

DESAFÍOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL AL AÑO 2030: CONTEXTO PARA EL DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS SECTORIALES



Archivo fotográfico ODEPA.

1.

Texto elaborado
por ODEPA.

El desarrollo del sector silvoagropecuario nacional ha sido impulsado en gran medida por un modelo productivo orientado a la exportación. Desde la época colonial, los mercados externos han manifestado una gran influencia en el desarrollo del sector, definiendo usos del suelo, asentamientos humano y patrones de impacto ambiental, los que hasta hoy son visibles a lo largo del territorio nacional.

Esta vocación exportadora ha sido más intensa en los últimos cuarenta años, donde el aporte del sector agropecuario y forestal al desarrollo económico del país ha sido de vital importancia. Para resumir en un número, el valor de las exportaciones de frutas y derivados forestales se ha incrementado en 3.573%, subiendo de USD 187 millones a USD 6.868 millones.

Este proceso paulatino de generación de valor y participación progresiva en los mercados mundiales de la oferta silvoagropecuaria nacional, tuvo al menos tres momentos de trascendental importancia. El primero se manifiesta en la década de los años sesenta, cuando el Estado generó un conjunto de inversiones orientadas a establecer un desarrollo frutícola y forestal, a nivel productivo e industrial, tomando ventaja de las posibilidades de producción, sobre todo en momentos de contraes-

tación, con los mercados de países desarrollados del norte. Este proceso fue de la mano con un cambio estructural de la tenencia de la tierra, en beneficio del campesinado y la población rural, a través de la implementación del proceso de Reforma Agraria. El segundo momento lo constituye el proceso de liberalización económica, apertura comercial y profundización del mercado, instaurado en los decenios del setenta y ochenta, con posterioridad al golpe militar. Finalmente, un tercer momento se vincula

fuertemente a la profundización de la política de acuerdos comerciales, impulsada por los gobiernos democráticos a partir de los años noventa.

Con el Estado ejerciendo un rol eminentemente subsidiario dentro de la economía, el proceso de internacionalización y generación de valor en los últimos treinta años, ha sido apoyado por medio de políticas dirigidas a resolver ciertas brechas en los ámbitos productivos, de inversión, de conocimiento y de participación, particularmente por parte de

Tabla 1.1 Selección de indicadores económicos (1990 – 2015).

	1990	2015	VARIACIÓN ANUAL
Exportaciones silvoagropecuarias primarias (millones USD, nominales) ¹	1.079	5.313	6,6 %
Exportaciones silvoagropecuarias industriales (millones USD, nominales) ¹	951	9.426	9,6 %
Total exportaciones silvoagropecuarias (millones USD, nominales) ¹	2.030	14.739	8,3 %
	1990	2013	VARIACIÓN TOTAL
Pobreza nacional (% de la población) ²	38,6	7,8	-30,8 pp
Pobreza rural (%) ²	38,8	6,7	-32,1 pp
Pobreza de los trabajadores por cuenta propia en la rama agricultura caza y pesca (%) ²	24,3	3,9	-20,4 pp
Ingreso promedio de la ocupación principal en trabajadores agricultura, silvicultura y pesca (\$ reales a noviembre 2013) ³	210.814	309.181	46,7%
(Ingreso promedio ocupación principal empleo por cuenta propia agrícola, caza y pesca / ingreso promedio empleo por cuenta propia resto de la economía)*100 ⁴	74	71	-3 pp
Ingreso promedio ocupación principal asalariados agrícolas más pesca / ingreso promedio asalariados economía*100 ⁴	57	59	+2pp
	1990	2014	VARIACIÓN (%)
Hectáreas de frutas y viñas (vinífera y pisquera) ⁵	231.227	451.048	95,1
Hectáreas de plantaciones forestales ⁶	1.460.530	2.426.722	66,2
Hectáreas de bosque nativo ⁷	13.430.603	14.316.822	6,6

Fuentes para cada estimación:
1/ Odepa, con datos del Servicio Nacional de Aduanas.
2/ Casen, medidas de pobreza por ingresos sin actualización de canasta de alimentos
3/ Casen
4/ Casen
5/ Catastro frutícola y SAG
6/ Infor
7/ Infor con datos de Conaf. Se registra cifra de 1999 del Catastro de Bosque Nativo.

la agricultura familiar campesina. Estos apoyos han sido implementados a través de una batería de instrumentos orientados hacia la demanda y con énfasis en eficiencia de asignación de recursos. Ejemplos de ello son leyes destinadas a la inversión en recursos hídricos y al fomento forestal; así como a la implementación de fondos concursables en innovación, investigación sectorial, y promoción de las exportaciones.

Otro grupo de políticas sectoriales han sido focalizadas desde la óptica de la compensación a sectores que, producto de la modernización y apertura de mercado, han sido menormente beneficiados. Un ejemplo de ello corresponde a los recursos del Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD), o la significativa inversión que se realiza a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) en la agricultura familiar, y los créditos especiales manejados por el mismo Indap.

Finalmente, un tercer grupo de políticas se ha concentrado en mantener y certificar las condiciones sanitarias de la producción de alimentos, sobre todo aquella destinada a la exportación, de manera de asegurar e incrementar el acceso a los mercados bajo la concepción de libre comercio. En esta labor también se han generado políticas consistentes en mantener el bajo nivel de plagas y enfermedades de vegetales y animales en el país, como instrumento de competitividad del sector.

Los resultados de este proceso son muy positivos, lo cual es visible al comparar algunos indicadores entre los años 1990 y 2015, tal como se muestra en la tabla I.1. Como se desprende de la información presentada, las exportaciones se incrementaron a una tasa promedio de 8,3% durante veinticinco años. Paralelamente,

la pobreza rural cae aún más que la urbana y la pobreza de la agricultura familiar también disminuye fuertemente. Los ingresos de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura aumentan, pero en menor proporción que los de otros sectores de la economía. Por otro lado, los asalariados de la agricultura más los del sector pesca muestran una leve mejoría en relación con los asalariados de los otros sectores de la economía. Los resultados de todo este período son favorables y muestran que el crecimiento económico generado por el modelo agroexportador, basado en el libre comercio y la ampliación de mercados, ha tenido un claro efecto en la disminución de la pobreza rural.

Sin embargo, la mantención y continuación exitosa en el mediano plazo de esta estrategia de crecimiento económico sectorial requiere de nuevos impulsos y ajustes que se traduzcan en un efectivo desarrollo de lo silvoagropecuario. En primer lugar, Chile en su esfuerzo de inserción comercial está enfrentando un mercado global mucho más competitivo, con muchas economías que han iniciado una trayectoria similar a la recorrida por nuestro país. Hoy existe más competencia, ya que los países han podido aprovechar sus ventajas comparativas en términos de diversidad climática, menores costos de mano de obra y cercanía con los mercados. Un claro ejemplo es Perú, que en los últimos años ha consolidado un proceso de apertura comercial y de estructuración de un sector exportador que ofrece al mundo un conjunto de alimentos que son competidores y en ocasiones sustitutos directos de los que Chile produce, como el caso de las paltas, la uva, los espárragos, entre otros. Otro caso es Colombia, que gracias a la estabilidad país derivada de los acuerdos

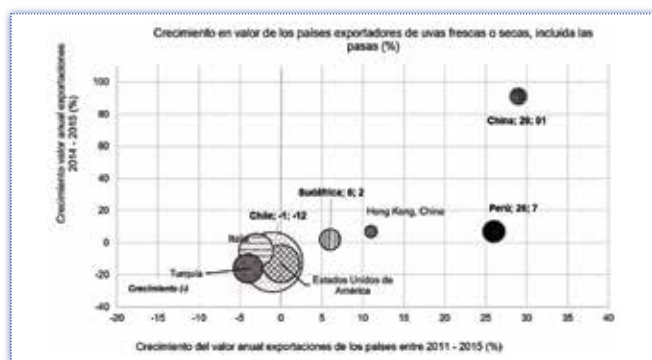
de paz, estaría en condiciones de atraer inversiones que permitirán el aprovechamiento de tierras de alta calidad, hoy improductivas, lo que presionará los mercados mundiales de carne, leche y otros productos alimenticios.

En segundo lugar, Chile no muestra el mismo dinamismo y capacidad de respuesta hacia la innovación en comparación a su velocidad de reacción frente a los estímulos de los mercados de exportación, mostrando una baja capacidad país, tanto en procesos de producción como de comercialización. Esta situación es destacada por estudios del Banco Mundial de los años 2011 y 2015, donde se establece que, la baja inversión pública y privada en investigación y desarrollo (I+D), sumado a debilidades y rigideces institucionales del sistema de innovación, ha terminado por limitar el crecimiento de la productividad sectorial. Como muestra el gráfico 1.1, Chile tiene un alto valor de las exportaciones de uva fresca; sin embargo, los crecimientos de corto y largo plazo se muestran comparativamente muy magros en relación a los de otros países, como China o el Perú.

En tercer lugar, los ajustes y nuevos paradigmas productivos que ha debido adop-

tar la agricultura de exportación frente a los cambios en los mercados nacionales e internacionales ha llegado en forma más lenta a la pequeña agricultura y a los sectores más tradicionales. En consecuencia, estas brechas se traducen en resultados heterogéneos en términos de productividad, marginando ciertos grupos productivos y territorios al proceso de modernización. Este factor es muy relevante, debido a que la validez social y política de una estrategia país se pone en entredicho cuando amplios sectores y territorios no reciben parte de la riqueza generada ni experimentan sus beneficios. En cuarto lugar, la valoración de nuevos atributos tangibles e intangibles en los productos es cada vez más importante en el comercio. Es de vital importancia la producción de alimentos no sólo en cantidad y calidad, sino también en su inocuidad. Sin embargo, también son crecientemente demandados productos cuyos procesos de producción hacen uso eficiente de recursos naturales escasos como el agua, considerar el bienestar animal y que respeten el medio ambiente. Finalmente, también se observa una creciente exigencia a las cadenas de producción y suministro de alimentos en términos de que sus prácticas de comercio garanticen una justa retribución a los diferentes eslabones que las integran. En palabras simples, más significativo que el hecho mismo de la inocuidad, la sustentabilidad o el comercio justo, lo que interesa y se valoriza es la capacidad institucional de los países y de las cadenas de suministro para medir, reportar y verificar dichos atributos diferenciadores. En quinto lugar, Chile ha pasado a un estatus de país de ingreso alto, haciendo que los procesos de maduración y sofisticación de la economía tiendan a aumentar y profundizarse. Esto continuará

Gráfico 1.1 Cambio en el crecimiento del valor de las exportaciones de uva de exportación (varios países).



Fuente: Trade map.



modificando los escenarios en que tanto los grandes como los pequeños agricultores de alimentos se desenvuelven. Esta transición es parte de un proceso que afecta a la economía en su conjunto, cuya característica más relevante es la disminución en la disponibilidad de mano de obra para el trabajo en el sector agropecuario y forestal. Menos jóvenes ven en la agricultura y los territorios rurales ámbitos en donde desarrollar sus estrategias de vida. Entre otros efectos, esto está generando un envejecimiento acelerado de los habitantes en su conjunto y de los trabajadores en el campo, proceso que se acompaña con una creciente escasez de mano de obra y capacidad empresarial local para el desarrollo de las labores silvoagropecuarias. La población y los recursos humanos continúan trasladándose

se hacia conglomerados urbanos, provocando una fuerte expansión de ciudades intermedias y conurbaciones.

Lo anterior ha dado como resultado que el capital humano se convierta en un factor que desafía al crecimiento del sector, siendo necesario resolver la siguiente encrucijada. Por un lado, se deben proporcionar puestos de trabajo competitivos con otros sectores de la economía, no sólo en salarios, sino también en muchos otros aspectos, lo que implica un fuerte esfuerzo por mejorar y aumentar las capacidades de los trabajadores. Por otro lado, se requiere de nuevas inversiones en maquinarias e informatización en las labores del campo, que permitan desarrollar faenas con menos gente, pero con más valor en el trabajo que se ejerce.

Estos procesos de largo aliento, presen-



Archivo fotográfico ODEPA.

tes en otros países en etapa de crecimiento económico comparables con el nivel actual de Chile, han implicado cambios significativos en la estructura de los sectores productivos y de elaboración de alimentos, en la logística de la distribución y en los sistemas de venta mayoristas y minoristas. Hoy los productores enfrentan cadenas de alimentos fuertemente concentradas, sectores financieros exigentes en información para reducir riesgos en los créditos, y la existencia de instrumentos financieros específicos, pero de alta complejidad. El contexto de desarrollo silvoagropecuario requiere hoy de un sector más profesionalizado, moderno, que maneje riesgos y mejore su capacidad de control de los procesos productivos, apoyándose en servicios altamente profesionales y específicos que resuelvan oportunamente desafíos cada vez más complejos.

En forma complementaria a los factores de cambio estructural antes descritos, es necesario tener presente las complejas dinámicas a que se ven sometidas los paisajes rurales sobre los que se desarrolla el sector silvoagropecuario. A modo de ejemplo, se suman de manera acelerada los efectos del cambio climático en Chile y, junto a ello, la urgente necesidad de definir estrategias de adaptación a nivel nacional, regional y local para enfrentar esta problemática global. Adecuarse convenientemente a los efectos del cambio climático no sólo requiere de nuevos conocimientos para producir alimentos bajo condiciones climáticas cambiantes, sino también se hace necesario un uso de los recursos más eficiente y profesionalizado, dada su creciente escasez.

Particularmente, en el caso de los hídricos, los productores enfrentan múltiples desafíos. La necesidad de hacer un uso más eficiente de los recursos hídricos

.....

“Los diversos desafíos y situaciones a que el sector silvoagropecuario se enfrenta en su proyección al año 2030, implica un esfuerzo de trabajo público-privado coordinado, que permita ir generando condiciones de competitividad del conjunto de las cadenas alimentarias, formando redes de colaboración por sobre estructuras normativas rígidas.”

es crítica a la hora de asegurar el crecimiento sostenible del sector. Mejorar la gobernanza del agua para su uso eficiente requiere del concurso de los sectores público y privado para modernizar las instituciones (entendidas como normas y reglas) y las organizaciones que las administran, para dar más sostenibilidad y eficiencia a su uso tanto para el consumo humano, la producción de alimentos y la generación de energía, entre otros. Se requiere, además, sostener inversiones en infraestructura y normativa que contribuyan a una mayor disponibilidad del agua para la expansión del sector agrícola, enfrentando aspectos legales que resuelvan limitantes en el acceso al recurso, en regiones que hasta hace poco tiempo se pensaban excedentarias, como lo observado en las zonas centro sur y sur del país.

Es interesante constatar como los desafíos por enfrentar el cambio climático desde una perspectiva institucional, se ha constituido en una fuerza modernizadora de los diversos agentes, tanto público como privados. Este conjunto de modificaciones estructurales que

enfrenta el país, ha llevado al Ministerio de Agricultura a incorporar en su visión un cambio de gestión e implementación de políticas públicas que resulten coherentes con estos nuevos contextos de desarrollo silvoagropecuario nacionales e internacionales.

Otro aspecto de vital importancia para la readecuación del sector a los desafíos que se enfrenta, se asocia a su valoración económica. Existe cada vez más conciencia de que no sólo se debe considerar la producción silvoagropecuaria primaria como referencia estadística sectorial (que representa menos del 3% del PIB nacional), sino que ampliar su centro de análisis a las actividades de procesamiento y transformación, bajo la configuración analítica de cadenas. Entendido de esta forma, y a modo de ejemplo, en el año 2013 Foster y Valdés señalaron que, bajo esta mirada ampliada del sector, el agro representaría actualmente más de 11% del valor agregado nacional, llegando hasta 19% en la Región de O'Higgins y 17% en la Región del Biobío. Esta concepción resulta consistente con la necesidad de poner en su justo valor el aporte que el sector en su conjunto entrega a la economía nacional.

Resulta también necesario alcanzar un acuerdo con respecto a la definición de "valor agregado" que se quiere desarrollar, incluyendo en éste atributos tangibles tales como la modalidad en que la materia prima es procesada y empacada, e intangibles como condiciones laborales, impacto medioambiental de la producción, identidad cultural, entre otras. Bajo esta nueva mirada, la incorporación de atributos intangibles ha adquirido importancia creciente en la diferenciación y competitividad de los productos, especialmente en los mercados internacionales a los que Chile dirige su ofer-

ta agroexportadora. Estos cambios han sido impulsados principalmente desde la perspectiva de la demanda, motivado por preocupaciones de carácter cultural y éticos de los consumidores. De esta forma, el concepto de valor agregado considera un mayor número de componentes que sean capaces de reflejar mayores niveles de beneficios y costos en la cadena, lo cual permite mayor equidad entre los distintos componentes del sistema de comercio.

En síntesis, los diversos desafíos y situaciones a que el sector silvoagropecuario se enfrenta en su proyección al año 2030, implica un esfuerzo de trabajo público-privado coordinado, que permita ir generando condiciones de competitividad del conjunto de las cadenas alimentarias, formando redes de colaboración por sobre estructuras normativas rígidas. Esto requiere de un proceso de retroalimentación permanente entre ellos con el objetivo de identificar no sólo medidas para enfrentar requerimientos coyunturales o de corto plazo, sino que anteponerse a escenarios futuros, identificando líneas de acción y políticas que resulten coherentes con lo que se espera sea la sociedad en el año 2030.

Finalmente, muchas de las inquietudes señaladas en este contexto sobre los requerimientos de la agricultura futura son desarrollados con profundidad en los diversos capítulos que se presentan a continuación. Tanto los temas analizados como su alcance y enfoque no buscan ser únicos ni excluyentes. Por el contrario, uno de sus objetivos es abrir el debate sobre el futuro del sector, con el propósito de buscar ámbitos de discusión y gestión que anticipen los requerimientos necesarios para continuar fortaleciendo a la agricultura nacional y a los diversos agentes que le dan sentido.