

INFORME OCDE
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLITICA AGRICOLA CHILENA

Octavio Sotomayor
Santiago, 20 de Junio de 2007

INDICE

1. DEFINICION DEL PROBLEMA

- 1.1. Breve reseña histórica
- 1.2. La situación actual

2. LAS FORTALEZAS DEL SISTEMA

- 2.1. Una base agroecológica
- 2.2. Un modelo estratégico
- 2.3. Una dotación de capital social

3. NUEVOS PROBLEMAS Y DESAFIOS

3.1. La Agricultura Familiar Campesina

- 3.1.1. Problemas políticos
- 3.1.2. Discusión conceptual

3.2. Las regiones del sur

- 3.2.1. El despegue ganadero
- 3.2.2. Los productos con bandas
- 3.2.3. El desarrollo frutícola
- 3.2.4. Impacto de los fondos compensatorios

3.3. El sector exportador tradicional

4. POLITICA DE INVERSION EN BIENES PUBLICOS

4.1. Acceso a mercados

4.2. Sanidad

4.3. Investigación y Desarrollo

4.3.1. Consorcios Tecnológicos

4.3.2. Los Institutos Tecnológicos

4.4. Promoción comercial

4.5. Asociatividad

4.6. Medio ambiente

4.7. Regulación sistema alimentario

4.8. Modernización del MINAGRI

5. POLITICA DE INVERSION EN BIENES PRIVADOS

5.1. Programas de inversión

5.1.1. Política de Riego

5.1.2. Programa de Grandes Obras de Riego

5.1.3. Ley N° 18.450

5.1.4. SIRSD

5.1.5. Ley N° 19.561 (ex DL 701) y Ley de bosque nativo

5.1.6. Los PDI y el Programa de Créditos de INDAP

5.2. Transferencia tecnológica

5.3. Estabilización de ingresos y manejo de riesgos

5.4. El problema de la extrema pobreza

INFORME OCDE

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLITICA AGRICOLA CHILENA

1. DEFINICION DEL PROBLEMA

La política agrícola chilena ha alcanzado un alto grado de consolidación institucional: como se verá mas adelante, ella se caracteriza por la entrega de un paquete de subsidios públicos a los agricultores y agroindustrias, paquete que está desacoplado de la producción y que apunta genuinamente al mejoramiento de la competitividad sectorial. Estos recursos se ejecutan a través de una amplia diversidad de programas e instrumentos de fomento, los cuales funcionan razonablemente bien. Estos programas han sido evaluados en forma continua, y han logrado contar con la continuidad y estabilidad indispensables para hacer perfeccionamientos sucesivos. Sin embargo, es claro que existen una serie de insuficiencias y áreas en donde hay que mejorar.

1.1. Breve reseña histórica

Para una adecuada identificación de los problemas a enfrentar, es útil partir con una breve reseña de la evolución de los principales programas públicos de fomento. En ella identificamos cinco grandes etapas, que hemos hecho coincidir con períodos de gobierno:

- **Génesis del sistema (1964-1973):** en este período culmina una larga evolución de la agricultura chilena, que se desarrolla bajo un modelo económico de sustitución de importaciones vigente desde 1930. Esta etapa está marcada por el proceso de Reforma Agraria, que básicamente tiene cuatro grandes efectos: la modernización del MINAGRI; el paso de las antiguas haciendas al sector reformado; el desarrollo de la organización campesina y la realización de un vasto programa de inversiones estatales (o privadas con apoyo crediticio estatal), que en 1973 permite llegar a 65.000 ha plantadas con frutales y a 290 mil ha forestadas con pino radiata, así como crear una red de plantas agroindustriales. Todo ello sirve de base para el desarrollo que se observa en la fase posterior.
- **Instalación (1973-1990):** Junto con la apertura al exterior y la liquidación de las tierras expropiadas durante la reforma agraria realizada entre 1964 y 1973, en esta etapa se definen las bases de un nuevo sistema de fomento. El Estado se reduce y transfiere funciones no esenciales a organismos privados que se encargan de prestar servicios a los agricultores. Se ponen en marcha el DL 701 de fomento forestal (1975) y la Ley N° 18.450 de fomento del riego (1978), que operan como programas transversales, concursables, dirigidos fundamentalmente al segmento de medianos y grandes empresarios. Otros hitos importantes son la creación del Programa de Transferencia Tecnológica (PTT) de INDAP (hacia 1977), la puesta en operación de las bandas de precios para el azúcar, el trigo/harina y los aceites (1986) y el impulso dado a los Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT) en 1988.
- **Ampliación de coberturas (90-94):** esta etapa está marcada por la vuelta a la democracia, que implica nuevas autoridades en el Ministerio de Agricultura. Además de hacer el aprendizaje necesario en materia de gestión pública, en esta fase se adopta una estrategia

preferencial en apoyo a la agricultura familiar campesina (AFC): ello se expresa en la rápida ampliación de las coberturas de los programas de INDAP y en la realización de los primeros ajustes orientados a mejorar su gestión. También en este período se inicia un proceso de reforma a los programas de inversión (DL 701 y Ley N° 18.450) orientado a hacer entrar a los segmentos de la AFC a dichos programas. Otro hecho relevante de esta etapa es que los GTT se independizan del INIA, ubicándose bajo el alero de la Sociedad Nacional de Agricultura; en contrapartida, INIA se vincula con INDAP para incorporar tecnología a la AFC. En esta etapa ODEPA vuelve a operar en forma separada de la Subsecretaría de Agricultura.

- **Complejización instrumental (1994-2000):** esta etapa está marcada por el establecimiento de un Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR (1996), que implica la concesión de importantes preferencias arancelarias en rubros que sustituyen importaciones (trigo, maíz, leche, carne, azúcar, oleaginosas, otros). A esta apertura le sucede la disminución unilateral de aranceles de 1998, que implica la rebaja gradual (un punto porcentual por año) del arancel *ad valorem* desde 11% en 1998 hasta 6% en 2004. Ambas decisiones son negociadas por el gobierno con los agricultores y el Parlamento, de adonde surge un paquete presupuestario adicional al presupuesto ordinario del MINAGRI (Compromiso con la Agricultura) que amplía notablemente la disponibilidad de recursos. La política agraria se ve enriquecida con la creación de nuevos instrumentos, tales como el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) (1995) y el Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (1997), y el relanzamiento de la Fundación de Innovación Agraria (1995). En esta etapa también se observa un notable incremento de las coberturas de los programas de INDAP, así como cambios en las leyes de riego y de fomento forestal, que permiten la incorporación del segmento campesino.
- **Mercados y competitividad global (2000-2006):** esta etapa está marcada por la crisis asiática, que frena el crecimiento del país, lo que a su vez congela el presupuesto del MINAGRI. Otro rasgo importante es que en este período se firman los TLC con Estados Unidos, Unión Europea, EFTA, Corea del Sur, P4, India y China, y se deja avanzada la negociación con Japón. Todo ello implica completar el proceso de apertura comercial.

En este período se define la Política de Estado para la Agricultura Chilena, que mantiene la opción por la apertura pero al mismo tiempo pone un gran énfasis en la agricultura del sur y la AFC. Esta política se ejecuta a través de programas operativos por rubros (Agendas por Rubro), que se actualizan en forma permanente con los gremios privados (empresariales y campesinos), articulando e integrando a los diferentes instrumentos de fomento en función de una estrategia coherente para cada rubro. En materia de nuevos instrumentos nuevos, durante esta etapa se crea la Bolsa de Productos, el Seguro Agrícola (riesgos climáticos), el Programa Oficial de Trazabilidad Sanitaria, el Programa Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, la Ley de Agricultura Orgánica y el Sistema de Denominaciones de Origen para nuevos productos (tradicionalmente ha existido una regulación para vino y pisco). Los resultados sectoriales avalan esta estrategia: el sector silvoagropecuario creció a una tasa de 5,6% promedio anual y las exportaciones pasaron desde US\$ 4.720 millones en 1999 a US\$ 7.906 millones en 2005, con una balanza comercial positiva de US\$ 6.071 millones.

Cuadro 1. Evolución de las políticas agrícolas en Chile

Etapas	Años	Rasgo dominante	Apertura comercial	Regiones favorecidas	Presupuestos MINAGRI (miles de \$ de 2006)	Nuevos instrumentos de fomento
GÉNESIS	1930 -73	Reforma al sistema de tenencia de la tierra, desarrollo de las instituciones públicas, inversiones estatales en el sector agroindustrial	Sustitución importaciones ALADI es la vía de integración	Todo el país	s/i	Intervención directa del Estado a través de CORA, INDAP, SAG, INIA, CONAF y otros
INSTALACIÓN	1973-89	Apertura externa, nueva estrategia de desarrollo, reducción del Estado, tercerización	Apertura unilateral y multilateral (GATT)	Zona norte y central	80.099.702 (1989)	DL 701 Ley N° 18.450 PTTI y PTTB INDAP Bandas de precio
AMPLIACIÓN COBERTURA E INCORPOR. DE LA AFC	1990-94	Período de aprendizaje para la nueva coalición de gobierno. Se amplían las coberturas y se abren espacios de participación social (AFC)	Primeras negociaciones bilaterales	Zona norte y Central	126.381.767 (1994)	Se crea un solo PTT Convenio INIA-INDAP Regulación transgénicos Riego Campesino
COMPLEJIZACIÓN INSTRUMENTAL	1995-2000	Se amplían los presupuestos y se crean nuevos instrumentos. Fuerte énfasis en la AFC MERCOSUR implica más competencia en el mercado interno	Se profundizan negociaciones bilaterales (MERCOSUR, Canadá, México). Rebaja unilateral de aranceles en 1998	Zona norte y central	202.713.434 (2000)	SIRSD FIA (relanzamiento) FPEA SAT-SAL INDAP PRODESAL FONDO SAG
MERCADOS Y COMPETITIVIDAD GLOBAL	2000-06	Los presupuestos se incrementan moderadamente. Se focaliza en la AFC y en la agricultura del sur	Apertura completa (salvo bandas de precios). Acceso a los principales mercados del mundo	Todo el país Se incorpora la zona sur al proceso exportador	247.072.258 (2006)	Bono Familiar Seguro agrícola Bolsa de productos Ley agric. orgánica Denominaciones de origen

Fuente: Elaboración propia, en base a datos MINAGRI.

1.2. La situación actual

Para el actual período de gobierno (2006 -2010), el MINAGRI ha definido cinco nuevas prioridades:¹

- Hacer de Chile una potencia alimentaria
- Promover un desarrollo inclusivo: apoyo a la AFC
- Adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria
- Contribución ministerial a la ampliación, generación y diversificación de la matriz energética de fuentes renovables
- Promover el uso sustentable de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad

Este período se ha caracterizado por la bonanza económica originada en los altos precios del cobre, el molibdeno, la celulosa y otros *commodities*. Ello ha contribuido a la apreciación del peso, afectando la rentabilidad del sector exportador. Se ha producido así un debilitamiento del sector exportador tradicional (frutas, vinos, agroindustria, otros), que contrasta con el auge de la agricultura del sur, que se beneficia de los altos precios que ha alcanzado el maíz, el trigo, la leche en polvo, la carne bovina y ovina, el raps canola y otros productos. Por otra parte, la bonanza se ha traducido en importantes incrementos en el presupuesto fiscal, tendencia que se acentuará en los próximos años, luego del reciente anuncio del gobierno en orden a flexibilizar la regla de superávit fiscal (del 1% al 0,5%).

Estas holguras presupuestarias abren interesantes espacios para enriquecer la política sectorial, pues se pueden hacer avances en las áreas de trabajo definidas por el MINAGRI. Pero la contrapartida es la apreciación del peso, junto a un desarrollo económico que encarece los costos de mano de obra y que afecta a la fruticultura y a otras actividades intensivas en este recurso. Ambos factores plantean un nuevo desafío a la política sectorial, que es de naturaleza distinta, más compleja y sutil, respecto al que venía enfrentando el país.

2. LAS FORTALEZAS DEL SISTEMA

A casi 30 años de implementación del actual modelo de políticas existen diversas fortalezas que permiten avanzar hacia una nueva etapa.

2.1. Una base agroecológica

Chile tiene condiciones agroecológicas excepcionales, que generan ventajas competitivas reveladas (sanidad, oferta de contra-estación, disponibilidad de agua y suelos, microclimas, biodiversidad, acceso a puertos, otros). Muchas de estas condiciones están en proceso de mejoramiento, mientras que otras están bajo estudio y por tanto todavía no son valorizadas. En forma general, la agricultura chilena cubre dos grandes situaciones agroecológicas:

¹ MINAGRI, Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena. Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, Santiago, mayo de 2006

- Una agricultura mediterránea en toda la zona central y norte de Chile, especializada en la horto-fruticultura de exportación (III a VIII Región). En las zonas más desérticas del norte (I y II Región) existe una agricultura de tipo subtropical todavía muy poco desarrollada.
- Una agricultura cerealera y una ganadería bovina (carne-leche) en las zonas lluviosas templadas de las regiones del sur del país (IX y X regiones). En el extremo sur (XI y XII regiones) la ganadería considera también un fuerte componente ovino. Hasta hace pocos años las regiones del sur se consideraban menos competitivas que las zonas de agricultura mediterránea.²

2.2. Un modelo estratégico

Buena parte del éxito del modelo chileno se basa en tres pilares fundamentales:

- Hay una estrategia compartida por todos. Existe una definición estratégica que orienta el proceso de desarrollo sectorial. Todos los sectores están a favor de la apertura externa y del mejoramiento sistemático de la competitividad.³ En esta estrategia el Estado hace fomento productivo pero no participa en negocios privados (salvo COTRISA). Estos consensos se expresan en una gran estabilidad institucional y en grandes resistencias para tomar medidas proteccionistas o heterodoxas desde el punto de vista económico.
- Se ha completado el proceso de apertura comercial. La apuesta por integrar al sector agrícola a la economía mundial ha sido exitosa. Se ha logrado acceso preferencial a los principales mercados del mundo, al tiempo que la producción doméstica ha sabido resistir a la competencia externa.
- Existe un sistema público de fomento que moviliza un importante volumen de subsidios estatales que se transfieren al sector privado. Dichos subsidios se asignan en forma concursable, utilizando modelos operativos que funcionan en forma transparente, sin graves

² Consideramos que en ese debate es relevante el concepto de "Ambiente de Alto Rendimiento" aportado por el agrónomo indio, Sr. Ram C. Chaudhary en el marco de una consultoría contratada por el MINAGRI. *"El arroz se cultiva con siembras inundadas, la mayoría (alrededor de 55%) por avión y el resto a mano, entre mediados de octubre y mediados de noviembre. La cosecha se realiza entre abril y mayo. Toma alrededor de 45 días entre espigadura y madurez del grano. Con noches más bien frías (5 a 8°C), los días son templados (entre 18 y 30°C) y largos (8 a 12 horas de sol) con radiaciones mensuales entre 478 y 668. Las temperaturas más adecuadas para el cultivo se desarrollan entre octubre y marzo, otorgando un período vegetativo de 6 meses. Todas estas condiciones convierten a Chile en un país representativo de lo que se llama "Ambiente de Alto Rendimiento". Esta idea se confirma con rendimientos en trigo que pueden superar los 90 qq/há y rendimientos de maíz sobre los 140 qq/há, que son rendimientos de primera línea en cualquier parte del mundo. En contrapartida, el rendimiento de 50 qq/há del arroz debería saltar hasta los 120 qq por lo menos. Para que ello ocurra es necesario sintonizar finamente la tecnología, a través de la actividad de investigación y desarrollo como ocurre en el Valle de Yanco en Australia".* R.C. Chaudhary, "Misión de Consultoría para Promover la Producción de Arroz en Chile: Arroces Especiales y Comercialización". Gorakhpur, India, 9 de Febrero de 2003. (Existe versión en inglés).

Estas características climáticas también han sido detectadas por expertos externos de otras cadenas agroindustriales: *"La viña chilena es hoy en día, la más pura del mundo (...). El gran valor del ecosistema natural chileno depende en gran parte de la oscilación térmica entre día y noche en el período de maduración de las bayas (con casi 18-22°C de diferencia) (...) de este factor depende el grado de azúcar, la acidez, el pH, pero sobre todo el color (que nunca falta en Chile y que es brillantísimo), el tanino y el aroma. A estos factores se agrega la fuerte luminosidad ambiental que permite una fotosíntesis prolongada e intensa por cerca de 7 meses, su follaje obviamente sano, porque los parásitos son raros, así como las carencias, etc. La altitud y abundante radiación ultravioleta permiten una elevada síntesis de vinífera (resveratrol, etc.) y de polifenoles. Los vinos chilenos son los más ricos del mundo en resveratrol..."* Mario Fregoni, "Factores de la calidad de la viticultura chilena". Informe de consultoría, Cátedra de Viticultura, Universidad Católica S.C, Italia, 1999. A nuestro juicio este tema es importante por cuanto en Chile no se ha hecho una adecuada valoración de estas condiciones ecológicas, que sin embargo parecen estar en la base de las ventajas competitivas chilenas.

³ Hay que decir que este tema siempre ha sido un tema de debate y controversia con los agricultores del sur, tradicionalmente más proteccionistas.

problemas de corrupción. El sistema transfiere funciones operativas no esenciales al sector privado (tercerización), y opera en función de la demanda de los agricultores, a los cuales se les exige un aporte de contraparte.

Este importante contingente de recursos se asigna a través de programas públicos que operan en forma transversal, sin distinción de rubros productivos. En este sentido, los subsidios están desacoplados de la producción, vale decir, no distorsionan el mercado. Otro elemento relevante del sistema es que el Estado no interviene en los negocios privados (con la excepción de COTRISA)

2.3. Una dotación de capital social

Finalmente, consignamos como otro tipo de fortalezas sectoriales la existencia de un recurso humano de calidad, que desenvuelve en un medio en donde la capacidad de trabajo, la honestidad y la búsqueda de la excelencia son valores compartidos por el medio profesional.

También hay que decir que dicho sector es tributario de una larga tradición agrícola y agronómica, que data de la formación de la SNA (1838), la fundación de la primera estación agronómica experimental en la Quinta Normal (1841) y la creación de la carrera de agronomía en el Instituto Agrícola (1876). Este Instituto dará origen a la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la Universidad de Chile (1928) y al mismo tiempo, sirve de modelo para la creación de la Facultad de Agronomía en la Universidad Católica (1904). A ello se suman una serie de universidades e institutos técnicos creados posteriormente, muchos de cuyos egresados realizan estudios en el extranjero a partir de la década del 30.

La orientación exportadora del sector ha profundizado el establecimiento de redes comerciales y de intercambio científico con el exterior. De este modo, hoy existe un sector empresarial consolidado (aunque muy heterogéneo), al que se suma un segmento (no determinado) de AFC que ha tenido éxito en el proceso modernizador. Ambos sectores son apoyados por una red de técnicos y profesionales altamente competitivos e internacionalizados.

3. NUEVOS PROBLEMAS Y DESAFIOS

Existe una pregunta de fondo, relevante, que queremos responder en este trabajo: ¿Hemos llegado a un momento de cambios? ¿Está funcionando adecuadamente el dispositivo de políticas? ¿Es necesario y posible dar un nuevo salto? ¿Cuáles son los cambios que se requieren?

Como lo hemos señalado, la política sectorial tiene muchas fortalezas y puede decirse que está consolidada: los programas funcionan razonablemente bien y el sector continúa experimentado un fuerte proceso de modernización. Sin embargo, es obvio que se requiere mejorar en muchas áreas si queremos mejorar nuestra competitividad internacional.

A pesar de los positivos resultados, existen diversas insuficiencias que han sido diagnosticadas con relativa claridad.

3.1. La Agricultura Familiar Campesina

Existe un sector de agricultura familiar campesina que se encuentra rezagado frente a la agricultura empresarial. Este sector es importante desde el punto de vista social y productivo y desde 1990 concentra buena parte del presupuesto del MINAGRI (actualmente, alrededor del 65%). La existencia de un vasto sector de pequeños agricultores (270.000 explotaciones) con serias limitaciones de tierra, capital y educación, plantea un formidable desafío al país. Esta heterogeneidad revela un enorme potencial productivo no explotado, aunque es claro que hay un rezago estructural en materia de competitividad. Este dato es esencial para contextualizar el impacto de los programas públicos (INDAP y otros) y obliga a pensar en resultados de largo plazo.

Este rezago explica buena parte del debate actual que se realiza en el país acerca de INDAP. A 16 años de implementación de una política preferente de apoyo a la Agricultura Familiar Campesina (AFC), esta instalada en el medio profesional y en la opinión pública una cierta insatisfacción acerca de los resultados de esta política. Después de años de aplicar una política de fomento activa, que ha movilizado crecientes presupuestos, no queda claro cuantos agricultores campesinos se han modernizado, transformándose en pequeños empresarios. Tampoco queda claro cuantos de ellos han salido de la pobreza (nos referimos al segmento de autosubsistencia), ni cuales han sido los otros impactos de los programas públicos de INDAP y otras agencias de fomento. Para avanzar en esta área hay que identificar el verdadero problema, pues existen diferentes factores que generan esta percepción negativa.

3.1.1. Problemas políticos

Uno de los principales factores que inciden en una percepción crítica de los programas de INDAP está referido a la dimensión propiamente política de su labor, en donde a nuestro juicio se combinan dos elementos.

Por una parte, hay un cuestionamiento que se originan de la fuerte presencia territorial de INDAP en el país y de algunas acusaciones de intervención electoral de este organismo hechas por sectores políticos opositores. Por otra, la imagen de INDAP también se ha resentido con los efectos económicos, judiciales y políticos que ha tenido la política de “escalamiento productivo” de las organizaciones de productores, implementados en la segunda mitad de la década del 90. En esta etapa INDAP promovió la realización de “grandes proyectos” de inversión (acopio, comercialización, transformación) facilitando la entrega de créditos y asistencia técnica a empresas formadas por organizaciones campesinas y grupos de productores. La experiencia demostró que muchas organizaciones no estaban preparadas para gestionar estas inversiones, pues al cabo de unos años quebraron y quedaron endeudadas con INDAP. Muchas de estas quiebras terminaron en los tribunales de justicia, con los consiguientes efectos en términos de imagen pública. De este modo, se han mezclado problemas genuinos de gestión de los productores, previsibles y normales en cualquier estrategia de desarrollo de la AFC, con acusaciones específicas de parte de la oposición, algunas legítimas, otras amplificadas por las pasiones políticas. A ello hay que sumar el efecto de una dura sequía que afectó al país en los años 97 y 98, que influyó negativamente en los resultados productivos y comerciales de estos proyectos.

3.1.2. Discusión conceptual

Un segundo factor que incide sobre la percepción de los programas de INDAP está asociado a la conceptualización que se ha hecho del rol de los programas públicos y la AFC en ciertos medios académicos. A nuestro juicio, un trabajo de Ramón López realizado en 1994 resume bien la visión que sobre este tema tiene una parte de los especialistas agrarios.⁴ Sobre una muestra de 1000 agricultores, esta investigación determinó en forma empírica que INDAP tenía un nulo impacto en los ingresos de los agricultores, a pesar de su efecto positivo y significativo en la producción física. De acuerdo a este autor, *“INDAP induce un empleo menor fuera del predio (al obligar a los campesinos a concentrarse mas en las tareas del predio), así como cambios en la composición de la producción hacia cultivos tradicionales, posiblemente menos rentables”*. Este estudio también señala la importancia de la educación secundaria y superior como mecanismo para aumentar los ingresos de los productores.⁵

A pesar de los años transcurridos, este trabajo dejó instalada una duda acerca de la efectividad de estos programas públicos, que hasta hoy no ha podido ser completamente disipada. A ello se suman otras críticas posteriores, relacionadas con los fracasos de los proyectos de inversión y/o con la baja efectividad de los programas de transferencia de tecnología.

A nuestro juicio, existen evidencias y casos que pueden avalar las tesis más disímiles. De hecho una evaluación de impacto del PTT realizada posteriormente sobre una muestra de 2.868 encuestas, concluyó que, *“en promedio, los predios o empresas agropecuarias que han participado en el PTT son más rentables y competitivas que las que nunca han sido atendidas por dicho programa”*, y que *“el beneficio privado directo del PTT es mayor que el costo del programa, desde el punto de vista del gasto público”*.⁶

El reparo más importante que hacemos a las tesis de López está ligado a un rasgo de la pobreza rural que él mismo caracteriza: el carácter complejo de las causas que la originan, que responde a restricciones de capital humano, aspectos institucionales (títulos de dominio y derechos de agua), información-tecnología o recursos de infraestructura. Por la naturaleza econométrica de su trabajo, estos factores son aislados y medidos, para después elegir a uno de ellos como elemento de base para una determinada política pública.

Así, las confusiones conceptuales se generan cuando se duda acerca de la pertinencia de los programas de fomento productivo de INDAP, recomendando en su reemplazo priorizar las inversiones en educación. López desliza esta tesis, pero no llega a tanto. Sólo se limita a recomendar que parte de los subsidios en asistencia técnica y crédito subsidiado se focalicen en hogares campesinos de bajos ingresos que se comprometan a enviar a sus hijos a las escuelas, sobre todo secundarias. Esta recomendación, que pudo ser válida en su momento, ha quedado superada por los hechos, pues en Chile la enseñanza secundaria es obligatoria desde 2005. López también señala que

⁴ Ramón López, “Determinantes de la pobreza rural en Chile: Programas públicos de extensión y crédito, y otros factores”. PUC, Cuadernos de Economía, año 33, N° 100, diciembre de 1996, pp.321-343.

⁵ El estudio comentado también señala que otra limitación de los programas de INDAP era su foco en la producción primaria. Esta tesis era compartida por todos los especialistas y tuvo influencia en la adopción de la estrategia de escalamiento productivo en base a “grandes proyectos”, implementada entre 1995 y 2000, con las consecuencias de imagen que ya hemos comentado.

⁶ EMG, GIA et al. “Evaluación de Instrumentos de Fomento Productivo: el Programa de Transferencia Tecnológica del Instituto de Desarrollo Agropecuario”. Santiago, septiembre de 1998.

parte de esos recursos se destinen a la titulación de tierras y aguas. También aquí hay programas específicos que funcionan adecuadamente desde hace muchos años. En suma, se duda de la transferencia tecnológica y el crédito como opción de política pública.

La realidad de la AFC de hoy es distinta a la de la década de los 90, pues existen múltiples programas públicos dirigidos a atacar la pobreza rural en todas sus facetas. Por otra parte, emerge una nueva generación de productores, más educados y preparados que sus padres. En este contexto la pregunta es como implementar programas de fomento más efectivos, entendiendo que hay limitaciones estructurales que impiden una solución “fácil” de los problemas de pobreza rural. En la agricultura campesina existe un potencial productivo que es más o menos limitado dependiendo de los tipos de productores. Dicho potencial debe expresarse al más alto nivel posible, con programas públicos de apoyo que tengan costos, lógicas de operación y resultados acordes con esta realidad productiva. Para tal efecto es importante aplicar políticas diferenciadas, separando al sector de agricultura de subsistencia de aquel que tiene mayor potencial productivo.⁷

Con todo, es evidente que estas discusiones se ven obstaculizadas por la carencia de información más objetiva para emitir un juicio acerca de los avances que ha tenido el proceso de modernización en la AFC. Para estos efectos también es necesario conocer la dinámica estructural de la propiedad en Chile. ¿Se agrandan las escalas? ¿Desaparece la AFC en el mediano o largo plazo? Estos problemas podrán ser resueltos, al menos parcialmente, con los datos del Censo 2007. En tal sentido, sería recomendable que a partir de esta información se proceda a una evaluación internacional de INDAP, que debería hacerse en forma periódica.⁸

3.2. Las regiones del sur

3.2.1 El despegue ganadero

Los ganaderos del sur de Chile (carne bovina y ovina, productos lácteos) han encontrado un camino que los proyecta a futuro, gracias a los nuevos enfoques y tendencias que se observan desde principios de la década. Luego de momentos difíciles, los productores y las agroindustrias de la carne bovina y los productos lácteos se han reorientado hacia la exportación, conceptualizándose a sí mismos como cadenas importadoras-exportadoras, en forma simultánea. De este modo, hoy ellas exportan productos de calidad hacia México, Estados Unidos, la Unión Europea y otros mercados, productos que son reemplazados por importaciones más baratas provenientes de MERCOSUR para abastecer el mercado nacional.

El despegue exportador de estos rubros es un hito para el sector pues con ello se completa un proceso exitoso de inserción de la agricultura chilena en el mercado mundial.

⁷ Es importante tener presente que un agricultor avanzado usuario de INDAP, que tiene 12 HRB en el valle de riego de la zona central, no tiene nada que ver con un minifundista ubicado en las zonas del secano interior y costero.

⁸ Un elemento interesante es que la cédula censal utilizada en el Censo 2007 contiene información que permite identificar a los usuarios de INDAP y de otros programas de fomento. Esto podría servir para generar una línea base, instrumento metodológico que no ha existido hasta ahora.

3.2.2 Los productos con bandas

El impulso modernizador se hace también presente en el cultivo de la remolacha, en donde IANSA y los productores están ejecutando un programa de mejoramiento tecnológico de largo plazo, con miras a ser competitivo a nivel mundial en el escenario sin bandas de precios que se configurará a partir de 2012. El raps canola, fuertemente afectado por la eliminación de la banda de precios del aceite en 2001, ha experimentado un nuevo auge al vincularse a la industria de fabricación de alimentos para salmones.

No sucede lo mismo con la cadena del trigo y la harina de trigo. Por diversas razones, el debate tecnológico chileno carece aún de la densidad y de la riqueza necesaria para encontrar las respuestas urgentes que se requieren. Quizás por lo mismo, la molinería y los productores aún dudan acerca de la conveniencia de impulsar un programa tecnológico de gran escala, centrado en la calidad y la diferenciación, y ejecutado bajo un esquema de estrecha alianza entre ambas partes. A lo anterior se suma el reciente fallo OMC que obliga a Chile a dismantelar la banda de precios del trigo y la harina de trigo, lo cual configura un desafío de envergadura en la agenda agrícola del país: la proyección del cultivo del trigo en el mediano y largo plazo.

3.2.3. El desarrollo frutícola

En forma transversal, en los últimos años ha emergido con fuerza un nuevo sector frutícola en el sur del país, vinculado a la producción de frambuesas, arándanos, avellano europeo y otras especies, lo cual también ha abierto nuevas y rentables opciones de producción para los productores del sur. De acuerdo a las últimas cifras del Catastro Frutícola de CIREN, en la IX Región hay 3.780 ha de frutales, cifra que en la X Región alcanza a las 2.437 ha. De este total, 1.775 ha y 2.136 ha corresponden a frutales menores, en ambas regiones, las cuales representan el 9,7% y 11,7% del total país, respectivamente

Estas cifras señalan el potencial de desarrollo que existe en las regiones del sur, que tendencialmente debería especializarse en este tipo de opciones productivas, más rentables que los rubros tradicionales. Sin embargo, estas mismas cifras denotan que la ampliación de las superficies de estos nuevos rubros avanza lentamente, pues se requiere de fuertes inversiones prediales y de la instalación de agroindustrias que promuevan estos nuevos negocios. Por otro lado, los productores tienen la tendencia a perseverar en sus rubros tradicionales y sólo rompen la inercia cuando estos rubros no rentan más y/o cuando tienen la certeza de que hay otras opciones productivas viables. Todos estos datos son relevantes pues permiten clarificar las limitaciones reales de las estrategias centradas en la reconversión productiva.

3.2.4. Impacto de los fondos compensatorios

Debe señalarse que parte importante de todos estos procesos ha sido posible gracias a los fondos presupuestarios compensatorios, entregados por el gobierno a los agricultores a partir de 1996, dirigidos a mejorar la competitividad de la producción nacional. En tal sentido, puede decirse que esos fondos compensatorios sirvieron para alcanzar los objetivos planteados: hoy dichas cadenas son más competitivas que antes, y lo más importante, han superado su enfoque exclusivamente orientado al mercado doméstico y operan en base a una visión económica globalizada.

Cuadro 2. Rubros tradicionales del sur de Chile

Rubro	Situación 2000-2006	Tendencias
Carne	Orientado hacia la sustitución de importaciones hasta 2000, en un mercado en donde la oferta no logra abastecer las necesidades de consumo del país (Chile es estructuralmente deficitario). A partir de esa fecha se adopta un enfoque importador/exportador, que ha permitido exportar US\$ 27 millones en 2006.	Es clave la ampliación de la cuota UE y la entrada preferencial a otros mercados. También es clave la diferenciación (¿carne natural?) respecto de MERCOSUR
Lácteos	Orientado hacia la sustitución de importaciones hasta 2000. Fuerte desarrollo exportador posterior (de US\$ 27 millones en 2000 se pasa a US\$ 121 millones en 2006). Se abordan programas de calidad y de mejoramiento tecnológico	Tendencia excedentaria. Bajo aprovechamiento del potencial productivo: manejo de praderas es clave para desarrollar un modelo productivo de bajo costo. Es clave una estrategia de diferenciación
Ovinos	Fuerte desarrollo exportador en la XII Región, apoyándose en la cuota UE y otras posibilidades de mercado	Expansión al secano de la VI a X regiones. Se debe producir en base a un animal tipo (ovino zona central), cuyas características sean homogéneas y estandarizadas
Arroz	Orientado hacia el mercado doméstico y sin diferenciación respecto del arroz importado (MERCOSUR, Asia). A partir del 2000, incipiente desarrollo exportador. También se dan los primeros pasos para diferenciar la oferta (variedad japónica, grano largo ancho) y mejorar productividad (agricultura de precisión)	Es importante continuar con los programas orientados a diferenciar el producto y a mejorar productividad (modelo de agricultura de precisión)
Trigo	Sometido a los vaivenes permanentes de los precios internacionales y el funcionamiento de la banda de precios. Predomina en la cadena un enfoque coyuntural, que ha impedido abordar plenamente los problemas de competitividad	Es de vital importancia abrir un nuevo horizonte para este rubro. Un fallo reciente de la OMC obliga a dismantelar la banda de precios (que además tiene fecha de término en 2014)
Raps	Se dismantela la banda de precios en 2001. Luego de una pausa en la que cae la superficie sembrada, el cultivo resurge vinculándose a la salmonicultura (esta industria requiere de proteína vegetal para fabricar alimentos)	Este rubro depende de la acuicultura para proyectarse a futuro. Su uso para biocombustibles depende de su capacidad de competir con los productores argentinos, una potencia aceitera de nivel mundial
Papa	A pesar de su importancia en términos de superficie cultivada y número de productores, esta cadena está poco estructurada y para su desarrollo requiere de un poder comprador industrial que no existe hasta ahora	Es necesario resolver los problemas de mercado (agroindustria). Hay problemas sanitarios cada vez más complejos de controlar
Remolacha	Agroindustria y productores trabajando en forma activa para el escenario 2012 (sin banda de precios). Récorde de rendimientos de nivel mundial	Debe mantenerse el actual programa de mejoramiento tecnológico

3.3. El sector exportador tradicional

Uno de los problemas que enfrenta la agricultura chilena se origina de la fortaleza de su sector minero: los precios del cobre y del molibdeno han generado un exceso de divisas que a han apreciado al peso frente al dólar (además del debilitamiento de esta moneda en el mercado mundial). Este fenómeno, -un caso de la denominada enfermedad holandesa- se ha enfrentado con la reciente creación de un Fondo de Estabilidad Económica y Social en el exterior, en donde se depositan los excedentes del cobre (con alrededor de US\$ 7 mil millones a fines de 2006). Para sacar dólares del país, el gobierno también se ha comprometido recientemente a subir el tope máximo de recursos que las AFP pueden invertir en el exterior (del 30 al 45% en una primera etapa).

La decisión acerca de este tipo de medidas macroeconómicas está fuera del ámbito de la política sectorial. El sector agrícola se ve por tanto enfrentado a una pregunta de fondo: como ser más eficiente, en un contexto en donde es previsible un bajo valor de la divisa durante un largo plazo. Para responderla se precisa de una estrategia que combine la asociatividad para incrementar las escalas de producción, la mecanización y la capacitación de la fuerza de trabajo, la agricultura de precisión, y la diferenciación y promoción, entre otros elementos.⁹

⁹ Véase sobre este tema: ASOEX, "Oportunidades, preocupaciones y propuestas del sector productor-exportador frutícola nacional". Santiago, abril de 2006. ASOEX, "Expediente Exportador. La visión del sector productor/exportador frutícola ante la coyuntura socioeconómica nacional". Santiago, noviembre de 2006.

4. POLITICA DE INVERSION EN BIENES PUBLICOS

En el área de bienes públicos estamos invirtiendo menos de lo que se requiere, como es posible comprobar al constatar la debilidad de muchas líneas programáticas del MINAGRI. La comparación preliminar hecha por OCDE confirma esta visión.

4.1. Acceso a mercados

Chile ha completado con éxito un ciclo de negociaciones comerciales que le han abierto los mercados más importantes del mundo, lo que implica que su pequeño tamaño deja de ser una limitante para su desarrollo económico. Superando riesgos y dificultades, el hecho es que se han alcanzado prácticamente todos los objetivos planteados al momento en que se iniciaban las primeras negociaciones en la región, allá por los años 90: acceso preferencial a los mercados más importantes del mundo, y al mismo tiempo, capacidad para ser competitivos en los mercados domésticos. Esto se ha logrado gracias a calendarios lentos de desgravación, a fondos compensatorios que estimularon la competitividad de las empresas chilenas y a los esfuerzos y la capacidad de acción del gobierno y las empresas.

En la fase actual quedan una serie de negociaciones bilaterales pendientes, sean nuevos TLC o perfeccionamientos de los TLC ya existentes. En forma paralela se avanza en las negociaciones sanitarias emprendidas por el SAG y DIRECON. Habiendo resuelto los problemas de acceso, la prioridad pasa a ser el establecimiento de redes comerciales para entrar y permanecer en esos mercados.

Cuadro 3. Mercado potencial de Chile gracias a los TLC

Acuerdos negociados País/Grupo de países	Tipo de Acuerdo	Población (millones en 2006)
Unión Europea	Acuerdo de Asoc. Económica	492,9
EE.UU.	TLC	299,8
Canadá	TLC	32,6
Corea del Sur	TLC	48,5
Latinoamérica	-	507,2
México	TLC	106,6
MERCOSUR	Ac. de Complem. Económica	235,4
Centro América	TLC	37,3
Panamá	TLC	3,3
Comunidad Andina	TLC-ACE	124,6
EFTA	TLC	12,1
Japón	TLC	127,7
China	TLC	1.311,4
India	Acuerdo de Alcance Parcial	1.121,8
P4	Acuerdo de Asoc. Económica	9,0
Cuba	Acuerdo de Alcance Parcial	11,3
TOTAL		3.974,3
Acuerdos en negociación o que están previstos en el mediano plazo		
Malasia		26,9
Australia		20,7
Vietnam		84,2
Tailandia		65,2
Angola		15,8
Turquía		72,9
Indonesia		225,5
TOTAL		511,2

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de DIRECON y del Institut de la Statistique du Quebec

4.2. Sanidad

La mantención de altos estándares sanitarios es esencial para el éxito del modelo agroexportador que ha implementado Chile en los últimos años. Además de sus condiciones de aislamiento geográfico, buena parte del nivel sanitario del país se debe a la operación del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que por décadas ha sabido controlar y erradicar diversas enfermedades y plagas, y al mismo tiempo, proteger este patrimonio frente a la presión de plagas y enfermedades exóticas que provienen del exterior.

El SAG presenta diversas fortalezas que son ampliamente reconocidas: credibilidad internacional y nacional, conocimiento técnico, convenios de cooperación internacionales, compromiso de su

personal. Ellas han permitido lograr los avances de los últimos años, y han sido reforzadas a través de diversos proyectos estratégicos (fortalecimiento de laboratorios, programas de control y erradicación, acuerdos sanitarios internacionales, otros).

No obstante, existen diversas debilidades que es preciso superar.¹⁰ Por una parte, se percibe que el SAG es una institución excesivamente centralizada, lo que dificulta la prestación de sus servicios en forma ágil y eficiente. Por otra parte, en el transcurso de los años se le han ido encomendado al SAG diversas funciones que no están directamente relacionados con el área sanitaria; quizás el caso más claro es el SIRSD, que consumía el 26,8% del presupuesto en 2002, situación que no ha variado mayormente.¹¹ Finalmente, a pesar de diversos avances logrados en los últimos años, existe todavía un insuficiente equipamiento (computadores, software, scanners en fronteras, otros) y déficits de infraestructura, así como claras necesidades de ampliar la dotación de personal y de hacer mejoras en sus escalas salariales, sistemas de incentivos y programas de capacitación. Todo lo anterior se ve agravado si consideramos el fuerte incremento de las exportaciones, que ejercen una presión creciente sobre la estructura institucional del SAG.

Cuadro 4. Desarrollo exportador y presupuesto del SAG

Presupuesto ejecutado por el SAG excluyendo las transferencias al sector privado*		PIB silvoagropecuario de Chile		Exportaciones silvoagropecuarias primarias de Chile	
Año	Valor en miles de pesos de 1996	Año	Valor en miles de pesos de 1996	Año	Valor en miles de pesos de 1996
1997	18.802.916	1997	1.345.469.000	1997	706.641.804
1998	19.275.872	1998	1.412.513.000	1998	768.893.272
1999	18.480.035	1999	1.401.496.000	1999	822.639.226
2000	17.028.045	2000	1.478.159.000	2000	816.800.674
2001	21.432.418	2001	1.555.464.000	2001	915.767.321
2002	21.665.658	2002	1.620.145.000	2002	1.046.108.325
97-02: 15%		97-02: 20%		97-02: 48%	

* Las transferencias al sector privado hacen referencia a proyectos de fomento como el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), que nada tienen que ver con los temas sanitarios.

Fuente: IGT, Invertec, 2003

Como se observa en el Cuadro 4, el presupuesto ejecutado por el SAG (excluyendo las transferencias al sector privado) en el período 1997-2002 ha crecido menos que el PIB silvoagropecuario y bastante menos que las exportaciones silvoagropecuarias. Este dato no es menor si consideramos que este crecimiento exportador se refleja en volúmenes físicos de productos vegetales y animales que deben ser inspeccionadas y certificadas por el SAG, flujo que se ha intensificado desde 2003 a la fecha. Es por ello que este descalce entre disponibilidad de recursos y

¹⁰ IGT, "Diagnóstico organizacional y de gestión para el SAG". Santiago, junio de 2003.

¹¹ Las limitaciones legales de INDAP para atender a sectores empresariales y la inexistencia de un organismo de fomento sectorial para estos segmentos explica la localización del SIRSD en el SAG. Otro tanto sucede con la función de administrar la Ley de Caza o de fiscalizar las obras de riego construidas a través de la Ley N° 18.450.

volúmenes de exportación se mantiene como tendencia general, a pesar del incremento presupuestario de US\$ 20 millones que ha tenido el SAG entre 2003 y 2006.¹²

Un último aspecto relevante dice relación con la capacidad presupuestaria del SAG para enfrentar emergencias sanitarias. Hasta la fecha, frente a estas situaciones, que no admiten dilación, el SAG ha debido reasignar presupuestos para hacer las campañas sanitarias, afectando a otros programas institucionales. Normalmente el Ministerio de Hacienda repone esos recursos extraordinarios, pero ello acontece meses después, y nunca dichos montos son repuestos totalmente. Todo ello contribuye a hacer más compleja la gestión institucional. El actual esquema no se condice con las disponibilidades de recursos, con los tiempos de reacción y con muchas otras limitaciones administrativas. Por tal razón, desde hace algunos años se estudia la creación de un Fondo de Emergencias, el cual es una antigua aspiración tanto del SAG como del sector privado, que no ha podido ser satisfecha por falta de recursos.

4.3. Investigación y Desarrollo

En enero de 2007 se le entregó a la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet, el Informe “Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad”, elaborado por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC).¹³

En este Informe se realiza un diagnóstico de la posición competitiva de Chile, un análisis de las fallas de mercado y de las fallas de Estado que afectan a la innovación, y define un conjunto de metas, objetivos estratégicos y líneas de acción. Para operacionalizar dichas metas, se confeccionó un mapa que identificó a 31 sectores con alto potencial de desarrollo, de los cuales se seleccionaron once sectores productivos (*clusters*) prometedores para la próxima década. Debe señalarse que tres de los once clusters finalmente seleccionados están directamente vinculados al sector: alimentos procesados de consumo humano, fruticultura primaria, porcicultura y avicultura.¹⁴

El Informe del Consejo establece que la estrategia chilena debe basarse principalmente en el uso de los recursos naturales, en donde el país exhibe ventajas reveladas, considerando también a otras actividades emergentes, vinculadas a ventajas competitivas adquiridas. De lo que se trata es de generar rentas por la vía de la innovación, y no a través del monopolio de los recursos naturales o la captura de políticas públicas proteccionistas. En este modelo se entiende que todas estas actividades requieren intensificar el uso del conocimiento como factor esencial para propulsar el salto a la economía del futuro. Para estos efectos, el Informe propone subir la inversión en I+D desde el modesto 0,68% del PIB en 2004 hasta el 2,5% al cabo de 15 años; de este modo, el país podría duplicar su PIB *per cápita* en el mismo período. Lo anterior supone un fuerte incremento de la eficiencia y relevancia del gasto público, lo que al mismo tiempo debería ir acompañado de un fuerte incremento de la inversión privada. Con ello se invertiría la relación que hoy existe entre los aportes públicos y privados al total de la inversión en I+D, disminuyendo el primero de 53% a 32%, y pasando

¹² Haciendo un razonamiento análogo, un estudio encargado por ASOEX y APA estimaba que esta brecha presupuestaria alcanzaba los US\$ 27,2 millones anuales en 2003. Véase: Jorge Quiroz & Consultores Asociados – Soluciones Globales S.A. Consultores Asociados. “Estimación de la Inversión Social en Sanidad Silvoagropecuaria para Sustentar el Modelo Exportador Chileno, Estimación del Gasto Requerido del SAG”. Santiago, 2003. Citado en: SNA. “Una Agenda Agroalimentaria para Chile”, diciembre de 2004.

¹³ CNIC, “Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad.”, Santiago de Chile, enero de 2007.

¹⁴ De los 31 sectores preseleccionados, 9 sectores están vinculados al sector: alimentos procesados para consumo humano, fruticultura primaria, horticultura primaria, lácteos, alimentos procesados de consumo animal, vitivinicultura, porcicultura y avicultura, ganadería (bovina y ovina), servicios relacionados con el medio ambiente.

el segundo de 37% a alrededor de 55%, ajustándose con ello a la realidad que se observa en los países más avanzados.

4.3.1. Consorcios Tecnológicos

Estas definiciones están vinculadas a la aprobación de la ley del *royaltie* minero en 2005, que genera un importante fondo de recursos para invertir en I+D (US\$ 400 millones en 2007). Uno de los instrumentos más importantes para concretar estas inversiones son los "Consortios Tecnológicos Empresariales de Investigación", convocados en 2004 y aprobados a fines de 2005 como reacción a la fragmentación y al excesivo "fondismo" del sistema de innovación chileno. Estos Consortios Tecnológicos se impulsaron en todas las áreas de la economía, siendo el sector silvoagropecuario el principal favorecido (8 proyectos de 9 aprobados ese año). Los Consortios cuentan con financiamiento estatal y privado (empresas agroindustriales, productores e institutos tecnológicos) y su objetivo es generar productos tecnológicos apropiables, que permitan la sustentación de largo plazo del Consortio. En 2005 se hace una segunda convocatoria, aprobándose en 2006 otros 3 proyectos sectoriales (de un total de 10 aprobados ese año). Con los 11 proyectos ya aprobados se ha dado un importante paso. Es previsible que con alrededor de 10 o 15 proyectos adicionales deberían quedar cubiertas las principales necesidades de las cadenas sectoriales, con lo que se habría dado un salto sustantivo. Muy probablemente el sector tendrá todavía más capacidad de absorber nuevos proyectos, sobre todo Consortios impulsados por empresas específicas. Aún así, debe tenerse presente que la ejecución de un Consortio representa un gran desafío para los gremios y las empresas que los impulsan, tanto en términos de gestión y dirección del proyecto como en términos de aportes de contraparte.¹⁵

¹⁵ Hay que considerar que en paralelo a los Consortios Tecnológicos existen otros fondos que promueven la innovación tecnológica (entre otros, de CORFO, FIA, CONICYT y Fondos Regionales). Aunque en su mayoría se trata de proyectos más pequeños, estas iniciativas son múltiples y permiten que las empresas avancen en sus procesos de cambio tecnológico.

Cuadro 5. Los Consorcios Tecnológicos

Cadena	Descripción	Proponente - Integrantes
Frutas	Su objetivo es desarrollar nuevas variedades de frutas, considerando la utilización de herramientas biotecnológicas como el mejoramiento genético, marcadores moleculares, transgenia y genómica funcional. Costo total: US\$ 6,6 millones, de los cuales 59% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente: ASOEX Integrantes: PUC, Fundación Ciencia para la, University of Nevada (USA) y 27 empresas exportadoras de fruta
Frutas	Su objetivo es acelerar el desarrollo de nuevas variedades de uva y carozos, agregándoles valor usando herramientas biotecnológicas, para lo cual se crearán las sinergias que permitan integrar el mejoramiento genético convencional, el uso de marcadores genéticos moleculares, la ingeniería genética y la genómica funcional. Costo total: US\$ 5,6 millones, de los cuales un 56% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente: INIA Integrantes: U de Chile, U. T. F. Santa. María, U de Talca y U Andrés Bello, U de Cornell y U de Florida, Fundación Chile, ANA y FEDEFruta, además de 8 empresas agrícolas
Vitivinícola	Su objetivo es generar conocimientos y tecnologías innovadoras para fortalecer la competitividad de la industria del vino en los mercados globales y aumentar las exportaciones. Costo total: US\$ 9,1 millones, de los cuales 66% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente: Consorcio Tecnológico Empresarial de Investigación para la Vid y el Vino Integrantes: Asociación de Viñas AG, PUC, U. de Concepción y 11 empresas vitivinícolas
Vitivinícola	Su objetivo es promover el desarrollo de la industria vitivinícola mediante un esfuerzo cooperativo y multidisciplinario de investigación y desarrollo, con miras a mejorar la competitividad de los vinos chilenos en los mercados internacionales. Costo total: US\$ 4,9 millones, de los cuales el 65% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente: Chilevid AG, y otros Integrantes: U. de Talca, U. de Chile, U. T. F. Santa María, INIA, Bayer CropScience .S.A. INDURA y Tonelería Nacional S.A.
Forestal	Su objetivo es desarrollar la genómica forestal, mediante el uso de herramientas biotecnológicas, moleculares y bioinformáticas, con el fin de fortalecer los programas de genética de las empresas y con ello mejorar la posición competitiva de la industria forestal chilena en las especies prioritarias (Pinus radiata, Eucalyptus globulus y Eucalyptus nitens. Costo total: US\$ 9,1 millones, de los cuales 66% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente: U. de Concepción Integrantes: Fundación Chile, Forestal Arauco y Forestal Mininco
Lácteos	Su objetivo es mejorar la competitividad de los procesos de producción e industrialización de la leche y productos lácteos para un mercado global, a través de la investigación, innovación, transferencia tecnológica y formación de recursos humanos, vinculando a los actores de la cadena láctea en un marco de sustentabilidad ambiental. Costo total: US\$ 5,8 millones, de los cuales 63% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente INIA y U. Austral FEDELECHE, ACOLECHE, SOPROLE COLUN, NESTLE, WATT'S, SURLAT, APROQUESO. Además están las empresas de servicios BIOLECHE, CEAGRO, CER LOS LAGOS, COOPRINSEM, INSECABIO y TODOAGRO.

Fuente: CORFO, FIA, Banco Mundial. "Primer Encuentro Nacional de Consorcios Tecnológicos", Viña del Mar, Chile. 23 y 24 de mayo

Cuadro 5. Los Consorcios Tecnológicos (continuación)

Cadena	Descripción	Proponente - Integrantes
Forestal, pesquera y vinos	Su objetivo es desarrollar, proteger y transferir tecnologías innovativas para la revalorización de subproductos y/o residuos generados en la industria forestal, pesquera y vitivinícola, de modo de producir compuestos químicos, bioquímicos y biológicos de alto valor agregado. Costo total: US\$ 10 millones, de los cuales 53% es aporte fiscal. Convocatoria 2004.	Proponente: Harting S.A. Integrantes: PUCV, Pesquera El Golfo, Viña Undurraga
Papa	Su objetivo es aumentar la competitividad del cultivo de la papa en todos sus productos, para incrementar su participación en el mercado internacional, exportando semilla, papa consumo, productos procesados y variedades de papa (genética) con propiedad. Costo total: US\$ 4,1 millones, de los cuales 60% es aporte fiscal. Convocatoria 2005.	Proponente: INIA U. de Los Lagos, U. Mayor, ACHIPA, MUCECH, La Voz del Campo, Agrochile A.G., y 4 empresas agrícolas
Ovinos	Su objetivo proveer a los integrantes de la cadena productiva la tecnología y las capacidades pertinentes para ofrecer de forma rentable el volumen y la calidad exigidos en productos ovinos de alta demanda en el mercado internacional y doméstico. Costo total: US\$ 3,1 millones, de los cuales 60% es aporte fiscal. Convocatoria 2005.	Proponente: INIA Integrantes: ASOGAMA y 11 empresas agrícolas, comerciales e industriales
Apícola	Su objetivo es fortalecer la competitividad del sector apícola en el mercado global de la cadena de la miel y de otros productos avícolas, a través del aseguramiento de su calidad e inocuidad, basado en acciones que permitan la optimización y trazabilidad de los manejos sanitarios y productivos, a través de programas de investigación y desarrollo, desarrollo empresarial, formación del recurso humano y difusión y transferencia tecnológica. Costo total: US\$ 2,1 millones, de los cuales 58% es aporte fiscal. Convocatoria 2005.	Proponente: Universidad Austral Integrantes: Red Apinoven A.G., Bio-Miel A.G., Red Apix A.G. y 13 empresas apícolas

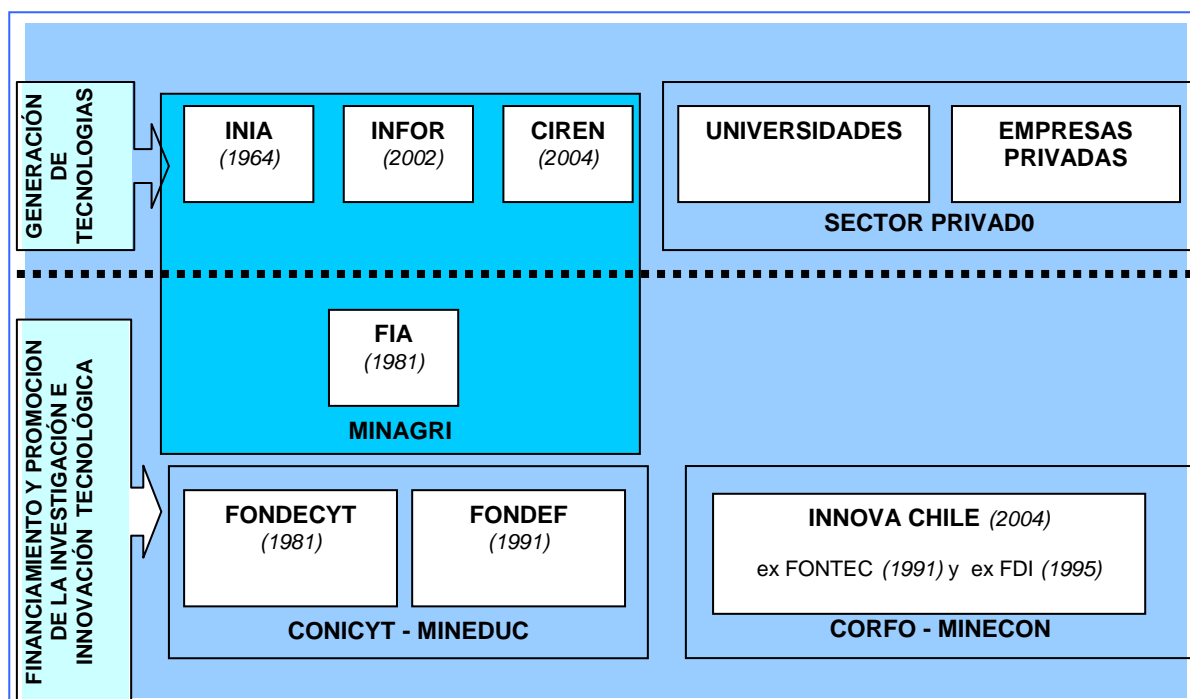
Fuente: CORFO, FIA, Banco Mundial. "Primer Encuentro Nacional de Consorcios Tecnológicos", Viña del Mar, Chile. 23 y 24 de mayo

4.3.2. Los institutos tecnológicos

El sistema chileno de generación e innovación tecnológica silvoagropecuaria está conformado por un conjunto amplio y diverso de instituciones públicas, fondos, universidades y empresas privadas que operan con alto grado de autonomía.

En este contexto, existe cuatro instituciones directamente dependientes del Ministerio de Agricultura, tres de las cuales se abocan a generar tecnologías (INIA, INFOR, y CIREN) y la otra, FIA, gestiona recursos para fomentar y promocionar la investigación e innovación.

Cuadro 6. El Sistema de Generación e Innovación Tecnológica Silvoagropecuaria



En el periodo 2000-2005, estas cuatro instituciones han invertido un monto total de recursos de 147.558,3 millones de pesos, de los cuales un 54% corresponde a recursos asignados por el Ministerio de Agricultura, mientras el 46% restante está constituido por recursos aportados por otros fondos concursables (FONDECYT, FONDEF, FONTEC y FDI, estos dos últimos integrados en 2004 en Innova Chile), venta de bienes y servicios, y contratos de investigación con el sector privado y público.

La posibilidad de contar con mayores recursos presupuestarios debe ayudar a resolver los problemas de estabilidad presupuestaria de los institutos de investigación adscritos al MINAGRI, especialmente INIA y en menor medida, INFOR y CIREN. Por las restricciones presupuestaria históricas, dichos institutos han sufrido un progresivo debilitamiento institucional, que se expresa en el fuerte desgaste de sus profesionales para conseguir financiamiento, en la obsolescencia de su infraestructura o en la jubilación próxima de una generación de investigadores formados en el extranjero, que hasta ahora no tiene reemplazo.

Cuadro 7. Recursos invertidos en la Generación e Innovación Tecnológica Silvoagropecuaria (en millones de pesos del 2005)

INSTITUTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL 2000 – 05
Total INIA (a)	17.578,7	6.808,3	17.378,6	16.424,0	15.565,8	15.311,5	99.066,9
INIA – MINAGRI (b)	7.454,0	7.377,0	7.421,3	7.529,5	7.318,1	7.421,2	44.521,1
Total CIREN	1.567,9	1.129,3	644,0	1.852,5	1.451,7	1.880,1	8.525,5
CIREN – MINAGRI (b)	402,5	398,8	398,5	633,1	919,7	820,1	3.572,7
Total INFOR	2.312,3	1.884,2	1.943,2	2.587,3	2.474,0	2.651,5	13.852,5
INFOR – MINAGRI (b)	536,2	753,5	997,0	941,4	941,0	1.036,5	5.205,6
Total FIA	3.881,8	4.217,2	4.645,3	4.547,2	4.050,6	4.771,4	26.113,5
FIA – MINAGRI (b)	3.881,8	4.217,2	4.645,3	4.547,2	4.050,6	4.771,4	26.113,5
Total	25.340,7	24.039,0	24.611,0	25.411,0	23.542,1	24.614,5	147.558,3
<i>Total – MINAGRI (b)</i>	<i>12.274,5</i>	<i>12.746,6</i>	<i>13.462,1</i>	<i>13.651,1</i>	<i>13.229,3</i>	<i>14.049,1</i>	<i>79.412,7</i>

(a) No incluye Endeudamiento y Saldo Final de Caja

(b) Corresponde a los recursos asignados por el MINAGRI a cada institución

Fuente: MINAGRI

Como se observa en el cuadro, INIA tiene un presupuesto fiscal anual que en 2005 aseguraba aproximadamente el 50% de sus requerimientos. El resto debe obtenerlo a través de fondos concursables. Algo parecido ocurre con INFOR y CIREN. Este problema ha sido recogido por las actuales autoridades, pues los recursos del *royaltie* contemplan una línea de financiamiento destinada al reforzamiento institucional de este tipo de organismos. Resolver este tema es de la mayor importancia, pues permitiría consolidar una nueva etapa en el sistema sectorial de I&D, valorizando el aprendizaje institucional logrado al tener que vivir en un contexto complejo y competitivo, caracterizado por “múltiples problemas, varias soluciones, diversas instituciones públicas y privadas para resolverlos”.¹⁶

4.4. Promoción comercial

Para el trabajo de marketing y promoción comercial el MINAGRI cuenta con el Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA), que ha movilizó tradicionalmente aproximadamente US\$ 14 millones de su presupuesto a través de PROCHILE.¹⁷

Este Fondo ha sido evaluado en años anteriores, funciona razonablemente bien y es apreciado por el sector privado. A través de una norma interna, en 2003 se fijó el objetivo de focalizar el 30% de los recursos en la AFC, así como también el criterio de priorizar rubros emergentes

¹⁶ En oposición al antiguo modelo “un problema (aumentar la producción de alimentos), una solución (las tecnologías de la revolución verde), una institución (el Instituto Nacional de Investigación Agrícola)”. Cesar Morales, 1999. “Los cambios en la demanda y el financiamiento de la investigación agropecuaria”. PROCISUR, Montevideo, Uruguay.

¹⁷ Hay que decir que una parte de los recursos del FPEA se transfieren como bienes privados (marketing de empresas) y otra parte como bienes públicos (campañas genéricas, acciones gremiales, otros). En paralelo al FPEA, orientado exclusivamente al área alimentaria y forestal, PROCHILE gestiona otro fondo que cubre los requerimientos de otros sectores productivos (pesca, industria, turismo, servicios, otros), y que tiene un presupuesto levemente inferior al FPEA.

(sobre todo de regiones del sur). Además de los avances que pueden hacerse en materia de desburocratización, el principal problema del FPEA es de recursos, pues se ha estimado que Chile debería invertir presupuestos mucho más altos para posicionar con alguna efectividad su imagen y sus productos en los mercados internacionales. Este tema está en vías de solución, pues recientemente las autoridades han señalado que en 2008 se triplicarán los recursos para la campaña genérica de imagen país, para lo cual se gastarán US\$ 25 millones en cuatro años. Aún así, algunos sectores empresariales creen que esto no será suficiente.¹⁸

4.5. Asociatividad

Como en todas las agriculturas del mundo, la participación de los gremios de productores es esencial para la aplicación exitosa de la política agrícola en Chile. Los problemas y desafíos que enfrenta el sector son de todo orden, a lo que se suma la existencia de diversos rubros y realidades regionales, que agrupan a miles de agricultores. Por otra parte, la asociatividad de los agricultores es relevante para ganar economías de escala, aspecto que en Chile es tanto más importante cuando que existe un predominio de la AFC y una gran fragmentación de la estructura agraria.

En el nivel de las organizaciones de representación, se observan antiguas falencias que hasta la fecha no han podido ser resueltas. Las asociaciones de representación gremial enfrentan limitaciones legales para montar sistemas de cotización del tipo *chek off*,¹⁹ y al mismo tiempo, no cuentan con fondos estatales de apoyo gremial. Como resultado de ello, la mayor parte de las organizaciones gremiales son débiles y poco profesionalizadas y muchas de ellas deben recurrir a proyectos productivos subsidiados por el Estado para conseguir recursos de operación. Este fenómeno se acentúa en el caso de la AFC y de los rubros o cadenas menos avanzadas, y ha originado muchos problemas político-administrativos ocurridos en los últimos años. La solución a este problema pasaría por la creación de un Fondo de Apoyo Gremial, concursable y competitivo, que permitiría asignar recursos para que los gremios participen en forma activa de la gestión de la política sectorial, asumiendo una mayor responsabilidad. Esta iniciativa se analizó a principios de la década en el MINAGRI y no pudo ser llevada a cabo por las restricciones presupuestarias de esos años. No obstante, INDAP creó en 2005 el Fondo de Proyectos de Desarrollo Organizacional (PRODES), dirigido a apoyar a las organizaciones de representación, aunque su presupuesto es todavía limitado (US\$ 1,8 millones en 2006).

Una situación distinta se observa en materia de instrumentos para fomentar el desarrollo de asociaciones productivas. A nivel empresarial CORFO opera los Proyectos de Fomento (PROFO), que permite contratar capacidades de gerencia para que un grupo acotado de empresas ejecute proyectos productivos que no pueden ser impulsados en forma individual. A nivel de la AFC existen programas de apoyo análogos, tales como el Programa de Integración de Empresas Campesinas en Redes de Empresas por Rubro (PRORUBRO), que ha funcionado con buenos resultados.

¹⁸ Véase: Revista del Campo, "Lo que debe tener la campaña de imagen país". El Mercurio, 28 de mayo de 2007.

¹⁹ La opinión de abogados expertos es que estos sistemas son incompatibles con la Constitución chilena, que impide el establecimiento de cotizaciones obligatorias para los integrantes de un sector productivo o una asociación, salvo que haya una autorización expresa de cada afiliado. Ello ha posibilitado la aparición de *free riders*, cuando se han impulsado iniciativas sectoriales que requieren del concurso de todos los miembros de una organización o sector.

4.6. Medio ambiente

A pesar de muchos avances logrados por el país, el área medio ambiental de la política sectorial siempre se ve tensionada por las restricciones presupuestarias y la presión para mantener y acrecentar la competitividad sectorial. Avances relevantes han sido la consolidación del SEIA y la aprobación de una serie de normas y regulaciones. Entre ellas identificamos el sistema de normas de calidad de aguas superficiales, la regulación de agroquímicos, la ley de agricultura orgánica, la masificación de los sellos BPA y CERTFOR y la aprobación del Decreto N° 90 de CONAMA que regula la emisión de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos en cuerpos de aguas continentales. Sigue siendo un gran desafío la aprobación de una ley de bosque nativo y el perfeccionamiento del marco normativo para la protección de la biodiversidad. En este tema es importante observar los resultados del Reglamento que creó en 2003 las Areas Silvestres Protegidas Privadas (ASPP), así como lograr una mejor gestión del Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) por parte de CONAF.

La prohibición de las quemas agrícolas es un área pendiente importante y de difícil solución, pues no se han encontrado soluciones técnicas alternativas a este tipo de prácticas, que están muy arraigadas entre los agricultores. También se presentan falencias en materia de recuperación de áreas con suelos muy degradados y erosionados, o que están en proceso de desertificación.

4.7. Regulación del sistema alimentario

El desarrollo del mercado interno de alimentos y de las exportaciones alimentarias ha puesto bajo presión al sistema chileno encargado de velar por la inocuidad de estos productos. A pesar de los avances de los últimos años, todavía se observa una institucionalidad dispersa, con duplicación de funciones, cuyo principal problema es la ausencia de una “cabeza” del sistema. Ello se refleja en la ausencia de una política nacional de inocuidad alimentaria y en la inexistencia de normas y regulaciones que aseguren la inocuidad de los alimentos en todo su ciclo y para todos sus componentes. De este modo, sólo en los últimos años se ha empezado a revertir, aunque tímidamente todavía, la virtual existencia de dos sistemas de inocuidad: el de los alimentos orientados a la exportación y el de los alimentos destinados al consumo interno. También hay serias falencias en la investigación e innovación, en la formación de los recursos humanos y en los mecanismos de gestión de crisis alimentarias.

La solución visualizada a estos problemas necesariamente pasa por privilegiar mecanismos de coordinación regulatoria entre los actores involucrados, y al mismo tiempo hacerse cargo de la construcción de soluciones sistémicas en todo el resto de los ámbitos donde existen deficiencias, siguiendo las mejores prácticas internacionales, en muchos casos recientes, de construcción institucional. Para avanzar en esta dirección se ha planteado la necesidad de crear una agencia que unifique las visiones, normas y esquemas operativos que hoy día aparecen dispersos entre el MINAGRI, MINSALUD, MINECON (Subsecretaría de Pesca) y otras secretarías ministeriales.

El diseño institucional considera la creación de la Autoridad Chilena de Inocuidad Alimentaria (ACHIA), la cual sería un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este servicio estaría dirigido por un Consejo Directivo conformado por los Subsecretarios de Presidencia, Economía, Pesca, Agricultura y Salud, además del Director Económico de la Cancillería. La administración directa del Servicio estaría a cargo de un secretario ejecutivo.

Las principales funciones de la ACHIA serían: formular la Política Nacional de Inocuidad de Alimentos; elaborar los reglamentos en el ámbito de sus competencias y preparar los proyectos de ley que correspondan; confeccionar guías de procedimientos y estándares técnicos para la coordinación de los órganos ejecutivos de las políticas y programas del sistema; supervisar técnicamente el cumplimiento de estas guías y estándares; aprobar y armonizar todos los procedimientos de evaluación de riesgos, control e inspección; regular los mecanismos de coordinación para los casos de crisis; y, representar al país ante los organismos y foros internacionales relacionados con la inocuidad alimentaria.

Hacia fines de 2005 culminó el diseño preliminar de esta nueva institucionalidad, cuya concreción quedó a cargo de un Comité Interministerial (a nivel de Subsecretarios).²⁰ Este trabajo ha sido retomado por la actual administración, y se estima relevante para asegurar un adecuado nivel de protección de la salud de las personas y para elevar la competitividad y reputación de la oferta alimentaria chilena.

4.8. Modernización del MINAGRI

A pesar del debate público acerca de este tema, el Estado chileno viene experimentando un continuo proceso de modernización. Entre muchas otras expresiones, destacamos las mejoras salariales progresivas de los funcionarios públicos, la puesta en marcha de sistemas de gobierno electrónico, los nuevos mecanismos para hacer las compras públicas (licitaciones vía el sistema Chilecompra), los nuevos sistemas de evaluación del personal y las instituciones, y la creación del Servicio Civil, dirigido a profesionalizar y despolitizar a la alta dirección pública.

A pesar de estos avances, persisten muchas falencias que deben ser mejoradas: bajos salarios, avanzada edad de los funcionarios, excesiva reglamentación y burocratización, déficit de capacitación técnica, politización. Todos estos temas sólo pueden ser resueltos en el marco de un proceso de modernización del Estado de carácter global, como de hecho viene sucediendo en los últimos años.

En este contexto hay que analizar el proceso de modernización del MINAGRI, que comprende una serie de temas o proyectos:

²⁰ Decreto Supremo N° 83/2005, publicado el 21 de octubre de 2005 en el Diario Oficial. Para mayores antecedentes, ver: Jean Jacques Duhart, Patricia Matus y José Inostroza. "Propuesta de Nueva Institucionalidad para la Seguridad Sanitaria de los Alimentos: Hacia un modelo integrado". Santiago, febrero de 2005. Este informe de trabajo fue preparado para los Ministerios de Agricultura, de Salud, Secretaría General de la Presidencia y de Economía.

Cuadro 8. Proyectos de modernización del MINAGRI

Iniciativa	Fundamentos
Modernización de CONAF	CONAF tiene un estatus privado que no se condice con su función fiscalizadora. Existen además antiguas demandas laborales de los funcionarios, pues cumpliendo la misma función, están peor pagados que sus equivalente de otros servicios. El MINAGRI ha formulado propuestas que no han avanzado por restricciones presupuestarios. Se requiere de proyecto de ley.
Nueva ley de INDAP	Se buscaba crear un consejo público-privado que le diese más transparencia a la asignación de fondos, así como mejoramientos en la planta funcionaria, entre otras iniciativas. Proyecto actualmente en receso, aunque el consejo se ha creado durante la actual administración, por la vía reglamentaria.
Modernización de CNR	Se busca crear el Servicio Nacional de Riego (SNR), que centralizaría funciones que hoy están dispersas en la CNR, INDAP, SAG y la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del Ministerio de Obras Públicas (MOP). También se busca un fortalecimiento de la actual estructura en regiones de la CNR. Proyecto de ley en elaboración.
Modernización SAG	Existen diversas iniciativas en curso, cuyo avance depende de temas presupuestarios, Existen una serie de reformas técnicas que no requieren de la aprobación de proyectos de ley.
Agencia Inocuidad de Alimentos	Se ha creado un Comité de Subsecretarios encargado de impulsar esta iniciativa. Está en preparación un proyecto de ley para ser enviado al Congreso en 2007
Instituto de Calidad	En su momento se consideró útil contar con un organismo privado que fomentara el tema de la calidad, y que promoviera procesos de certificación de carácter voluntario. Posteriormente este espacio lo llenó la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), integrada por diferentes gremios privados y coordinada por el MINAGRI. ¿En proceso de debate?

Algunos de los temas señalados en el Cuadro 8 están siendo impulsados por la actual administración, mientras que otras iniciativas han perdido prioridad. Con todo, es interesante contar con una visión global de las diferentes ideas o proyectos que han estado vigentes en los últimos años.

En relación a estos temas es importante cifrar expectativas acotadas acerca de la velocidad de los cambios. Por una parte, la complejidad técnica y política, y los montos presupuestarios que demandan las reformas institucionales, hacen necesario avanzar en forma progresiva. Por otra parte, y más allá de lo que se diga, sostenemos que el MINAGRI funciona razonablemente bien, considerando las múltiples restricciones que afectan su funcionamiento.

En una perspectiva de largo plazo, debería solucionarse también el problema de la inexistencia de un organismo de fomento sectorial para los medianos empresarios agrícolas. La CORFO atiende a los medianos empresarios, pero tiene una limitada presencia territorial (oficinas locales), sus programas son de baja cobertura y sólo cubren (por lo demás adecuadamente) los requerimientos de innovación tecnológica. Actualmente INDAP atiende sólo el segmento de la pequeña propiedad (AFC) y ciertas funciones de fomento recaen en el SAG, y en menor medida, en la CNR, el INIA y otros organismos sectoriales. Subir los límites que definen al usuario de INDAP es una alternativa posible, pero tiene riesgos políticos y operativos.²¹ Por

²¹ Estos límites están establecidos en la Ley Orgánica N° 18.910, modificada por la Ley 19.213. Sólo pueden recibir apoyo de INDAP quienes “*exploten una superficie no superior a 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento (unos US\$ 100 mil), que su ingreso provenga*”

una parte, debe evitarse que los recursos sean canalizados hacia los segmentos más altos (los “pequeños-medianos”), en desmedro de la AFC. Por otra, si bien se ganan sinergias, la entrada de estos nuevos segmentos puede complicar todavía más el funcionamiento operativo de INDAP. Crear una nueva institución de fomento, distinta de INDAP, también puede ser una opción posible, pero ello sería de alto costo, considerando las necesidades operativas que requiere el trato con los productores. Al mismo tiempo, esta opción desaprovecharía los recursos profesionales y la red de 111 oficinas locales que posee INDAP en todo el país.

5. POLITICA DE INVERSION EN BIENES PRIVADOS

Hemos señalado que los bienes privados captan buena parte del presupuesto del MINAGRI. El análisis considera diversos mejoramientos posibles.

5.1. Programas de inversión

5.1.1. Política de Riego

En la fase previa a 1990 se produjeron importantes cambios en la política de riego. Por un lado, el Estado se retira totalmente de la construcción de grandes obras, lo que implica un notable deterioro de las obras extraprediales existentes y un estancamiento de la superficie regada. Por otro lado, en 1981, se introduce un cambio fundamental en materia de derechos de aprovechamiento de aguas, (DL. 1.122 de 1981): de un derecho real administrativo y esencialmente caducable, la concesión para su uso se transformó en un derecho civil sin limitación respecto a su utilización. Tales derechos pueden enajenarse e hipotecarse, independientemente del inmueble (la tierra) o del uso al que estuvieran originalmente destinados. En paralelo, en 1983, con modificaciones en 1985, se establece la Ley de Fomento al Riego y Drenaje (Ley Nº 18.450), a través de la cual se incentiva la inversión privada bonificando –hasta en un 75%- la construcción de obras intraprediales tendientes a incorporar nuevas superficies al riego así como mejorar las existentes.

A principios de los 90 se inicia una intensa actividad en el subsector riego, con la concreción de una política de riego que se instrumentaliza a través de cuatro programas principales: (i) El Programa de Grandes Obras de Riego; (ii) El Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras Medianas y Menores de Riego (PROMM); ²² (iii) La aplicación de la Ley 18.450 de Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje; y (iv) El Programa de Riego Campesino.

principalmente de la explotación agrícola y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia”.

²² El Programa de Rehabilitación y Construcción de Obras Medianas y Menores de Riego (PROMM) se pone en marcha entre 1992 y 1998, con el apoyo del Banco Mundial y con cargo al presupuesto del Ministerio de Obras Públicas.

Cuadro 9. Inversión y superficie beneficiada en riego

Tipo de Obras o Programas	Inversión en riego (periodo 1990 – 2002) (US\$ millones)	Superficie beneficiada (periodo 1990 – 2000) (Has)
Grandes Obras	300	144.200
Obras Medianas y Menores de Riego	44	94.485
Ley de Fomento	365	500.000
	Aporte estatal: 208	Mejoramiento: 470.000
	Aporte privado: 157	Nuevo Riego: 30.000
Pequeños riegos (financiamiento directo, INDAP)	28	20.620
Total	737	759.305

Fuente: CNR, 2003, Principales desafíos del desarrollo del riego y de las áreas regadas en Chile, Presentación Power Point

5.1.2. Programa de Grandes Obras de Riego

Este Programa, ejecutado por la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), se inició en 1990 con recursos de la Ley N° 1.123 y se focaliza en la construcción de obras de embalse y conducción. Durante el periodo 1990 – 2003, la casi totalidad de las obras ejecutadas han ido dirigidas a incrementar la seguridad de riego en zonas con restricciones hídricas, más que al incremento de la superficie bajo riego.

Este Programa ha tenido un impacto significativo en el mejoramiento de la superficie regada del país, aunque se han presentado retrasos importantes en la ejecución de las obras. Adicionalmente, se identifica poca claridad en materia de focalización territorial y poblacional, haciéndose necesario una mayor precisión de los criterios para fijar las prioridades. En 2001 se inició la aplicación de mecanismos de concesión al sector privado para construir y explotar infraestructuras hidráulicas para riego, con arreglo a la Ley de Concesiones de Obras Públicas (Decreto N° 900 de 1996, del MOP).

Cuadro 13. Las Grandes Obras de Riego en el periodo 1990-2004

Obras	Región	Etapa	Puesta en servicio total del sistema	Superficie beneficiada		Costo estimado de la obra (Millones de US\$)
				De mejora- miento (hás)	De nuevo riego (hás)	
Embalse Santa Juana	III	Terminado	En servicio			45
Embalse Puclaro	IV	Terminado	En servicio			73,5
Embalse Corrales	IV	En construcción	2º semestre 2005			50
Convento Viejo Etapa I	VI	Terminado	En servicio	126.000		65
Canal Pencahue	VII	Terminado	En servicio			35
		En diseño proyecto de Planta elevadora				
Canal Laja-Diguillin	VIII	En construcción	Año 2005 (con bocatoma provisoria)	20.000	23.000	125
Sistema Faja Maisan	IX	En construcción	2º semestre 2006	-	7.400	30
Embalse El Bato	IV	En construcción (concesión)	s.i	3.600	-	36
Convento Viejo Etapa II	VI	En etapa de licitación	s.i	19.000	17.000	105
Embalse Ancoa	VII	En estudio	s.i	20.500	9.000	40
Embalse Punilla	VIII	En estudio	s.i	35.600	30.400	200
Sistema Aconcagua	V	En estudio	s.i	31.000	35.000	130
TOTAL construido o en construcción				180.000		459,5
TOTAL en estudio				197.500		475
TOTAL general				377.500		934,5

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de la DOH y DOH, 2004, Situación actual de los Grandes Proyectos de Riego, Departamento de Planificación, Presentación en Power Point.

5.1.3. Ley N° 18.450

La Ley N° 18.450 está orientada a promover el riego intrapredial, y entre 1983 y 1989 asignó vía bonificación un monto de US\$ 32 millones. Con ello se beneficiaron a aproximadamente 3.000 agricultores, con una superficie de 266 mil hectáreas, lo cual indica un alto grado de concentración de los beneficios. A inicios de la década del 90 se constata que la Ley N° 18.450 ha cumplido con su orientación básica, pero no ha permitido la participación masiva del estrato de pequeños productores. Como el subsidio se materializa una vez que la obra está ejecutada, lo que obliga al regante a prefinanciar la obra, los agricultores menos capitalizados no pueden

acceder a la bonificación. Para resolver este problema se hizo una modificación legal en 1994, que facilita la incorporación de la AFC, a lo que se suma la creación del Subprograma de Riego Campesino en INDAP, que facilita el prefinanciamiento de las obras y el subsidio de los estudios de los proyectos.

Desde su puesta en operación en 1986 y hasta el año 2003, se han ejecutado obras de riego por un monto que asciende a US\$ 497 millones, de los cuales alrededor de US\$ 284 millones corresponde a subsidio del Estado (57% de la inversión total). Este programa ha permitido la ejecución de cerca de 8.000 proyectos de riego, beneficiando a más de 168.000 agricultores.

5.1.4. SIRSD

El Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD) surge en 1995, en el marco de la negociación de las compensaciones por MERCOSUR entre el gobierno y los agricultores (Compromiso con la Agricultura). Este programa apunta a dos objetivos: por un lado, detener o revertir procesos de degradación de los suelos, y por otro, mejorar la condición de los suelos de las explotaciones para así lograr una mayor competitividad. Para tal efecto, el Estado bonifica un porcentaje de los costos netos asociados a las prácticas de manejo y recuperación de los suelos, a través de cinco líneas programáticas: fertilización fosfatada, enmiendas calcáreas, establecimiento de praderas, conservación de suelos y rehabilitación de suelos (destronque).

Este Programa constituye la iniciativa de mayor envergadura desarrollada en estos años para preservar y recuperar el recurso suelo. Desde sus inicios, el Programa ha crecido sostenidamente, tanto desde el punto de vista de la inversión pública, como de los usuarios y hectáreas que han sido intervenidas. En efecto, la inversión pública pasó de alrededor de 2.800 millones de pesos en 1996 a casi 22.000 millones en el 2003. Ello ha permitido intervenir más de un millón y medio de hectáreas, con una inversión total en el período de casi 125.000 millones de pesos.

Al igual que la Ley N° 18.450, el SIRSD transfiere bienes “tangibles” a los agricultores, razón por la cual es muy valorado. Por esta razón, cuando se pactó el Compromiso con la Agricultura ambos programas recibieron un fuerte apoyo presupuestario, lo que implicó muchos recursos y una estabilidad presupuestaria de 10 años, plazo que se cumple en 2008.

Ambos programas han operado por largo años, lo que ha permitido introducirles diversos mejoramientos operativos. En razón de ello, la percepción general es que funcionan razonablemente bien. Aunque hay que esperar los próximos resultados de las evaluaciones externas que se están haciendo al PRSD y a la Ley de Riego, es relativamente previsible que estos programas deban renovarse por otros diez años. Con todo, creemos que una focalización radical de estos recursos en la AFC y en los medianos empresarios (excluyendo a los grandes agricultores) constituye una modificación importante que debe hacerse a ambos instrumentos.

5.1.5. Ley N° 19.561 (ex DL 701) y Ley de bosque nativo

Sobre la Ley ° 19.561 (ex DL 701) tenemos la misma impresión que hemos comentado acerca del SIRSD y la Ley de Riego. Este instrumento ha funcionado correctamente y es en gran medida responsable del desarrollo forestal del país. Hoy día está enfocado hacia la AFC, que es la que presenta mayor rezago, y financia la plantación de una amplia variedad de especies forestales (y no sólo de pino y eucaliptos, como fue en su inicio). El respaldo presupuestario de este programa vence en 2008, razón por la cual debe pensarse en su renovación. El tema de la focalización exclusiva en la AFC y en los medianos empresarios también debe abordarse en el diseño futuro de este programa.

En relación a la Ley de bosque nativo, cabe señalar en primer lugar su compleja tramitación en el Parlamento: la discusión acerca de la dimensión regulatoria de este proyecto (sobre todo, el problema de la sustitución del bosque nativo) ha generado todo tipo de controversias con grupos ambientalistas. Por otro lado, todos están de acuerdo en que esta Ley debe bonificar el manejo sustentable de este recurso, siguiendo el patrón utilizado por el DL 701. En tal sentido, parece correcta la decisión de separar ambos temas tomada por la actual administración. Con ello es probable que se apruebe esta ley (sólo considerando su rol de fomento), dejando como tema pendiente los temas de regulación ambiental (que por lo demás están normados en el reglamento del DL 701).

5.1.6. Los PDI y el Programa de Créditos de INDAP

INDAP mantiene el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), que subsidia proyectos productivos de riego e infraestructura a empresas asociativas y productores individuales (10.982 usuarios en 2006). Por otra parte, INDAP mantiene un fondo de crédito de unos US\$ 60 millones anuales, que se ha consolidado en el tiempo. En 2006 la tasa de recuperación fue de 97% (respecto de la meta presupuestaria), aunque la morosidad de la cartera vigente fue del 9,7%, lo que refleja las inercias (la deuda histórica) que se arrastran desde hace años. De cualquier forma, el antiguo debate acerca de si INDAP debía operar como banca de primer piso ha quedado superado en los hechos. A ello ha contribuido la mayor disciplina financiera exigida por INDAP, así como la puesta en operación de dos instrumentos de INDAP orientados a favorecer la articulación de la AFC con la banca privada: el Bono de Articulación Financiera (BAF), destinado a subsidiar los costos de entrada de los productores a la banca comercial (bancarización), y el Fondo de Administración Delegada (FAD), en donde INDAP delega la administración de fondos a bancos comerciales privados o cooperativas de ahorro y crédito, operando de esta forma como banca de segundo piso.

5.2. Transferencia tecnológica

En esta área se observan importantes déficits de calidad y/o cobertura. En el segmento empresarial existen diversos instrumentos CORFO que ya están consolidados, tales como los Proyectos de Fomento (PROFO), Programas de Proveedores (PdP) y Fondos de Asistencia Técnica, aunque existen limitaciones de cobertura.²³

²³ Existen una fuerte demanda de los agricultores y las agroindustrias por este tipo de instrumentos, y los presupuestos están relativamente congelados desde hace años

En el sistema de INDAP se ha mantenido durante décadas el modelo público-privado de transferencia tecnológica (TT), aunque actualmente se vive una cierta incertidumbre por la reducción de recursos disponibles para el sector más comercial, que se observa desde 2004 y 2005. En el segmento de agricultura de autosubsistencia los servicios de asesoría técnica entregados a través de PRODESAL están consolidados y legitimados (41.200 agricultores atendidos en 2006). Este modelo considera convenios de desempeño entre INDAP y los municipios, que se supone están más cerca de las comunidades pobres y además prestan diversos servicios sociales complementarios. En virtud de estos convenios los municipios reciben recursos financieros de INDAP para contratar y gestionar equipos profesionales encargados de brindar servicios de asesoría técnica y de animación social con las familias más pobres.

No sucede lo mismo con los Servicios de Asesoría Técnica (SAT), dirigidos a los agricultores campesinos más avanzados (24.735 agricultores atendidos en 2006). Como ya lo hemos señalado, este programa ha estado sujetos a cambios permanentes y a diversos tipos de críticas.

Cuadro 9. Evolución de los programas de transferencia tecnológica de INDAP

Instrumentos	Período	Comentarios
PTTI y PTTB	1977-1990	Modelo privado de TT impulsado por el Banco Mundial. Hace una distinción entre agricultores viables (PTTI) y agricultores inviables (PTTB). En ambos casos orientación exclusiva a la producción intrapredial, con componentes sociales en el caso del PTT Básico (familias pobres)
PTT	1990-1994	Se unifican los dos programas (PTT Básico e Integral) y se elevan las coberturas. Se busca que la asesoría aborde problemas extraprediales
PRODESAL y SAL-SAP	1995-2000	Se crea un servicio dirigido hacia áreas pobres (PRODESAL) y se crean dos servicios dirigidos hacia el segmento mas comercial: Servicio de Asesoría Local (SAL), dirigido a agricultores individuales y/o menos avanzados, y; Servicio de Asesoría a Proyectos (SAP), dirigidos a agricultores que impulsan proyectos de inversión. Se mantiene alza en las coberturas
PRODESAL y SAT	2000-2005	Se mantiene PRODESAL. Se fusionan el SAL y el SAT, para dejar un solo instrumento. Bajan las coberturas.
PRODESAL y SAT	2006-2007	Se mantiene PRODESAL. Se busca adaptar al SAT al esquema PdP de modo de articular de mejor forma a la AFC con la agroindustria. Se mantienen las coberturas

Fuente: Elaboración propia

Pero hay un problema más de fondo. El tema de la transferencia tecnológico no tiene entidad en Chile, no es una “disciplina” científica ni tiene el reconocimiento social que debiese tener por parte del medio profesional. No existen investigaciones multidisciplinarias (agrónomos, psicólogos, economistas, otros), ni tampoco una reflexión conceptual que le de valor a esta área del conocimiento. Por otra parte, la TT es un bien intangible, en donde un técnico

transfiere información y conocimientos a los agricultores, que pueden ser aplicados o no. Tratándose de la AFC, estos conocimientos muchas veces son de alcance general, vale decir, apuntan a resolver problemas técnicos no especializados. También ha sucedido que muchas veces la TT no sea realmente demandada por los agricultores, pues los técnicos “inducen” dicha demanda para así poder cobrar los subsidios estatales. Todo lo anterior ha contribuido a “deformar” la imagen pública de estos programas de TT, haciendo que no siempre sean realmente apreciados por los agricultores. A pesar de su importancia, el tema de la TT no es valorado, de adonde resulta un sistema de transferencia muy primario, en donde operan profesionales “residuales” y mal pagados.

Es necesario rescatar esta temática con una visión de mediano plazo, pues ella adquirirá cada vez mayor relevancia, de cara a los desafíos de competitividad del país. A nuestro juicio, con una trayectoria de 30 años, Chile tiene la experiencia institucional y los recursos presupuestarios para lograr una consolidación definitiva de estos programas.

5.3. Estabilización de ingresos y manejo de riesgos

El problema de la estabilización de los ingresos de los agricultores es quizás el principal problema de la política sectorial chilena. La experiencia de los últimos años evidencia con nitidez que los agricultores chilenos han debido enfrentar permanentes ciclos de precios, que afectan directamente sus niveles de rentabilidad, así como las dinámicas internas (conflicto y cooperación entre eslabones) de cada cadena agroindustrial. Dichos ciclos se originan de los avatares de la agricultura mundial y son transmitidos hacia el mercado interno casi sin intermediaciones, dado los bajos aranceles y la limitada disponibilidad de alternativas de estabilización. En los ciclos buenos todo funciona sin problemas y los productores pueden pagar sus deudas, incrementar su consumo y/o hacer inversiones productivas en sus predios. En los ciclos malos es puesta en juego la estabilidad de las empresas agrícolas y resurgen con fuerza los conflictos con las agroindustrias (por los precios pagados a productor por la materia prima) y en ciertas ocasiones, con el gobierno (solicitud de medidas proteccionistas y de otras medidas de apoyo). Este tema es relevante pues actualmente sólo hay disponibles dos grandes opciones:

- Chile cuenta con un sistema de las bandas de precios para el azúcar, el trigo y la harina de trigo, destinado a moderar las variaciones de los precios internacionales (ante una baja de los precios internacionales se produce un alza de aranceles que genera una transferencia de ingresos desde los consumidores). Debe señalarse que en fecha reciente (7/5/07) la OMC ha fallado en contra de Chile, en una reclamación interpuesta por Argentina. Este fallo obliga a dismantelar la banda del trigo y la harina de trigo, una opción de política sensible para Chile, pues el trigo ocupa aproximadamente el 50% de la superficie destinada a cultivos anuales (350 mil ha cultivadas). Actualmente el gobierno analiza la posibilidad de fijar aranceles *ad valorem* más altos para el trigo y la harina (la OMC permite moverse hasta el arancel consolidado, en ambos casos de 31,5%), pero esta opción es heterodoxa en el sistema chileno y tiene otras complejidades técnicas. Por una parte, un arancel fijo brinda menos flexibilidad para enfrentar períodos de precios altos del cereal, generando rentas artificiales. Por otra, esta protección se verá erosionada en el tiempo pues Chile

ha pactado la desgravación completa de este arancel en diversos ACE y TLC (por ejemplo EE.UU. y MERCOSUR, entre otros).

Debe señalarse que antiguamente la Empresa de Comercialización de Trigo S.A. (COTRISA) jugaba un rol en materia de estabilización de precios internos, pues al haber una banda de precios del trigo se generaban condiciones de previsibilidad que le permitía fijar un precio y abrir un poder comprador, enviando una señal al resto de la molinería. Los cambios introducidos al funcionamiento de la banda del trigo/harina en el año 2003 generaron un escenario mucho más riesgoso para COTRISA. Actualmente esta empresa tiene limitadas capacidades de acopio y sólo brinda servicios de guarda y selección de granos a un pequeño segmento de la Agricultura Familiar Campesina.

- La Ley N° 18.525, que norma la aplicación de derechos compensatorios, derechos antidumping y salvaguardias. Esta ley es muy restrictiva, pues permite establecer salvaguardias (sobretasas arancelarias) por un período de un año, renovable a otro año adicional, a pesar de que la OMC permitiría que Chile usara este instrumento hasta por un período de 8 años (4+4). La obligación de dismantelar la banda de precios del trigo y la harina ha hecho resurgir este debate, a instancias del Ministerio de Agricultura.

Ante esta precariedad de instrumentos, en el MINAGRI se han analizado opciones adicionales:

- Un fondo de estabilización de ingresos agrícolas, al estilo del NISA canadiense, opción que fue analizada en detalle para su aplicación al sector lechero a principios de la década, en un momento de muy bajos precios. Debe señalarse que esta opción fue desechada por el MINAGRI en razón de su alto costo fiscal (aproximadamente US\$ 40 millones anuales) y del hecho de que FEDELECHE estimó que el modelo analizado tenía un efecto moderador excesivamente limitado sobre los ingresos de sus asociados.²⁴
- La iniciativa de salvaguardia especial planteada por Chile en la actual ronda OMC, que permita aplicar un arancel que sobrepase el arancel consolidado (sólo aplicable en países con un arancel consolidado bajo) en circunstancias predefinidas en cuanto a la evolución de los precios internacionales.²⁵
- La masificación de instrumentos de administración de riesgos de carácter privado, tales como las coberturas cambiarias, forwards y opciones. A pesar de que estos instrumentos están disponibles en el mercado, existe un escaso interés por usarlos por parte de los agricultores. Tal como lo ilustra la experiencia del seguro climático, puesto

²⁴ Véase Alberto Valdés y William Foster, "Evaluación de tres propuestas: Propuesta de Ley de la Leche; Fondo de Estabilización del Ingreso Agrícola; Fondo de Estabilización de Precios Agrícolas". Informe de consultoría preparado para ODEPA, Santiago, abril de 2000. Consideramos que una referencia interesante en materia de fondos de estabilización de ingresos es la experiencia de la Federación de Cafetaleros de Colombia, que funciona sólo con aportes privados.

²⁵ Alberto Valdés and William Foster, "Special Safeguards: A Price Floor Mechanism under Doha for Developing Countries". Discussion paper prepared for International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), april 2005.

en marcha por el MINAGRI y las compañías de seguro en el año 2000, los agricultores son renuentes a pagar por estos servicios, a pesar del subsidio estatal a las primas de alrededor de 50%.

5.4. El problema de la extrema pobreza

En fecha reciente (8/6/7) fueron publicados los resultados de la encuesta CASEN 2006, que se realiza cada tres años. Los resultados son alentadores, por cuanto la pobreza y la indigencia a nivel nacional experimentan una nueva reducción, al compararlos con las cifras de 2003: la pobreza disminuye desde 18,7% a 13,7, y dentro de ésta, la indigencia lo hace desde 4,7% a 3,2%.²⁶

Al analizar la cifras rurales, se observa que la pobreza rural baja desde 19,9% a 12,3%. Por primera vez la pobreza rural es inferior a la urbana. Esto viene a confirmar el dinamismo que ha experimentado el sector en los últimos años. Los datos de la encuesta señalan con claridad que el empleo es el principal factor que determina los niveles de ingreso de las familias, lo que se condice con el bajo desempleo que ha experimentado el sector rural en los últimos años (4,5% en 2005), siempre más bajo que el del sector urbano (8% en ese mismo año).

El análisis de estas cifras debe hacerse de cara al objetivo que se ha planteado para el Bicentenario, en el sentido de erradicar la indigencia y la pobreza. Aunque no tenemos los datos detallados, las cifras nacionales de la CASEN 2006 nos señalan que quedan alrededor de 65.000 hogares pobres en el sector rural chileno, de los cuales unos 15.000 serían indigentes y unos 50.000 pobres no indigentes.²⁷ También los resultados de la encuesta demuestran que la red social, que opera en los sectores rurales y urbanos, reduce las brechas de ingresos en los hogares: el 20% más rico de la población gana 13 veces más que el 20% más pobre. Pero una vez que consideramos los beneficios de la red social (salud, agua potable, educación, pensiones y otros subsidios focalizados en hogares vulnerables), la brecha se reduce a 7 veces. Estos datos deben servir para analizar si el MINAGRI debe hacer un aporte específico para alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza.

La situación en el año 2000 era diferente. Con una pobreza rural de 23,7%, un escenario económico complejo (crisis asiática) y fuertes problemas sectoriales, a principios del 2000 se optó por focalizar recursos para impulsar proyectos de desarrollo en hogares rurales pobres, como una forma de contribuir a la estrategia país de enfrentamiento de la pobreza. A través del denominado Bono Familiar, se apoyó a hogares pobres (segmentos críticos) con un cheque en dinero (\$ 100 mil/año), a cambio de acciones productivas y ambientales de alcance local. Para asignar este subsidio en forma transparente se operó inicialmente a través la Ficha CAS, utilizada por los municipios e intendencias para asignar los subsidios de la red social del gobierno. Las limitaciones de recursos hicieron que este programa tuviera una cobertura limitada hasta el año 2006, fecha en que fue descontinuado.²⁸

²⁶ MIDEPLAN, "Encuesta Casen 2006" En: www.mideplan.cl

²⁷ Hemos estimado gruesamente este número, aplicando el porcentaje de la población rural (13,4%) a los 516.738 indigentes y a los 1.692.199 pobres no indigentes que identifica la CASEN 2006 en todo el país. Luego hemos estimado el número de hogares dividiendo estas cifras por el tamaño promedio del hogar (4,4 y 4,6 miembros, respectivamente). Estas cifras sólo pretenden dar una idea general, pues ya hemos dicho que la pobreza rural es levemente inferior a la urbana.

²⁸ Como lo hemos señalado, esto se debió a críticas políticas formuladas por los partidos de oposición

El diagnóstico conceptual es que en el medio rural persistía una pobreza dura, cada vez más difícil de erradicar. Esos sectores disponían de un patrimonio productivo y ambiental importante, que era deber del Estado promover y aprovechar. Dichos recursos justificaban una inversión que tiene un retorno social, y al mismo tiempo, servía para disminuir la pobreza. Aprovechando la fuerte inserción territorial del MINAGRI (INDAP) y su expertise técnico, el Bono Familiar apuntaba a reducir la pobreza, mejorando al mismo tiempo las condiciones de producción de los hogares rurales pobres y/o realizando mejoramientos ambientales de escala local. Como se observa, esta opción de política se basó en una visión amplia del MINAGRI, en donde éste no sólo se limita al fomento productivo con las empresas que tienen un mayor potencial productivo.²⁹

Hoy día el escenario ha cambiado. La economía marcha mejor, hay buenos precios agrícolas, la pobreza rural disminuye. ¿Es razonable retomar la operación del Bono Familiar, o mejor aún, diseñar un programa especial dirigido a erradicar la pobreza rural? Para tal efecto sería útil un análisis más detallado de la CASEN 2006, como también tener más claro cual es la localización geográfica de la pobreza rural.

²⁹ Hacemos referencia a un antiguo debate entre los especialistas: si el MINAGRI se dedica sólo al desarrollo agrícola o si también juega un rol en pobreza y desarrollo rural. En los últimos años, a estas dos opciones se le ha agregado una tercera: si el MINAGRI debe intervenir en la regulación del sistema alimentario.

SIGLAS

AAP	Acuerdos de Alcance Parcial
ACE	Acuerdos de Complementación Económica
ACHIA	Autoridad Chilena de Inocuidad Alimentaria
AFC	Agricultura Familiar Campesina
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
APA	Asociación de Productores Avícolas de Chile A.G.
ASOEX	Asociación de Exportadores de Chile A.G.
ASPP	Áreas Silvestres Protegidas Privadas
BAF	Bono de Articulación Financiera
CIREN	Centro de Información en Recursos Naturales
CORA	Corporación de la Reforma Agraria
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CNIC	Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad
DL 701	Decreto Ley de Fomento Forestal
DOH	Dirección de Obras Hidráulicas
FAD	Fondo de Administración Delegada
FPEA	Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias
FIA	Fundación para la Innovación Agraria
EFTA	European Free Trade Association
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INFOR	Instituto Forestal
GTT	Grupos de Transferencia Tecnológica
HRB	Hectáreas de Riego Básico
INIA	Instituto de Investigaciones Agropecuarias
Ley N° 18.450	Ley de fomento del riego
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas
OMC	Organización Mundial de Comercio
PdP	Programa de Proveedores
PTT	Programa de Transferencia Tecnológica
PRODESAL	Programa de asistencia técnica para localidades rurales pobres
PRODES	Fondo de Proyectos de Desarrollo Organizacional
PRORUBRO	Programa de Integración de Empresas Campesinas en Redes de Empresas por Rubro
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SAL	Servicio de Asesoría Local
SAP	Servicio de Asesoría a Proyectos
SAT	Servicio de Asesoría Técnica
SIRSD	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados

SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SNASPE	Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura
TLC	Tratados de Libre Comercio

BIBLIOGRAFIA

- ASOEX, "Oportunidades, preocupaciones y propuestas del sector productor-exportador frutícola nacional". Santiago, abril de 2006.
- ASOEX, "Expediente Exportador. La visión del sector productor/exportador frutícola ante la coyuntura socioeconómica nacional". Santiago, noviembre de 2006.
- Chaudhary, Ram C. "Misión de Consultoría para Promover la Producción de Arroz en Chile: Arroces Especiales y Comercialización". Gorakhpur, India, 9 de Febrero de 2003. (Existe versión en inglés).
- CNR, 2003, Principales desafíos del desarrollo del riego y de las áreas regadas en Chile, Presentación Power Point.
- CNIC, "Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad.", Santiago de Chile, enero de 2007.
- CORFO, FIA, Banco Mundial. "Primer Encuentro Nacional de Consorcios Tecnológicos", Viña del Mar, Chile. 23 y 24 de mayo.
- Duhart, Jean Jacques ; Matus, Patricia e Inostroza, José. "Propuesta de Nueva Institucionalidad para la Seguridad Sanitaria de los Alimentos: Hacia un modelo integrado". Santiago, febrero de 2005.
- EMG, GIA et al. "Evaluación de Instrumentos de Fomento Productivo: el Programa de Transferencia Tecnológica del Instituto de Desarrollo Agropecuario". Santiago, septiembre de 1998.
- Fregoni, Mario. "Factores de la calidad de la viticultura chilena". Informe de consultoría. Cátedra de Viticultura, Universidad Católica S.C, Italia, 1999.
- IGT, "Diagnóstico organizacional y de gestión para el SAG". Santiago, junio de 2003
- López, Ramón. "Determinantes de la pobreza rural en Chile: Programas públicos de extensión y crédito, y otros factores". PUC, Cuadernos de Economía, año 33, N° 100, diciembre de 1996, pp.321-343.
- MINAGRI, Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena. Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, Santiago, mayo de 2006
- Morales, Cesar. 1999. "Los cambios en la demanda y el financiamiento de la investigación agropecuaria". PROCISUR, Montevideo, Uruguay.
- MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2006. www.mideplan.cl
- Quiroz, Jorge & Consultores Asociados – Soluciones Globales S.A. Consultores Asociados. "Estimación de la Inversión Social en Sanidad Silvoagropecuaria para

Sustentar el Modelo Exportador Chileno, Estimación del Gasto Requerido del SAG". Santiago, 2003.

- Revista del Campo, "Lo que debe tener la campaña de imagen país". El Mercurio, 28 de mayo de 2007.
- SNA. "Una Agenda Agroalimentaria para Chile", diciembre de 2004.
- Valdés, Alberto y Foster, William. "Evaluación de tres propuestas: Propuesta de Ley de la Leche; Fondo de Estabilización del Ingreso Agrícola; Fondo de Estabilización de Precios Agrícolas". Informe de consultoría preparado para ODEPA, Santiago, abril de 2000.
- Valdés, Alberto and Foster, William. "Special Safeguards: A Price Floor Mechanism under Doha for Developing Countries". Discussion paper prepared for International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), april 2005.