre la conveniencia de una ley marco de agroecología, considerando las experiencias de otros países de la región, las capacidades institucionales existentes y el contexto político actual. Si se optara por avanzar hacia una ley marco, es fundamental que esta emerja de un proceso participativo que involucre no solo a autoridades y técnicos del sector público, sino también a organizaciones campesinas, a la academia y a otros actores territoriales.

Por otra parte, si se mantiene el enfoque basado en programas y lineamientos estratégicos, resulta imprescindible asegurar mayor coherencia entre los distintos instrumentos de INDAP y otros organismos relevantes. Esto requiere establecer mecanismos formales de articulación que eviten contradicciones normativas y que permitan que los programas agroecológicos dialoguen de manera

efectiva con otras políticas sectoriales como las de agua, tierra, comercialización y ordenamiento territorial.

Propuesta 3. *Fortalecer la coordinación interinstitucional mediante la creación de una instancia formal permanente*

Uno de los principales obstáculos para la transición agroecológica es la fragmentación institucional y la falta de articulación entre organismos públicos con competencias en áreas críticas para el desarrollo de la agroecología. Se propone la creación de una instancia formal de coordinación intersectorial permanente, que opere tanto a nivel nacional como regional, con la participación de INDAP, del Instituto de Investigaciones Agropecuarias, del Servicio Agrícola Ganadero y otros organismos relevantes según corresponda. Esta instancia debe tener capacidad efectiva para alinear políticas sectoriales, desarrollar protocolos de articulación que eviten contradicciones normativas y establecer hojas de ruta compartidas para la transición agroecológica en distintos territorios.

Un caso ilustrativo es la política de convivencia en el semiárido en Brasil, que muestra que la efectividad de estas instancias depende en gran medida de su capacidad para incidir realmente en las decisiones de los organismos participantes, y no quedar como espacios meramente consultivos. Allí, la alianza entre entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil territorial fortaleció las capacidades de estas últimas para ejecutar y fiscalizar directamente el uso de recursos públicos, en un esquema de coproducción de la acción pública (Petersen y Silveira, 2017). Por ello, se sugiere que esta instancia tenga un mandato claro, recursos asignados y mecanismos de rendición de cuentas que permitan evaluar periódicamente su funcionamiento y resultados.

Propuesta 4. *Reorientar el diseño de los instrumentos de fomento hacia la coherencia agroecológica*

La institucionalización de la agroecología en la política pública requiere que los instrumentos de fomento productivo incorporen de manera explícita y coherente los principios agroecológicos en su diseño. En el caso de INDAP, esto implica revisar las bases técnicas de los programas de mayor cobertura, como el Programa de Desarrollo Local y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena, para así superar la ambigüedad actual que permite que un mismo instrumento financie simultáneamente prácticas agroecológicas y acciones incompatibles con los objetivos de la transición.

Se propone ajustar los criterios de elegibilidad, focalización y priorización de los programas hacia orientacio-

nes como la reducción de dependencia de insumos externos, la diversificación productiva y el fortalecimiento de procesos ecológicos, permitiendo adaptaciones territoriales. Asimismo, es necesario superar la estructura de INDAP, centrada en el predio individual, flexibilizando los requisitos para facilitar el acceso de organizaciones campesinas, cooperativas y formas asociativas, reforzando así la dimensión colectiva y territorial de la transición agroecológica.

Propuesta 5. *Asegurar sostenibilidad financiera mediante líneas presupuestarias específicas*

La continuidad de los procesos de transición agroecológica requiere financiamiento sostenible que no dependa exclusivamente de proyectos puntuales o de ciclos presupuestarios anuales. Se propone establecer líneas presupuestarias específicas para la transición agroecológica, que aseguren recursos de mediano y largo plazo tanto para programas de INDAP como para el fortalecimiento de organizaciones y redes campesinas.

Este financiamiento debe considerar al menos tres componentes:

Recursos para la implementación de programas como el Programa de Transición a la Agricultura Sostenible y el fortalecimiento de Faros Agroecológicos, con horizontes de al menos tres años que permitan acompañar procesos completos de transición.

Fondos concursables de apoyo directo a organizaciones territoriales, cooperativas y redes campesinas, que fortalezcan su autonomía y capacidad de sostener procesos de largo plazo sin dependencia exclusiva del Estado.

Recursos para la formación continua de extensionistas, funcionarios públicos y facilitadores territoriales en enfoques agroecológicos, incluyendo metodologías de pedagogía crítica y diálogo de saberes.

Propuesta 6. Implementar sistemas de evaluación, monitoreo y aprendizaje adaptativo

Los sistemas actuales de evaluación de programas públicos tienden a privilegiar indicadores cuantitativos de resultado que, si bien facilitan la rendición de cuentas administrativa, resultan insuficientes para capturar la complejidad de los procesos de transición agroecológica. Se propone desarrollar sistemas de evaluación y monitoreo que incorporen tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas, y que reconozcan que la transición agroecológica es un proceso, no solo un resultado medible en términos de adopción de prácticas específicas.

Estos sistemas deben integrar indicadores que capturen dimensiones ecológicas (biodiversidad, salud del suelo,

gestión hídrica), sociales (fortalecimiento organizativo, participación, aprendizaje horizontal), económicas (diversificación de ingresos, autonomía, acceso a mercados) y territoriales (articulación entre predios, gestión colectiva de recursos comunes).

La evaluación debe considerar tanto el cumplimiento de objetivos específicos de corto plazo como el avance en trayectorias de transformación de mediano y largo plazo, reconociendo que distintos contextos territoriales y productivos pueden requerir ritmos diferenciados de transición. Esto implica incorporar enfoques de evaluación adaptativa que permitan ajustar programas y estrategias en función de aprendizajes territoriales, superando lógicas rígidas de planificación e implementación.

5.3 Gobernanza participativa y fortalecimiento territorial

Propuesta 7. Institucionalizar consejos de múltiples actores con capacidad vinculante, a escala nacional y regional

Se propone institucionalizar espacios de participación permanentes que vayan más allá de la consulta, mediante la creación de organismos asesores o consejos regionales de agroecología, con representación de organizaciones campesinas, pueblos indígenas, la academia y organismos estatales, y con capacidad efectiva de decisión, no solo consultiva, sobre materias como la definición de prioridades territoriales, la asignación de recursos y el ajuste de instrumentos a las condiciones de cada territorio. Estas instancias deben adaptar las orientaciones nacionales a las especificidades territoriales, y contar con protocolos claros y recursos de funcionamiento que aseguren que sus definiciones sean efectivamente consideradas en el diseño e implementación de la política.

A nivel nacional, se propone una plataforma permanente que sistematice los aprendizajes generados en los distintos territorios, promueva el intercambio entre regiones y articule esta experiencia con espacios internacionales de política agroecológica. Esta arquitectura de gobernanza multinivel debe reconocer que los territorios pueden seguir trayectorias diferenciadas según sus condiciones específicas, estableciendo principios orientadores comunes adaptables a la diversidad territorial.

Propuesta 8. Apoyar procesos organizativos y metodologías de aprendizaje horizontal

Se propone que INDAP incorpore metodologías pedagógicas horizontales —particularmente, en base a enfoques campesino-a-campesino—, superando el extensionismo vertical. Esto requiere formar facilitadores en pedagogía crítica y diálogo de saberes, reconociendo el conocimien-

to campesino como punto de partida. Los Faros Agroecológicos deben fortalecerse como espacios de validación, experimentación e intercambio horizontal.

Adicionalmente, se propone establecer fondos concursables de apoyo directo a organizaciones campesinas, cooperativas y redes territoriales para sus propios procesos de formación, diseñados de manera que fortalezcan su autonomía y capacidad de agencia sin generar dependencias institucionales.

Propuesta 9. *Reconocer y valorar el conocimiento campesino en procesos de innovación*

La transición agroecológica no puede concebirse únicamente como la adopción de un conjunto de prácticas técnicas validadas científicamente, sino que debe reconocer el rol central del conocimiento campesino e indígena en los procesos de innovación y adaptación territorial. Se propone integrar explícitamente los saberes locales en el diseño de asesorías técnicas, programas de investigación y sistemas de validación de prácticas, esto mediante protocolos de diálogo de saberes que sitúen el conocimiento campesino como fuente legítima de innovación y no solo como objeto de estudio o rescate patrimonial.

Los Faros Agroecológicos y otras experiencias territoriales deben operar como espacios de coconstrucción de conocimiento, en donde se articulen saberes campesinos, conocimiento científico y experimentación práctica. Esto implica modificar las lógicas de investigación y extensión para incorporar metodologías participativas donde agricultores y agricultoras no sean beneficiarios pasivos sino protagonistas activos en la definición de preguntas de investigación, diseño de experimentos y validación de resultados. Se sugiere establecer mecanismos de sistematización participativa que permitan documentar y difundir innovaciones campesinas, reconociendo la diversidad de contextos agroecológicos y culturales del país.

Este reconocimiento debe traducirse también en la formación de extensionistas y profesionales del sector público, incorporando en sus procesos de capacitación instancias de intercambio directo con agricultores experimentados, visitas a experiencias territoriales y metodologías que cuestionen el modelo tradicional de transferencia unidireccional de conocimiento. La articulación entre INDAP, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias y las universidades ofrece oportunidades para desarrollar programas de formación que integren estos enfoques.

Propuesta 10. *Avanzar hacia mayor autonomía en recursos estratégicos*

La autonomía de los sistemas agroecológicos depende en gran medida del acceso y control sobre recursos estratégicos como el agua, las semillas, los insumos, la energía y los circuitos de comercialización. Se propone que las políticas de transición agroecológica incorporen explícitamente objetivos orientados a fortalecer la autonomía territorial en estos ámbitos, superando enfoques que mantienen la dependencia de insumos externos o de canales largos de comercialización dominados por intermediarios.

Esto implica: 1) priorizar sistemas de captación, almacenamiento y gestión colectiva del agua a escala territorial; 2) apoyar bancos de semillas comunitarios que conserven variedades locales y reduzcan la dependencia de semillas comerciales; 3) fomentar la producción local de fertilizantes orgánicos y biopreparados mediante capacitación e inversión en infraestructura comunitaria; y 4) fortalecer circuitos cortos de comercialización (al respecto, véanse las propuestas de Ibarra et al., 2023).

6. Conclusión

Este artículo ha mostrado que la institucionalización de la agroecología en la política pública chilena no es un proceso técnico neutral, sino una traducción política: en INDAP coexisten concepciones productivas, de transición institucional y político-territoriales de la agroecología, cuya pluralidad refleja tensiones estructurales entre los enfoques técnicos, el marco normativo vigente y las capacidades institucionales disponibles. Estos nudos configuran un escenario donde la agroecología avanza de manera gradual y desigual, con el riesgo de quedar reducida a una variante “verde” de la agricultura convencional, sin necesariamente cuestionar las estructuras subyacentes que la limitan.

Entre las propuestas planteadas, destacan por su carácter habilitante la creación de una mesa de actores coordinada por INDAP para construir participativamente una política transversal de agroecología; la institucionalización de consejos de múltiples actores con capacidad vinculante a escala nacional y regional; y el fortalecimiento de la autonomía territorial en recursos estratégicos como agua, semillas e insumos. Estas tres propuestas comparten un mismo horizonte: que el Estado facilite y respalde procesos que los propios territorios campesinos e indígenas puedan sostener y conducir de manera autónoma, en lugar de administrar la agroecología desde arriba.

Más allá del caso de INDAP, esta experiencia ofrece una lección para otros países y organismos que enfrentan el desafío de institucionalizar conceptos políticamente disputados: los comienzos de toda institucionalización son una ventana de oportunidad para definir trayectorias, pero también un punto de máxima vulnerabilidad. Allí,

en ese momento, las decisiones aparentemente técnicas sobre instrumentos y definiciones pueden, en este caso, determinar si la agroecología logra desplegar su potencial transformador o si finalmente queda subsumida en la lógica del modelo que busca transformar.

Tabla 1. Síntesis de propuestas según plazo de implementación y responsable institucional

Propuesta	Plazo	Responsable institucional
1. Mesa de actores y política transversal	Corto (0 a 1 año)	INDAP
2. Evaluar pertinencia de ley marco	Largo (4 o más años)	Ministerio de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, INDAP y el Congreso Nacional
3. Coordinación interinstitucional formal	Mediano (2 a 3 años)	Ministerio de Agricultura (INDAP, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Servicio Agrícola y Ganadero) y los municipios
4. Reorientar instrumentos de fomento (Programa de Desarrollo Local y Programa de Desarrollo Territorial Indígena)	Mediano (2 a 3 años)	INDAP (División de Fomento)
5. Líneas presupuestarias específicas	Mediano (2 a 3 años)	Ministerio de Agricultura, INDAP y la Dirección de Presupuestos
6. Sistemas de evaluación y monitoreo adaptativo	Mediano (2 a 3 años)	Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Fundación para la Innovación Agraria e INDAP
7. Consejos multiactor con capacidad vinculante	Largo (4 o más años)	INDAP, Ministerio de Agricultura y organizaciones campesinas e indígenas con representación formal
8. Procesos organizativos y aprendizaje horizontal (campesino-a-campesino)	Corto (0 a 1 año)	INDAP (Departamento de Extensión) y organizaciones campesinas e indígenas
9. Reconocer conocimiento campesino en innovación	Mediano (2 a 3 años)	Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación y las universidades
10. Autonomía en recursos estratégicos (tierra, agua, entre otros)	Largo (4 o más años)	INDAP, Ministerio de Bienes Nacionales y la Dirección General de Aguas

Fuente: elaboración propia.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Petitpas, R. y Tironi, M. (2026). Definir la agroecología, implementar la transición: Desafíos institucionales y disputas conceptuales en la política pública del Instituto de Desarrollo Agropecuario en Chile. Temas de la Agenda Pública, 21(197), 1-15. Centro de Políticas Públicas UC.

Referencias

- Ajates Gonzalez, R., Thomas, J. y Chang, M. (2018). Translating agroecology into policy: The case of France and the United Kingdom. *Sustainability*, 10(8), 2930. DOI 10.3390/su10082930.
- Altieri, M. A. y Nicholls, C. I. (2020). Agroecology: Challenges and opportunities for farming in the Anthropocene. *International Journal of Agriculture and Natural Resources*, 47(3), 204-215. DOI 10.7764/ijanrv47i3.2281.
- Anderson, C. R., Bruil, J., Chappell, M. J., Kiss, C. y Pimbert, M. P. (2021). *Agroecology now! Transformations towards more just and sustainable food systems*. Springer International Publishing. DOI 10.1007/978-3-030-61315-0.
- De Molina, M. G., Petersen, P. F., Peña, F. G. y Caporal, F. R. (2019). Political agroecology: *Advancing the transition to sustainable food systems*. CRC Press. DOI 10.1201/9780429428821.
- Faiguenbaum, S. (2017). *Toda una vida: Historia de INDAP y los campesinos* (1962-2017). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura e Instituto de Desarrollo Agropecuario. Disponible en <https://n9.cl/pq9ie>.
- Fernández González, C., Navarro Garza, H., Núñez Espinoza, J. F., Escalona Aguilar, M. Á., Pérez Olvera, M. A. y Bellon, S. (2023). Typology and social network of grassroots initiatives that promote agroecology in Mexico. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 47(10), 1574-1606. DOI 10.1080/21683565.2023.2253760.
- Giraldo, O. F. y McCune, N. (2019). Can the state take agroecology to scale? Public policy experiences in agroecological territorialization from Latin America. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 785-809. DOI 10.1080/21683565.2019.1585402.
- Giraldo, O. F. y Rosset, P. M. (2023). Emancipatory agroecologies: Social and political principles. *The Journal of Peasant Studies*, 50(3), 820-850. DOI 10.1080/03066150.2022.2120808.
- Gliessman, S. (2018). Defining agroecology. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 599-600. DOI 10.1080/21683565.2018.1432329.
- Ibarra, J. T., Santana, F., Cortés, J., Valdivieso, G., Olivarres, F. y Monterrubio-Solis, C. (2023). Hacia una política nacional de circuitos cortos de comercialización e intermediación solidaria. *Temas de la Agenda Pública*, 18(166), 1-20. Disponible en <https://n9.cl/6cjng>.
- INDAP, Instituto de Desarrollo Agropecuario (2014). *Lineamientos estratégicos 2014-2018: Por un Chile rural inclusivo*. Disponible en <https://n9.cl/xutgm>.
- INDAP, Instituto de Desarrollo Agropecuario (2023). Estrategia INDAP 2023-2030: "Por una agricultura familiar campesina e indígena más sostenible, inclusiva y resiliente". Disponible en <https://sl1nk.com/hhoph67>
- INDAP y FAO, Instituto de Desarrollo Agropecuario y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018). *Manual de transición agroecológica para la agricultura familiar campesina*. Disponible en <https://n9.cl/183pg>.
- Martínez Torres, H., Namdar-Irani, M. y Saa Isamit, C. (2017). Las políticas de fomento a la agroecología en Chile. En E. Sabourine, M. M. Patrouilleau, J. F. Le Coq, L. Vásquez y P. Niederle (editores), *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (pp. 123-156). Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.
- McKay, B. M., Catacora-Vargas, G., Castellanos-Navarrete, A., Bezner Kerr, R. y Luna, J. K. (2025). Challenging agroecology—Promise and pitfalls for agrarian studies. *Journal of Agrarian Change*, 25(3), e70019. DOI 10.1111/joac.70019.
- Mier y Terán Giménez Cacho, M., Giraldo, O. F., Aldasoro, M., Morales, H., Ferguson, B. G., Rosset, P., Khadse, A. y Campos, C. (2018). Bringing agroecology to scale: Key drivers and emblematic cases. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 637-665. DOI 10.1080/21683565.2018.1443313.
- Montalba, R., Infante, A., Contreras, A. y Vieli, L. (2016). Agroecología en Chile: Precursores, pioneros y su legado. *Agroecología*, 11(2), 69-76. Disponible en <https://n9.cl/p6f9r>.
- Patrouilleau, M., Martínez, L., Cittadini, E. y Cittadini, R. (2017). Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina. En E. Sabourine, M. M. Patrouilleau, J. F. Le Coq, L. Vásquez y P. Niederle (editores), *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (pp. 33-72). Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.
- Petersen, P. F. y Silveira, L. M. (2017). Agroecology, public policies and labor-driven intensification: Alternative development trajectories in the Brazilian semi-arid region. *Sustainability*, 9(4), 535. DOI 10.3390/su9040535.
- Sabourine, E., Patrouilleau, M. M., Le Coq, J. F., Vásquez, L. y Niederle, P. (editores) (2017). *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*. Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.
- Schmitt, C., Niederle, P., Ávila, M., Sabourin, E., Petersen, P., Silveira, L. M., Assis, W., Palm, J. y Fernandes, G. (2017). La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la agroecología. En E. Sabourine, M. M. Patrouilleau, J. F. Le Coq, L. Vásquez y P. Niederle (editores), *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe* (pp. 73-122). Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.
- Wezel, A., Herren, B. G., Kerr, R. B., Barrios, E., Gonçalves, A. L. R. y Sinclair, F. (2020). Agroecological principles and elements and their implications for transitioning to sustainable food systems. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 40(6), 1-13. DOI 10.1007/s13593-020-00646-z.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro UC

Políticas Públicas



www.politicaspublicas.uc.cl
politicaspublicas@uc.cl

SEDE EDIFICIO PATIO ALAMEDA

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 12, Santiago.
Teléfono (+56) 2 2354 6637.