

**LIBERTAD**   
**DESARROLLO**

ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME  
ECONÓMICO  
N° 174**

**CÓMO ENFRENTAR LA  
COMPETITIVIDAD DE LA  
AGRICULTURA CHILENA EN LOS  
PRÓXIMOS DIEZ AÑOS**

**Gustavo Rojas L.\*  
DICIEMBRE 2006**

---

\* Profesor de la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**INDICE**

	página
Resumen Ejecutivo	3
I. Introducción	5
II. Principales Debilidades del Sector	7
III. Propuestas para la Competitividad	9
3.1. La Macroeconomía y la Agricultura	9
3.2. La Pobreza Rural	12
3.3. Desarrollo de la Infraestructura Rural	14
3.4. Empleo Rural	16
3.5. Agua de Riego	17
3.6. Manejo Productivo Limpio y Sustentable	19
3.7. Gestión Empresarial	20
3.8. Financiamiento para el Sector	21
3.9. Solución a Conflictos Comerciales y Sustento del Libre Mercado	23
3.10. Modernización del Estado	24
3.11. Otras Tareas de Modernización	27
IV. La Agricultura en los Próximos Diez Años	30
4.1. Sector Forestal	32
4.2. Lácteos	32
4.3. Carnes Rojas y Blancas	33
4.4. Frutales y Hortalizas Frescas	33
4.5. Industria Vitivinícola	34
4.6. Agroindustria	34
4.7. Granos	35
4.8. Otras Alternativas con Futuro Sectorial	37
V. Conclusiones	39
VI. Referencias Bibliográficas	40

LIBERTAD   
DESARROLLO

## **CÓMO ENFRENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA CHILENA EN LOS PRÓXIMOS DIEZ AÑOS**

### **Resumen Ejecutivo**

El presente trabajo pretende contribuir al debate nacional sobre las alternativas que puede tener el sector silvoagropecuario nacional en los próximos diez años. El documento plantea una visión optimista respecto a las metas a alcanzar en un futuro cercano y analiza las debilidades actuales que enfrenta el sector, así como las propuestas que debemos implementar para alcanzar un nivel competitivo a nivel mundial en materia de producción y exportación de alimentos no *commodities* y de derivados del bosque.

Las debilidades con las que encontramos hoy al sector agrícola y forestal nacional están destacadas en una primera parte y ellas forman parte de un documento que se publicó con ocasión de la formación de los Talleres Bicentenario en julio del 2005 y en los que participaron varios profesionales de reconocido prestigio. En esta descripción de las debilidades sectoriales, sobresalen la volatilidad de variables macroeconómicas, la pobreza rural, la falta de infraestructura adecuada para competir, la necesidad de crear empleos rurales, el manejo del agua de riego, la exigencia de producir de manera limpia y sin contaminación, el mejoramiento de la gestión empresarial, el financiamiento para los agricultores, la solución de conflictos derivados del libre mercado y la necesidad de modernizar el Estado.

Luego se analizan las propuestas concretas para mejorar la competitividad sectorial en los próximos años, comenzando por la estabilidad macroeconómica que asegure un precio del dólar razonable y competitivo a lo largo del tiempo. A continuación se describen propuestas para superar la pobreza rural destacando la necesidad de crear nuevos empleos y flexibilizar la legislación laboral para permitir incorporar a los jóvenes en el proceso productivo. También se analiza la falta de infraestructura y la carencia de dinamismo para crear empleo a tasas más altas que ha mostrado el sector. Las propuestas en este sentido están orientadas hacia el impulso de nuevos negocios productivos y una mayor regionalización. También se hacen propuestas concretas

en materia de agua de riego y manejo limpio y sustentable de la producción.

Se destaca a continuación el mejoramiento de la gestión a nivel de empresa agrícola, para posteriormente ofrecer alternativas de perfeccionamiento del libre mercado de manera de fortalecer a la actual Comisión de Distorsiones y el Tribunal de la Libre Competencia con su correspondiente Fiscalía Nacional Económica. Por último, se describen propuestas para lograr una modernización del Estado en aquellos organismos que tienen relación con el sector silvoagropecuario nacional. Las propuestas son numerosas y abarcan al INDAP, SAG, CONAF, INIA, FIA, INFOR, IFOP, CIREN, para terminar con los organismos relacionados con el agua de riego: DGA, DOH y CNR. Finalmente el trabajo propone otras tareas de modernización que resultan indispensables para acceder a mercados cada vez más competitivos.

Una última revisión de antecedentes relacionados con algunos rubros con mayor proyección a futuro permite poner énfasis en el sector forestal y sus proyecciones, en la producción y exportación de lácteos en diez años más, en las carnes rojas y blancas, en la producción de frutas y hortalizas frescas, en la industria vitivinícola, en la agroindustria, en la elaboración de granos y en otro tipo de producción y actividades rurales que pueden tener gran futuro si se realizan los cambios sectoriales planteados en el documento.

A modo de conclusión, se señala que el sector tiene un gran futuro (dependerá del tipo de cambio) y que los desafíos deberán ser sorteados por los actores más relevantes, ya que los mercados están abiertos y la demanda por alimentos y derivados del bosque aumenta significativamente.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**l proceso de globalización de nuestra economía y consecuentemente de nuestra agricultura comenzó con algunos cambios importantes en materia de liberalización en la década de los ochenta, entre los que sobresalieron la libre flotación del dólar, la creación de las AFP, la rebaja unilateral de aranceles, facilidades operacionales para los exportadores, autonomía del Banco Central y otras reformas de gran trascendencia que aportaron un gran dinamismo al mejoramiento de la competitividad para el sector exportador. Posteriormente, a estos cambios significativos y que facilitaron y estimularon el proceso exportador de algunos rubros silvoagropecuarios, se agregaron la rebaja unilateral de aranceles, la firma de varios Acuerdos de Complementación Económica (ACE) durante los noventa así como también, la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) a fines de la misma década que culminó con los TLC con México, Centroamérica, la UE, Corea, los EEUU, China, Japón y un acuerdo de alcance parcial con la India. Esta realidad ha implicado un cambio importante de escenario para nuestro sector agrícola nacional, con algunos rubros afectados negativamente en su competitividad (algunos de los que sustituyen importaciones) en tanto el resto, orientado a la exportación, ha sobresalido con un gran dinamismo y crecimiento en el tiempo.

El crecimiento sectorial en su conjunto ha venido experimentando un aumento sostenido en el tiempo a partir de mediados de la década de los ochenta, con tasas de alrededor del 5% anual en promedio. Ello demuestra el gran dinamismo y potencialidad que presenta la producción de alimentos en el país. Una parte del sector privado ha tenido gran capacidad de adaptación a las nuevas condiciones y se ha desarrollado un escenario de gran eficiencia en el uso de recursos productivos, así como incorporación de nuevas tecnologías que han permitido superar los desafíos planteados. Sin embargo, otra parte de la agricultura nacional no ha tenido las condiciones suficientes para poder enfrentar estas ventajas ofrecidas por la apertura comercial, y por el contrario, se han agudizado sus deficiencias y debilidades a lo largo del tiempo. De esta manera, coexisten hoy un exitoso sector productivo con una vocación exportadora y otro sector agrícola

menos competitivo que involucra a la pequeña agricultura, además de aquella orientada hacia la producción para el mercado interno.

Junto con el diagnóstico anterior, la agricultura chilena también presenta debilidades comunes para todos los sectores. Entre ellas sobresalen el bajo nivel educacional de una gran cantidad de agricultores, la falta de creación de empleo permanente, bien remunerado y de buena calidad, una pobreza rural significativa, la escasa infraestructura, un financiamiento inadecuado, baja capacidad empresarial y una agricultura primaria que sigue siendo un motor de la economía rural. Estas y otras falencias importantes deberán ser abordadas a la brevedad para lograr aprovechar las ventajas de la apertura comercial conseguida en estos años. De esta manera, el rol del Estado en generar condiciones de competitividad sectorial es sumamente importante y debe ser analizado en detalle para ofrecer las soluciones adecuadas a nuestra realidad.

## II. PRINCIPALES DEBILIDADES DEL SECTOR

**L**os principales problemas que enfrenta la agricultura nacional se pueden clasificar en dos. Por un lado los problemas sociales entre los cuales están la pobreza, la débil educación, la falta de vivienda y la pobre infraestructura de salud. Y por otro figuran también los problemas que dicen relación con un entorno favorable que ofrezca alternativas de mejoramiento de la competitividad sectorial y gracias a cuya solución podríamos contar con un ambiente muy auspicioso para conseguir el objetivo final que es terminar con el bajo nivel de desarrollo rural y la obtención de un mucho mayor dinamismo en el proceso productivo, que pueda ofrecer enormes oportunidades para todos los productores y sus familias. Entre las tareas más urgentes que deben ser resueltas a la brevedad para fomentar un dinamismo sectorial se encuentran las siguientes:

1. Nuestra economía debe mantener su estabilidad en todas sus variables, tomando precaución en lo referido a la inflación y en su impacto sobre el tipo de cambio, variable que es fundamental para el desarrollo y crecimiento sectorial. El futuro crecimiento de la agricultura, así como las inversiones y el aprovechamiento de nuestras condiciones están sustentadas en un buen manejo macroeconómico.
2. La pobreza rural debe ser enfrentada con políticas adecuadas y de gran impacto para reducir las actuales brechas, permitiendo una mejor inserción de la ruralidad al resto de la sociedad que progresa y se desarrolla exitosamente.
3. Un gran impulso al desarrollo de la infraestructura rural será necesario implementar a la brevedad para ofrecer mejores condiciones de vida a los habitantes rurales y también para mejorar nuestra competitividad productiva.
4. El incremento en el empleo rural es otra urgente necesidad, y para ello se hace necesario tomar medidas en materia de flexibilidad laboral, así como también en los programas de capacitación a los trabajadores agrícolas.
5. En un futuro cercano, el agua de riego tendrá más importancia de la actual y podría constituirse en una limitante en ciertas zonas del país. De esta manera, se

requiere una modernización de nuestra legislación, de manera de facilitar el encuentro de soluciones que logren estimular una búsqueda de nuevas fuentes de agua y se logre también compatibilizar los derechos de agua de los agricultores con otros sectores productivos.

6. Otro desafío de gran importancia para la agricultura chilena en los próximos años lo constituirá la necesidad de producir de manera limpia, sin contaminación, con altos estándares de inocuidad, sanidad, trazabilidad y cumplimiento de leyes laborales. Las exigencias de los mercados externos se enfocarán en estos temas y será cada vez más difícil competir sin dar cumplimiento a estos importantes atributos productivos.
7. El mejoramiento de la gestión empresarial es otro aspecto de gran relevancia, así como la necesidad de contar con un creciente número de agricultores que tengan criterios empresariales y mejoren la gestión en sus negocios.
8. En materia de financiamiento sectorial, éste será otro desafío de gran importancia para competir de manera eficiente y efectiva. Los nuevos proyectos productivos requerirán de inversiones y también las requerirán los agricultores que deben cubrir sus gastos operacionales anuales, considerando los ciclos que tiene la producción silvoagropecuaria.
9. El proceso de apertura comercial implica la necesidad de contar con sistemas rápidos, efectivos y dinámicos para enfrentar conflictos y encontrar soluciones que permitan avanzar en la profundización de mercados y abriendo nuevos espacios para nuevos productos y empresas.
10. Es indispensable y urgente sustentar nuestro crecimiento y desarrollo sectorial en un Estado moderno y efectivo. Los cambios que se requieren deben estar orientados hacia la facilitación de procesos productivos, estímulo a los empresarios y agricultores al emprendimiento y fomento de la creación de nueva riqueza sectorial.

### III. PROPUESTAS PARA LA COMPETITIVIDAD

**L**a estrategia de competitividad seguida a la fecha y orientada hacia la oferta de productos está pasada de moda y el proceso de apertura nos obliga a cambiar el enfoque hacia una oferta caracterizada por la demanda de los consumidores, quienes tienen sus propias expectativas para cada alimento que consumen y esta realidad cambia permanentemente en el tiempo. Este es nuestro desafío para los próximos años y está centrado en convencer a los productores de que es necesario producir lo que se vende, en vez de seguir produciendo lo que se da bien en el propio campo. Las exigencias de inocuidad, sanidad, trazabilidad, respeto a normas laborales, cuidado del medio ambiente al producir, sumadas a una oferta atractiva en volumen y calidad, son los nuevos desafíos para el futuro de nuestros productos provenientes del mundo rural.

Las siguientes propuestas se han elaborado tomando en consideración el breve enumerado de debilidades que aquejan al sector presentado anteriormente, aun cuando también se incorporan algunos otros temas de gran importancia sectorial y que tienen relevancia para otorgar eficiencia productiva a los rubros con menos posibilidades actuales.

Las propuestas presentadas a continuación se estiman muy necesarias para que la agricultura chilena alcance un alto nivel de competitividad y desarrollo en los próximos diez años, y entre ellas se considera de gran importancia tomar en cuenta las variables macroeconómicas, los aspectos laborales, los impuestos, el medio ambiente, el transporte en todas sus dimensiones, las etnias, los seguros, y otros temas de gran impacto en la agricultura y sector rural nacional.

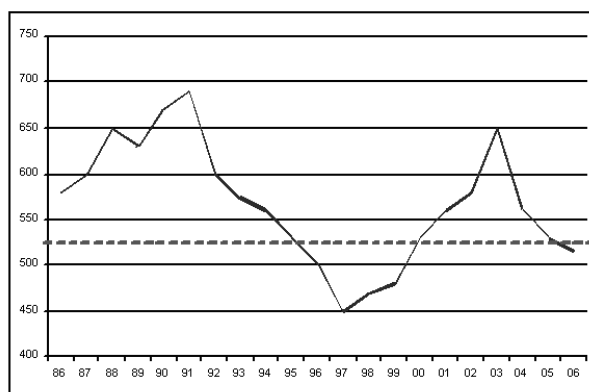
#### 3.1. LA MACROECONOMÍA Y LA AGRICULTURA

Una conducción macroeconómica estable, responsable, equilibrada en el tiempo, orientada hacia el fomento productivo, coordinada entre todos los agentes de la producción y con alta credibilidad, es un elemento fundamental para ofrecer condiciones de favorable desarrollo sectorial. Un gasto fiscal equilibrado fortalece el impacto sobre la inflación y estimula tasas de interés no muy altas. De esta manera se logra un nivel adecuado en el

tipo de cambio y ello conlleva un gran factor de competitividad para la agricultura nacional. Tasas de interés bajas representan alternativas de inversión en proyectos productivos sectoriales y también ofrecen un mejor clima para contar con un tipo de cambio razonable en el tiempo. Al existir una tentación para favorecer a los consumidores con un tipo de cambio bajo, se pone en riesgo el desarrollo sectorial, se reduce la creación de empleos y se desestimulan las inversiones de mediano y largo plazo. En el Gráfico N° 1 se presenta la evolución del tipo de cambio real desde 1986 a la fecha y se establece una línea punteada que señala que a un precio inferior a los \$ 530 por dólar, los proyectos de inversión son detenidos y algunos rubros comienzan a presentar serios trastornos productivos y de competitividad.

En el pasado, el precio del dólar alcanzó promedios inferiores a los \$ 530 (1997 a 1999); pero ello ocurrió frente a costos mucho más bajos que los actuales, por lo que no es posible comparar ambos valores. De esta manera, en los últimos dos años el tipo de cambio no ha sido muy favorable para el fomento de la competitividad sectorial y ello debería evitarse en el futuro, tomando en consideración el atractivo escenario internacional en materia de nuevos mercados.

**Gráfico N° 1**  
**Tipo de Cambio Real**  
( pesos por dólar, abril 2006)



----- TCR promedio 1986-2006.

Fuente: Banco Central de Chile.

En este trabajo no se entrará en detalle sobre los mecanismos que deben tomarse en consideración para evitar que el dólar baje de precio afectando al sector agrícola nacional. Sin embargo se pueden emitir algunos breves comentarios, tomando en cuenta la tremenda importancia que tiene el precio del dólar para un sector tan transable de nuestra economía como es la agricultura. En primer lugar, debería coordinarse de la mejor manera posible el accionar del Ministerio de Hacienda con el Banco Central, de manera de reducir la necesidad de elevar las tasas de interés. Un presupuesto de la Nación equilibrado (regla del superavit estructural del 1%) contribuye significativamente a este propósito y el nuevo presupuesto fiscal para el año 2007 está en el límite de esta exigencia al considerar un crecimiento del 8,9% sobre el presupuesto del año 2006 y sobre una base de crecimiento del PIB de alrededor de un 4,5%. Es necesario, entonces, que en los próximos años, el gasto fiscal sea austero y evite aplicar alzas en las tasas de interés, logrando un equilibrio en el tipo de cambio a futuro.

También es conveniente tomar en consideración que el fisco tiene un gran ahorro en dólares (podría llegar a los US\$ 20.000 millones a mediados del 2007) y un manejo inadecuado de estos recursos podría afectar negativamente el precio de la divisa en el mercado interno. Así se hace indispensable que los ahorros fiscales sean mantenidos fuera del país en fondos de inversión de diferente naturaleza y que, además, se entregue una completa información (ojala *a priori*) sobre estas inversiones y sus resultados. Es un hecho comprobable que la información proporcionada por los entes fiscales respecto a estos manejos financieros pueden inducir al mercado y ello puede repercutir positiva o negativamente en el futuro precio del dólar en el país, afectando significativamente los resultados de las empresas agrícolas y forestales.

La agricultura chilena ha perdido competitividad de manera significativa en los últimos años (casi un 35% en la fruticultura) debido al incremento en costos de producción y reducción en el tipo de cambio, que a pesar de producir una rebaja en los precios de algunos insumos (descontados aquellos influidos por el alza de precio del petróleo), no alcanzan a nivelar los altos costos ocurridos en la mano de obra, que en el caso de la fruticultura pueden alcanzar hasta un 60% de los costos operacionales anuales (uva de mesa).

Otras medidas que deberían tomarse a favor de mantener un tipo de cambio competitivo se refieren a autorizar un incremento de los porcentajes permitidos para que las AFP inviertan en el exterior (hoy es hasta un 30% del total de las cotizaciones). También debería considerarse la posibilidad de permitir el pago en dólares de todos los impuestos (primera categoría, PPM, aranceles, impuestos de timbres y estampillas entre otros impuestos) a empresas que tienen ingresos en esa moneda. De acuerdo a cálculos de la ASOEX, esta medida podría representar una mayor demanda de dólares anuales de alrededor de US\$ 6.000 millones. También el Banco Central tendría que aportar en este punto, evitando la emisión de deuda no monetaria de modo de facilitar la recuperación de todo su patrimonio. Así, el Banco Central sería neutral desde el punto de vista crediticio y con ello se evitaría que ejerza presiones respecto a la demanda de crédito interno, regulando mejor la tasa de interés; y dejaría de ser el ente de respaldo del sistema de seguridad social, cuya estructura y compromisos son de largo plazo y de una enorme cantidad de recursos, los que deberían ser provistos por el sector real de la economía doméstica (ASOEX, 2006).

### **3.2. LA POBREZA RURAL**

Una deuda enorme que tenemos los habitantes urbanos se refiere a la diferencia que existe entre los habitantes de las grandes ciudades y las familias del sector rural chileno. Los datos del Censo 2002, así como la información proporcionada por el último análisis de la calidad de vida del PNUD señalan que el sector rural chileno tiene grandes deficiencias en materia de solución de problemas de salud, vivienda, educación, infraestructura caminera, comunicaciones, entretención, etc. Esta realidad se manifiesta en una constante migración de personas desde el sector rural hacia las ciudades, dejando a los habitantes de mayor edad y con menos preparación educacional en las labores y faenas productivas silvo-agropecuarias.

De esta manera, la pobreza rural manifiesta una gran debilidad productiva y ello dificulta integrar de una mejor manera a esos habitantes al progreso sostenido del sector agrícola exportador. Por tal motivo, se hace indispensable avanzar en la solución de estas deficiencias y el Estado tiene un rol fundamental en lograr reducir esta brecha entre habitantes rurales y urbanos.

Las políticas de inversión en infraestructura deben reactualizar los presupuestos año tras año de manera de agrandar la inversión en regiones y específicamente avanzar en resolver las debilidades planteadas. Asimismo, se requiere volver a estimular la educación técnico-profesional para ofrecer alternativas a los jóvenes rurales.

Las políticas públicas referidas a resolver o atenuar la pobreza rural deben ser mejoradas y reorientadas hacia un mayor aprovechamiento de los recursos por parte de los usuarios o habitantes rurales, como principal cambio propuesto para reducir brechas existentes con los habitantes urbanos. Esta realidad podría implicar el traspaso de recursos y decisiones a nivel regional, llegando incluso a nivel municipal cuando ello implique destinar recursos a las familias rurales. A nivel municipal es el lugar donde se conoce mejor la realidad de cada familia y por ello es ahí donde deberíamos focalizar los planes de ayuda social para reducir la pobreza en el campo. Cada organismo público orientado a resolver problemas sociales debería estar localizado, o al menos conectado, con cada uno de los municipios del país, ganándose eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos de tipo social.

También sería muy necesario y conveniente contar con una frecuente evaluación de cada uno de los programas de ayuda social enfocado al sector rural (y también urbano), de forma de facilitar cambios de orientación, creación de nuevos programas o readecuación presupuestaria de acuerdo a los resultados de estas evaluaciones. La realidad social es muy dinámica y ello obliga a tener programas sociales modernos y orientados a la demanda, donde la familia rural debe ser el centro de las preocupaciones de cada uno de los organismos de ayuda social rural.

Algunas propuestas concretas que permitirían avanzar en la solución a los problemas de pobreza rural en el país se refieren a implementar un bono equivalente a la mitad del salario mínimo a familias que mantengan a sus hijos en la enseñanza media para evitar deserciones. También es muy relevante fortalecer el empleo, proponiéndose establecer instrumentos de fomento a la creación de puestos de trabajo, así como también mejorar la capacitación de los trabajadores, incrementando el estímulo del SENCE al 3% anual por 10 años para el sector rural.

Por otro lado hay que considerar que la población rural envejece más rápido que la urbana por migraciones de la juventud a las

ciudades y ello obliga a estimar un sistema de jubilación para el pequeño propietario en el marco del sistema actual de las AFP si ello fuese posible de administrar. Además de legislar para permitir el traspaso de fondos de la AFP entre parientes, incrementando los niveles de ingreso al jubilar y estimulando el cumplimiento de las leyes sociales por parte de los empleadores.

También es necesario pensar en establecer una prohibición, como existe en la UE y Japón, respecto a impedir subdivisiones de predios de un cierto tamaño y de baja superficie con el fin de evitar el riesgo de proliferación de minifundios y la consecuente creación de más pobreza rural.

Por otra parte, existe la necesidad de entender que el desarrollo rural es un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, por lo que este desarrollo no se concibe como una suma de proyectos o programas dispersos desarticulados en espacio y tiempo, sino que se requiere una profunda transformación productiva de manera articulada, competitiva y sustentable.

### **3.3. DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA RURAL**

Tomando en consideración el tema de la equidad como un derecho básico de todos los chilenos en materia de salud, vivienda, educación y otras características que afectan la calidad de vida, debemos plantear que desde el punto de vista productivo y de competitividad, debe realizarse un esfuerzo en mayor inversión por parte del Estado (a través de los privados en lo que ello sea posible) de manera mucho más intensa y también urgente para mejorar la infraestructura caminera, los puertos, los aeropuertos, las comunicaciones, la entrega de energía, agua potable, el transporte terrestre, las bodegas de acopio de productos, etc. La solución a estos problemas, junto a aquellos de tipo educacional y de capacitación de los actuales trabajadores, afianzará la capacidad productiva regional y fortalecerá la competitividad silvo-agropecuaria y de otras industrias regionales.

La actual realidad caminera chilena (de unos 75 mil kilómetros) permite concluir que existe más de un 70% de caminos de tierra, estando ellos ubicados casi en su totalidad en el sector rural chileno. Esta situación actual dificulta alcanzar eficientes proyectos productivos en algunas zonas del país, las que teniendo

un alto potencial productivo agroclimático, están sub utilizando estas características y con ello, están agrandando la brecha de pobreza con el sector urbano. Hoy en día, la conectividad por tierra es un gran activo para todas las comunidades rurales en nuestro país. Un esfuerzo en esta materia por parte del Estado es una gran y urgente necesidad y se transforma en una inversión al considerar que después de la construcción o mejoramiento de las rutas camineras, el pago de impuestos en esa zona aumenta considerablemente por efecto de la mayor actividad económica que esa inversión genera. Asimismo, un incremento del presupuesto en materia de inversión portuaria tendrá también un impacto real en materia de competitividad.

La creación de un sistema en el cual los privados tengan una alta participación en la construcción de caminos rurales y en su mantención es una necesidad urgente para generar competitividad en sectores rurales más aislados. Una alternativa muy efectiva sería la creación de “Corporaciones Viales” entre privados y los municipios.

La falta de agua potable en Chile afecta a un 5% de los chilenos, (800 mil personas, aproximadamente), realidad que está altamente concentrada en el sector rural nacional. La falta de agua potable no sólo repercute de manera significativa en la salud de esa población, sino que además dificulta el cumplimiento de las normas de calidad, inocuidad y otras exigencias de los mercados internacionales. De esta manera, se propone un plan nacional para dotar de agua potable al sector rural para que en un plazo de 5 años, podamos contar con estándares correspondientes a nivel de país desarrollado.

Junto con ello, las comunicaciones (telefonía fija, banda ancha para uso de Internet) son elementos básicos de un sistema productivo moderno y eficiente, por lo que el Estado debe hacer un gran esfuerzo en lograr que cada rincón de Chile cuente con este tipo de sistemas comunicacionales que facilitan la vida, ofrecen entretención y lo que es más importante, entregan valiosa información para la toma de decisiones empresariales en el campo.

En países desarrollados, los servicios que se proveen vía Internet son numerosos y apoyan un mejoramiento en la gestión empresarial. Entre los servicios que se entregan a los agricultores en países que compiten con el nuestro en materia de producción

de alimentos están los servicios de información meteorológica, servicios contables, de gestión y administración de los predios, información de precios de productos e insumos, noticias sobre oportunidad de mercado, solución a problemas fito y zoo sanitarios, etc. Junto con lo anterior, una buena conectividad representa la alternativa adecuada para la implementación de sistemas productivos sustentados en la “agricultura de precisión” que permite acceder a un mejor manejo de los recursos productivos, ahorrándose un alto porcentaje en el uso de insumos productivos.

### 3.4. EMPLEO RURAL

Una urgente necesidad para resolver problemas sociales en el campo lo constituye la creación de empleo productivo. Los ingresos familiares aumentan considerablemente en la medida que los integrantes de las familias rurales puedan acceder a empleos bien remunerados, flexibles de acuerdo a sus propias necesidades y bajo condiciones laborales de calidad y dentro de un radio de cercanía con la vivienda rural familiar para reducir costos de transporte. En este escenario, es indispensable que tanto el Estado a través de sus organismos, como los municipios y el sector privado, se comprometan a estimular la creación de actividades productivas regionales que demanden empleos de calidad y bien remunerados. Las políticas de apoyo a la inversión de nuevos negocios, así como el aporte al financiamiento para nuevos emprendimientos o para nuevas inversiones productivas por parte del sector privado son una exigencia en muchas zonas rurales. La apertura de los mercados nos permiten predecir un futuro lleno de oportunidades, con gran demanda de consumidores por alimentos sanos y de calidad, situación en la que nuestra agricultura tiene mucho que aportar. De esta manera, la creación de nuevos empleos productivos podría acelerarse en el tiempo para ofrecer soluciones sociales a los trabajadores del campo chileno.

Por otra parte y en materia de legislación laboral, las regulaciones en vigencia en los últimos años se orientan hacia una inflexibilidad laboral y el sector más perjudicado es el silvoagropecuario por tener una de las fuerzas laborales más grandes del país y por contar con un contingente de temporada muy elevado y en gran medida femenino. De esta manera, se producen dificultades con los contratos, encarecimiento de procedimientos, rigideces en

materia de contratos a trato, situaciones complejas en la administración del personal de campo, etc. Es indispensable contar con leyes, regulaciones y exigencias que faciliten la operación de las empresas silvoagropecuarias dentro del marco legal vigente y ello implicaría la necesidad de adecuar nuestra legislación laboral agrícola a una realidad diferente a la de la empresa urbana.

Otra manera efectiva para estimular la creación de empleos rurales productivos la constituye la posibilidad de ofrecer apoyos tributarios temporales para aquellos empresarios que decidan iniciar actividades productivas en regiones, lo que permitiría compensar los mayores costos que tiene la ejecución de proyectos productivos regionales al comparar con el establecimiento de empresas en la Región Metropolitana. Un mayor número de empresas rurales traerá consigo un incremento en el empleo rural y una reducción de la pobreza en el campo.

### **3.5. AGUA DE RIEGO**

En los próximos años, la mayor debilidad productiva agrícola en diferentes zonas del país estará radicada en la falta de agua de riego y ello implicará una pérdida de potencial productivo con la consiguiente consecuencia social negativa para esa zona determinada. Para avanzar en la solución a este importante problema que afecta a gran parte de las regiones del país y a una parte importante de otros sectores productivos, se hace indispensable contar con una legislación moderna, que asegure el aprovechamiento del recurso en su máxima expresión, que contenga estímulos para lograr eficiencias y que evite las pérdidas que hoy ocurren en ciertas zonas o cauces.

La política de manejo del recurso agua en el país está bastante atrasada si la comparamos con otros países más avanzados y es necesario progresar en la búsqueda de soluciones adecuadas a nuestra realidad. Un primer aspecto que debe tomarse en cuenta se refiere a la institucionalidad en materia de aguas. Es necesario aunar esfuerzos para coordinar de la mejor manera posible a los principales organismos que tiene relación con el recurso, tales como la Dirección General de Aguas, la Dirección de Obras Hidráulicas y la Comisión Nacional de Riego, entre otras instituciones que reglamentan, regulan y controlan el uso del recurso hídrico en el país. Es indispensable una mejor

coordinación entre ellas para alcanzar la eficiencia de uso, y también entre estos organismos y los respectivos Ministerios, especialmente el de Agricultura que tiene mucho que aportar en esta materia.

Por otra parte, es necesario establecer nuevos recursos y mejorar los actualmente existentes en materia de cuantificación de los volúmenes de agua superficiales y subterráneos en cada una de las cuencas en el país. Sin esta información, se hace muy difícil la tarea de alcanzar eficiencia en su uso en cada zona o región.

En tercer lugar, es importante readecuar los actuales concursos para mejorar la infraestructura de riego a nivel comunal y predial, así como otorgar estímulos a las asociaciones de canalistas u otras organizaciones de regantes que se comprometan a participar activamente en un mejor manejo del agua en cada zona. Existe una urgente necesidad de lograr un mejoramiento en la eficiencia de uso del agua de regadío en el país, y un incremento en los montos concursables podrían fortalecer un mejor manejo de las aguas.

En cuarto lugar, se debería intensificar la construcción y mejoramiento de la infraestructura de almacenamiento de aguas a través del sector privado en aquellas cuencas que lo requieran con urgencia, como son las ubicadas en la zona central y norte del país. El sistema actual que decide sobre la construcción de embalses, canales y obras mayores de riego y drenaje es muy discrecional y actúa de manera centralizada, por lo que debería incorporar a los usuarios de manera de comprometer su esfuerzo para cada uno de los proyectos. Una excelente alternativa en algunas regiones de la zona central sería estimular la construcción de pequeños tranques prediales (“nocheras”).

En quinto lugar, se propone adaptar el modelo francés de manejo de cuencas de aguas, opción que consiste en entregar terrenos a privados que colindan con los cauces, de manera que ellos puedan aprovechar ese terreno en beneficio personal pero se obligan a cuidar el flujo de agua y a sacar el mejor provecho de suelo y agua colindante a sus propiedades.

Otras medidas importantes en materia de agua se refieren a la necesidad de mejorar las organizaciones de regantes a lo largo del país, ofrecer asesoría legal y técnica para que los agricultores conozcan y puedan alcanzar los derechos de agua que les permita

la ley, estimular la participación de grupos de agricultores en procesos de licitación de concesiones de obras medianas y pequeñas de riego, etc.

### **3.6. MANEJO PRODUCTIVO LIMPIO Y SUSTENTABLE**

Los mercados internacionales que se interesan por comprar nuestros alimentos están poniendo atención a la forma en que estos alimentos se producen en el campo, en su transporte, en el procesamiento y en la comercialización final en destino. Las exigencias de buen manejo del medio ambiente, así como la necesidad de contar con parámetros de trazabilidad de cada uno de los productos serán una traba comercial que debemos superar y avanzar cada año.

Un buen programa de producción limpia a nivel de predio es algo que se viene implementando con algunas dificultades y con una falta de compromiso por parte del sector productivo, que en el corto plazo solamente observa un incremento de costos, pero no toma conciencia de la necesidad de resolver estos problemas para alcanzar los mercados de destino, incluyendo el mercado doméstico.

Para aumentar la velocidad del cambio en esta materia, se propone incrementar los recursos destinados a resolver problemas de contaminación a nivel de agua, aire y suelos que no están en manos de los agricultores y que dificultan la posibilidad de alcanzar las metas exigidas por los compradores. Un ejemplo de ello es la contaminación del agua de riego por parte de las ciudades o pueblos, que debería ser abordada por autoridades sanitarias de manera de ofrecer a los agricultores aguas limpias para el riego de sus productos. También se hace necesario tener claridad respecto a las contaminaciones del aire por parte de industrias que no cumplen la legislación o cuyas emisiones son cuantiosas y producen daño a la producción agrícola local. En estos casos, se debería contar con procedimientos claros y efectivos para reducir este tipo de riesgos.

Se hace indispensable un programa de trazabilidad a nivel nacional en materia de ganado para acceder a mercados exigentes hoy día como es el de la UE. También podrá ser una exigencia de los EEUU, Japón y otros países en un futuro

cercano, por lo que debemos invertir en esta materia con un plan de apoyo inicial por parte del Estado especialmente referido a la pequeña agricultura o agricultura familiar campesina. Es perentorio que organismos del Estado como el SAG y otros logren ofrecer una reglamentación clara y simplificada de manera de garantizar el funcionamiento de empresas privadas a las cuales se pueda confiar esta importante labor.

Por otra parte, también se plantea la necesidad de implementar un plan de certificación de la pequeña agricultura de manera de incorporar a esos productores al proceso exportador. El riguroso cumplimiento de las normas de calidad, inocuidad, medio ambiente, producción limpia, agricultura orgánica, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas ganaderas y otro tipo de exigencias de los mercados de destino de nuestros alimentos, se podrán cumplir plenamente a través de un plan nacional de apoyo a este programa para la agricultura familiar campesina.

### **3.7. GESTIÓN EMPRESARIAL**

La actual heterogeneidad en tamaño y capacidad empresarial que presenta el sector silvoagropecuario nacional implica una gran dificultad para lograr metas en materia de gestión empresarial. Los grandes agricultores (unos 10 mil aproximadamente que venden más de US\$ 50.000 al año) tienen sistemas de gestión y administración de sus predios más o menos adecuados a sus realidades. Sin embargo, los restantes que tienen producciones comerciales y que son principalmente definidos como la pequeña agricultura o agricultura familiar campesina, presentan enormes debilidades en esta materia que se hace indispensable corregir con planes concretos de ayuda. El INDAP es una institución que está preparada para realizar esta tarea y lo ha venido haciendo desde su creación; pero se requiere una permanente evaluación de cada uno de los programas de ayuda y la realización de los cambios pertinentes para sacar adelante la mejor gestión de cada uno de los más de 100 mil pequeños productores que atiende esa institución.

Un plan de mejoramiento de la gestión a nivel de predio implica un apoyo significativo por parte del Estado en materia de capacitación permanente para lo cual se propone un subsidio a la demanda a fin de que cada agricultor pueda optar al tipo de ayuda que más le acomode a sus necesidades en cada zona del país. Las

universidades regionales, los institutos educacionales y empresas especializadas podrían ofrecer soluciones muy atractivas y servicios muy bien valorados por los agricultores en materia de gestión y administración. La experiencia de los GTT debe ser ampliada a muchos otros productores en todo el país.

Otra medida de interés para mejorar la gestión predial lo constituye el mejoramiento de la información que recibe cada productor en materia de precios de productos e insumos, mercados de interés a los cuales podría acceder, legislación, reglamentos y normas que afectan el desempeño gerencial, clima local, aspectos contables de interés, situación de competidores en el extranjero, oportunidades de negocios para algunos productos, etc. Esta medida implica la creación de una unidad de inteligencia de mercado que podría licitarse entre los actores relevantes y mejor preparados en el país (Universidades, institutos, asociaciones gremiales y otras organizaciones).

### **3.8. FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR**

Desde hace varios años los agricultores chilenos medianos y pequeños están enfrentando dificultades para acceder a créditos formales y de razonable oportunidad y costo otorgados por la banca, y ello se debe a múltiples razones que no es el caso de analizar en este estudio. Sin embargo, los antecedentes preliminares con que se cuenta señalan que cada año, el sector productivo silvoagropecuario nacional requiere unos US\$ 1.500 a US\$ 1.700 millones para operar adecuadamente y estos montos los están prestando los bancos a través de intermediarios como son las empresas de insumos en cada zona productiva. Adicionalmente a estos recursos, la agricultura chilena necesita de un monto muy significativo para hacer frente a nuevos proyectos de inversión que permitan el crecimiento de ciertas empresas e industrias en zonas determinadas. La banca nacional (y en especial el Banco Estado) juega un rol importante en este tipo de inversiones, pero se trata de proyectos muy concretos y con altas exigencias de garantía, las que pueden cumplir pocos empresarios.

Desde otro punto de vista, las excelentes oportunidades que presentan los TLC recientemente firmados por nuestro país y que ponen a nuestra disposición miles de millones de consumidores con un altísimo PIB por persona, requieren un permanente cambio

de oferta productiva y ello conlleva la necesidad de ofrecer acceso a capitales de riesgo que faciliten los procesos de reconversión productiva orientados hacia la exportación. Se propone entonces que la CORFO pueda asumir un rol más proactivo en el otorgamiento de capitales de riesgo en las regiones, tomando los mejores resguardos para evitar excesos.

Otro tipo de medidas en materia de financiamiento sectorial lo constituyen las siguientes proposiciones:

- Incrementar y mejorar la gestión del INDAP en materia crediticia, aumentando los montos a prestar a los pequeños productores y consiguiendo créditos atractivos de la banca privada para los agricultores comercialmente más desarrollados.
- También se podría crear un sistema de “securitización” para plantaciones de frutales, viñas, ganadería y lechería, además de la ampliación de montos para pequeños productores forestales. Por otra parte, la integración vertical de los productores hacia el procesamiento de las materias primas podría incluirse en los temas a ser financiados por la banca nacional.
- El impulso al desarrollo de una agricultura de contrato para aquellos rubros en que no existe también fortalecería el acceso al financiamiento por parte de la mediana y pequeña agricultura. Incentivar al sector financiero para que se involucre más en la agricultura y se impulse la posibilidad de compra de predios a través del sistema de letras hipotecarias similares a los de la vivienda.
- La creación de un capital de riesgo para estimular el desarrollo de nuevos emprendimientos regionales y ampliar la cartera de productos exportables es otra iniciativa de interés para ser implementada.
- Por último se propone la creación de instrumentos de fomento a la asociatividad de productores para intentar incorporarlos al proceso exportador con una oferta atractiva en volumen y calidad. La exitosa experiencia de los GTT debería ser reactualizada e incrementada en todo el país agrícola.

- El concepto de seguro agrícola contra riesgos climáticos está en pleno desarrollo, pero se requiere de una ampliación a otros rubros y también incorporando nuevas coberturas de manera de hacerlo cada vez más atractivo para los agricultores de todo tipo. Adicionalmente, se podría analizar la implementación de un seguro a los ingresos, especialmente para los pequeños productores, experiencia que existe en Canadá (NISA) y otros países desarrollados. Ambos tipos de seguro impactan positivamente en mejorar el financiamiento de la empresa agrícola de cualquier tamaño.

### **3.9. SOLUCIÓN A CONFLICTOS COMERCIALES Y SUSTENTO DEL LIBRE MERCADO**

La nueva realidad de apertura comercial chilena nos obliga a contar con mecanismos de gran agilidad para reducir riesgos de distorsiones de mercado que sean dañinos para algunos de los rubros productivos nacionales. Es así que en materia de importación de alimentos, se propone la urgente necesidad de modificar la actual Comisión de Distorsiones, cumpliendo fielmente la normativa OMC, pero cambiando la constitución de sus integrantes, acortando los plazos de emisión de fallos, posibilidad de investigar por oficio frente a importaciones de volúmenes por encima de lo normal en algunos casos, presupuesto propio y acotado y otras materias de importancia que permitan a los agricultores chilenos tener la seguridad de estar enfrentando un mercado libre, limpio, transparente y bien informado.

Por otra parte y para contar con un mercado interno que otorgue plena libertad y transparencia, se propone agilizar aún más la labor del Tribunal de Libre Competencia y de la Fiscalía Nacional Económica de forma de tener procedimientos claros y de rápida ejecución en materia de investigación de distorsiones al libre mercado dentro del país. Ambas iniciativas pretenden garantizar mecanismos que faciliten el libre mercado y ofrecer a los productores agrícolas la posibilidad de recurrir a estos organismos cada vez que vean amenazada su gestión empresarial.

Adicionalmente a lo anterior, se podría implementar un fondo de defensa o resguardo de la libre competencia, formado por algún aporte privado y también con aporte del Estado para garantizar la

defensa de nuestros productos frente a acusaciones de *dumping*, especialmente provenientes de los EEUU, ya que en el TLC firmado entre Chile y ese país, no se consideró terminar con este tipo de acusaciones. De esta manera, este “fondo” tendría el propósito de desestimular posibles acusaciones de *dumping* que quisieran realizar productores norteamericanos.

Como complemento a lo anterior y tratando de alcanzar un mercado libre y transparente, se hace necesario implementar mejores normas y regulaciones que hagan más transparentes las transacciones y eviten distorsiones de precios percibidos por los productores y deberían mejorarse las normas de calidad, de salud, rotulación de productos, ley de la carne, contratos con productores de leche, normas de aduana, etc. Toda esta normativa promoverá un comercio justo y libre, con un máximo beneficio para los productores y los consumidores. Junto con lo anterior, se hace necesario mejorar los análisis que se realizan a los alimentos importados para lograr una semejanza entre las calidades de estos productos y los nacionales.

### 3.10. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Los procesos de modernización de la agricultura nacional están ligados al rol del Estado como promotor de los cambios y estimulador de los procesos que conducen a una mayor competitividad sectorial. De esta manera, el crecimiento y desarrollo de la agricultura del futuro debe contar con un Estado moderno, eficiente y efectivo. Los cambios que se necesitan con apremio deben estar orientados hacia la facilitación de procesos productivos, junto con permitir estimular a empresarios y agricultores al emprendimiento y fomento de la creación de nueva riqueza sectorial.

Un programa de modernización del Estado para el sector silvoagropecuario nacional implicará una reorientación hacia la agrupación de los problemas sectoriales que tengan relación con los recursos naturales (incluyendo pesca) y asumiendo las responsabilidades de prevención en materia de inocuidad, sanidad y temas referidos a la prevención del daño a la salud de las personas. De esta manera, se estaría modernizando el Estado de acuerdo a los criterios que se usan en países desarrollados y también por parte de nuestros competidores en los mercados internacionales. Además, el enfoque para la nueva

institucionalidad debería considerar un Estado facilitador de acciones para el mejoramiento de la inversión y competitividad sectorial, así como la necesidad de contar con una gran interacción con otros ministerios, cumpliendo su rol subsidiario y generando espacios para estimular la concursabilidad y transparencia en materia de transferencia de recursos públicos a los usuarios. Una institucionalidad con pocos instrumentos, pero muy eficientes y potentes, que lleguen bien a los usuarios, con frecuentes evaluaciones externas, con consejos directivos mixtos públicos y privados cuando haya que entregar recursos a terceros y velando por la equidad, es la aspiración sectorial para el futuro.

Un primer paso muy importante en la modernización del Estado lo constituye la reformulación de un Ministerio de Agricultura, Alimentación y Recursos Naturales que oriente y controle la gestión desde la producción primaria hasta el destino final de los alimentos en manos de los consumidores. También debe preocuparse de la tutela y preservación de los recursos naturales en toda su dimensión y de la calidad de vida de los habitantes rurales. La mayor eficiencia que se generará sobre la base de contar con una unidad operativa alimentaria bajo un criterio oficial es altamente requerida para nuestro futuro exportador y muy apreciada por la industria nacional.

La modernización del Estado a nivel silvoagropecuario implica cambios a ser realizados en cada una de los organismos que hoy componen el actual Ministerio de Agricultura.

En el caso de INDAP, se propone separar el rol social del rol de promoción y desarrollo, dejando el primero en manos de otros organismos públicos. También se propone crear un Consejo Directivo público-privado responsable y no político que oriente y controle los recursos entregados a los usuarios, incorporando más la participación de cada comuna en la decisión de los instrumentos de apoyo a aplicar en cada caso. Además, se plantea la necesidad de separar el tema financiero, delegando la cartera y subsidiándola en forma directa con los bancos, además de sumar instrumentos de apoyo para lograr metas más rápidamente y también conseguir una asociatividad efectiva y real por parte de los usuarios. La orientación de los programas debe estar centrada en capacitar a la agricultura familiar campesina, de forma de conseguir su incorporación al exitoso proceso exportador.

El SAG debería crecer con mayor fuerza en materia de prevención de la salud de la población, incorporando a los profesionales del Ministerio de Salud que vendrán a sumarse a la nueva institucionalidad. Un SAG bien estructurado, eficiente y con suficientes recursos permitirá acceder a nuevos mercados a los que hoy no podemos ingresar con algunos alimentos. La delegación de labores hacia el sector privado será una meta a cumplir siempre que ello sea permitido por los mercados de destino de nuestros alimentos. Por último, también se propone la creación de un Consejo público-privado que permita mejorar la eficiencia de los programas del Servicio que tengan relación con los agricultores y exportadores.

CONAF es actualmente una corporación de derecho privado y sus atribuciones deberían estar centradas en la fiscalización y fomento del recurso forestal para traspasar el resto de las responsabilidades a otras instituciones gubernamentales. También se podría potenciar CONAF al integrar al actual INFOR entre sus tareas prioritarias de manera de mejorar el fomento del recurso forestal. El manejo del bosque nativo (si se aprueba la nueva Ley actualmente en el Congreso) y también algunas atribuciones sobre medio ambiente forestal.

FIA, INIA, INFOR, IFOP, CIREN son todas entidades gubernamentales orientadas y vinculadas a la investigación agrícola y forestal, por lo que se propone la creación de una entidad coordinadora de tipo mixto (público y privado) que regule, coordine y tenga fuerte vínculo con la demanda. Además, se requiere una mejor especialización de cada centro de investigación según zona agroecológica y la necesidad de incorporar a las universidades en este programa de coordinación, además de CORFO, Fundación Chile y otras entidades privadas y públicas que estén en la materia. La innovación y tecnología deben ser elementos centrales de un proyecto de mejoramiento de la competitividad sectorial que a la fecha está muy débil y simplemente no está siendo coordinado, por lo que existen duplicidades y debilidades que deben ser resueltas a la brevedad. A todo lo anterior, debe sumarse una eficiente transferencia de información a los agricultores y usuarios para permitirles una mejor toma de decisiones y apoyo en su empresa productiva.

Las instituciones estatales destacadas en el tema del agua son la Dirección General de Aguas (DGA), la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y la Comisión Nacional de Riego (CNR).

Actualmente no están bien coordinadas y también se requiere de una mayor participación del Ministerio de Agricultura en las decisiones que estos organismos están tomando frecuentemente. Se propone unificar tareas y actividades, así como los presupuestos. Sin embargo, lo más importante se refiere a la necesidad de vincular mucho más intensamente sus actividades con el sector productivo para decidir con mejores fundamentos los programas vigentes y de futuro en materia de inversiones públicas. También deben ser prioritario para estos organismos todos los temas referidos a la calidad de agua de riego, así como el contar con evaluaciones permanentes sobre el impacto de cada una de las obras de infraestructura y de los concursos bajo los cuales se entregan recursos a los usuarios.

También es necesario fortalecer las unidades de ProChile en el extranjero, aumentando el número de agregados agrícolas en las zonas o países de mayor importancia para las exportaciones chilenas, pero con procesos de evaluación permanentes por parte del sector privado exportador.

Una buena parte de los cambios propuestos para modernizar el Estado en este sector requiere de leyes que deben ser aprobadas con sus respectivos presupuestos. Sin embargo, se estima indispensable otorgar las urgencias correspondientes a cada uno de los proyectos enviados al Congreso de manera de contar con un Estado moderno y eficiente y al servicio de los agricultores y usuarios a la brevedad, de manera de mejorar la capacidad competitiva y el proceso de incremento de nuestras exportaciones de alimentos.

### **3.11. OTRAS TAREAS DE MODERNIZACIÓN**

Además de los 10 puntos anteriormente descritos, el proceso de modernización sectorial que permitirá avanzar hacia una mejor competitividad en los próximos años requiere de algunos de los siguientes temas de gran importancia.

En materia forestal, se debe apurar la aprobación del actual proyecto de Ley sobre Bosque Nativo y a través del cual se podrá estimular con recursos públicos un mejor resguardo del bosque nativo en manos del Estado y de los privados, así como facilitar la venta de bonos de oxígeno, buen manejo de cuencas, fomento al turismo rural y resguardo de nuestro patrimonio silvícola. También es indispensable resolver a la mayor brevedad el tema mapuche,

modernizar la legislación sobre incendios forestales, incorporar con más fuerza a la pequeña agricultura en nuevas plantaciones forestales y en el proceso de exportación de madera elaborada, desarrollar planes de educación técnica y capacitación y campañas de promoción sobre turismo rural, el cuidado del bosque nativo y la vida silvestre.

Por otra parte y con el fin de impulsar la adopción de nuevas tecnologías en regiones, se propone la creación de un Instituto Tecnológico de los Alimentos ubicado en la IX Región, el que podría tener como meta el desarrollo de nuevas tecnologías adaptadas a nuestras condiciones para impulsar la exportación de productos provenientes de la zona sur del país. También podría contarse con la misma organización en la VII Región de forma de complementar ambas organizaciones y cubrir un espectro más amplio de productos y alimentos.

Para mejorar el actual proceso de comercialización de productos agrícolas se hace necesario redefinir el rol de COTRISA, entidad que debería tener un Consejo Directivo integrado por productores e incluso los comercializadores de granos. También podría ampliarse su gestión a otros granos (más allá del trigo), tales como lupino, avena, centeno, canola o raps y otros productos de la zona sur del país. Una nueva institucionalidad para COTRISA podría implicar un mejoramiento de la situación de venta de estos productos para los pequeños y medianos agricultores y podría anticipar condiciones de precios y ofrecer algunos otros servicios para ayudar a una mejor decisión de siembra a los agricultores de la zona sur del país.

La agricultura chilena de los próximos años requiere de nuevas tecnologías de apoyo que ya están en desarrollo en países que compiten con nuestra producción. Para avanzar rápidamente es necesario incorporar tres elementos claves para elevar nuestra capacidad competitiva: la agricultura de precisión, la transgenia y los servicios vía Internet. En los tres casos, el Estado tiene un rol preponderante para impulsar estas tecnologías, ya que la agricultura de precisión requiere de equipos de profesionales bien formados, maquinaria de última generación, información climatológica y de georeferencia de alta sofisticación y equipos y programas computacionales de gran capacidad. Esta realidad implica que el sector productivo no tiene tamaño de negocio suficientemente grande como para enfrentar los costos de investigación, desarrollo y puesta en marcha de esta tecnología y

sin el apoyo del Estado, Universidades o Institutos de Investigación en todos estos temas esta tecnología tendrá que esperar otro momento. Respecto a la transgenia, la agricultura espera una definición de gobierno para poder desarrollarse en plenitud. Se requiere una autorización especial para su utilización comercial por parte de los agricultores chilenos (los alimentos importados pueden ser transgénicos) y ello debería ocurrir lo antes posible. Ya son más de 27 los países que autorizan esta tecnología y el nuestro no puede restarse a esta tendencia. Como se ha demostrado en algunos países, es perfectamente posible compatibilizar la producción de cultivos transgénicos con la de aquellos que no lo son y con la producción orgánica, por lo que se debería legislar y reglamentar a la brevedad. Por último, y en materia de servicios vía Internet, es indispensable que los agricultores cuenten con servicios de banda ancha para recibir la información, los cursos, la contabilidad, el manejo de leyes sociales, etc. Las tres propuestas anteriores implican una real posibilidad de reducir en un 30% al año los costos de producción en cada predio y ello es una ventaja enorme para nuestros competidores que hoy usan estas tres herramientas productivas.

#### IV. LA AGRICULTURA EN LOS PRÓXIMOS DIEZ AÑOS

**U**na vez adoptados los cambios propuestos anteriormente y en la medida que estos cambios se estabilicen en el tiempo, en los próximos diez años la agricultura chilena habrá más que duplicado su PIB sectorial obtenido el año 2001, cuando alcanzó los \$ 1,5 billones de pesos. Para duplicar este valor en este plazo, deberá crecer al menos al 5% anual y, a la vez, contemplar una serie de atributos que, en su conjunto, serán muy relevantes para permitir mantener un sostenido crecimiento y desarrollo en los próximos años.

En este mismo sentido, es necesario comprender que los problemas planteados y sus soluciones deben aplicarse a todo el conjunto, evitando parcializar las soluciones. El nuevo concepto de competitividad dejó de lado el criterio de competencia entre empresas, sobre todo si se trata del proceso exportador, para concentrarse en un criterio de competencia con agricultores y empresas de otros países que producen lo mismo y se orientan hacia nuestros mercados de destino. De esta manera, debe existir una unidad de criterios y una perfecta sintonía entre los sectores público y privado en relación a las orientaciones que deben tomar las nuevas políticas de modernización sectorial. La experiencia de Australia y Nueva Zelanda en esta materia es sumamente clarificadora y debería servirnos de guía para la implementación de reformas de gran impacto modernizador.

También es muy importante considerar la necesidad de fortalecer políticas sobre recursos humanos de manera de contar con un incremento en la eficiencia del uso de la mano de obra y un mejoramiento de las condiciones de salario y trabajo para cada uno de los colaboradores en la agricultura.

Un buen programa de modernización del Estado orientado hacia el sector silvoagropecuario nacional tal vez debería incluir la pesca y podría estar centrado en la agrupación y búsqueda de soluciones de problemas sectoriales en su conjunto; es decir, comenzando con la producción primaria y terminando con la puesta de los alimentos producidos y elaborados por toda la industria nacional

en manos de los consumidores en Chile o en el extranjero. Y también debería incorporar a aquellos alimentos importados.

La prevención de los posibles daños a la salud de las personas debido al consumo de alimentos o los beneficios derivados del consumo de algunos de ellos debería enfatizar la prevención y garantizar la inocuidad, sanidad, nutrición, trazabilidad y otros temas de gran importancia sanitaria, obteniendo un alto nivel de coordinación entre las diferentes etapas productivas en cuanto a materias primas, transporte, elaboración, procesamiento y venta a consumidor. En países desarrollados, este enfoque ha tenido un positivo y gran impacto en la salud y calidad alimentaria de la población.

Frente a los desafíos que tenemos por delante se hace indispensable una nueva institucionalidad agroalimentaria y se requiere un nuevo enfoque para alcanzar a los usuarios de manera rápida y efectiva, con frecuentes evaluaciones externas y con alta participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En los próximos diez años entraremos en un proceso de desgravación arancelaria total por parte de los TLC más importantes firmados por nuestro país y se estima que a esa fecha ya estaremos con mercados muy abiertos y con plena expresión de gran parte de éstos. Para el año 2015, nuestra agricultura debería haber completado una parte del proceso modernizador y esperaríamos estar aprovechando al máximo las ventajas que nos ofrecen los TLC firmados con los EEUU, la UE, los países EFTA y Corea, además de China, India, P 4, Japón y otros que tendrán menos tiempo desde su implementación inicial.

El futuro del sector estará basado en los rubros destinados a la exportación, aun cuando la agricultura de sustitución de importaciones debería tener también un crecimiento determinado por el buen desempeño de la economía nacional, por el incremento vegetativo de la población y por una mejor gestión; pero deberá hacer frente a una tenaz competencia con productos importados, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Se espera que en los próximos diez años las importaciones de edulcorantes alcancen las 950 mil toneladas, los aceites vegetales podrían llegar a las 350 mil tons., el trigo a las 700 mil toneladas, el maíz a las 1.800 tons. y las carnes rojas a las 250 mil tons. anuales para abastecer a una población que crecerá al 1,2% al

año y que tendrá un incremento en sus ingresos de un 5% en el mismo lapso.

De esta manera, también es posible establecer una proyección sobre las perspectivas de desarrollo de algunos rubros orientados a la exportación que está sustentado en una evolución histórica, así como también se han incorporado resultados de potenciales escenarios de exportación para nuestros productos para los mercados con los cuales firmamos TLC recientemente y cuyo resumen sigue a continuación.

#### 4.1. SECTOR FORESTAL

El valor de exportación estimado para los envíos forestales superará los US\$ 6.000 millones anuales en diez años más. Probablemente, la celulosa dejará de ser el principal producto de exportación en este rubro y será superada por tableros, molduras y madera. Se presume un crecimiento en la plantación de eucaliptos, incorporando a la pequeña agricultura, mientras se mantendrá con un menor crecimiento la plantación de pinos. Si la Ley de Bosque Nativo en discusión en el Congreso resulta razonable y estimulante para el desarrollo del rubro, se observará un crecimiento en el uso y exportación de derivados de maderas nativas. Adicionalmente, se deberá producir una mayor incorporación de la comunidad nacional con el bosque, lo que permitirá mejorar el turismo y el mejor cuidado del entorno forestal.

#### 4.2. LÁCTEOS

La apertura total (arancel cero) al mercado de los EEUU ocurrirá recién el 1 de enero del 2015, aun cuando a partir del 2008 comenzará el proceso de reducción de aranceles pactada para estos productos. De esta manera, se espera alcanzar un valor de exportación de a lo menos los US\$ 250 millones con una amplia gama de productos ofrecidos a los consumidores entre los que sobresalen quesos de todo tipo, leche condensada, manjar, yogurt, suero lácteo y otros. Los destinos para estas exportaciones serán mercados de nicho en los cuales tendremos privilegios arancelarios de ingreso y que seguirán demandando productos lácteos de calidad. La leche en polvo es un *commodity* que no ha sido considerado en nuestro crecimiento sectorial por cuanto otros países ofrecen este producto a precios subsidiados o mantiene ventajas competitivas superiores al nuestro. La oferta de

leche para ser procesada por la industria aumentará a valores no superiores al 5% al año en los próximos años, tomando en cuenta la baja población de vacas lecheras existente en el país (1.700.000).

#### **4.3. CARNES ROJAS Y BLANCAS**

Los nuevos TLC ofrecen oportunidades significativas para colocar algunas de nuestras carnes en esos mercados. Especial relevancia tiene la apertura arancelaria para las carnes de cerdo y ovinos, las que pueden ingresar con cuotas altas a la UE, Corea y también lo podrán hacer a Japón cuando el TLC entre en vigencia. Por otro lado, el mercado de los EEUU está abierto sin restricción y sin arancel para la carne bovina. Las carnes de aves también han recibido privilegios arancelarios y cuotas en varios de estos mercados, por lo que la proyección de exportación de estos rubros es bastante auspiciosa. Estimaciones realizadas para diferentes tipos de carnes, señalan que se podría alcanzar un valor de exportación de US\$ 1.700 millones al año en la próxima década con un desglose parcial de US\$ 1.000 millones para los cerdos, US\$ 400 millones para las aves y US\$ 300 para las carnes de vacuno y ovinos. Estas metas parecen altas, pero la demanda mundial es creciente. Nuestra industria de aves y cerdos está respondiendo a la demanda y cumpliendo con los requisitos medioambientales en tanto existe un gran interés por invertir en ambos rubros. Respecto a las carnes de bovino y ovino, la escasez de animales es la gran limitante, lo que será superado en el tiempo, en la medida que se ofrezcan precios atractivos que estimulen las inversiones. Uno de los grandes activos de este rubro lo constituye la ausencia de enfermedades de importancia a nivel mundial, por lo que debemos cuidar este patrimonio que será determinante en su desarrollo futuro.

#### **4.4. FRUTALES Y HORTALIZAS FRESCAS**

Durante los próximos diez años, se espera un alza significativa en materia de exportaciones de fruta fresca y algunas hortalizas y semillas. La predicción es la de alcanzar los US\$ 3.900 millones ese año, tomando en consideración el aumento en la demanda mundial determinado por la campaña promocional en los EEUU y la UE para consumir al menos 5 veces al día fruta y hortalizas frescas. Nuevas especies comienzan a dominar las exportaciones, ya que a la uva, palta, carozos, pomáceas, se suman los berries y también los cítricos y otro tipo de frutales. Adicionalmente a estas

especies, es probable que se incorporen algunas hortalizas de verano como los tomates y las cucurbitáceas en un futuro cercano, los que podrían ser enviados a los EEUU en pleno invierno en ese hemisferio, obteniendo muy buenos precios y ofreciendo al mercado productos de gran demanda por los consumidores. Los desafíos serán los de mejorar calidad a través de un mejor manejo de post cosecha, incorporación de nuevas variedades (con o sin transgenia) de gusto de los consumidores, desplazamiento de la producción hacia el sur del país, con una pequeña agricultura comenzando a incorporarse al proceso exportador, apertura de nuevos mercados con bajos aranceles como China, India, Corea y Japón y enfrentando desafíos de fletes, barreras para arancelarias y otro tipo de dificultades de mercado.

#### 4.5. INDUSTRIA VITIVINÍCOLA

El alto desarrollo alcanzado por esta industria nacional en los últimos 20 años, la que ha debido sortear situaciones difíciles de precio, elevadas inversiones y altos *stocks* supone que la madurez alcanzada por los exportadores permitirá alcanzar la meta de exportación entre los US\$ 1.800 a US\$ 2.000 millones en diez años más. Una mejor oferta en calidad, nuevas cepas, diferenciación de oferta entre las viñas, orientación según mercados y fuerte competencia con otros países serán las condicionantes para tener éxito en el futuro. Las campañas de promoción genérica y por cada viña generarán un mayor impacto sobre los consumidores y ello permitirá cumplir las metas propuestas. Seguramente ocurrirán fusiones y cambios de propiedad en la industria, pero ello reforzará nuestra capacidad competitiva.

#### 4.6. AGROINDUSTRIA

Las ventajas arancelarias negociadas en los TLC recientemente firmados por Chile han postergado a la gran mayoría de los productos agroindustriales. Sin embargo, en los próximos diez años se podrá ingresar al mercado de los EEUU con arancel cero en todos los productos, incluyendo las conservas, deshidratados, jugos y pulpas, congelados y otros alimentos procesados. Esta importante ventaja deberá ser muy bien aprovechada por la industria, la que se prepara para asumir este desafío. Otros mercados definidos en otros TLC han sido menos auspiciosos en cuanto a rebajas arancelarias anticipadas, por lo que será

necesario ir avanzando en las exportaciones según tengamos reducciones significativas en las barreras de ingreso a esos mercados. De acuerdo a estimaciones realistas y conservadoras, la agroindustria nacional debería poder alcanzar una meta de exportación de US\$ 2.500 millones anuales en diez años más. La demanda por alimentos procesados aumenta significativamente en países desarrollados, tomando en cuenta la calidad y facilidad de abastecimiento y uso de los diferentes tipos de productos ofrecidos por la industria. Además, los desafíos de calidad, inocuidad y trazabilidad ya son una exigencia y lo serán aún más en el futuro. También deberemos estar preparados para dar satisfacción al consumidor final en materia de aspecto, envases, etiquetado, información al consumidor sobre nutrición y otras materias de interés.

#### **4.7. GRANOS**

La producción de trigo, maíz, arroz, cebada, avena, lupino, canola o raps, leguminosas (frejol, lenteja, garbanzo, arveja) y otros granos que se adaptan más bien en la zona sur del país tendrán un futuro que estará supeditado a la necesidad de procesar esta materia prima de manera de ofrecer productos alimenticios de gran calidad y a precios competitivos. El futuro de este tipo de alimentos no está en la producción primaria, la que se puede obtener más eficientemente en países del MERCOSUR, sino más bien está en la capacidad de procesar y ofrecer productos alimenticios de gran calidad y que podrían ser exportados (especialmente a los EEUU) a mercados en los cuales ingresamos con arancel cero. Los cereales de desayuno, aceites esenciales, gluten de algunos granos, almidones, harina de ciertos cereales u hortalizas adaptadas al sur de nuestro país permiten tener un cierto optimismo en este tipo de productos. Se hace necesario, entonces, diversificar la oferta de acuerdo a los análisis de mercado, realizar inversiones y cumplir las exigencias de calidad e inocuidad para alcanzar los mercados exigentes. En este punto es importante resaltar que México exportó el año pasado a los EEUU US\$ 280 millones de dólares en alimentos para panadería y pastelería, con solamente unas 500 mil hás. de este cereal, lo que estaría señalando el gran potencial del sur del país para lograr metas similares y atractivas, junto con un mejoramiento en los precios para variedades muy especiales, agilizando de paso la agricultura de contrato.

Mientras tanto, existe un crecimiento sostenido en la demanda de algunos granos destinados a la industria del salmón, que está buscando la manera de reducir el aporte de nutrientes provenientes de la pesca para incorporar nuevos alimentos derivados de la agricultura en la dieta de los peces.

Debido a lo incipiente de ambas alternativas de mercado, es difícil predecir un monto determinado en materia de producción o superficie de granos en el país, pero si se resuelven los desafíos planteados, es posible predecir un buen futuro para este tipo de productos. En los próximos diez años, la banda de precio del trigo se perderá por completo (TLC con EEUU), por lo que este cultivo deberá competir con productos importados a igualdad de condiciones, a menos que se implemente alguna política que permita sustentar por un plazo determinado a este importante cultivo.

Cabe destacar que en los próximos años es probable contar con buenos precios internacionales para los granos, tomando en cuenta la reducción de los *stocks* internacionales, los problemas climáticos que han afectado la producción en Australia y los EEUU y también la incorporación de algunas gramíneas en el proceso industrial de producción de etanol y aceites que se mezclan con combustibles fósiles para reducir dependencias de estos últimos. De esta manera, es posible asumir que mientras se desarrolla en Chile la industria procesadora de granos para la exportación, se cuenta con condiciones de precio atractivas que compensen la reducción de aranceles comprometida en el TLC con EEUU.

El último fallo de la OMC respecto a la banda del trigo, frente a una segunda denuncia presentada por Argentina y que suponemos desfavorable para los intereses de los trigueros, obliga a buscar soluciones de emergencia durante los próximos años para dar viabilidad a este importante cultivo anual. La “arancelización”, la aplicación de salvaguardias (o derechos compensatorios para algún país con subsidios) o la reconstrucción de una banda diferente y adaptable a la normativa OMC podrían ser alternativas, pero estas soluciones temporales tienen un carácter más político que económico. Una modificación a la actual ley de salvaguardia podría ser muy bien recibida por los trigueros nacionales para soportar estos años sin perder mucha competitividad y a la espera de un mejoramiento de precios o del inicio del proceso de exportación de granos procesados.

#### 4.8. OTRAS ALTERNATIVAS CON FUTURO SECTORIAL

La producción y exportación de semillas continuará su crecimiento en la zona central del país, tomando en consideración la alta demanda de los mercados del norte y las excelentes condiciones de producción en Chile. Tal vez la única razón para que el crecimiento no sea mayor en la producción de semillas podría deberse al encarecimiento de la mano de obra, que podría derivar estas producciones a otros países con menor costo. En el futuro, podrían incorporarse nuevas especies al proceso exportador como las leguminosas, algunos granos específicos y ciertas hortalizas, cuya su producción aún es incipiente.

Una de las posibilidades de gran desarrollo en la zona sur del país es la industrialización de la papa, especie en la que tenemos ventajas competitivas para lograr altas rentabilidades si utilizamos las variedades adecuadas en los procesos de industrialización. Se requiere inversión y tecnología, pero alcanzar mercados relevantes con productos de gran demanda es una muy buena alternativa.

También debe estimarse como rentable en el mediano plazo la producción orgánica de cualquier especie, ya que nuestro país cuenta con condiciones sanitarias muy favorables para lograr altos rendimientos sin un mayor uso de productos sintéticos. Los mercados para productos orgánicos crecen significativamente en los EEUU, la UE y el Asia, por lo que veremos un crecimiento en número de especies y en volumen de este tipo de producción en Chile en los próximos años.

También podremos observar un crecimiento atractivo de la producción de hierbas medicinales, las que se están exportando de manera muy incipiente a la fecha. Los mercados de la UE están creciendo y podremos abastecer de materias primas de gran calidad a esos consumidores.

El turismo vitivinícola (ya en desarrollo), el agroturismo y el ecoturismo podrán ser alternativas muy rentables y de gran importancia en ciertas zonas del país. Para crecer, será necesario invertir en infraestructura y en promoción en Chile y en el extranjero, junto con la implementación de nuevos estímulos para crecer en las áreas silvestres protegidas, con participación de los privados en la promoción del turismo.

El biogas podría transformarse en una actividad rentable en ciertas zonas del país en las que se encuentre suficiente material vegetal para abastecer plantas pequeñas y eficientes. Los restos de poda del bosque y sus derivados pueden representar una excelente oportunidad para generar calor o energía a un costo muy competitivo.

## V. CONCLUSIONES

**L**os desafíos de la agricultura chilena son de diferente magnitud e importancia, dependiendo principalmente si se trata de aquel sector que exporta o de aquella agricultura que sustituye importaciones. Los problemas, soluciones y el futuro de cada una de ellas son diferentes, pero presentan elementos en común que se destacan en este trabajo.

Las metas y propuestas concretas mencionadas en este estudio constituyen algunos de los más importantes desafíos que Chile debe afrontar para contar en diez años más, con una agricultura potente, sólida y competitiva, con una oferta de productos a todos los mercados mundiales y con capacidad de competir también con productos importados. Nuestra agricultura y el sector forestal chileno tienen un buen potencial productivo primario y también industrializado que permite compatibilizar la obtención de rentabilidades atractivas, con un enfoque social y con un debido resguardo del medio ambiente. Por ello debemos apostar a su desarrollo, ya que es altamente rentable para el país.

Es evidente que las propuestas mencionadas en este trabajo debieran ser aplicadas en un conjunto para lograr impactar de manera positiva y efectiva al sector productivo: su aplicación parcial o desfasada en el tiempo, tendrá menor relevancia. Además, se debe señalar una vez más que el precio del dólar juega un rol fundamental en el futuro desarrollo de la agricultura y del sector forestal nacional, por lo que las predicciones propuestas en este documento se alcanzarán en la medida que el tipo de cambio sea competitivo y favorable para todos los rubros productivos.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Talleres Bicentenario: Chile hacia el Bicentenario: Nuestra Propuesta, Comisión Silvoagropecuaria, Julio 2005.
- ASOEX: Propuestas para Reducir Volatilidad en Precio del Dólar. Nov. 2006.
- ODEPA: Agricultura Chilena 2014: Una Perspectiva de Mediano Plazo. Octubre 2005.
- Rojas, Gustavo. Asociación de Economistas Agrarios A.G.: Pensando la Agricultura del 2010. VIII Congreso de Economistas Agrarios 2003: 85-117.
- Ministerio de Agricultura: Una Política de Estado para la Agricultura Chilena: 2000-2010.
- [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)
- [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl)
- [www.chilealimentos.cl](http://www.chilealimentos.cl)

## **Serie Informe Económico**

Últimas Publicaciones

- Nº 171                    **Una Agenda Pro Competitividad  
para Chile**  
María de la Luz Domper  
Julio 2006.
- Nº 172                    **La Lucha contra el Populismo:  
El Caso de Chile.**  
Cristián Larroulet  
Agosto 2006.
- Nº 173                    **Privatización del Agua y de las  
Empresas Sanitarias en Chile**  
María de la Luz Domper  
Septiembre 2006.

LIBERTAD   
DESARROLLO