



Propuesta de instrumentos de política pública para la producción cerealera

Informe final

Diciembre de 2009

**Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
www.odepa.gob.cl**

Estudio encargado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa)
del Ministerio de Agricultura

Diciembre de 2009

Director y Representante Legal

Gustavo Rojas Le-Bert

Informaciones:

Centro de Información Silvoagropecuaria, CIS
Valentín Letelier 1339 - Código Postal 6501970
Teléfono (56-2) 397 3000 - Fax (56-2) 397 3044
www.odepa.gob.cl

El presente artículo se puede reproducir total o parcialmente, citando la fuente.

Esta investigación fue encargada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias -Odepa- por lo cual los comentarios y conclusiones emitidas en este documento no representan necesariamente la opinión de la institución contratante.



ESTUDIO

“PROPUESTA DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PRODUCCIÓN CEREALERA”

Informe Final

Consultoría

Los comentarios que se hacen en este documento
no representan necesariamente la opinión de
ODEPA

Santiago, 31 de diciembre de 2009

INDICE

<u>1 ANTECEDENTES</u>	1
<u>2 ANÁLISIS DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CEREALES</u>	5
2.1 SITUACIÓN MUNDIAL DEL TRIGO, MAÍZ Y ARROZ	5
2.2 SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS Y AYUDAS ESTATALES A LA AGRICULTURA	14
<u>3 ANÁLISIS DEL MERCADO NACIONAL DE CEREALES</u>	39
3.1 SUPERFICIE, PRODUCCIÓN, RENDIMIENTO	39
3.2 CONSUMO INTERNO APARENTE	43
3.3 PRECIOS DEL MERCADO INTERNO	46
3.4 NÚMERO, TAMAÑO Y UBICACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES	47
3.5 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA CADENA PRODUCTIVA	50
<u>4 ALGUNAS CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL ANÁLISIS DEL MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL</u>	54
4.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN NACIONAL	54
4.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADAS EN OTROS PAÍSES	54
4.3 FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA DE FOMENTO CEREALERO	56
4.4 REVISIÓN DE ANTECEDENTES DISPONIBLES SOBRE ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES DEL TRIGO, DEL ARROZ Y DEL MAÍZ	56
4.5 CONSULTA A LOS ACTORES RELEVANTES DEL SECTOR	65
4.6 DISCUSIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICAS: TALLERES	71
<u>5 PROPUESTA DE POLÍTICA E INSTRUMENTOS DE FOMENTO PARA EL SECTOR CEREALERO</u>	81
5.1 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA	81
5.2 INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO CEREALERO	82
<u>ANEXO 1. LISTADO DE ASISTENTES A CADA TALLER</u>	92

1 ANTECEDENTES

Las políticas macroeconómicas e institucionales que caracterizan a la gestión del Estado de Chile, imprimen un permanente y exigente desafío en materia de competitividad a la economía nacional. En general, las políticas sectoriales se adaptan a las disciplinas establecidas en el ámbito multilateral (como la OMC) o bilateral, como los numerosos tratados comerciales suscritos.

Esta incorporación institucional al mercado mundial ha sido uno de los factores que explica el significativo incremento en el volumen de exportaciones, dentro de las cuales destacan productos agropecuarios, como las frutas y el vino. Sin embargo, existe otro conjunto de productos agropecuarios, que han debido ajustarse a recibir una importante competencia desde el mercado mundial.

En efecto, la tendencia de la agricultura en las últimas dos décadas muestra una fuerte expansión de las actividades integradas al comercio mundial con ventajas competitivas y capacidad empresarial, junto al retroceso o estancamiento de las actividades que no tienen las ventajas suficientes para competir o cuyo desarrollo empresarial es limitado. Tal es el caso de la mayoría de los cereales y, en particular, de trigo, arroz y maíz, que se definen como cultivos tradicionales en la agricultura chilena.

La competencia de las producciones importadas ha sido un factor limitante del desempeño de los cereales en Chile, especialmente en un mercado mundial distorsionado por los cuantiosos recursos destinados por los países desarrollados para apoyar su agricultura.

En la medida que la definición de apertura al comercio internacional es prioritaria, prima por sobre las políticas sectoriales, por lo que la política agrícola encuentra límites cercanos y fuertes restricciones en la formulación de objetivos e instrumentos.

De esta forma, la agricultura chilena de cereales enfrenta la competencia de productos importados desde un mercado mundial distorsionado, extremadamente volátil, poco predecible y de dudosa eficacia como asignador de los recursos naturales involucrados en la actividad agropecuaria de nuestro país.

La adaptación de la política agrícola a este escenario de alta apertura al comercio mundial y marcadas restricciones al uso de instrumentos verticales, ha incentivado el desarrollo y crecimiento de programas e instrumentos de orden transversal, como alternativa para la política pública sectorial.

De esta forma, los principales instrumentos en el sector agropecuario se orientan a resolver insuficiencias de los mercados proveedores de la agricultura, tales como crédito, sanidad, tecnología, información, junto a otros programas que incentivan la inversión, tales como los programas de riego y de mejoramiento de suelos. En materia de intervención a nivel de mercados específicos, la disponibilidad de instrumentos de política pública es extremadamente reducida: negociaciones de acuerdos comerciales, promoción de exportaciones, bonificaciones para obtener seguro, la existencia de COTRISA.

El examen de los factores determinantes del desempeño del sector productor de cereales en Chile, pone en relieve sus características estructurales.

En primer lugar, la ausencia de una definición explícita *de la sociedad* acerca del lugar que debe ocupar la producción de cereales en la estructura productiva y de comercio. Para esta definición existen distintas opciones, distinguiéndose en términos gruesos:

- El mercado asigna la cuota de producción de cereales que debe producir el país y cuánto abastece la importación de productos.
- Existen razones *ex maquina*, geopolíticas o de seguridad alimentaria, que fundamentan asegurar una producción mínima de cereales en el país.

La ausencia de una definición en esta materia explica que, como ocurre en la práctica, se entregue al mercado la asignación de los suelos productivos, con efectos desfavorables para los cultivos tradicionales¹. Como se verá más adelante, la tendencia de la superficie cultivada con los principales cereales (trigo, arroz, maíz) es fuertemente declinante, siendo el factor precio uno de los principales determinantes de la baja competitividad.

En situaciones de bajos precios externos de cereales, las demandas o iniciativas de realizar acciones de protección o de compensación para la agricultura, encuentran fuerte resistencia especialmente en el área económica del gobierno. Por otra parte, en contextos de altos precios externos de cereales, como ocurrió en 2007 y 2008, la demanda por políticas sectoriales se desactiva. En cambio, se instala la atención sobre el impacto en los precios que paga el consumidor, en especial los más pobres, cuya canasta está más concentrada en alimentos.

De esta forma, la discusión de políticas sectoriales se inscribe en situaciones de emergencia, en que la contingencia determina la discusión de medidas transitorias, cuya pertinencia se diluye con el cambio de escenario. Esta impronta puede haber inhibido la generación de políticas de mediano y largo plazo, que involucren compromisos entre actores para alcanzar objetivos comunes.

Por otra parte, la estructura de la oferta de cereales, presenta una gran heterogeneidad de productores con muy distinta escala de operación, calidad de suelos, tecnología, rendimientos y capacidades empresariales.

Esto hace compleja la adopción de políticas generales de apoyo, para empresarios con tan distinta tasa de rentabilidad. A esto se suma que la capacidad empresarial y la asociatividad, factores determinantes para compensar el poder de la industria en el mercado, es claramente un factor de debilidad en la pequeña producción agrícola.

Aguas abajo en la cadena productiva, el sector productor se enfrenta a una organización industrial escasamente cooperativa. En efecto, lejos de la filosofía que inspira la definición de clusters, la industria molinera y procesadora opera sobre la base de maximizar su beneficio en desmedro de la situación de los productores, lo que se facilita por el amplio acceso de las importaciones desde países productores. Con la referencia del precio del grano importado, es poca la capacidad de negociación de los productores y escaso el incentivo de la industria para conservar (fidelizar) a sus proveedores.

Iniciativas que se han abordado, tales como la incorporación del concepto de calidad en la producción, han sido afectados por esta competencia de productos importados, cuya

¹ Una derivación de esta indefinición se refiere a la imagen de la pequeña agricultura que es objetivo de la acción del Estado.

internación y clasificación de calidad es administrada por la molinería, muchas veces sin atender a los atributos de calidad en la determinación del precio a pagar al productor.

Esto conduce a un referente principal de esta cadena, que es el mercado mundial de granos. Al ser commodities, los mercados locales están sujetos a la evolución del mercado mundial. Como se ha referido, el mercado mundial está fuertemente influido por las prácticas de protección en los países desarrollados².

Este contexto ilustra la complejidad de la generación de políticas específicas orientadas al sector productor de granos, que regulen el comportamiento de los actores para obtener un objetivo consensuado a nivel social.

Este estudio se propone formular una propuesta de instrumentos articulados en una política cuyo objetivo es fortalecer el marco institucional relevante, para incentivar conductas de los actores que propendan a un significativo mejoramiento de la *calidad* de la producción de cereales, junto a un incremento en la eficiencia técnica y económica.

De esta forma, se espera que el sistema de producción, procesamiento, comercialización y consumo de cereales en Chile, incorpore a la *calidad* como un factor relevante en el proceso de toma de decisiones. Consecuentemente, los actores consumidores, se incorporarán crecientemente en la cadena productiva de cereales, agregando explícitamente el factor calidad en su demanda de cereales y de productos basados en cereales.

El estudio se desarrolló, conforme a las Bases Técnicas, en base a la revisión de antecedentes del mercado mundial de granos, así como de experiencias internacionales en materia de funcionamiento del mercado de granos. Para examinar la experiencia reciente del mercado de granos en Chile, se recurrió a extensa documentación y a entrevistas con los profesionales responsables del vínculo entre sector privado y público en la cadena de cereales.

Se realizó numerosas entrevistas y reuniones con profesionales de ODEPA y con productores y representantes de la industria, que permitieron identificar los requerimientos para una política de fomento cerealera. Una vez formulada una propuesta inicial de la política, fue sometida a discusión con los actores directamente relacionados con el mercado de granos. Finalmente, la propuesta final, se validó mediante una reunión de trabajo con actores de la cadena de cada cereal.

Debe destacarse que la metodología empleada, puso en relación las opiniones y percepciones de actores públicos y privados, en relación a los requerimientos del mercado de cereales para mejorar su desempeño. Así, fueron consultados profesionales de ODEPA, productores de cereales, asociaciones gremiales, y ejecutivos de molinos y de la industria procesadora.

La propuesta que este estudio presenta (capítulo 7) intenta reflejar e integrar de la mejor manera posible la percepción de los distintos actores públicos y privados, respecto a lo que debe ser una política de fomento cerealera. No obstante, se enfatiza que ***lo propuesto corresponde a una conclusión del consultor, obtenida de acuerdo con la información***

² En años recientes, nuevos actores se han incorporado como factor adicional de volatilidad, como son los inversionistas en busca de refugio temporal para sus activos financieros.

recopilada y el análisis realizado, por lo que no compromete a ninguno de los actores consultados.

El segundo capítulo del informe, que presenta la revisión de información sobre el mercado internacional de cereales, se organiza en dos secciones. En la primera sección, se analiza la distribución mundial de la producción de cereales de los mayores productores, además del comercio internacional, posteriormente se analiza la evolución de los precios en los mercados internacionales durante los últimos 20 años. En la segunda sección, se analiza las ayudas gubernamentales y los instrumentos utilizados por las dos de las principales economías del mundo: Estados Unidos y Unión Europea.

El tercer capítulo del informe, presenta el análisis del mercado nacional de cereales, considerando variables como superficie, producción, consumo interno aparente y precios. Se realiza una síntesis de los aspectos más relevantes de la cadena productiva del trigo, maíz y arroz y se plantea, a partir de información recabada en reuniones de trabajo con profesionales de ODEPA, las principales líneas de trabajo en términos estratégicos que se han planteado en las instancias que convocan a los actores de la cadena para cada cereal y que constituyen la agenda de trabajo de ODEPA y MINAGRI.

En el cuarto capítulo se obtiene algunas conclusiones relevantes para la elaboración de propuestas de política.

El quinto capítulo entrega los antecedentes disponibles sobre actividades de las Comisiones del Trigo, del Arroz y del Maíz. Se detalla el método de consulta a los Actores Relevantes del Sector y para la realización de los Talleres realizados para la discusión de la Propuesta de Políticas.

Finalmente, el sexto capítulo presenta la propuesta de Políticas e Instrumentos de Fomento para el Sector Cerealero, detallando los objetivos de la política, sus ámbitos de acción, los actores involucrados, los instrumentos y la agencia ejecutora de la Política.

2 ANÁLISIS DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CEREALES

El cultivo de cereales, en particular del trigo, el maíz y el arroz, es considerado la base de las civilizaciones modernas, ya que esta actividad fue una de las primeras en surgir en la antigüedad como agricultura propiamente tal, con lo que permitió a las sociedades formarse en torno a ella. Al respecto, existen variados ejemplos de civilizaciones organizadas en torno a estos cereales, como el caso de Europa, que basó su civilización en el cultivo del trigo, la cultura oriental, que tenía al arroz como actividad agrícola principal, y América, que se centraba en el maíz.

En la actualidad, los cereales (y sus derivados como pan, pastas y otros) son considerados la base de la alimentación del ser humano (sobretudo de las economías menos desarrolladas), es por esto que las actividades de producción, distribución y abastecimiento son consideradas vitales tanto para organismos internacionales, como la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO por su sigla en inglés), como para organismos nacionales como el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA por su sigla en inglés).

El escenario mundial de la producción de cereales en la actualidad se encuentra caracterizado por el dominio de grandes potencias como Estados Unidos, China y la Unión Europea, los cuales dominan en el cereal que fue históricamente centro de su civilización. Al respecto, además de tener un elemento histórico, la dominancia en la producción de cereales posee un elemento regulador que genera ventajas comparativas en estos países con respecto al resto. Esta regulación se materializa en la entrega de subsidios por parte de los gobiernos centrales a los poseedores de tierras para el fomento de la agricultura a través de leyes y políticas como la *Farm Bill* en Estados Unidos y la *Política Agraria Común* en la Unión Europea.

Las políticas establecidas por estos gobiernos tienen un efecto en el resto del mundo ya que distorsionan el escenario global en la producción de cereales, afectando la eficiencia en la asignación de recursos, que se ve traducido en países en desarrollo deban enfrentar los costos de producción artificialmente bajo que las potencias generan con los instrumentos de producción.

En este capítulo del informe, se analiza la situación del mercado internacional de cereales en términos de producción y comercio exterior. Posteriormente, se analiza las ayudas estatales a la agricultura en dos de las principales economías en el mundo: Estados Unidos y la Unión Europea, recopilando antecedentes sobre su efecto en las economías en desarrollo, como es el caso de Chile.

2.1 SITUACIÓN MUNDIAL DEL TRIGO, MAÍZ Y ARROZ

En esta sección se analizará la distribución mundial de la producción de cereales de los 15 mayores productores por cada cereal, además del comercio internacional de estos, expresados en los 10 mayores exportadores e importadores de cada tipo de cereal. Luego se analizará la evolución de los precios de estos productos en los mercados internacionales a

partir del inicio de la década del '90 hasta el período actual, enfatizando en el aumento de los precios desde finales del año 2007 a la fecha debido a la relación existente con el alza generaliza de los precios en los alimentos.

2.1.1 Producción, Exportación e Importación de los Cereales en el Mundo

La producción mundial de cereales se encuentra dominada fuertemente por los países con mayor población, lo que se debe al mayor consumo interno en cada uno de estos países y las tradiciones históricas en el consumo de alguno de estos granos o sus derivados, como por ejemplo la cultura china con un alto consumo de arroz y la italiana con un alto consumo de pastas (derivado del trigo).

2.1.1.1 Trigo

A continuación se muestran los 10 países con mayor producción de Trigo para las últimas 5 temporadas de producción, además de la estimación para la temporada 2009-2010.

Cuadro 1: Mayores productores de Trigo, producción en miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
EU	146.886	132.356	124.870	120.133	151.072	138.014
China	91.952	97.445	108.466	109.298	112.500	114.500
India	72.150	68.640	69.350	75.810	78.600	80.580
Estados Unidos	58.698	57.243	49.217	55.821	68.016	60.314
Rusia	45.400	47.700	44.900	49.400	63.700	59.500
Canadá	24.796	25.748	25.265	20.054	28.611	24.000
Pakistán	19.500	21.612	21.277	23.300	21.500	24.000
Australia	21.905	25.173	10.822	13.838	21.500	23.500
Ucrania	17.500	18.700	14.000	13.900	25.900	20.500
Turquía	18.500	18.500	17.500	15.500	16.800	17.800

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

^e: Estimación

Se observa que el mercado del trigo se encuentra dominado fuertemente por cinco países, que representan para el período observado, aproximadamente 76% de la producción mundial. Si observamos en el

Cuadro 2 que presenta a los 5 mayores exportadores de trigo, se observa que los cuatro mayores exportadores se encuentran entre los seis mayores productores, con una tasa de exportación (exportación sobre producción) promedio para estos cuatro países de casi un 38% para el período 2008-2009 (alcanzando su máximo en Canadá con una tasa de exportación de casi el 66%, seguido por Estados Unidos con una tasa aproximada del 41%).

Cuadro 2: Mayores Exportadores de Trigo, exportaciones en miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
Estados Unidos	29.009	27.291	24.725	34.363	27.637	23.814
EU	14.745	15.701	13.816	12.271	25.390	19.000
Canadá	14.872	16.020	19.434	16.116	18.812	18.000
Rusia	8.456	10.514	10.584	12.552	18.393	18.000
Australia	14.722	16.012	8.728	7.487	14.800	15.500

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA
/e: Estimación

El

Cuadro 3 muestra a los mayores importadores de trigo, entre los que se encuentran Egipto, otrora granero del mediterráneo, que posee un consumo anual de alrededor de 14.000 MT al año importando alrededor del 55% para satisfacer su demanda interna; Unión Europea y Brasil, donde este último se abastece principalmente de los países del norte de América y Argentina. Se observa a Irán como un país que no importa trigo en grandes cantidades hasta el período 2007-2008, sin embargo para el período posterior se observa un fuerte aumento en las importaciones, esto se debió a una plaga que se descubrió en este país a principios del año 2008, que produjo una fuerte caída en la producción interna, obligando a incrementar significativamente sus importaciones.

Cuadro 3: Mayores Importadores de Trigo, importaciones en miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
Egipto	8.150	7.771	7.300	7.700	9.900	8.300
EU	7.061	6.758	5.137	6.942	7.740	7.000
Brasil	4.904	6.348	8.048	6.711	6.000	6.500
Indonesia	4.661	4.981	5.596	5.224	5.423	5.500
Irán	200	380	1.100	200	6.700	5.500

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA
/e: Estimación

2.1.1.2 Maíz

En el siguiente cuadro se registran los 10 mayores productores de Maíz, donde los tres primeros se encuentran, a su vez, dentro los mayores productores de Trigo. La producción de este grano se encuentra aún más concentrada que el trigo, ya que los 5 países principales concentran en promedio un 87,3% de la producción para los años bajo estudio.

Cuadro 4: Mayores productores de Maíz, producción en miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
Estados Unidos	299.876	282.263	267.503	331.177	307.386	328.207
China	130.290	139.365	151.600	152.300	165.900	155.000
EU	66.471	60.668	53.829	47.555	62.701	56.126
Brasil	35.000	41.700	51.000	58.600	51.000	51.000
México	22.050	19.500	22.350	23.600	25.000	22.500
India	14.180	14.710	15.100	18.960	18.480	18.500
Argentina	20.500	15.800	22.500	22.000	12.600	14.000
Sud Africa	11.716	6.935	7.300	13.164	12.750	11.500
Ucrania	8.800	7.150	6.400	7.400	11.400	10.000
Canadá	8.837	9.332	8.990	11.649	10.592	9.500

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

/e: Estimación

La Tabla 5, detalla las exportaciones que realizan los 5 mayores países en este ítem. Se desprende de aquí que la tasa de exportaciones en promedio de los cuatro primeros países es de 33% aproximadamente para el período 2008-2009, registrando la mayor tasa Argentina (cerca de 60%).

Cuadro 5: Mayores Exportadores de Maíz, miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
Estados Unidos	46.181	54.201	53.987	61.913	47.184	53.342
Brasil	682	4.524	10.836	7.791	7.500	9.000
Argentina	14.574	9.464	15.309	14.798	7.500	8.000
Ucrania	2.334	2.464	1.027	2.074	5.500	4.000
EU	678	449	664	591	1.750	1.500

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

/e: Estimación

En términos de importaciones, son los países orientales los mayores adquirentes del maíz, liderados por Japón que representa el 21% de las importaciones mundiales de Maíz para el período 2008-2009.

Cuadro 6: Mayores 5 Importadores de Maíz, miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
Japón	16.485	16.617	16.713	16.614	16.533	16.300
México	5.945	6.787	8.944	9.556	7.700	9.000
Sur Corea	8.633	8.483	8.731	9.311	7.194	7.500
Taiwán	4.562	4.533	4.283	4.527	4.400	4.600
Egipto	5.398	4.397	4.826	4.151	4.800	4.200

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

/e: Estimación

2.1.1.3 Arroz

La producción de arroz se encuentra concentrada claramente en el oriente, donde 9 de los 10 países con mayor producción provienen del este asiático (recordar componente histórico en la producción de granos). China por sí solo, produce el 30% del arroz en el mundo para el período 2008-2009, y en promedio para todos los períodos los 5 mayores productores de arroz producen el 81% de este grano en el mundo.

Cuadro 7: Mayores productores de Arroz, miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^{/e}
China	125.363	126.414	127.200	129.850	134.330	136.000
India	83.130	91.790	93.350	96.690	99.150	83.000
Indonesia	34.830	34.959	35.300	37.000	38.300	37.600
Bangladesh	25.600	28.758	29.000	28.800	31.000	30.000
Vietnam	22.716	22.772	22.922	24.375	24.430	23.795
Tailandia	17.360	18.200	18.250	19.300	19.400	20.000
Burma	9.570	10.440	10.600	10.730	10.150	10.730
Filipinas	9.425	9.821	9.775	10.479	10.753	10.400
Brasil	8.996	7.874	7.695	8.199	8.591	8.500
Japón	7.944	8.257	7.786	7.930	8.029	7.620

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

/e: Estimación

La tasa de exportación promedio para los 4 países con mayores exportaciones es de 40% para el período 2008-2009. Esta tasa es la más alta respecto a los demás granos, y que alcanza su máximo para este grupo de países para Pakistán con una tasa aproximada de un 48%, seguido por Estados Unidos, con una tasa de 46% de exportaciones. Debe notarse que la producción de China está destinada al consumo interno.

Cuadro 8: Mayores Exportadores de Arroz, miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^{/e}
Tailandia	7.274	7.376	9.557	10.011	8.500	10.000
Vietnam	5.174	4.705	4.522	4.649	5.800	5.500
Pakistán	2.801	3.664	2.839	3.000	3.000	3.300
Estados Unidos	3.496	3.661	2.923	3.349	2.993	3.070
India	4.569	4.688	5.740	4.654	2.000	1.500

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

/e: Estimación

Las importaciones se encuentran bastante atomizadas, y no existe ningún país que concentre más del 10% de las compras al resto del mundo, siendo quizás lo más destacable que la UE importa casi el 50% del arroz que consume.

Cuadro 9: Mayores Importadores de Arroz, miles de MT

País	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 ^e
Filipinas	1.500	1.622	1.800	2.570	2.600	2.600
Irán	1.200	1.500	1.500	1.500	1.700	1.700
Nigeria	1.369	1.650	1.500	1.800	1.700	1.600
EU-27	1.095	1.124	1.340	1.568	1.350	1.400
Arabia Saudita	1.500	1.357	958	961	1.360	1.370

Fuente: Foreign Agricultural Service, USDA

/e: Estimación

2.1.2 Análisis de Precios Internacionales y su Volatilidad

En este apartado se analizará el comportamiento de los precios de cereales utilizando índices para los mayores exportadores de cada uno de ellos, es decir, el precio Internacional del trigo y del maíz en Estados Unidos, y el precio internacional del arroz en Bangkok, Tailandia. El período que se estudiará será de 19 años a partir de enero de 1991, terminando en octubre de 2009.

Además de ver la evolución de los precios en el tiempo, se analizará la volatilidad anual de los mismos con el fin de ver el cambio o variabilidad dentro de un año en los precios de los cereales, recordando que son la base de la alimentación del ser humano, por lo que una alta varianza de estos generará graves problemas alimenticios en los países más pobres. A continuación se revisarán los precios de los tres granos bajos estudio. En particular, las series de precio utilizadas corresponden a:

- **Trigo:** Trigo Hard Red Winter N° 2, FOB Golfo, USA;
- **Maíz:** Maíz Yellow N° 2, FOB Golfo, USA;
- **Arroz:** Arroz elaborado 15 % grano partido FOB, Bangkok, Tailandia.

Estos granos son los transados por los mayores exportadores en el mundo de cada cereal: trigo y maíz por parte de Estados Unidos y Arroz por parte de Tailandia.

Para el caso del trigo y el Maíz, se observa en el Gráfico 1 y 2, que los precios se mantuvieron relativamente estables entorno a su tendencia hasta el año 2007, con periodos de alzas no muy significativas para los años '95 y '96 en ambos cereales. Sin embargo a mediados del año 2007 para el trigo y a finales del mismo año para el maíz, existe un alza muy significativa en el precio de ambos cereales, pasando de un promedio histórico en el caso del trigo de 154 US/Ton hasta mediados del 2007 a un promedio de 339 US/Ton para el resto de ese año y todo el 2008, más que duplicando el promedio histórico de este cereal. En el caso del maíz el promedio hasta octubre de 2007 era de 113 US/Ton y para el período entre noviembre de este año y el 2008 fue de 224 US/Ton, casi duplicando el promedio histórico del precio del maíz.

Gráfico 1: Evolución del precio del trigo

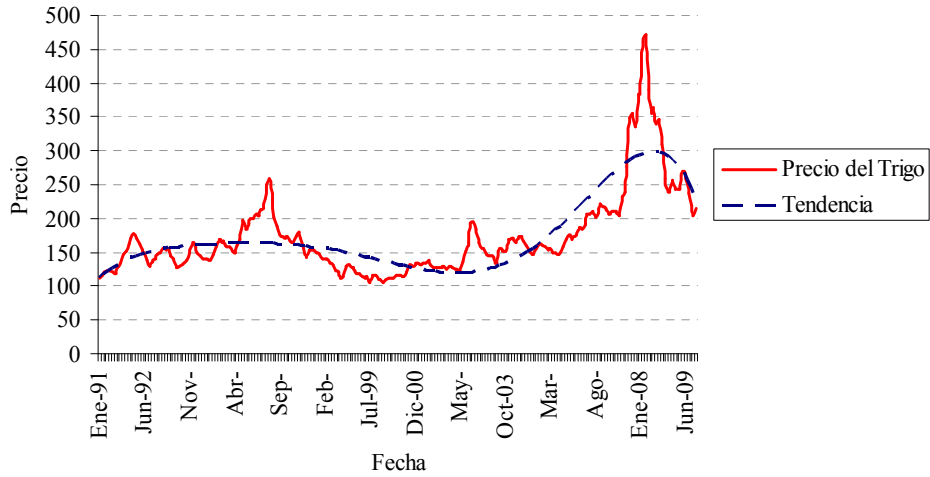
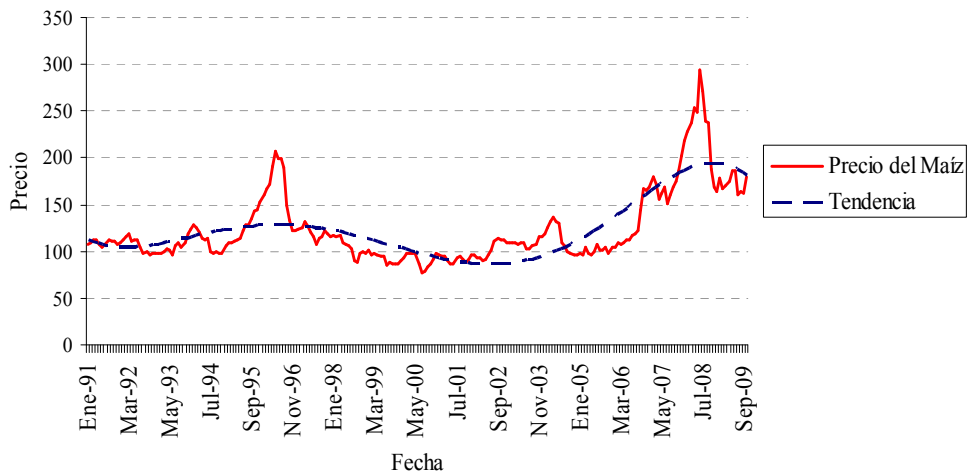
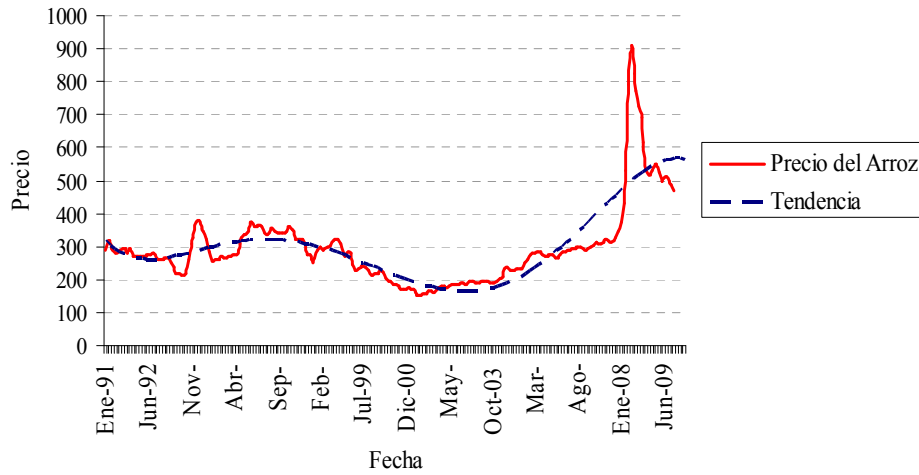


Gráfico 2: Evolución del precio del Maíz



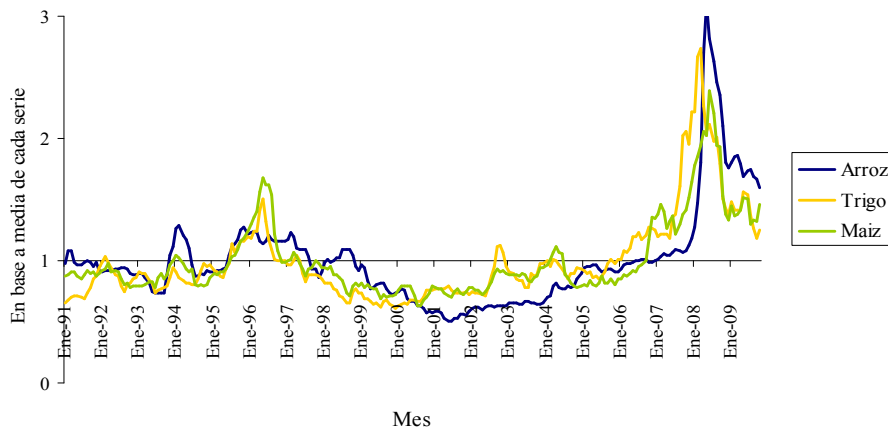
El caso del arroz es similar, más no igual, ya que como se observa en el Gráfico 3 el precio del arroz aunque se ve más estable para el período comprendido entre 1991 y mediados de 2007, la escala puede confundir, ya que varió de agosto del '93 a febrero del '94 (seis meses) 164,5 US/Ton, mayor que cualquier variación entre dos puntos del tiempo del trigo o el maíz. Es así como para el período entre enero de 1991 y octubre de 2007 el promedio del precio del arroz fue de 262 US/Ton, y para octubre de este último año hasta diciembre de 2008 el precio promedio fue de 600 US/Ton, llegando a un máximo de 911 US/Ton, el cual representa un 348% del promedio histórico antes del alza generalizada en los precios de los alimentos.

Gráfico 3: Evolución del precio del Arroz



Una vez presentada la evolución del precio de los cereales, el siguiente gráfico registra la evolución de cada serie de precio respecto a su media (de todo el período analizado), de manera de identificar los períodos en que se sitúan sobre y bajo la media a nivel generalizado (los 3 cereales), además de obtener comparaciones entre los cereales.

Gráfico 4: Evolución de los precios con respecto a la media



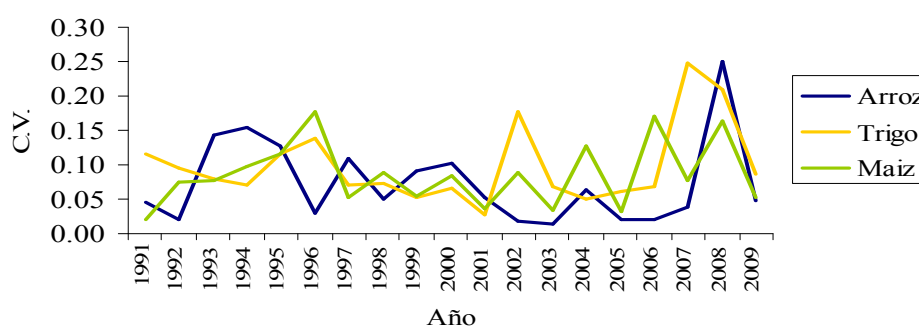
En términos generales, se observa una alta concordancia entre los tres cereales analizados (sobre todo entre el trigo y el maíz).

Respecto a la evolución de las series, se aprecia que hasta mediados de 1995 las tres series de precio se sitúan sistemáticamente bajo el nivel del promedio de todo el período (excepto arroz en el primer semestre de 1994). Luego, hasta mediados de 1997, el set de precios alcanza a niveles por sobre el promedio (con una pronunciada alza entre mediados de 1995 y mediados de 1996), para luego registrar niveles sistemática y considerablemente menores al promedio muestral hasta principios del año 2006. Finalmente, desde el año 2006 y hasta

la fecha, el precio de mercado de los tres cereales se ha situado por sobre el nivel promedio alcanzando el peak en el primer semestre de 2008 para los tres cereales, donde el máximo del precio del arroz es cercano a 3 veces el precio promedio de todo el período, mientras para el trigo y el maíz asciende a 2,8 y 2,4 veces, respectivamente, del valor de su promedio mensual (el precio promedio mensual para todo el período en el arroz asciende a 294 USD/ton, el trigo a 172 USD/ton y el arroz a 123 USD/ton).

En relación a la volatilidad del precio de los cereales, debido a los cambios considerables en la escala de precio durante el período (sobretudo en las pronunciadas alzas de fines de 2007 y 2008), la medida adecuada para medir la variabilidad corresponde al coeficiente de variación, medida de la volatilidad que no depende de la escala de las variables (se obtiene mediante la razón de la desviación estándar y el promedio). El cálculo se realiza a partir de los datos mensuales obteniendo medidas anuales de variabilidad. Este índice muestra la siguiente evolución para los tres cereales:

Gráfico 5: Coeficiente de variación del precio de los tres cereales



Como primera característica, se aprecia que la variabilidad (sin considerar el efecto escala del alza de precios) de los cereales registrada en 2007 y 2008 no se diferencia del resto del período en la misma magnitud que se diferencia el alza de los precios. No obstante, tanto trigo y arroz registran la variabilidad máxima en los últimos años.

En particular, la variabilidad en el precio del arroz registra niveles muy acotados en 1991 y 1992, luego exhibe niveles considerablemente mayores hasta el año 2000 (excepto el año 1996 y en menor medida 1998), desde donde registra una dispersión acotada hasta el año 2007 (en este período corresponde al cereal con menor variabilidad en el precio), para luego aumentar notablemente en el año 2008 (donde registra una dispersión 6 veces la exhibida en 2007 y casi 2 veces el máximo histórico anterior).

La variabilidad en el precio del trigo registra niveles medios con una tendencia decreciente desde 1991 a 2001 (excepto en los años 1995 y 1996), manteniéndose en niveles intermedios hasta el año 2006 (excepto la alta dispersión existente el 2002), para luego aumentar notablemente en el año 2007 (donde registra una dispersión 3 veces la exhibida en 2006 y casi 1,5 veces el máximo histórico anterior) y mantenerse en un nivel muy elevado en 2008.

La variabilidad en el precio del maíz es la que exhibe una evolución más característica: de 1991 a 1996 registra un ascenso sistemático y muy pronunciado, en 1997 se reduce a un tercio de su valor previo y posteriormente zigzaguea en todos los años hasta 2008 con un rango de variación cada vez mayor, lo que muestra una evolución cíclica notable asociada a que la dispersión de 2008 (y 2007) no se perciba a un valor alejado de la evolución de los últimos 10 años, por lo que la evolución de la variabilidad en el precio del maíz (incluidos los efectos del alza en el precio de los cereales) se distingue considerablemente del notorio incremento que exhiben el arroz y el trigo.

El alza y aumento en la volatilidad de los precios de cereales entre fines del 2007 y todo el 2008, genera un quiebre en la evolución de los datos que puede tener carácter estructural, y que no tiene su origen en una mayor escasez (menor producción), como lo muestra la tasa de crecimiento anual (por temporada) de la producción mundial de granos.

Se aprecia claramente el alto crecimiento de la producción de maíz en la temporada 2007-2008, la tasa de expansión para el arroz en los márgenes normales del período observado y una recuperación en el trigo luego de dos caídas consecutivas previas a 2007/2008. Por lo que no se aprecia una contracción pronunciada en la producción de cereales en la temporada 2007-2008 que haya detonado presiones alcistas importantes en los precios debido a contracciones de la oferta mundial.

Según un análisis realizado por ODEPA para explicar el comportamiento de los precios internacionales en el período 2007-2008, considerando el comportamiento de diversas variables como la producción, las existencias, la demanda efectiva, el precio de los insumos o el impacto de los biocombustibles, se concluye que la principal razón para este comportamiento está dada por la incorporación, por parte de los inversionistas, de la compra de materias primas como depósitos de valor. Ante la caída del dólar y la crisis financiera internacional, la necesidad de diversificar la cartera de activos para reducir riesgos, hace que los alimentos se comporten como commodities financieros.

2.2 SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS Y AYUDAS ESTATALES A LA AGRICULTURA

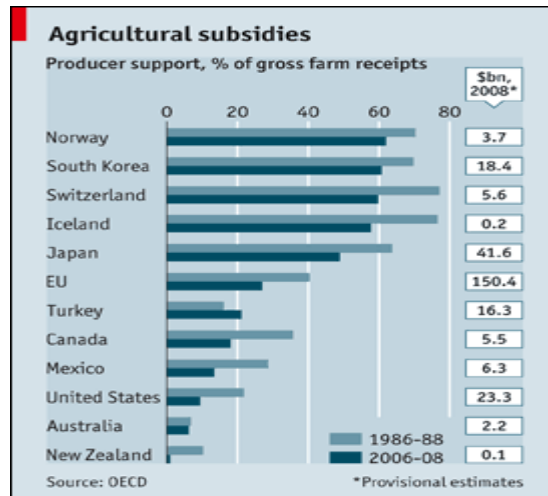
El alza constante en el precio de los cereales ha volcado la atención hacia las formas subsidiarias que tienen los países más desarrollados en su cuidado a la agricultura local. Estos países ven en estos esquemas una solución al tema de la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, una forma de protección a una “forma de vida campestre” que ya no presenta el mismo interés productivo y de desarrollo para su población.

Según FAO en sus informes 2009, el récord de los precios internacionales de los alimentos representan “una pesada carga financiera” para las naciones emergentes, provocando una reducción en su consumo alimenticio. Los países pobres deberán pagar un 35% interanual más por las importaciones de cereales hasta julio de 2008, llevando el costo total hasta un récord de 33.100 millones de dólares, incluso si sus compras de alimentos caen un 2%.

El actual escenario ha incurrido en que nuevos actores hayan impulsado el incremento de los subsidios a la producción de alimentos en Egipto, Omán y Pakistán, así como el congelamiento de los precios minoristas en Rusia y China y la gran reducción en las tarifas de importación de cereales en casi todo el globo.

La evidencia indica que es un hecho que los subsidios a la agricultura se están reduciendo. Son ahora mucho más bajos que hace veinte años, como porcentaje del valor total de la producción (Ver Grafico 6).

Gráfico 6: Subsidios a la Agricultura en el Mundo (1996 – 2008)



Fuente: The Economist, 2009.

El gráfico compara el porcentaje de subsidio sobre valor de producción, en 1986-88 y en 2006-08. Empezando por los países y zonas más grandes: la Unión Europea ha bajado en ese lapso del 40 al 23%. EEUU, cuyos subsidios siempre fueron más bajos, los redujo del 21% al 9%. Japón (que subsidia fuertemente) apenas los bajó de 62% a 47%. Los competidores más directos de la Argentina casi no subsidian: Australia los mantiene alrededor del 6%, y Nueva Zelanda, que tenía 11%, prácticamente los ha eliminado. El único "competidor" que tiene subsidios significativos es Canadá, que de todos modos los redujo del 37% al 18% en los últimos veinte años. Tan sólo Turquía ha aumentado sus subsidios del 18 al 21%.

Sigue habiendo países con muy elevado subsidio agrícola, como Suiza (que desde cerca del 80% ha bajado apenas a 60%), o Corea del Sur que sigue en torno a 60%. También Noruega optó por valores altísimos. México, cuyos subsidios en 1986-88 representaban un 30% del valor de la producción, ahora los ha bajado a solo 15% (circunscripto a la "agricultura campesina" de los ejidos, principalmente).

Argentina no figura en el gráfico, pero es uno de los pocos países con importante producción agropecuaria que aplica a la agricultura impuestos superiores a los de otros sectores. Estos impuestos se aplican sobre las exportaciones, como es el caso de las retenciones. Estas estaban en vigencia en 1986-88, fueron derogadas en 1988 por el

gobierno de Alfonsín, fueron reimplantadas "como excepción y por la emergencia" en 2002, a un modesto nivel de 10%, y luego fueron extendidas y aumentadas por el gobierno Kirchner hasta los altos niveles actuales.

Los países con alto subsidio agrícola en Oriente (como Japón o Corea del Sur) están protegiendo a productores tradicionales, que deben ser protegidos por razones políticas. Otros países en esta línea son Suiza y Noruega. En el caso de Sur Corea, la protección a la agricultura entra dentro de una visión de seguridad nacional que prefiere autoabastecerse de alimentos a cualquier precio en previsión de una situación de guerra, bloqueo o aislamiento.

El costo de los subsidios en los países desarrollados no es un costo muy grande desde el punto de vista de la economía nacional o del ciudadano promedio. El subsidio total en Japón, que cubre un 60% del valor de la producción, equivale a 326 dólares por habitante/año, lo que a su vez representa un 0,8% del ingreso anual per capita (USD 37.670 en 2007). En la Unión Europea el subsidio equivale también a unos 350 dólares por persona, y también ello representa menos del 1% del ingreso per capita. En EEUU, los subsidios de 2006-08 insumieron 23.300 millones de dólares, o sea USD 77 por habitante, un monto infinitesimal (0,16%) sobre un ingreso per capita de \$46.040 en 2007.

Los subsidios benefician a una proporción muy pequeña de la población de los países (el 2 a 3% de la población económicamente activa de Japón, EEUU o Noruega está en la agricultura, y tal vez se llega a un 5% incluyendo otras actividades conexas; el porcentaje en la UE es un poco más alto).

Es un hecho que no sólo han disminuido en sus montos, antes se subsidiaban los productos, lo cual generaba sobreproducción y alteraba los precios relativos; actualmente (sobre todo desde la Reforma Carrington en la Política Agraria Europea en 1992) no se subsidia a los productos, sino a los productores. Se les paga para que vivan bien, aún cuando no produzcan. En algunos casos, incluso, se les paga a condición de que no produzcan. Esto produce el mismo efecto social y político, pero reduce las distorsiones generadas por el subsidio.

El cuadro de *The Economist* sólo menciona un país en desarrollo, que también bajó sus subsidios: México. Sin embargo, otros países de América Latina que tenían subsidios también los han ido eliminando (por ejemplo Chile, que mantuvo un arancel agrícola más alto después de su apertura, pero luego lo fue disminuyendo para ponerlo a la par de los demás sectores; Chile no otorga subsidios directos a la agricultura, y ya no subsidia mayormente el crédito para agricultores pequeños como lo hacía antes).

También Brasil ha reducido severamente los subsidios a diversos sectores agrícolas como la caña de azúcar en el Nordeste, el trigo en el Sur, entre otros, y sus tasas de interés para la agricultura son competitivas dentro de una política general de tasas realistas y bastante altas. Lo que el Estado brasileño provee es acceso al crédito, sobre todo a agricultores pequeños, pero ha reducido mucho los subsidios que antes pululaban en la compleja trama de políticas agrícolas brasileñas (federales y estaduais). En la actualidad los subsidios son principalmente un monto pequeño de crédito a tasas bajas (que lo puede tomar cualquier

agricultor, pero por lo que sobrepase el monto tope hay que pagar tasas más altas), y el seguro agrícola que también es subsidiado (lo mismo que en Chile).

En Argentina no hay subsidios a la agricultura. Históricamente el país ha aplicado diversos mecanismos para extraer excedentes económicos del agro y transferirlos a otros sectores, sea con retenciones, con tipos de cambio múltiples, con precios máximos para el mercado interno, con intervención directa en la comercialización, y muchos otros mecanismos similares.

Esta sección se centrará en las políticas de apoyo a la agricultura en países desarrollados, tanto productores como agentes del comercio exterior, en particular se revisarán: la Política de apoyo agrícola de Estados Unidos (Farm Bill 2008), y la Política Agrícola Común de La Unión Europea (PAC).

2.2.1 Estados Unidos

El Congreso norteamericano aprobó, el 22 de mayo de 2008, la nueva Ley Agraria (“Farm Bill”). La “Ley de agricultura, nutrición y bioenergía de 2008” contará con un presupuesto de aproximadamente 300 mil millones de dólares para cubrir programas de apoyo al agro estadounidense para el total de los próximos 5 años.

Del total del gasto proyectado para la ley, aproximadamente el 65% se destinaría para los programas de lucha contra el hambre, incluidos los foods stamps (cupones alimentarios) y la asistencia alimentaria de emergencia. Los programas de subsidios a los commodities agrícolas analizados en este trabajo recibirán cerca del 15% del total del presupuesto. Para los programas de conservación, especialmente los de protección de tierras de cultivo y de administración medioambiental, se destinaría aproximadamente el 8% del gasto.

La reforma de la Farm Bill 2008, mantuvo la estructura de pagos directos y pagos contra cíclicos, y agrego nuevas alternativas de subsidios y acceso y mejoras al financiamiento. A continuación se describen los ítems que componen esta Ley:

2.2.1.1 Pagos Directos

Estos pagos ofrecen a los productores estadounidenses subsidios fijos por unidad de producto, basados en hectáreas cultivadas y los niveles históricos de rendimiento correspondientes al período 1981-1985, y que de acuerdo a la ley de 2002 se puede calcular en base al período 1998-2001, además un coeficiente fijo establecido en la ley para cada producto. Por lo tanto, el subsidio no se encuentra determinado por las variaciones corrientes de producción y precios por lo que se enmarcan en la denominada *Caja Verde* (subsidios que no dañan el comercio), y no están sujetos a compromisos de reducción en el marco de la OMC.

La cobertura del programa (*covered commodities*)³ se vio ampliada con la ley de 2002, permitiendo que los productores norteamericanos reciban pagos por la producción de: soja, maní, trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón de altiplanicie, arroz y otras oleaginosas.

Uno de los aspectos más importantes de este programa es que ofrece al agricultor flexibilidad para que pueda asignar sus tierras a la producción del cultivo que desee (con la excepción de frutas, vegetales y arroz salvaje), independientemente de aquellos por los que recibe los pagos. Sin embargo, existe la obligación de mantener las tierras en uso agrícola (lo que incluye el barbecho), y de conservarla en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

La modificación de mayor relevancia es una reducción de un 2% en los montos otorgados a cada beneficiario para el período 2009-11. Esto se logrará a través de una reducción del número de acres enrolados en el programa durante esos años, del 85% al 83,3% de la superficie base. Por otro lado, se mantiene la flexibilidad para destinar las tierras a los cultivos que el agricultor desea. Además, continúa la prohibición de cultivar frutas y verduras en las superficies de base. Como excepción, se autoriza un proyecto piloto de flexibilidad de plantación para los años agrícolas 2009-12, que permite la producción de algunos vegetales hasta una cierta cantidad de acres designados en algunos estados.

El argumento de que este tipo de subsidios no afecta las decisiones de producción, presente en el Acuerdo de Agricultura de la OMC, encuentra su justificación en que este tipo de ayudas no afectan la decisión del productor sobre los cultivos a producir, los insumos a utilizar y la superficie a sembrar. Por su condición de “fijos y desconectados” no alterarían las rentabilidades relativas de los diferentes commodities, y no generarían incentivos a aumentar la producción.

2.2.1.2 Pagos Contra Cíclicos

El programa de Pagos Contracíclicos (PCC) fue restablecido por la ley agrícola de 2002, y prevé subvenciones a los agricultores estadounidenses siempre que el “precio efectivo” que reciba por la venta de sus cultivos caiga por debajo de un “precio meta” establecido por la ley.

De esta manera, al tratarse de un programa de sostenimiento de los precios, los montos que recibe el agricultor en concepto de PCC dependen de los niveles de precios corrientes. No obstante, al estar a su vez basados en la misma superficie y rendimientos base que el programa de Pagos Directos, se encuentran desconectados de los niveles de producción actuales. Además, poseen la misma cobertura, en cuanto a cultivos susceptibles de recibir

³ El término “*covered commodity*” refiere a trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, algodón de altiplanicie, arroz de grano largo y medio, legumbres, soja y otras oleaginosas. Por su parte, el término “*loan commodity*” refiere a trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, algodón de altiplanicie, algodón ELS, arroz de grano largo y medio, soja, otras oleaginosas, lana clasificada y sin clasificar, mohair, miel, guisantes secos, lentejas y garbanzos pequeños y largos.

ayuda, que este último programa. El agricultor también posee la flexibilidad de destinar sus tierras al cultivo que desee, con la excepción de frutas y vegetales, y la obligación de destinar la superficie base a la producción agrícola.

El cálculo de este pago se determina de la siguiente manera:

1. Se observa el precio meta (target price) establecido por la ley para cada cultivo. Este representará el precio mínimo por unidad de producción que recibirá el productor;
2. Se calcula el precio efectivo⁴ recibido por el agricultor (effective price), contra el cual se comparará el precio meta fijado por ley. Este precio efectivo será igual a la suma de la tasa de PD utilizada para el cálculo de los pagos directos, y el mayor entre el precio de mercado promedio nacional para el cultivo en cuestión y el precio sostén establecido por la ley para el cálculo de los Préstamos de Asistencia para la Comercialización (MLA) y los Pagos por Préstamos Deficientes (LDP), el denominado *loan rate*;
3. Se comparan ambos precios. Si el precio efectivo es mayor que el precio meta, no corresponde ningún pago al productor. En el caso de que el precio efectivo sea menor que el precio meta el productor recibirá del gobierno una subvención. Esta subvención estará basada en una suma monetaria por unidad de producto denominada Cc Payment Rate⁵, que surge de la diferencia entre los dos precios,
4. El monto que recibirá el agricultor por cada cultivo resultará de la multiplicación de:

85% de superficie registrada como base x rendimiento por acre x cc payment rate

Para el período 2010-2012 se prevén ajustes al alza en los precios meta de la mayoría de los commodities, sin embargo sólo el trigo (de los cereales bajo estudio) sufrirá un aumento del precio meta en un 6,4%, los otros dos no se verán afectados. Además a partir del año 2009 para el arroz se establece la división en “de grano largo” y “de grano medio”, por lo que se tratarán de forma separada.

2.2.1.3 ACRE

Como novedad principal, la ley introduce, como alternativa a recibir los PCC, un nuevo programa denominado “Average Crop Revenue Election Program” (ACRE). Este programa representa una reforma crucial en el funcionamiento de los programas de subsidios, ya que está destinado a garantizar los ingresos que obtienen los agricultores por la producción de un determinado cultivo, en lugar del nivel de precios de estos.

⁴ Precio efectivo = Precio de Mercado o Loan Rate, el mayor de los dos + Tasa de Pago Directo

⁵ Cc Payment Rate = Precio Meta – Precio Efectivo

El ACRE tendrá vigencia a partir de 2009 y los agricultores tendrán un período de un año para decidir si continúan enrolados en los tradicionales PCC o se pasan a este nuevo programa. Una vez tomada la decisión, esta es irrevocable por todo el período de implementación de la ley.

El nuevo sistema garantizará a los enrolados un cierto nivel de renta, basada en los niveles recientes de precios y rendimientos de los respectivos commodities. Como contrapartida a este beneficio, los que opten por el ACRE sufrirán una reducción de un 20% en los montos que obtendrían por PD y de un 30% en los precios sostén que activan los Préstamos de Asistencia para la Comercialización (PAC de aquí en adelante) y los Pagos por Préstamos Deficientes (PPD de aquí en adelante). Por lo tanto, a partir del 2009 los agricultores podrán elegir entre dos “paquetes” diferentes de subsidios, el ACRE o el anterior que consta de PD+PCC+PAC y PPD.

Para que un productor reciba pagos en concepto de este nuevo programa deben darse dos condiciones. En primer lugar, el ingreso promedio por acre obtenido por el Estado en el que se encuentra el campo, por la producción de cada cultivo abarcado por el programa, debe ser menor que el ingreso garantizado por la ley para ese Estado. En segundo lugar, el ingreso por acre conseguido por el productor individual, para ese mismo cultivo durante ese mismo año, debe ser menor que el ingreso de referencia del productor fijado por la ley, por lo que el procedimiento es:

- Se calcula el ingreso estadual garantizado⁶ por acre (ACRE program guarantee) por la ley para ese cultivo. Este representará la renta mínima por acre que podrá recibir en promedio el Estado en su conjunto, durante el año correspondiente, por la producción de ese commodity. Luego se calcula el ingreso estadual actual⁷ por acre (ACRE actual State revenue), contra el cual se comparará el ingreso garantizado por la ley.
- Se comparan ambos ingresos para comprobar que se cumpla la primera condición que: *Ingreso Estadual Actual < Ingreso Estadual Garantizado*. Si esta condición no se cumple, entonces no corresponderá ningún pago a los agricultores de ese Estado. En cambio, si el actual es menor que el garantizado, se deberá proceder a evaluar el cumplimiento de la segunda condición.
- Se calcula el ingreso de referencia⁸ por acre del productor (ACRE benchmark farm revenue) establecido por la nueva legislación, para el cultivo que corresponda. El mismo representará el ingreso mínimo por acre que recibirá ese productor durante ese año para esa commodity. Luego se calcula el ingreso actual por acre del productor⁹ (ACRE actual farm revenue), que se comparará con el garantizado por la ley.
- Se evalúa el cumplimiento de la segunda condición: *Ingreso Actual del Productor < Ingreso de Referencia del Productor*. Si no se cumple esta condición, entonces no se

⁶ Ver método de cálculo en el Anexo.

⁷ Ver método de cálculo en el Anexo.

⁸ Ver método de cálculo en el Anexo.

⁹ Ver método de cálculo en el Anexo.

otorgará pago alguno, si embargo, si se cumple, el agricultor estará en condiciones de recibir un subsidio del gobierno.

- Se determina el monto que recibirá el agricultor en concepto de ayuda por la producción del cultivo en cuestión. El mismo estará basado en la diferencia entre los ingresos actuales y garantizados por acre¹⁰ a nivel de Estado, multiplicados por un porcentaje de los acres plantados en el año corriente, y ajustados por los rendimientos históricos de la granja en comparación con los rendimientos a nivel del Estado.
- El monto total que recibirá el productor por el ACRE durante ese año surgirá de la suma de todos los pagos que obtiene por cada uno de los cultivos producidos en la granja que se encuentran contemplados en el programa.

2.2.1.4 Préstamos de Asistencia para la Comercialización y Pagos por Préstamos Deficientes

Bajo el programa de Préstamos para la Comercialización (Marketing Loans), el gobierno de EE.UU. prevé otorgar subsidios a sus agricultores, en el caso en que los precios de mercado que reciben por sus cultivos caigan por debajo de un cierto nivel de precios sostén fijado por la ley, los denominados loan rates¹¹. De esta manera, el productor podrá recibir, para protegerse de los efectos de los descensos en los precios de los cultivos que comercializa, Préstamos de Asistencia para la Comercialización (Marketing Assistance Loans) ó Pagos por Préstamos Deficientes (Loan Deficiency Payments).

Los cultivos susceptibles de recibir este tipo de subsidios, denominados loan commodities, entre los que se encuentran el trigo, el maíz y el arroz. La cobertura es mayor a la provista por los programas de Pagos Contracíclicos y Pagos Directos y para beneficiarse de este mecanismo el agricultor debe optar, para cualquier cantidad de cultivo producido en su establecimiento, por recibir un Préstamo de Asistencia para la Comercialización ó un Pago por Préstamos Deficientes. Además, debe cumplir con ciertos compromisos relativos a la conservación de los suelos en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Si se decide por la primera opción, recibirá por parte del gobierno un préstamo cuyo monto será igual a la producción que se compromete como garantía, multiplicada por un precio específico por unidad de producción (loan rate). Este precio se encuentra establecido para cada tipo de cultivo cubierto por el programa. Una vez recibido el préstamo, el agricultor tiene 9 meses para devolverlo.

Luego de cumplido el plazo, el préstamo debe devolverse al precio fijado por la ley (lo que constituiría el principal) mas un interés determinado por el gobierno. En el caso en que el precio de mercado del cultivo correspondiente caiga por debajo del loan rate establecido, es decir que la producción puesta en garantía valga menos que el principal del préstamo, el agricultor podrá devolverlo a una tasa menor determinada por el gobierno (loan repayment rate). La parte del préstamo que no devuelve es el denominado Marketing Loan Gain y

¹⁰ Ver método de cálculo en el Anexo.

¹¹ En la ley se encuentran establecidos los precios sostén nacionales, estos son ajustados por el USDA para cada una de las localidades, teniendo en cuenta las diferencias espaciales (de mercado y transporte).

equivale al subsidio recibido. La cosecha queda en manos del productor, quien luego podrá vender el cultivo cuando los precios sean más altos.

A su vez, esta clase de préstamos se encuentran dentro del “non recourse marketing loan program” el cual permite que el crédito sea devuelto en especie. Esto equivaldría a venderle la producción al gobierno al precio fijado en la ley.

Por otro lado, los productores pueden optar por recibir directamente un pago del gobierno (LDP) siempre que los precios de mercado sean inferiores a los fijados por la ley (loan rates)¹². Por lo tanto, al elegir esta opción, el productor tendrá derecho a recibir un pago siempre que el precio de mercado se encuentre por debajo del loan rate determinado. La cuantía del pago será la resultante de multiplicar un monto monetario por unidad de producción (payment rate) por la cantidad de producción comprometida en el programa. Este payment rate será igual a la diferencia entre el loan rate y la tasa de repago establecida por el gobierno (loan repayment rate). El monto de la subvención obtenida será igual al de la opción anterior.

Estos subsidios dependen tanto de los precios, como de la producción corriente y por lo tanto no pueden clasificarse como “desconectados”. La ayuda brindada al agricultor está determinada por la cantidad de producción actual que compromete como garantía, y por la cuantía en que los precios actuales caen por debajo de los precios sostén establecidos por la legislación.

La nueva ley agrícola estadounidense no presenta ningún cambio en el mecanismo a través del cual se determinan y otorgan los préstamos para la comercialización (Marketing Loans), con respecto a la ley anterior. Empero, se producen modificaciones en los precios sostén (loan rates) fijados por ley para los Préstamos de Asistencia a la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes. Los ajustes en los loan rates, al igual que en los target prices de los PCC, son principalmente al alza. De esta manera, la nueva ley garantiza a los productores precios mayores para sus cultivos.

2.2.1.5 Limitaciones a los pagos

Las limitaciones a los pagos fueron creadas por la ley agrícola de 1970, con el objetivo de evitar que gran parte de los subsidios se encuentren dirigidos a los agricultores de mayores ingresos. Desde la legislación de 2002 existen dos tipos de límites. Uno establece el monto monetario máximo que un productor puede recibir por cada uno de los programas contemplados en la ley. El otro fija el ingreso máximo que un agricultor puede percibir para seguir siendo beneficiario de las ayudas.

Antes de la ley de 2002 los límites por programas se encontraban en 40.000 dólares por persona por año para los Pagos Directos, 65.000 dólares por persona por año para los Pagos Contracíclicos, y 75.000 dólares por persona por año para los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes.

¹² El algodón ELS no puede ser elegido para ser beneficiario de un Pago por Préstamo Deficiente (LDP).

En lo que respecta a los límites por ingreso, la ley establecía que los productores con un Ingreso Bruto Ajustado (IBA), promedio para los últimos tres años, superior a 2,5 millones de dólares no podían recibir los beneficios de ninguno de los programas de cultivos, salvo que más de un 75% de esos ingresos provinieran de la actividad agrícola.

La legislación permitía, a su vez, doblar estos límites por dos vías. Una de ellas era la “regla de las 3 entidades”, a través de la cual se permitía que una persona pueda recibir pagos por tres entidades diferentes. La primera entidad estaba sujeta a los límites establecidos por la ley, y cada una de las dos restantes a la mitad de estos. La otra manera de duplicar los límites a los pagos era utilizando la “regla del cónyuge”. Esta habilitaba a un matrimonio a contar como personas independientes con límites separados para cada una de ellas. De esta manera, la ley 2002 fijaba límites muy elevados, lo que implicaba que en la práctica se vuelvan irrelevantes. Según datos del USDA sólo el 0,15% de los productores norteamericanos tiene ingresos por encima de los 2,5 millones de dólares. De este ínfimo porcentaje solo unos cientos poseen más del 25% de fuentes no agrícolas y están, por lo tanto, sujetos al límite por ingreso. Además, los agricultores podían fácilmente duplicar los límites por programas y estar en condiciones de recibir grandes ayudas.

En el Cuadro 10, se encuentran los límites por programas de la Farm Bill 2002 y 2008. Si bien se mantienen los límites de 40.000 dólares para los Pagos Directos y de 65.000 dólares para los Pagos Contracíclicos, se eliminan los límites para los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes. Para los enrolados en el nuevo programa ACRE el límite para los PD se verá reducido en un 20% (igual porcentaje por el que se reducen estos subsidios al optar por el ACRE), quedando en 32.000 dólares. Mientras que el monto máximo que se podrá recibir en concepto de pagos por ACRE será el resultante de adicionar al límite para los PCC la reducción de la que fue objeto el límite para los PD, es decir, 73.000 dólares¹³.

Cuadro 10: Límite por programas (US\$)

Programa	FB 2002	FB 2008	
		opta por ACRE	no opta por ACRE
Pagos Directos	40.000	32.000	40.000
Pagos Contracíclicos	65.000	no recibe pago	65.000
ACRE	-	73.000	no recibe pago
MLA y LDP	75.000	sin límite	sin límite

Para los límites por ingresos, el Congreso realizó algunas concesiones al gobierno de Bush al realizar una reducción de los mismos. La diferencia principal de la nueva ley, con respecto a su antecesora, es que crea dos límites por ingreso. El primero establece que si un agricultor posee un Ingreso Bruto Ajustado no agrícola (proveniente de actividades diferentes a las agrícolas) superior a 500.000 dólares, en promedio para los últimos 3 años, no estará en condiciones de recibir pago alguno. El segundo, dictamina que si el promedio de los últimos 3 años del IBA agrícola supera los 750.000 dólares, el productor no podrá

¹³ Límite para pagos directos: $40.000 - 0.2 \times 40.000 = 32.000$ dólares. Límite para pagos ACRE: $65.000 + 8.000 = 73.000$ dólares.

ser beneficiario de los pagos directos, pero si seguir percibiendo subsidios por los demás programas. Ambos ajustes son mostrados en la Tabla 12.

Cuadro 11: Límite por ingreso (US\$)

Fuente de Generación de Ingreso	FB 2002	FB 2008
Agrícola	2,5 millones, si obtiene más ingresos debe ser de fuente agrícola por lo menos el 75% (no recibe PD, PCC, LDP y MLA)	750.000 (no recibe pagos directos)
No Agrícola		500.000 (no recibe PD, PCC, ACRE, MLG, LDP)

La ley de 2008 elimina la “regla de las 3 entidades” e instituye la atribución directa de los pagos, lo que exige que los subsidios sean atribuidos a personas físicas. No obstante, se mantiene la “regla del cónyuge” y los límites seguirán en condiciones de poder ser duplicados.

A pesar de la baja sufrida, los límites por ingresos continúan siendo muy altos y serán pocos los efectos que tendrán en la práctica. La presión ejercida por los congresistas de los Estados del sur, quienes representan los intereses de grandes explotaciones, tuvo resultados y EE.UU. continuará otorgando generosas sumas de dinero a sus productores de mayores ingresos.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que EE.UU. está elevando o exceptuando de límites a los programas que otorgan subsidios dañinos para el comercio mundial, y disminuyendo los límites para los programas que no dañan, o lo hacen en grado mínimo, al comercio. En el caso de que muchos agricultores opten por el ACRE, los subsidios por PD podrían verse reducidos y el monto por este nuevo programa ser superior al otorgado bajo los tradicionales PCC generando más distorsiones de lo que hacía la anterior ley.

2.2.2 Unión Europea

La política de apoyo a la agricultura se basa en los lineamientos que establece la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC). Sus objetivos principales son garantizar un nivel de vida adecuado para los agricultores y proporcionar a los consumidores una oferta estable, segura y a precios asequibles.

La PAC se creó en 1962 y ha cambiado mucho desde entonces. En la actualidad, las prioridades de esta política son: garantizar la calidad y seguridad de los alimentos; proteger el medio ambiente y el bienestar de los animales; lograr que los agricultores europeos sean competitivos en los mercados internacionales, sin distorsionar el comercio mundial y, por último, proteger las comunidades rurales y fomentar su dinamismo y sostenibilidad.

Las reformas de la PAC de los últimos años responden a la política de mantener un apoyo a la agricultura europea que responda a las necesidades y expectativas del ciudadano, el contribuyente y el consumidor, sin distorsionar el comercio mundial.

2.2.2.1 Gestión y Presupuesto

Tras buscar un amplio asesoramiento entre los distintos grupos consultivos y las demás partes interesadas, la Comisión elabora propuestas que se transmiten al Consejo de Ministros de Agricultura de los 27 países de la Unión Europea (para que tome una decisión) y al Parlamento Europeo (para que tome una decisión o emita un dictamen, en función del ámbito de la propuesta). La administración cotidiana de la PAC es competencia de los Estados miembros. El Tribunal de Cuentas Europeo desempeña un papel fundamental de control del gasto.

El presupuesto anual es fijado por el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo. Para controlar el gasto a largo plazo, establecen un "marco financiero" que cubre un periodo de siete años. El actual marco financiero va desde 2007 hasta 2013.

El gasto se destina principalmente a los pagos directos a los agricultores que cumplen las estrictas normas europeas de medio ambiente, salud animal, seguridad alimentaria y calidad de los alimentos. Cerca del 20% del presupuesto de la PAC se destina al desarrollo rural. El objetivo es que los agricultores puedan modernizar sus explotaciones y hacerlas más competitivas, al tiempo que se protege activamente el medio ambiente y las comunidades rurales.

El 20% de los agricultores reciben el 80% de las ayudas. Sin embargo, esto se explica por varias razones. En primer lugar, el 20% de los agricultores son propietarios del 80% de las tierras. Además, cuando en 1999 la Comisión propuso que se impusiera un límite a las ayudas, varios Estados miembros se opusieron. A pesar de ello, la Comisión mantuvo su convicción de que era necesaria una PAC más equitativa y propuso la introducción de un elemento de "*progresividad*" en la modulación, lo cual le valió un amplio respaldo de la opinión pública. Este principio se acabó incorporando en 2008, con motivo de la revisión de la reforma de la PAC.

Por otra parte, el importe de las ayudas concedidas se determina según diversos factores: pagos recibidos por el agricultor durante un periodo de referencia, número de hectáreas cultivadas, política de ayudas de cada Estado miembro, etc. La reforma de 2003 dio a los Estados miembros la oportunidad de redistribuir las ayudas directas a los agricultores, aplicando para ello un "modelo histórico", un "modelo regional" o un modelo híbrido que fuera una combinación de ambos. Tanto el "modelo regional" como el modelo híbrido pueden utilizarse para corregir, en su caso, la falta de equidad.

2.2.2.2 Fundamentación de su existencia en Europa

La Unión Europea plantea algunos argumentos que fundamentan la existencia de la PAC. En primer lugar, se considera que si la PAC no existiera, los países subvencionarían aún a sus agricultores, lo cual significaría una competencia entre subvenciones, que habría que regular estrictamente según las normas de la UE para ayudas estatales, y podría dar lugar a un mayor gasto general.

Por otro lado, consideran que no es posible pensar en el abastecimiento de alimentos dejando a la agricultura sin defensas contra las crisis. Las fuerzas del mercado por sí solas no son suficientes para proteger a los paisajes del cambio climático o ayudar a los agricultores a desenvolverse en la globalización. La PAC ha permitido a los agricultores responder a las señales del mercado, dándoles el apoyo a la renta para garantizarles un cierto grado de seguridad financiera, y ayuda a las explotaciones agrarias a ser sostenibles y mantenerse ante la competencia mundial.

2.2.2.2.1 Por qué se subsidia a los agricultores y no a otros sectores productivos

Comparados a otras profesiones, los agricultores suelen trabajar más horas y ganar menos. La inversión esencial en su actividad es costosa y no se amortiza hasta pasados meses e incluso años.

Gracias a las ayudas que reciben de la UE, los agricultores pueden cuidar una serie de bienes públicos que el mercado por sí solo no podría atender: la protección del medio ambiente, el bienestar animal y unos alimentos seguros y de gran calidad. Los niveles de la Unión Europea a este respecto están entre los más altos del mundo. Por ello, producir alimentos cuesta más en Europa que en los países donde esas normas no son obligatorias. Además, dado que el cambio climático influye cada vez más, el costo de la agricultura sostenible tiende a aumentar.

La agricultura es el único sector enteramente financiado por el presupuesto de la UE. Eso significa que el gasto es todo europeo y no nacional y, por ende, representa una proporción elevada del presupuesto de la UE. Otras políticas como investigación, educación, transporte, defensa, sanidad y pensiones cuestan mucho más, pero se pagan con fondos nacionales y las gestionan los propios estados miembros de la UE.

2.2.2.3 **Costos de la PAC**

La PAC cuesta a cada ciudadano de la UE cerca de 30 céntimos de euros al día. El coste total para la Unión Europea es de aproximadamente 53.000 millones de euros al año, que representan un 40% del presupuesto total de la UE. La parte del presupuesto destinada a la PAC se está reduciendo constantemente: del 71% de 1984 está previsto pasar a un 33% en 2013. A cambio, los contribuyentes reciben una abundante oferta de alimentos seguros y de gran calidad, además de la protección de los insustituibles entornos y paisajes europeos.

2.2.2.4 **Reformas a la propuesta inicial de la PAC**

Las reformas de la PAC comenzaron en 1992. En 2003 se produjo la más intensa al desvincularse las subvenciones de la producción.

Actualmente, a través de la PAC, los agricultores pueden ser verdaderos empresarios, adecuar la producción a la demanda del mercado y el consumo, buscar mercados rentables y abrirse nuevos nichos. Ya no tienen que "cultivar para cobrar subvenciones" ni producir alimentos que no tienen salida en el mercado. Los agricultores reciben ahora un pago de apoyo a la renta a condición de que cuiden las tierras y cumplan unas determinadas normas

de medio ambiente, bienestar de los animales y seguridad alimentaria. Si no cumplen esas normas, los pagos se suprimen.

La nueva PAC va mucho más orientada al comercio. La OMC considera que el 90% de los pagos no son distorsionadores del mercado. La PAC proporciona a los consumidores una gran variedad de alimentos de alta calidad. A través de las ayudas disociadas se sigue dando a los agricultores un cierto nivel de seguridad económica y, al mismo tiempo, quedan libres para responder a las señales de mercado.

La gestión de la política a escala europea asegura la competencia leal entre los agricultores de la UE, mantiene el gasto en niveles bajos y garantiza el cumplimiento de las estrictas normas de seguridad alimentaria y medio ambiente de la UE.

2.2.2.5 Desarrollo Rural

El objetivo de la Política de Desarrollo Rural de la UE es mantener la vitalidad del campo mediante el desarrollo equilibrado de las zonas rurales. De esta manera, los Estados miembros eligen medidas adecuadas a sus necesidades específicas y gestionan sus propios programas. La UE sufraga una parte de los costos (*cofinanciación*).

El presupuesto para el desarrollo rural 2007-2013 para los 27 Estados miembros asciende a 92.000 millones de euros (precios corrientes). El dinero procede del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y una parte de los pagos directos a los agricultores se transfiere actualmente a desarrollo rural a través de un mecanismo llamado "*modulación*".

Estos fondos pueden emplearse para actividades agrícolas o no agrícolas, como:

- Ampliar la cobertura de banda ancha;
- Ayudar a las pequeñas empresas;
- Ayudar a la industria de transformación de alimentos;
- Ampliar los servicios de guardería para que más madres de las zonas rurales puedan volver a trabajar.

Los países de la UE establecen sus propias prioridades de desarrollo rural, pero como mínimo deben destinar el 10% de su presupuesto a fomentar la competitividad de sus sectores agrarios y silvícolas, el 25% a mejorar el medio ambiente y el paisaje rural y el 10% a diversificar la economía rural.

Como las necesidades de cada país miembro son puntuales, cada país establece una estrategia nacional de desarrollo rural, pero se pueden elaborar y aplicar programas específicos de ámbito regional.

Existen diferencias entre las Políticas de Desarrollo Regional y Rural. La primera de estas consiste principalmente en ayudar a las regiones menos favorecidas de la UE, mientras que la segunda a todas las regiones de todos los países. Actualmente la Política de Desarrollo Rural no sólo ayuda a los agricultores sino también a todos los que intervienen en la

economía rural, como los propietarios forestales, los trabajadores agrarios, la pequeña empresa, las organizaciones no gubernamentales locales, entre otros.

Leader

"LEADER" son las siglas francesas de "integración de las acciones para el desarrollo de la economía rural". Como su nombre indica, es un medio de mejorar la economía rural estimulando a las comunidades rurales a actuar en lugar de imponer medidas preestablecidas. Los estados miembros deben destinar como mínimo el 5% de su presupuesto en desarrollo rural a proyectos Leader.

La ayuda al desarrollo rural se concede a cambio y en compensación de medidas que no sólo protejan y mantengan el paisaje rural de la UE, sino que contribuyan a luchar contra el cambio climático. Entre los ejemplos pueden mencionarse:

- Conservación de la calidad del agua;
- Gestión sostenible de la tierra;
- Plantación de arbolado para prevenir la erosión y las inundaciones.

2.2.2.6 Subsidios otorgados a los Estados Miembros

En el Cuadro 12, se encuentra la distribución de los subsidios otorgados por la Unión Europea a sus países miembros para el año 2008.

Cuadro 12: Distribución de Subsidios y Gastos por Ciudadano, Granja y Hectárea

País	Contribución Total	Porcentaje de contribución sobre el total	Gastos Totales	Contribución por Ciudadano	Gastos por Ciudadano	Gastos por Granja	Gastos por Hectárea
	(€ Million)		(€ Million)	(€)	(€)	(€)	(€)
Austria	1.075	2,15%	1.214	130	146	7.355	375
Bélgica	2.269	4,53%	781	214	74	16.263	570
Bulgaria	178	0,36%	419	23	55	784	82
Chipre	88	0,18%	51	113	66	1.276	337
Rep, Checa	684	1,37%	651	66	63	16.701	153
Dinamarca	1.128	2,25%	1.169	207	215	25.968	434
Estonia	79	0,16%	96	59	71	4.16	116
Finlandia	838	1,67%	833	159	158	12.254	369
Francia	8.832	17,65%	10	139	157	18.862	338
Alemania	10.886	21,75%	7	132	80	17.735	388
Grecia	1	0,00%	3.393	102	304	4.069	852
Hungría	464	0,93%	676	46	67	1.08	116

País	Contribución Total	Porcentaje de contribución sobre el total	Gastos Totales	Contribución por Ciudadano	Gastos por Ciudadano	Gastos por Granja	Gastos por Hectárea
	(€ Million)		(€ Million)	(€)	(€)	(€)	(€)
Irlanda	773	1,54%	2	179	388	13.064	391
Italia	7.421	14,83%	532	125	90	3.168	367
Letonia	106	0,21%	189	46	83	1.746	103
Lituania	161	0,32%	249	48	74	1.083	92
Luxemburgo	127	0,25%	49	267	104	24.693	377
Malta	29	0,06%	10	72	26	951	1.015
Holanda	3	0,01%	952	200	58	12.369	505
Polonia	1.702	3,40%	2.545	45	67	1.065	157
Portugal	718	1,43%	1.335	68	126	4.854	363
Rumania	597	1,19%	1.042	28	48	245	76
Eslovaquia	292	0,58%	355	54	66	5.143	184
Eslovenia	178	0,36%	419	23	55	784	82
España	4.883	9,76%	6.916	110	156	6.41	277
Suecia	1.579	3,16%	947	173	104	12.977	304
Reino Unido	4.956	9,90%	3.755	81	62	12.517	224

Fuente: <http://farmsubsidy.org/>

Se observa que la mayor contribución se encuentra en los países de mayor importancia económica en la región, a saber: Alemania con un 21,75%, seguida por Francia 17,65%, Italia 14,83%, UK 9,0% y España 9,76%.

La distribución de los subsidios dentro de cada país, es bastante heterogénea, y el porcentaje de cobertura sobre distintos ítemes, también. En el Cuadro 13, se muestra el porcentaje de cobertura en distintos sectores de los países y en apoyo a conseguir materiales para la producción.

Cuadro 13: Cobertura de pago dentro de los países.

País	Artículos Directos	% de Pago a los 10 primeros artículos	Desarrollo Rural	% de Pago a los 20 primeros artículos	Subvención a la Exportación
Austria	58%	42%	39%	57%	2%
Bélgica	72%	35%	9%	56%	16%
Bulgaria	40%	--%	57%	--%	0%
Chipre	38%	50%	43%	55%	0%
Rep. Checa	0,58	0,75	0,38	0,88	0
Dinamarca	83%	47%	9%	60%	6%
Estonia	43%	79%	55%	61%	0%
Finlandia	65%	34%	33%	53%	1%
Francia	81%	37%	10%	47%	2%
Alemania	83%	54%	13%	71%	1%
Grecia	70%	51%	25%	69%	0%

País	Artículos Directos	% de Pago a los 10 primeros artículos	Desarrollo Rural	% de Pago a los 20 primeros artículos	Subvención a la Exportación
Hungría	80%	75%	24%	83%	3%
Irlanda	76%	73%	22%	79%	1%
Italia	66%	69%	20%	82%	1%
Letonia	33%	49%	66%	55%	0%
Lituania	64%	47%	30%	53%	5%
Luxemburgo	70%	28%	26%	49%	0%
Malta	0%	42%	90%	48%	0%
Holanda	81%	47%	4%	59%	9%
Polonia	49%	42%	43%	49%	4%
Portugal	40%	75%	48%	86%	1%
Rumania	41%	--%	54%	--%	0%
Eslovaquia	44%	87%	53%	96%	0%
Eslovenia	40%	--%	57%	--%	0%
España	70%	36%	17%	54%	0%
Suecia	76%	44%	21%	64%	1%
Reino Unido	84%	49%	14%	67%	0%

Fuente: <http://farmsubsidy.org/>

2.2.3 Canadá

En Canadá la institución que regula y establece los beneficios para la industria alimentaria es el Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), el cual agrupa todos los programas y servicios entregados a nivel nacional, regional y provincial. Sin embargo también existen organismos provinciales, agrupación de productores (por ejemplo: Canadian Wheat Board), entre otros, que son los que generalmente ejecutan los beneficios.

2.2.3.1 Programa de Avance de Pagos

El Programa de Avance de Pagos (*PAP*) provee a los productores un avance en efectivo sobre el valor de sus productos agrícolas durante un período específico. Al aumentar su flujo de caja a través del año, el *PAP* ayuda a los productores agrícolas cumplir con sus obligaciones financieras y beneficiarse por mejores condiciones de mercado. Este programa pertenece a la AAFC, sin embargo es entregado a los agricultores por organizaciones provinciales, y son discrecionales de acuerdo a las necesidades de cada provincia. Un ejemplo de entrega provincial es a través de Canadian Wheat Board (*CWB*), el cual administra los programas para el trigo, trigo duro y la cebada, agrupando a las provincias del oeste de Canadá. Esta organización tiene un *PAP* para la entrega de beneficios antes de la cosecha (*Pre-Harvest Program*) y para después de esta (*Post-Harvest Program*), con el fin de ayudar a costear los elementos necesarios para la siembra y luego para la comercialización del producto.

Bajo este programa el gobierno federal (a saber, gobierno central), garantiza los reembolsos de avances entregados a los agricultores por parte de las organizaciones. Esta garantía ayuda a las organizaciones provinciales a pedir préstamos en instituciones financieras con un interés más bajo y entregar a los productores un avance en efectivo de acuerdo al valor de su producto agrícola que será, esta o fue producido.

El avance máximo de dinero disponible para cada productor es \$400.000, de estos, el gobierno federal paga los intereses para los primeros \$100.000 hasta el final del período de producción que consta de 18 meses, el cual va generalmente de abril a septiembre del siguiente año, o hasta que pague su deuda antes de este plazo límite.

Los productores deben cancelar sus avances en efectivo en la medida que vendan sus productos agrícolas, y deben demostrar que esa venta, es del producto por el cual el avance fue entregado. La organización provincial es la encargada de asegurar que el avance en efectivo es cancelado cuando el producto agrícola es vendido, además es responsable por una parte de lo morosos que hay en un determinado período. Para cubrir sus costos administrativos y de operación, la organización provincial puede cobrar a los productores que son beneficiarios de los pagos, una prima.

2.2.3.2 Ley Canadiense de Préstamos Agrícolas (LCPA)

Este programa es una garantía a préstamos financieros, el cual da a los productores del agro un acceso más sencillo al crédito, el cual puede ser usado para establecer, mejorar o desarrollar alguna granja, mientras que las cooperativas agrícolas pueden también tener acceso a los préstamos para procesar, distribuir, o promocionar los productos de sus granjas.

Los productores agrícolas acceden al *LCPA* a través de su institución financiera. Al momento de solicitar un préstamo para la compra de tierra, o un activo que será usado en la operación de su granja, el préstamo puede ser registrado bajo la *LCPA*.

El productor agrícola debe pagar una prima para tener el préstamo registrado y garantizado bajo la *LCPA*. Esta prima es un 0,85% del monto del préstamo, además, el prestamista puede cargar un cobro por concepto de gastos de administración correspondientes a 0,25% del monto del préstamo hasta los \$250.000 (con un máximo de \$250) o 0,1% para préstamos mayores a \$250.000.

Bajo la *LCPA*, el gobierno federal garantiza el pago del 95% del préstamo a la institución financiera, siempre que los requisitos de la ley y el reglamento se han respetado. Se espera que las instituciones tengan el mismo cuidado y prudencia (en cuanto a la toma de riesgos) en realizar los “*prestamos LCPA*”, tal y como lo harían en negocios ordinarios, ya que está diseñado para que estas incluyan este programa en sus prácticas habituales de préstamos.

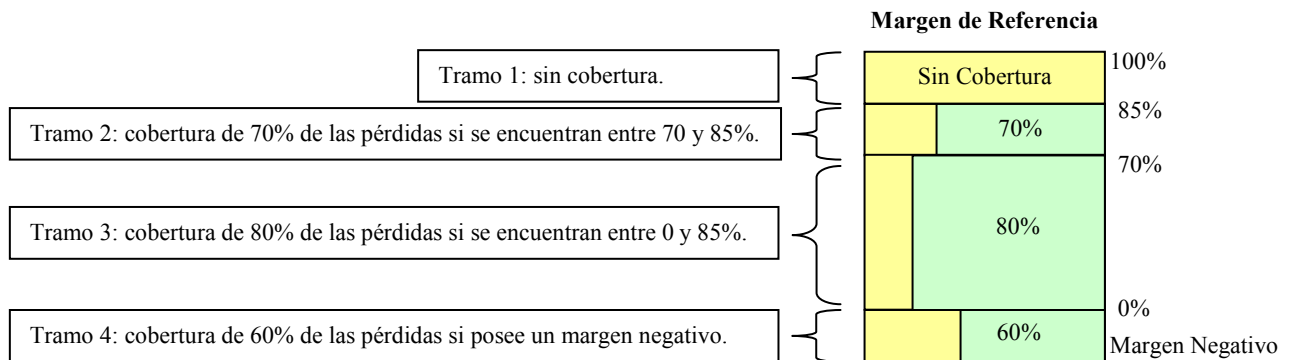
Los montos máximos que se pueden obtener son \$500.000 para tierra y la construcción o mejoramiento de edificios; \$350.000 para préstamos con otros propósitos. El monto límite a nivel agregado para cualquier prestatario es de \$500.000. Para las cooperativas el monto

máximo que pueden pedir prestado es de \$3 millones, con la aprobación de la autoridad competente.

La madurez máxima de los préstamos es de 10 años, con la excepción de la compra de tierras que es de 15 años. El interés que pagan los prestatarios es la tasa *prime* la institución financiera, más un máximo de un 1%. Si el interés es a tasa fija, se ocupa la tasa de los préstamos hipotecarios del emisor de la deuda más un máximo de un 1%.

2.2.3.3 Agri-stability

Permite a los productores proteger sus operaciones agrícolas de grandes bajas en su margen actuando como un seguro. Dirige fondos del gobierno a aquellos que lo necesitan, proveyendo asistencia a los desastres para los participantes del programa que experimenten caídas en su margen superiores al 15%. La filosofía de este programa es que gobierno y productores compartan el riesgo de obtener pérdidas, con un aporte progresivo del gobierno en relación a estas. La siguiente figura muestra los rangos de cobertura del programa:



El programa tiene los siguientes componentes:

- *Margen de producción*: Ingreso Atribuible - Gasto Atribuible ;
- *Margen de referencia*: es el promedio de los últimos cinco años del margen de producción, eliminando el más alto y el más bajo;
- *Margen del programa en el año*: margen de producción del año en que se postula al programa.
- *Margen de contribución de referencia*: corresponde a la información disponible al momento de la inscripción al programa usando los márgenes de dos años antes de esa fecha de acuerdo a otros programas inscritos si es necesario para obtener la información.

El ingreso y gasto atribuible son los directamente relacionados con la elaboración de un producto, tales como combustible, fertilizante, pesticida, entre otros.

Para que se active este programa, el *margen del programa en el año* debe ser más bajo que el 85% del *margen de referencia*, donde el estado cubrirá las pérdidas de acuerdo a los tramos señalados anteriormente.

Para ser considerado en este programa los participantes deben pagar una prima antes de la fecha límite para postular, el valor de esta es de \$4,5 por cada \$1000 de *margen de contribución de referencia* multiplicado por 85% con un pago mínimo de \$45. Además se cobra un pago fijo de \$55 por costos de administración que es independiente de cualquier margen.

2.2.3.4 Programa de Seguro en la Producción

El objetivo del Programa de Seguro en la Producción (*PSI*) es asegurar que los productores agriculturas y la industria agroalimentaria en Canadá, tengan acceso a un programa de seguros asequible. El gobierno federal financia parte de la prima de los productores y parte de los gastos administrativos de las provincias. Además, en caso de déficit provincial el gobierno federal cubre ese diferencial actuando como un seguro (actualmente existen solo cinco provincias asociadas a este último beneficio).

Este programa empezó en el año fiscal 2003 y 2004, sin embargo tenía un predecesor, el Programa de Seguro en el Cultivo, que operaba desde fines de 1950. El resultado esperado del *PSI* es estabilizar los ingresos de los productores, minimizando los efectos económicos de la pérdida de producción causada por riesgos naturales, tales como sequías, inundaciones, granizo, heladas, demasiada humedad y enfermedades.

El *PSI* es entregado a nivel provincial, el cual puede ser proveído ya sea por una empresa del gobierno federal o, por un departamento de agricultura provincial los que son responsables de la administración del programa, y su cobertura esta disponible para virtualmente todos los productores en todas las provincias.

2.2.3.5 Programa de Oportunidades para el Agro (POA)

El *POA* fue lanzado en enero de 2007, con un presupuesto de \$134 millones tiene una duración de cinco años y apunta a acelerar la comercialización de nuevos productos agrícolas, procesos o servicios que no están siendo producidos o comercializados en la actualidad en Canadá y que están listos para ser introducidos en el mercado. Este programa es entregado a nivel nacional por la AAFC.

El financiamiento es entregado a los proyectos que se enfocan en los nuevos agro-alimentos, agricultura o bio-productos, que se espera incrementen las oportunidades de mercado para la industria de agricultura canadiense, a través de una cadena de valor y generar demanda para los productos agrícolas primarios.

Este programa entrega una contribución máxima reembolsable de \$10 millones por proyecto y por beneficiario sin importar del número de proyectos, durante lo que dure el programa, el cual finaliza en marzo de 2011.

2.2.3.6 Benchmarking

El gobierno canadiense a través de la AAFC, ofrece a los agricultores una herramienta llamada “*Benchmark for success*”, el cual es un software online y gratuito en el cual los productores ingresan información financiera de su negocio y el programa genera un reporte que compara su actuar financiero con sus pares y competidores. La información que le entregan los agricultores a la asociación de agricultura no es recolectada por ésta, la idea es que se utilice independientemente y sea absolutamente confidencial.

La filosofía de este beneficio, es que los agricultores entiendan y conozcan su perfil financiero, ya que es importante para el éxito de la operación en su negocio. El *benchmark* ayuda al productor a determinar sus fortalezas, debilidades y áreas donde realizar perfeccionamientos en su negocio.

Otro beneficio de ocupar este programa es comparar el actuar de la empresa particular en relación a los pares de la industria y los competidores, revelará las áreas en su negocio que necesitan ser afinados, para poner énfasis en ellos y dar luces de cómo lo debe hacer para ser más competitivo.

2.2.3.7 Programa de Adaptación Agrícola Canadiense (PAAC)

El objetivo de este programa es sostener el enfoque de empresa líder y soluciones que permitan al sector una adaptación a los cambios con celeridad, responder a problemas emergentes y aprovechar nuevas oportunidades.

El *PAAC* se centra en facilitar la capacidad de aprovechar las oportunidades en la agricultura, agroalimentos y alimentos basados en el agro, para responder a los temas nuevos y emergentes, además de generar soluciones a los nuevos problemas con el fin de ayudar a los distintos sectores del agro a adaptarse a la contingencia y permanecer competitivos.

Para adaptarse a los cambios, este programa se centrará en tres dimensiones de ayuda:

- i. Aprovechar las oportunidades:* su función es tomar ventaja de una situación o circunstancia para desarrollar una nueva idea, producto, nicho, u oportunidades de mercado para beneficio del sector;
- ii. Responder a temas nuevos y emergentes:* está destinado a tratar temas que no eran de preocupación con anterioridad, o que simplemente no se conocían. Estos temas varían de acuerdo al sector del agro, lugar geográfico del país, condiciones de suelo, entre otras;
- iii. Soluciones experimentales y eficientes a temas nuevos y en curso:* esta destinado a probar vías para lidiar con nuevos temas, o encontrar nuevas vías para tratar temas ya existentes.

Bajo la *PAAC*, el financiamiento está disponible para proyectos elegibles, llevados a cabo por los sectores agrícolas, de agroalimentos y de productos basados en el agro. Todos los

componentes de este programa son entregados por la AAFC o por sus consejos industriales regionales.

2.2.4 Argentina

Argentina crea un mecanismo de compensaciones llamado Régimen de Compensación a Productores de Trigo, el cual genera incentivos en los productores locales para la comercialización de sus productos a valores locales en el mercado doméstico, reduciendo las variaciones de mercado y estabilizando los precios internos.

Una mejor cotización por los granos producidos a nivel internacional, genera tensiones en los precios de los productos destinados a la alimentación de la población interna. Ello se transforma en un problema atendible cuando se busca preservar en equilibrio los índices macroeconómicos, y mantener la continuidad del proceso de crecimiento de la actividad económica y el empleo.

Este mecanismo pretende asegurar que los productores de trigo reciban una retribución razonable respecto de los valores de exportación y armonizar los intereses de los diferentes eslabones de la cadena agroindustrial. Para esto, la compensación se determinará sobre las ventas al mercado interno ajustando el importe correspondiente en base a los volúmenes de producto destinado a éste y se excluyen los volúmenes destinados a la exportación.

La compensación tiene como beneficiarios al productor de trigo, es decir, quien desarrolla la actividad agrícola consistente en la obtención de trigo, mediante la explotación de un inmueble rural. La presentación se puede efectuar a través de acopios y/o cooperativas y de los molinos harineros. En caso de no realizar presentación alguna, actualmente, puede tramitarla en forma directa.

Para la implementación de las compensaciones ha sido designada la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), la cual ha determinado que todos los actores interesados deban registrarse, y mensualmente solicitar que se liquiden las compensaciones con los mecanismos establecidos para cada sector, para los cuales ha creado procedimientos ágiles, sencillos y gratuitos.

Para el cálculo de las distintas compensaciones, el criterio utilizado es subvencionar la diferencia de precio existente entre el valor de abastecimiento que determina el Ministerio de Economía y Producción a propuesta de la Secretaría de Comercio Interior, y el precio de mercado que periódicamente publica la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). La siguiente tabla muestra un ejemplo del monto de compensación entregado a un productor por tonelada:

Precio SAGPyA	Precio abastecimiento interno	Monto compensador
344 \$/ton	293 \$/ton	51 \$/ton

Este mecanismo se activa si y solo si el precio de mercado es superior al precio de abastecimiento interno, en otro caso se suspende la compensación.

2.2.5 Impacto y costo de los subsidios en el comercio

Los subsidios existentes en los países desarrollados distorsionan el escenario global en la producción de cereales, afectando la eficiencia en la asignación de recursos, que se ve traducido en países que en condiciones normales podrían ser productores superavitarios de cereales, no puedan exportar debido al costo de producción artificialmente bajo que las potencias generan con los subsidios.

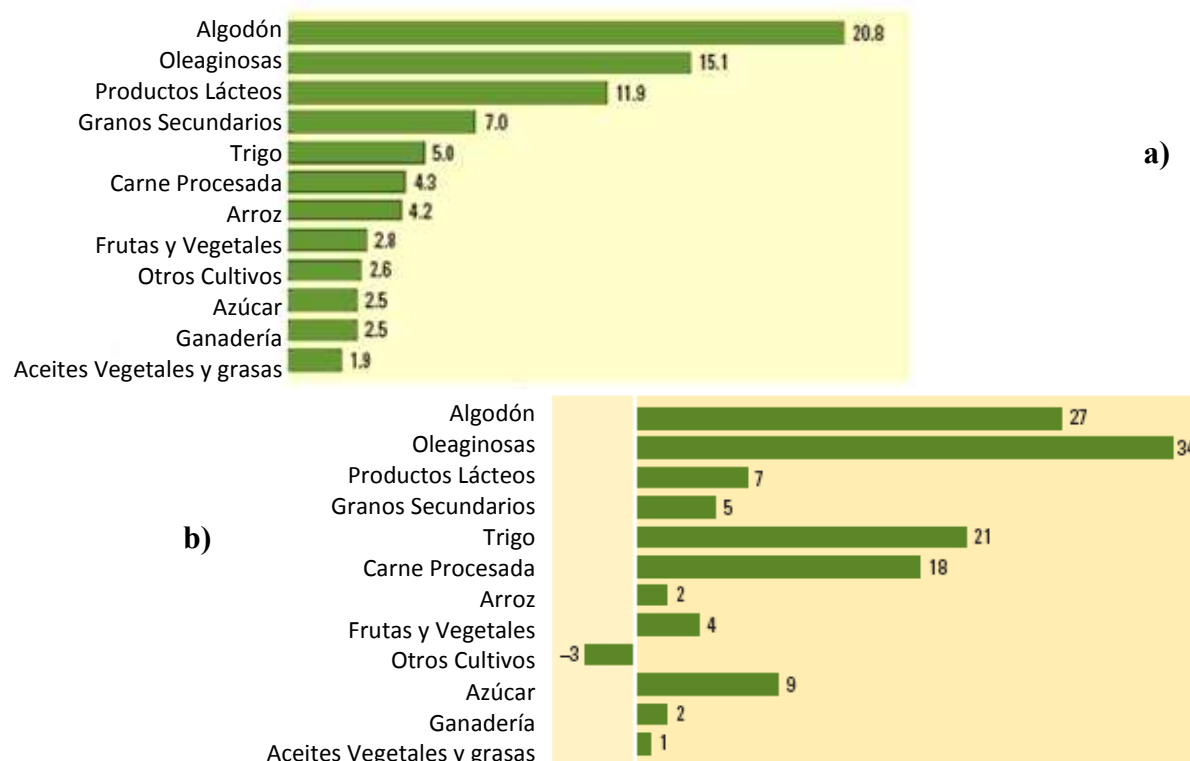
Esta afirmación es de consenso general en organismos internacionales como las Naciones Unidas, Banco Mundial, entre otros. Debido a que los subsidios generan problemas en los mercados internacionales y también nacionales, se repasarán distorsiones asociadas a la mantención de estos, además de algunas estimaciones de los costos que generan y un escenario en su ausencia con las implicancias respectivas en los países en desarrollo.

Un costo que deben asumir países en desarrollo es que la entrega de subsidios genera un efecto beneficioso de corto plazo ya que reduce el precio de los alimentos, sin embargo en el largo plazo genera que los productores agrícolas de los demás países no puedan generar rentas a partir de su actividad agrícola, ya que los precios de los alimentos subsidiados se encuentran muy por debajo de los precios a los cuales ellos pueden comercializarlos, e inclusive muchas veces encontrándose por debajo de los costos de producción en estos países.

Según estimaciones del banco mundial, dos tercios de los costos asociados a las distorsiones en el comercio internacional son causadas por las políticas agrarias en el mundo, y de estas, tres cuartos son atribuibles a los países desarrollados.

En el Gráfico 7, se muestra una simulación del impacto que tendría la liberalización del comercio de los alimentos a nivel mundial, realizada por el Banco Mundial. En particular, en el panel a) se muestra el incremento real estimado de los precios internacionales de los commodities tras una liberación total del comercio en el panel, y en el panel b) se muestra la ganancia de la participación por commodity para los países en desarrollo, como es el caso de Chile. Estas estimaciones se realizaron el año 2005 con una proyección a 10 años.

Gráfico 7: Efecto estimado de una liberalización total del comercio a) Incremento real estimado de los precios internacionales, b) Ganancia de la participación por commodity para los países en desarrollo.



Fuente: “Leveling the Playing Field in International Agricultural Trade”, World Bank

Se observa que la liberación del comercio generaría un aumento en los precios internacionales de los alimentos que tendría un impacto en el corto plazo sobre las economías en desarrollo, sin embargo a largo plazo produciría una mejor distribución de los mercados de los alimentos, a favor de las economías en desarrollo, incrementando la participación de estas en la producción mundial y por ende de las ganancias derivadas de este mercado.

Las políticas agrarias generan dependencias alimenticias en los países en desarrollo, debido a la imposibilidad de competir con subsidios que representan anualmente, por ejemplo, todo el PIB del África Subsahariana. Esta dependencia de los alimentos producidos por los países desarrollados por parte de los países en desarrollo genera una doble vulnerabilidad, primero una atribuida a la variabilidad en los precios, la cual depende a su vez de factores climatológicos, especulativos, entre otros; y segundo una que se atribuye a la variabilidad del tipo de cambio del país importador, el cual depende fuertemente también de elementos especulativos.

En lo que se refiere a problemas dentro de los países desarrollados, los incentivos entregados por estos caen en manos de grandes agricultores, por ejemplo en la Unión Europea a través de la PAC (Política Agraria Común), el 80% de los incentivos caen en

manos del 20% de los mayores agricultores de la región. Este problema genera problemas de eficiencia en el uso de los recursos (por sobre la ineficiencia ya causada por el subsidio), problemas en la distribución del ingreso, entre otros.

Al imponer cuotas de importación para proteger el mercado local de la competencia global, se genera un aumento en el costo de los alimentos, y con ello un aumento generalizado del costo de vida de los habitantes de los países desarrollados. Una estimación de la OCDE para el año 2004, mostró que debido a los precios más altos que debían pagar los consumidores al interior de Estados Unidos por los alimentos, se transfirieron US\$ 16,2 billones desde los consumidores hacia los productores agrícolas, lo que representaba un *impuesto a los alimentos* de US\$ 146 por hogar.

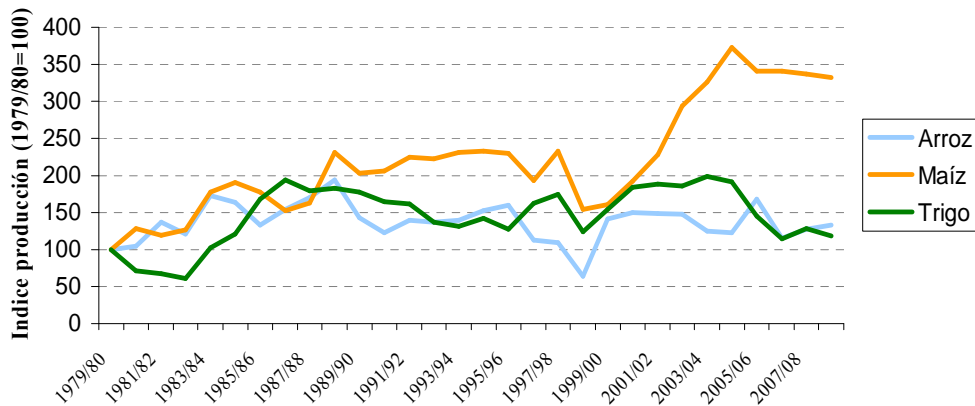
3 ANÁLISIS DEL MERCADO NACIONAL DE CEREALES

En este capítulo del informe se realiza un análisis del mercado nacional de los tres cereales principales: trigo, maíz y arroz, considerando la evolución de variables relevantes durante los últimos treinta años. Posteriormente, se establecen, sobre la base de revisión de información secundaria y entrevistas a los profesionales de ODEPA, las principales características de la cadena productiva de cada cereal. Finalmente, se plantean los lineamientos en los que actualmente se trabaja en cada subsector, en las mesas y comisiones existentes para el efecto.

3.1 SUPERFICIE, PRODUCCIÓN, RENDIMIENTO

Durante los últimos 30 años, los dos cereales básicos de la alimentación humana (trigo y arroz) han experimentado cambios significativos en los niveles de producción interna. Para estos cereales, se evidencia una tendencia decreciente en los últimos años y los niveles de producción actuales superan exiguamente los registrados en los años 80. En el caso del maíz, utilizado principalmente en la alimentación de aves y cerdos, se observa una tendencia creciente y la producción de este cereal triplica los niveles de los años 80.

Gráfico 8: Producción de Arroz, Trigo y Maíz (Índice 1979/80=100)

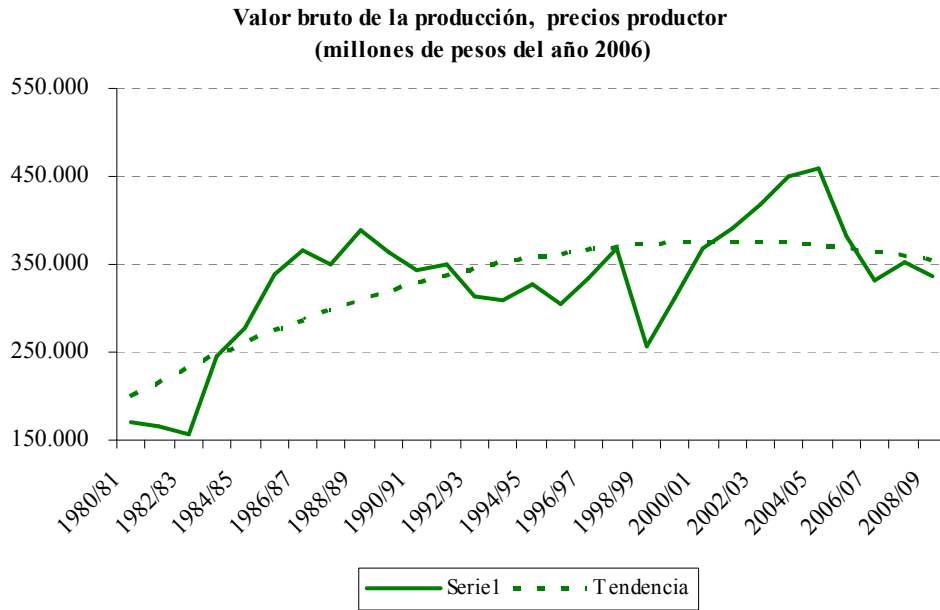


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

El valor bruto total de la producción de los tres cereales¹⁴, que mostró una tendencia creciente y sostenida durante el período bajo análisis, a partir del año 2005, empieza a evidenciar una tendencia decreciente, poniendo de manifiesto el deterioro de los niveles de producción a nivel global.

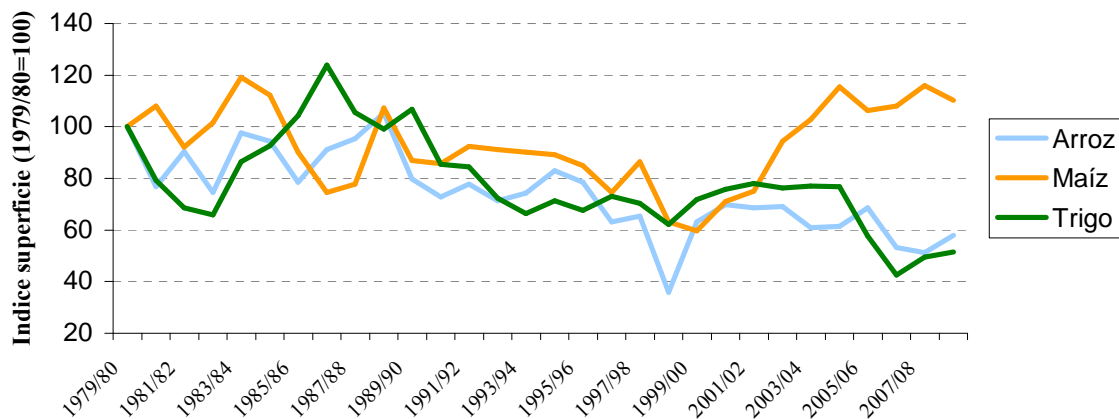
¹⁴ Para construir este indicador, se valoró la producción física de cada cereal (toneladas) considerando el precio promedio mayorista del año 2006 correspondiente. El indicador es el resultado de la suma del valor bruto de producción de los tres cereales.

Gráfico 9: Evolución del Valor Bruto de la Producción, 1980 - 2008



La superficie sembrada de trigo y arroz, registra una tendencia decreciente durante todo el período bajo análisis, en el año 2009/10 se registró cerca del 50% de las hectáreas sembradas que existían en 1979/80. En el caso del maíz, la tendencia decreciente se experimentó hasta fines de los años 90, aquí se registra un punto de inflexión y se observa una tendencia creciente en la superficie sembrada, que en la última temporada agrícola fue 6% superior a la registrada en los años 80.

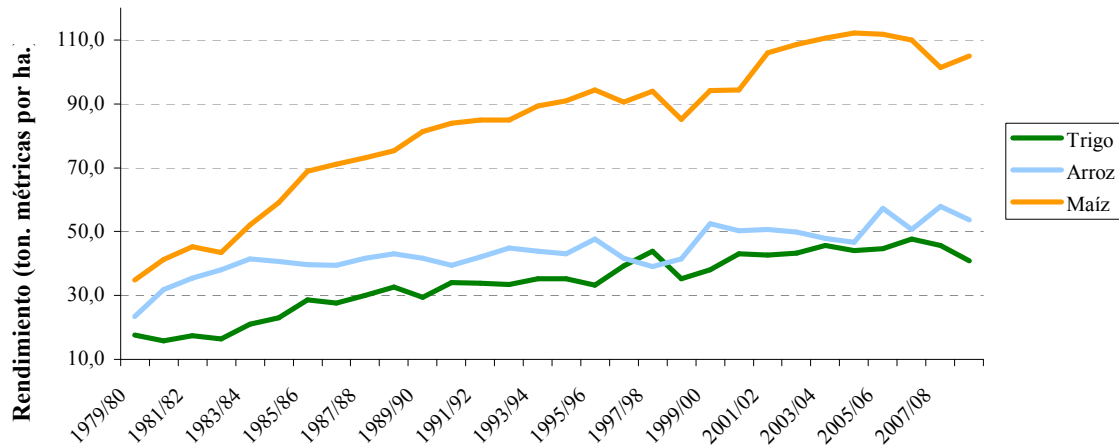
Gráfico 10: Superficie de Arroz, Trigo y Maíz (Índice 1979/80=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

La significativa disminución en superficie sembrada, fue acompañada de mejoras en el rendimiento por hectárea, con lo cual no se observó una caída proporcional en la producción. El rendimiento incrementa significativamente durante el período para el caso del maíz; el trigo y el arroz también experimentan mejoras en el rendimiento por hectárea.

Gráfico 11: Rendimiento por hectárea: Arroz, Trigo y Maíz



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

En el cuadro a continuación se presentan datos de superficie, producción y rendimiento para cuatro temporadas agrícolas: 1979/80, 1989/90, 1999/00, 2008/09.

Cuadro 14: Comparativo de superficie, producción y rendimiento para cuatro períodos

Cultivo	Datos	1979/80	1989/90	1999/00	2008/09
Trigo	Superficie (ha)	545.740	582.820	391.580	280.644
	Producción (ton)	965.983	1.718.214	1.492.710	1.145.290
	Rendimiento (Qm/ha)	17,7	29,5	38,1	40,8
Arroz	Superficie (ha)	40.840	32.590	25.768	23.680
	Producción (ton)	95.441	136.012	135.060	127.311
	Rendimiento (Qm/ha)	23,4	41,7	52,4	53,8
Maíz	Superficie (ha)	116.190	101.130	69.275	128.211
	Producción (ton)	405.185	823.150	652.019	1.345.653
	Rendimiento (Qm/ha)	34,9	81,4	94,1	105,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

En el caso del trigo, entre 1980 y 1990, la superficie sembrada incrementa acompañada de un aumento significativo en el rendimiento, la producción entre esos dos períodos casi se duplica. No obstante, si se compara los años 1990 y 2009, la situación es dramática, entre esos años la superficie sembrada disminuyó 52% y, pese a la mejora de 40% en el rendimiento, la producción cayó 33%.

Las temporadas agrícolas 2005/06 y 2006/07 registran la caída más significativa de superficie sembrada y producción, asociada principalmente a la fuerte disminución en términos reales experimentada por precio de este cereal en los años 2004 y 2005.

En el caso del arroz, entre 1980 y 1990, la superficie sembrada disminuye 20%, pero se logra un incremento significativo en el rendimiento que permite que la producción total crezca 43%. Entre los años 1990 y 2009, la superficie sembrada disminuyó 27% y, pese a la mejora de 29% rendimiento, la producción cayó 6%.

Existen dos factores que explican esta disminución. Entre 1991 y 1998, se lleva a cabo el Plan de Reconversión Arrocera, que incentiva la conversión de hectáreas dedicadas al cultivo de arroz en suelos forestales. Por otro lado, en el año 2005, el precio del arroz cae cerca de 20% en términos reales, tendencia que continúa también durante el primer semestre de 2006, como consecuencia, disminuye la superficie sembrada y la producción.

El maíz, tal como se ha mencionado anteriormente, muestra una situación distinta a los otros dos cereales. Se registra una disminución importante de la superficie sembrada entre los años 1990 y 2000 que, pese a la mejora de 16% rendimiento, resulta en una caída de 21% en la producción. A partir de ese año, superficie, producción y rendimiento, mantienen una tendencia creciente. Entre 2000 y 2009, la superficie sembrada y la producción de maíz se duplican.

3.2 CONSUMO INTERNO APARENTE

En el cuadro a continuación, sobre la base de datos de producción y comercio exterior, se realiza una estimación del consumo interno aparente para tres temporadas agrícolas: 1997/98, 2002/03, 2007/08.

El consumo interno aparente de trigo y arroz en los últimos 5 años muestra una tendencia decreciente. Si se comparan las temporadas agrícolas 2002/03 y 2007/08, el consumo interno de trigo disminuyó 11% y el consumo interno de arroz 12%. Según muestra la experiencia internacional, en la medida que los países se desarrollan, disminuye el consumo de carbohidratos y aumenta el consumo de proteínas, es probable que se esté experimentando este cambio en la tendencia del consumo de estos cereales en Chile, situación que ha sido planteada en mesas de discusión sectoriales.

En el caso del maíz, que es el principal alimento de aves y cerdos, el consumo interno aparente incrementó 28% en igual período, lo cual refuerza la hipótesis anterior.

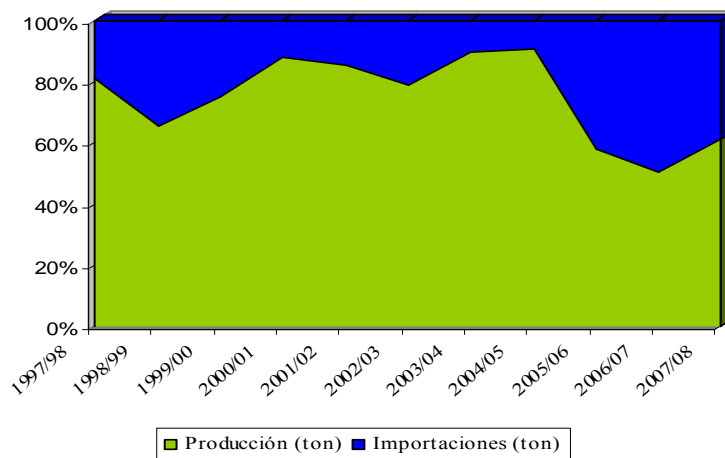
Cuadro 15: Cuadro comparativo del consumo interno aparente, producción, importación y exportaciones

Cultivo	Datos	1997/98	2002/03	2007/08
Trigo	Producción (ton)	1.682.040	1.797.084	1.237.861
	Exportaciones (ton)	31	35	13
	Importaciones (ton)	400.919	484.678	792.414
	Consumo interno aparente	2.082.928	2.281.727	2.030.262
Arroz	Producción (ton)	104.345	140.849	121.400
	Exportaciones (ton)	2.656	659	193
	Importaciones (ton)	71.286	137.530	122.515
	Consumo interno aparente	172.974	277.720	243.722
Maíz	Producción (ton)	943.276	1.189.729	1.365.472
	Exportaciones (ton)	17	879	236
	Importaciones (ton)	879.359	1.002.969	1.438.073
	Consumo interno aparente	1.822.617	2.191.819	2.803.309

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

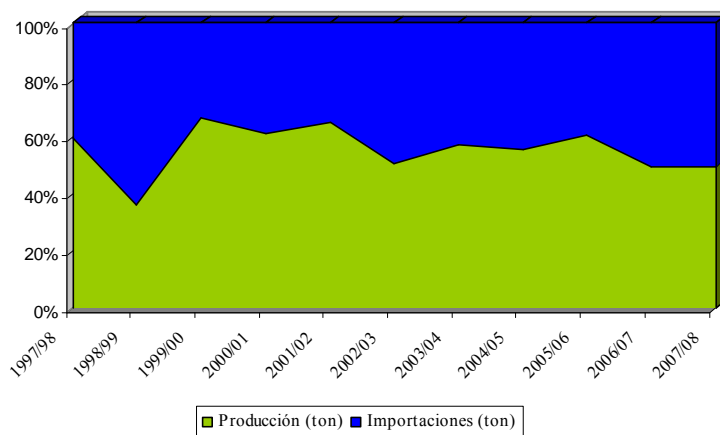
En los últimos 10 años las importaciones de trigo cobraron mayor relevancia como proporción del consumo interno aparente, en desmedro de la producción nacional que, como ya se planteó en la sección anterior, muestra una disminución cercana a 30% en el período. En la temporada 1997/1998, las importaciones representaron 19% del trigo que se consumió en el país. Este porcentaje incrementó a 40% en la temporada 2007/2008.

Gráfico 12: Evolución de la composición del consumo aparente de trigo, porcentajes



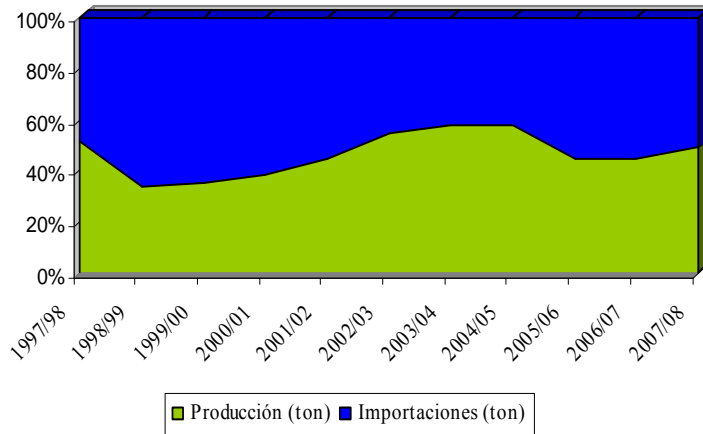
Para el caso del arroz, también se registra un incremento en el porcentaje que representan las importaciones en el consumo interno. Para 1997/98, el 40% del consumo interno fue abastecido con importaciones, en tanto que en 2007/08 este porcentaje incrementa a 50%.

Gráfico 13: Evolución de la Composición del consumo aparente de arroz, porcentajes



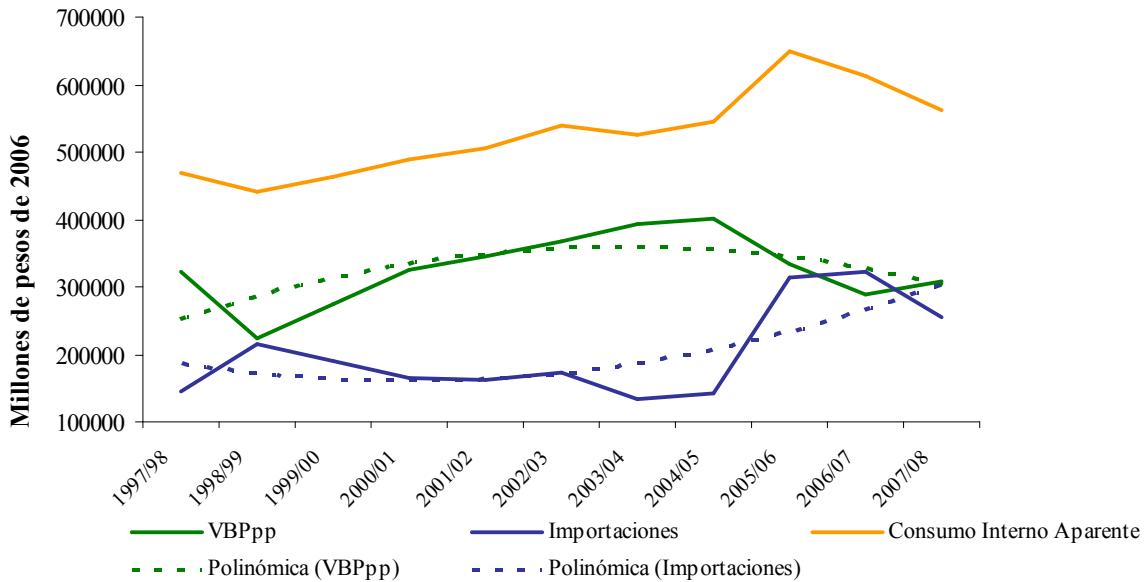
En el caso del maíz, las importaciones, que alcanzaron 48% del consumo interno en 1997/1998, representan más del 60% en las tres temporadas siguientes. Entre 2000 y 2005, la participación de las importaciones decrece para volver a incrementar a partir del año 2006. Al final del período analizado, la participación de las importaciones equivale a 51%. En este aspecto, se debe considerar que en el período también incrementó el grado de integración vertical de la principal industria que insume maíz, teniendo actualmente capacidad de guarda, acceso a servicios de transporte internacional y logística, producción en Argentina, lo cual incrementa su poder de negociación y permite rentabilizar las operaciones de importación.

Gráfico 14: Composición del consumo aparente de maíz, porcentajes



Finalmente, si se compara el valor bruto de producción de los tres cereales con el consumo interno aparente y las importaciones, valorados a precios mayoristas promedio del año 2006, se puede observar en forma global, la tendencia creciente de las importaciones en desmedro de la producción nacional.

Gráfico 15: Evolución del Consumo Interno Aparente, Valor Bruto de la Producción e Importaciones, 1997-2008

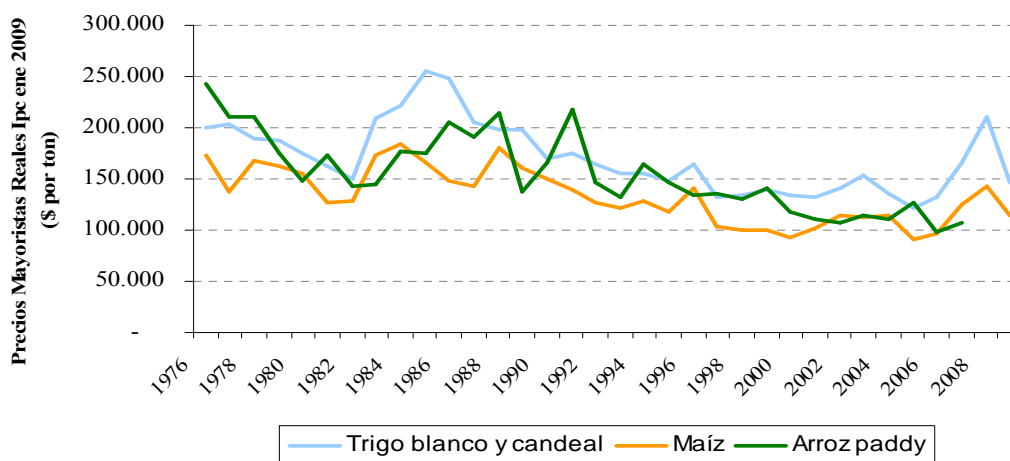


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

3.3 PRECIOS DEL MERCADO INTERNO

Los precios mayoristas del mercado interno, en términos reales, mostraron una tendencia decreciente durante los últimos 30 años y gran volatilidad. No obstante, las variaciones de los precios durante el período, estuvieron asociadas principalmente a factores del mercado real: niveles de producción y stocks de los cereales en mercados internacionales. Esta situación muestra un cambio a partir del año 2007, incorporándose al análisis otras variables que afectan el comportamiento de los precios.

Gráfico 16: Evolución del precio mayorista por tonelada, precios reales (IPC enero 2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada por ODEPA

En los años 2007 y 2008, frente a la caída del dólar y la crisis financiera, los commodities se convirtieron en depósitos de valor para muchos inversionistas que buscaban diversificar riesgos. Esto generó incrementos significativos y alta volatilidad en precios externos e internos de los cereales que alcanzaron niveles récord.

Además, existen otros factores que explican el incremento de los precios y están asociados a la evolución de los precios de los fertilizantes, combustibles y el uso alternativo de algunos cereales para la producción de biocombustibles.

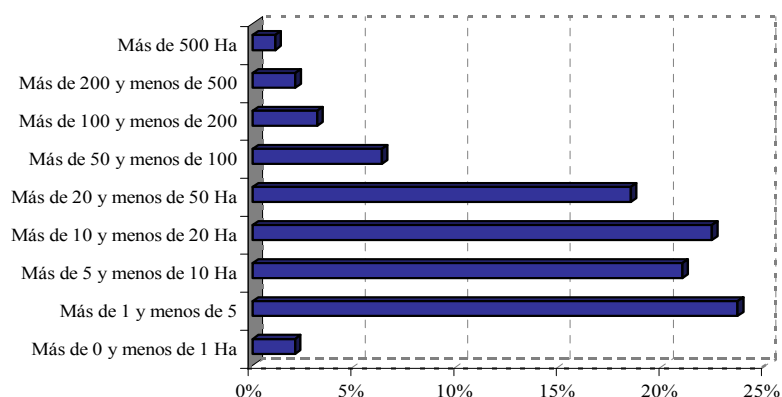
Durante el año 2009, se observa que los precios retomaron una tendencia decreciente, pero aún se encuentran en niveles superiores a los registrados en el período previo a la crisis. Se espera que, cuando concluya el período de ajuste, los precios se ubiquen en niveles más elevados que los históricos, habiéndose generado un cambio estructural en la tendencia de los precios.

3.4 NÚMERO, TAMAÑO Y UBICACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES

Para los tres cereales analizados, el nivel de atomización de la superficie agrícola dedicada a su cultivo es alto, la mayor parte de las explotaciones tiene un tamaño inferior a 50 hectáreas y se registra un porcentaje importante de explotaciones con tamaño inferior a 5 hectáreas.

El censo 2007 registró 45 mil explotaciones agrícolas que produjeron cerca de 1,1 millones de toneladas de trigo. Si se comparan ambos censos, la disminución de explotaciones dedicadas a este cultivo es significativa, el país pasó de tener 89 mil a 45 mil explotaciones en un período de 10 años. Esta disminución no fue acompañada de una mayor concentración de la superficie. De las explotaciones registradas en 2007, 87% posee una superficie inferior a 50 hectáreas, porcentaje levemente superior al registrado en el censo 1997.

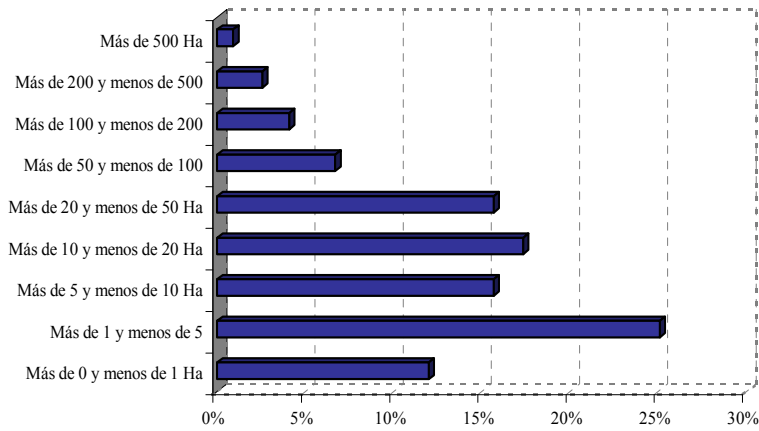
Gráfico 17: Distribución de las explotaciones de Trigo según tamaño



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Agropecuario 2007

En el caso del maíz, según el Censo 2007, se registran 18 mil explotaciones que produjeron cerca de 1,4 millones de toneladas. Con relación al censo 1997, las explotaciones disminuyeron en 30%. De estas explotaciones, 86% posee una superficie inferior a 50 hectáreas. Las explotaciones con menos de 5 hectáreas, que en el caso del trigo, representaron 26%, para el caso del maíz tienen mayor importancia, representando 37% de las explotaciones.

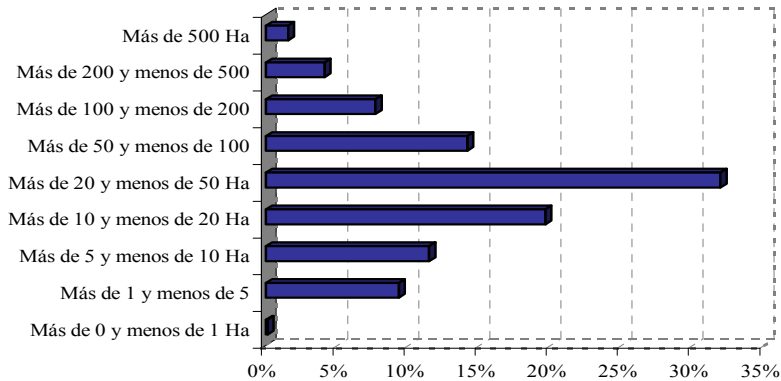
Gráfico 18: Distribución de las explotaciones de Maíz según tamaño



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Agropecuario 2007

En el caso del arroz, se registraron en 2007, 1.543 explotaciones que produjeron cerca de 100 mil toneladas. En este cultivo, en comparación con los dos anteriores, hay menor presencia de pequeños agricultores, en efecto, las explotaciones con menos de 5 hectáreas, representaron 9,5%. Además, 13% de las explotaciones tienen más de 100 hectáreas (porcentaje que alcanza 6% en el caso del trigo y 8% en el caso del maíz).

Gráfico 19: Distribución de las explotaciones de Arroz según tamaño



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Agropecuario 2007

El 90% de las explotaciones de trigo se encuentran entre la séptima y la novena región. En el caso de las explotaciones de maíz, un porcentaje similar se encuentra entre la sexta y octava región. Las explotaciones de arroz se encuentran en la séptima y octava región.

Cuadro 16: Número de explotaciones según región

Región	Trigo	Maíz	Arroz
1	3	7	0
2	25	279	0
3	3	68	0
4	182	378	0
5	118	371	0
6	938	6.350	7
7	6.211	7.013	1.147
8	15.815	2.784	380
9	18.620	250	0
10	1.096	0	0
11	20	0	0
13	126	1.183	0
14	2.146	0	0
15	0	2	0
Total	45.303	18.685	1.534

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo Agropecuario 2007

3.5 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA CADENA PRODUCTIVA

3.5.1 Trigo

Oferta	<p>Durante la temporada 2007/2008, la oferta de trigo alcanzó 2.030.762 toneladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 61% oferta nacional ▪ 39% oferta importada, proveniente de Estados Unidos, Canadá y Argentina. <p>La producción nacional es cosechada por 45.303 explotaciones agrícolas¹⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 90% de las explotaciones se encuentra entre la séptima y la novena región, ▪ 87% de las explotaciones tiene un tamaño inferior a 50 hectáreas.
Demanda Intermedia	<p>El 81% de la oferta de trigo nacional es demandado por la industria de molienda, 6% es demandado para alimentación animal, 3% para la producción de semillas y 9% corresponde a otros usos y deshechos.</p> <p>Industria de Molinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De acuerdo a información del INE, existirían en Chile alrededor de 85 molinos, con una capacidad de molienda concentrada fuertemente en la Región Metropolitana y centro sur. ▪ La ubicación de la capacidad de molienda implica altos costos de flete para los productores que se acentúan en períodos de cosecha, tornando poco competitivo al trigo nacional respecto al trigo importado en la zona en que se concentra la molienda. ▪ Adicionalmente, los trigos nacionales son percibidos por la industria de molienda como trigos débiles, lo que incentivaría la importación de trigos correctores. ▪ El costo alternativo de importación se utiliza como un indicador relevante para determinar precios para los productores. Desde enero de 2009, ODEPA empezó a publicar este indicador como una medida para disminuir las asimetrías de información.
Producción para el Consumo Final	<p>Del volumen total de trigo destinado a molienda, cerca de 92% corresponde a trigo para panificación y el 8% restante corresponde a trigo duro o candeal, utilizado para la elaboración de pastas.</p> <p>Industria del pan:</p> <p>La industria del pan es altamente atomizada, se estima que existen en Chile 4.500 panaderías. Los principales canales de comercialización son los negocios tradicionales (43%), las panaderías (33%), los supermercados (17%) y otros canales (7%).</p> <p>Industria de pastas:</p> <p>La industria de pastas, por su parte, es una de las más concentradas del rubro de alimentos en Chile, donde tres principales marcas controlan 84% de las ventas, poseen una amplia red de distribución y alto posicionamiento de las marcas.</p>

¹⁵ Censo Agropecuario 2007.

3.5.2 Arroz

<p>Oferta</p>	<p>Durante la temporada 2007/2008, la oferta de arroz alcanzó 243.722 toneladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 50,2% oferta importada, proveniente principalmente de Argentina, y ▪ 49,8% a oferta nacional. <p>La producción nacional es cosechada por 1.543 explotaciones agrícolas :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 75% de las explotaciones se encuentra en la séptima región y 25% en la octava región, ▪ 72% de las explotaciones tiene un tamaño inferior a 50 hectáreas.
<p>Demanda Intermedia y Producción para el Consumo Final</p>	<p>El 100% de la oferta es demandada por la industria de molienda.</p> <p>Industria de Molinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La molienda de arroz nacional, y su comercialización como arroz elaborado, es realizado por cerca de 10 empresas, de las cuales 2 empresas (Tucapel y Carozzi) son el referente para fijar precios durante el período de cosecha, pues concentran el 60% del poder de compra. ▪ La relación directa entre oferentes y demandantes compromete entre el 60 y 70% de la producción. El porcentaje restante se comercializa a través de pequeños poderes de compra intermediarios que prestan servicios de maquila y posteriormente entregan el producto a la industria. ▪ La infraestructura de molinos arroceros carece de uso alternativo, lo que la hace fuertemente dependientes de la producción doméstica para amortizar sus costos fijos. La mayor parte de la infraestructura está en manos de la industria. ▪ A pesar de la relación directa entre oferentes y demandantes, no existe equilibrio en el poder de negociación entre las partes, dadas las condiciones de oferta y demanda descritas anteriormente que generan asimetrías en la información. ▪ El costo alternativo de importación se utiliza como un indicador relevante, pese a que el arroz nacional y el producto importado tienen distintas características varietales. Las variedades que cosecha el mercado interno corresponde a las subespecies japónicas que tiene un 40% de sobrepeso en los mercados externos. ▪ La industria entrega información necesaria para establecer un referencial semanal del costo alternativo de importación, cálculo que es difundido por ODEPA, desde enero de 2009. Este indicador ha sido utilizado como referencia de un precio base, sobre el cual se aplican bonificaciones por rendimiento, volumen y antigüedad del proveedor, entre otros. ▪ Durante los últimos años se han realizado esfuerzos para generar un canal exportador, pero no se han logrado concretar negocios permanentes a escala relevante, dada una baja capacidad empresarial de los productores y la no disponibilidad de capacidad de acondicionamiento y almacenamiento. ▪ El 80% del arroz procesado se destina al consumo de hogares y familias y el 20% corresponde a la demanda de consumidores institucionales (servicios de salud y otras instituciones del sector público).

3.5.3 Maíz

<p>Oferta</p>	<p>Durante la temporada agrícola 2007/2008, la oferta alcanzó 2.803.309 toneladas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 49% oferta nacional ▪ 51% oferta importada, proveniente de Argentina, Estados Unidos y Uruguay. <p>La producción nacional es cosechada por 18.645 explotaciones agrícolas¹⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 86% se encuentra entre la sexta y la octava región, ▪ 86% tiene un tamaño inferior a 50 hectáreas, de las cuales, 14% corresponde a explotaciones de subsistencia, con menos de 1 hectárea.
<p>Demanda Intermedia</p>	<p>La mayor parte de la oferta de maíz es utilizada como insumo por la industria animal para la alimentación de aves, cerdos y bovinos (carnes y lácteos). Los productores venden directamente a la industria o utilizan intermediarios, como es el caso de los silos de acopio y secado y corredores.</p> <p>Silos y otros intermediarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El 45% de la oferta nacional es vendida a los silos que realizan el servicio de acopio y secado, cobrando una tarifa preestablecida. Las principales empresas son: COPEVAL, COAGRA, Silos del Maule, Agrosilos, Silos San Fernando. ▪ Muchos silos están integrados o coordinados verticalmente. Por ejemplo, parte de las plantas que se encuentran en las regiones VI y VII tienen contratos a 10 años con Agrosuper. ▪ El 33% de la oferta es vendida a privados cercanos a los predios, almacenes, productores pecuarios menores o corredores. Algunos corredores están relacionados con los silos. <p>Industria animal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 21% de la oferta es vendida directamente a la industria de aves y cerdos, sin utilizar intermediarios. ▪ Del maíz utilizado por la industria animal: 44% es destinado a la alimentación de aves y el 29% a cerdos, 27% a bovinos lácteos y carnes. ▪ Los principales participantes nacionales de la <i>industria avícola</i> son Super Pollo, Ariztía y Don Pollo. La industria avícola está altamente integrada, realizan las labores de reproducción, crianza y engorda, elaboración de las raciones y comercialización. Las empresas de mayor tamaño están relacionadas con empresas de transporte, importadores de granos, infraestructura portuaria, silos, entre otros. ▪ Los principales participantes nacionales de la <i>industria de cerdos</i>, son Super Cerdo, Friosa y Comercial AASA. La industria orientada a la exportación, tiene un alto grado de integración vertical. En tanto, en el segmento orientado al mercado nacional, existe una mayor variedad de relación entre los agentes. <p>En general, el precio pagado corresponde al precio de mercado observado (spot). Para estimar el precio de compra se utiliza el concepto de costo alternativo de importación.</p>
<p>Demanda Intermedia y Producción</p>	<p>Una menor proporción de la oferta del maíz es utilizada por la industria de molienda para la elaboración de productos y alimentos para humanos. La molienda húmeda representa el 4% del consumo del maíz, en tanto que la</p>

¹⁶ Censo Agropecuario 2007.

para el Consumo Final	<p>molienda seca equivale al 3%. De este maíz, 80% es importado y 20% es nacional.</p>
	<p>Industria de molienda</p> <ul style="list-style-type: none">▪ La molienda seca es realizada por unas 10 empresas, las que procesan maíz para la elaboración de harinas y corn flakes. Ninguna se especializa en la elaboración de productos a partir del maíz, sino que fabrican una amplia gama de productos alimenticios.▪ La molienda húmeda está concentrada en una empresa de capital estadounidense que se ubica en la V región, que elabora insumos para la industria papelera (almidones modificados), alimentos para humanos (jarabe y almidones modificados) y para animales (gluten).

4 ALGUNAS CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL ANÁLISIS DEL MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL

4.1 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN NACIONAL

El contexto nacional del mercado bajo estudio, refleja falencias que el mercado no es capaz de internalizar por sí solo en temas como: masificación de la producción o la estabilización de precios, los que son abordados directamente en otros países a través de políticas específicas. A continuación se presenta algunas de las falencias del mercado local que podrían ser mejoradas mediante instrumentos correctivos.

- Incentivos a mantener suelo agrícola. En Chile no existen tales incentivos, ya que como se observó en el informe de avance, la superficie sembrada entre los períodos 1979/80 y 2008/09, disminuyó dramáticamente para el trigo y el arroz un 42 y 49% respectivamente, el caso del maíz es diferente, ya que aumentó su superficie sembrada en un 10%.
- Políticas de fomento de la producción. La producción de cereales en Chile entre los períodos 1997/98 y 2007/08 ha disminuido (caso del trigo) o a aumentado en una proporción insuficiente para abastecer la demanda interna (caso del arroz y el maíz). Además se aprecia que la tasa de importaciones (importaciones sobre consumo interno aparente) ha aumentado para este período.
- Protección a las variaciones de precios. Se mantuvo un sistema de bandas de precios, las cuales fueron desmontadas a partir de los compromisos contraídos con la OMC por ser consideradas una práctica de protección que excede el arancel consolidado.
- Instrumentos que incentiven la generación de nuevos proyectos con fuerte desarrollo en el futuro y adaptabilidad a nuevos productos.

4.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADAS EN OTROS PAÍSES

A nivel internacional existen distintas políticas y/o mecanismos que abordan las falencias antes descritas a nivel nacional, las cuales son aceptadas por la OMC y encasilladas en las “*Cajas Verdes*” definidas por este organismo. Estas políticas serán mencionadas brevemente a continuación¹⁷.

- Incentivos a mantener suelo agrícola.
 - Estados Unidos: A través de la “Farm Bill” se generan pagos directos a los agricultores para que mantengan los suelos agrícolas. Esta medida se encuentra

¹⁷ Para mayor detalle ver Segundo Informe de Avance.

anexada a las hectáreas cultivadas y al rendimiento histórico, por lo que no genera distorsiones en el mercado, según los parámetros de la OMC.

- Unión Europea: A través de la PAC genera incentivos para la mantención del suelo agrícola en buen estado y con normas que fomentan las buenas prácticas ambientales.
- Políticas de masificación de la producción. En Canadá existe la “Ley de Préstamos Agrícolas”, la cual genera los incentivos necesarios para la inversión de largo plazo, ya sea en compras de suelo o de infraestructura. A este pueden postular personas naturales o cooperativas.
- Protección a las variaciones de precios.
 - Estados Unidos: Mediante la “Farm Bill” (2002) se crea el *Programa Contra Cíclico (PCC)*, el cual compensa a los agricultores ante caídas de precios, los que se encuentran indexados al rendimiento y la superficie del predio. Otro mecanismo creado a través de la Farm Bill del año 2008, es el ACRE que es sustituto al PCC, y garantiza un ingreso mínimo al productor y no un cierto nivel de precios, siendo menos distorsionador aún que el antiguo mecanismo.
 - Canadá: A través del *Agristability*, el cual actúa como un seguro, establece rentabilidades mínimas a los agricultores, cubriendo desde un 15% en la caída del margen de referencia establecido por la institución competente.
 - Argentina: Poseen un mecanismo de compensación para los productores locales, el cual asegura un precio interno librándola de variaciones internacionales en los precios.
- Incentivo a la generación de nuevos proyectos con fuerte desarrollo en el futuro y adaptabilidad a nuevos productos. Canadá posee el *Programa de Oportunidades para el Agro (POA)*, el cual apunta a acelerar la comercialización de nuevos productos agrícolas, procesos o servicios. Además existe el *Programa de Adaptación Agrícola Canadiense*, el que permite responder a problemas emergentes y aprovechar nuevas oportunidades en la agricultura.

4.3 FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA DE FOMENTO CEREALERO

En este capítulo del informe se detalla la metodología que permitió el desarrollo de la Propuesta de Política que se presenta en el último capítulo. Para el efecto, a continuación se presenta la metodología con que se levantó la consulta a actores relevantes y se plantea el diseño metodológico que permitió llevar la discusión originada en las entrevistas a los talleres con actores relevantes de las cadenas de los tres cereales: trigo, arroz y maíz.

4.4 REVISIÓN DE ANTECEDENTES DISPONIBLES SOBRE ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES DEL TRIGO, DEL ARROZ Y DEL MAÍZ

Esta sección, que constituye uno de los elementos base para la formulación de los instrumentos de consulta, fue desarrollada a partir de la revisión de antecedentes disponibles sobre actividades de las comisiones de trigo, arroz y maíz proporcionadas por ODEPA.

Para una mayor comprensión de estos antecedentes, se sostuvieron extensas reuniones de trabajo con los sectorialistas de cada cereal en la institución. Estas reuniones permitieron precisar las principales líneas de trabajo y preocupaciones de las cadenas en el último período. Además, se participó en instancias de reunión de actores en las cadenas de trigo, arroz y maíz convocadas por ODEPA.

A continuación, para cada cadena, se sintetizan los siguientes puntos: la institucionalidad relevante, los antecedentes más relevantes de la institucionalidad en el último período, los principales lineamientos de trabajo del sector y los puntos críticos identificados durante el desarrollo del estudio.

4.4.1 *Trigo → falta industria molinera y procesadora*

4.4.1.1 Institucionalidad relevante

- **Comisión Nacional del Trigo:** Convoca a agentes de los eslabones de la cadena trigo-harina-pan, Ministerio de Agricultura y otros organismos públicos relacionados. Se reconstituyó al inicio del año 2009, con una reunión en la que se tomaron 14 puntos como acuerdo de trabajo para el sector.
- **Comercializadora de Trigo (COTRISA):** Es una empresa perteneciente al Sistema de Empresas Públicas, cuya misión es intervenir en el mercado triguero en momentos en que el precio de las transacciones es inferior al precio que existiría en un mercado competitivo, y donde el costo de intervención sea menor que los beneficios, además de otorgar servicios de acondicionamiento y almacenamiento de granos.
- **Federación Nacional de Productores de Trigo (FEDETRIGO).** Agrupa a los productores de trigo más grandes.

- **Sociedad de Fomento Agrícola de la Araucanía (SOFO)**, es una asociación gremial que reúne a productores de todo tipo de cultivos, entre ellos el trigo.

No existe una asociación gremial que agrupe o represente a todos los productores de trigo, pues, como se ha planteado a lo largo de este capítulo, están muy atomizados.

4.4.1.2 Antecedentes del último período

- A partir de la caída estrepitosa del precio de los commodities agrícolas en el año 2005 que genera una baja importante de la superficie y producción, se realizó un proyecto para enfocarse en la calidad del trigo (mayor valor proteico). Este punto marca el cambio hacia una mirada más estratégica del sector, liderada por algunos actores públicos y privados.
- En 2005, se genera una Agenda Estratégica para el sector que se confirmó en el año 2006, durante una reunión de trabajo de tres días que convocó a toda la cadena triguera, constituyendo la primera reunión de la Comisión Nacional del Trigo. Este encuentro se denominó “Integración de la cadena agroalimentaria de trigo: estrategia de largo plazo” y dio como resultado la definición de objetivos estratégicos y acciones de corto, mediano y largo plazo, que serían coordinadas por ODEPA.
- En los acuerdos de este encuentro se basan los lineamientos de trabajo que tiene ODEPA actualmente para el sector. Al respecto, se han implementado algunas acciones con muy poco apoyo político y de los productores, debido a la no resolución del tema de las bandas de precios.
- Desde 2005 a la fecha, los productores de trigo han presionado al gobierno por hacer efectivas las bandas de precios o generar algún tipo de compensación sustentada en el eventual daño económico que experimentaron con la incorporación de Chile al MERCOSUR.
- El protocolo 44, complementario al ACE 35, entrega a los países integrantes de MERCOSUR el mismo beneficio que la nación más favorecida, con lo cual se otorga a Argentina acceso a la misma desgravación arancelaria que se estableció con la suscripción de posteriores tratados de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Para los productores, este protocolo fue lapidario.
- En 2007, la OMC falló definitivamente en contra de la Banda de Precios para el Trigo y harina de trigo, solicitando a Chile poner en conformidad el mecanismo con la normativa internacional. En el proyecto de generar una alternativa a la banda de precio trabajaron SAG, Ministerio de Agricultura, DIRECON y el Ministerio de Hacienda. Se desarrolló un proyecto de ley que es un símil a la banda de precio, pero tiene dos artículos: a) una banda de precio entre 30 y 47 dólares por tonelada, b) se indica que se respeta el trato de nación más favorecida.

- Esta fue considerada como una mala propuesta por los productores que se han negado a adoptarla y han logrado que el Senado rechace el proyecto de Ley. Solicitan que se elimine el trato de nación más favorecida.
- En 2008 se realizaron tres talleres que convocaron a 5 regiones trigueras y a distintos eslabones de la cadena (productores, molinos, panaderías), aquí se generó un nuevo documento que plantea los principales problemas a abordar (brechas en innovación, calidad, etc.).
- En 2009, luego de una protesta de los productores que se tomaron las carreteras, se tomaron 12 acuerdos en la segunda reunión de la Comisión Nacional del Trigo, el 14 de enero, generando, sobre la base del trabajo previo en los talleres, un plan estratégico para el período 2009-2014.
- La última reunión de la Comisión Nacional del Trigo se realizó el 27 de noviembre de 2009, para el efecto, se realizaron una serie de reuniones previas organizadas por ODEPA con algunos eslabones de la cadena trigo-harina-pan. Con las prioridades establecidas en estas reuniones y sobre la base del plan estratégico, se plantean a continuación las líneas de trabajo prioritarias del sector.

4.4.1.3 Lineamientos de trabajo del sector

La primera Comisión Nacional del Trigo (2006) estableció acuerdos de corto y largo plazo que se muestran en el cuadro siguiente:

Primera Comisión Nacional del Trigo (2006)	
<i>Acuerdos corto plazo:</i>	
1.	Definir reglas de mercado claras que consideren la importancia y sensibilidad del cultivo.
2.	Establecer seguimiento de políticas que permita actuar sobre las distorsiones, que opere oportuna y eficazmente.
<i>Acuerdos mediano plazo:</i>	
1.	Construir una cadena rentable y competitiva
2.	Contribuir a que la cadena se desarrolle y fortalezca en el tiempo
3.	Satisfacer en cada uno de los eslabones las necesidades internas y externas de calidad de trigo y sus derivados.

La segunda Comisión Nacional del Trigo (2009) estableció 12 medidas, algunas adoptadas y otras en curso:

Medidas acordadas en la Segunda Comisión Nacional del Trigo (2009)

1. **Sistema de información del costo alternativo de importación:** Desde enero ODEPA calcula y publica semanalmente este indicador, además de otra información relevante de importaciones y un boletín con información para la cadena.
2. **Antidumping a las importaciones de harina.** Se aplica sobre tasa de 30% a las importaciones de harina de trigo provenientes de Argentina.
3. **Investigación de la Fiscalía Nacional Económica.** La FNE resolvió la admisibilidad de la petición de la investigación acerca de distorsiones de los precios de la cadena trigo-harina-pan solicitada por MINAGRI.
4. **Almacenamiento de trigo.** INDAP operó a través de COTRISA en la guarda del trigo para pequeños productores, financiando 100% del costo de almacenaje. En el caso de los medianos productores, se considera un aporte del 50% de los costos.
5. **Financiamiento.** Para los productores endeudados con INAP se realizó un proceso de renegociación de deuda, caso a caso. Para los que mantienen deudas con el sector bancario, se coordinaron acciones desde MINAGRI y se acondicionarán los instrumentos de garantías con CORFO.
6. **Captura de información del mercado internacional del trigo.** Para concretar esto, se programó una misión público privada en marzo de 2009 a Argentina.
7. **Ampliación de la glosa aduanera del trigo.** Actualmente ODEPA, Servicio Nacional de Aduanas y COTRISA trabajan en esto, con el objetivo de relacionar la calidad – precio del trigo importado.
8. **Actualización de la norma de comercialización de la harina.** El INN está liderando la modificación de la Norma para perfeccionar la estratificación en el mercado interno y facilitar la relación calidad – precio.
9. **Fomento a la competitividad de la Agricultura Familiar Campesina.** En el año 2009 se incrementaron los recursos de los que INDAP dispone para la AFC productora de trigo.
10. **Revisión de la función de COTRISA.** Se contrató una consultoría internacional que revisó las funciones que desarrolla Cotrisa en el proceso de comercialización, este documento está siendo analizado para dar cumplimiento con este compromiso.
11. **Fomento a la innovación.** Se implementó, a través del FIA, un programa de innovación orientado al desarrollo de la cadena.
12. **Plan de desarrollo estratégico de la cadena.** Se presentó la propuesta de Plan estratégico en la sesión de la Comisión Nacional del Trigo el día 14 de enero de 2009. Se recogieron observaciones, pero aún no se ha realizado un lanzamiento público del plan.

Finalmente, el plan estratégico 2009-2014, tiene las siguientes líneas de acción:

Plan estratégico 2009-2014: líneas de acción

1. Fortalecimiento de la asociatividad, integración y coordinación en la cadena
2. Monitoreo del mercado internacional
3. Desarrollo de sistemas de producción competitivos
4. Mejorar los procesos de comercialización del trigo nacional
5. Generar sistemas de información productiva, de gestión y comercial
6. Línea de investigación, desarrollo e innovación de la cadena: definir y estandarizar los requerimientos de la cadena.

4.4.1.4 Diagnóstico de puntos críticos

A partir de la revisión de información de diversas fuentes, es posible precisar los siguientes puntos críticos para la cadena del trigo:

- Amplio rango de escalas de producción en trigo, harina y pan.
- Insuficiente nivel de asociatividad.
- Baja e incierta rentabilidad en los diferentes eslabones de la cadena.
- Oferta atomizada y demanda concentrada de trigo.
- Calidad heterogénea en trigo, harina y pan.
- Alta dependencia de escenarios externos
- Escasa articulación de los tres eslabones.
- Falta coordinación sector público y privado
- Falta una política estratégica para la cadena en su conjunto.

4.4.2 Arroz

4.4.2.1 Institucionalidad relevante

- **Comisión Nacional del Arroz:** Es la comisión más antigua del Ministerio de Agricultura, funciona desde los años 80. Está conformada por productores y la industria.
- **Mesa Campesina del Arroz**

4.4.2.2 Antecedentes del último período y lineamientos de trabajo del sector

- Una de las principales preocupaciones de los productores es lograr la distinción de la variedad de arroz chileno por parte de los consumidores, además de lograr que la industria reconozca la diferencia de precio por producir una variedad de calidad superior a la importada.
- Hasta la fecha los productores nacionales sólo han logrado que aparezca en el etiquetado del arroz que llega al consumidor final la distinción “largo ancho” para que el consumidor pueda diferenciar, pero no se traduce en mejoras en los precios.
- En 2007, se realizó un estudio (ODEPA – ADIMARK) en el que se muestra que el consumo de arroz ha disminuido históricamente. En este ámbito, la industria está dispuesta a financiar una campaña para fomentar el consumo de arroz, pero aún no resuelven el tema de precio con los productores.
- Se logró un acuerdo de confidencialidad con la industria en el año 2009 para obtener los datos que permitan estimar el costo alternativo de importación, creándose el Comité Técnico para este efecto. Con el acuerdo, los agricultores grandes entregan semanalmente precios del arroz importado y ODEPA calcula el costo alternativo de importación. Este precio equivale a un arroz largo – fino, más algunos beneficios para los productores nacionales.
- Dado que no se ha logrado un acuerdo con la industria para mejorar los precios por sobre el costo alternativo de importación, dadas las diferencias varietales, algunos productores de arroz están evaluando sustituir la variedad japónica por la variedad índica e incrementar su rentabilidad.
- Por otro lado, Fundación Chile e INDAP han trabajado con los productores con la metodología Rice Check que identifica los puntos críticos de la producción y en los puntos identificados se realiza transferencia tecnológica. Esto ha dado un impulso importante a los arroceros. Con este apoyo (rice check y micro nivelación de suelos SIRSD) ha aumentado significativamente la rentabilidad.

4.4.2.3 Diagnóstico de puntos críticos

A partir de la revisión de información secundaria de diversas fuentes, es posible precisar los siguientes puntos críticos para la cadena del arroz:

- Producción interna de un acotado número de variedades, todas pertenecientes a subespecies japónicas.
- Fuerte dependencia del sector procesador que se encuentra altamente concentrado.
- Limitado acceso a la infraestructura de acondicionamiento y almacenaje por parte de los productores.

- No se logra consenso en la comparación económica entre el arroz nacional y el importado de distintas características varietales, físicas y comerciales.
- Desconocimiento o escasa socialización del concepto calidad.
- Insuficiente cantidad de semilla certificada y falta de alternativas de abastecimiento
- Escaso uso de la información para la toma de decisiones productivas y comerciales.
- Alta dependencia de escenarios externos.
- Falta coordinación sector público y privado.
- Falta una política estratégica para la cadena en su conjunto.

4.4.3 *Maíz*

4.4.3.1 **Institucionalidad relevante**

- **Comisión Nacional del Maíz:** Existe oficialmente desde el año 2008, antes existía la Mesa del maíz. En esta comisión participan algunos representantes de los pequeños productores, un productor grande, algunas organizaciones de medianos agricultores que no son representativas y la industria compradora a través de la Asociación de productores de Cerdos (APROSER) y la Asociación productora avícola (APA). Actualmente en la Comisión Nacional del Maíz no hay representación de todos los productores.

4.4.3.2 **Antecedentes del último período**

- Frente a la fuerte caída de precios internacionales del año 2005, se formó una mesa tripartita, en donde participó MINAGRI.
- A partir de esta mesa, se resuelve encargar estudios para probar que el maíz estaba subsidiado en el mundo y que había razones para compensar a los agricultores (estudio de competitividad, estudio productivo y estudio de calidad). Con los resultados de estos estudios se trabajó con una mesa campesina liderada por pequeños agricultores que ejercieron una fuerte presión para recibir subvenciones.
- Se otorga un bono maicero a la innovación y se revisan prácticas bonificadas por el SIRSD que guardan relación con el sector.
- Se forma una nueva asociación gremial con 300 pequeños y medianos agricultores que empieza a trabajar directamente con ODEPA.

- En el año 2007, se realiza un taller en Las Cabras, el cual es la base de los acuerdos sectoriales logrados en el último período. En esta instancia se acordó una estrategia sectorial que se ha ido actualizando y se genera el Plan Maicero Campesino.
- No obstante lo anterior, los actores de la cadena trabajan en temas de corto plazo, que presionan por sobre los temas que se han definido en forma estratégica. No hay concurrencia de los grupos a las subcomisiones técnicas para desarrollar temas estratégicos, a no ser que tengan un contexto político.
- En el año 2009 se trabajó en generar un Reglamento, del cual se obtuvo un Acuerdo de Comercialización. Se está a la espera de que salga la Ley que establece que es la norma INN la que regirá el sistema, por lo tanto, el reglamento establece la norma en forma voluntaria.
- Hay otra línea de discusión entre los productores y está relacionada con el tema de los transgénicos. En Chile la producción transgénica no está permitida, sólo es posible en semilleros. Mientras algunos productores presionan por producir maíz transgénico, otros lo consideran una ventaja que aún no ha sido explotada. Recientemente se está iniciando un trabajo con los agregados agrícolas para encontrar nichos de mercado hacia donde exportar maíz no transgénico.

4.4.3.3 Lineamientos de trabajo del sector

Las líneas estratégicas de trabajo del sector, fueron definidas en el año 2007. Aún cuando han existido temas coyunturales que han desviado en ocasiones el trabajo de la estrategia, esta es la hoja de ruta de trabajo de ODEPA en cuanto a la política para este sector. Las principales líneas de gestión y sus objetivos, se plantean a continuación:

1. **Políticas e instrumentos de fomento.** El objetivo de esta línea es participar en la elaboración de políticas y programas que favorezcan una competencia más igualitaria de los productores de la Agricultura Familiar Campesina.
2. **Información.** El objetivo de esta línea de trabajo es diseñar e implementar un sistema de información tecnológica y comercial que permita un funcionamiento transparente del mercado del maíz.
3. **Tecnológica.** Tiene como objetivo facilitar el acceso de los productores a instrumentos de apoyo a la inversión y a asesoría técnica oportuna y de calidad.
4. **Asociativa.** Esta línea de trabajo busca implementar instrumentos de apoyo al desarrollo de las organizaciones locales para la integración regional y nacional de los productores.

En el cuadro a continuación, se registran las metas nacionales planteadas para cada línea:

Línea de Gestión	Metas Nacionales
Políticas e instrumentos de fomento	Elaborar documento con propuesta de instrumentos e incentivos
	Documento con estrategia de inversión según realidades territoriales. Propuesta con instrumentos y acciones que permitan construir una estrategia para el sector maicero nacional, que incluya a los medianos productores
	Incentivos inteligentes aplicables al manejo de rastrojos, riego y fertilización.
	Instrumentos CORFO disponible para la AFC
	Propuesta de Ley de INDAP adaptada a la nueva realidad de la AFC
	Laboratorio de referencia para el control de calidad
	Inspectores de fiscalización acreditados y reconocidos.
	Línea de investigación aplicada, orientada a la AFC
	Elaborar un instrumento que sirva como base para el diseño de política eficiente y equitativa para el mercado de los granos en Chile.
Información	Estudio de caracterización de calidad, inocuidad y sanidad del maíz nacional, disponible para los productores.
	Sistema de selección y distribución de información implementado.
Tecnología	Seis experiencias tecnológicas pilotos, instaladas en predios de productores de la AFC
	Incrementar en un 50% los SAT dirigidos al rubro
	Disponer de un mecanismo de acreditación de competencias de los equipos asesores
	Centrales de acopio controladas por productores.
Asociatividad	Recursos disponibles para el soporte financiero del trabajo de seguimiento y evaluación.
	Mesa del maíz estructurada con roles y funciones documentados
	Plan de capacitación a líderes locales
	Agenda estratégica de la organización documentada y distribuida.
	Plan de autofinanciamiento

4.4.3.4 Diagnóstico de puntos críticos

A partir de la revisión de información secundaria de diversas fuentes, es posible precisar los siguientes puntos críticos para la cadena del maíz:

- Fuerte dependencia de la industria de aves y cerdos que se encuentra altamente concentrada e integrada verticalmente.
- La industria tiene relación o propiedad sobre empresas portuarias, de transporte y de acopio, y además establecen contratos con empresas navieras.
- Alto volumen les permite lograr tarifas competitivas (flete marítimo, seguros, flete terrestre, financiamiento, etc) en desmedro de la producción nacional.

- No existe consenso en la comparación económica entre el maíz nacional y el importado¹⁸ que tiene diferentes características varietales, físicas y comerciales.
- Alta dependencia de escenarios externos.
- Escasa articulación de los eslabones.
- Escasa asociatividad de los productores.
- Falta coordinación sector público y privado.
- Falta una política estratégica para la cadena en su conjunto.

4.5 CONSULTA A LOS ACTORES RELEVANTES DEL SECTOR

4.5.1 Selección de los actores a ser incluidos en la consulta

La identificación de actores que serían incorporados en la consulta se realizó en conjunto con la contraparte técnica del estudio, con el objeto de hacer una selección acuciosa que permita representar los distintos intereses existentes en los actores vinculados al sector.

Del trabajo en conjunto con la contraparte técnica, se identificaron a los siguientes actores relevantes en cada cadena:

Cadena	ENTIDAD
Trigo	FEDETRIGO
	Consorcio Agrícola Del Sur
	Molinos
	Asociación Molineros del Centro
	Productores
Arroz	FEDEARROZ
	Medianos y Grandes, Productores De San Carlos)
	Industria Procesadora

¹⁸ Maíz nacional es No GMO, tiene un mayor nivel de almidón, menor nivel de impurezas y grano partido lo que le da una mayor calidad sanitaria.

Cadena	ENTIDAD
Maíz	Vocera del Valle Central
	Asociación de pequeños y medianos agricultores de San Vicente de Tagua Tagua
	Empresas compradoras de Maíz
Todas	ODEPA

4.5.2 Instrumento de consulta utilizado

Con la contraparte técnica se acordó desarrollar un instrumento de consulta semi – estructurada que permitiera recopilar la visión de diversos actores sobre los ámbitos de política que deben resolverse y que pueda ser aplicado a entrevistas personales o, cuando se trate de organizaciones más complejas, a entrevistas colectivas.

El instrumento semiestructurado debería permitir además la sistematización de información de acuerdo al criterio definido como ordenador de la elaboración de una propuesta de política, que permitiera ordenar las distintas visiones a nivel de cada ámbito de la política, de tal manera de identificar coincidencias y divergencias entre los actores.

Para el desarrollo del instrumento se consideraron los antecedentes recopilados para el desarrollo del diagnóstico del mercado nacional, la revisión de experiencia internacional y los antecedentes sobre las principales preocupaciones y lineamientos de trabajo de cada cadena. Con estos antecedentes, se realizaron reuniones con la contraparte Técnica y otros profesionales de ODEPA, con el objeto de generar una interpretación de la información recopilada y sistematizada, que sea potente para los fines de elaborar propuestas de políticas en los diversos ámbitos y alcances.

A partir de estas reuniones, la empresa consultora desarrolló una propuesta de los ámbitos y lineamientos de política, considerando las siguientes premisas:

- Coherentes con la política económica nacional
- Garantes de un nivel de rentabilidad satisfactorio para los productores, especialmente los más pequeños.
- Generadoras de incentivos hacia la eficiencia productiva, la eficiencia económica y el menor precio posible.
- Reconocidas socialmente.
- Factibles de ser medidas en su ejecución y en su impacto

Los ámbitos y lineamientos fueron planteados y discutidos con ODEPA. De las discusiones y reuniones de trabajo se generó un instrumento definitivo, cuya pauta se muestra en la sección siguiente.

4.5.2.1 La Pauta de Consulta

Los temas que se desarrollaron para la consulta fueron los que se detallan a continuación:

4.5.2.1.1 Objetivos de la Política

Una política de fomento requiere una dimensión temporal, que se proponga propósitos y objetivos factibles de ser medidos y evaluados. En el caso de los cereales, el objetivo de la política puede ser el siguiente:

- Satisfacer un *porcentaje adecuado* (*) de la demanda nacional de cereales y sus derivados, con un volumen de producción nacional, generado en forma económica y técnicamente eficiente, con alto estándar de calidad y sustentable.

Otra alternativa es:

- Incrementar el volumen de exportaciones realizadas a mercados que valoran los atributos diferenciadores de los cereales chilenos.

Al plantear el objetivo de este modo, la política de fomento instala su fundamento en la *validación de su aporte de valor en el mercado* (demanda interna y/o externa), en lugar de en una *necesidad de subsidiar a los agricultores*.

4.5.2.1.2 Mercado internacional

La situación de distorsión de los mercados de commodities agrícolas no es nueva. Está demostrado que las ayudas de países desarrollados afectan las condiciones de operación del mercado mundial de cereales.

La política de inserción en la economía mundial que caracteriza a Chile, se ha concretado en un conjunto de compromisos adquiridos por nuestro país tanto en foros multilaterales (OMC) como bilaterales (acuerdos de libre comercio). Esto limita el margen de operación del gobierno frente a situaciones que afectan al mercado cerealero, como la alta volatilidad de precios, por ejemplo.

Si los objetivos de la política de fomento agrícola así lo ameritan, se requiere de un instrumento con la capacidad de compensar el efecto de las distorsiones del mercado mundial sobre los agricultores chilenos.

4.5.2.1.3 Estándar del Cereal Chileno y sus derivados

Un concepto clave de una política de fomento cerealero, es la estandarización de la calidad en el mercado cerealero nacional. Este instrumento hará posible validar y reconocer en el precio el estándar específico que cumplen los cereales chilenos.

La información disponible sugiere que la producción de trigo, arroz y maíz en Chile, tiene ventajas en un conjunto de atributos y condiciones de producción asociados a factores agroclimáticos y de inocuidad de su territorio. Estas ventajas podrían ser la base para el desarrollo de productos con mayor valor agregado. Por ejemplo: pan o pastas producidas con trigo libre de micotoxinas.

Este tipo de atributos diferenciaría a los cereales producidos en Chile, para lo cual debieran ser incluidos en una norma técnica que identifique *los estándares del cereal chileno y sus derivados*.

Esta condición objetiva, hace factible una política de fomento cerealero, cuyo propósito es la *valorización de la producción nacional sobre la base de la estandarización por atributos específicos*.

4.5.2.1.4 Producción interna

Es conocida la disminución sostenida que ha tenido en la última década la superficie cultivada con cereales en Chile.

La creación de estándares de calidad de los cereales chilenos y sus derivados entrega una base para desarrollar las capacidades productivas en un sentido específico: que la producción nacional de cereales alcance un nivel de producción, de acuerdo a los estándares definidos, que se proponga como objetivo de la política.

Una política de fomento cerealero debiera actuar simultáneamente en dos ámbitos:

- *Mejoramiento de la producción*

En el ámbito de la producción, impulsar la asistencia técnica y la capacitación para mejorar significativamente la productividad, la trazabilidad y la estandarización de los productos y consolidar la zonificación para obtener los mejores potenciales productivos de los diferentes cereales en Chile.

Para impulsar la producción cerealera, es necesario integrar los recursos de fomento del MINAGRI, los de CORFO y crear nuevos instrumentos asociados a los diferentes estratos productivos, de tal forma que los productores de cereales, encuentren un apoyo adecuado y eficaz para cumplir con los estándares de calidad demandados.

Al mismo tiempo, los recursos públicos aplicados al fomento e innovación productiva cerealera, adquieren sentido en el ámbito de promover una producción con énfasis en la estandarización por calidad, la equidad y la preservación de los recursos naturales.

Estos recursos serán asignados con apoyo del Registro de Beneficiarios de Instrumentos de Fomento (RBIF), de manera de tener un seguimiento y evaluación del financiamiento público destinado a cada productor.

- *Instrumentos de apoyo a la gestión innovativa de productores de cereales*

Un instrumento básico para viabilizar la política y hacer económicamente factible la participación de agricultores en nuevas formas de producir, es que su gestión sea rentable de acuerdo con criterios de mercado, esto es, que cubra sus costos y obtenga una rentabilidad de mercado al vender su producción.

Como un mecanismo de administración para los riesgos propios de la producción agrícola, es necesario el mejoramiento de tres instrumentos: seguro de rendimiento para cereales, financiamiento para los productores con garantía en la futura producción cerealera, y el seguimiento y fiscalización de prácticas desleales en los mercados de cereales.

Adicionalmente, se podría contar con un instrumento que permitiera que un productor eficiente, obtenga un precio adecuado a su esfuerzo, con un margen de seguridad razonable. Es decir, reciba un *precio de eficiencia*.

Para esto, podría crearse un fondo que se utilice cuando el precio recibido por el productor sea inferior al *precio de eficiencia* y que reciba el excedente cuando el precio de mercado sea inferior al *precio de eficiencia*. Este mecanismo puede ser utilizado por los productores en forma voluntaria.

4.5.2.1.5 Demanda nacional de cereales producidos en Chile

La promoción de una producción estandarizada y el que los productores mejoren su productividad y trazabilidad, no es condición suficiente para el éxito. Además, se requiere que esa producción estandarizada sea efectivamente validada en el mercado, esto es, que el mercado esté dispuesto a premiar en el precio final a los productos que cumplen con los atributos demandados por la industria nacional.

Identificados los atributos que diferencian positivamente la producción nacional de cereales, es posible realizar una campaña de Promoción y Difusión para el consumo de estos productos en el mercado interno. En el caso del arroz un factor diferenciador puede ser la variedad que se cultiva en Chile.

4.5.2.1.6 Comercialización

Es uno de los problemas complejos de resolver. La estructura de mercado es marcadamente concentrada y los poderes compradores internos establecen políticas de precios y de calificación del producto, en general, en forma unilateral y sin la aplicación de las normas voluntarias que existen para la evaluación de calidad de los granos.

En este sentido es necesario que una política de fomento cerealero incluya dos acciones que perfeccionen la operación del mercado.

- *Normalización de la producción y la comercialización*

Esta acción es esencial para modernizar el funcionamiento del mercado cerealero en Chile: saber qué se produce, qué se importa y qué se transa, para vincular el precio del cereal a los atributos y un determinado estándar. Esto exige ocuparse de al menos tres aspectos: dictar una norma técnica para cada grano, generar indicadores de referencia para las transacciones de cereales, y establecer el sistema de control y certificación (laboratorios, cámaras arbitrales, etc.).

De esta manera, se facilita que lo que se vende sea pagado en base a sus atributos objetivos y demostrables más que por la capacidad de negociación entre las partes.

- *Regulación del mercado de cereales en Chile*

La función de corregir las fallas de mercado corresponde a un ámbito distinto al de los organismos del MINAGRI. No obstante, es necesario un ente que tenga capacidades técnicas para realizar el seguimiento de la operación de los mercados de cereales, con el objeto de detectar anomalías e informar a los organismos competentes.

Por otra parte, como se ha señalado, es factible mejorar el funcionamiento del mercado con la estandarización de la calidad de los cereales chilenos. Esto puede posibilitar el desarrollo de un esquema de agricultura de contrato, en que consumidores puedan contratar con los productores tanto el volumen como los requerimientos técnicos del cereal.

Como una forma de adelantar la asociación de calidad y precio, se podría abrir poderes compradores de tal forma que almacenadores (como molinos, silos particulares, COTRISA u otro) reciban la producción según la estandarización establecida a un precio de eficiencia establecido, garantizando el análisis de calidad y la segmentación de este producto.

4.5.2.1.7 Compromiso de los actores

Un Programa o política de fomento no puede diseñarse ni ejecutarse sin participación activa de todos los actores involucrados. Dado que la política implica recursos públicos asignados a ciertas acciones que benefician a un sector determinado, es necesario el compromiso de beneficiados y ejecutores, de cumplir con lo necesario para que el programa resulte en los resultados previstos, y comunicarlo en forma transparente a la ciudadanía.

Si un programa no resulta, debe determinarse con claridad si algún actor no cumplió su tarea o si hubo factores externos que afectaron. Aspectos esenciales del Acuerdo son: definir el grupo objetivo de la Política (qué zonas y qué escalas de producción se fomentan); y determinar la forma como participan los distintos estratos de productores (en particular la pequeña agricultura).

Los actores son de dos tipos:

Públicos: Ministerios de Hacienda y Agricultura, principalmente

Privados: Productores, Industria Procesadora, Consumidores

¿Cual debiera ser el rol de cada actor en una política de fomento cerealero?

4.5.2.1.8 Estilo de ejecución de la Política pública

Un factor crítico de éxito para que una política con el tipo de componentes señalados, sea efectiva, es que se genere una institucionalidad adecuada para gestionar eficientemente la política cerealera.

La concepción de una Política no debe duplicar esfuerzos, sino organizarlos en función de objetivos específicos, en este caso, elevar la productividad y competitividad de la agricultura cereales. Se requiere, por tanto, una acción integrada de las agencias públicas en función del objetivo de la política, sin que ello signifique dilución de la responsabilidad.

Por esto, es esencial proponer una agencia responsable, como un INSTITUTO CEREALERO, pues permite asignar con claridad la responsabilidad en la gestión y los resultados del Programa. Con este fin, se requeriría otorgar a esta agencia el empoderamiento suficiente para asegurar la provisión oportuna de recursos y las capacidades de gestión ante otros organismos del sector agrícola.

Es probable que la forma jurídica más apropiada para esta agencia, sea un esquema público-privado en que participen instituciones públicas directamente vinculadas a la producción y

procesamiento de cereales, junto a organismos calificados de representación de productores y de consumidores.

4.5.2.1.9 Otras materias que deben considerarse y que no han sido tratadas

Finalmente, se generó un espacio abierto para que el entrevistado pudiera incluir otras materias a considerar en la política que no fueron tratadas durante el desarrollo del instrumento.

4.6 DISCUSIÓN DE LA PROPUESTA DE POLÍTICAS: TALLERES

La propuesta elaborada por EMG y revisada por la Contraparte Técnica, se sometió a discusión en talleres con participación de un grupo representativo de los actores sectoriales. En esta sección se presenta la metodología empleada para esta consulta y una síntesis de los principales resultados.

4.6.1 *Diseño metodológico*

Dadas las diferencias en la conformación de la cadena de valor de cada cereal y las distintas problemáticas presentes planteadas en las líneas de trabajo de las comisiones, se reemplazó la propuesta inicial de desarrollar un gran taller nacional por el desarrollo de tres talleres con la participación de un grupo representativo de actores sectoriales.

Cada taller convocó a los actores de una de las cadenas en ciudades apropiadas a la localización de cada cultivo. El detalle de fecha y lugar de desarrollo de cada taller, se muestra a continuación:

Taller	Fecha	Lugar
Actores representativos del sector triguero	09-12-2009	Valdivia
Actores representativos del sector maíz	16-12-2009	Rancagua
Actores representativos del sector arroz	21-12-2009	Parral

En el ANEXO 1, se presenta el listado de asistentes para cada taller.

En el taller, el jefe de proyecto del estudio, planteó los 8 temas presentados en la pauta de consulta en la sección anterior e incentivó la discusión del grupo en torno a estos.

Cada taller generó información de alto valor en términos de fijar la posición de los participantes respecto a los objetivos y efectos esperados para las políticas en este sector de actividad. De esta forma, la propuesta de políticas que se definirá considerará la opinión de los actores involucrados.

4.6.2 Informe de Síntesis de Talleres realizados con cada Sector

4.6.2.1 Taller con actores del Sector Triguero

En este taller se contó con la presencia de actores de todos los eslabones de la cadena, logrando una amplia convocatoria. El número de participantes, no permitió seguir en forma estructurada los 8 temas planteados en la pauta, siendo necesario presentar el siguiente esquema de presentación:

Objetivo de la Política:

El ajuste de los mercados hacia un equilibrio competitivo resulta y necesita de una institucionalidad (hábitos, convenciones, normas, contratos, leyes) que de alguna forma sustente y fortalezca los mercados, los que difícilmente funcionarán eficientemente si es que no existen elementos normativos que regulen la actividad comercial.

Para inducir la discusión acerca de los componentes de la política, la presentación se organizó en tres temas, los que fueron desarrollados sucesivamente para los tres eslabones de la cadena: trigo, harina y pan.

- Antecedentes cadena de producción trigo- harina-pan
- Medidas de fomento, eficiencia y transparencia de los mercados:
 - Agricultura de contrato
 - Programas de suelos y riego
 - Asistencia técnica y capacitación
 - Registro de productores (línea base, evolución de costos)
 - Bolsa de productos
 - Precios de futuro
 - Seguros de precio
 - Seguros de tipo de cambio
 - Planes territoriales de innovación de producción
 - Instrumentos de fomento e innovación
 - Proyecto de ley de transacciones comerciales (muestras y contramuestras)
 - Incentivos a la transparencia en la fijación de precios.
 - Alianzas estratégicas sector panadero e industrial.
 - Integración al consumidor en la cadena trigo-harina-pan.
 - Autoregulación y regulación del Estado a través de los reglamentos y normas que se generen a partir de la ley de transacciones comerciales
 - Medidas de Antidumping.
- Institucionalidad: es requerimiento de la política una organización central que coordine programas institucionales, realice esfuerzos para el cumplimiento de normas regulatorias y asegure la entrega de incentivos para la formación de mercados competitivos. Esta agencia fue denominada INSTITUTO DE FOMENTO CEREALERO.

Planteado este enunciado, los asistentes iniciaron una discusión orientada, en que se plantearon libremente las opiniones acerca de los requerimientos de una política de fomento cerealero:

- En primer lugar se manifestó en forma consensual que no se debe instalar un concepto de “Calidad Chilena” de cereales, sino el de estandarización. Éste último tiene claras ventajas pues establece un marco institucional sobre el cual desarrollar la calidad en el sector triguero. La norma aplicada debe ser la misma para el producto nacional que para el internacional.
- Un factor esencial es que la norma sea obligatoria. De otra forma no funciona. De hecho, la norma ya existe.
- No existe consenso acerca de crear una agencia, aunque se reconoce que es importante que haya una institución responsable. Esto hará más transparente al mercado. Por ejemplo, en Chile existen laboratorios, pero falta la obligatoriedad para que se utilicen.
- Representantes de la Molinería llama a no confundir Norma con Reglamento. Enfatiza que, si bien se debe establecer atributos de calidad, no se puede fijar precio en reglamento.
- También señala que la calidad es un tema complejo. Como el consumidor no valora la calidad, no hay validación del mercado respecto a un objetivo de mejoramiento de la calidad.
- Se planteó la alternativa de crear nuevos molinos, la cual fue resistida por el sector molinero.
- Representante de la SNA señala que lo esencial es contar con normas de estandarización, que deben ponerse a operar si están listas. Debe cuidarse el aspecto de glosas arancelarias que abarcará cada norma.
- Afirma que no se requiere institucionalidad, que debiera recogerse la valiosa experiencia de los clusters con participación pública y privada.
- El acuerdo principal es respecto a la necesidad de contar con una norma obligatoria. Se requiere fiscalización de la norma y laboratorios de referencia.
- Es importante que se integren los programas de fomento público, para que se incentive el mejoramiento de la calidad.
- En el trigo hay crisis de credibilidad: en esta coyuntura, se requiere un pronunciamiento de COTRISA. El precio productor es muy bajo. El excedente que puede generarse con el trigo, se concentra en la industria y no en el productor.
- Hay un problema estructural: el trigo se produce en el sur y se consume en Santiago; el afrecho serviría como alimento animal en el sur.

- Hay medidas que pueden operar rápidamente: por ejemplo, el raps que se utiliza como biocombustibles, puede ser incentivado con rebajas tributarias (como a otras fuentes de energía renovables no convencionales).
- Un productor plantea la gravedad de que no esté informado un precio a días de iniciarse las cosechas de trigo.
- Un molinero señala que no puede publicarse un precio en tanto no se resuelva la vigencia de la sobretasa para la harina. Enfatiza que hay más maneras de eludir esta sobretasa (harina con alimentos).
- Se manifestó que la variedad es el factor más importante en determinación de la calidad
- Finalmente, se mencionan varias opiniones en el marco de un intercambio más distendido:
 - La agricultura tiene impacto social, económica y ambiental
 - El problema de la pequeña agricultura es esencial
 - Dado que se requiere controlar y regular el mercado, se requiere una agencia pública (puede ser el Instituto)

4.6.2.2 Taller con Actores del Sector Maicero

La reunión se planteó como una conversación estructurada en torno a los ocho temas planteados en la pauta. Los principales comentarios emitidos por los participantes son los siguientes en cada tema:

4.6.2.2.1 Objetivos de la Política

Los objetivos de una política de fomento maicera no deben limitarse al abastecimiento de la demanda interna. El maíz chileno, por su carácter transgénico, tiene un alto potencial en mercados asiáticos y en el europeo (aunque en este último todavía no se expresa en mayores precios). Para avanzar en este sentido un factor esencial es la reglamentación y, en particular, resolver el Reglamento de productos no transgénicos.

El proyecto de Ley sobre transgénicos es una moción parlamentaria y sigue en el congreso y tiene muchas falencias todavía.
Antes hubo otra elaborada por el Ministerio de Agricultura, pero se decidió retirarla para esperar el proyecto de ley sobre agricultura orgánica.

No obstante, se destaca que se han hecho esfuerzos concretos para que un grupo de productores exporte maíz no transgénico y los resultados no fueron positivos.

Para viabilizar la producción transgénica, es necesario resolver muchos aspectos institucionales de tal forma que se pueda certificar la calidad del producto.

Se resalta que en materia de información de mercado, se sabe mucho en el nivel del consumidor y poco respecto al consumidor. No se sabe cuánto maíz demanda la industria de pollo, cerdo, leche, y cuánto resuelven con producción nacional y cuánto con importaciones. Tampoco se sabe con certidumbre el efecto que está provocando la importación creciente de sorgo.

Como la empresa que concentra las importaciones ha extendido sus ventas de maíz y sorgo a otros países, es necesario determinar cuánto de la producción nacional se destina a elaborar productos en Chile y cuánto se re-exporta a terceros países.

También es necesario determinar cómo afecta esta situación al precio del maíz pagado a los productores chilenos.

Al contar con mayor información acerca de la oferta, demanda y calidad de productos, es posible adoptar decisiones informadas tanto en el sector productor como en el industrial. COPEVAL hizo investigación con Fundación Chile y detectó que el sector lechero no consumía maíz. Luego de tres años de trabajo, actualmente trasplantas lecheras están consumiendo maíz.

La decisión de fomentar el maíz en Chile pasa por diferenciarse de los commodities del mercado mundial. También debe considerarse la innovación de productos, avanzando hacia productos con mayor valor agregado como se hace en países desarrollados.

4.6.2.2.2 Compromiso de los actores

Es necesario que los interesados en el desarrollo del cultivo de maíz, actúen efectivamente en el mercado. De esta forma, una política pública orientadora de la producción podría, por ejemplo, operando a través de contratos que distingan un estándar de calidad determinado.

4.6.2.2.3 Mercado internacional

Los tratados comerciales no consideraron a la agricultura tradicional. Sólo se consideró a los productos de exportación y a los productos industriales. Las medidas compensatorias tienen un efecto muy parcial y limitado en el tiempo.

Los mercados mundiales están distorsionados y los productores compiten contra la capacidad de gasto público de los países desarrollados.

Esto es una debilidad del sector de cereales en Chile.

4.6.2.2.4 Estándar del Cereal Chileno y sus derivados

Un aspecto esencial para viabilizar la estandarización es la homogenización de productos. En Chile existen numerosos agricultores (25.000 pequeños, 3.000 grandes) que deben ajustarse a una reglamentación o una norma. Esto requiere de capacitación, asistencia técnica, capacidades de fiscalización. Pero también requiere del reconocimiento en el precio de un nivel determinado de calidad. Es decir, es necesaria la convicción de los actores en que un mercado estandarizado genera beneficios para todos.

La estandarización se relaciona crecientemente con la zonificación. Es probable que ciertas variedades sean adecuadas sólo para una zona y que todos los productores de esa zona deban adaptarse a esa variedad. Así, sería posible contar con volúmenes homogéneos que hicieran factible la estandarización.

La reglamentación por dictar debe considerar la coexistencia de tres tipos de agricultores: transgénicos, no transgénicos y orgánicos.

4.6.2.2.5 Producción interna

Adicionalmente a lo comentado en la Pauta, podría considerarse la incorporación de aspectos ambientales y de conservación de los recursos naturales como hacen en los países desarrollados. Se reconoce que estamos lejos de esa realidad, pero es un elemento de la política a tener en cuenta.

Otro aspecto es la potencia de la integración vertical. Las industrias integradas con la producción primaria, aumentan su rentabilidad y se hacen más eficientes, al eliminar el conflicto de intereses entre productor – industria.

En esta dimensión, enfrentamos todavía restricciones de tipo cultural.

Distante todavía, pero ejemplificadora, es la experiencia de campesinos habitando en villorrios, dejando los campos sólo para producción, lo que permite optimizar la provisión de servicios públicos, comunicaciones, etc.

Respecto a la gestión innovativa de productores de maíz, se señala que para obtener un estándar de calidad, es necesario equipar el campo con infraestructura adecuada. Esto significa dotar de acceso a equipamiento, bodegas, planes de manejo, asistencia técnica, capacitación. El agricultor siempre está dispuesto a aprender y mejorar. Un mecanismo específico como una política cerealera puede ser muy efectivo para alcanzar BPA.

4.6.2.2.6 Demanda nacional de cereales producidos en Chile

Se trató en el Tema 1.

4.6.2.2.7 Comercialización

En materia de normalización, en maíz se avanzó mucho con el trabajo de la Comisión. De hecho, el proyecto de Ley que está en el congreso tomó como referente el trabajo de esta Comisión. Con ciertas adecuaciones, lo elaborado como reglamento está aprobado por la industria.

Una vez dictada la Ley, será posible definir rápidamente el Reglamento del Maíz, pues ya está básicamente acordado. Se piensa que un Acuerdo entre los actores es débil en cuanto a sus efectos. Por tanto se requiere de un instrumento que tenga rango de reglamento de ley o norma técnica chilena.

Por otra parte, en cuanto a la forma de regular el mercado, se plantea que los productores de cereales subvencionan el IPC. Como retribución, el Estado podría devolverles la mitad del IVA. Esto mejoraría el ingreso de los productores y sería un incentivo a disminuir la elusión de impuestos.

4.6.2.2.8 Estilo de ejecución de la Política Pública

La creación de un Instituto es una vieja aspiración del sector, sería una institución que permitiría:

- apoyar el cultivo de todos los cereales y de todos los estamentos involucrados
- resolver el carácter de estratégico de la producción de alimentos en Chile
- las funciones de COTRISA podrían incluirse dentro de este Instituto
- incorporar los programas de fomento para la mediana agricultura, hoy limitada a los beneficiarios INDAP
- abordar problemas técnicos para los que el INIA está sobredimensionado
- orientar la producción en determinadas zonas geográficas
- incentivar la producción con mayor nivel de calidad
- resolver el tema de variedades y recomendaciones productivas además a escalas de producción y situaciones agroclimáticas.

4.6.2.3 Taller con Actores del Sector Arrocerero

Los principales comentarios emitidos por los participantes son los siguientes en cada tema.

4.6.2.3.1 Objetivos de la Política

En los países desarrollados, la agricultura es un sector estratégico, la seguridad alimentaria es una prioridad de la política. En cambio, en Chile no se ha definido nada claro sobre esta materia. Actualmente, se instaló una empresa extranjera que controlará el 50% de la producción arrocerera del país. Por esto, el poder de mercado está radicado en la industria.

Actualmente, el sector arrocerero satisface el 50% del consumo nacional. No obstante, el sector está muy atomizado, lo que entrega demasiado poder a la industria procesadora. Un aspecto central de cualquier política debe ser construir la organización del sector.

La organización puede contribuir a resolver los problemas de comercialización

Mientras ello no ocurra, es necesario que el Estado regule los términos de la transacción de los productores con la industria. En esto, es muy importante definir cuál es la institución que será responsable de esto.

El segundo aspecto que debe incluirse en una política sectorial, es el tema de la calidad de los productos. Actualmente, la industria compra arroz nacional de buena calidad y lo paga con el precio del producto importado que es de muy mala calidad.

Los problemas sectoriales son todavía más: los costos salariales, los precios de insumos (su relación con el dólar) y el escaso apoyo financiero para los productores arroceros. Otro aspecto que debe considerarse es la escasa capacidad empresarial de los productores. La banca De aquí surge un objetivo más complejo para la política: resolver el problema de la fijación del precio de mercado, la estandarización del producto y las carencias del sector productor.

4.6.2.3.2 Compromiso de los actores

Los productores tienen un desafío pendiente. Es necesario mejorar las variedades cultivadas. En el caso del arroz, la variedad utilizada en el 90% de la superficie es diamante.

4.6.2.3.3 Mercado internacional

Debe protegerse la producción nacional de arroz de las distorsiones del mercado mundial. En particular, debe crearse un instrumento que no permita la importación durante el período de cosecha. Además, que no se permita la entrada de productos de mala calidad, cuyo precio se utilice para formar el precio del arroz nacional.

4.6.2.3.4 Estándar del Cereal Chileno y sus derivados

En Chile no hay reconocimiento del tipo de arroz que se cultiva. En efecto, el arroz largo grueso producido en Chile, se paga como largo fino.

La estandarización se relaciona crecientemente con la zonificación. Es probable que ciertas variedades sean adecuadas sólo para una zona y que todos los productores de esa zona deban adaptarse a esa variedad. Así, sería posible contar con volúmenes homogéneos que hicieran factible la estandarización.

La reglamentación por dictar debe considerar la coexistencia de tres tipos de agricultores: transgénicos, no transgénicos y orgánicos.

4.6.2.3.5 Producción interna

También es necesario resolver qué ocurrirá con los programas de fomento. Los programas como el de suelo tienen periodos de diez años de vigencia. En cambio, el programa para arroz que se está desarrollando con la CORFO, tiene 3 años. Peor aún, la persona que estaba a cargo fue trasladada a otra actividad.

Otro problema es la falta de información respecto al sistema de fomento del Estado. CORFO debiera estar en todas partes, no sólo en las grandes ciudades. Se requiere un mecanismo que facilite el acceso a la información. Es importante masificar el uso de Internet.

Es necesario resolver la incapacidad del gobierno de llegar hasta los agricultores.

Respecto a las políticas de estabilización de precios, en el caso del arroz no son muy aplicables porque el precio es más estable que en los otros cereales.

Los seguros agrícolas no han funcionado en el caso del arroz, porque no se adaptan a las características del cultivo. No consideran que una vez que se sembró, la inversión ya está hecha y que no hay situaciones intermedias de desarrollo del cultivo: si se perdió la cosecha, se perdió todo el esfuerzo.

Por otra parte, los límites del seguro agrícola son demasiado bajos. Los 40qq que reconocen son una productividad demasiado baja, por lo que no se reconoce la pérdida de ingresos para el productor. Tampoco se considera el precio del arroz en el cálculo de la pérdida.

La forma de hacer el diagnóstico tampoco es adecuada. Obliga a entregar un informe oportuno por parte del agricultor. Esto significa que, en el caso del envanamiento, no podría cumplirse esta condición.

Por su parte, el programa de micronivelación pone un límite de 5 has anuales lo que es muy poco y obliga a micronivelar en distintas temporadas.

En general los instrumentos no son adecuados a la realidad del sector arrocero.

4.6.2.3.6 Demanda nacional de cereales producidos en Chile

Se trató en el Tema 1.

4.6.2.3.7 Comercialización

Es urgente contar con laboratorios de referencia y de un sistema de contramuestras obligatorio.

Se requiere normar la comercialización, obligando a las partes a medir la calidad de lo transado. Para esto, se requiere a contar con contramuestras, laboratorios de referencia y árbitros, que otorguen a la transacción dos atributos: reconocimiento del nivel de calidad y transparencia.

4.6.2.3.8 Estilo de ejecución de la Política Pública

La institución que se haga cargo del fomento arrocero, debe ser específica del arroz. Esto, porque el suelo arrocero no tiene otra posibilidad. En cambio, en los otros cereales, hay muchas alternativas de sustitución. También debiera distinguirse regiones arroceras.

Las políticas de fomento en ejecución no se adecuan a la realidad arroceras. El INIA no genera variedades de arroz, el programa de nivelación tiene límites inadecuados.

5 PROPUESTA DE POLÍTICA E INSTRUMENTOS DE FOMENTO PARA EL SECTOR CEREALERO

5.1 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

El objetivo general de la Política de Fomento para el Sector Cerealero, integra los avances logrados en el trabajo de las Comisiones Nacionales de Trigo, Arroz y Maíz, implementando una batería de instrumentos enfocados a instalar una nueva perspectiva de desarrollo para la agricultura de cereales en Chile.

El objetivo global corresponde a “*Satisfacer la demanda de cereales de consumidores nacionales, con una producción que cumple condiciones de eficiencia económica, de eficiencia técnica y de alto estándar de calidad y sustentabilidad (BPA)*”. De esta forma, se incorpora en la oferta nacional de cereales el concepto de estándar de calidad de la producción, asociado a una producción más sana, más limpia y al mínimo costo para el consumidor.

Los objetivos específicos se resumen en los siguientes cuatro puntos:

- Fomentar una producción de cereales eficiente y de calidad.
- Fortalecer la operación del Mercado de Cereales, incorporando el factor de calidad como un determinante del precio.
- Integración de preferencias del consumidor en la cadena de los cereales.
- Gestión y seguimiento del programa.

Para alcanzar estos objetivos, es necesaria una intervención simultáneamente en cuatro ámbitos:

Marco Normativo: es necesario complementar la institucionalidad con normativas y reglamentos que entreguen un marco de obligatoriedad a los procedimientos de comercialización, de tal forma que los atributos de calidad sean reconocidos formalmente en la transacción de cereales y en el precio. Asimismo, es necesario reforzar los mecanismos de fiscalización y control, con el objeto de evitar que fallas de mercado y la competencia desleal de productos importados afecten el desempeño de productores e industriales.

Acción de Fomento: el mejoramiento de la calidad de la oferta de cereales, requiere de una focalización de los distintos instrumentos de fomento, con el objeto de hacer factible e incentivar la incorporación de productores a mejores prácticas de cultivo. Los programas operados por el MINAGRI y la CORFO, se orientarán a fomentar la adopción de mejores prácticas, atenuar el riesgo financiero y a incentivar las buenas prácticas, compensando los desajustes que se puedan producir entre el costo eficiente de producción y el precio de mercado en el período de cosecha.

Acción de Integración de la Cadena Productiva: todos los actores de la cadena productiva de cereales deben estar alineados en un objetivo común de mutua conveniencia. El incremento en la calidad de la oferta es un factor de desarrollo para productores e industria, por lo que se hace necesario incorporar acciones de incentivo para incluir a todos los eslabones de la cadena en el

proceso. En particular, se incluyen acciones destinadas a promover el consumo de alimentos elaborados en base a cereales de calidad, de mayor inocuidad, que los consumidores pueden diferenciar.

Acción de Fiscalización: el comportamiento de los agentes debe ser contributivo al objetivo global, por lo que las prácticas no deseadas de productores e industrias, deben controlarse y sancionarse. Para esto, es necesario contar con agencias de referencia para el control de calidad y de fiscalización del incumplimiento de las normas establecidas.

Gestión de la Política: la integración de los distintos programas de fomento e incentivo a distintos niveles, requiere de una agencia con la capacidad de centralizar y coordinar programas institucionales, realizar esfuerzos para el cumplimiento de normas regulatorias y asegurar la entrega de incentivos para el desarrollo de mercados eficientes y competitivos. Esta agencia puede corresponder a un Instituto de Fomento Cerealero.

En la siguiente sección, se entrega el detalle de instrumentos que se propone articular para la ejecución de la Política de Fomento Cerealero. Los instrumentos se presentan de acuerdo a su ámbito de intervención, señalando las instituciones involucradas y los efectos esperados en la conducta de los actores objetivo: Productores, Molinería, Industria de Alimentos y Consumidores.

5.2 INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO CEREALERO

5.2.1 Marco Normativo

A nivel de Mercado Interno

1. Ley de transacciones comerciales (conocida como Ley de Muestras y Contramuestras)

- Agencias involucradas: MINAGRI, ECONOMÍA, HACIENDA, SEGPRES y el CONGRESO.

2. Dictar Reglamento y/o normas obligatorias para las transacciones de productos cerealeros.

- Agencias involucradas: SAG, INN, MINSAL y ODEPA.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Productores y Molinería: Establecer la calidad del producto como factor determinante del precio a pagar al productor cerealero.

- Industria de alimentos y Consumidores: Promover la formación de una demanda por productos de consumo basados en cereales de alta calidad.

3. Regulación de fallas de mercado en los eslabones de la cadena

- Agencias ejecutoras: Tribunal de la Libre Competencia y la FNE.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Todos los actores son objetivo de esta política. Se espera evitar que condiciones de mercado no competitivas distorsionen la operación de los mercados.

A nivel de Mercado Externo

4. Aplicación de medidas de protección contempladas en Acuerdos Bilaterales y multilaterales

- Agencias ejecutoras de la política: Comisión de Distorsiones y ODEPA como proveedor de información.

5. Aprobar la ley que reemplaza las bandas de precios

- Agencias involucradas: MINAGRI, ECONOMÍA, HACIENDA y el CONGRESO.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Evitar que conductas inadecuadas en otras economías afecten a la agricultura de cereales, respetando estrictamente los compromisos contraídos por Chile en forma bilateral y ante organismos multilaterales.

5.2.2 Fomento Cerealero

6. Planes territoriales de producción

- Agencias ejecutoras de la política: FIA, ODEPA, INDAP, ADR y INIA.

7. Instrumentos de fomento e innovación

- Agencias ejecutoras de la política: INDAP, ODEPA, INNOVA, SERCOTEC y FIA.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Focalizar e integrar estos programas hacia la ejecución de proyectos de modernización tecnológica que permitan a productores de cereales de zonas determinadas alcanzar estándares de calidad que sean valorados en el mercado, establecer vínculos validados por el mercado con la industria molinera y alimenticia, e incorporar las preferencias de los consumidores en las decisiones de cultivo.

8. Registro de productores (línea base, evolución de costos)

- Agencias ejecutoras de la política: ODEPA.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Realizar el seguimiento y evaluación de los recursos entregados a agricultores por el Estado para el fomento cerealero.

9. Formalización de la Agricultura de Contrato en la Producción de Cereales

Este instrumento podrá ser desarrollado como un componente modernizador del sistema de decisiones de producción y comercialización.

- Agencias involucradas: INDAP, ODEPA y COTRISA.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Crear modalidades de contrato originado desde el consumidor hacia atrás de la cadena, que faciliten modernizar la agricultura cerealera, cumplir con estándar de calidad del cereal y formalizar el proceso de comercialización.

10. Integración de Programas de Fomento

La Política de Fomento Cerealero integrará los recursos existentes en cuatro instrumentos con agencias ejecutoras distintas.

- Programa de Fomento al Riego, ejecutado por la CNR.
- Programa de Recuperación de Suelos, ejecutado por el SAG e INDAP.
- Programas de Asistencia Técnica, ejecutados por INDAP, INIA y SERCOTEC.
- Programa Desarrollo de Proveedores, ejecutados por CORFO e INDAP – CORFO.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- El efecto esperado consiste en asignar un porcentaje de recursos específicamente para apoyar a los productores de cereales que están adscritos al Programa de Fomento, de tal forma de maximizar las sinergias entre estos programas en beneficio del objetivo de mejorar la calidad de la oferta y de la demanda de cereales en Chile. Con este enfoque, los programas pueden incluir a productores, molinos, industria y consumidores en iniciativas que integren demanda, demanda derivada y producción de cereales.

11. Mejoramiento de Instrumentos de Manejo del Riesgo Financiero

Es necesario mejorar los instrumentos de gestión del riesgo financiero, de tal forma que se adecuen a los requerimientos y especificidades del cultivo de cada cereal. Se propone crear productos de aseguramiento de ingresos cofinanciados entre el estado, los productores y las aseguradoras.

- i. Mercado de Futuros. Hasta ahora, este instrumento ha sido omitido como mecanismo de control de riesgo por los actores de la cadena. Es necesario realizar un estudio que

resuelva la factibilidad, los beneficios y los costos de operar con futuros, de tal forma que productores, molinería e industria puedan optar informadamente a operar o no en él.

- Agencias involucradas: ODEPA, COTRISA y Bolsa de Productos.

ii. Seguro Agrícola. Como se señaló, es necesario adecuar los productos existentes a la especificidad de los cultivos de cereales y a las reales necesidades de los productores.

- Agencias ejecutoras de la política: ODEPA (estudio), COMSSA y Compañías de Seguros.

iii. Seguro de Precios y de Tipo de Cambio. En la práctica no existe este tipo de seguros o de opciones que pueda ofrecer un mecanismo de control del riesgo de variaciones de precio y del tipo de cambio, ambos determinantes del resultado de la actividad productiva de cereales. También aquí se requiere un estudio que resuelva la factibilidad y la forma de financiamiento de este instrumento.

- Agencias ejecutoras de la política: ODEPA (estudio), COMSSA y Compañías de Seguros.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Apoyar el desarrollo del Programa de Fomento, con instrumentos que atenúen el riesgo asociado a la actividad de la producción de cereales: tipo de cambio, precio del mercado externo en tiempo de cosecha, riesgos climáticos y otros inherentes a la agricultura cerealera.

12. Sistema de Incentivo a la Eficiencia y Sostenibilidad de la Producción de Cereales

Se propone crear un instrumento que incentive la adopción de prácticas de cultivo con alto grado de eficiencia económica y técnica, con manejo adecuado de los recursos naturales y con atributos de alta calidad. Para esto, debe considerarse un sistema que resuelva al menos B aspectos:

- determinación de zonas en que se incluirá a productores en un programa de incentivo, preferentemente involucrados en programas territoriales de innovación;
- determinación de la superficie que se incorporará en el programa de incentivo;
- determinación de prácticas de manejo del cultivo recomendadas por el programa;

- determinación de costo de eficiencia, incluyendo costo de insumos, de mano de obra, de gasto de poscosecha, de gastos generales, y de uso de activos (suelo, equipos) y una renta al capital invertido por el agricultor;
- suscripción de compromiso de agricultores a respetar el plan de manejo recomendado, a informar debidamente a los monitores de cultivo;
- crear un fondo para el sistema de incentivo, de tal manera que, cuando el precio de mercado en cosecha sea inferior al costo eficiente de producción, el fondo compense la diferencia. Este fondo puede ser el mismo utilizado para incentivar la recuperación de suelos degradados y su monto debe determinarse en función de una meta factible y técnicamente fundada de superficie y producción.

Este sistema de incentivo es necesariamente materia de Ley.

- Agencias involucradas en la creación del instrumento: ODEPA, MINAGRI, HACIENDA, SEGPRES y CONGRESO.
- Agencias ejecutoras: INDAP e Instituto Cerealero

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Incentivar las prácticas eficientes de cultivo de cereales, mediante un instrumento de ajuste/compensación de la diferencia entre el precio de mercado y el costo eficiente de producción de cereales.

5.2.3 Integración de la Cadena Productiva

13. Sistema de trazabilidad para los productos finales estandarizados por CALIDAD

Se propone el diseño y puesta en marcha de un sistema que permita la trazabilidad de la producción de alimentos en base a cereales de un estándar de calidad demandado por los consumidores. Este instrumento es un factor esencial para resguardar la confiabilidad de la Política de Fomento Cerealero.

- Agencias involucradas en el diseño del sistema: ODEPA, SAG, INIA, ACHIPIA e INN
- Agencias Ejecutoras: SAG, ADUANAS y ACHIPIA.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Crear un referente que permite a los distintos eslabones de la cadena demostrar el estándar de calidad del cereal base o requerir demostración de aquel como demandante.

14. Incentivos a la transparencia en la determinación de precios

Se propone la creación de un mecanismo de incentivo para las prácticas de transparencia en la determinación del precio de transacción. El incentivo puede corresponder a un certificado de conformidad de calidad o el acceso a recursos para financiar proyectos innovativos en materia de comercialización.

- Agencia involucrada en el diseño del instrumento: ODEPA.
- Agencia ejecutora: Instituto Cerealero.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Crear un instrumento para productores, molinería e industria de alimentos, que incentive la determinación de precios en base a los atributos considerados para la estandarización de los cereales.

15. Integración del consumidor en la cadena productiva de los cereales

Se propone el diseño o adaptación de instrumentos que promuevan y difundan entre los consumidores las ventajas de asegurar los atributos de calidad en los cereales que son base de los alimentos que demandan.

- Agencias ejecutoras: ODEPA, SERNAC y ACHIPIA.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Los actores que son objetivo de esta política son la industria de alimentos y consumidores. Se espera promover y difundir los atributos de estandarización de la calidad en los consumidores de productos alimenticios con base en cereales.

16. Sistema de información y difusión

- Agencias ejecutoras de la política: ODEPA, COTRISA, DIRECON, MINSAL y MINECON.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Crear una base de datos integrada con acceso para todos los actores de la cadena, con amplia información acerca de las características del Programa de Fomento, de las ventajas de la estandarización, de los avances en materia de mejoramiento del sistema de comercialización, de logros obtenidos, entre otros.

5.2.4 Fiscalización

En este ámbito, existen dos tipos de acciones que se complementan para el objetivo de resguardar la confiabilidad del estándar de calidad de la producción de cereales.

17. Fiscalización del cumplimiento de los reglamentos y normas que se generen a partir de la ley de transacciones comerciales

- Agencias ejecutoras: SAG, Ministerio de Salud, ACHIPIA

18. Laboratorios Acreditados

- Agencia ejecutora: SAG.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Productores y Molinería: Hacer efectiva la obligatoriedad de cumplir con la normativa de estandarización de la producción de cereales.
- Industria de alimentos y Consumidores: Instalar confianza en los mecanismos de control respecto al nivel de calidad de los cereales base de productos alimenticios.

5.2.5 Gestión de la Política

El conjunto de programas que son incluidos en la ejecución de la Política de Fomento Cerealero y la necesidad de impulsar iniciativas legales y reglamentarias, focalizadas hacia el mejoramiento de la producción de cereales, hace necesario contar con una agencia que se responsabilice de la ejecución, el seguimiento y la evaluación de resultados de las acciones realizadas.

Por esta razón, se propone la creación de un organismo, que puede denominarse Instituto Cerealero, el cual asume el encargo de ejecutar la Política de Fomento Cerealero.

La función de este Instituto, al igual que su generación, es una iniciativa que incluye a todos los actores de la cadena de cereales. Por esto, se propone que la Dirección Corporativa del Instituto corresponda a un directorio integrado por representantes del MINAGRI, de los productores, de la molinería, de la industria y de los consumidores.

19. Creación de un Instituto Cerealero

- Agencia involucrada en la creación del Instituto Cerealero y de lograr la creación de leyes, reglamentos y nuevos instrumentos de fomento: ODEPA.

Las funciones generales de este Instituto serán:

- Integración sinérgica de marco normativo y programas de fomento cerealero.
- Dirección y Coordinación de la Política.
- Seguimiento y Evaluación.

Actores Objetivo y efecto esperado:

- Instalar una agencia, con participación público-privada, que actúe como responsable directa de la ejecución de la Política de Fomento, que coordine programas institucionales, realice las acciones necesarias para la dictación de normas y reglamentos, así como para la creación de nuevos instrumentos, coordine esfuerzos para el cumplimiento de normas regulatorias, asegure la entrega de incentivos para la formación de mercados competitivos y realice un seguimiento permanente sobre el desempeño de la Política de Fomento Cerealero.

Estudio de Propuesta de Instrumentos de Política para la Producción Cerealera

Componentes de la Política de Fomento Cerealero: ámbitos de acción, instrumentos, instituciones involucradas y efecto esperado en conducta de los actores de la cadena de cereales

Ámbitos de Acción de la Política	Instrumentos de la Política	Instituciones intervinientes					Efecto esperado a nivel de actor de la cadena				
							Productores	Molinería	Industria de Alimentos	Consumidores	
Marco Normativo	Mercado interno										
	Ley de transacciones comerciales (muestras y contramuestras)	MINAGRI	ECONOMÍA	HACIENDA	SEGPRES	CONGRESO	Establecer la calidad del producto como factor determinante del precio a pagar al productor cerealero	Promover la formación de una demanda por productos de consumo basados en cereales de alta calidad			
	Dictar Reglamento y/o normas obligatorias para las transacciones de productos cerealeros	SAG	INN	MINSAL	ODEPA						
	Regulación de fallas de mercado en los eslabones de la cadena		FNE	Tribunal Libre Competencia			Evitar que condiciones de mercado no competitivas distorsionen la operación de los mercados				
	Mercado externo										
	Aplicación de medidas de protección contempladas en Acuerdos Bilaterales y multilaterales	ODEPA		Comisión de Distorsiones			Evitar que conductas inadecuadas en otras economías afecten a la agricultura de cereales, respetando estrictamente los compromisos contraídos por Chile en forma bilateral y ante organismos multilaterales				
Aprobar la ley que reemplaza las bandas de precios	MINAGRI	ECONOMÍA	HACIENDA	CONGRESO							
Acción de Fomento	Planes territoriales de producción	FIA	ODEPA	INDAP	ADR	INIA	Orientar estos programas hacia la ejecución de proyectos de modernización tecnológica que permitan a productores de cereales de zonas determinadas alcanzar estándares de calidad que sean valorados en el mercado, establecer vínculos validados por el mercado con la industria molinera y alimenticia, e incorporar las preferencias de los consumidores en las decisiones de cultivo				
	Instrumentos de fomento e innovación	INDAP	ODEPA	INNOVA	SERCOTEC	FIA					
	Registro de productores (línea base, evolución de costos)		ODEPA				Realizar el seguimiento y evaluación de los recursos entregados por el Estado para fomento cerealero				
	Formalización de la Agricultura de Contrato en la Producción de Cereales	INDAP	ODEPA	COTRISA			Crear modalidades de contrato originado desde el consumidor hacia atrás de la cadena, que faciliten modernizar la agricultura cerealera, cumplir con estándar de calidad del cereal y formalizar el proceso de comercialización				
	Integración de Programas de Fomento	Programas de Fomento al Riego	CNR					Asignar un porcentaje de recursos específicamente para apoyar a los productores de cereales que están adscritos al Programa de Fomento, de tal forma de maximizar las sinergias entre estos programas en beneficio del objetivo de mejorar la calidad de la oferta y de la demanda de cereales en Chile			
		Programas de Recuperación de Suelo	SAG	INDAP							
		Programa de Asistencia Técnica		INDAP	INIA	SERCOTEC					
	Mejoramiento de Instrumentos de Manejo del Riesgo Financiero	Programa Desarrollo de Proveedores		INDAP	CORFO						
		Mercado de futuros	ODEPA	COTRISA		Bolsa de productos					
		Seguro Agrícola	COMSSA			Compañías de Seguros		Apoyar el desarrollo del Programa de Fomento, con instrumentos que atenúen el riesgo asociado a la actividad de la producción de cereales: tipo de cambio, precio del mercado externo en tiempo de cosecha, riesgos climáticos y otros inherentes a la agricultura, etc.			
Seguro de precios					Compañías de Seguros						
	Seguro de tipo de cambio				Compañías de Seguros						
Sistema de Incentivo a la Eficiencia y Sostenibilidad en la Producción Cerealera	ODEPA	MINAGRI	HACIENDA	SEGPRES	CONGRESO	Incentivar las prácticas eficientes de cultivo de cereales, mediante un instrumento de ajuste/compensación de la diferencia entre el precio de mercado y el costo eficiente de producción de cereales					
Acción de Integración de la Cadena Productiva		ODEPA	SAG	INN	INIA	FIA					
	Sistema de trazabilidad para los productos finales estandarizados por CALIDAD	SAG	COTRISA	INIA	ADUANAS	ACHIPIA	Crear un referente que permite a los distintos eslabones de la cadena demostrar el estándar de calidad del cereal base o requerir demostración de aquel como demandante				
	Incentivos a la transparencia en la determinación de precios	ODEPA					Crear instrumento de incentivo para la determinación de precios en base a los atributos considerados para la estandarización de los cereales				
	Integración del consumidor en la cadena productiva de los cereales	ODEPA	SERNAC	ACHIPIA			Promoción y Difusión de los atributos de estandarización en los consumidores de productos alimenticios con base en cereales				
Sistema de información y difusión	ODEPA	COTRISA	DIRECON	MINSAL	MINECON	Crear una base de datos integrada con acceso para todos los actores de la cadena, con amplia información acerca de las características del Programa de Fomento, de las ventajas de la estandarización, de los avances en materia de mejoramiento del sistema de comercialización, de logros obtenidos, etc.					
Acción de Fiscalización	Fiscalización del cumplimiento de los reglamentos y normas que se generen a partir de la ley de transacciones comerciales.	SAG	INTA	INN			Hacer efectiva la obligatoriedad de cumplir con la normativa de estandarización de la producción de cereales	Instalar confianza en los mecanismos de control respecto al nivel de calidad de los cereales base de productos alimenticios			
	Laboratorios Acreditados	SAG	INTA	INN							
Gestión de la Política	Integración sinérgica de marco normativo y programas de fomento cerealero	AGENCIA PARA EL FOMENTO CEREALERO - INSTITUTO CEREALERO					Instalar una agencia que actúe como responsable directo de la ejecución de la Política de Fomento, que coordine programas institucionales, realice esfuerzos para el cumplimiento de normas regulatorias, asegure la entrega de incentivos para la formación de mercados competitivos y realice un seguimiento permanente sobre el desarrollo de la Política - Instituto Cerealero				
	Dirección y Coordinación										
	Acción de Seguimiento y Evaluación										

ANEXO 1. LISTADO DE ASISTENTES A CADA TALLER

**Reunión con Actores del Sector Triguero
Valdivia, 09 de Diciembre de 2009**

Nómina de Participantes:

Nombre	Apellido	Empresa/organización
Alfredo	Mariño	INDAP
Claudio	Jobet	Inia - Carillanca
David	Jouannett	SEREMI ARAUCANIA
Doris	Knopel	Molino Collico
Ema	Budinich	SNA
Erik	Von Baer	Semillas Baer
Eugenia	Sandoval	PROCHILE
Guillermo	Jorquera	
Guillermo	Schwarzenberg	Molino Collico
Iván	Nazif	ODEPA
Javier	Parra	SEREMI REGION DE LOS RIOS
Juan Luis	Ibarra	Empresas Carozzi S.A
Lorenzo	Escobar	Empresas Carozzi S.A
Maira	Jordan	Asoc. Molineros del Sur
MANUEL	RIESCO	
María Teresa	Fernández	Gerente PMC Nutrigrano
Mario	Castro	SEREMI REGION DE LOS LAGOS
Mónica Ema	Gebert	Presidenta PMC Nutrigrano
NEY	FAURE	ASOCIACIÓN AGRICOLA VICTORIA
NICOLAS	DONZE	ASOCIACIÓN AGRICOLA VICTORIA
René	Araneda	SOFO
Rodrigo	Kind	Molinera San Cristóbal - Planta IX Región
Sergio	Ossa	Asociación Molineros Centro
Soledad	Hidalgo	FIA
Víctor	Zúñiga	Consultora Estudio Política Cereales
Walter	Maldonado	COTRISA

**Reunión con Actores del Sector Maicero
Rancagua, 16 de Diciembre de 2009**

Nombre	Institución
Marcelo Muñoz	ODEPA
Fernando Pérez	PRODUCTOR
Ricardo Quiroz	COOPEUMO
Oscar Garrido	COPEVAL
Víctor Zúñiga	EMG

**Reunión con Actores del Sector Arrocerero
Parral, 21 de Diciembre de 2009**

Nombre	Organización	Cargo
Jeanette Danty	ODEPA	Sectorialista Cereales
Juan Carlos Saldía		SAT Arrocerero
Jorge López	Asociación Gremial Arroceros de Parral	Presdidente
Ernesto Eguiluz	FEDEARROZ	Presidente
Juan Sepúlveda		Productor
Luis Contardo	Asociación Gremial Arroceros de Linares	Presidente
Carlos Saldía	Maqsarroz	
Pedro Peña		Productor
Ignacio Vinela		Productor
Víctor Zúñiga	EMG Consultores	

**Taller de presentación resultados del Estudio
“Propuesta de instrumentos política pública para producción cerealera”**

12 de enero de 2009

1. Participantes:

Nombre	Cargo	Institución
Iván Nazif	Director	Odepa
Ema Laval	Jefa Depto. Política Agraria	Odepa
Alexis Sánchez	Profesional Depto. Política Comercial	Odepa
Raúl Opitz	Jefe Depto. Política Comercial	Odepa
Cecilia Rojas	Jefa Depto. Política Comercial	Odepa
Nury Disegny	Profesional Depto. Política Comercial	Odepa
Bernabé Tapia	Jefe Depto. Información Agraria	Odepa
Bárbara Barrios	Encargada Unidad de Consumidores	Odepa
Raúl Amunátegui	Profesional Depto. Política Agraria	Odepa
Marcelo Muñoz	Profesional Depto. Política Agraria – sectorialista de maíz y avena.	Odepa
Jeannette Danty	Profesional Depto. Política Agraria – sectorialista de trigo y arroz.	Odepa
Amalia Gumucio	Profesional Depto. Política Agraria	Odepa
Alicia Viteri	Consultora	EMG
Víctor Zúñiga	Consultor	EMG

2. Presentación: resumen del estudio a cargo del consultor Víctor Zúñiga.

3. Observaciones:

Nombre	Comentario
Iván Nazif	<ul style="list-style-type: none"> • La propuesta está muy buena, abarca todo el tema de cereales, entrega las herramientas para poder armar una Política Pública integradora para el sector y tiene sentido el fomentar productos de calidad y elaboración a través de sistemas eficientes y sustentables. • Sugiere poner en el informe el poner fin a la Banda de precios para el trigo y la harina de trigo. • Pedir al Depto. de Política Comercial, cómo se puede sumar a esta propuesta la mirada del departamento, independiente al trabajo de la consultora. • Califica el trabajo de la consultora como excelente.
Ema Laval	<ul style="list-style-type: none"> • No ve claro si es posible hacer una diferenciación de calidad en el caso del maíz. • Existe una sustitución de suelos agrícolas cerealeros por plantaciones forestales: cómo fiscalizar, cómo controlar y preocuparse a la vez de

	<p>incentivar para otros usos. La pregunta es qué hacer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta el tema de la integración horizontal del sector (organización de los productores). • Falta incorporar el fundamento de visión país para la producción de cereales. La pregunta planteada es por qué es necesaria una política de fomento de cereales. • Es necesario incorporar a las organizaciones de productores como un actor de la política.
Nury Disegny	<ul style="list-style-type: none"> • La Unión Europea tiene los subsidios muy bien fundamentados • En Chile no hay una política que se oriente a proteger el desarrollo rural, la política está más bien está orientada a incentivar las exportaciones. Considera que para dar sustento a la política propuesta debe existir una pronunciación de Estado. • Está la confrontación entre cultivos tradicionales y cultivos de exportación • Considera que el concepto de precios de eficiencia, parece un mecanismo encubierto de sostén de precios. Esto no es consistente con la posición de la posición de Chile en los foros internacionales. • Falta en la planilla de resumen incorporar al CIREN que tiene todos los registros necesarios para la zonificación.
Marcelo Muñoz	<ul style="list-style-type: none"> • La propuesta se basa en la idea que el consumidor va a preferir un producto de mejor calidad. Manifiesta preocupación en cimentar la política en el mercado y la calidad. ¿Estará dispuesto el consumidor a pagar por calidad? ¿por qué del extranjero no se va poder traer esa calidad?. • Considera que el precio es un atributo que sigue mandando en el mercado.
Bernabé Tapia	<ul style="list-style-type: none"> • Refuerza la inquietud de Marcelo y señala que los estudios de mercado proyectan que el precio va a seguir siendo el factor más importante en el sector de cereales por lo próximos 20 años y que no cree que se pueda incorporar el factor calidad. ¿quizás es más eficiente promover el consumo más que la calidad?
Alexis Sánchez	<ul style="list-style-type: none"> • Hay dos instrumentos, seguro de precio y seguro de tipo de cambio, que hay que trabajarlos, no están aún disponibles en forma directa al sector.
Raúl Amunátegui	<ul style="list-style-type: none"> • Los tres cereales más importantes tienen diferencias importantes entre sí. ¿puede haber una política común? • En el caso del arroz el consumo es directo, ¿se justifica cambios en los precios? • Hay muchos tipos de trigos y cada tipo tiene diferente uso, o sea el precio está más relacionado al uso. • El maíz es el mayor problema, ¿cómo se puede distinguir finalmente? La calidad de no transgénico no tiene ventajas competitivas claras. • Es importante que en la comercialización se pueda distinguir el producto que se está comercializando en cada cereal para esto es relevante la existencia de Normas y Reglamento.

Bárbara Barrios	<ul style="list-style-type: none"> • Considera que la política debería hacer acápite que recojan las diferencias existentes entre los tres cereales. • Es muy difícil articular la cadena • Falta ver cómo implementar la política
Cecilia Rojas	<ul style="list-style-type: none"> • Dudas con el diagnóstico: la política sectorial tiene muy escaso margen de maniobra en el esquema de política económica y comercial actual. • Tampoco se advierte si una política como esta puede incluirse en el esquema de clusters que orienta la política de fomento del gobierno. • Queda suelto el tema de la seguridad alimentaria o una definición nacional de apoyar a cierto sector de la agricultura.
Raúl Amunátegui	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre política forestal, se puede plantar en suelos agrícolas, el tema es que esa superficie no será candidata a ser bonificada por la ley de forestación. • En el caso de los cereales el caso del trigo es el más preocupante, porque es el que más ha bajado en superficie. El arroz no tanto y el maíz ha crecido
Amalia Gumucio	<ul style="list-style-type: none"> • Creo que el trabajo del consultor ha resultado muy coherente, se ha tomado el tema en forma integral y no es resorte de la empresa que hizo el estudio y la propuesta responder definiciones políticas del Ministerio.
Ema Laval	<ul style="list-style-type: none"> • Falta aclarar cuál va a ser el rol de COTRISA.