

DESARROLLO AGROALIMENTARIO: DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN¹

Elementos de análisis para una estrategia del BID con el País

INTRODUCCIÓN

Se ha ido generando un consenso en Chile en torno al objetivo de posicionar al país como potencia alimentaria para la próxima década. Concretamente, se entiende por ello estar dentro de los 10 países con mayores exportaciones de alimento del mundo (hoy ocupa el lugar 19). Dicho objetivo se estima alcanzable pero, también, lleno de desafíos. El programa de gobierno de la Presidenta electa Michelle Bachelet ha hecho suya esta visión.

La presente nota técnica identifica con algún grado de detalle los desafíos que hoy enfrenta el sector agroalimentario chileno. La nota parte en la siguiente sección sintetizando los hechos más salientes de la historia reciente del sector alimentario exportador chileno, identificando las fortalezas de la estrategia seguida hasta ahora. La sección III por su parte, se aboca a los desafíos actuales, y la tesis fundamental que se expresa es que no basta con persistir en las estrategias que han sido exitosas en el pasado: los desafíos actuales son de naturaleza distinta y exigen nuevos tipos de respuestas. Ello nos conduce a la sección IV donde se plantea una Visión de Futuro para el sector, de la cual se deriva un conjunto de propuestas concretas de política que se plantean en la sección V. Finalmente, la sección VI y última destaca el potencial rol del Banco Interamericano de Desarrollo como factor de apoyo en la implementación y financiación de las propuestas identificadas.

¹ Documento elaborado por Gabriel Montes (RE1/EN1) y Jorge Quiroz (consultor).

Nota Técnica

“Chile puede desarrollar nuevas formas de competir que agreguen valor, que sean más complementarias que rivales con lo que está haciendo el resto de la región, y que permitan que el sector agroalimentario entre de mano con los demás sectores de la economía...”.



Cuadro 1. Exportaciones País 2000–2005
(Millones de US\$)

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones sector agroalimentario	4.867	5.032	5.301	5.974	7.199	8.135
Exportaciones de cobre y otros minerales	7.342	6.605	6.347	7.585	16.459	21.598
Exportaciones totales	19.21	18.272	18.177	21.046	32.025	39.536
Exportaciones SA/Exportaciones no cobre	25,3%	27,5%	29,2%	45,4%	46,2%	45,3%

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Central de Chile.

HISTORIA

Chile es un país de casi US\$ 6.500 de ingreso per cápita, y una de las economías de mayor crecimiento en el hemisferio occidental durante los últimos veinte años. En este contexto positivo general, el sector alimentario chileno ha logrado convertirse en uno de los sectores más dinámicos y representativos de la transformación económica del país, constituyendo un ejemplo y una referencia en América Latina. Las exportaciones de alimentos en Chile alcanzaron US\$ 8.135 millones en 2004 y se espera alcancen los US\$ 17.000 en 2014². Estimaciones propias, que intentan corregir por efectos de encadenamiento industrial, sugieren que el sector alimentario en Chile daría cuenta de no menos del 10% del PIB, representando actualmente además cerca del 45% de las exportaciones distintas de cobre y otros minerales metálicos.

Particularmente destacable es la emergencia reciente de Chile como un país exportador de proteínas, área donde tradicionalmente el país no había estado presente. Este es un fenómeno que comenzó a perfilarse en la primera mitad de los noventa con las exportaciones de salmón, que el año 2005 sumaron US\$ 1.657 millones y han posicionado a Chile como el mayor productor mundial. Se sumaron a éstas las exportaciones de pollo y cerdo, que alcanzaron los US\$ 430 millones, esperándose que superen los US\$

700 millones dentro del próximo quinquenio. Incluso en carne de vacuno, comienzan a aparecer exportaciones incipientes a mercados como la Unión Europea y Estados Unidos, donde Chile comienza a aprovechar su condición de país libre de Fiebre Aftosa. Igualmente, se viene desarrollando, incipientemente también, pero con un crecimiento sostenido, la exportación de productos lácteos, principalmente a México, y de modo experimental pero promisorio, a Estados Unidos.

La emergencia de los nuevos sectores que conforman la “paleta” de exportaciones alimenticias no ha tenido lugar en un contexto de estancamiento o contracción de los sectores pioneros, fruticultura y horticultura, cuyo desarrollo exportador tuvo su primer impulso en la década de los setenta. Muy por el contrario, las exportaciones de frutas han crecido en los últimos cinco años a una tasa anual de 8%, alcanzando este año US\$ 2.138 millones. Contrariamente a lo que podría esperarse, la fruta está aún lejos de consolidarse, destacándose la incursión en nuevas variedades de manzana, arándanos, y paltas, por nombrar a los más destacados de los últimos años. Asimismo, Chile se ha posicionado como un país receptor de iniciativas internacionales de desarrollo alimentario exportador como lo demuestra la iniciativa reciente de la compañía italiana Ferrero, que pretenden desarrollar bajo contrato más de 5.000 hectáreas de avellanos,

² Este concepto incluye todas las exportaciones de alimentos, no restringiéndose a las agropecuarias.

**Cuadro 2. Exportaciones seleccionadas, sector agroalimentario
(Millones de US\$)**

Rubros seleccionados	1996	2004	2005	Var. 2004-2005 %	Var. anual 1996-2004 %
Sector frutícola	1.226	2.025	2.138	5.5	5.4
Uvas	553	854	925	8.3	4.9
Salmón y truchas	525	1.398	1.657	18.5	11.5
Vinos	293	843	882	4.6	12.4
Carne porcina	5	234	295	26.1	52.1
Total seleccionados	2.644	5.356	5.899	10.1	8.2

Fuente: Elaboración con base a cifras de ODEPA y Banco Central de Chile.

y la iniciativa de la neozelandesa Fonterra que busca desarrollar desde Chile una nueva base de exportación de lácteos. Las exportaciones vitivinícolas, por su parte, también un fenómeno principalmente de los noventa, alcanzaron el año pasado la cifra de US\$ 840 millones, resultado destacable si se considera que el consumo mundial de vino está virtualmente estancado, y lo que ha hecho Chile es posicionarse en los mercados donde el consumo per cápita está al alza. (Ver Cuadro 2)

Los beneficios del creciente posicionamiento del país como exportador de alimentos generan además importantes externalidades positivas (Valdés y Foster (2005)). El sector alimentario es un generador de empleo en regiones y zonas rurales, algunas de alta vulnerabilidad social, contribuyendo de paso a una ocupación económica más balanceada del territorio, amén del aporte que hace de forma sustantiva a la creación de identidad e imagen país.

El país ha tomado conciencia de que tiene entre sus manos un destino como potencia agroalimentaria. Pero si el objetivo es seguir progresando en este ámbito, es menester entender mejor los fundamentos históricos del éxito actual, para luego examinar si los mismos seguirán siendo válidos a futuro o se requiere incorporar nuevos elementos a la estrategia.

En la competencia internacional por los mercados, no compiten las empresas sino los sistemas en que

esas empresas se desarrollan: una empresa es capaz de llegar con un producto en tales y cuales condiciones de precio y calidad porque opera en un sistema que le permite llegar en dichas condiciones. La siguiente es una lista de los factores más relevantes del exitoso sistema chileno:

- Clima de Negocios.* Chile comenzó a progresar en este ámbito desde la segunda mitad de los setenta, reforzando los derechos de propiedad, otorgando garantías a la inversión extranjera, y abriendo los mercados. Desde la segunda mitad de los ochenta en adelante, se agregó un factor adicional: un tipo de cambio competitivo que permitió un desarrollo exportador altamente dinámico y un conjunto de políticas macro que permitieron capitalizar a las empresas, superar la aguda crisis de deuda de la primera mitad de los ochenta, y dar inicio a lo que sería la expansión económica ininterrumpida más formidable de la economía chilena en su historia moderna. En los noventa, con el retorno a la democracia, a todo lo anterior se agregó estabilidad política, garantizada por una mayor participación de todos los agentes en la toma de decisiones públicas, y por ende, una validación del modelo de desarrollo en sus aspectos más esenciales, en el marco de amplios consensos nacionales. La validación social del modelo, unido a una política fiscal con fuerte sesgo al ahorro y un nivel creciente de ahorro e inversión privada, generaron

una caída sistemática en las tasas de descuento, un riesgo país que es el más bajo de los países emergentes, la consecuente profundización y liquidez del mercado de capitales y por ende, condiciones inmejorables para la realización de proyectos de inversión de largo plazo.

- b) *Derechos de propiedad bien definidos*, son cruciales para el sector alimentario que debe gestionar recursos naturales varios (tierra, agua, borde costero, biomasa marina, etc). Los avances han sido sistemáticos: partiendo con la propiedad de la tierra (1980) y siguiendo con los derechos de explotación de aguas (Código de Aguas de 1981), de concesiones acuícolas (Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991) y derechos de explotación en pesca (“Ley Corta” No. 19.713 del 2001). Es notable en este sentido el contraste entre actividades como la pesca extractiva y la salmonicultura: la primera, durante la década del noventa, tuvo un crecimiento total de la productividad de factores negativo. La explicación es simple: ausencia de derechos individuales y transables de extracción, incentivaron la sobreinversión en flota pesquera y la sobre explotación del recurso (cuotas “globales” de captura en contraste con cuotas “individuales”). La situación comenzó a resolverse con la “Ley Corta” de Pesca de 2001, observándose de modo incipiente en los últimos años una reversión de la tendencia negativa anterior³.
- c) *Apertura Comercial y liberalización de mercados*. Partiendo de un marco altamente proteccionista, Chile introdujo una reforma comercial hacia fines de los setenta, que, aunque con altibajos, fue consolidándose en el tiempo, y posteriormente complementándose con acuerdos comerciales. Hoy, el país tiene un arancel promedio de menos del 3% ad valorem y el arancel más alto, no excede el 6%. Las ventajas de la

apertura son evidentes. Difícilmente contaría Chile con un sector dinámico de exportación de cerdos y pollos si en algún momento se hubiese optado por la protección irrestricta de la producción nacional de maíz; los hechos comienzan a demostrar también que Chile puede de modo simultáneo actuar como importador de carne desde el Mercosur, para atender una parte relevante de las necesidades masivas de consumo de la población, y a la vez como exportador de cortes finos a mercados de alto precio dentro del circuito no aftósico del mercado mundial; en otro ámbito más obvio, la libre importación de insumos y maquinarias y equipos desde casi cualquier lugar del mundo es esencial para la competitividad. La estrategia chilena ha exhibido una virtuosa y pragmática combinación de apoyo sostenido a las políticas de apertura y libre funcionamiento de los mercados, con esquemas puntuales, ad-hoc, de uso y amplitud muy restringida, que han permitido sortear coyunturas depresivas en rubros altamente sensibles. Actualmente, los únicos dos productos para los cuales se cuenta con dichos esquemas (“bandas de precios”) son el azúcar y el trigo. En ambos casos, la realidad actual del mercado está demostrando la racionalidad de haber contado con ese tipo de políticas en ambos bienes.

- d) *El patrimonio Fito y Zoo Sanitario, constituye una ventaja competitiva esencial*. Chile está libre de las más importantes enfermedades cuarentenarias en fruta, está libre de fiebre aftosa, de peste porcina, y de las enfermedades más complejas de las aves. Su condición de “isla sanitaria” facilita la manutención de dicho estatus. La institucionalidad respondió adecuadamente a los desafíos de la década pasada a través del Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, uno de los más reputados en su categoría en la región.⁴

³ Una descripción detallada de la problemática se encuentra en Quiroz & Asociados (2004)

⁴ En este punto la colaboración del Banco ha sido importante. En efecto, a través del Programa de Modernización y Mejoramiento del Sector Agropecuario (préstamo 673/OC-CH), desarrollado entre 1992-1997 y con un monto de crédito original de US \$ 28.5 millones, se logró un importante mejoramiento de la capacidad operativa y técnica del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA).

- e) *Los Tratados Comerciales* han jugado un rol de creciente importancia para el sector alimentario, especialmente los firmados con México, Estados Unidos, la Unión Europea, y más recientemente, se esperan efectos positivos de los firmados con Corea y China. Probablemente, el sector alimentario chileno es uno de los más beneficiados con estos acuerdos.
- f) *La Geografía Económica*. Chile es un país de clima templado, que comparte muchas de las características climatológicas con los países más desarrollados del mundo y que se encuentra en directa contraestación con importantes mercados de consumo del hemisferio norte. La similitud climatológica facilitó la adopción de tecnologías, variedades, material genético y prácticas productivas, sin que ello haya tenido que demandar ingentes esfuerzos idiosincráticos por parte del débil sistema de investigación Chileno. Los ejemplos de adopciones “fáciles” abundan: la fruticultura del valle central importó variedades, modus operandi y tecnología de los modelos desarrollados en California, particularmente con la participación de universidades como la de Davis; la vitivinicultura se ha beneficiado de experiencias extranjeras también, no sólo Europea sino Australiana; el sector de salmonicultura partió importando todo el know how de Noruega; todo el sector exportador de semillas de maíz, unos US\$ 70 millones al año, descansa sobre la fortaleza sanitaria nacional y el símil de mixtura agro climática entre la VI región de Chile y buena parte del Corn Belt Americano; la explosión de nuevas variedades de manzana en la canasta exportadora chilena, fueron desarrolladas por Nueva Zelanda y luego “adoptadas” sin mayor esfuerzo ni requerimientos de ajuste por Chile. La similitud climática y la similitud de dotación sanitaria entre Chile y un amplio grupo de países desarrollados, ha facilitado un proceso de adopción tecnológica y de know how que difícilmente habría tenido lugar de otra forma.

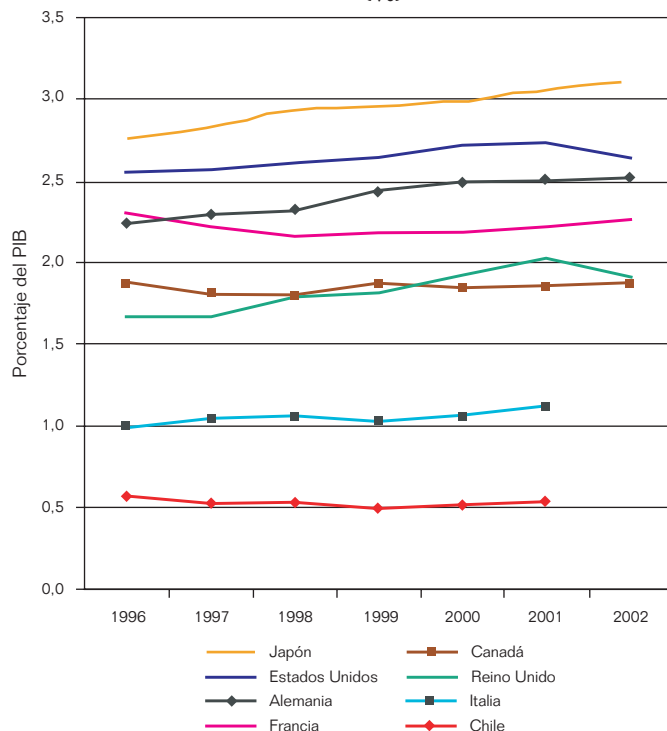
LOS DESAFÍOS

Pero nada es para siempre. Los entornos competitivos cambian y las prácticas que funcionaron exitosamente en el pasado, no garantizan por sí solas que seguirán rindiendo frutos en el futuro. No se trata de cambiar los factores que probadamente han contribuido al crecimiento, como los mencionados antes, sino más bien, que a ellos es necesario agregar otros, y, adicionalmente, la forma de entender como funcionan cada uno de esos factores es probable que también deba sufrir variaciones: por ejemplo, lo que se entendía a comienzos de los noventa como una “institucionalidad sanitaria de excelencia” puede ser radicalmente distinto del estándar requerido dos décadas después.

Los desafíos que el país enfrenta a futuro son complejos. Como se ha indicado, hasta ahora, el éxito del sector agroalimentario ha tenido su origen en la “copia fácil” de modelos agroalimentarios de países desarrollados, situación que se ha visto facilitada por la similitud geográfica que Chile tiene con dichos países. Sin embargo, las ventajas que se derivan de este modelo de desarrollo agro exportador no son eternas. Chile no es el único país que tiene similitudes geográficas con el mundo desarrollado y cada día emergen nuevos competidores. Si no se adoptan cambios de estrategia oportunos, se corre el riesgo de encasillarse en esfuerzos fútiles donde se termina compitiendo en condiciones extremas, y se dejan de abordar segmentos donde se puede seguir disfrutando de la condición de pioneros, amén de generar más valor a nivel global. Chile fue pionero en la exportación de alimentos a contra estación, ya no lo es.

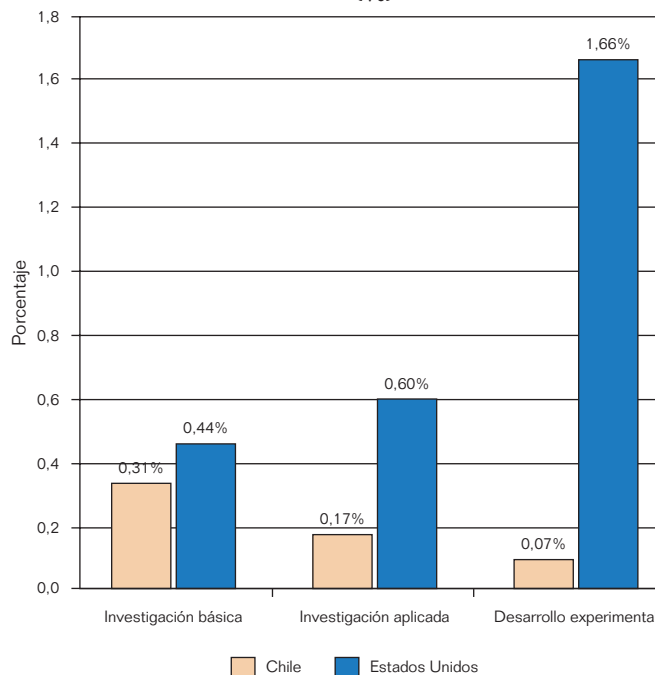
Los ejemplos son elocuentes. Perú ha hecho avances notables en fruticultura y progresos encomiables en su sistema sanitario, y en la actualidad un 70% de su superficie se encuentra libre de mosca de la fruta; a corto andar, la exportación de uva de mesa del Norte de Chile, que tradicionalmente ha disfrutado de una ventana de tiempo de cosecha excepcional – que le permite solventar su alto costo productivo – comenzará a chocar con la produc-

Gráfica 1. Inversión en I&D como porcentaje del PIB en países seleccionados, 1996–2002 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos RICYT, <http://www.ricyt.org/>

Gráfica 2. Inversión en I&D por tipo de actividad Promedio 1997–2001 (%)



ción de Perú, que al año 2005 ya alcanzó los 25 millones de dólares (ver Gráfica 1 Anexo) Países como Brasil, que tienen un riesgo país mucho más elevado que Chile y desventajas sanitarias, comienzan a mitigar las mismas, por medio de esquemas de fomento crediticio y tributario, subsidio a la infraestructura (principalmente de riego) y otros: ello ha generado un boom creciente en segmentos de fruticultura donde antes Chile no tenía competencia, particularmente uva de mesa (Ver Gráfica 2 Anexo). En el sector pollos, Argentina irrumpe con fuerza, compensando sus otras debilidades competitivas con esquemas de impuestos diferenciados a la exportación que conllevan en último término una protección efectiva sustancial a la industria de pollos (y posiblemente el día de mañana a la de cerdos). En el sector vitivinícola, Chile comienza a rezagarse respecto de otros competidores: Nueva Zelanda exporta en volumen sólo un 10% de lo que exporta Chile, pero en promedio, vende cada litro a más del doble de lo que Chile lo hace: ha logrado

posicionarse allí donde Chile enfrenta dificultades. Las últimas estadísticas de Australia (Gráfica 3 Anexo) reflejan que se ha distanciado respecto de Chile con tasas de crecimiento del volumen exportado un 35% superior, lo que puede obedecer, entre otras causas, a una estrategia comercial más coordinada, ayudada por un proceso de consolidación de negocios que en Chile aún no se logra.

En este nuevo contexto, se hace manifiesta una de las debilidades competitivas más grandes de Chile: su escaso nivel de inversión en investigación y desarrollo. Si bien en investigación básica —ciencias puras— Chile invierte el mismo porcentaje del PIB que los países desarrollados, el déficit se encuentra en investigación aplicada, donde Chile invierte sólo un 0,2% del PIB. Se da la paradoja entonces de que Chile tiene el mismo índice que Estados Unidos en investigación de ciencias puras, pero las aplicaciones y la creación de aplicaciones propias son virtualmente inexistente (Gráficas 1 y 2).

Otras debilidades también comienzan a hacerse evidentes. En el sector pesquero, Chile requiere avanzar decididamente en materia de derechos de extracción permanentes y transables. Islandia es un pequeño país que vive de la pesca: exporta US\$ 3.800 millones de los cuales un 40% corresponde a productos pesqueros. Con esta base productiva tiene un ingreso per cápita por sobre los US\$ 40.000, el cual supera a Chile en más de 6 veces. ¿El secreto? Derechos de extracción permanentes, individuales y transables de propiedad durante los últimos treinta años. Los derechos permanentes generan incentivos para invertir en valor agregado, mercados, tecnología y capacitación específica; ello, en contraste con la legislación chilena de los años noventa que fijaba cuotas globales pero no individuales de captura, medida que terminó generando una sobre inversión en flota, y la sobre explotación del recurso. Las medidas adoptadas a este respecto (“Ley Corta”) son sólo mitigatorias, porque caducan el año 2012, lo que puede generar distorsión en las decisiones de extracción e inversión a medida de que se acerca el año 2012.

Otro desafío es el ambiental y su interfase con el comercio internacional y las exportaciones. En los últimos quince años, Chile ha hecho un esfuerzo sistemático por mejorar la sustentabilidad ambiental de su estrategia de crecimiento, y muy probablemente el país está hoy en la punta de los niveles de exigencia regionales. Pero a Chile se le exige más porque irrumpe crecientemente en ligas mayores del comercio internacional. A eso se agrega que Chile ha firmado numerosos compromisos ambientales internacionales que imponen obligaciones adicionales. El resultado es que comienzan a aparecer posibles contingencias futuras en esta materia, algunas de las cuales pueden tener repercusiones sobre el sector exportador. Un estudio reciente encargado por el Banco reveló que los compromisos adquiridos por Chile en materia de Biodiversidad pueden requerir de un trabajo más prolijo y detallado a nivel institucional, tanto en los aspectos normativos como

de fiscalización y que un descuido en este ámbito podría representar algún tipo de contingencia para el sector de salmonicultura y agricultura⁵.

Otro desafío es el sistema de certificación de origen, de inocuidad y los sistemas relacionados de trazabilidad, etiquetado y afines. Chile ha optado, en general, por competir sobre la base de calidad y, ha tenido resistencia a sumarse a la incorporación irrestricta de la tecnología asociada a los Organismos Genéticamente Modificados, OGM. Asimismo, los acuerdos con organismos de control sanitario ponen especial énfasis en los aspectos de origen de los productos, especialmente tratándose de productos derivados del reino animal. Todo ello requiere de un sistema moderno y eficaz de trazabilidad en lo que el país ha estado haciendo continuos progresos pero donde continuará estando la necesidad de mayores esfuerzos.

Mención especial merece la institucionalidad sanitaria⁶. Ha funcionado exitosamente, pero no está preparada para lo que viene. Los desafíos son múltiples: a) de recursos, toda vez que los recursos del SAG dedicados especialmente a salvaguardar el patrimonio fito y zoo sanitario nacional han quedado rezagados respecto del crecimiento del comercio nacional y del crecimiento en el movimiento internacional de las personas; b) de gestión: muchas de las actuales actividades del SAG podrían ser desarrolladas por el sector privado, limitándose el SAG a la acreditación y supervisión de los prestadores privados de servicios; c) de diseño institucional: se observan vacíos importantes para el cumplimiento de ciertas funciones clave como lo son los mecanismos para reaccionar rápida y eficazmente a emergencias sanitarias.

En otro plano, es menester consignar los problemas que tiene Chile en su relación *empresa-comunidad*, particularmente en el ámbito de las empresas que funcionan en regiones apartadas y en interacción con el mundo rural y mapuche. Esto resulta espe-

⁵ Quiroz & Asociados (2005).

⁶ Lo que sigue, está basado en Quiroz & Asociados y Soluciones Globales Consultores Asociados (2003).

cialmente relevante en las actividades forestales y de cultivo de salmón. En el primer caso, se trata de problemas que se identifican con el conflicto territorial que deriva de las aspiraciones que algunas comunidades indígenas tienen sobre propiedades en que existe desarrollo forestal, mientras que en el segundo caso se trata de recientes cuestionamientos al aporte que ha significado el desarrollo de la industria salmonera en las regiones décima y undécima. En ambos casos, resulta fundamental explorar mecanismos que mejoren la relación entre las empresas y la comunidad, y que permitan obtener consenso sobre la importancia del desarrollo productivo y sus efectos en la comunidad. En este plano, podemos advertir problemas de eficiencia, eficacia y oportunidad tratándose de asignación de gasto social en regiones apartadas y sector rural: el sector salmonero ha generado un enorme impacto positivo en empleos, muchos de los cuales permiten absorber mano de obra no calificada que migra desde otras regiones a las “comunidades salmoneras”, sin que el esfuerzo correspondiente de gasto público social y red de protección social opere con similar rapidez a la expansión del empleo privado.

Guardando alguna relación con lo anterior, perdura la problemática de la pequeña y mediana agricultura, y la necesidad de su inserción en las cadenas de exportación, tarea no siempre fácil y donde complotan en su contra las economías de escala cada vez mayores asociadas con la tecnologías y problemas no del todo resueltos en lo que dice relación con el acceso al crédito y capital por parte de pequeños emprendimientos.

Finalmente, todo lo anterior, deberá ser enfrentado por el sector exportador alimentario de Chile en lo que probablemente será un contexto de secular apreciación de la moneda local y con el aumento correspondiente de los costos salariales. Chile continúa siendo un país minero, con las principales reservas de cobre del mundo, y la perspectiva actual para los commodities como el cobre, derivada del sostenido crecimiento de China, apunta a precios más altos que los históricos como tendencia estructural de mediano plazo. En ese contexto,

Chile continuará su senda de crecimiento en un contexto de potencial “*Dutch Disease*”. A la presión competitiva de un dólar barato, se agrega la presión que significan los altos precios de la energía y de los combustibles, comparativamente más altos en Chile que en otros países.

Así las cosas, la estrategia que generó una clara ventaja en el pasado, no necesariamente va a funcionar, *por sí sola*, en el futuro: el país debe ser capaz de reinventar su estrategia, conservando y perfeccionando lo realizado hasta el momento, pero con audacia para desarrollar *nuevas formas de competir*.

LA VISIÓN

Sobre la base de lo logrado hasta ahora, Chile puede desarrollar nuevas formas de competir que agreguen valor, que sean más complementarias que rivales con lo que está haciendo el resto de la región, y que permitan que el sector alimentario entre de la mano de los demás sectores de la economía a la fase donde el ingreso per cápita nacional se empine por sobre los US\$ 10.000. La visión tiene los siguientes elementos:

Chile resuelve problemas pendientes y consolida lo hecho hasta ahora. Ello comprende un conjunto heterogéneo de aspectos que detallamos en párrafos posteriores.

Chile compete en calidad y en nichos, no masivamente ni en costos. Chile será superado por muchos países en costos de producción de diversos productos. La defensa contra ello es calidad, diferenciación, confiabilidad, seguridad: Chile vende más caro los ostiones que Perú, a pesar que en ese país las ventajas productivas son muy superiores. Este entendimiento sin embargo no basta: para que se traduzca en ventaja real se requiere estrategia, lo que pasa entre otras cosas por: reingeniería y relanzamiento del SAG; apoyo en el desarrollo de sistemas de certificación, y toma de posición en canales comerciales internacionales (ver siguiente punto).

Internacionalización: Chile genera más valor y aporta al crecimiento de la región en un proceso agresivo de internacionalización, “horizontal” y “vertical”. Como se señaló, resulta evidente que Chile enfrentará competencia creciente en mercados alimentarios, con productos muchas veces provenientes de otros países de la región que exhibirán menores costos. Entrar en una carrera de costos no es el camino, o al menos, no es un camino que tenga sentido adoptarlo como único. El carácter pionero que Chile tuvo durante los últimos 20 años por otro lado, ha dejado un conjunto de factores complementarios que sí pueden constituir una oportunidad para el desarrollo de un nuevo modelo agro alimentario. Chile posee compañías exportadoras de excelencia que conocen la complejidad logística del proceso exportador y tienen redes distribuidores en los mercados compradores. Por otra parte, el país tiene el más bajo costo de fondos de América Latina. Estas dos herramientas, permiten el desarrollo de una nueva visión para el desarrollo agroalimentario. En vez de competir con otros países latinoamericanos, las empresas chilenas pueden complementar las capacidades de base productiva que tienen dichos países con la logística y distribución. De este modo, las empresas chilenas podrían jugar un rol importante en los incipientes procesos exportadores que llevan adelante Perú y el nordeste de Brasil entre otros. También resulta interesante la posibilidad de integrarse verticalmente en la distribución que se realiza en los mercados compradores. Se sabe que la integración vertical hacia la distribución requiere escala para ser rentable. Claramente, la base productiva nacional es insuficiente. Sin embargo, la construcción de una base productiva más amplia que sume a otros países, principalmente de América Latina, permitiría impulsar la integración vertical a los procesos de distribución en los mercados destino.

Esta última estrategia no es nueva: es lo que han hecho otros países que han transitado por las mismas fases que Chile. Los ejemplos abundan. Es lo que intenta realizar Fonterra en Chile cuando decide tomar posición a efectos de que Chile sea proveedor de la materia prima para futuras expansiones que no pueden provenir de su propio país de

origen. Europa da cuenta del 44% de las exportaciones de productos lácteos fuera de la Comunidad. Las empresas transnacionales europeas, Nestlé, Lacterisse, Bon Grain, Hogwegt, saben que como resultado del futuro término de los subsidios a la exportación se quedarán sin base productiva. Su estrategia es articular sobre la base de mercados que ya tienen, una oferta de materia prima que le permita continuar con su negocio. ¿Qué impide que Chile no pueda iniciar un camino similar, complementándose de paso con el desarrollo agro alimentario del resto de la región?

La tecnología y el Know-How se transforman en un sector exportador más. Hasta ahora, la visión ha sido copiar o adaptar tecnología desarrollada fuera de Chile e incorporarla en los procesos. A eso ha ayudado el carácter pionero del país en el hemisferio sur (Chile partió antes), y como se dijo, su geografía económica. Pero cuando todos comienzan a hacer lo mismo, y cuando comienzan a desarrollarse sistemas propietarios de diversas tecnologías y a monitorearse el cumplimiento de los compromisos internacionales en esa materia (como se lo ha hecho ver recientemente Estados Unidos a Chile de un modo más que enfático) llega el tiempo de cambiar. La experiencia internacional revela que los países con ventajas competitivas en recursos naturales tienden a transitar por tres fases en este plano. En una primera fase, las ventajas naturales y un bajo costo de mano de obra permiten producir y exportar con evidentes rezagos tecnológicos en el sistema productivo. En una segunda fase, los países incorporan tecnología a sus procesos; ello, especialmente en el contexto de un desarrollo intermedio donde baja el precio del capital relativo al trabajo y se amplían los horizontes de inversión: Chile viene haciendo todo ese recorrido con particular fuerza desde 1990 en adelante. Finalmente, en una tercera fase, la producción y exportación reiterada de ciertos bienes, unida al desarrollo de un sistema nacional de investigación y a una más desarrollada plataforma de capital humano permite el último salto que es el más importante: creación de soluciones tecnológicas propias las cuales son posteriormente exportadas a otros países. Esa es la etapa en que está Noruega en Salmones, que tiene

el know how en materia de vacunas y enfermedades; la etapa en que están los países Nórdicos en general en materia forestal, donde han desarrollado un conjunto de soluciones y equipos para la industria; la etapa en que está Nueva Zelandia en materia frutícola donde no sólo se han desarrollado nuevas variedades de manzanas, sino que se ha cambiado la concepción misma del negocio manzanero. Chile debe entrar en esa etapa. Hay algunos síntomas promisorios (desarrollo de vacunas en salmones), pero el desafío es entrar de lleno en esta etapa.

LAS PROPUESTAS

De lo planteado surgen propuestas de política concreta que le dan materialidad a los cuatro componentes de la visión: consolidación, competencia por diferenciación, internacionalización del modelo y nuevo rol de la tecnología.

Con respecto a la *consolidación del proceso actual*, destacamos:

- a) *Reingeniería de la Institucionalidad del Sistema Sanitario Animal y Vegetal*. Deben contemplarse mayores recursos, reingeniería de procesos, replanteamiento de la relación con el sector privado, profundización y ampliación de los procesos y funciones que pueden ser ejecutados por el sector privado, y el diseño de esquemas eficientes y eficaces para abordar situaciones de emergencia.
- b) *Implantación de una Política Nacional de Riego y Drenaje*. La expansión de las exportaciones exigirá además de incrementar la productividad en las áreas regadas actualmente, incorporar nuevas áreas mediante el desarrollo de programas adicionales de riego y drenaje. El Consejo Nacional de Riego ha elaborado recientemente la “Política de Riego y Drenaje” y el programa para su ejecución. El Ministerio de Agricultura estima que se requerirán cerca de 370.000 has adicionales para satisfacer la demanda agrícola del 2014. La incorporación de estas áreas en riego requerirá de la construcción de grandes

embalses, el mejoramiento de la conducción y la construcción de obras medianas y pequeñas de riego. Según estimaciones de la Comisión Nacional de Riego y Drenaje, se necesitarían cerca de US \$50 millones anuales adicionales, durante los próximos 10 años, para invertir en obras medianas de riego (el país ya invierte cerca de US\$ 50 millones anuales).

- c) *Manutención en el tiempo y profundización de los actuales esquemas que replican el sistema de cuotas individuales de captura en el sector pesquero (“Ley Corta”)*. Como se ha dicho, se trata posiblemente de la única y más importante área donde el sistema de derechos de propiedad privados y transables aún tiene presencia débil e incipiente. Esta modificación resulta esencial para la incorporación plena del sector pesquero extractivo al proceso general de aumento de valor exportado y crecimiento de la productividad.
- d) *Revisión y Perfeccionamiento de los Procesos de Asignación de Recursos de Gasto Social en Regiones y Sector Rural*. Esto apunta a perfeccionar la sintonía fina entre el desarrollo empresarial privado y el apoyo del Estado con la correspondiente red de protección social, aspecto donde se observan falencias, particularmente de cara a sectores cuyo dinámico crecimiento ha superado largamente la capacidad de reacción del aparato público (salmonicultura).
- e) *Revisión y Perfeccionamiento de las Iniciativas de Apoyo a los pequeños productores y el desarrollo de la capacidad empresarial*. El desarrollo y la modernización de la agricultura campesina exige el fortalecimiento de la capacidad empresarial de este tipo de agricultores, ampliando sus capacidades de innovación y de gestión, ampliando y diversificando sus fuentes de financiamiento, fomentando la organización y focalizando los diversos programas que maneja el INDAP en términos de subsidios y alivio a la pobreza. Sería importante, comenzar a ensayar esquemas, donde se integren estos instrumentos a nivel de territorios específicos.

- f) *Programa de Inserción Económica de la Población Mapuche en el desarrollo económico rural.* Comprende revisión, perfeccionamiento y posible rediseño de instrumentos de fomento existentes (e.g. programa de desarrollo de proveedores, de fomento al capital de riesgo, de seguros de crédito para la MYPE, etc) a efectos de introducir un sesgo de afirmación positiva para la integración de este sector.

Con respecto a la competencia de nichos, *diferenciación y calidad*, las propuestas son:

- a) *La gestión ambiental y el comercio internacional.* Los estudios realizados por el banco concluyen que los problemas más importantes parecen encontrarse con la agenda de la biodiversidad y ecosistemas. Al respecto se sugiere: (i) elaboración de catastros de biodiversidad y ecosistemas para el sustento adecuado de las políticas a implementar; (ii) mejoramiento de la fiscalización, lo que requiere revisar aspectos institucionales y presupuestarios; (iii) obtención de recursos para la continuación de programas que hasta la fecha han operado en forma adecuada (protección de la capa de ozono y COPs, por ejemplo; (iv) análisis y adopción de instrumentos económicos para lograr los objetivos de protección de la biodiversidad, en forma complementaria a los instrumentos de comando y control.
- b) *Aumento de los recursos destinados al desarrollo de mercados y rediseño y creación de nuevos instrumentos de fomento en ésta área.* Esta iniciativa requiere de un diagnóstico acabado de los actuales programas en funcionamiento, revisando las duplicidades y posibles descoordinaciones institucionales (ProChile, Corfo, Fundación Chile), prueba de nuevos instrumentos, que pongan énfasis en la competencia de nichos con énfasis en productos certificados y en la trazabilidad, y metodología rigurosa de medición de resultados.
- c) *Proyecto de Desarrollo Ganadero*, con el propósito de apoyar la expansión de las exportaciones de carne de vacuno, lo cual incluiría apoyo al incremento en la productividad y a la comercia-

lización, a la gestión de calidad e inocuidad y a los esfuerzos por implantar la trazabilidad en ese sector.

Con respecto a la internacionalización del modelo agro-exportador las propuestas son:

- a) *Agregar nuevas alternativas a los esquemas ya existentes de fomento al capital de riesgo.* Las alternativas que ha desarrollado Corfo con éxito en esta área, descansan todas sobre el supuesto de que el desarrollo de las inversiones debe ocurrir mayoritariamente en Chile. No contempla en consecuencia la posibilidad de apalancar inversiones que descansen sobre una estrategia de internacionalización, adquiriendo canales de distribución o de elaboración en los países de destino, así como integraciones horizontales de empresas exportadoras Chilenas en los otros países de la Región. Deben incorporarse nuevos esquemas que complementen en consecuencia los existentes.
- b) *Perfeccionar los sistemas existentes de información para la toma de decisiones de los empresarios agrícolas*, poniendo mayor énfasis en lo que está emprendiendo el resto de la región. Diseminar sistemáticamente las iniciativas regionales en curso, con el fin de detectar nuevas y mayores oportunidades de cooperación empresarial entre distintos países de la región.

Con respecto al nuevo rol que deberá jugar la tecnología:

- a) *Fondo de Patentes.* Se debe impulsar un fondo de patentes en Chile, que financie la obtención de patentes internacionales en todo tipo de iniciativas que contemple algún grado de interacción con el mundo ligado a la exportación basada en recursos naturales. Se sugiere esta definición más amplia que la de los alimentos, por las obvias economías de escala en la administración de estos recursos. Debiera tratarse de un fondo donde su administración sea licitada internacionalmente, con una preselección de administrado-

res probados, pero donde la variable final de licitación sea la disposición de los administradores a coinvertir en el riesgo del fondo. Esta idea, así como la siguiente, ha sido ya analizada con interés en el Ministerio de Economía.

- b) *Esquemas Descentralizados de Fomento a la I&D por parte del Sector Privado.* En el mundo desarrollado, estos esquemas pasan por incentivos tributarios; en Chile existe resistencia a modificar los sistemas tributarios por esta vía. Una alternativa que ha sido propuesta más de una vez, consistiría en replicar un esquema de incentivos tributarios a la I&D, bajo el esquema de consorcios de investigación, pero donde en vez de estructurarse directamente como una exención tributaria, sea una subvención que se paga contra el pago de impuesto a la renta, (e.g. el pago del impuesto a la renta es una condición para el desembolso de recursos), pero por un fondo autónomo, posiblemente bajo administración CORFO.
- c) *Profundización de la innovación tecnológica.* Además de lo anterior, que reviste un interés que va más allá del sector alimentario propiamente tal, se debe estimular la inversión en investigación aplicada para impulsar la competitividad de un conjunto de rubros prioritarios del sector agroalimentario. La innovación debe centrarse en la superación de las restricciones tecnológicas de las principales cadenas agroalimentarias en las cuales el país desea penetrar los mercados internacionales o en aquellos sustitutos de importaciones en los cuales se quiere aumentar la competitividad; se debe estimular mediante el fortalecimiento de la protección a la propiedad intelectual la participación del sector privado. Se debe repensar por completo al INIA y demás instituciones públicas de investigación. Se debe estimular el uso de semillas mejoradas para incrementar la productividad en parcelas pequeñas y medianas; incorporar a los productores pequeños y medianos, mediante el fortalecimiento de los esfuerzos de difusión tecnológica y capacitación de los productores y

promocionar la adopción de las tecnologías de información en todas las regiones y para todos los productores rurales.

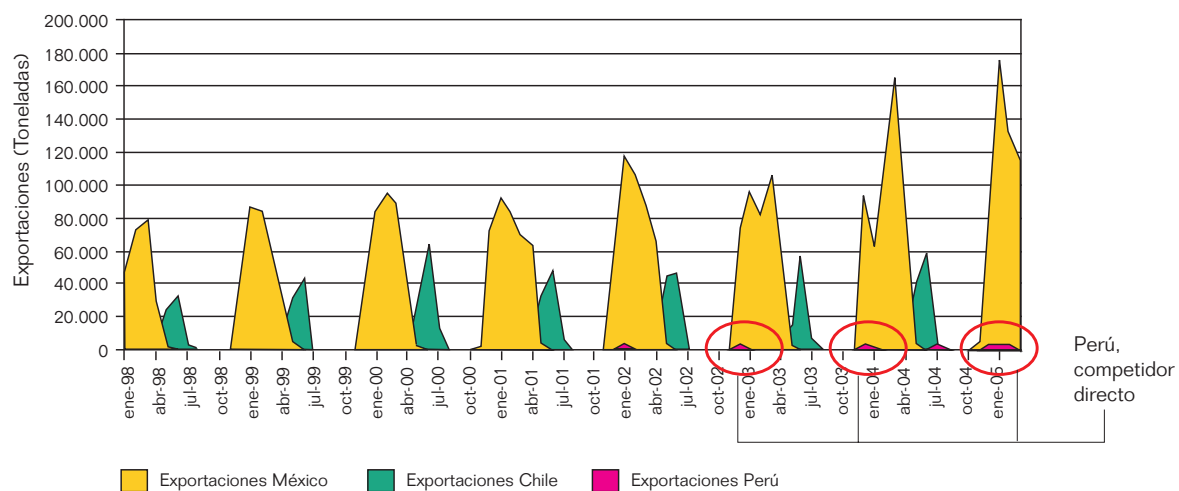
ROL DEL BANCO

El Banco posee una amplia experiencia en las áreas de trabajo sugeridas en la propuesta. En materia de la reingeniería del Sistema de Sanidad Vegetal y Animal, tal como se anotó el BID financió el Programa de Modernización y Mejoramiento del Sector Agropecuario (préstamo 673/OC-CH), desarrollado entre 1992-1997 y con el cual se logró un importante mejoramiento de la capacidad operativa y técnica del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Adicionalmente, el Banco ha financiado proyectos innovadores en esta materia en la mayoría de los países latinoamericanos. En materia de Sanidad se destaca el apoyo para la creación, fortalecimiento y modernización del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) en Perú y en materia de investigación es relevante el apoyo suministrado a EMBRAPA en el caso de Brasil, especialmente a través del Programa de Innovación Tecnológica y nuevas formas de Administración de la Investigación Agrícola, cuyo objetivo es mejorar la competitividad del sector agro-exportador.

En materia de apoyo para el desarrollo de sectores productivos específicos, como el propuesto Proyecto de Desarrollo Ganadero, el Banco ha apoyado varias operaciones similares en el caso del sector ganadero (tanto de carne como de leche de Uruguay; tales como el recientemente ejecutado con éxito: “Proyecto Piloto para el aumento de la competitividad de la Ganadería”. De otra parte, tanto a través del FOMIN, como a través de las operaciones tradicionales, el Banco tiene una amplia experiencia en proyectos de apoyo al desarrollo empresarial de pequeños productores rurales. En el sub-sector de riego y drenaje, recientemente el Banco ha apoyado proyectos en diferentes países como Brasil y Jamaica, con esquemas innovativos de participación del sector privado en su administración. ■

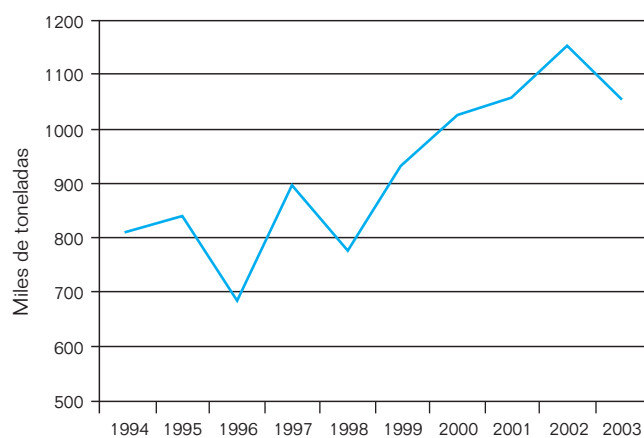
ANEXO

Gráfica 1. Importaciones de uva de EE.UU. por país de origen (Toneladas)



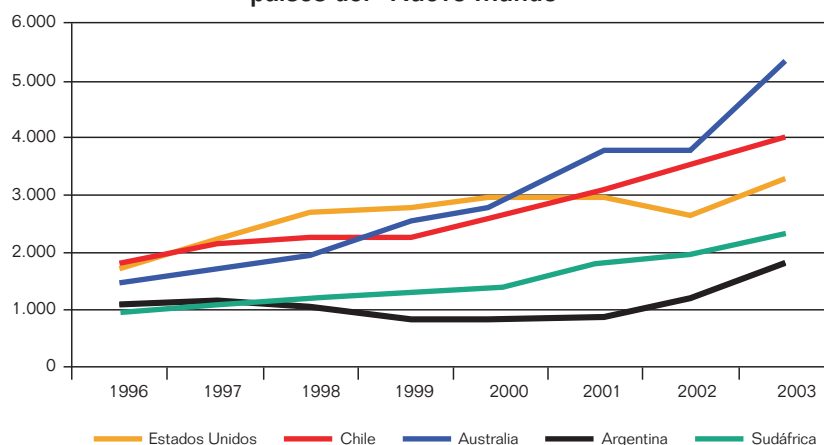
Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Importación USDA, www.fas.usda.gov/ustrade/USTImHS10.asp?QI

Gráfica 2. Producción de uva de mesa en Brasil (Toneladas)



Fuente: Produção Agrícola Municipal (PAM - 1990 a 2002) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA - 12/2003).

Gráfica 3. Evolución de la producción de vinos de países del “Nuevo Mundo”



Fuente: Elaboración propia en base a datos Agricultural Data, FAOESTAT, <http://faostat.fao.org/>

REFERENCIAS

Ministerio de Agricultura-ODEPA (2005) “*Agricultura Chilena 2014-Una Perspectiva de Mediano Plazo*”

Quiroz & Asociados (2004), “*Límites de Captura, Sustentabilidad y Eficiencia Económica*”, Estudio realizado a solicitud de la Asociación de Industriales Pesqueros de la Región del Bío Bío (ASIPES).

Quiroz & Asociados (2005), “*Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Cumplimiento de Compromisos Ambientales en Acuerdos Multilaterales y Tratados de Libre Comercio*”. Estudio realizado a solicitud del Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Quiroz & Asociados y Soluciones Globales Consultores Asociados (2003). “*Estimación de la Inversión Social en Sanidad Silvoagropecuaria para Sustentar el Modelo Exportador Chileno*”, Estudio realizado a solicitud de la Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX) y la Asociación de Productores Avícolas de Chile A.G (APA).

Valdés, Alberto y William Foster (2005). “*Externalidades de la Agricultura Chilena*”, Editores.