

Evaluación de Políticas Agropecuarias en Chile 1958-2005. Parte IV

Maximiliano Cox (1)

17/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte IV

14/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte III

10/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte II

08/05/2012
Sociedad
La secularización y ¿el
agotamiento de la religión

03/05/2012
Política Sectorial
Evaluación de Políticas
Agropecuarias en Chile
1958-2005. Parte I

27/04/2012
Política Sectorial
El desarrollo científico y
tecnológico, otra carencia

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

En la línea de lo expuesto en los artículos anteriores (informes n° 959, 961 y 962), donde se realizó una revisión histórica de la Política Agropecuaria de nuestro país entre los años 1958 y 1994, este informe continúa con el análisis de lo realizado por el segundo y tercer gobierno democrático en pos de definir una política - económica y agrícola- de desarrollo futura.

2.6.2. El Segundo Gobierno Democrático 1994-2000:

a) Las Políticas Macroeconómicas:

El segundo gobierno democrático continuó aplicando las mismas políticas macroeconómicas del primero, excepto que restableció la banda para el tipo de cambio. Generalmente el desempeño fue similar al del gobierno anterior hasta 1997 cuando el Banco Central, en reacción a la Crisis Asiática, realizó un fuerte cambio en ellas, aumentando fuertemente la tasa de interés y reduciendo el techo de la banda. Esto produjo una importante reducción en la tasa de crecimiento que duró hasta 2003.

b) Políticas Agropecuarias:

El segundo gobierno democrático también siguió políticas en este ámbito semejantes al primero, reforzando la revitalización y diversificación de la producción agropecuaria y buscando lograr una modernización más profunda de la AFC.

Siguiendo la política macroeconómica de apertura internacional, la política agropecuaria fue fuertemente influenciada por las diversas negociaciones internacionales, en las que el sector era uno de los principales elementos tratados. De especial significación fue la entrada de Chile a la APEC, que ayudó a abrir los mercados asiáticos a los productos agropecuarios, pesqueros y forestales nacionales ya que, no obstante que éste no era un acuerdo de comercio, ayudó a lograr convenios favorables al comercio por el lado de las restricciones sanitarias que existían antes de este acuerdo. Otro importante avance fue el que Chile logró ser estado asociado al MERCOSUR en este período. En este caso, el principal fruto de las negociaciones fue tener un plazo suficiente para que los productos menos competitivos sectoriales (cereales, oleaginosas y ganadería) pudieran adaptarse de forma que las reducciones tarifarias, que este acuerdo significaría, se demoraran un poco y que se fijaran programas internos para ayudar en la reconversión en estos productos. Un mejor logro se obtuvo en los acuerdos de libre comercio firmados con Canadá y Méjico, en que se consiguieron acuerdos para acceder a estos mercados y un mejor tratamiento para los productos menos competitivos.

Como resultado de la discusión generada en el sector y en la esfera política, el gobierno se comprometió a proporcionar recursos adicionales -que llegaron a US\$ 500 millones- para ayudar a la modernización de los procesos productivos y asistencia especial para los grupos y áreas que serían afectadas por estos acuerdos de comercio. En este esquema el MINAGRI recibió el liderazgo para promover la transformación productiva.

Derrotar la pobreza rural fue reconocida como una tarea prioritaria para todo el sector público, pero en especial para los ministerios sociales: educación, salud, vivienda, etc. y también lo fue para los gobiernos locales. Bajo esta orientación, el Gobierno estableció dos compromisos básicos:

1. Acuerdo para el Desarrollo de las Áreas Rurales: fue una estrategia que buscaba apoyar nacientes actividades no agrícolas rentables en las áreas rurales, así como reforzar actividades sociales.
2. Compromiso con la Agricultura: este programa apuntaba a preparar y acompañar al sector agropecuario en su enfrentamiento a la mayor apertura económica para aumentar su competitividad e internacionalización con recursos presupuestarios adicionales.

De esta forma, la política agropecuaria se fortaleció con 6 líneas de acción que contaban con objetivos claros que apuntaban a mejorar el escenario comercial que enfrentaría el sector, así como las capacidades y activos de los productores:

- 1.- Desarrollo de Riego: para incrementar la tierra bajo riego y mejorar la eficiencia en el uso del agua.
- 2.- Programa de Recuperación de Suelos Degradados (PRSD): orientado a mejorar la calidad de los suelos utilizados en la producción agropecuaria. El programa subsidia las acciones tendientes a recuperar los niveles de fósforo, reducir los niveles de acidez, la erosión, la cobertura vegetal y otras situaciones de deterioro físico o químico de los suelos agropecuarios. Uno de estos programas está dirigido a la AFC y es administrado por INDAP, subsidiando entre el 50% y el 80% del costo de las acciones necesarias y de los fertilizantes utilizados para superar el problema de deterioro identificado. En este caso, se incluye la conservación así como rehabilitación de suelos. Hay otro programa para el resto de los agricultores que es administrado por el SAG y que provee subsidios semejantes para recuperar los niveles de fósforo en los suelos, reducción de los niveles de acidez y recuperación de empastadas. Ambos son asignados mediante concursos competitivos.
- 3.- Mejorar la situación sanitaria del sector para incrementar el acceso de las exportaciones agropecuarias nacionales.
- 4.- Promover las innovaciones tecnológicas mediante canalización de mayores recursos al INIA y la revitalización del Fondo de Innovación Agrícola (FIA), creado en 1981 pero que no había operado, mediante la utilización de fondos públicos concursables para aumentar las innovaciones en el sector. Este fondo fue revitalizado fuertemente ofreciendo concursos de subsidios en los que podían participar empresas privadas de cualquier tamaño, universidades e institutos privados para investigaciones aplicadas, tours de aprendizajes nacionales e internacionales, cursos de capacitación, eventos técnicos y becas fundamentalmente.
- 5.- Mejoramiento de las condiciones de Comercialización de los productos agrícolas: para optimizar la transparencia de los mercados nacionales principalmente, a través de las acciones de COTRISA y el uso de algunos de los instrumentos de INDAP y mejorar la inserción del sector en los mercados internacionales vía acuerdos de libre comercio, como se hizo con Canadá y México.
- 6.- Desarrollo Forestal: se realizaron acciones para fortalecer el dinamismo del sector incorporando a los pequeños y medianos agricultores, promover el manejo sustentable del bosque nativo y mejorar la institucionalidad de la Corporación Nacional de Desarrollo Forestal (CONAF).

También durante este período se llegó a un acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual se estableció un fondo para promover las exportaciones sectoriales en asociación con el sector privado manejado a través de PROCHILE.

En el sector de la AFC, se efectuaron cambios institucionales donde INDAP descentralizó hacia las Direcciones Regionales y de Área las decisiones sobre aprobación de créditos y los subsidios a la transferencia tecnológica, ambos hasta un cierto nivel de gasto, pero que incluía la mayoría de las operaciones. También se utilizó un enfoque de proyectos comprensivo incluyendo así los de desarrollo de mediano plazo, diseñados a nivel local, para las acciones de asistencia técnica y de crédito, las que debían desarrollarse con una visión de más de un año y que serían elaboradas por las consultoras que otorgaban la asistencia técnica. También se establecieron programas de apoyo especiales para las organizaciones campesinas que mejoraran sus capacidades de administración y su capitalización.

Durante este período se implementaron los programas de desarrollo de áreas rurales pobres, financiadas por el FIDA y el Banco Mundial, que habían sido identificados durante el gobierno anterior y que se implementaron en la IV Región, la cofinanciada por el FIDA y en secano de las regiones VI, VII y VIII, financiadas por el Banco Mundial. Otra nueva iniciativa fue la creación de los Centros de Gestión Empresarial (CGE) en las regiones para asistir a los pequeños productores en la administración de sus predios, ayudándolos a valorar las cuentas de sus costos y beneficios económicos y, también, a llevar la contabilidad que debían presentar a impuestos internos.

Otro interesante programa creado en este período fue el que asiste a los municipios rurales más pobres, llamado el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), el cual pone a disposición de estos municipios un equipo de expertos agropecuarios que apoyan a los pequeños agricultores del área en la elaboración de programas de inversión que puedan ser financiados por INDAP. La municipalidad debe proporcionar medios de transporte, oficinas y apoyo administrativo a los técnicos. Este programa ha tenido un amplio éxito.

Otro proyecto creado en este periodo –también con amplio éxito– fue el de Turismo Rural, que ofrece asistencia crediticia y apoyo técnico para desarrollar actividades de turismo rural, habiendo editado cada año una guía turística que es distribuida a embajadas y agencias de viaje.

Finalmente, con esta administración también se implementó uno de los programas más exitosos desarrollados por INDAP: la creación de la Expo Mundo Rural, que muestra en Santiago los logros obtenidos por los agricultores campesinos como productores de rubros, sobre todo más elaborados, y donde participan muchas mujeres pequeñas empresarias.

Durante este período el total de subsidios canalizados por INDAP aumentó de US\$ 30 millones a US\$ 65.2 millones, es decir un aumento de 117% y si se incluyen otras mejoras dirigidas al sector (riego, forestación, recuperación de suelos y capacitación) la cantidad aumenta de US\$ 34 millones en 1994 a US \$83 millones en 2000, i.e: un incremento de 144% (2).

Caja 3: ¿Son Malas todas las Paraestatales?:

Durante el proceso de privatización ocurrido en los 70, la empresa de comercialización estatal que existía (ECA) fue abolida: Sin embargo, parte de su infraestructura de almacenaje se mantuvo como propiedad estatal.

Luego de la crisis de 1982 cuando se establecieron las bandas de precios, se constató que las imperfecciones del mercado interno, en especial en los cereales donde existían prácticas oligopsonísticas de parte de los molineros y de pequeños compradores locales, indicaron que era necesario establecer un poder comprador que pudiera hacer efectiva la banda de precios dentro del mercado interno. Además, debido a la falta de confianza del gobierno militar respecto a la operación de empresas estatales, esta función fue encomendada a la Confederación de Cooperativas de Productores Comerciales de Grano (COPAGRO) que operaba por cuenta del gobierno, usando una línea de crédito del Banco del Estado. Luego de unas pocas sesiones bajo este esquema, COPAGRO cayó en quiebra por la acumulación de stocks de trigo no vendido debido a un manejo ineficiente. Por ello, el Estado fue obligado a establecer una nueva agencia bajo la forma de una empresa incorporada, donde el Estado mantenía la mayoría de la empresa y la que los molineros y productores tenían la minoría. Así se recreó la empresa comercializadora del Estado, que pasó a llamarse Comercializadora de Trigo S.A (COTRISA).

Cuando llegaron los gobiernos democráticos, con menos fijaciones ideológicas en este aspecto, se fortaleció su accionar definiéndose como una instancia mayoritariamente estatal que debía asegurar que el mercado del trigo operara eficientemente, con este propósito no se restringió su poder de compra. Así, todo agricultor que quisiera venderle al piso de la banda (incluyendo el costo de internación) y descontados los costos de almacenaje hasta que se pudiera comercializar totalmente. La credibilidad del accionar de COTRISA fue crucial para establecer un mercado de compra competitivo. Sin embargo, al llegar el gobierno democrático, el gobierno militar había fijado un precio por encima del piso de la banda y, por tanto, el nuevo gobierno tuvo que racionar sus compras. El nuevo gobierno bajó el precio y en 15 días pudo regularizar el mercado. Ese año la agencia compró un 8% de la producción y después se ha mantenido comprando entre el 0.2% y el 3% y, sin embargo, el mercado del trigo ha operado eficazmente en todas las temporadas.

Su política durante el período democrático ha ido desplazando las compras hacia las zonas precordilleranas y de la costa, así como en la zona sur y centro sur donde se concentran los productores más pequeños de trigo y donde hay menos compradores. También se ha ido cambiando desde la operación directa de sus centros de compra hacia contratos de compra con organizaciones de pequeños productores y ONGs. De hecho, COTRISA aumentó sus centros de compra de 5 que había en 1990 a 27 en 1994/95, de los cuales sólo 7 eran operados directamente por COTRISA, pero después se redujo a los operados directamente por ella.

La apertura de una nueva instancia de compra en zonas remotas ha generado incrementos inmediatos en los precios de compra y han significado aumentos de 2% en lugares con mejor conexión, hasta 22% en regiones muy remotas. Como la credibilidad de COTRISA se ha venido acrecentando, las diferenciales han disminuido así como las compras de COTRISA.

En algunas temporadas su exitosa acción catalítica se ha expandido a los mercados del arroz y del maíz, los que no contaban con bandas de precios pero donde las acciones de COTRISA han traído una mayor transparencia a los mercados de estos rubros y donde después de unas pocas semanas de testeo -por parte de los compradores oligopsonístico- de las capacidades de COTRISA para operar en un mercado para ella desconocido, el mercado se estabilizaba y la agencia dejaba de comprar los productos.

2.6.3.- El Tercer Gobierno Democrático 2000-2006:

a) Políticas Macroeconómicas:

También se continuó con las políticas ejecutadas en los períodos previos y se orientó a mantener bajas tasas inflacionarias, entre 2 y 4% anual. Una nueva política que se implementó estuvo orientada a generar un excedente estructural en el presupuesto fiscal de largo plazo de un 1% del Producto Bruto Nacional (PNB), lo que también permitiría mantener una tasa de cambios más alta.

b) Políticas Agropecuarias:

El gobierno se condujo con los mismos objetivos de los otros gobiernos de la Concertación, pero incorporó nuevos instrumentos que incrementaron el potencial de desarrollo agrícola del país.

Estableció 2 Mesas Redondas para analizar la situación sectorial y las políticas y programas potenciales. La primera incluía a representantes de los agricultores medianos y grandes y los servicios públicos involucrados con ellos y, la segunda, a representantes de la AFC, siguiendo así un enfoque más participativo. Como resultado de estas nuevas orientaciones se obtuvieron varios cambios de políticas.

1.- Seguro Agrícola: se estableció un sistema de seguro agrícola para cubrir los costos y efectos en la producción agrícola de sequías, heladas y nevadas, lluvias y vientos excesivos. Cubre principalmente a los cultivos anuales y posteriormente cubrió algunos frutales. En el programa se subsidia el 50% de la tasa a los agricultores comerciales hasta un máximo de US\$ 2.000 y hasta un 85% a los pequeños agricultores. Opera a través de las firmas aseguradoras privadas y se formó una Comisión para negociar con estas empresas y hacer un seguimiento del programa. Como resultado de esta Comisión la tasa de cobro ha bajado de un 4.9% de la cantidad asegurada a un 2.8%.

2.- Securitización Forestal: Se estableció un mecanismo que permitía que los pequeños propietarios que plantaran árboles forestales recibieran ingresos anuales, a través de bonos securitizados y que serían explotados después cuando maduraran.

3.- Desarrollo de Mercados: Durante este período se firmaron los tratados de libre comercio y de complementación comercial más importantes. Estos últimos implicaron acuerdos que incluían bajas de tarifas a la importación, así como actividades culturales y de asistencia técnica. En efecto, en este período se firmaron los acuerdos de libre comercio con EE.UU, UE, China, Japón, Corea del Sur y un acuerdo de complementación comercial con India y con Brunei, Dar es Salaam, Singapur y Nueva Zelandia, los que comenzaron a operar. También se firmaron varios acuerdos fito y zoonosanitarios con muchos países y que han significado la entrada de importantes productos de exportación agropecuaria chilenos a significativos mercados externos. Esto sucedió con la carne bovina que fuera a Japón, UE, EEUU, Canadá y China, no obstante que éste era un producto fundamentalmente de importación pero que, durante este período, Chile transformó la de carne vacuna de alta calidad en un producto de exportación, continuando su importación de carne de inferior calidad para el consumo interno.

Un grave problema se produjo cuando la Comisión de Resolución de Conflictos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) prohibió el uso de las bandas de precios ante una demanda presentada por Argentina. Esto obligó al gobierno a modificar esta política la cual no otorgó la estabilidad que proveían las bandas, pues el nuevo mecanismo establecido obligaba a fijar el precio de intervención cada mes, con lo que no

se podía establecer el mismo precio al momento de la siembra y de la cosecha, como ocurría con las bandas. Esto redujo las áreas sembradas de trigo entre el 2003 y el 2005, pero luego el alza en los precios internacionales del trigo y maíz, debido al uso de estos rubros en la preparación de biocombustibles, ha significado que las áreas sembradas hayan vuelto a su nivel anterior.

Otros avances en esta área fueron la preparación, aprobación e implementación de una ley que regula la Denominación de Origen y la aprobación también de una ley que reguló la certificación orgánica. También se implementó un proceso para certificar las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y el sistema HACCP, lo cual mejora la capacidad exportadora del país en estos rubros.

4.- Desarrollo de la AFC: Importantes esfuerzos por mejorar las acciones de INDAP se tomaron en este período, las que apuntaban a reforzar el accionar en las áreas de incremento productivo, reduciendo su accionar en el área crediticia. Se implementó un programa que permitía otorgar un subsidio de 80% del valor de las inversiones necesarias para desarrollar nuevas actividades relacionadas con mercados dinámicos (invernaderos, maquinaria para el procesamiento de productos agropecuarios, etc.). En el área financiera se buscó implementar un programa que permitiera transferir al sistema bancario a los pequeños productores más desarrollados. Para ello se estableció un fondo que financia los costos de transacción de los bancos que operaran con los pequeños productores. También se creó un acuerdo con BancoEstado para atender con créditos a estos productores. Se estableció una mesa de coordinación entre el BancoEstado y todas las instituciones del MINAGRI.

Estas acciones significaron un mejoramiento de la tasa de recuperación de los créditos de la institución, desde un 50% en 2001 a cerca del 90% en 2005. Los subsidios a la AFC canalizados por INDAP aumentaron de US\$ 65.2 millones en 2000 a US \$ 100.24 millones en 2005, i.e. un aumento de 54%.

Si se incluyeran los otros subsidios canalizados al sector de AFC (riego, forestación, seguro agrícola, PRSD, fondos de apoyo a exportaciones y de capacitación) los montos llegarían a US\$ 142.3 millones, subiendo de los US\$ 83 millones en 2000, i.e: alza de 70% en 6 años. También en este período se levantó, en el primer piso de las oficinas de INDAP, una tienda denominada Sabores del Campo, donde se venden los productos elaborados por los usuarios de INDAP.

5.- Cambio Institucional: Dos importantes centros de investigación se transfirieron de CORFO al MINAGRI. Estos fueron el Instituto Forestal INFOR y el Centro de Investigación en Recursos Naturales (CIREN) lo cual reforzó las acciones emprendidas por el ministerio respecto a INIA y FIA.

-
- (1) Ingeniero Agrónomo. Magister en Economía Agraria de la Universidad de California y candidato a Doctor en Economía por London School of Economics. Académico. Consultor nacional e internacional. Ex viceministro de Agricultura.
 - (2) Ministerio de Agricultura: Memoria Período 2000-2006.