



ODEPA: 50 años de aporte a la Agricultura



ODEPA: 50 años de aporte a la Agricultura

Publicación de la Oficina de Estudios
y Políticas Agrarias (ODEPA)

Directora y representante legal:
Claudia Carbonell Piccardo

Informaciones:

Centro de Información Silvoagropecuaria (CIS)

Valentín Letelier 1339. Código Postal 6501970

Teléfono: (56-2) 2397 3000

www.odepa.gob.cl

odepa@odepa.gob.cl

Elaborado por:

María Elena Cruz Doren
Ingeniera Agrónoma

Editores:

Raúl Amunátegui Förster
Claudio Farías Pérez

Primera Edición, Julio 2017

Diseño: **Patricia Sougarret A.**

Impreso en **Andros Impresores, Chile**

ISBN N° 978-956-7244-29-4

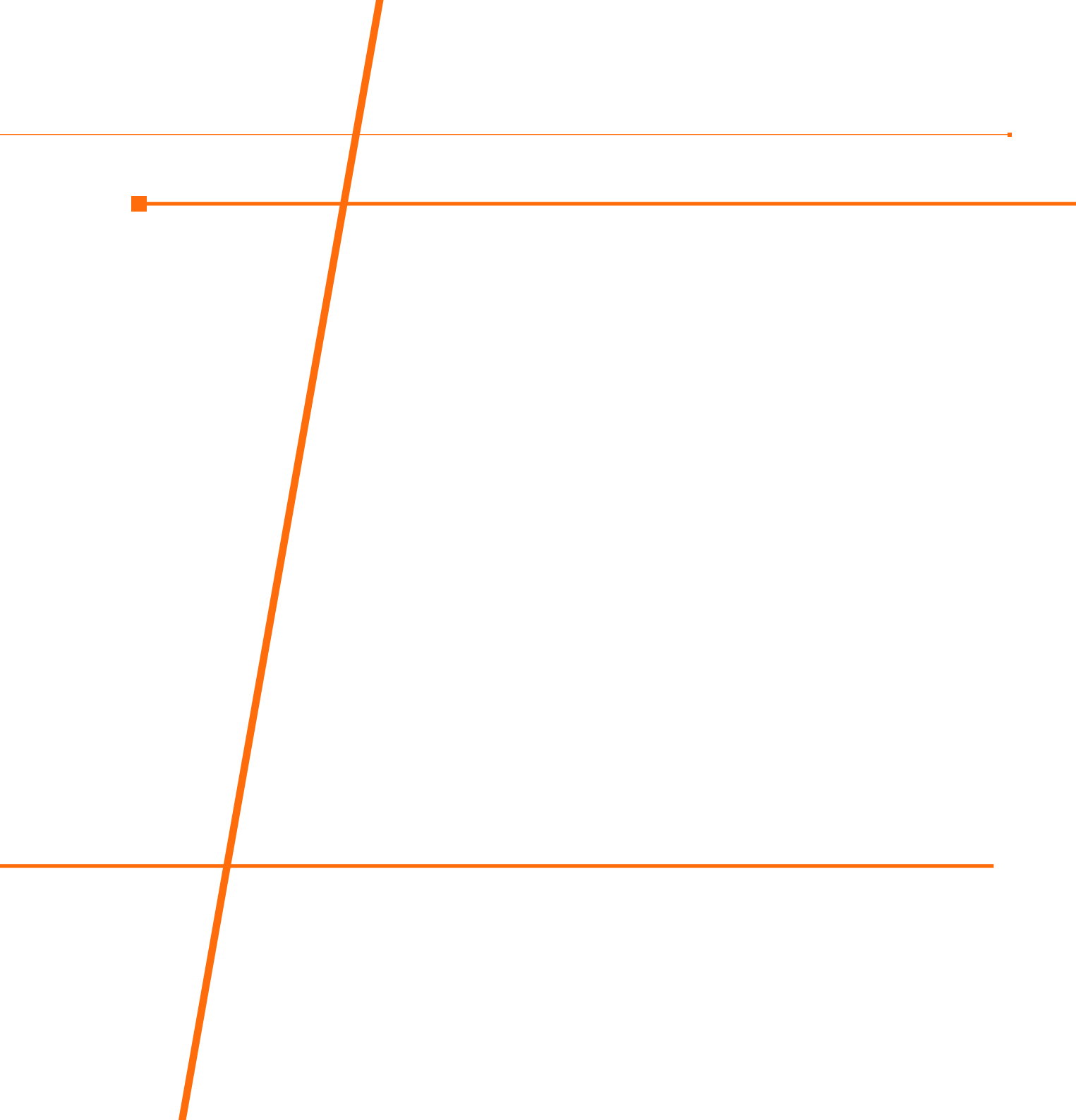
Registro de Propiedad Intelectual
N° A-280437

ODEPA: 50 años de aporte a la Agricultura



Aportaron a la realización de este relato histórico el Ministro de Agricultura, Carlos Furche, Claudia Carbonell, Directora de Odepa, Ema Laval, quien con paciencia y buena disposición fue la contraparte de este trabajo, los editores que hicieron varias lecturas de los textos, corrigieron y aconsejaron, Raúl Amunátegui y Claudio Farías, los profesionales que fueron una guía a través de la abundante información que tiene Odepa, Bernabé Tapia, Andrés Azócar, Liliana Yañez, Aída Guerrero, Amalia Gumucio, José Ramírez, Alicia Canales, Ana Sudy, Laura Olea, Leonora Fuentes, los profesionales que compartieron generosamente sus conocimientos sobre las materias a su cargo, Teodoro Rivas, Iván Rodríguez, Alfredo Apey, Rodrigo Contreras, Eduardo Ramírez, Alejandra Aguilar, Alfredo Valenzuela, Teresa Agüero, Pilar Eguillor, Raúl Opitz, Patricio Riveros, Romina Aguirre, Daniel Barrera, Daniela Acuña, Ivonne López, Alba Sepúlveda, Guillermo Pino, Marcelo Muñoz, Jacqueline Espinoza, Javiera Hernández, Andrea García y Alejandro Muñoz y las personas que dan soporte a la institución, Mónica Hurtado, Inés Ochoa, Verónica Valdebenito, Constanza Alonso, Judith Osorio, Guillermo Riveros, Gastón Andrade y Luis Urrutia.

Un agradecimiento especial a quienes fueron parte de Odepa y aportaron detalles que ayudaron a “armar” esta historia: Iván Nazif, Octavio Sotomayor, Jorge Echenique, Jaime Harris, Víctor Zuñiga, Rebeca Iglesias, Verónica Echavarrí y Jeanette Danty.



ODEPA: 50 años de aporte a la Agricultura

Saludo, Michelle Bachelet Jeria, Presidenta de la República	8
Presentación, Carlos Furche Guajardo, Ministro de Agricultura	10
Prólogo, Claudia Carbonell Piccardo, Directora Nacional ODEPA	12
El agro como marco de acción de ODEPA	16
ODEPA, una visión global del agro y una acción articuladora	54
La ODEPA ACTUAL, un sector más heterogéneo y exigente	96
Autoridades de ODEPA durante distintos periodos	130
Acrónimos y siglas	133
Bibliografía	137

■ Índice



Palacio La Moneda, 29 de junio de 2017

Señora
Claudia Carbonell Piccardo
Directora Nacional
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Presente

Queridos funcionarios y funcionarias de ODEPA:

Es para mí un motivo de gran orgullo y alegría saludarlos en la celebración de este medio siglo de vida.

Me parece un momento oportuno para destacar los importantes aportes que, a través de sus labores, cada uno de ustedes realiza por el desarrollo de una agricultura más inclusiva y equitativa, que le permita al país avanzar en un desarrollo armónico en la explotación de sus recursos silvoagropecuarios.

Formamos parte de un país excepcional. De tierras abundantes y generosas que permiten extraer de sus plantaciones los mejores frutos y alimentos. Se trata de un mercado que nos ha posicionado en el ranking internacional, pero que también ha permitido que miles de chilenas y chilenos crezcan económicamente y saquen adelante a sus familias.

La ODEPA es un órgano técnico de primera relevancia para el Estado, que aporta una visión estratégica al desarrollo de un sector que es fundamental para la economía de nuestro país. Porque con el trabajo desarrollado a lo largo de estas cinco décadas de existencia han sabido consolidarse como una entidad consultiva que da garantías de seriedad y profesionalismo.

Y esto, no solo es un apoyo para la autoridad, sino que también tiene un efecto directo en los campesinos y agricultores de nuestro país.

Por eso, y porque contamos con los mejores recursos para hacer de la nuestra una agricultura sustentable es que debemos seguir fomentando el trabajo agrícola, para así potenciar y orientar los emprendimientos de miles de chilenos y chilenas a lo largo de nuestro país.

Palacio La Moneda, 29 de junio de 2017



**Señora
Claudia Carbonell Piccardo
Directora Nacional
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Presente**

Queridos funcionarios y funcionarias de ODEPA:

Es para mí un motivo de gran orgullo y alegría saludarlos en la celebración de este medio siglo de vida.

Me parece un momento oportuno para destacar los importantes aportes que, a través de sus labores, cada uno de ustedes realiza por el desarrollo de una agricultura más inclusiva y equitativa, que le permita al país avanzar en un desarrollo armónico en la explotación de sus recursos silvoagropecuarios.

Formamos parte de un país excepcional. De tierras abundantes y generosas que permiten extraer de sus plantaciones los mejores frutos y alimentos. Se trata de un mercado que nos ha posicionado en el ranking internacional, pero que también ha permitido que miles de chilenas y chilenos crezcan económicamente y saquen adelante a sus familias.

La ODEPA es un órgano técnico de primera relevancia para el Estado, que aporta una visión estratégica al desarrollo de un sector que es fundamental para la economía de nuestro país. Porque con el trabajo desarrollado a lo largo de estas cinco décadas de existencia han sabido consolidarse como una entidad consultiva que da garantías de seriedad y profesionalismo.

Y esto, no solo es un apoyo para la autoridad, sino que también tiene un efecto directo en los campesinos y agricultores de nuestro país.

Por eso, y porque contamos con los mejores recursos para hacer de la nuestra una agricultura sustentable es que debemos seguir fomentando el trabajo agrícola, para así potenciar y orientar los emprendimientos de miles de chilenos y chilenas a lo largo de nuestro país.

Porque su consolidación hace de Chile un lugar mejor para vivir: más integrado, más desarrollado y más igualitario.

Por todo eso, amigas y amigos, reciban mi cariño y admiración. Les deseo un feliz aniversario!

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República



Carlos Furche Guajardo,
Ministro de Agricultura.

La historia de Odepa, que aquí se presenta, puede leerse como un legado para las nuevas generaciones de campesinos, productores, profesionales y para todos quienes desde distintas posiciones han trabajado y hoy están vinculados al agro. Odepa nació a partir de la Ley de Reforma Agraria y ello explica la oportunidad de esta publicación.

Desde entonces Odepa ha tenido distintos niveles de injerencia en las políticas públicas orientadas al agro. Ha sido siempre el organismo ministerial que ha mantenido una visión panorámica del sector, que ha apoyado la formulación de políticas dirigidas a éste, que ha contribuido decisivamente en el proceso de apertura e internacionalización de la economía chilena y por ende de su agricultura; a informar y que ha logrado establecer un amplio banco de datos agrario, accesible a todos quienes lo requieran.

Pero, tal vez, uno de los méritos más significativos de Odepa que

es necesario subrayar ha sido su capacidad articuladora de distintos intereses y voluntades, juntando a actores privados y públicos en torno a objetivos comunes, no siempre fáciles de identificar y a partir de esto construir posiciones comunes, teniendo como punto de inicio realidades complejas.

Las comisiones nacionales de rubros que operan en Odepa, donde están invitadas a participar las instituciones públicas del sector y los agentes privados que están en distintos puntos de las cadenas de valor, han sido el punto de convergencia de actores que comparten el interés por un rubro, grupo de rubros o por determinados temas, pero que también difieren en sus intereses. Sentarlos alrededor de una mesa y alcanzar objetivos compartidos se ha transformado en una forma de colaboración a la gobernanza del sector.

Como ya es de dominio público, el sector agroalimentario aporta hoy una proporción significativa del producto nacional, del em-

...uno de los méritos más significativos de **ODEPA** que es necesario subrayar ha sido su capacidad articuladora de distintos intereses y voluntades, juntando a actores privados y públicos en torno a objetivos comunes.

pleo y de las exportaciones que realiza el país, lo que es particularmente importante en algunas de las regiones. La preocupación del gobierno abarca todos los estratos de productores y para cada uno de ellos el Estado tiene políticas específicas de apoyo. En especial para la agricultura familiar campesina que requiere de un apoyo más directo de las políticas públicas.

El sector agrícola de hoy es radicalmente distinto del antiguo campo chileno. Una parte de los productores están ensayando tecnologías de punta, se han abierto al comercio exterior y buscan nuevas producciones. Se requiere, sin embargo, trabajar

desde el sector público y privado para que esta modernidad abarque al conjunto de los productores que configuran el universo de quienes son parte de esta área de la economía y de aquellos que viven en el sector rural. Por ello el trabajo articulado de Odepa continuará siendo clave en la definición de políticas públicas eficaces y adecuadamente focalizadas.

Muchas personas, desde distintas posiciones han sido parte de esta institución y han dejado su valioso aporte, el que ha sido aprovechado por quienes se han ido incorporando, lo que ha permitido mantener un grupo humano que

asume su trabajo con eficiencia y cariño, características que he podido comprobar desde mi experiencia como director de Odepa y hoy como Ministro.



Carlos Furche Guajardo
Ministro de Agricultura



Claudia Carbonell Piccardo,
Directora Nacional ODEPA.

Odepa tiene una larga historia que se inicia al crearse formalmente la Oficina de Planificación Agrícola, en la Ley N° 16.640 de Reforma Agraria, publicada el 28 de julio de 1967.

El relato acerca de la historia institucional de Odepa se inicia, en un primer capítulo, con un recorrido por algunos de los hechos más significativos que han tenido lugar en el escenario del agro chileno durante los cincuenta años de vida que tiene la institución, ya que ello ha constituido el contexto en el cual ha desarrollado sus actuaciones. Las transformaciones que han tenido lugar en el agro durante este medio siglo trascienden con mucho el ámbito del sector agrícola y puede

postularse que, especialmente en algunos momentos, han influido en la definición de lo que ha sido la evolución social y política del país. Hechos como la reforma agraria y su posterior reversión, que sacudieron las bases sociales y económicas más tradicionales del país, no pueden ser acotadas solo al agro o a lo rural, ya que fueron decisivos en la adopción de posiciones de amplios sectores del país. En este recuento se han marcado los sucesos que han determinado reformas profundas y cambios de rumbo, escenarios que han operado como trasfondo de la evolución que ha experimentado el agro y el sector rural y que, consecuentemente, han sido determinantes en las actuaciones de Odepa.

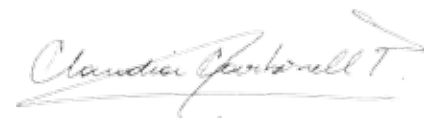
ODEPA ha dirigido sus acciones a colaborar en la estructuración de un sector **competitivo, inclusivo y basado en una agricultura sostenible**, para lo cual ha orientado su actividad hacia el fomento de mercados internos equitativos.

En un segundo capítulo se registran las principales acciones de la institución en los diferentes momentos del tiempo, el contexto de su accionar y los resultados obtenidos, especialmente en las tres materias principales que han estado permanentemente a cargo de Odepa: la visión sectorial, su análisis, propuestas de políticas, evaluación de éstas y asesoría a las autoridades ministeriales; la información agraria, su sistematización, mejoramiento continuo y difusión, y su aporte a la internacionalización de la agricultura, en especial, a través de la entrega de la posición del Ministerio de Agricultura frente a cada uno de los acuerdos de libre comercio.

El tercer capítulo se refiere a la historia reciente. En este prolongado período ha habido una extraordinaria evolución del sector de la agricultura que mira hacia el exterior, como punto de referencia productivo y económico. Los requisitos que exige la participación en los mercados internacionales han determinado una mo-

dernización relativamente rápida y profunda de sectores como la fruticultura, la industria vitivinícola, los sectores avícola y de cerdos, y agroindustrias, como la láctea, hortofrutícola y forestal, que están en condiciones de competir en mercados complejos. Ello ha significado también una modernización del sector industrial que otorga soporte a estas actividades, hacia atrás y hacia adelante, incluida la infraestructura pública necesaria. No obstante la materialización de estos avances, todavía una parte significativa de la agricultura orientada al mercado interno no alcanza esos niveles de modernidad, aunque en estas producciones también hay procesos de modernización en curso, reforzados por una creciente sofisticación del mercado interno, que incluyen a la pequeña agricultura. En este período en que existe una cierta consolidación de los sectores que están presentes en el agro y en que es más claro identificar los apoyos que cada uno requiere, Odepa ha dirigido sus acciones a colaborar en la estruc-

turación de un sector competitivo, inclusivo y basado en una agricultura sostenible, para lo cual ha orientado su actividad hacia el fomento de mercados internos equitativos; apoyo a la agregación de valor a los productos, a través de procesos de producción cada vez más sustentables; profundización de la inserción de la agricultura en los mercados externos y mejoramiento en la generación y difusión de información para apoyar la adopción de decisiones públicas y privadas.



Claudia Carbonell Piccardo
Directora Nacional
ODEPA



ODEPA
50 años



El agro como marco de acción de **ODEPA**

Se aprueba la Ley de Reforma Agraria N° 16.640	18
Gobierno militar. Arreglos institucionales y políticas macroeconómicas	24
Se revierte la reforma agraria	25
Transformaciones en la economía que resultan en cambios estructurales	27
Se adoptan medidas para impulsar el sector	30
Se recupera la democracia	31
El agro vive una situación de transición	32
Apertura comercial regulada	35
Ingreso al Mercosur y rebaja de aranceles	37
Apertura comercial y Compromiso con la Agricultura	40
Se establece una Mesa Agrícola	42
Total apertura comercial	44
Chile Potencia Agroalimentaria	46

capítulo **01**



Archivo fotográfico ODEPA.

El agro como marco de acción de ODEPA

Si bien los relatos del sector y de Odepa siguen un cierto orden cronológico, no es un recuento exhaustivo de los avatares del sector ni de las personas que han asumido responsabilidades institucionales o de dirección de Odepa, sino que se centra en períodos y hechos que han sido significativos en el desarrollo del agro y determinando la actuación y el rol de la institución, ya sea por su intervención directa o porque los hechos le han abierto espacio para influir en la definición de temas y en el desarrollo de propuestas, siempre aunando a otras instituciones y al sector privado. Estas condicionantes han determinado la incidencia y relevancia de los servicios prestados por Odepa, tanto a las instituciones del sector público agrícola como a los productores y otros actores de la actividad privada.

La primera piedra en la historia de Odepa puede ubicarse a inicios de los años sesenta, en el Plan de Desarrollo para América Latina, llamado Alianza para el Progreso, impulsado por Estados Unidos y desarrollado entre 1961 y 1970. Este Plan, gestado en respuesta a un período de agitación política en América Latina, tuvo entre sus principales objetivos declarados que los gobiernos latinoamericanos mejoraran las

condiciones de vida de las poblaciones pobres del continente, impulsando acciones económicas y sociales que contribuyeran a contener la agitación política provocada por la revolución cubana.

La Alianza para el Progreso proponía acciones sociales en distintos ámbitos: reformas agrarias para posibilitar el acceso a tierras a los miles de campesinos del continente que carecían de ellas o no disponían de tierras en dimensiones suficientes para subsistir, y mejorar el acceso a la educación, salud y vivienda, tanto de las masas campesinas como urbanas. En general, la propuesta consistía en que los países realizaran acciones económicas y sociales necesarias para que se alcanzaran mayores niveles de desarrollo y de democratización de las sociedades latinoamericanas. Los incentivos de los gobiernos para integrarse

a este Plan eran básicamente dos: lograr buenas relaciones con los Estados Unidos y acceder a créditos blandos, lo que era atractivo, en circunstancias que muchos de los países transitaban por situaciones económicas y políticas complejas.

En Chile se vivía una situación de bajo crecimiento del producto, con una inflación de difícil control y una pobreza extendida en el campo, a lo que se sumaron los efectos destructivos del gran terremoto que asoló el sur del país en el año 1960, lo cual demandaba recursos urgentes para paliar la destrucción de la infraestructura pública y privada.

En este contexto, el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), aun cuando entre sus partidarios se contaban grandes productores agrícolas, formuló un plan de reformas en el que se incluía una ley de

La primera piedra en la historia de Odepa puede ubicarse a inicios de los **años sesenta**, en el Plan de Desarrollo para América Latina, llamado **Alianza para el Progreso**, impulsado por Estados Unidos y desarrollado entre 1961 y 1970.

Reforma Agraria. Las situaciones políticas y económicas internas y externas abrieron espacio para que esta ley se promulgara en noviembre de 1962, con el N° 15.020. Sin embargo, con la aplicación de esta normativa no hubo un proceso significativo de transferencias de tierras a sectores del campesinado. Se inició una regularización de las propiedades que habían sido entre-

gadas a productores por la antigua Caja de Colonización y se adquirieron algunos fundos, para parcelarlos.

A la salida de ese gobierno, en 1964, los problemas económicos y la concentración de la tierra seguían vigentes; sin embargo, esa experiencia inicial abrió camino a una reforma agraria más integral.

Fragmentos del discurso del embajador de Estados Unidos en Chile, CHARLES W. COLE
4 de Julio, 1962.

"Al reconocer en este día la tradición de independencia que compartimos, debemos advertir que la libertad que preciamos más que la vida misma se encuentra amenazada hoy como jamás antes. Existen poderosos grupos que lo prometen todo, pero que solo dan esclavitud. Y debemos rechazar ahora esas promesas, como las habrían rechazado ayer Bernardo O'Higgins, George Washington, Simón Bolívar, Thomas Jefferson y diez otros que nos dieron la libertad que tanto estimamos."

"Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad."

**SE APRUEBA LA
LEY DE REFORMA AGRARIA**
N° 16.640

Entre 1965 y 1970, bajo el gobierno de la Democracia Cristiana, dirigido por el presidente Eduardo Frei Montalva, se realizó un conjunto de reformas que buscaban una modernización de la economía y una profundización de la democracia en la sociedad chilena, con una preocupación especial por la agricultura y el sector rural. Se efectuaron también importantes reformas en otros ámbitos: el Gobierno "chilenizó el cobre", entrando el Estado chileno a tener copropiedad en la gran minería, y se efectuó una reforma educacional que amplió la educación básica de seis a ocho años, fijando la educación secundaria en cuatro años.

El Gobierno que se instaló en el año 1964 basó su propuesta agraria en un diagnóstico que reflejaba la atrasada realidad de la agricultura y del sector rural, análisis compartido por organismos internacionales y nacionales como Cepal (Comisión Económica para América Latina), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), Icira (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria) y otras instituciones, así como por sectores urbanos de la sociedad chilena, partidos políticos de centro e izquierda, y por la Iglesia, que ya había efectuado su propia reforma agraria, entregando fundos de su propiedad a los campesinos que allí trabajaban.⁽¹⁾

Aporte de la Agricultura

1965

8,6 %

Producto Interno Bruto

28 %

Población ocupada

32 %

Población rural (1960)

El deterioro de la situación de la agricultura y la pobreza predominante en los territorios rurales del país requerían para su superación de importantes cambios estructurales, para modificar las relaciones económicas, sociales y políticas determinadas por la propiedad de la tierra. Estas consideraciones fueron decisivas en la centralidad que este gobierno atribuyó a la realización de una reforma agraria.

El problema de la concentración de la tenencia y la pobreza del sector rural repercutía, a su vez, en otros sectores de la economía, con negativos resultados de orden social y económico. Se configuraba así una visión del sector agrícola en que este aparecía, no como un aporte al país, sino como un peso para el desarrollo del resto de los sectores y como una rémora para el avance económico y social. El Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980 planteaba la modernización de las estructuras agrarias, un cambio en la tenencia de la tierra, una nueva relación del campesinado con las tierras y cambios en distintos ámbitos para alcanzar estas metas. Pero, además, se buscaba modificar las relacio-

nes entre la agricultura y el resto de los sectores económicos: se esperaba que la modernización de las relaciones sociales de producción facilitaran la integración del sector al nivel de desarrollo que, por entonces, alcanzaban otros sectores.

En el año 1965 el aporte de la agricultura tenía una gran incidencia en el comportamiento general de la economía: representaba un 8,6% del producto interno bruto y un 28% de la población ocupada, en tanto la población rural era algo menos del 32% (1960). El crecimiento de la producción, la creación de nuevos sectores productivos y agroindustrias, el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos y su integración a la sociedad, constituyeron metas sociales y económicas a ser alcanzadas por la agricultura, sector que fue señalado como uno de los principales pilares sobre los cuales se esperaba desarrollar una sociedad más democrática y un manejo de la economía que otorgara un fuerte impulso al crecimiento y desarrollo del país.⁽²⁾

La desigual distribución de la tierra y la vigencia predominante de un sistema de

haciendas que aún funcionaba con un alto contenido de relaciones precapitalistas, manteniendo con los trabajadores la relación de inquilinaje, tenía como consecuencia una situación de sujeción social, involucrada en este tipo de relaciones. Ello a su vez tenía un claro correlato en el poder político. Dicha posición permitía a la mayor parte de este sector social continuar operando con escasa inversión, falta de tecnología, baja productividad, además de mantención de deterioradas condiciones de trabajo. Estos fueron los ingredientes que influyeron en la determinación de implementar una reforma agraria.

El otorgar un lugar prioritario a la agricultura tuvo como base su aporte a la economía en relación con la fuerza de trabajo ocupada y la necesidad de incrementar el ingreso de la población rural y de los trabajadores vinculados a la grande y mediana propiedad. Cabe recordar que en 1960 ya existía en el país un sector industrial y minero que operaba con relaciones laborales modernas, generando, entre ambos, casi un 30% de aporte al producto, con un 21,8% de la fuerza laboral. La agricultura, en cambio,

creaba a esa fecha el 10,5% del producto, vinculando a un 30,7% de los ocupados, indicador que mostraba su baja productividad. Estas relaciones indican claramente la razón por la cual se puso el énfasis en la modernización del sector agrícola y en la integración de sus trabajadores a relaciones salariales que les permitieran mejorar sus condiciones de vida, otorgando a la vez

un mayor dinamismo al mercado. A ello se sumaba una resistente inflación, que bordeaba el 40% al finalizar el gobierno de Alessandri y deterioraba el nivel de vida de la población.

La formulación y aprobación de una ley de reforma agraria que sustituiría a la ley anterior de Alessandri fue una idea central del

gobierno de Eduardo Frei. La propuesta de ley fue enviada al Parlamento un año y medio después de asumido el gobierno, el 24 de noviembre de 1965, con un contundente mensaje presidencial, donde se relataba la situación de atraso social, económico y productivo del sector rural. Se señalaban las acciones a realizar durante su mandato y se presentaba el articulado de la ley. El 16 de julio de 1967 se promulgó la Ley N° 16.640, de Reforma Agraria, derogándose simultáneamente los artículos pertinentes de la Ley N° 15.020 que quedaban obsoletos. Esta ley rigió todo el proceso de reforma entre 1967 y 1973.

Al articulado de la Ley N° 16.640, acerca de la forma como se efectuaría el proceso expropiatorio y cómo se ejercerían los derechos de quienes fueren expropiados, incluida la forma de pago de las tierras, se sumaron otras materias que se estimaron indispensables para la modernización del sector agrícola. Uno de esos temas complementarios es el que define, por primera vez, qué deberá entenderse por sector agrícola y las instituciones que lo integrarán, indicado en su Título XI, artículo 197.

La creación de Odepa fue también parte de la Ley de Reforma Agraria que, en su capítulo V, artículos 213 a 223, transformó el Consejo Superior de Fomento Agropecuario, creado por la Ley N° 15.020, en la Oficina de Planificación Agrícola.



Reunión de campesinos en Osorno, 1973. Memoria Chilena.
Fotografía del autor Armindo Cardoso, Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional-DIBAM.

La reforma agraria modificó no solo la tenencia de la tierra, sino tuvo amplias repercusiones en la vida rural y en la economía agraria, modificando en forma irreversible las relaciones tradicionales entre los grupos sociales del mundo rural, abriendo así paso a relaciones económicas modernas en la actividad agrícola, mediadas plenamente por el mercado, y en el caso de la relación con los trabajadores, intermedias por el salario.

De la trascendencia de estas reformas para el devenir de la agricultura, no solo da cuenta la Ley de Reforma Agraria, sino también la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980, que estaba destinado a orientar los diversos aspectos que debía incluir la modernización del sector y la inserción de este en la economía nacional.

El efectuar los cambios agrarios y la ejecución de la Reforma Agraria para iniciar la modernización del agro requería contar con un diagnóstico y un plan de implementación de los cambios que se esperaba concretar. A Odepa le correspondió asumir la realización del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980, tanto con sus autoridades y profesionales, como con un gran número de profesionales nacionales de otras instituciones y consultores externos.

En el diagnóstico del sector agrícola se identificaban, como problemas centrales, la concentración de la tierra y el agua, las anacrónicas formas de tenencia, las atra-

Título XI, artículo 197

"Se entenderá por sector agrícola el conjunto de servicios, instituciones, empresas del Estado u otras personas jurídicas en las cuales el Estado tenga participación o aporte de capital, que realicen actividades de planificación, investigación, asistencia técnica y crediticia, inversiones en infraestructura y administración de las mismas, provisión de insumos y equipos, comercialización, habilitación de suelos y conservación de recursos naturales, control sanitario y de calidad, de capacitación y educación rural u otras actividades no enunciadas anteriormente, pero que directa o indirectamente estén relacionadas con ellas, y que se efectúen en los campos de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera; de suelos, aguas, clima y comunidad rural". De acuerdo a lo señalado en el Artículo 198 ... " El Presidente de la República determinará, a proposición del Ministro de Agricultura, qué organismos del Estado serán incluidos dentro del sector agrícola".

sadas relaciones con la fuerza de trabajo, el déficit de inversión en tecnología y otros adelantos, situación que se contraponía a la existencia de miles de predios de campesinos pobres con muy escasos recursos. El Plan de Desarrollo Agropecuario planteaba la modernización de las estructuras agrarias, un cambio en la tenencia de la tierra, una nueva relación del campesinado con la tierra y un conjunto de cambios en las formas de producir y comercializar.

La importancia que se dio a las transformaciones agrarias apuntaba a la modernización de la agricultura, pero, a la vez,

la meta era cambiar estructuralmente las relaciones entre la agricultura y el resto de los sectores económicos; se esperaba que las transformaciones en la tenencia y en las relaciones laborales facilitarían la integración del sector a un nivel de desarrollo similar al que habían ya alcanzado los demás sectores económicos.

Durante todo el período de la reforma agraria el gobierno no solo atendió las necesidades de este sector, sino simultáneamente se formularon políticas para los sectores medios y para los campesinos atendidos por Indap (Instituto de Desarrollo



Talca, 1972. Memoria Chilena. Fotografía del autor Armindo Cardoso, Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional- DIBAM.

Agropecuaria), las cuales fueron respaldadas con inversiones muy significativas, que se canalizaban al sector por la vía de las distintas instituciones y de una multiplicidad de empresas creadas por el Estado, especializadas en la comercialización, y de agroindustrias destinadas a productos específicos. Las empresas más importantes que actuaban como implementadores directos hacia el sector productivo era CORA (Corporación de la Reforma Agraria), Indap, Corfo (Corporación de Fomento de la Producción) y sus empresas, Banco del Estado y Iansa (Industria Azucarera Nacional S.A.), entre otras más específicas.

Un amplio sector de productores, especialmente los pequeños propietarios atendidos por Indap, pescadores artesanales y medianos agricultores, fueron apoyados durante este período con capital de trabajo, inversiones en comercialización y agroindustrias. No obstante, estas medidas de política han quedado veladas y han sido escasamente reconocidas, ya que la magnitud y las repercusiones del proceso de la reforma agraria tuvieron como consecuencia invisibilizar a estos estratos de productores y los resultados de las políticas dirigidas a ellos. Aún no se dispone de un estudio que aborde apropiadamente el sector no reformado de esa época, desde el punto de vista social y económico.

La implementación de la Ley de Reforma Agraria durante los años del gobierno de Eduardo Frei (1964-70) tuvo como resul-



El Ministro de agricultura, Hugo Trivelli F., junto al Presidente de la República, Eduardo Frei M., en el acto de promulgación de la Ley de Reforma Agraria, 16 de julio de 1967. Fotografía: Luis Arnez M. / INDAP.

tado directo la expropiación de 1.408 predios, equivalentes a 286 mil hectáreas de riego básico y 3,56 millones de hectáreas totales, incorporando a la reforma agraria a 21.290 familias en los seis años. La aplicación de esta ley dio inicio a grandes cambios en la estructura de propiedad del sector agrícola.⁽³⁾

En 1967 se promulgó la ley N° 16.250 de Sindicalización Campesina, que permitió la sindicalización, igualó los salarios agrícola e industrial y tuvo una gran incidencia en el movimiento social agrario. Fue impulsada desde el Ministerio del Trabajo, enviándose al Parlamento para su discusión en octubre de 1965 y promulgándose el 26 de abril de 1967. Aunque ya existían leyes que entregaban alguna protección a los trabajadores del

sector, como la obligación de pagar un 75% del salario en dinero y el pago en días de lluvia, esta ley fue determinante para la fuerza que adquirió la organización del campesinado, que ganó nuevos derechos y fortaleció su participación en la reforma agraria. Al amparo de esta ley muy pronto se organizaron sindicatos prediales, federaciones provinciales y confederaciones nacionales.

En el año 1965 se registraban un poco más de dos mil trabajadores agrícolas sindicalizados, cifra que en el año 1970 llegó a 140 mil trabajadores del agro. La misma ley permitió la formación de sindicatos de empleadores agrícolas.

A contar del año 1970 asumió el gobierno una coalición de izquierda, con el Presi-

dente Salvador Allende Gossens a la cabeza. Se intensificó la reforma agraria, se nacionalizaron las empresas mineras en manos de capitales norteamericanos y se inició la expropiación de industrias estratégicas y de una parte de la banca. En julio de 1971, el presidente anunció que, mediante la Ley N° 17.450, se nacionalizaba y estatizaba el cobre.

En este gobierno la reforma agraria fue concebida como un proceso complementario al conjunto de los cambios estructurales que estaban en el programa de gobierno. Se proponía como objetivos, entre otros, eliminar el latifundio, lo que implicaba incorporar nuevos estratos de propiedad, movilizar la participación de

los campesinos en apoyo al proceso de reforma agraria, mejorar el comportamiento de la agricultura en cuanto a absorción de empleo y generación de ingresos para incluir a nuevos sectores sociales, como campesinos pobres, afuerinos, indígenas y comuneros del Norte Chico.

Entre 1970 y 1973 se expropiaron 4.401 predios, que representaban 438.860 hectáreas de riego básico y 6,40 millones de hectáreas totales, incluyendo 38.513 nuevas familias en el proceso de reforma.

En este texto no es posible tratar la reforma agraria con mayor detalle. Sin embargo, es necesario destacar que el conjunto del proceso significó la expropiación de 5.809

predios que reunían 9,96 millones de hectáreas. El Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-80, desarrollado en Odepa, estimaba que el país tenía 25,46 millones de hectáreas potencialmente productivas, para destino agrícola, pecuario y forestal (1965), lo que significa que la reforma agraria abarcó aproximadamente un 40% de los suelos productivos del país, significando una modificación global de la estructura de tenencia de la tierra, que había evolucionado desde la Colonia sin mayores intervenciones del Estado.

Si bien el fenómeno observable que originó la reforma agraria fue el cambio en la tenencia de la tierra, se puede plantear que este proceso modificó para siempre los factores determinantes del desarrollo agrícola y de la sociedad rural, con impactos múltiples que se han prolongado hasta el presente y que han marcado el desarrollo del sector.

GOBIERNO MILITAR. ARREGLOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

En 1973 otra gran transformación política y económica volvió a modificar por completo los cimientos del país, del sector agrícola y de su institucionalidad. Uno de los ministerios que después de 1973 tuvo cambios más rápidos y severos fue el Mi-



Salvador Allende con pobladores. Memoria Chilena.

nisterio de Agricultura y sus instituciones, que experimentaron un giro drástico respecto de lo que había sido su accionar por más de una década.

El primer Ministro de Agricultura del gobierno militar fue el coronel de aviación Sergio Crespo, quien permaneció en el cargo hasta 1974. Luego, entre julio de 1974 y julio de 1976, asumió el general de carabineros Tucapel Vallejos, al que sucedió Mario McKay, también general de carabineros. Los ministros siguientes fueron civiles. Durante el período 1973-1990 se sucedieron nueve directores de Odepa, siendo el primero el agrónomo José Garrido (9-73/4-74) y el último Enrique Montero (10-88/ 3-90) quien cerró este período.

SE REVIERTE LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria, con todo lo que significó desde distintos ángulos: social, económico, financiero y administrativo, había ocupado el escenario agrícola del país por más de diez años. Ese proceso significó la movilización de todo el aparato público agrícola y de los sectores sociales involucrados, tanto de los campesinos que aspiraban a acceder a la tierra como de quienes veían amenazadas sus propiedades. La anulación y vuelta atrás del proceso tuvo, sin duda, un profundo impacto social, tanto en los campesinos que se habían incorporado a los predios reformados y quedaron

sin parcelas, como en quienes recibieron de vuelta las tierras expropiadas.

El fin de la reforma agraria, la desintegración del área reformada y los cambios en el empleo, que privilegian que los trabajadores no vivan al interior de los predios, tuvieron un impacto poblacional de dimensiones enormes. El fin de los grandes fundos que pasaron al área reformada, determinó lo que podría llamarse "el rompimiento de la hacienda chilena". En esos predios y luego en el área reformada vivía una importante proporción de la población rural. Durante el período de asignación de tierras una gran cantidad de familias fue expulsada de los predios reformados, especialmente los que no obtuvieron parcelas, población que debió buscar donde vivir. Con fecha 17 de diciembre del año 1973 se promulgó un decreto ley signado con el número 208, llamado "Modifica la Ley 16.640 (de reforma agraria) y declara inexpropiables los predios que a continuación se indican"... En el artículo 4 de dicho decreto se incorporan los requisitos para que los asentados accedieran a tierras y al final indica: "No podrán postular a la destinación de tierras expropiadas por la Corporación de la Reforma Agraria, los que hubieren ocupado con violencia el predio objeto de la destinación". Este artículo, que se aplicó indiscriminadamente, determinó que la mayor parte de los dirigentes de los predios reformados fueran dejados sin tierras, situación que los obligó a abandonar los fundos. Esto significó, además, que los

nuevos parceleros no tuvieron a sus dirigentes para solicitarles apoyo y consejos. A este contingente se sumaron aquellos que pasaron de ser trabajadores permanentes a ser estacionales o eventuales. Este movimiento poblacional ha significado el crecimiento de una gran cantidad de poblados rurales o semiurbanos, que hoy concentran una buena parte de los trabajadores que comparten empleos rurales y urbanos.

En coherencia con los cambios y las nuevas situaciones provocadas por el fin de la reforma agraria, los organismos del Estado debieron modificar radicalmente sus objetivos, responsabilidades y tareas concretas. En los primeros años del gobierno militar una actividad central de las oficinas regionales del Ministerio y especialmente del Servicio Agrícola y Ganadero, que quedó a cargo de lo que eran las responsabilidades de CORA, fue lo que se denominó "Regularización de la Tenencia", programa mediante el cual se revirtió una parte sustancial de lo que había sido el proceso de reforma agraria, dando distintos destinos a las tierras y asignando una parte de estas, en parcelas individuales, a una proporción de los campesinos integrados a los predios reformados. En diciembre del año 1978, a través del Decreto Ley N° 2405, se creó la Oficina de Normalización Agraria, entidad sucesora de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), disolviéndose este organismo con fecha 1° de enero de 1979. Mediante Decreto N° 278 del 20 de septiembre de 1979, se asignaron funciones y bienes a la Oficina de

Normalización Agraria, que continuó a cargo de resolver los problemas pendientes de la reforma agraria.

En una primera etapa, del total de hectáreas físicas expropiadas, se destinó un 28,4% a revocar o invalidar expropiaciones, especialmente las efectuadas en 1973, respecto de las que aún no se había tomado posesión con todos los requisitos legales, y a acoger reclamos de personas expropiadas que apelaban para que se les ampliaran las reservas de tierras concedidas al momento de la expropiación. Un 31% de las tierras se vendieron en remates, siendo el grueso de ellas calificadas como de secano y de aptitud forestal, las que fueron dedicadas preferentemente a plantaciones, dando origen al actual sector forestal exportador; un 6,9% fueron entregadas a usos no agrícolas, a instituciones del Estado, como escuelas, y a instituciones particulares, como iglesias, organismos de beneficencia y otros no identificados. Si se suman estos diferentes destinos, que alcanzan a un 66,3%, se encuentra que un 33,7%, es decir, un tercio de las tierras expropiadas, quedaron en ese momento en manos de quienes fueron los campesinos destinatarios de la Reforma. Si bien no hay consenso respecto al número exacto de parcelas distribuidas, las cifras más citadas indican que se entregaron a campesinos entre 40 y 45 mil parcelas.

Esta distribución de las tierras expropiadas “abrió las trabancas”, como se diría en

el campo, al mercado de tierras. El fenómeno ocurrido en esos años, entre 1974 y 1980, en ese mercado es digno de tratarse en un libro de economía, para ejemplificar lo que ocurre en un mercado donde oferta y demanda tienen muy distinto peso real. El mercado de tierras se activó y alimentó de las parcelas de la reforma agraria, que contó con una gran disponibilidad de pequeñas extensiones, de alrededor de 8 a 15 hectáreas y de muy buenos suelos⁽⁴⁾. Sus dueños campesinos, salvo excepciones, sentían que habían adquirido la gran responsabilidad de trabajar las parcelas y pagarlas, sin contar con apoyo técnico ni capital necesario para producir y enfrentar los gastos de mantención de sus familias. Muchos adquirentes eran propietarios de tierras, comerciantes locales o profesionales. En el caso de quienes habían sido expropiados, ellos buscaban agrandar sus predios para encontrar, como recomendaban entonces los economistas, “el tamaño óptimo de la empresa.”

En el mercado de tierra se enfrentaban, en calidad de oferentes, campesinos necesitados de liquidez, y como demandantes, personas con dinero fresco y mayor información. En este mercado con exceso de oferta, los precios a los que se transaron las parcelas fueron desmedidamente bajos. El Estado, en la práctica, no intervino, ya que en ese momento el objetivo económico parece haber sido que los traspasos de propiedad por la vía del mercado de tierras fueran realizados fluidamente, con el propósito

de incentivar que estas pasaran “a quienes sabían y podían manejarlas”, lo que se decía explícitamente. Este proceso fue un primer paso para que los recursos de tierra se derivaran hacia quienes podían emprender procesos productivos rentables.⁽⁵⁾

La mayor parte de las ventas de parcelas, un 52%, se realizó durante los años 1980-81, pero continuaron hasta 1988, para seguir en proporciones muy pequeñas, lo que indica que quienes no vendieron en ese período lograron, en su mayor parte, estabilizarse como productores. Hasta hace más de una década se estimaba que habría aún un 22% de las parcelas en manos de campesinos.

Corfo, por su parte, se hizo cargo de la privatización de empresas del Estado, entre las que se contaban las agroindustrias creadas con fondos públicos durante más de tres décadas. Las empresas Corfo del área agrícola fueron traspasadas prácticamente todas al sector privado. Un subconjunto de estas, denominadas “Las Más Grandes”, entre las que se contaban 36 importantes empresas agrícolas, forestales y de servicios al agro, fueron adquiridas por el sector privado. Es importante enfatizar este punto, puesto que las inversiones públicas efectuadas por Corfo antes de 1973 fueron centrales para que muy pronto, después de esa fecha, subiera la producción de rubros como la fruticultura y aquellos provenientes del sector forestal y se empezara a enviar producción al exterior, dando origen a una

corriente exportadora que ha demostrado el correcto enfoque de esos planes.

TRANSFORMACIONES EN LA ECONOMÍA QUE RESULTAN EN CAMBIOS ESTRUCTURALES

Para comprender las reacciones de los productores agrícolas, de asombro y de dificultad para ajustarse a las medidas económicas planteadas a contar de 1973, es necesario hacer un sucinto recuerdo de las condiciones en que se desenvolvía la agricultura con anterioridad a esta fecha. Hasta los años sesenta, en que se inició la reforma agraria, la agricultura no había tenido las mismas exigencias que el resto de los sectores de la economía, y por el contrario, se la apoyaba a través de medidas económicas como menores pagos de impuestos sobre la tierra, créditos a tasas livianas, si no negativas; promoción del uso de tecnologías modernas a través de rebajas arancelarias, escasa fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores y, sobre todo, altos niveles de protección arancelaria a la producción doméstica. A estas medidas se sumaba el apoyo otorgado por la investigación agropecuaria, a partir de 1948 en que se constituyó el Departamento de Investigación Agrícola (DIA), entidad antecesora del INIA.

A partir de 1965, paralelamente con la implementación de la Reforma Agraria,

que tocó a los predios de mayor tamaño, el Estado elaboró y aplicó un conjunto de políticas sectoriales orientadas a apoyar a los productores de todos los tamaños, con el propósito de promover la inversión, la incorporación de tecnología y el aumento de productividad. Entre estas pueden mencionarse créditos blandos, programas de fomento tecnológico, construcción de agroindustrias, y vigilancia fito y zoonosanitaria.

En contraste con las políticas agrarias que se habían implementado en los gobiernos

anteriores, al inicio del gobierno militar no se propusieron medidas específicas para el agro y el sector debió adecuarse a las medidas macroeconómicas, lo que significó importantes diferencias respecto a las políticas agrarias pre 1973. Las nuevas medidas que privilegiaban la operación de los mercados y la apertura hacia el exterior provocaron en los productores una sensación de incertidumbre, debido a que experimentaban personalmente los resultados de la modificación de las políticas, pero aún no tenían un marco claro respecto del



Talca, 1972. Memoria Chilena.
Fotografía del autor Armindo Cardoso, Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional- DIBAM.

conjunto del paquete de medidas que se estaba aplicando y de lo que se venía en adelante, en términos productivos y económicos. El sector, como consecuencia de ese vacío, se reformuló productiva y económicamente bajo las reglas económicas que regían al conjunto de la economía. Los aranceles, la tasa de cambio y la tasa de interés, variables centrales para definir el comportamiento de los sectores productivos, eran poco previsibles y comunes a todos los sectores económicos, incluida la agricultura, que anteriormente había tenido siempre un trato preferencial.

A través de las políticas macroeconómicas se buscaba que la agricultura fuese un sector económico rentable y competitivo con el mundo exterior. Quienes estaban a cargo de las políticas perseguían convertir a la agricultura en un sector económico que operara bajo las mismas reglas de los demás. Esta aseveración, que pudiera parecer una obviedad, no lo es. Los cambios operados en el enfoque económico después de 1973 fueron extremadamente abruptos y rápidos, pasando de una lógica económica proteccionista a una política que colocaba a la agricultura a competir con productores

de países que, en esa época, otorgaban generosos subsidios a sus agricultores.

A juzgar por las dificultades que encontraron muchos productores agrícolas, en especial medianos y pequeños, para internalizar el cambio de la situación económica en que estaban insertos, se puede plantear que una mayoría de ellos no advirtieron a tiempo lo riguroso del modelo y percibieron con retardo que las condiciones en que ahora debían producir se habían modificado definitivamente.

Un ejemplo muy claro fueron los niveles de endeudamiento a los que llegó el sector, como producto del cobro de intereses que la mayor parte de los productores pequeños, incluidos los parceleros de la reforma agraria y los productores medianos, no podían solventar. El precio del dinero, central para el acceso a capital de trabajo, se situaba en tasas de interés altas y fluctuantes. En 1976, la tasa de interés real superó el 50%, mientras en 1980 fue de 12,2%, para subir nuevamente en 1981 a un 38,8%, fluctuaciones que hacían impredecible su comportamiento para quienes debían recurrir a los bancos. Esta situación afectó en menor escala a los productores más grandes, que contaban con mayores recursos e información, pudiendo insertarse en las nuevas reglas y aprovechar oportunidades de mercado que antes no estaban disponibles.⁽⁶⁾

En 1977 el gobierno implementó una nueva



Talca, 1972. Memoria Chilena.
Fotografía del autor Armindo Cardoso, Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional- DIBAM.

política de precios para trigo, oleaginosas y azúcar que funcionaba en forma similar a las bandas de precio, pero su operación no llenó las expectativas de los productores, quienes solicitaron en el año 1980 el fin de ellas y del poder comprador del Estado, dado que los precios determinados por estas medidas no les favorecían.

Las condiciones económicas determinaron que los productores tuvieran, por un lado, restricciones para producir y, por otro, menores incentivos. La resultante de estas medidas fue que se llegó a una crisis en las regiones productoras de cultivos básicos, situadas preferentemente en las zonas centro sur y sur. En 1979/80 los cultivos básicos llegaron a 1.239.198 hectáreas, para descender a 872.926 hectáreas en el año agrícola 1982/83, lo que significó una nota de alarma respecto a la situación de la agricultura y mostró su dificultad para adaptarse con agilidad a reglas que no consideraban sus condiciones de producción.

Para comprender la crisis a la que llegó el país y el sector agrícola en el año 1982 es necesario precisar en qué momento y cómo fueron implantadas las medidas que dieron cuerpo al modelo de mercado. Para efectos de análisis se pueden diferenciar sus etapas más nítidas. Las nuevas políticas macroeconómicas se establecieron en tres etapas: una primera entre 1973-1981, de aplicación rigurosa de las políticas de mercado; una etapa entre 1982-84, en que la crisis que se produjo en el país obligó a

relajar las políticas aplicadas de forma tan severa, y una tercera, 1985-89, en que se volvió a las medidas de mercado y apertura, pero con una aplicación más flexible.

En la primera etapa las tasas arancelarias, caracterizadas hasta 1973 por una protección que se encontraba en un rango que llegaba a 750%, con una media de 105%, se rebajaron entre los años 1975-77 a un promedio menor de 20% y en 1977 se establecieron en 10%. Conjuntamente con la rebaja de aranceles, se eliminó una gran variedad de normas que regían anteriormente el área del comercio exterior, como cuotas, autorizaciones de importación, depósitos previos para importaciones y exenciones, entre otras, regulaciones que abarcaban una gran cantidad de los bienes. En mayo de 1974 se dejó libre la tasa de interés y se liberaron los precios, muchos de los cuales estaban fijados, especialmente los de los alimentos, a la vez que se relajaron los controles financieros y bancarios.

En una segunda etapa, las medidas de menores controles bancarios y el excesivo endeudamiento público y privado llevaron a una crisis que abarcó el conjunto de la economía y que fue de muy difícil manejo, con un descenso de 14,3% del producto interno bruto en 1982 (entre 1981 y 1983 este descenso fue de 17%); disminución de la inversión interna (estimada en 37%), tasa de interés entre 1975-82 que alcanzó un 38% real y una tasa de desempleo que bordeaba

el 30%. Durante los años 1982-84 los aranceles alcanzaron un promedio de 35%.

El tránsito del país por esta crisis económica fue muy complejo, ya que afectó a todos los sectores de la economía, teniendo severos impactos en los empleos e ingresos de la población. Se estima que, en los años 1982 y 1983, las tasas de desempleo (sumando los programas pro empleo) se habrían situado en 26% y 24%, respectivamente, proporción que aumentaba a cerca de un tercio al incluir a la población que quería trabajar y que no entraba al mercado laboral. Esta crisis, que afectó a una amplia capa de la población, trajo consigo una reactivación de los movimientos sociales y políticos, poniendo al gobierno en una situación difícil.

A estas cifras se debe agregar una pérdida importante de la competitividad de las exportaciones, debido a la mantención de un dólar fijo y a un importante endeudamiento. La situación económica general determinó la intervención de la banca, en 1983, en cuyo contexto algunos bancos fueron liquidados y otros recibieron el apoyo del Estado, que adquirió la deuda insolvente. Un punto señalado por quienes han analizado el período es que la rebaja de aranceles podría haber sido complementada con una tasa de cambio que jugara un rol equilibrador, que favoreciera al sector exportador e inhibiera las importaciones. Sin embargo, la política de cambio fijo, mantenida entre 1979 y 1982, echó por tierra tal equilibrio.

En una tercera etapa, para sortear la crisis, se adoptaron correcciones en las políticas que permitieran que el sistema económico se fuera normalizando. Se volvió a un nivel más alto de aranceles, los que aumentaron de 10% en 1982 hasta 35% en 1984, parejos para todo tipo de bienes, para luego ir bajando entre 1985-89 hasta llegar a un 15% promedio. En la agricultura se repuso un sistema de bandas para trigo, azúcar y oleaginosas, entre 1983 y 1985, el cual fue posteriormente legalizado por decretos del Ministerio de Hacienda en 1986; se devaluó el peso, que en un breve plazo pasó de estar fijo por tres años en \$39/USD a \$47/USD, para luego continuar ajustándose al alza, lo que fue tanto un aliciente para las exportaciones agrícolas como un desincentivo a la importación de productos alimenticios y materias primas.⁽⁷⁾

SE ADOPTAN MEDIDAS PARA IMPULSAR EL SECTOR

La crisis que sufrió el país en el año 1982 tuvo repercusiones directas e indirectas en los distintos sectores económicos. La agricultura también experimentó los efectos de la crisis. No obstante, con posterioridad a 1982, el alza del dólar que había estado fijado por tres años significó un alivio tanto para los productores de rubros de exportación como para los de consumo interno, dado que aumentaron los costos de importación de alimentos, haciéndose la producción nacional más competitiva.⁽⁸⁾

Con la llegada del ministro Jorge Prado (1982-88) y con Andrés Subercaseaux como director de Odepa, se adoptó un conjunto de medidas destinadas específicamente a dar un impulso al sector. Para 1983/84 se estableció una política de sustentación de precios para el trigo, que luego se transformó en la banda de precios, mecanismo que se extendió a la harina, el azúcar y el aceite. El objetivo de las bandas era atenuar las fluctuaciones internas de precios, que reflejaban la inestabilidad que provenía de los mercados internacionales de estos productos.

Para mejorar la competitividad de las exportaciones, se establecieron beneficios tributarios, mediante un mecanismo, regulado por la Ley N° 18.480 de 1985, que permitía la devolución de 10% del valor FOB (*Free On Board*) líquido de retorno, a productos cuyas exportaciones fueran menores de USD 2,5 millones en el promedio de los años 1983-84; asimismo se posibilitaba la recuperación del impuesto aduanero de los insumos, con un procedimiento ágil y expedito. Este instrumento fue fundamental en la promoción de exportaciones no tradicionales, ya que la devolución del 10%, que era descendente al aumentar el valor exportado, fue un factor de competitividad importante para los nuevos exportadores.

Se reiteró la libertad de precios interna y externa, pero sobre la base de mercados competitivos, y se estableció que, en el caso de que no lo fueran, el Estado inter-

vendría con mecanismos reguladores. Si bien se propició la apertura al mercado internacional, se hacía notar que esta requería de una política arancelaria que favoreciera una correcta asignación de los recursos y de un tipo de cambio real alto para favorecer las exportaciones y desestimular las importaciones.

La total ausencia de regulación en los mercados internos llevó a algunos poderes compradores a cometer situaciones de abuso con los productores, por lo cual se estudió un primer reglamento de transacciones para trigo, que luego se amplió al arroz y se fortalecieron los programas del SAG (Servicio Agrícola y Ganadero) de certificación de calidad para las exportaciones y de control fitosanitario para las importaciones. Continuó aplicándose el subsidio forestal que había sido establecido por la (Corporación Nacional Forestal) en el año 1974.

Para cerrar este período cabe incluir un hecho ocurrido en las postrimerías del gobierno militar que afectó directamente a Odepa. El 7 de enero de 1989, el Ministerio propuso la Ley N° 18.755 que determinaba la estructura y competencias del SAG. En esta Ley se introdujo en el artículo 40 la derogación de la ley de Reforma Agraria N° 16.640 y de cualquier norma que permitiera expropiar predios con fines de reforma agraria, y en el Título III, artículo 50 de disposiciones transitorias se indica "traspasa al presupuesto de la Secretaría y Adminis-

tración general del Ministerio de Agricultura las disponibilidades de fondos asignados a la Oficina de Planificación Agrícola, pudiendo esto ser incrementado en las transferencias y glosas que se autorizan en el presupuesto que esta utiliza...” . Dicho artículo significó el traslado de Odepa a la Subsecretaría de Agricultura, con sus bienes y personal, quitándole su estatus de servicio público centralizado y convirtiéndola en una división de la Subsecretaría.

Estos hechos legales y administrativos, efectuados a través de una ley centrada en

otra materia, unieron nuevamente a Odepa y a la Reforma Agraria y pusieron un final anónimo a una legislación y a un período que marcó, y que en cierto modo aún marca, al sector agrícola chileno.

SE RECUPERA LA DEMOCRACIA

Esta nueva transformación política, que marcó el devenir nacional⁽⁹⁾, volvió a significar una completa readecuación de las relaciones entre el sector público y los

representantes de los distintos segmentos que conviven en lo agrícola y rural.

Bajo la presidencia de don Patricio Aylwin y con la conducción en el Ministerio de Juan Agustín Figueroa y de Maximiliano Cox, como subsecretario, la institucionalidad pública debió definir nuevas funciones para retomar la marcha de la economía. Se puede señalar que en este gobierno se inició la reconstitución y fortalecimiento del aparato público agrícola y se articularon relaciones de trabajo con el sector privado, que demandaba conocer las futuras líneas de



acción y las posibilidades de apoyo técnico y comercial de parte del nuevo gobierno. La DEP (División de Estudios y Presupuestos) hasta el año 1992 era aún parte de la Subsecretaría y fue necesaria una Ley, signada como N° 19.147, para el retorno de Odepa a la condición de institución pública.

El período 1991-94 no fue fácil para el sector. El producto silvoagropecuario creció menos que la economía en su conjunto, tendencia que se repetía en otros países, debido al descenso de los precios en los mercados externos, a lo que en Chile se agregaba un deterioro de la divisa e incrementos de costos internos, especialmente de los salarios. No obstante, también se observaban indicadores positivos, como el incremento de las inversiones privadas, internas y externas, en agroindustrias, que alcanzó entre 1990 y 1993 a más de USD 2.600 millones. Por su parte, el sector público planificaba una inversión en riego de USD 450 millones. Otro resultado alentador era el incremento de las exportaciones, que para 1993 se estimaban en alrededor de USD 2.771 millones, con una balanza comercial positiva y superior a los USD 2.000 millones. En rubros básicos se observaba un cierto repunte respecto de los años anteriores (1987-93), en que estos cultivos habían venido reduciéndose, a una tasa anual de 5,2%. Sin embargo, las perspectivas para estos cultivos no eran positivas, tanto por los bajos precios externos como por la competencia de otros países.

EL AGRO VIVE UNA SITUACIÓN DE TRANSICIÓN

La presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), que designó como ministro al agrónomo Emiliano Ortega y como director de Odepa a Carlos Furche, estuvo marcada por una mayor actividad en procura de ampliar las relaciones internacionales de Chile, especialmente con Latinoamérica, donde se puso el acento en lo que se denominó "regionalismo abierto", avanzando paralelamente en los contactos comerciales fuera del continente.

Durante este gobierno el sector agrícola vivía una situación de transición. En los análisis efectuados por Odepa, se daba cuenta de la transformación que se estaba produciendo en el uso del suelo. Se constataban cambios significativos en la estructura productiva del sector agrícola, como efecto de la apertura unilateral del país y de las modificaciones en las políticas económicas. Por una parte, se advertían efectos negativos, como el descenso de superficie en rubros que por su importancia en el consumo interno y en la superficie ocupada eran de difícil sustitución; pero, por otra parte, había indicadores positivos, como la mayor inversión del sector en agroindustrias y rubros exportables, como era la expansión de frutales, viñedos finos, hortalizas y flores. Estas readecuaciones representaban un gran desafío para el sector, que debía adaptarse a cambios rápidos y profundos,

derivados de nuevas opciones productivas más rentables.

La situación de la agricultura daba cuenta de problemas estructurales, que impedían emprender transformaciones productivas a la velocidad que exigía la apertura, situación que provocaba reclamos del sector productor, especialmente de cultivos básicos tradicionales, que veían decaer sus rentabilidades. Entre estos problemas se contaban los generados por el sistema financiero respecto a accesibilidad y costo del crédito; opacidad del sector comercializador de insumos y productos; falta de capacitación de la fuerza de trabajo y debilidad de la función administrativa ejercida por una parte de los empresarios.

La preparación del acuerdo con Mercosur (Mercado Común del Sur), que se firmó en el año 1996, se constituyó para los productores agrícolas en una preocupación de primer orden, ya que las expectativas eran que dicho acuerdo, por incluir a vecinos agrícolamente poderosos, significaría una entrada masiva de granos y productos ganaderos, que echarían por tierra los precios internos.

Frente a este cuadro, el ministro Ortega formuló un amplio programa de apoyo, estabilización y fomento para el sector agropecuario y de alineamiento del aparato público a esta nueva situación, de modo que, si debiera haber una readecuación productiva, esta fuera más fluida y con menores costos, sobre todo para los produc-



tores pequeños y medianos con menores recursos. Esta propuesta se fundamentaba en la necesidad de gradualidad y de reglas claras de parte del gobierno para que los productores pudieran asumir una economía abierta y guiada por las señales de los mercados. En ese momento, un argumento central del ministerio, frente a la inquietud de los productores, fue que los intereses sectoriales iban a ser considerados en los acuerdos internacionales y que se esperaba hacer una transición gradual y progra-

mada, para que el sector se adecuara a las nuevas condiciones de operación.

Entre las medidas orientadas a apoyar el comercio exterior se propuso la creación de agregados agrícolas, cargos que se abrieron en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón a partir del año 1994; fortalecer las normas sanitarias; tener un mecanismo eficiente de control de calidad para las exportaciones de frutas y hortalizas, y contar con un sistema que recogiera los

precios de la fruta en el exterior, tarea que ya estaba siendo abordada por Odepa.

En ese momento, Chile había ratificado el acuerdo con el GATT⁽¹⁰⁾ (en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*), lo que obligaba al país a revisar su legislación sobre valoración aduanera, derechos antidumping, subsidios y derechos compensatorios. En especial, esta revisión debía atender a un requerimiento de Argentina que solicitó a la OMC un pronunciamiento sobre las bandas de precios. La OMC pidió a Chile que el método de cálculo de las bandas se reformulara y que fuese "transparente, previsible y no discrecional," lo que llevó al gobierno a efectuar readecuaciones, que ajustaran esta medida a las normas de la OMC, de modo que el país no quedara en incumplimiento de las resoluciones y recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias.⁽¹¹⁾

Otro aspecto de estas propuestas fue implementar programas de apoyo al desarrollo productivo, como el mejoramiento de praderas, que se ha prolongado hasta la actualidad bajo otras formulaciones; programas de sanidad animal para terminar con brucelosis, tuberculosis y leucosis; defensa del patrimonio fito y zoonosanitario, para lo cual el SAG sería el responsable de fortalecer las medidas en frontera; Profo (Programas Asociativos de Fomento) de Corfo, para apoyar la gestión empresarial; inversión en riego en obras mayores, administradas por el MOP (Ministerio de Obras Públicas),



Archivo fotográfico ODEPA.

medias a cargo de la Comisión Nacional de Riego y pequeñas financiadas por la Comisión, pero administradas por Indap, quien realiza los concursos pertinentes.

La necesidad de innovación en la actividad silvoagropecuaria fue un tema planteado con gran énfasis, como herramienta indispensable de una nueva forma de hacer agricultura. Al respecto se relevaron un conjunto de temas que abarcaban la investigación y transferencia tecnológica. Como resultado se creó el centro experimental Raihuén del INIA, en Maule; se impulsó y reposicionó a la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), que ha sido una institución dedicada a estimular la innovación, no solo agropecuaria, sino también agroalimentaria ⁽¹²⁾; y se incrementaron los recursos de Indap, tanto para asistencia técnica como para programas de financiamiento.

La propuesta efectuada por el Ministro Ortega, que apuntaba a resolver las restricciones que inciden en el comportamiento del sector silvoagropecuario y de la vida rural, daba cuenta de un diagnóstico sobre el estado de la agricultura, compartido por los sectores público y privado, respecto a la necesidad de adoptar políticas públicas que permitieran al sector seguir creciendo y que, conjuntamente, le facilitaran competir en un ambiente económico más complejo. Se requería tanto resguardar los rubros sensibles a la apertura como fomentar aquellos que tenían la potencialidad de incorporarse en la producción chilena exportable.

APERTURA COMERCIAL REGULADA

Antes de los años noventa Chile optó por una política de rebajas arancelarias unilaterales, sin retribución, lo que significó la internalización de los beneficios y costos de su inserción internacional. Aun cuando ya existía en el país un cierto convencimiento de que había que abrir la economía chilena al mundo, persistían áreas sensibles en la economía y, en particular, en el sector agrícola. Al aplicar una política de aranceles y normas de comercio exterior homogéneas para el universo de bienes, se esperaba que todos los sectores económicos tuvieran una exposición similar frente al comercio con otros países, no protegiendo a ninguna actividad en especial. En el área del comercio exterior, esto se traducía en una estrategia más defensiva que ofensiva, lo que en la práctica implicaba ser cautelosos con los productos sensibles, más que centrarse en los exportables.

Al retornar a la democracia Chile fue muy activo en reanudar sus contactos o fortalecer los vínculos con los países de la región, cuando estas relaciones se habían debilitado. La búsqueda de acuerdos con otros países y bloques tuvo en ese momento propósitos de orden geopolítico y comercial, ambos complementarios.

Este período del comercio exterior de Chile se ha denominado "apertura regulada", dado que, en lo que se refiere al sector

agrícola, se caracterizó por la realización de acuerdos en que se conjugaban dos objetivos centrales: resguardar los productos sensibles y, a la vez, ampliar mercados para aquellos productos que tenían potencial exportable.

En los inicios de esta década muchos países de la región estaban dirigiendo sus miradas hacia el exterior y articulando sus políticas internas para insertarse en los mercados mundiales de productos agrícolas no tradicionales. De este modo, si bien el panorama del comercio era mirado en Chile con optimismo, se debió también considerar la competencia que significaban otros países que aspiraban a los mismos mercados. Para crecer en sus exportaciones Chile debía ofrecer mejores productos y a precios más competitivos que otros países de la región. Sin embargo, estos atributos de competitividad no eran suficientes, puesto que en la región se estaban negociando acuerdos de acceso preferencial a los que Chile, en ese momento, no tenía acceso, situación que perjudicaba su posición.

Este panorama llevó a que los gobiernos democráticos post 90 continuaran con una política de profundización del relacionamiento externo. En esta nueva circunstancia Chile optó por una apertura negociada y de integración (regionalismo abierto), lo que requería efectuar concesiones, teniendo como contrapartida las oportunidades de mercado a las cuales se pudiera acceder.

Dado que Chile ya había bajado unilateralmente sus aranceles, los Acuerdos de Libre Comercio no tuvieron un gran impacto en la economía chilena. En estas negociaciones se incluyó una cobertura muy amplia de temas: disciplinas comerciales sobre bienes, servicios, inversión, compras estatales, así como disciplinas en temas conexos, como obstáculos técnicos y estándares sanitarios, entre otros.

La incorporación de mecanismos de resguardo frente a la apertura quedó plasmada en los acuerdos. Entre estos se incluyeron cláusulas de salvaguardia bilaterales,⁽¹³⁾ plazos diferenciados de desgravación, desgravaciones no lineales y

cuotas preferenciales. Estos resguardos tuvieron como objetivo contar con el tiempo necesario para adecuar la producción interna al proceso de apertura, evitando con ello la exclusión de ciertos bienes de la liberación arancelaria. Estas han sido medidas relevantes, cuando no se dispone de mecanismos paliativos respecto a productores que puedan ser desplazados como producto de los acuerdos.

Las autoridades de la Dirección Económica de la Cancillería han señalado en sus intervenciones públicas que la estrategia de apertura, a través de acuerdos bilaterales, fue correcta y que esta práctica ha aportado al país mayores beneficios que

costos. Esta modalidad se legitimó como la vía más conveniente para impulsar el crecimiento del país, dado que, contrariamente a las políticas unilaterales y a las multilaterales, los acuerdos bilaterales permitían obtener beneficios concretos, que generaban ventajas competitivas respecto a nuestros rivales en los mercados de destino.

Los primeros acuerdos comerciales bilaterales, negociados y suscritos por Chile, fueron los de Complementación Económica ACE (Acuerdo de Complementación Económica) con algunos socios de América Latina: México (1992), Venezuela (1993), Bolivia (1993), Colombia (1994), Ecuador (1994), Mercosur (Mercado Común del Sur) (1996) y Perú (1998), negociados en el marco de la Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración). En estos acuerdos el tratamiento de los productos agrícolas fue simple. Cada una de las partes proponía listas de productos "sensibles", a ser excluidos de la reducción arancelaria. Una vez definidos los productos, se procedía a analizar su participación en el comercio bilateral. En aquellos casos en que se trataba de un producto que representaba una alta proporción de comercio, se objetaba la lista de exclusión y se procedía a negociar un programa de desgravación arancelaria.

Siguiendo uno de los principios fundamentales que Chile aplicaba a sus negociaciones, se trató de excluir de desgravación a los productos cubiertos por el Sistema de Ban-



Archivo fotográfico: Felipe Cantillana - Imagen de Chile.

das de Precios (SBP), además de declarar como rubros sensibles la carne bovina y los productos lácteos. En consecuencia, los tres primeros de estos ACE: México, Venezuela y Bolivia, junto con Chile-Ecuador, no definieron reducciones de los aranceles del trigo y la harina de trigo, ni tampoco regulaciones a la aplicación de las bandas de precios.

En 1996 se produjo un cambio de ministro, entrando el economista Carlos Mladinic y como subsecretario Jean Jacques Duhart, ingeniero civil industrial. Carlos Furche continuó frente a Odepa, con el agrónomo Octavio Sotomayor como subdirector. Este fue un gobierno al que le correspondió conducir algunos de los acuerdos más complejos para la agricultura, entre los cuales se contaron Mercosur, Canadá y México.

Durante esta época Odepa colaboró con la Direcon (Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores).⁽¹⁴⁾ Este fue un período de mucha actividad en el comercio exterior, ya que entre los años 1990 y 2000 Chile concedió preferencias arancelarias a los países integrantes de Aladi, negoció acuerdos con siete países y se integró al Mercosur.

Mientras para la fruticultura y la agroindustria exportadora estos acuerdos eran bienvenidos, por significar ampliación y nuevos mercados, los productores de rubros de consumo interno los percibían como serios desafíos y como una probable pérdida de competitividad.

Chile tiene actualmente un amplio conjunto de acuerdos con diversos países y bloques, lo que ha sido facilitado por las regulaciones que rigen el comercio internacional, establecidas por el GATT. En el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay se diseñó lo que se denomina el arancel consolidado, que determina el techo arancelario que se fija cada país, el cual no puede ser vulnerado. De hacerlo, los países se obligan a compensar a sus socios comerciales. Chile estableció un 25% de arancel para la mayoría de sus productos y un arancel de 31,5 % para los productos agrícolas sensibles, como trigo, harina de trigo, azúcar, aceites comestibles y productos lácteos. Posteriormente, en el año 2003, Chile elevó el arancel consolidado para el azúcar a 98% y otorgó cuotas de importación libres de arancel a los países que eran abastecedores normales del país.

INGRESO AL MERCOSUR Y REBAJA DE ARANCELES

Si bien todos los acuerdos de comercio establecidos por Chile han tenido importancia para el sector agrícola, los que han tenido mayores repercusiones, por su envergadura, han sido los firmados con los países del Nafta (*North American Free Trade Agreement*): Estados Unidos (2004), México (1998/2006) y Canadá (1997); con la Unión Europea (2003), con China (2006) y con Mercosur (1996).

La importancia de cada uno de estos acuerdos ha estado determinada por el tamaño de los mercados que representan, por las oportunidades de mercado que se abren a los rubros de la oferta chilena, por las con-

diciones bajo las cuales se establecen los acuerdos y por lo que ello significará para el país, en términos de su situación geopolítica, económica y social. Los tres primeros acuerdos mencionados no tuvieron repercusiones sociales y políticas complejas en el agro, puesto que eran acuerdos que se establecían con países o grupos de países que no eran competidores significativos, sino más bien complementarios.

De estos acuerdos el que provocó mayores inquietudes fue el de Mercosur⁽¹⁵⁾, sobre todo para el sector agrícola volcado a la producción interna, donde se encuentran el grueso de los pequeños propietarios y una parte de los medianos empresarios, ubicados en las regiones del centro sur y sur. Al entrar a ese acuerdo, Chile exponía

rubros que aún hoy representan una superficie superior al 80% de los cultivos de consumo interno, sin considerar el suelo destinado a la ganadería, otro rubro sensible para el país.

Mercosur despertó una amplia polémica nacional y regional, desbordando los márgenes del sector agrícola y convirtiéndose en un tema de interés público y político. Este acuerdo, en el imaginario público, pasó a ser la representación de la apertura comercial del país, con sus consecuencias negativas y positivas. Para Chile, que estaba en un proceso de democratización, y para el Gobierno, este acuerdo fue importante, puesto que el país se asociaba a cuatro países cercanos, con agriculturas muy potentes: Argentina, Brasil, Paraguay

y Uruguay. Para los países integrantes del acuerdo, Chile era y continúa siendo un destino importante para sus exportaciones de cereales, oleaginosas, azúcar, carne bovina y lácteos.

Este fue el primer acuerdo comercial bilateral de Chile sin excepciones. Las negociaciones, en los casos de trigo, harina de trigo y azúcar, se tradujeron en los más largos períodos de liberalización arancelaria que Chile haya otorgado: 16 años para el azúcar, con un programa de preferencias arancelarias, que finalizaban en el año 2012, año en que paría la desgravación total.⁽¹⁶⁾ Situación diferente fue la del trigo y la harina, donde se comprometió la eliminación de aranceles para el año 2014. Con respecto al Sistema de Bandas, el Mercosur fue

el primero de los acuerdos comerciales en incluir una disposición específica, que establece que el sistema se puede mantener, sujeto a la condición de no modificarlo de forma desfavorable para la otra Parte. Los bienes del llamado "patrimonio histórico" (celulosa y algunas frutas), que ya contaban con aranceles preferenciales, obtenidos en la negociación a través de Aladi, se beneficiaron a partir del año 2001 de las aperturas más importantes pactadas con el Mercosur, llegando en el año 2004 a arancel cero para ingresar a países del bloque. La desgravación de los productos sensibles y sensibles especiales comenzó en el año 2004. En este nicho se encontraban los vinos, conservas de duraznos, algunas frutas como las manzanas, y bienes agroindustriales, como las pastas de



Archivo fotográfico ODEPA.

Mucha actividad en el Comercio Exterior

1990/2000

tomates. La calificación de rubros sensibles o sensibles especiales recaía en la opinión del Ministerio de Agricultura, a través de Odepa, y se entregaba a los negociadores del Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de determinar los impactos que podrían tener los acuerdos en algunos productos o industrias específicas.

El acuerdo con Mercosur, dado que se realizaba en el marco de Aladi, podría haber sido aprobado por el gobierno chileno sin necesidad de enviarlo al Parlamento, pero, entendiendo la trascendencia de dicho acuerdo para una proporción importante del sector agrícola y de la población rural de algunas regiones, el gobierno decidió solicitar su aprobación al Parlamento. El Congreso constituyó una Comisión Especial que convocó a distintos ministerios y organismos de gobierno, así como a gremios y organizaciones del agro, para conocer sus opiniones.⁽¹⁷⁾

La SNA (Sociedad Nacional de Agricultura), que reúne a la agricultura productora de cultivos básicos, lácteos y carnes, además de una parte de los fruticultores,

se oponía al acuerdo, argumentando que este tendría graves consecuencias económicas y de empleo para las regiones del sur del país: "Impacta negativamente a rubros fundamentales de producción agrícola, complica el destino de la población y compromete el futuro de vastas zonas del país." La SNA sugirió que, en compensación a la aprobación del acuerdo, el Estado financiara un programa de seis medidas, que representaban a ese momento USD 100 millones.⁽¹⁸⁾

ASOEX (Asociación de Exportadores de Fruta de Chile A.G.), por su parte, mostró la otra cara de esta medalla, señalando que el 65% del total de los embarques destinados a Latinoamérica iba a los países del Mercosur y que gran parte de esos productos ya tenían un nivel arancelario negociado en Aladi, lo que les significaba pagar aproximadamente solo el 35% del arancel. Para ellos, el Acuerdo permitiría reducir este pago, quedando en arancel cero. Advertieron, sin embargo, que no asociarse al acuerdo podría implicar la caída de las preferencias arancelarias que poseían los productos hortofrutícolas.

Chile

Concedió preferencias arancelarias a los países integrantes de Aladi.

Negoció acuerdo con 7 países.

Se asoció al MERCOSUR.

En octubre de 1998 el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle promulgó la Ley 19.589, denominada "Dispone Rebaja de la Tasa de Aranceles e Introduce Modificaciones a Otras Normas Tributarias y Económicas". Esta ley proponía disminuir los aranceles generales desde 11% a 6%⁽¹⁹⁾, siendo los objetivos del gobierno fomentar y promover la competitividad en el país y, al mismo tiempo, respetar plenamente los compromisos que el país había adquirido con la Organización Mundial del Comercio.

El Ministro Aninat, titular de Hacienda, señaló que el proyecto consistía en reemplazar un impuesto (aranceles de 11%) que afectaba a todo el sector importador -pequeño, mediano y grande - por algunos impuestos al consumo, selectivos, moderados y a plazo. "Ése es el meollo del proyecto que aquí se presenta".

El efecto sobre los productores agrícolas de esta propuesta de mayor apertura en fronteras, se sumó a la aprobación del acuerdo con Mercosur en el año 1996, lo que nuevamente provocó inquietud en el sector agrario no exportador e instaló una

sensación de incertidumbre respecto a su futuro, aprensiones compartidas por algunos parlamentarios, especialmente del sur. Tanto Mercosur como la rebaja de aranceles fueron discutidos en el Congreso, en un intercambio de opiniones que tuvo como sustrato, no solo el futuro de la agricultura, sino, como lo expresaron algunos diputados, “el país que queremos”.

Debido a que la rebaja de aranceles significaba una reducción en el presupuesto público se incrementaron algunos impuestos hasta cubrir el déficit potencial.⁽²⁰⁾ El Gobierno, ante la reticencia del Parlamento y de

Mercosur; fortalecimiento y focalización de los programas de fomento en las regiones más complicadas y en los productores menos capitalizados, que requerían de mayor apoyo, y envío de un proyecto de ley de salvaguardia, antes del 30 de septiembre de ese año, para resguardar los rubros sensibles y evitar escenarios de importaciones excesivas. Como resultado, ambos programas se unieron y en conjunto pasaron a llamarse “Compromiso con la Agricultura”.

En el Parlamento el proyecto de rebaja de aranceles fue aprobado por 55 votos y rechazado por 38 parlamentarios, continuan-

do y multilateral, no ha estado exenta de polémicas, especialmente al inicio de las rebajas unilaterales de aranceles en las décadas de los años 80 y 90 y posteriormente, al firmarse los principales acuerdos comerciales. Los principales detractores de esta política han sido los agricultores y pequeños industriales que producen bienes importables. Sin embargo, en este momento es un hecho sin discusión que Chile es un país en que una proporción significativa de su agricultura está orientada a su inserción en la economía mundial. Es así que actualmente un 18% de la producción silvoa-

En un recuento histórico del sector no puede dejar de subrayarse el compromiso contraído por el Gobierno con el Parlamento con ocasión del acuerdo con Mercosur, así como el acordado ante la rebaja de aranceles. Ambos acuerdos se denominaron en conjunto “**Compromiso con la Agricultura**” y significaron la inyección más importante de recursos adicionales destinados al sector, después del período de reforma agraria.

los agricultores frente a la negociación con Mercosur, planteó al Congreso el compromiso de poner en marcha un programa especial para la agricultura que fortaleciera un conjunto específico y bien focalizado de acciones e instrumentos. Frente a la rebaja de aranceles el gobierno tomó un nuevo acuerdo, en el que se comprometieron: beneficios específicos para la agricultura, adicionales a los ya comprometidos con el proyecto del

do posteriormente con el proceso legislativo habitual.

APERTURA COMERCIAL Y COMPROMISO CON LA AGRICULTURA

La estrategia de apertura de fronteras del país, primero en forma unilateral y luego

gropecuaria se exporta, porcentaje que se incrementa a 54% en el caso de las frutas⁽²¹⁾. Puede visualizarse que hacia el futuro esta será una creciente proporción de la producción agrícola, ya sea como productos frescos o agroindustrializados. No obstante, se constata que aún hay un amplio sector de la agricultura cuyos productos están destinados al mercado interno y que estos constituyen la base de

la alimentación nacional. Este segmento, donde se sitúa la mediana y pequeña agricultura, requiere de formas de resguardo que le posibiliten operar en una economía abierta.

Frente a esta situación el país ha implementado instrumentos para colaborar al desarrollo de estos productores o para enfrentar situaciones en las cuales la producción de algunos rubros se encuentre en circunstancias amenazantes para la continuidad de sus producciones. Uno de estos instrumentos, que incluye un conjunto de programas pro desarrollo, es el citado Compromiso con la Agricultura; el segundo es el de bandas de precios, que a través del tiempo tuvo una gran importancia para atenuar la transmisión de las distorsiones de los mercados internacionales; el tercero, corresponde a la actuación de la Comisión de Distorsiones de Precios, que puede proponer medidas frente a situaciones de competencia desleal y amenaza de daño a la producción nacional; el cuarto, es un programa de agregados agrícolas, que colaboran con las autoridades públicas y con el sector privado, para ampliar los mercados externos, específicamente para el sector silvoagropecuario.

En un recuento histórico del sector no puede dejar de subrayarse el compromiso contraído por el Gobierno con el Parlamento con ocasión del acuerdo con Mercosur, así como el acordado ante la rebaja de aranceles. Ambos acuerdos se denominaron en

COMPROMISO CON LA AGRICULTURA (CCA)

(millones de USD)

Programas	Total período 1997-2001	Total período 2005-2009	TOTAL CCA
Perfeccionamiento y Desarrollo de Mercados	17,2	0,1	17,3
Desarrollo del Riego	171,9	10,9	182,7
Innovación y Gestión	151,7	58,0	209,7
Recuperación de Suelos Degradados	129,2	13,7	142,9
Fomento Forestal	33,1	5,3	38,4
Mejoramiento Sanitario	7,5	13,4	20,9
Compromiso con la Agricultura	510,6	101,4	612,0

Fuente: Departamento Recursos Institucionales. Odepa.

conjunto "Compromiso con la Agricultura" y significaron la inyección más importante de recursos adicionales destinados al sector, después del período de reforma agraria. Con estos fondos se financiaron programas específicos que contaron con recursos complementarios a los presupuestos normales de las instituciones.

La administración de los diferentes programas se situó en las instituciones que poseían la experiencia y los recursos humanos y materiales para lograr los objetivos comprometidos. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de Prochile, operó

el Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias⁽²²⁾, financiado por el Ministerio de Agricultura; Corfo financió Proyectos Asociativos de Fomento y el Programa de Seguro Agrícola; INIA (Instituto de Investigaciones Agropecuarias), Infor (Instituto Forestal), Ciren (Centro de información de Recursos naturales), FIA (Fundación para la Innovación Agraria), entidades del Ministerio de Agricultura, a las que se suma Fundación Chile, se responsabilizaron por las acciones de innovación y gestión y el Ministerio de Obras Públicas gestionó los fondos y proyectos de riego, dependiendo de la envergadura de las obras; el SAG e



Archivo fotográfico ODEPA.

Indap administraron los recursos destinados a mejoramiento de suelos degradados y, además, Indap dispuso de mayores recursos para riego campesino; Conaf (Corporación Nacional Forestal) quedó a cargo de los programas de manejo y diversificación forestal, bosque nativo, turismo rural y apoyo al desarrollo forestal; el SAG recibió fondos para reforzar las tareas en fito y zoonosidad y para fortalecer el programa de inspección de exportaciones y de controles fronterizos.

Aun cuando el programa de acciones y recursos contemplados en el Compromiso con la Agricultura debía finalizar en el año 2009, cumpliendo con el acuerdo entre Gobierno y Parlamento, prácticamente todos se han extendido y están disponibles,

para productores campesinos, medianos y grandes.

SE ESTABLECE UNA MESA AGRÍCOLA

En el año 2000 se había cumplido un nuevo ciclo en el desarrollo del agro, a semejanza de lo ocurrido en el año 1996, cuando se estimó necesario efectuar una propuesta global para la agricultura. Se había profundizado la apertura del país y se habían acumulado importantes transformaciones, tanto de carácter macroeconómico como sectoriales y específicas respecto de determinadas producciones o situaciones. Estos cambios habían originado una nueva generación de restriccio-

nes que limitaba el crecimiento del sector, lo que hacía necesario resolver problemas de orden estructural y coyuntural que afectaban a distintos tipos de productores, regiones y productos, para facilitar que el agro se vigorizara nuevamente.

En estas circunstancias, el presidente Lagos solicitó que se le presentara una propuesta de política de Estado para el sector silvoagropecuario, que significara la resolución de problemas de distintos órdenes, pero que no se restringiera solo a eso, sino que también trazara un rumbo para conducir el sector hacia una nueva fase de modernización económica y social.

En junio del año 2000 se constituyó una Mesa Agrícola, auspiciada y apoyada técnicamente por Odepa, teniendo como secretario técnico a Octavio Sotomayor, subdirector institucional, quien fue un activo promotor de un trabajo franco, armónico y propositivo entre los participantes.⁽²³⁾ Se integraron a este trabajo personeros de los sectores público y privado, del más alto nivel, representativos de distintos sectores, contando con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia; presidentes de las comisiones de agricultura del Senado y la Cámara de Diputados; representantes de la Sociedad Nacional de Agricultura, de la Corporación de la Madera y de organizaciones campesinas, como Campocoop, Mucech (Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile) y La Voz del Campo; Consejo de decanos de

facultades de agronomía y presidente del Colegio de Ingenieros Agrónomos.

La Mesa recibió sugerencias de personas que hicieron llegar sus comentarios y asimismo se organizó un seminario con participación de ex ministros y representantes de la FAO. En el Congreso Nacional se llevó a efecto una jornada con participación de senadores y diputados interesados en los temas sectoriales.

Los concurrentes llegaron a una opinión unánime acerca de las particularidades que presenta el sector agrícola en cuanto a su relevancia política, social, económica y estratégica, a lo que se agrega que esta actividad se desenvuelve en un mercado internacional complejo y distorsionado.

Si bien los participantes reconocieron los beneficios del proceso de apertura para las exportaciones, que se triplicaron en diez años, hicieron presente que los cultivos, ganadería y leche representaban la mayor parte del valor de la producción y que este sistema productivo no era fácilmente sustituible. Los mercados de estos productos seguían distorsionados por las ayudas internas en los países desarrollados, lo que demandaba que Chile estuviera alerta y reaccionara frente a estos eventos. Por estas razones, los participantes solicitaron al Presidente que adoptara en forma inmediata medidas conducentes al perfeccionamiento del comercio (externo), sin que ello significara obstaculizarlo.



Archivo fotográfico ODEPA.

Se sugirió establecer políticas e instrumentos de fomento productivo para potenciar las oportunidades que ofrecían los mercados externos, pero también que se mejorara la competitividad de la agricultura volcada al mercado interno. Entre estas medidas se señalaba la necesidad de capital de trabajo, perfeccionamientos de los mercados interno y externo, necesidad de asociatividad, innovación tecnológica, modernización de la gestión y manejo de riesgos.

La Mesa reconoció la importancia de una política económica que incluyera la mantención de un tipo de cambio alto, dada la condición de transables de los productos del sector y concordó con los lineamientos estratégicos del Ministerio de Agricultura: confianza y seguridad para los productores; desarrollo de mercados internos y externos; mejoramiento de la productividad de los recursos naturales; reforzamiento de la competitividad; desarrollo de una agricultura

limpia y de calidad; promoción del desarrollo forestal. Se consideró que era necesario otorgar un tratamiento especial a la pequeña agricultura y a la agricultura del sur, de modo de generar condiciones de igualdad con los sectores de mayores recursos.

En el acápite de "Confianza y Seguridad para los Productores Agrícolas", un primer punto hace referencia a las bandas de precios, señalando que deben mantenerse y complementarse con un rol activo de Cotrisa. Las bandas representan una política pública dirigida al agro que se ha mantenido por treinta años, aun cuando en este lapso se han ido ajustando a los nuevos requerimientos determinados por las normas de la OMC (Organización Mundial del Comercio).

La Mesa Agrícola marcó un importante hito, debido a que se efectuó al inicio del gobierno del presidente Lagos, lo que permitió que estos acuerdos se recogieran en el

documento "Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, 2000-2010", el cual se convirtió en la "carta de navegación" para dicho gobierno.

El Ministro Campos, al terminar su período, señaló que muchas de las metas planteadas en la Mesa Agrícola se cumplieron y que el sector creció en promedio de los seis años a un 5,6%, explicado en buena medida por el incremento de las exportaciones, que pasaron de USD 4.720 millones a más de USD 8.000 millones.

TOTAL APERTURA COMERCIAL

Las actuaciones negociadoras del país en los acuerdos bilaterales de los años 90, referidas al sector silvoagropecuario, se caracterizan como una apertura regulada, cuyos objetivos centrales eran, por una parte, la defensa de los rubros agropecuarios sensibles, y por otra, la apertura de mercados para la oferta exportadora.

En los años 2000, en cambio, el enfoque que se aplicó en las negociaciones fue muy diferente, atendiendo a dos elementos que condicionaron un cambio de estrategia. El primero de ellos fue la experiencia que habían adquirido los equipos negociadores de Chile en la discusión con sus contrapartes y en alcanzar convenios que supusieran ganancias para el país; el segundo era que la situación competitiva del sector exportador



Archivo fotográfico ODEPA.



Chile tiene 26 acuerdos comerciales vigentes con 64 países los que lo vinculan con la mayoría de los países de América, incluidos los Estados Unidos, México y Canadá. Además, están los acuerdos con la Unión Europea, con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y países de Asia y Oceanía. Estos acuerdos establecen una lista de productos con distintos plazos de desgravación arancelaria. Algunos de estos ya se han completado o se encuentran en las últimas etapas de desgravación.



Archivo fotográfico ODEPA.

requería de mercados más amplios. Había llegado el momento, entonces, de abordar el desafío de abrir nuevos mercados, tan atractivos como la Unión Europea, Estados Unidos o los países asiáticos.

En esta nueva estrategia de negociación las exclusiones de ciertos productos ya no eran tan importantes como antes y ahora el foco se había trasladado a la posibilidad de conseguir acceso preferencial, sin protección arancelaria, para toda la oferta exportable de Chile, ocupando para ello distintas modalidades, como las listas de eliminación arancelaria a más largo plazo o como las cuotas arancelarias, para los productos más sensibles.

CHILE POTENCIA AGROALIMENTARIA

En el año 2006, en la primera presidencia de la Presidenta Michelle Bachelet, asumió la cartera de agricultura Álvaro Rojas, veterinario, con Cecilia Leiva, agrónoma, como subsecretaria y Reinaldo Ruiz como director de Odepa. Este ministro adoptó lo que sería un nuevo paradigma para el sector: "Chile Potencia Agroalimentaria", estimando que tal desafío era posible, atendiendo a que el país había iniciado una temprana inserción internacional y que esa estrategia había redundado en una intensificación de la agricultura y en un rápido crecimiento de la producción exportable, lo que, a su vez, se expresaba en un reordenamiento

territorial de la producción y expansión de aquellos cultivos con mayor productividad y rentabilidad. A estos elementos se sumaba un sector productor que había sabido leer las tendencias del consumo en los países desarrollados y establecer alianzas de mutuo beneficio con el sector público. Estas razones determinaban que Chile, en ese momento, había alcanzado exportaciones de productos silvoagropecuarios por una cifra cercana a los USD 9 mil millones, con perspectivas de aumentos sostenidos de ese monto.⁽²⁴⁾

A Chile Potencia Agroalimentaria se unieron otros aspectos que debían estar presentes en una agricultura desarrollada, como la condición de que este desarrollo debía tener un carácter inclusivo, para disminuir la brecha sociocultural y económica que aún persistía respecto de los sectores rurales con menos recursos. En este punto la propuesta apuntaba al desarrollo de procesos de asociatividad de los pequeños propietarios y de encadenamiento a producciones más competitivas, además del mejoramiento de las condiciones de los asalariados agrícolas. Un tercer punto relevante era la necesidad de adecuar y modernizar la institucionalidad, especialmente aquella relacionada directamente con el sector campesino. Se incluyó además la necesidad de que el sector contribuyera a ampliar y diversificar la matriz energética nacional y la importancia de la promoción del uso sostenible de los recursos naturales y de la protección de la biodiversidad.

En el año 2005 la Secretaría General de la Presidencia creó la Achipia (Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria), organismo de gran importancia para la actividad agroalimentaria exportadora, en la que participan las Subsecretarías de Economía, Pesca, Agricultura, Salud Pública, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, y la Secretaría General de la Presidencia. Esta agencia se denomina actualmente Agencia Chilena para la

Inocuidad y Calidad Alimentaria (Achipia), depende del Ministerio de Agricultura y se debe coordinar con todos los organismos que inciden en esta política pública. Sus funciones son formular la política de inocuidad y calidad alimentaria y conducir la aplicación de planes y programas en estas materias, por parte de los organismos públicos. Además, tiene la función de articular a los sectores privados involucrados y a los consumidores.



Archivo fotográfico ODEPA.

Un aspecto subrayado en la propuesta de Chile Potencia Alimentaria era la necesidad de avanzar desde una posición en que se estaban aprovechando ventajas comparativas al exportar productos con escaso valor agregado, a otra en la cual las exportaciones fuesen preferentemente productos de calidad, con un alto valor agregado y, por lo tanto, con ventajas competitivas. Este planteamiento se vinculaba a la necesidad de ascender a otro estatus de valor agregado, acorde con las nuevas tendencias alimentarias presentes en los mercados de los países desarrollados.

Al producirse el cambio de gobierno y asumir el presidente Piñera (2010-2014) se nombró Ministro de Agricultura, en sus inicios, a José Antonio Galilea, técnico agrícola y empresario, y luego desde inicios de 2011 hasta el fin del período a Luis Mayol, abogado, empresario y ex presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura. Como director de Odepa asumió el ingeniero agrónomo Gustavo Rojas, que se mantuvo entre 2010 y 2014.

El terremoto del 27 de febrero de 2010 obligó al nuevo Gobierno a efectuar un cambio de prioridades y poner los esfuerzos en asumir y superar la emergencia en regiones donde la agricultura y el sector forestal son actividades relevantes. Uno de los mayores desafíos para la cartera durante la etapa de reconstrucción fue la reparación de las obras de riego, ya que debían ser habilitadas antes de la siguiente

temporada, para evitar que los perjuicios económicos para el sector se extendieran al año siguiente.

Con el fin de estimular la competitividad, el Ministerio de Economía lanzó la Agenda de Impulso Competitivo, la cual buscaba remover trabas que obstaculizaban el desarrollo de la capacidad emprendedora, particularmente de las Pymes.

El Ministerio de Agricultura definió su acción hacia el agro en cinco pilares: competitividad e innovación para el sector agroalimentario y forestal; cadenas comerciales, mercados transparentes y consumidor; sustentabilidad ambiental para el desarrollo; modernización ministerial; mundo rural para Chile en el Siglo XXI.

A diez años de haber sido convocada la Mesa Agrícola, los productores solicitaron nuevamente que se realizara un encuentro entre productores y Gobierno, para resolver los problemas que enfrentaban. Se convocó en 2011 una mesa de trabajo que se denominó de la Competitividad Agrícola, con el propósito de estudiar y proponer acciones e instrumentos sectoriales para hacer frente a un escenario de pérdida de competitividad, a la que se sumó una segunda mesa, llamada de Competitividad Campesina.

Debe recordarse que, coincidiendo con estos encuentros entre productores y Gobierno, alrededor del año 2009-2010 finalizaban algunos de los programas que eran

parte del Compromiso con la Agricultura, que habían sido un importante apoyo para el sector, por lo que esta situación era parte de la inquietud de los productores. Este gobierno procedió en algunos casos a adaptar los programas originales a las nuevas condiciones del sector y a prolongar los más significativos.

En el año 2009, por medio de la Ley 20.401, se efectuó una modificación a la Ley de Riego 18.450 (1985), prorrogando la vigencia del subsidio para obras de riego. En el año 2012 la ley original se volvió a modificar, ampliando significativamente el monto máximo de los subsidios, desde UF30.000 a UF 250.000, si se tratara de asociaciones de productores.

Un segundo programa que fue prorrogado fue el de incentivos para la recuperación de suelos degradados, que se regía por la Ley 19.604 del año 1999, con una duración de diez años. En enero del año 2011 se promulgó la Ley 20.412, denominada "Establece un Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Ambiental de los Suelos Agropecuarios", y en el año 2012 se modificó el reglamento con el objetivo de renovar el programa y focalizar en mejor forma las prácticas susceptibles de ser bonificadas.

El incentivo a las plantaciones forestales, introducido en 1974, se extendió hasta 1996, siendo luego prorrogado por quince años en el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle. En el año 2012, el presidente Piñera en-

vió un proyecto de ley para que el incentivo siguiera funcionando por veinte años, lo que fue rechazado por el Senado, que solo otorgó una prolongación de dos años.

Odepa apoyó la elaboración y envió a trámite legislativo del proyecto de ley que regula las transacciones comerciales de

productos agropecuarios (Ley 20.656, llamada de muestra y contra-muestra). Además, colaboró en la elaboración del reglamento general que regula dicha ley y en el reglamento específico para el maíz. La ley fue promulgada en enero del año 2013.

Como se señalaba al inicio de este capítu-

lo, la historia de Odepa y su razón de ser está, por definición, estrechamente vinculada al acontecer del sector y a las acciones de sus actores. El capítulo siguiente da cuenta de las actuaciones que le han correspondido en las variadas circunstancias por las que ha transitado el agro en estos cincuenta años.

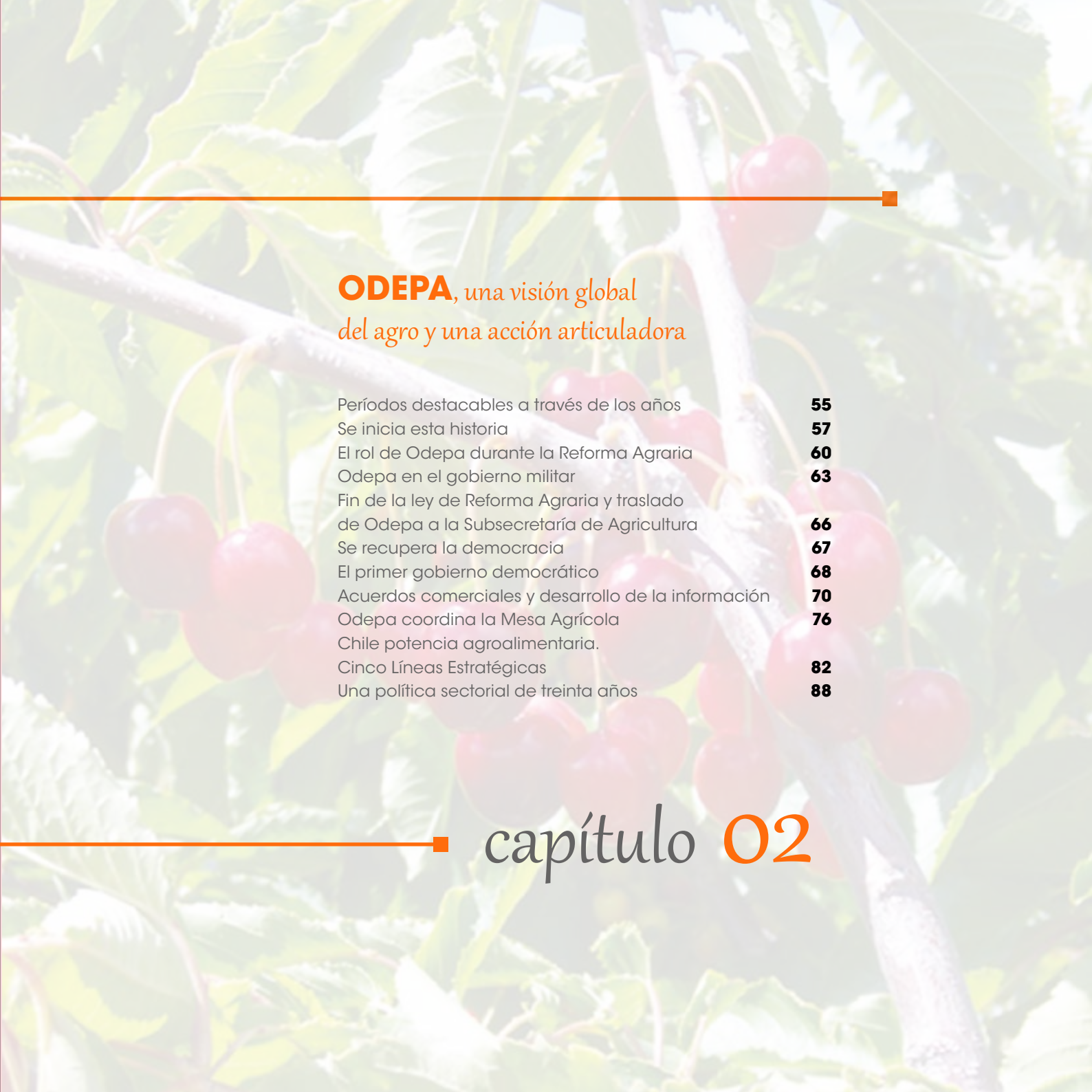


- (1) En 1962, dos obispos, Monseñor Manuel Larrain y el arzobispo Raúl Silva Henríquez, entregaron fundos de sus diócesis a los campesinos que allí trabajaban.
- (2) El programa de gobierno de Frei incluía otras significativas transformaciones, como nacionalización del cobre, mejoramiento de la educación, promoción popular, entre otras.
- (3) Debe recordarse que la Ley N° 16.640 fue promulgada solo en julio del año 1967. Debido a ello, hasta 1966, el gobierno recurrió a la Ley N° 15.020, con la cual se expropiaron 220 predios con 584 mil hectáreas.
- (4) Un indicador de calidad de los suelos es la comparación de hectáreas físicas con hectáreas de riego básico. Las parcelas representaban un 33,1% en hectáreas físicas, pero un 48,1% en hectáreas de riego básico.
- (5) Aunque hay menos información, al dividirse las comunidades mapuche ocurrió una situación similar, aunque las ventas estaban restringidas a personas mapuche.
- (6) Como indica una investigadora de Cieplan, en relación con el sector industrial, apreciación perfectamente aplicable al sector agrícola “es evidente que una política económica que pasa rápidamente de un proteccionismo excesivo a una liberalización extrema no sólo tiene fuertes repercusiones sobre los niveles de actividad... sino que también tiene implicancias significativas sobre la ocupación... Vergara, Pilar. Cuadernos de Cieplan N°3.
- (7) Entre los años 1979 y 1982, el tipo de cambio estuvo fijado en \$39/USD.
- (8) El producto interno bruto del sector silvoagropecuario, a precios constantes de 1977, experimentó entre 1982 y 1983 un descenso de 3,1%. Si bien esta baja fue menor que la del conjunto de la economía, hubo sectores productivos muy afectados por el comportamiento de los principales indicadores económicos. Un sector perjudicado fueron los agricultores que estaban endeudados en dólares.
- (9) La recuperación de la democracia fue un hito en la historia nacional que transformó profundamente las relaciones políticas, sociales y económicas en el país. En este texto solo se alude a hechos que dicen relación con el desarrollo agrícola e institucional.
- (10) GATT. Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, establecido en 1947 por 124 países. En 1994, a raíz de la Reunión Ministerial de Marrakech, donde se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), quedó incluido, con sus modificaciones, en el llamado GATT de 1994, que forma parte del Acuerdo sobre la OMC.
- (11) La diferencia con Argentina respecto a las bandas se prolongó por varios años, a pesar de que Chile reformuló la Ley original N° 18.525, que regulaba este mecanismo. Con el correr de los años se excluyeron de las bandas los aceites comestibles y las semillas de oleaginosas, quedando solo trigo, harina de trigo y azúcar.
- (12) La Fundación Fondo de Innovación Agropecuaria, FIA, fue creada por el Ministerio de Agricultura en el año 1981 y funcionó con similares principios hasta el año 1989. Dependía de la Subsecretaría de Agricultura y tenía como fin asignar los recursos de investigación del Ministerio, que provenían de la Ley de Presupuesto. Posteriormente su nombre se modificó a Fundación para la Innovación Agraria.
- (13) Las salvaguardias bilaterales se expresan en alzas de arancel que se pueden aplicar como consecuencia de un aumento de las importaciones que ha causado daño o amenaza de daño grave a la industria nacional, producto de la eliminación arancelaria de un acuerdo.
- (14) Entrevista a Ministro de Agricultura Carlos Furche. Diciembre, 2016
- (15) Se le llama también ACE 35, ya que ese número corresponde a las negociaciones previas que Chile hizo con Mercosur, en el marco de Aladi. El Mercosur fue creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Actualmente son miembros de este acuerdo: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Son estados asociados: Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Guyana y Surinam.
- (16) En el Tratado Chile - Mercosur el azúcar ha tenido una desgravación lineal y automática que se inició en el año 2007 con 17%; 33% en 2008; 50% en 2009; 67% en 2010; 83% en 2011; y 100% en 2012.
- (17) En dicha sesión los representantes del sector público detallaron los puntos más significativos del Acuerdo y la conveniencia para Chile de integrarse a un mercado de 200 millones de personas, al cual Chile exportó 1.774,7 millones de dólares (1995). Entre 1990 y 1995 el comercio con los países del Mercosur aumentó en 150%.
- (18) Esta solicitud se concretó y más adelante se complementó con otro programa semejante comprometido por el gobierno con el Congreso, a raíz de la rebaja general de aranceles que se efectuó en 1998. Ambos programas, en conjunto, se denominaron “Compromiso con la agricultura”.
- (19) Esta rebaja había sido solicitada por los partidos de oposición como una condición para aprobar el acuerdo con Mercosur .

- (20) Se subieron las tasas específicas al tabaco; se aumentaron los impuestos a las gasolineras y se subió el de timbres y estampillas que se aplicaba a los créditos; se modificó, además, la ley 18480, de fomento a las exportaciones, bajando el reintegro máximo año a año hasta llegar al año 2003, cuando quedó fijado en 3% (antes podía ser entre 3 y 10%) para bienes que tuvieran al menos un 50% de insumos importados y se hubieran exportado en montos menores de USD 18 millones (antes era entre > 10 millones y < 15 millones). Chile se había comprometido ante la OMC a terminar este programa en diciembre del año 2002.
- (21) Fuente: Odepa, sobre la base de la información del Banco Central.
- (22) El Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA) se crea en 1995, bajo la dependencia presupuestaria del Ministerio de Agricultura. En 2005 se agregan las empresas del sector forestal y en 2006 se modifica el nombre del FPEA que pasa a denominarse Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias.
- (23) Entrevista personal con Octavio Sotomayor.
- (24) En el período 2000-2006 se firmaron un conjunto de acuerdos que explican, en buena medida, el incremento de las exportaciones. Entre éstos se cuentan los acuerdos con la Unión Europea, Corea del Sur, Estados Unidos de América, EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia); grupo P4 (Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam); China e India.



ODEPA
50 años



ODEPA, una visión global del agro y una acción articuladora

Períodos destacables a través de los años	55
Se inicia esta historia	57
El rol de Odepa durante la Reforma Agraria	60
Odepa en el gobierno militar	63
Fin de la ley de Reforma Agraria y traslado de Odepa a la Subsecretaría de Agricultura	66
Se recupera la democracia	67
El primer gobierno democrático	68
Acuerdos comerciales y desarrollo de la información	70
Odepa coordina la Mesa Agrícola	76
Chile potencia agroalimentaria.	
Cinco Líneas Estratégicas	82
Una política sectorial de treinta años	88

■ capítulo **02**

ODEPA,

una visión global del agro y una acción articuladora



Archivo fotográfico ODEPA.

PERÍODOS DESTACABLES A TRAVÉS DE LOS AÑOS

El desarrollo institucional de Odepa, a lo largo de sus cincuenta años, ha tenido una estrecha relación con los sucesos ocurridos en el sector agrícola y con las transformaciones que este ha experimentado, vinculación que se explica por varias razones: por el importante protagonismo que se le asignó al momento de ser creada como la institución que debía coordinar al sector público agrícola; por ser la única institución sectorial cuya misión era dar cuenta del comportamiento agregado de la agricultura, lo que significa que los resultados productivos, económicos y sociales del sector son el foco de orientación de sus actividades institucionales; porque en cumplimiento de su rol ha tenido una estrecha cercanía a las autoridades centrales del Ministerio y porque en algunas circunstancias debe asumir la representación de las autoridades ministeriales.

Su situación le ha posibilitado sostener permanentemente relaciones cercanas tanto con las instituciones públicas como con las entidades privadas, actuando como punto de encuentro y de articulación entre ambos sectores, lo que ha facilitado avances y desalentado discrepancias, respecto de materias de mutua conveniencia. El diálogo interinstitucional y con las entidades privadas ha sido normalmente fluido y fructífero, lo que ha permitido avanzar en distintos ámbitos del quehacer sectorial.

En la vida de Odepa es posible identificar grandes períodos, no siempre claramente delimitados. El primero podría caracterizarse como de creación de la institucionalidad del sector y de Odepa, como una entidad cuya actividad era la comunicación con las autoridades, la planificación del sector, la elaboración de políticas públicas, la coordinación de las instituciones en pro de acciones comunes, y la articulación entre los distintos actores con intereses en el agro. Estas funciones han marcado los sucesivos períodos institucionales, con una impronta que puede haber variado de intensidad en algunos momentos, pero que se ha mantenido a lo largo de cincuenta años.

Un segundo período, que comienza cuando aún se desarrollaba el primero, estuvo marcado por la reforma agraria 1967-1973 y la realización de un gran ejercicio de planificación, que se tradujo en el Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980.

Un tercer período fue la reversión de la reforma agraria, en el cual Odepa continuó manteniendo alguna de sus características, pero sin el protagonismo que le fuera asignado en el período de su fundación. Deben tenerse en consideración los abruptos cambios que experimentó la institución, habiendo sido creada en un contexto en el cual el Estado era el agente financiador y movilizador del aparato productivo; que en el sector existía una compleja estructura de tenencia de la tierra y muy diversos tipos de productores, panorama



que mudó en un cortísimo plazo hacia un sector con una tenencia en transformación, con cambios radicales en el tipo de productores y con una economía regida estrictamente por el mercado.

La llegada de la democracia en 1990 significó una nueva adecuación. Odepa se reinventó legalmente como una institución con un fuerte énfasis en el manejo, provisión y difusión de información, pero sin perder sus funciones en el ámbito de las políticas, el comercio exterior y las asesorías presupuestarias a las autoridades ministeriales.

Más adelante, la inserción de Chile en el comercio internacional y la readecuación del sector a una economía que cada vez tenía menores barreras arancelarias determinó un período problemático para la agricultura, en el cual el sector necesitaba adaptarse a condiciones macroeconómicas más duras que las sufridas anteriormente. Los productores concurrían al Estado con sus problemas, lo que se agudizó con la asociación de Chile al Mercosur.

Hubo entonces una sucesión de encuentros entre el sector público, representado por Odepa y otras instituciones del sector, y las dirigencias de los productores. Puede señalarse que este período se cierra con el documento "Una Política de Estado para la Agricultura Chilena, período 2000-2010", que deja planteados los principales problemas del sector y sus posibles soluciones. Esto abrió un período en el que los sectores público y privado encontraron un camino, aclararon sus obligaciones y diseñaron un conjunto de acciones.

En este recorrido es posible detectar que periódicamente el sector "se desajusta", situación que normalmente se desata por la pérdida de competitividad, derivada, ya sea de nuevas dinámicas de los mercados pertinentes, de cambio en los parámetros económicos internos, de avances tecnológicos, que cada vez se suceden más rápido, y/o de las dificultades de los productores por ir al ritmo de estas transformaciones, por problemas de conocimientos o financieros, entre otros factores. El

alcanzar un equilibrio a otro nivel requiere nuevamente de acciones conjuntas entre un sector privado que necesita resolver sus demandas y un sector público que debe responder en el marco que le permiten las políticas vigentes.

Así, en el año 2004 el gobierno volvió a crear una Comisión Interministerial para recibir propuestas de ajustes y complementaciones a la política agraria y un análisis de la institucionalidad, resultado que se plasmó en un documento llamado "Agenda Agroalimentaria y Forestal 2004-2006", donde se fijaron acuerdos para los años siguientes.

Es destacable la participación activa de Odepa en los acuerdos de comercio exterior, en la expansión e importancia adquirida por la información agraria y en el apoyo público al sector privado, contando para ello con instrumentos que son administrados por las distintas instituciones.

Hoy día es posible observar un sector más estable y un cambio muy sustantivo en la

relación público-privada, que se basa en un diagnóstico construido en común entre la institucionalidad pública y el sector privado, en el ámbito de las Comisiones Nacionales por Rubros o Temas, en las que se buscan soluciones, se discute en forma constructiva y se asumen responsabilidades compartidas frente a los problemas detectados. Odepa ha identificado apropiadamente las debilidades del sector y ha focalizado su acción hacia aquellos factores estratégicos para los resultados de corto, mediano y largo plazo. La institución está comprometida activamente en la construcción de un sector silvoagropecuario competitivo, inclusivo y sostenible.

SE INICIA ESTA HISTORIA

La primera ley de Reforma Agraria, N° 15.020 dictada en 1962, en el gobierno del presidente Alessandri respondió a los compromisos asumidos con la Alianza para el Progreso, pero no resolvió los problemas de tenencia de la tierra, ni mejoró el atraso de que adolecía el sector agrícola y la sociedad rural de la época. Sin embargo, la ley avanzó en dictar una primera directiva bajo la cual se estructurarían las instituciones del sector público agrícola. Se legisló la constitución del Consfa (Consejo Superior de Fomento Agropecuario)⁽²⁵⁾; se convirtió la Caja de Colonización Agrícola en la CORA (Corporación de la Reforma Agraria) y se formó el Indap (Instituto de Desarrollo Agropecuario) a partir de dos instituciones: el Confin (Consejo de Fomento e

Investigación Agrícola) y el Departamento Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola⁽²⁶⁾. La constitución de estas instituciones fue el legado más importante de esta ley, ya que no hubo cambios sustantivos en la tenencia de la tierra.

Durante el gobierno del presidente Frei Montalva (1964-70) se dictó una segunda ley de Reforma Agraria que se aprobó el 16 de julio de 1967. La creación de Odepa fue parte de esta ley, que en su capítulo V, artículos 213 a 223, transformó el Consejo Superior de Fomento Agropecuario, creado por la Ley N° 15.020, en la Oficina de Planificación Agrícola. Se determinó que la autoridad de esta nueva Oficina sería un Secretario Ejecutivo, con las atribuciones necesarias para ejercer dicho cargo y a quien se traspasaban todas las funciones y atribuciones que tenía el Consejo Superior de Fomento Agropecuario y el secretario

general de dicho Consejo.

El "nacimiento" de Odepa en el marco de la Ley de Reforma Agraria N° 16.640 la situó en el contexto de uno de los sucesos agrarios más significativos y, a la vez, más controvertidos, que hayan tenido lugar en el país, como fue la aprobación y aplicación de la Reforma Agraria, que se extendió entre 1965 y 1970, en el gobierno del presidente Eduardo Frei, y luego entre 1971 y 1973, en el del presidente Salvador Allende. El contexto era el de una nueva visión de país y de una institucionalidad agraria completamente renovada, a la cual se asignaban tareas y atribuciones relevantes.

La reforma agraria tuvo objetivos de carácter redistributivo y de avance social. Pero, conjuntamente, tuvo como propósito lograr una modernización de la pro-



ducción agrícola, para lo cual se requería incentivar un flujo de inversión orientado a la incorporación de los adelantos tecnológicos que estaban disponibles. El gobierno teniendo presente esta visión de futuro, impulsó la realización de un Plan de Desarrollo Agropecuario que era parte del Plan Nacional de Desarrollo, que correspondía elaborar a la Oficina de Planificación Nacional, Odeplan.

En este punto cabe una digresión. Era natural que el país y el sector agrario se plantearan como primer paso el desarrollo de un Plan Nacional y de planes sectoriales, como el dirigido al sector silvoagropecuario. En los años sesenta y setenta la planificación y programación eran las herramientas metodológicas más ampliamente usadas en los países de América Latina, para articular las acciones de los organismos públicos y los entes sociales, con la perspectiva de lograr el desarrollo de distintos sectores, regiones y países⁽²⁷⁾. La planificación asignaba los recursos públicos entre usos alternativos, se asociaba a la modernidad y a la capacidad de lograr metas de desarrollo previamente definidas. Era la metodología con la cual toda América Latina enfrentaba la problemática del subdesarrollo. Este también fue el caso del proyecto chileno de desarrollo. En la agricultura, se trataba de poner las bases para que este sector se uniera al crecimiento del conjunto de la economía y, a la vez, potenciara al resto de los sectores económicos.

El Plan de Desarrollo para el sector se elaboró en Odepa, siendo Ministro de Agricultura don Hugo Trivelli, y Secretario Ejecutivo de Odepa el agrónomo Luis Marambio. El jefe técnico del Plan fue el agrónomo Jesús González, de Ilpes (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social)⁽²⁸⁾, quien contribuyó al desarrollo de la planificación en América Latina y que, aún hoy, es una leyenda en lo que se refiere a estas materias. Colaboraron al desarrollo de las distintas propuestas que efectúa el Plan una cantidad de más de 110 excelentes profesionales, 70 de los cuales eran externos a Odepa. Muchos eran jóvenes, poseían diversas especialidades y se pusieron al servicio de este desafío que implicaba elaborar un plan para modernizar el agro y mejorar la vida de la gente de campo, dedicando a esta tarea sus conocimientos y el entusiasmo que despertaba una situación de cambio social. Este grupo de profesionales eran economistas, economistas agrarios, agrónomos, veterinarios, ingenieros forestales, sociólogos, cartógrafos, abogados, contadores, bibliotecarias, especialistas en distintas áreas de la producción agropecuaria, que provenían de FAO-Ilpes; FAO-Cepal; Odeplan (Oficina de Planificación Nacional); Servicio Agrícola y Ganadero, SAG; Instituto de Investigaciones Agrarias (ahora, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA); Industria Azucarera Nacional, Iansa; Corporación de Fomento de la Producción, Corfo; IICA; Ministerio de Hacienda, Banco del Estado.

La actividad de Odepa en el período 1965-68 se volcó a un intenso trabajo de planificación y programación, circunstancia en que se recopiló una cantidad muy sustantiva de información sobre el sector.⁽²⁹⁾ Se elaboraron una gran cantidad de antecedentes analíticos y estadísticos, efectuando proyecciones de demanda y oferta potencial de productos agropecuarios; de recursos y factores a nivel predial; de financiamiento necesario para implementar el plan; volumen y proyecciones de ingresos de la población y de la agricultura; balances de comercio exterior agropecuario y estimación de inversiones en infraestructura para comercialización y desarrollo tecnológico, entre otros antecedentes.

Un punto a destacar para la trayectoria de Odepa es que la información reunida, sumada a la que ya existía, constituyó una herencia, tanto por los materiales preparados como por el entrenamiento adquirido por los profesionales que participaron de la elaboración del Plan, constituyéndose este legado en un primer piso del importante bagaje de información agropecuaria que actualmente Odepa ha acopiado, elaborado y puesto a disposición de quien la requiera.

El Plan consideraba como elemento central para mejorar el desempeño del sector agrícola un ordenamiento de la institucionalidad, "incluyendo la necesidad de coordinación al interior del sector y de este con el

El “nacimiento” de **ODEPA** en el marco de la Ley de Reforma Agraria N° 16.640 la situó en el contexto de uno de los sucesos agrarios más significativos y, a la vez, más controvertidos, que hayan tenido lugar en el país, como fue la aprobación y aplicación de la Reforma Agraria, que se extendió entre 1965 y 1970.

sector privado”. Este era un aspecto fundamental para asegurar que el Plan pasara de la teoría a la práctica. Cabe recordar que en 1964 un número de 21 instituciones, de cinco ministerios, ejecutaban acciones hacia el agro, conjunto en el que se debe agregar a Corfo y sus empresas, que en esa época era un actor importante en el desarrollo y financiamiento de una serie de iniciativas que buscaban modernizar el agro.

Atendiendo a este argumento, se propuso una institucionalidad especializada para llevar adelante el Plan de Desarrollo, constituida por un Consejo Administrador; un Consejo Nacional de Crédito Agrícola; la creación de Odepa; la coordinación entre las oficinas de programación de cada una de las instituciones del sector agrícola; de los coordinadores nacionales de los programas de producción y de los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario, presentes en cada una de las quince zonas del país.

Respecto a Odepa el Plan señala:

“este organismo es el encargado de planificar y centralizar la coordinación de todas las actividades del Sector Público Agrícola, y, además, por ser indispensable para que esta función adquiera forma concreta, asesora al ministro de agricultura en la asignación y distribución de todos los recursos financieros internos y externos del sector”.

En esta arquitectura institucional Odepa estaba en el centro de las instituciones que actuaban en el sector agrícola, dotada de capacidades para diseñar, organizar e incidir en la formulación de políticas y en los presupuestos para su implementación. Formalmente le fueron asignadas las siguientes funciones principales:

coordinar la elaboración de planes nacionales de producción animal, agrícola,

forestal y pesquera;
revisar los programas y presupuestos de los organismos del sector agrícola y someterlos a la aprobación del Ministro de Agricultura;
diseñar políticas generales en materia de precios, créditos, comercialización y tributación, para su aplicación en el sector agrícola;
supervigilar la ejecución física y financiera de los planes y programas adoptados;
proponer medidas para el funcionamiento y coordinación de las unidades de planificación de los organismos del sector agrícola;
coordinar la asistencia técnica internacional para la agricultura y representar al sector agrícola ante la secretaría ejecutiva para los asuntos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores;

informar y coordinar los anteproyectos de ley que el sector agrícola propusiera al Presidente de la República; asesorar al ministro en cualquier materia que lo solicitara y efectuar cualquier otra función que le encomienden las leyes o sus reglamentos.

EL ROL DE ODEPA DURANTE LA REFORMA AGRARIA

El gobierno del presidente Frei Montalva inició con fuerza el proceso de reforma agraria, dictó la Ley de Sindicalización Campesina, fortaleció el Instituto de Desarrollo

Agropecuario para apoyar al sector campesino y de pescadores artesanales, mejoró las políticas de apoyo al agro, como el financiamiento y el desarrollo tecnológico; reorganizó y fortaleció la institucionalidad del sector. Todas estas medidas de orden social y económico dieron por resultado un



Talca, 1972. Memoria Chilena. Fotografía del autor Armino Cardoso, Archivo Fotográfico de la Biblioteca Nacional- DIBAM.

nuevo sector, movilizado en lo social y con un mayor desarrollo productivo.

En el año 1970 asumió el Gobierno el Presidente Allende, quien designó como secretario ejecutivo de Odepa al médico veterinario Samuel Goldzweig, y a Jorge Echenique, ingeniero agrónomo, como segunda autoridad⁽³⁰⁾. La estructura institucional en ese período incluía cuatro divisiones principales y una de apoyo: División de Políticas, de Planificación, de Inversiones, de Presupuestos y de Administración.

Durante todo el período 1965-1973, en un contexto de mayor espacio para las acciones del sector público, Odepa tuvo un papel de primer orden, coordinando las acciones de los organismos que actuaban en el área de planificación y programación en el agro e interviniendo activamente en la formulación de políticas sectoriales, que estaban consideradas en el Plan de Desarrollo: política de precios, de comercialización, tributaria, de abastecimiento de bienes de capital y de insumos para la agricultura, racionalización de la estructura institucional de comercio exterior, infraestructura, fomento tecnológico, programas de producción para los principales productos y planes regionales.

Sin perjuicio de abocarse a lo que eran sus tareas en el ámbito de la planificación, programación y políticas, además de su asesoría a las autoridades, Odepa colaboró durante esta etapa de la Reforma Agraria,

en especial, en cuatro temas concretos que requerían apoyo en ese momento⁽³¹⁾. El primero de ellos fue la cooperación de sus profesionales en los planes que estaban a cargo de Corfo, referidos a la modernización de los sectores frutícola, ganadero, forestal, y la construcción de una red de infraestructura agroindustrial, que posibilitara a productores de diverso tamaño, incluidos los predios reformados, integrar la producción primaria con procesos de mayor nivel de elaboración, con miras al mercado externo. Vistos desde la perspectiva actual, se puede señalar que los planes de desarrollo de Corfo tuvieron el gran mérito de abrir los ojos e interesar a quienes ya vislumbraban que la modernidad del agro era posible y, a través de financiamiento y acción directa, pusieron las bases fundacionales de las prósperas agroindustrias y de las exportaciones que se desarrollaron posteriormente.

El segundo tema en que se involucró Odepa, especialmente en el período 1970-73, fue el de la demanda por alimentos para la población y el abastecimiento de insumos necesarios para la agricultura. La congestión de los puertos que había en ese período, debido al crecimiento de las importaciones y a los problemas de transporte, obstaculizaba la llegada de esos productos a su destino. Si bien las actividades operativas no eran el foco de la institución, en ese momento el abastecimiento era el problema que concitaba la mayor preocupación del Gobierno y de sus ministerios. Odepa colaboró con la Secretaría General

de Comercialización y Distribución, destinada a asegurar el “debido abastecimiento de la población de artículos esenciales y regular la distribución de productos en el mercado nacional”. A la vez, esta colaboración se extendió a las instituciones del agro que se movilizaban para resolver los problemas de abastecimiento de insumos, tanto para el área reformada como para los pequeños productores y los empresarios agrícolas. Odepa contribuía en la agilización de las importaciones y el transporte, y en la liberación de algunos productos desde los puertos, tareas que presentaban serias dificultades.

El tercer tema abordado en ese período respondió a uno de los problemas que empezaban a generarse en el área reformada. Los resultados de algunos predios mostraban que no había una preocupación especial por incrementar la producción y mejorar su calidad, problema que se generaba por la ausencia de incentivos económicos. El problema se originaba a partir de un componente del ingreso de los campesinos reformados, denominado “anticipo”, que se asimilaba a un salario mínimo y que correspondía al adelanto en dinero sobre utilidades futuras, el cual era financiado por el Banco del Estado, previa presentación de un Plan de Producción. El monto del anticipo era igual para todos, con independencia de cuál hubiese sido el aporte de cada participante a la producción del predio. Esta situación se convirtió en un grave problema para el incremento

de la productividad y, por lo tanto, de la producción de los predios expropiados. Odepa, con la colaboración de expertos extranjeros, contribuyó a estudiar un sistema que entregara alcidentes diferenciados, ya sea para los individuos o para el predio en su conjunto, el cual no alcanzó a aplicarse.

Como cuarto tema, Odepa colaboró a la realización de estudios y metodologías específicas, trabajando en conjunto con las instituciones sectoriales. CORA solicitó que se definieran las áreas que serían objeto de expropiación, basándose en un Convenio IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) - CORA. Estos estudios fueron los llamados Planes de Área, cuya metodología consistía en la

planificación de la producción potencial de determinados territorios, que podían abarcar un número variable de predios, puesto que se definían sobre la base de la homogeneidad considerada desde el punto de vista agroecológico. El contar con estos antecedentes se consideraba un requisito para lograr el desarrollo de los territorios donde se aplicaría la Reforma Agraria.^{(32) (33)}

Para la formulación de los planes de área se constituyó un grupo de trabajo, con participación de IICA-Odepa-CORA. Este se abocó a efectuar los estudios necesarios para determinar, a través de mosaicos del proyecto aerofotogramétrico, las áreas que potencialmente podían ser reformadas

y los correspondientes Planes de Área. Se recogió una cantidad importante de información para diagnosticar los requerimientos necesarios para poner esas áreas en producción. Este ejercicio permitió también estimar la cabida de los predios que serían expropiados, vale decir, el número de familias que podrían ser asignadas en cada predio. CORA solicitó que la experiencia y aprendizaje de la elaboración de Planes de Área se plasmara en un documento, que fue encargado al equipo de Odepa. Este documento "Programación del Uso del Suelo", fue material de consulta para los técnicos de CORA.

En el año 1971 se inició una discusión en el Gobierno acerca de la necesidad de agrupar las diferentes funciones que ejecutaban las instituciones del agro, bajo la concepción de crear Programas Nacionales Únicos especializados en las materias en que trabajaban las diferentes instituciones, lo que en la práctica significaba repeticiones y dificultad de coordinación. Dicha intención se concretó en el año 1972. Uno de estos programas fue el de Planificación, que reunió a todos los profesionales de los departamentos de Planificación y Programación de las distintas instituciones del agro, bajo la coordinación de Odepa. Esta forma de organización de los equipos se replicó a nivel de las provincias. La propuesta, como primer paso, requería integrar los equipos de programación de Indap, CORA y SAG, a la "Oficina de Planificación Agrícola, Odepa". Se indicaba que también



formarían parte del “aparato de Planificación-Programación” los equipos a cargo de esta materia de las empresas y comités intersectoriales.

En el año 1971 se solicitó a IICA, en conjunto con el equipo de programación, ya integrado por las diversas instituciones, que la proyección del año agrícola siguiente se abordara con un Marco de Producción 1972/73 para todo el país, desglosado desde el nivel nacional hasta el de área. El equipo encargado, por su ubicación, pasó a denominarse el “Equipo Providencia”. Nuevamente a este equipo se le solicitó un segundo Marco de Producción, para el año agrícola 1973/74. Este se aprobó en una reunión con la presencia del secretario ejecutivo y la segunda autoridad de Odepa, el día 10 de septiembre de 1973 y fue publicado en el gobierno siguiente.

ODEPA EN EL GOBIERNO MILITAR

En 1973 se inicia para el país, para la institucionalidad pública y en particular para Odepa, un período de nuevas, profundas y difíciles transformaciones.

Entre septiembre del año 1973 y 1978 el ministerio fue dirigido por ministros de las fuerzas armadas y carabineros, para pasar a manos de ministros civiles a partir de abril de 1978, en que asumió Alfonso Márquez de la Plata.

Odepa vivió un proceso similar al del Ministerio, en cuanto a la disminución de actividades y de personal, perdiendo en ese momento su rol coordinador de las instituciones del agro. Los programas IICA-CORA-Odepa habían incorporado una cantidad significativa de personal a nivel central y en regiones. En el segundo semestre de 1973 el equipo IICA-CORA-Odepa se discontinuó y las personas contratadas en provincia se traspasaron a la Odepa regional. A partir de la regionalización del año 1974, este personal pasó a formar parte de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura, con lo que Odepa se redujo solo a Santiago. Mientras a septiembre de 1973 el número de personas que trabajaban en la institución era de 297, en distintas modalidades de contratación, al año 1980 ese personal se había reducido a alrededor de 100, cifra que se mantuvo hasta cerca del año 2000.

Después de una reorganización interna, a Odepa se le asignaron nuevas funciones. Durante el período del gobierno militar, entre los años 1973 y 1988, siguió denominándose Oficina de Planificación Agrícola, siendo una institución autónoma y manteniendo algunas de las funciones que se le habían establecido en el Plan de Desarrollo del sector. Se le asignó llevar estadísticas e información de mercado y de comercio exterior; recolectar información, efectuar análisis del sector y elaborar las perspectivas de desarrollo, dado el contexto económico vigente; entregar asesoría técnica al

ministro, colaborar a la elaboración de los presupuestos de las instituciones del agro y efectuar el seguimiento programático y presupuestario de estas.

Odepa modificó su organización y cambió el punto de vista desde el cual se analizaba el sector. Esta nueva forma de observarlo respondió a lo que era la demanda de información de las nuevas autoridades, cuyo interés era conocer la respuesta que estaba teniendo el agro ante las nuevas políticas macroeconómicas y la opinión de los productores respecto a estas. En ese período la actuación institucional pasó desde el énfasis en una visión global de la agricultura y del rol del Estado en el sector, a un tipo de análisis centrado en el comportamiento económico de los rubros y la incidencia de este factor en la perspectiva económica del productor individual. Aun cuando se consideraban los mercados internacionales y otros antecedentes macroeconómicos, el centro del análisis tenía el acento en las rentabilidades individuales y los factores que las influían.

En un detallado instructivo del director de Odepa, en 1978, se impartían indicaciones para los análisis sectoriales, bimestrales y semestrales, que se entregaban tanto a las autoridades del Ministerio como a los productores, para apoyar su toma de decisiones. Estos incluían aspectos productivos de los diversos cultivos, comercialización nacional e internacional, comportamiento de los mercados de insumos, a los que se

La información acerca del comercio exterior ha sido siempre esencial para Odepa, ya que es usada para un conjunto de propósitos: confirmar los precios de internación y costos de importación de los productos con bandas, situación que ha durado muchos años; determinar los volúmenes importados, antecedente necesario para las negociaciones comerciales, y para efecto de calcular la Balanza Comercial Silvoagropecuaria, entre otros usos.

Odepa obtenía los antecedentes de comercio exterior desde el Banco Central, que a su vez, los recibía del Servicio Nacional de Aduanas. Un ejemplo de la evolución que ha tenido la información en un plazo relativamente corto, es la correspondiente al comercio internacional de productos agrícolas. Al inicio estos datos se recibían en planillas escritas a máquina, las que se recogían en el Banco Central, para ser copiadas y trabajadas por técnicos estadísticos. Más adelante, esa información se entregó en cintas magnéticas, luego en CD y después, vía correo electrónico. En el año 2008 se ha llegado, finalmente, a la interoperabilidad entre Odepa y el Servicio Nacional de Aduanas, recibéndose la información de comercio simultáneamente en ambas instituciones. Esto posibilita que Odepa publique tres veces al mes avances parciales de la balanza comercial y una vez al mes, el balance completo de este importante indicador del comercio exterior, de gran utilidad para productores, exportadores, importadores, agroindustrias e instituciones económicas. Se publica en boletines especializados y a través de aplicaciones disponibles en la web, como es la matriz detallada de comercio exterior. En la actualidad existe también interoperabilidad con el Servicio Agrícola y Ganadero, modalidad que permite a Odepa contar con antecedentes de exportación de productos, a través de los registros de certificación fitosanitaria de las exportaciones.

sumaban otras variables que afectaban el desempeño y rentabilidad del sector, como la disponibilidad de créditos, inversiones y tributación. Este informe, que tenía una versión pública y otra reservada para las autoridades, finalizaba con proposición de medidas necesarias para “mantener o modificar las perspectivas previstas”.

En ese mismo año, siendo ministro don Alfonso Márquez de la Plata (1978-80) la dirección de Odepa cambió desde Germán

Riesco a Rafael del Río. A este nuevo director se le solicitó una propuesta de organización para la “estructura superior del Ministerio de Agricultura”, la que comprendía al Ministro y su gabinete, al Subsecretario y sus unidades de apoyo, a los secretarios regionales ministeriales y a la “nueva Oficina de Planificación y Presupuestos, sucesora de Odepa”. La propuesta presentada planteaba que Odepa pasara al Ministerio de Agricultura con el nombre de Oficina de Planificación y Presupuestos, lo que fue

el primer intento de eliminarle su estatus institucional. Sin embargo, esta propuesta organizativa no fue aceptada.

Frente a la crisis del año 1982, que significó una caída de alrededor de 3% en el producto del sector, el gobierno nombró como Ministro de Agricultura al agricultor Jorge Prado (1982-1988). Una de las medidas adoptadas para otorgar mejores condiciones a la agricultura fue el establecimiento de una política de sustentación de precios

para el trigo, en 1983/84, que luego se transformó en la banda de precios, mecanismo que se extendió a la harina, el azúcar y el aceite. El propósito de la banda era disminuir el riesgo implícito en la decisión de sembrar algunos de estos productos sujetos a los vaivenes de precios de los mercados internacionales, que en ese período reflejaban las distorsiones generadas por

las medidas proteccionistas de los países desarrollados.

En el plan de reactivación del Ministro Prado se asignó a Odepa la "creación y mantención de un sistema de información y estadísticas agropecuarias actualizadas, que esté a disposición de los productores". Además, a partir de la aplicación de la po-

lítica de Bandas de Precios en el año 1984, le correspondió a Odepa quedar a cargo de la determinación de los montos límite en que debían moverse dichas bandas y la administración práctica de estas. Respecto a los productos lácteos se abrió la posibilidad de reclamar por las distorsiones del mercado internacional que afectaban la producción nacional y por los comport-





tamientos de comercio desleal, y solicitar valores aduaneros mínimos, sobretasas arancelarias y derechos compensatorios, gestiones en las que Odepa colaboró activamente, proporcionando los antecedentes que justificaban dichas medidas.

La entrega de información detallada sobre precios internacionales, valor de los productos importados y costos de internación para el manejo de las bandas de precios, era necesaria tanto para quienes estaban en Odepa a cargo de las bandas, como para los productores, el sector de intermediación, las agroindustrias elaboradoras y para quienes hacían análisis de políticas agrarias. Especialmente en el caso del trigo, la industria panadera requería información, siendo el precio del trigo y de la harina fundamental en el precio del pan, producto sensible para la población y que repercutía en el Índice de Precios al Consumidor.

FIN DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y TRASLADO DE ODEPA A LA SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA

La derogación de la Ley de Reforma Agraria 16.640, efectuada por el gobierno militar, fue un acto simbólico de un gobierno que estaba al final de un largo y especial período en la historia del país. En enero del año 1989 se traspasó Odepa a la Subsecretaría de Agricultura, en calidad de División de Es-

tudios y Presupuestos (DEP), transfiriéndose a esta el personal y los bienes de Odepa. Las funciones que se definieron a Odepa fueron numerosas, pero no radicalmente diferentes a las que tenía anteriormente. Esta situación se extendió entre los años 1989 y 1992.

SE RECUPERA LA DEMOCRACIA

En 1990 el primer gobierno democrático nominó como director de Odepa a Iván Nazif, sociólogo, y en una segunda jefatura a Víctor Zúñiga, economista.

Recuperar el estatus de Odepa, como institución, no fue una tarea fácil, puesto que en la Subsecretaría los profesionales y, en general, los funcionarios de Odepa, prestaban servicios directos al gabinete. Sin embargo, después de un cierto tiempo, las autoridades ministeriales y la dirección del servicio concordaron en la necesidad de recrear la Odepa independiente y que esta volviera desde la Subsecretaría a su condición de institución pública centralizada.

Para llevar adelante esta decisión se requirió la dictación de una ley, que tuvo que superar distintos problemas. El más significativo fue la definición acerca de la naturaleza de los bienes públicos que se generarían y pondrían a disposición de los sectores público y privado. En este punto

debe recordarse que Odepa hasta el año 1973 era una oficina asesora del Ministro, cuya autoridad era un Secretario Ejecutivo. Esta calidad determinó que al desprenderla de la subsecretaría, fuera necesario identificar cuál sería el aporte concreto que la nueva institución haría al país al convertirse en un Servicio Público.

El 21 de julio de 1992 se aprobó la Ley N° 19.147, que volvió a dar a Odepa la condición de institución, circunstancia en la que adquirió el nombre de Oficina de Estudios y Políticas Agrarias que mantiene actualmente. La Ley definió en su segundo artículo que su objetivo (central) sería **"proporcionar información regional, nacional e internacional, para que los diferentes agentes involucrados en la actividad silvoagropecuaria adopten sus decisiones"**, a lo que se agregaron otras tareas: realizar apoyo al desempeño ministerial y al sector privado; colaborar en la elaboración de las políticas y planes correspondientes al sector silvoagropecuario; participar en la definición de criterios destinados a sustentar la posición negociadora del país en materia de comercio exterior sectorial; evaluar los proyectos de presupuestos de los servicios del sector; efectuar estudios de la realidad silvoagropecuaria, y prestar servicios gratuitos de interés general para la actividad agropecuaria, a través de publicaciones o informes.

En el artículo 9 de la ley se indica que el Subsecretario de Agricultura podrá des-

tinuar a la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias los bienes fiscales adscritos a la Subsecretaría que sean necesarios para que esta entidad cumpla su función. De esta forma, la Subsecretaría devolvió los bienes que habían sido retirados a Odepa en 1989. La ley de (re) creación incluyó la planta de personal de que dispondría la nueva institución, así como las atribuciones del jefe de servicio: "El Director Nacional tiene la autoridad, atribuciones y deberes inherentes a su calidad de Jefe Superior del Servicio..." así, Odepa volvió a su condición de institución.

En el marco de esta ley, la misión institucional definida para Odepa fue:

"Fortalecer la gestión del Ministerio de Agricultura y de los agentes públicos y privados involucrados en el ámbito silvoagropecuario, a través de la prestación de servicios especializados de asesoría e información".

En la práctica esta misión se traducía en cuatro requerimientos principales, que orientaron la nueva organización institucional:

Construir un banco de datos agrarios de primera línea, con las técnicas computacionales más modernas, para que Odepa estuviera en condiciones de atender las necesidades de información y difusión en materias agropecuarias, hacia los sectores público y privado.

Un antecedente anecdótico muestra el avance que se había alcanzado en este campo. Odepa inscribió en 1993 el dominio nacional de Internet “gob.cl” como propio y a nivel internacional el rango de IP’s 163.247.0.0. Posteriormente, en el año 2001, se entregaron ambas características al Ministerio del Interior, para que este lo administrara. La fracción “gob.cl” de la dirección web original de Odepa, hoy caracteriza a todas las instituciones gubernamentales a través de la denominada RCE (Red de Conectividad del Estado).

Una segunda función se refería a la necesidad de efectuar un seguimiento cercano al conjunto del sector agropecuario y a sus principales cadenas productivas, con el propósito de analizar e informar a las autoridades y a quienes lo requiriesen acerca de la marcha del sector, sus éxitos, problemas y opiniones de los productores, para orientar la actuación de la autoridad ministerial.

El tercer requerimiento era colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, proporcionando la información silvoagropecuaria que este solicitara para enfrentar las negociaciones internacionales.

El cuarto aspecto era colaborar a la formulación y seguimiento de los presupuestos de las instituciones del Ministerio de Agricultura.

Si bien en la ley que permitió rearmar Odepa se privilegia su aporte a la información,

desde los inicios de la reorganización institucional se ha establecido un equilibrio y un trabajo colaborativo y complementario en los principales temas que organizan la labor institucional.

EL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Atendiendo a que este era un primer gobierno democrático después de 17 años de gobierno militar, se requería establecer instancias de diálogo con el sector privado, con el propósito de acercar posiciones y establecer metas, programas y políticas públicas para fomentar el desarrollo del sector productor. A corto plazo se pusieron en marcha Comisiones Nacionales en algunos rubros como trigo, arroz, leche, carne, agricultura orgánica y apícola, entre otras. Algunas de estas Comisiones, como las de la leche, carne y trigo habían opera-

do en el período precedente.

A la administración encabezada por Iván Nazif y Víctor Zúñiga, en el período 1990-1994, le correspondió asumir y llevar adelante una iniciativa muy relevante. En el año 1992 el Ministerio efectuó una propuesta al BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para que este otorgara un crédito de desarrollo y modernización institucional al Servicio Agrícola y Ganadero y al Instituto de Investigaciones Agropecuarias. Odepa fue incorporada a este crédito, principalmente para modernizar sus sistemas de información.⁽³⁴⁾

El proyecto BID de Odepa incluyó tres componentes: servicios y sistemas de información; plataforma tecnológica y un tercer componente denominado Sistema de Información Geográfica, SIG, que se instalaría en el Minagri, con el propósito de compartir información con el resto de los servicios ministeriales y con otros agentes, que requirieran este tipo de información.

Este proyecto representa un hito en el desarrollo institucional no solo en el plano de la información. En la práctica esta fue la llave de una modernización que abarcó al conjunto de la institución: las áreas de políticas agrarias, de comercio exterior, de recursos institucionales y de administración interna pasaron a disponer de un valioso apoyo para mejorar su desempeño. En especial, los avances logrados gracias a estos recursos fueron el inicio del proceso

de modernización informática, permitiendo un avance rápido y sustantivo en la estructuración de un sistema de información y comunicaciones, que se ha desarrollado a través del tiempo y que actualmente sitúa a Odepa como un referente en materia de información agraria.

La puesta en marcha de los sistemas informáticos demandó un gran trabajo de diseño y planeación para definir los aspectos centrales del sistema de información que se proyectaba instalar. La preparación supuso la necesidad de elaborar las bases conceptuales del nuevo proceso de recolección, elaboración y entrega de información, a lo que se sumó la necesidad de construir, sobre esa base teórica, el soporte computacional.

Para instalar los sistemas informáticos hubo que adoptar sucesivas definiciones respecto del servicio de información que se estructuraría. La primera fue la dimensión que debía tener la plataforma tecnológica, considerando el volumen de información que se procesaría en los sistemas y la necesidad de compatibilidad entre sus componentes, así como con los sistemas externos con los que sería necesario relacionarse. En segundo lugar, se trabajó sobre la estructuración de las bases de datos, ya sea que estos fueran antecedentes obtenidos desde el exterior, captados por otras instituciones o empresas, o datos recogidos y elaborados por Odepa. Una tercera definición

fue la caracterización de las demandas que tendría el sistema y quiénes serían sus usuarios, ya que se preveía que estos serían muy diversos y tendrían diferentes demandas de información. Por último, se debió también definir qué "máquinas" se adquirirían, considerando los servidores y computadores que serían puestos a disposición de los usuarios internos.

En 1992 se inició para Odepa la "era" del correo electrónico, ante los aplausos y entusiasmo de algunos, que podrían caracterizarse humorísticamente como los "modernos", y el repudio de otros, los "antiguos", que desestimaban la importancia de

este medio de trabajo y comunicación, refiriéndose a los computadores, que empezaban a distribuirse, como los televisores. Finalmente, todos aprendieron a utilizarlos, valorando la mayor facilidad y productividad que alcanzaban en su trabajo.

Uno de los aspectos fundamentales que se esperaba resolver mediante la plataforma tecnológica era la posibilidad de comunicación desde el nivel central del Ministerio y de Odepa con las Seremi (Secretaría Regional Ministerial). Sin embargo, aunque había avances en el montaje del sistema de información computarizado, la relación del nivel central con las regiones aún era

Sistemas **INFORMÁTICOS**



difícil. Para conectar a las Seremi al sistema se debió contratar “líneas dedicadas”, que posibilitaban la conexión con el nivel central entre puntos geográficos determinados. Este sistema, de alto costo, se habilitó desde la ciudad de Copiapó hasta Puerto Montt. Para el resto de las regiones la conectividad se inició utilizando conexión vía líneas telefónicas (modem), que era más económica. Un segundo momento fue la instalación de los mecanismos necesarios para mejorar la comunicación interna y por redes entre Odepa y el mundo exterior, ya que este paso era el que posibilitaba entregar información al público.

El tercer componente del crédito del BID era el SIG (Sistema de Información Geográfica), que estaba destinado a la adquisición de herramientas que incorporaran la dimensión espacial en el análisis de las variables estructurales del sector silvoagropecuario del país. Entre los años 1992 y 1994 se efectuaron acciones de capacitación e implementación de la plataforma de hardware y software dirigida a las instituciones participantes del proyecto (INIA, SAG, Conaf y Odepa⁽³⁵⁾). Con la instalación de los equipos informáticos, en 1995, se inició el uso del SIG, lo que permitirá relevar información sectorial incorporando el componente territorial.

En el caso de Odepa, la propuesta era usar el SIG para la gestión de las estadísticas y para el manejo de datos territoriales, como el censo agropecuario. Actualmente el SAG lo usa para la identificación de vi-

ñas y bodegas de vinificación.

Desde los inicios del proyecto Odepa buscó integrar todas las fuentes generadoras de información sectorial, dotando a los servicios que participaron del proyecto BID con herramientas de hardware y software que facilitarían el intercambio de información. En una segunda etapa se buscó coordinar las acciones institucionales, a fin de lograr fluidez en los procesos orientados a compartir información.

En el ámbito internacional, entre los años 1992 y 1994 Odepa colaboró en el estudio de los primeros acuerdos bilaterales y en la preparación de Mercosur, que si bien se firmó en el año 1996, tuvo un extenso período de estudio, dado que era el acuerdo que representaba mayores complejidades para ser aceptado por los productores.

Esta situación significó una demanda concreta de información y el reforzamiento de las bases de datos de comercio exterior, que eran imprescindibles para dar apoyo a las negociaciones comerciales. En Odepa se efectuaban los análisis necesarios acerca de la sensibilidad de los diferentes productos ante la competencia externa, así como de la potencialidad de los productos de la oferta exportable.

En este período, 1990-1994, se hizo la transición entre dos gobiernos que veían el país y el sector de manera muy diferente, lo que se evidenció en una multiplici-

dad de aspectos. Específicamente, en el sector público agrícola ello incidió en una nueva forma de enfrentar la gobernanza de la institucionalidad pública, por un lado, y por otro, en la formulación de las políticas públicas y en la implementación de estas. De esta administración es posible destacar cuatro logros que han incidido en el avance posterior de la institución: su retorno a la condición de institución pública, con las funciones y capacidades que le fueron otorgadas; el haber retomado los contactos del nuevo gobierno con el sector privado de la agricultura, lo que en ese momento no fue fácil desde el punto de vista político, pero que no fue explícito ni por los productores ni por los representantes de Odepa; la modernización facilitada por el proyecto BID y el mayor involucramiento del Ministerio y de Odepa en los tratados de comercio que estaba promoviendo Chile.

ACUERDOS COMERCIALES Y DESARROLLO DE LA INFORMACIÓN

En marzo del año 1994, en la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle asumió el Ministerio Emiliano Ortega y como director de Odepa, Carlos Furche, ambos ingenieros agrónomos.

Los reclamos del sector privado y la opción del gobierno por la apertura hicieron que los agricultores vivieran momentos de in-





certidumbre y de negativos presagios. El ministro Ortega, sintonizando con estas inquietudes que se levantaban en el sector como reacción ante los acuerdos bilaterales y el Mercosur, formuló un programa de medidas de resguardo del sector agrícola y rural. Durante ese período, en Odepa se realizaron estudios para dimensionar preliminarmente el impacto de los acuerdos y se entregaron al ministro la información y los análisis requeridos para que esta autoridad adoptara la posición del Ministerio.

Cuando en 1996 entró el ministro Mladinic a la dirección del Ministerio, continuaron y se cerraron algunos de los acuerdos más complejos para la agricultura, entre los cuales se contaron Mercosur, Canadá y México. Este

período de mucha actividad en las negociaciones económicas internacionales demandó información, conocimientos y eficiencia de parte de Odepa, para responder a los requerimientos, tanto de la Direcon como de los sectores productivos, inquietos ante la apertura y los acuerdos.

El año 1993 el sector exportador de frutas, había tenido problemas con la entrada de fruta fresca a la Unión Europea, especialmente con manzanas y peras, lo que fue representado por Chile ante el GATT. La Unión Europea respondió que el problema era que el país no contaba con la información pertinente de precios en los distintos mercados europeos, para evitar el problema a la entrada de la fruta. A partir de este

intercambio de opiniones la Unión Europea planteó la idea ante el GATT de crear un sistema de información, que sería apoyado técnica y presupuestariamente por la Unión Europea, que colaboró con profesionales del conglomerado y también de la Universidad de Lovaina, para que trabajaran con los especialistas chilenos.

La demanda por un sistema de información se originaba en el sistema de ingreso de fruta fresca al mercado de la Unión Europea. Los problemas de altos aranceles que habían tenido algunas exportaciones dirigidas a ese bloque de países dejaron de manifiesto la necesidad de contar con información afinada durante la temporada en que las exportaciones chilenas llegaban a ese bloque económico. La importancia del sistema se sustentaba en el mecanismo que usaba la Unión Europea para la internación de fruta fresca, llamado Sistema de Precios de Entrada. Este método determinaba precios mínimos (umbrales) a los que debía entrar cada fruta. Si los precios de importación estaban por debajo del mínimo, la fruta se penalizaba con derechos aduaneros adicionales, que podían llegar a ser muy altos.

Este fue un hito relevante para la información que entregaba Odepa. En 1995 se estableció un convenio entre el Ministerio, siendo Odepa la entidad ejecutora, y la Comisión de las Comunidades Europeas, con el fin de desarrollar el sistema de información de precios de los principales

ORIGEN DE LA INFORMACIÓN QUE CIRCULA EN LOS SISTEMAS

Información Primaria.

Captada directamente por la institución, incluye precios y volúmenes de frutas, hortalizas y flores en los mercados mayoristas, de Santiago y de algunas regiones. A partir de 2008 se inició la captación de precios al consumidor, en cuatro áreas de Santiago, que incluye 15 grupos de alimentos, los más importantes de la canasta. Son recogidos en supermercados, ferias libres, carnicerías y panaderías. Más adelante, se inició esta recolección en las regiones del Maule, Bío Bío, Arica y Parinacota, Coquimbo, Valparaíso, La Araucanía y Los Lagos. La recolección de precios y características de los productos pasaron a anotarse en tablets, desde donde se envían a un servidor central que procesa los datos con un sistema desarrollado por Odepa, para dejarlos disponibles al público. El proceso se inicia a las 4:30 A.M. y los precios y volúmenes transados se publican a las 8 A.M. en la página web de Odepa.

Información Secundaria.

Proviene de distintas fuentes. En los inicios de las bases de datos, y hasta ahora, este origen es central. La información viene del INE (Instituto Nacional de Estadísticas), del Ciren (Centro de Información de Recursos Naturales), de Infor (Instituto Forestal), Banco Central, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Agrícola y Gana-

dero, Reuters, ferias ganaderas, industrias lecheras. El SAG aporta a Odepa el catastro vitícola nacional, lo que permite contar con cifras actualizadas de la uva destinada a vinificación.

Información Primaria Externalizada.

Su captación es encargada por Odepa a otras instituciones. Se contrata la elaboración de los censos agropecuarios, estadísticas continuas y catastros frutícolas. Ello permite a la institución operar como mandante y tener mayor injerencia en la información a recabar. Odepa mantiene, dos contratos con el INE: el Censo Agropecuario y Forestal, que se efectúa cada diez años y las Encuestas Intercensales, que son anuales y entregan información entre uno y otro censo, acerca de cultivos anuales, superficie hortícola, agroindustria, industria láctea menor, existencias de ganado ovino, caprino, bovino; criaderos de cerdos y aves e industria cecinera. Un tercer convenio es con Ciren, al cual se encarga que realice los catastros frutícolas regionales. Todos los años se realizan catastros en alguna región. Hasta el ciclo pasado, se ejecutaban con periodicidad de seis años en cada región, intervalo que se ha reducido, dado el dinamismo de las superficies plantadas, la extensión de la fruticultura hacia nuevas regiones y la introducción de nuevas especies.

mercados frutícolas de Europa, para apoyar la gestión de los agentes que efectuaban transacciones de fruta chilena en ese continente, sistema que más adelante se extendió a Estados Unidos y otros países. A este método se le denominó "Sistema de Información del Mercado Comunitario para el Sector Frutícola Chileno" y estuvo a cargo de Odepa desde que comenzó su preparación en 1993, con la venida de una primera Misión de la Unión Europea. El monitoreo se inició con precios de Inglaterra, Francia, Bélgica y los Países Bajos. A contar de 1997 se empezó a entregar reportes de precios de los principales mercados de Europa.

En 1989, al ser transferida a la Subsecretaría de Agricultura, Odepa contaba con una unidad de asuntos internacionales,

que representaba los intereses del Ministerio frente a los acuerdos regionales, Alalce primero y luego Aladi. Al reconstituirse la institución, después del año 1992, las actividades en esta área se multiplicaron con la firma de acuerdos bilaterales. El equipo que trabajaba en Comercio Internacional se trasladó a Odepa y allí se formó un Departamento de Comercio Exterior y Cooperación Internacional.

Alrededor de 1994-1995, en medio de la actividad debida a los acuerdos y a la inquietud creada entre los productores, se creó a nivel de la Subsecretaría una Dirección de Relaciones Internacionales, con un Director a cargo. Esta unidad trabajaba junto al Ministro en el análisis de los acuerdos comerciales que estaban estudiándose o en curso. Tras la salida del ministro Ortega ese

equipo se unió al de Odepa, formándose el Departamento Internacional y de Comercio Exterior, donde se integraron los equipos que estaban a cargo de los acuerdos y los que trabajaban en el tema de cooperación internacional. El período 1990 a 2000 fue de gran intensidad de trabajo en esta materia, ya que se firmaron siete acuerdos comerciales con países latinoamericanos, a los que se agregaron Mercosur y Canadá. Se requería analizar en detalle los posibles acuerdos, mantener informadas a las autoridades y responder a las inquietudes que manifestaban las organizaciones de productores y la opinión pública acerca de las consecuencias positivas o negativas que pudieran acarrear los acuerdos.

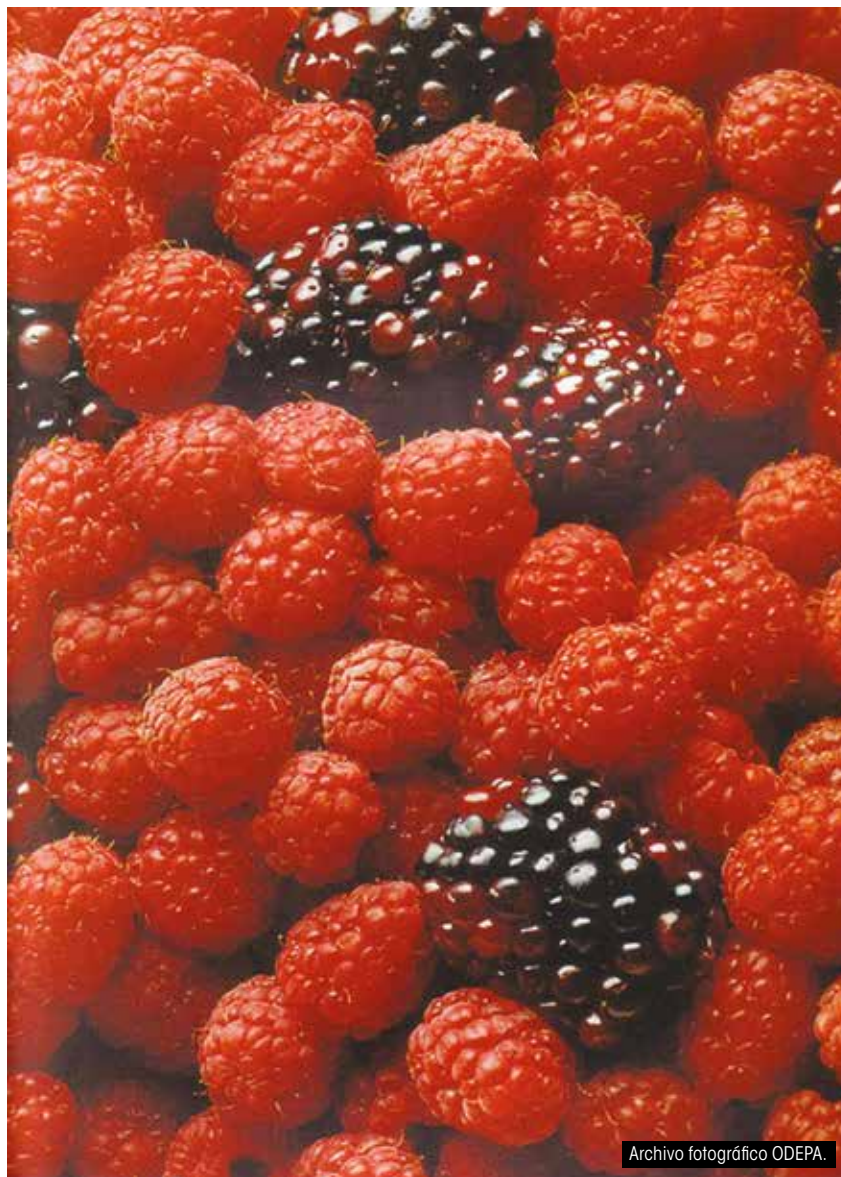
Odepa tenía un rol importante en el ámbito de los acuerdos, ya que debía revisar

En los años 1999-2000 se produjeron dos hitos en el área de computación: al pasar desde 1999 al nuevo milenio, se tuvo que certificar los sistemas computacionales para que operaran correctamente. Se estimaba que este tránsito sería un riesgo para la actividad digital. El temor respecto a este cambio de siglo significó que la mayor parte de quienes estaban en el área informática, tanto privada como pública, se vieran obligados precaver este evento que, sin embargo, no produjo los problemas vaticinados.

Un segundo hito en el desarrollo computacional de Odepa tuvo lugar en el año 2001, cuando se pasó a la web el primer sistema de información, para que fuese posible consultarlo en línea. Una vez que la web se generalizó a nivel del país, los sistemas de consulta usados hasta ese momento "se migraron" a ese medio digital. Actualmente, todo el trabajo de Odepa se realiza a través de la web, lo que se traduce en que la información producida está disponible en un sistema universal, abierto, que puede ser consultado por usuarios de todo el planeta.

cada uno de los productos agropecuarios y forestales que quedaban potencialmente incorporados a las negociaciones. El método de trabajo consistía en elaborar diferentes listas de productos, que se clasificaban en una escala construida con factores cualitativos y cuantitativos, dependiendo de su nivel de sensibilidad respecto a posibles competidores externos. Los elementos considerados tenían que ver con su vulnerabilidad frente a la fortaleza de la competencia externa, con la importancia en la superficie cultivada en las distintas regiones, con su incidencia en la canasta de consumo y con el nivel tecnológico y capacidad de respuesta a la competencia. La calificación iba desde productos sensibles especiales, solo sensibles, no sensibles y en listas separadas los productos exportables que requiriesen de ampliación de mercados. De esta forma se establecían los distintos niveles de desgravación que se podían negociar.

Cuando estaban en discusión varios acuerdos, este trabajo ocupaba la capacidad profesional de buena parte de la oficina, ya que era una tarea ardua, de múltiples detalles, en la que colaboraban los especialistas en los diferentes productos, consultando a productores, si era necesario. En este proceso era central la información estadística pertinente y la participación de los encargados de los diferentes productos, cuyo análisis era imprescindible para adoptar resoluciones que, si eran equivocadas, podían dañar la viabilidad de de-



terminados productos. Una vez realizados estos análisis, los encargados de comercio exterior, en conjunto con la Dirección, emiten la opinión del sector ante la Direcon. Frente a cada nuevo paso en la apertura comercial de Chile, Odepa preparaba argumentos para representar estas sensibilidades, colaborando a moderar el impacto de la apertura, por una parte, y a identificar las posibilidades que se podían abrir para los rubros con potencialidades exportadoras.

ODEPA COORDINA LA MESA AGRÍCOLA

En el año 2000 asumió como Ministro de Agricultura el abogado Jaime Campos, que mantuvo su cargo durante el período de seis años del presidente Ricardo Lagos, siendo un ministro que otorgó a Odepa un rol significativo en lo referido a los acuerdos de comercio y a la relación con el sector privado. Carlos Furche continuó como director, con Octavio Sotomayor como subdirector. En el mismo año 2000, a sugerencia del Presidente Lagos, se constituyó “la Mesa Agrícola” y otra Campesina, para despejar los problemas e incertidumbres reclamados por los productores. La Mesa fue auspiciada por Odepa, contó con el apoyo de sus profesionales y tuvo como secretario técnico a su subdirector, Octavio Sotomayor. Como resultado, se lograron acuerdos público-privados que se consignaron en un documento llamado “Una Política de Estado para la Agricultura Chilena”.⁽³⁶⁾

Durante los años en que estuvo el ministro Campos, Odepa prestó colaboración técnica, tanto a la Mesa Agrícola como a la Mesa Campesina, sobre los temas que fueron colocados durante su desarrollo, realizando numerosos análisis acerca de los distintos sectores productivos e identificando sus áreas problemáticas para proponer medidas correctivas; participó de las actividades de negociación de acuerdos, veló por la correcta operación de las bandas de precios; apoyó al sector ganadero y la aplicación de la Ley de la Carne, y al sector lechero, afectado por la competencia que significaba la importación de lácteos provenientes de países donde existían generosos subsidios a los productores y/o contaban con tecnologías que les permitían menores costos de producción que los alcanzados internamente.

En referencia a la actividad internacional del período 1994-2004, Carlos Furche, quien fuera director de Odepa durante dos períodos, indicó que en esa década, en la que se pactaron una multiplicidad de acuerdos, Odepa estuvo muy involucrada en las negociaciones. Señala que el interés de los gobiernos post 1990, una vez recuperada la democracia, era que el país se reinsertara en el concierto internacional, del cual se había alejado por un tiempo considerable. En esas circunstancias, la búsqueda de relaciones con otros países y bloques tuvo en ese momento un doble propósito, de orden geopolítico y comercial, ambos complementarios. Odepa jugó

un papel relevante en la conducción del proceso de apertura comercial de la agricultura chilena, colaborando estrechamente con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Direcon). A partir del año 2000 se efectuaron alrededor de veinte negociaciones, entre las que se incluyen mejoramientos de acuerdos, tanto con países como con bloques. Entre ellas se cuentan algunas muy significativas, como aquellas con la Unión Europea, Estados Unidos, EFTA, P4 y China.

Si bien la Mesa Agrícola había llegado a acuerdos entre el sector público y el privado, nuevas inquietudes expresadas por el sector productor determinaron que el Ministerio de Agricultura, por instrucción del presidente Lagos, convocara a una Comisión Interministerial para recibir propuestas de ajustes y complementaciones a la política agraria y efectuar un análisis de la institucionalidad. Los resultados de la Comisión se plasmaron en un documento llamado “Elaboración de la Agenda Agroalimentaria y Forestal 2004-2006”, al inicio del cual se reconoce la vigencia de los acuerdos y de las medidas implementadas a partir del Documento de la Mesa Agrícola del año 2000.

Una síntesis de los resultados de la Agenda Agroalimentaria y Forestal 2004-2006 señala los temas que preocupaban en ese momento al sector público y cómo ello era expresión de las inquietudes del sector privado.

La Comisión Interministerial convocada por el Ministerio de Agricultura fue coordinada técnicamente por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias y reunió a los Ministerios de Economía, Hacienda, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia. La finalidad de esta Comisión fue revisar el marco normativo, las políticas e instrumentos de apoyo para el sector agropecuario y forestal y proponer los ajustes y complementaciones pertinentes. La iniciativa surgió en el marco del debate parlamentario para la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y buscaba adecuar el sector al nuevo escenario que debía enfrentar la agricultura nacional. Una primera constatación fue que el sector agropecuario y forestal había mostrado en los últimos años una tendencia de crecimiento de alrededor de 5% anual, la que podría fortalecerse aún más gracias a los tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y Corea del Sur.

Se estimó que los factores críticos para el desarrollo sectorial en los siguientes años serían: conseguir un salto cualitativo en investigación y desarrollo aplicado a procesos productivos, así como una rápida mejora de los sistemas de transferencia tecnológica; fortalecer la inversión y el acceso a financiamiento; alcanzar aumentos de productividad, para mejorar la competitividad en aquellos sistemas productivos más vulnerables a la apertura; efectuar un ajuste de la institucionalidad pública, para reforzar las capacidades del Servicio



Agrícola y Ganadero y del Sistema de Investigación y Transferencia de Tecnología.

La constatación del impacto asimétrico de la apertura hacía evidente la necesidad de focalizar los esfuerzos de política pública en la pequeña y mediana agricultura, para que estos estratos se pudieran ajustar a una mayor competencia y alcanzar los beneficios de la apertura.

En una perspectiva de mediano plazo se propuso, entre otras medidas, la especialización por cadenas agroalimentarias y una participación directa de los componentes de las cadenas. En el caso específico de la pequeña agricultura, se sugirió reforzar y ampliar el proceso de modernización de la función crediticia del Indap. Se planteó también el reforzamiento del Servicio Agrícola y Ganadero, por su importancia estratégica para el comercio exterior.

Análisis social y territorial a partir del VI CENSO NACIONAL AGROPECUARIO, 1997

Tomando como base este censo, Odepa incursionó en un nuevo ámbito de análisis que permitió poner en relieve dos vertientes analíticas: una territorial y otra social. A partir de los antecedentes proporcionados por el Censo, se caracterizaron 18 áreas ambientales homogéneas y 76 sub-áreas correspondientes a patrones productivos (elaboración conjunta Odepa-Indap), lo que permitió una clasificación del territorio y de la información censal, alternativa a la clásica distribución administrativa. Sobre esta base se tipificaron los productores silvoagropecuarios según tamaño económico de sus empresas y localización geográfica.

Este trabajo permite un conocimiento más profundo de los productores del país y, en especial, de grupos de productores que son objeto de programas especiales de apoyo; a la vez, permite también quedar en posesión de un universo que constituye un marco muestral para estudios futuros.

Un segundo resultado se obtuvo al reclasificar la pequeña agricultura según su acceso a capital y tecnología. La clasificación sobre base territorial permitió comprender mejor las lógicas campesinas derivadas

de la dimensión agroecológica y detectar las potencialidades y restricciones que enfrentan esos productores. Sobre esta base se caracterizó socialmente las economías campesinas. Esta información, al estar desagregada por región, comuna y área homogénea ambiental, ha sido especialmente útil para la focalización y gestión de los programas de Indap. De igual forma, en un trabajo conjunto con Sernam (Servicio Nacional de la Mujer), se caracterizó la participación de la mujer como productora agrícola.

En alianza con Conadi (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) se efectuó una primera caracterización de la pequeña propiedad mapuche, en 67 comunas comprendidas entre Bío Bío y Los Lagos, territorio donde se sitúa esta etnia. Este estudio se extendió posteriormente a los productores aymaras y atacameños.

El trabajo de sistematización basado en el análisis censal proporcionó material específico para publicar documentos, elaborados en conjunto con los organismos socios, respecto a los sectores productivos y sociales que son el foco de su interés.

De acuerdo con las conclusiones de la Agenda, en el año 2004 Odepa centró su accionar en el diseño de medidas que colaboraran a ganar competitividad en las cadenas productivas más importantes, eliminando restricciones y fomentando buenas prácticas productivas, económicas, sociales y ambientales, con el propósito de mejorar la productividad y rentabilidad del sector privado, tanto empresarial como campesino. Las acciones en este sentido se desarrollaron en alianza con los organismos representativos de los productores agrícolas y agroindustriales. Las Comisiones Nacionales de Rubros, la creación de grupos de trabajo ad hoc, la realización de

agendas de problemas por resolver, fueron los espacios de encuentro entre los actores públicos y privados. En ese contexto se buscó que la normativa medioambiental fuera, no una dimensión aislada, sino una que cruzara las políticas productivas. Adicionalmente Odepa, durante ese año, coordinó un grupo de trabajo interministerial para la elaboración de una ley que posibilitara al país obtener una retribución equitativa por el uso de los recursos genéticos nativos.

Una preocupación de Odepa ha sido la necesidad de insertar a los pequeños productores en las instancias que permiten una participación más equitativa en los

mercados. En el año 2004 se buscó integrar a pequeños productores, presidentes de redes por rubros organizadas por Indap, a las Comisiones Nacionales, en especial para mejorar su acceso a mercados en los rubros lácteos y arroz.

Esta preocupación por la pequeña agricultura se expresó también en una serie de trabajos analíticos a partir del VI Censo Nacional Agropecuario realizado por el INE en 1997, que fueron elaborados por Odepa, en alianza con las instituciones que tienen como objetivo apoyar a sectores específicos de pequeños productores. La expresión de ello fue la publicación, entre los años



Archivo fotográfico: Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap).

2000 y 2005, de un conjunto de documentos que entregan valiosa información sobre estos sectores.

Las reclamaciones de Argentina frente al mecanismo de bandas de precios y los bajos precios de los mercados externos de granos llevaron en el año 2004 a los productores trigueros y, en especial, a los participantes de la Comisión Nacional del cereal, a inquietarse y estar pendientes de los cambios que se podrían producir como consecuencia de la nueva Ley de Bandas de Precios, vigente desde el año 2003.

En conjunto con el SAG y el sector priva-

do, Odepa trabajó en la validación de un sistema de trazabilidad para el ganado bovino, cuyo objetivo era responder a las exigencias de los países de destino de las exportaciones de carne. Se constituyó un comité de trabajo en carne bovina, con representantes de la cadena de este rubro y del sector público, para iniciar la reflexión en temas de mediano plazo.

En el área de comercio exterior se elaboraron tres publicaciones interesantes, destinadas a mantener informado al sector exportador y a quienes actúan en ese ámbito: la participación de Chile en las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial

del Comercio, otra sobre "Inserción de la Agricultura Chilena en los Mercados Internacionales" y una tercera, fue la elaboración de un informe, bajo la metodología OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), acerca de los niveles de apoyo doméstico que tenía la agricultura chilena. La importancia de haber realizado ese ejercicio radicó en que los resultados proporcionaron indicadores adecuados para comparar la situación del sector agrícola chileno con la de otros países, para responder a la demanda de esta información por parte de organizaciones internacionales (OMC) y para respaldar la creciente participación de Chile en el Comité de Agricultura de la OCDE.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) divulgó la "Decisión de Julio" por parte del Consejo General de este organismo, documento que establece lineamientos generales y modalidades a seguir para las negociaciones multilaterales. En materia agrícola el documento establece que los temas de negociación deben ser: acceso a mercado, ayuda interna y subsidios a las exportaciones

Odepa ha llevado la opinión del Ministerio de Agricultura en todos los acuerdos establecidos durante los últimos años. En el año 2005 estuvo presente en el Acuerdo con China y en el cierre de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Nueva Zelanda, Singapur, Brunéi Darussalam (conocido como P4). Ambos tratados



Archivo fotográfico: Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

ODEPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

Desde el año 1990, el desarrollo sostenible es un objetivo explícito en la agenda gubernamental y la variable ambiental pasó a ser ineludible en el análisis de las políticas públicas. Odepa ha participado permanentemente en los temas de sostenibilidad y protección de los recursos naturales, en los que ejerce coordinación intraministerial, asesoría al gabinete, representación interministerial y articulación público-privada. Las coordinaciones se basan en los instrumentos disponibles: evaluación de impacto ambiental, Acuerdos de Producción Limpia y Sustentable, cambio de uso de suelo, entre otros. En el período actual se estructuran en función del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, abordando los tratados de libre comercio, acceso a la OCDE, glaciares, biodiversidad, normas ambientales, recursos genéticos y vegetales genéticamente modificados.

Muchos son los hitos en materia ambiental: en el año 1990 se creó el SMASS (Sistema Medio Ambiental del Sector Silvoagropecuario). Odepa coordinó la elaboración del Programa de Mejoramiento de Praderas, hoy Recuperación de Suelos Degradados, iniciado en la temporada 1995-96. En el año 2000 se creó la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) que preparó una Guía Técnica de Buenas Prácticas para recursos naturales, agua, suelo, aire y biodiversidad.

En la Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000-2010, la Agricultura Limpia y de Calidad se constituyó en una de las siete áreas de política sectorial, vinculando el énfasis productivo con la protección ambiental, como factor de competitividad. Un grupo técnico del ministerio, bajo la coordinación de Odepa, colaboró a entregar una opinión del ministerio acerca de la ratificación del Tratado Internacional de FAO sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este mismo grupo colaboró con la Secretaría General de la Presidencia en el anteproyecto de ley de acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios. Odepa coordinó la evaluación de desempeño ambiental, recursos biológicos y biotecnología, en el acceso de Chile a la OCDE. Frente a los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito Chile, coordina la posición ministerial en materias ambientales.

En la actualidad, Odepa es el punto focal del Ministerio de Agricultura en la organización institucional para el cambio climático y coordina la Comisión Intraministerial sobre este fenómeno.

entraron en vigencia en el año 2006. Odepa participó también en las negociaciones comerciales para concretar un Acuerdo de Alcance Parcial con India, que entró en funcionamiento en abril del año 2007.⁽³⁷⁾ La institución fue parte del Grupo de Estudios Consultivos que analizó la posibilidad de establecer un acuerdo con Japón, negociaciones que dieron origen a un Acuerdo de Asociación Estratégica con Japón.⁽³⁸⁾ Adicionalmente, en materia de negociaciones multilaterales, Odepa estuvo presente en las Sesiones Especiales del Comité de Agricultura de la Organización Mundial de Comercio y en la VI Conferencia Ministerial

realizada en Hong Kong, cuyo objetivo fue avanzar en la negociación de la Ronda de Doha.

Una preocupación de Odepa ha sido participar del proceso legislativo en materias agrarias. Es así que en el año 2005 se avanzó (y en un caso se aprobó) en dos importantes leyes sobre temas medioambientales y de agricultura sostenible: el proyecto de ley sobre Recursos Genéticos y la Ley sobre Agricultura Orgánica.

La labor de difusión de Odepa es medida anualmente. Es así que los "clientes"

de Odepa en el año 2005 alcanzaron a 318.707. Estas personas se habían informado de antecedentes estadísticos y analíticos sobre el sector, a través de la página web institucional, el Centro de Informaciones Silvoagropecuaria (CIS) y publicaciones, cifra que confirma el rol que juega Odepa como referencia oficial respecto de antecedentes del sector.

CHILE POTENCIA AGROALIMENTARIA. CINCO LÍNEAS ESTRATÉGICAS

En el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, el ministro Álvaro Rojas, la subsecretaria, Cecilia Leiva, y el director de Odepa, Reinaldo Ruiz, propusieron implementar cinco líneas estratégicas para el agro: hacer de Chile una potencia agroalimentaria y forestal; contribuir a la ampliación de la matriz energética de fuentes renovables; promover el uso sustentable de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad; promover un desarrollo de carácter inclusivo de apoyo a la agricultura familiar campesina; adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria. Odepa se propuso colaborar especialmente en las tres primeras de estas metas.

Una actividad significativa para el sector, realizada por Odepa, fue la preparación del VII Censo Agropecuario, en conjunto con el



INE; en la segunda línea, se constituyó una Unidad de Bioenergía y se elaboró una Propuesta Nacional de Bioenergía para el Sector Agrícola, con especial énfasis en la producción agrícola e industrialización de las materias primas, a la vez que se participó, junto a la Comisión Nacional de Energía, en la organización del Comité Público sobre la normativa técnica de biocombustibles. En tres regiones del país se realizaron seminarios internacionales que se titularon "Hacia Una Política Nacional de Bioenergía 2006".

En cuanto al uso sostenible de los recursos naturales y protección de la biodiversidad, se creó en Odepa la Unidad de Cambio Climático y se avanzó en la elaboración de la propuesta técnica sobre acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios. Se apoyó la elaboración de la indicación sustitutiva de la Ley Forestal y la preparación de una propuesta de ley complementaria a la de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Las Comisiones Nacionales abordaron temas relevantes para los distintos rubros. Junto a la Comisión Nacional de Carne Bovina, se elaboró una agenda público-privada de corto y mediano plazo; con la Comisión del Trigo se realizó un primer encuentro de "Integración de la cadena agroalimentaria de trigo". Como resultado se definieron objetivos estratégicos y acciones de corto, mediano y largo plazo, que serían coordinadas por Odepa. En el sector apícola se elaboró un diagnóstico y agenda estratégi-

ca de la cadena apícola y se participó en la preparación del Tercer Simposio Apícola Nacional, en el cual participaron más de 1.500 personas. Odepa intervino activamente, en conjunto con la Subsecretaría de Agricultura y el Servicio Agrícola y Ganadero, en la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica, apoyando la promulgación e implementación de la Ley 20.089, sobre el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas. Posteriormente, se colaboró en el reglamento que regula la Ley de Agricultura Orgánica.

En comercio exterior la labor de Odepa estuvo centrada en participar en las negociaciones para la firma del Acuerdo de Alcance Parcial con India (08/03/2006), el Tratado de Libre Comercio con Panamá (27/06/2006), el Tratado de Libre Comercio con Perú (22/08/2006) y el Tratado de Libre Comercio con Colombia (27/11/2006). En octubre del año 2006 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio con China y en noviembre del mismo año lo hizo el Acuerdo de Asociación Económica P4 (Nueva Zelanda, Singapur, Chile y Brunei Darussalam).

Un hecho significativo fue el convenio firmado por el Ministerio de Agricultura de Chile, a través de Odepa, con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el propósito de realizar una revisión de las políticas agrícolas en Chile, conforme a la metodología utilizada por sus miembros.

En el año 2007 Odepa continuó en la elaboración de estrategias de desarrollo para las principales cadenas productivas, incluyendo en ese año maíz, arroz, leche, aceite de oliva, vino y agricultura orgánica. El trabajo se realizó a través de talleres o mesas público-privadas.

En el área de los acuerdos internacionales se avanzó en las negociaciones con Australia para firmar un TLC (Tratado de Libre Comercio) y se efectuó la labor de contraparte técnica del Examen de Políticas Agrícolas de Chile de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para los servicios de información, este año estuvo marcado por la realización del VII Censo Agropecuario 2007, que Odepa debió gestionar y supervisar, dado que actuaba como mandante y en esa categoría era mayor la responsabilidad por la calidad de los resultados que se obtuvieran. En el mismo año se trabajó en un proceso destinado a poner a disposición de los usuarios las cifras censales. En un trabajo conjunto con INE, se diseñó y estructuró el programa de estadísticas sectoriales decenales (2008-2017), que comenzó su ejecución durante el año 2008, para lo cual se elaboró un nuevo marco muestral. Ello permitió caracterizar y cartografiar zonas productivas entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos. Se inició con el INE el Convenio de Estadísticas Continuas Intercensales 2008, además de entregar una caracterización de los sectores apícola y de la agricultura orgánica.

SIG. Sistema de Información Geográfica

Desde los inicios de este sistema, el Departamento de Información Agraria ha sido el encargado de su gestión. Actualmente este grupo de trabajo constituye la Unidad de Geomática de ese departamento.

Los primeros esfuerzos de Odepa en esta materia se orientaron a construir una capa, a escala 1:50.000, que sirviera de soporte para la incorporación paulatina de antecedentes estadísticos del sector. Una capa corresponde a una información determinada, pudiendo incorporarse distintos tipos de información, sobreponiendo una capa sobre otra. Por ejemplo, una capa puede ser la división administrativa de un área geográfica y la siguiente puede indicar la situación de infraestructura de uso silvoagropecuario. Esta base cartográfica se mantiene actualizada en el tiempo y la Subsecretaría de Agricultura ha dispuesto su uso como plataforma base para los Servicios e Instituciones del Minagri.

Odepa ha establecido acuerdos y procedimientos para que la información que se genera en la institución, por medio de convenios con INE (censos y estadísticas sectoriales) y con Ciren para los catastros frutícolas, pueda ser georreferenciada con los resultados obtenidos en dichos procesos. Toda la información generada es puesta a disposición del público usuario de Odepa, por medio de la página web de la institución, y se encuentra registrada bajo el apartado “Información Geográfica”.

Desde el inicio del proyecto se han desarrollado iniciativas que buscan compartir la información disponible con las demás instituciones del agro. Como ejemplos se pueden indicar:

- Elaboración de toda la cartografía requerida por INE para el levantamiento del VII Censo Nacional Agropecuario año 2007.
- Cartografía y apoyo profesional a la Región de Los Ríos, para un proyecto de integrar la masa de ganado vacuno al sistema de trazabilidad bovina del SAG.
- Construcción de la red de predios rurales de las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá, la cual se entregó a las respectivas Seremi de Agricultura. Además, se concurrió con cartografía y asesoría, en ayuda para evaluar las pérdidas producidas debidas a la gran crecida de los ríos Lluta y Azapa.
- A lo largo del tiempo ha apoyado con diversos productos cartográficos a la Unidad de Emergencias Agrícolas de la Subsecretaría de Agricultura (UNEA, actualmente Dirección de Gestión Integral de Riesgos).

También en ese año se inició un nuevo ciclo de catastros frutícolas regionales, cuya ejecución fue encomendada a Ciren.

En el mes de enero de 2008 se produjo un cambio de gabinete, designándose como Ministra a Marigen Hornkohl y como director de Odepa a Iván Nazif.

La institución estuvo involucrada en el estudio acerca de la pertinencia para el país de ratificar el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO. El Grupo de Trabajo del Ministerio de Agricultura sobre recursos genéticos, coordinado por Odepa, elaboró, después de dar a conocer y discutir el tema en diferentes ámbitos, un documento de trabajo que permitió apoyar la toma de decisión respecto a la eventual ratificación de dicho tratado. Cabe señalar que sólo en el año 2016 se logró aprobar este Tratado en el Congreso.

Un segundo tema fue el de cambio climático, respecto a lo cual INIA efectuó un estudio financiado por FIA: "Estudio sobre impacto, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en dos zonas agroclimáticas del sector silvoagropecuario de Chile": la Zona Agroclimática Valle Regado Centro y la Zona Agroclimática Preco-dillera Centro Sur. Odepa, en conjunto con Conama (Comisión Nacional de Medio Ambiente) y FIA, dieron a conocer el contenido de los informes en cinco regiones del país.

En mayo del año 2008 la Ministra anunció la creación del Consejo de Cambio Climático y Agricultura, entidad que convocó a actores relevantes del mundo público, privado y académico con el fin de estructurar la respuesta de Chile ante los efectos del calentamiento global. Odepa quedó a cargo de la Secretaría Técnica de dicho Comité. De acuerdo a la Ministra, Chile "debe desplegar un esfuerzo importante en atender la producción y las necesidades de la población que ocupa ecosistemas deteriorados, de manera de enfrentar las condiciones de pobreza actual y promover actividades económicas sustentables". Se señaló también que el país "debía intensificar la investigación acerca de la vulnerabilidad de los diferentes cultivos a las condiciones del clima y al déficit hídrico, así como sobre la introducción de especies y variedades resistentes a la sequía".

Participando en la Comisión Asesora Interministerial en Materia de Biocombustibles en Chile, Odepa trabajó una propuesta de Política Nacional de Biocombustibles, junto con coordinar el trabajo del Comité Público-Privado, a través del cual se articularon agentes de ambos sectores, relacionados con bioenergía y biocombustibles y el Comité Intraministerial de Bioenergía de las instituciones del Minagri.

En el ámbito de las relaciones internacionales Odepa participó en las rondas de negociaciones con Turquía y Malasia, tendientes a firmar Tratados de Libre Comercio

(TLC) con ambos países y en la negociación y firma del TLC de Chile con Australia.

Odepa efectuó un conjunto de estudios sobre materias que, por sus repercusiones, requerían contar con buena información y análisis para la adopción de decisiones públicas y privadas: mitigación de cambio climático en la agricultura familiar campesina (AFC), asociada a ley del bosque nativo; valor de la tierra y sus determinantes; mercado del agua de riego en Chile; trabajo rural infantil y adolescente y agricultura indígena, estos dos últimos posibilitados por las cifras del nuevo Censo Agropecuario.

Se implementó la divulgación de información periódica acerca de los costos alternativos de importación de trigo, maíz y arroz, medida conducente a mejorar la transparencia en los mercados. Con el mismo propósito, se elaboró una propuesta que luego se transformó en la Ley de muestras y contramuestras.

En el año 2010 asumió la presidencia Sebastián Piñera, siendo nombrado como Ministro de Agricultura José Antonio Galilea, técnico agrícola y empresario, cargo que ocupó entre marzo del año 2010 y diciembre del año 2011, fecha en que fue reemplazado por Luis Mayol, abogado y empresario y ex presidente de la SNA, que asumió el ministerio hasta el final del período, en marzo del año 2014. Como director de Odepa ejerció el ingeniero agrónomo Gustavo Rojas, que se mantuvo entre 2010 y 2014.



En este período se creó el Comité de Comercio Internacional, con representación pública y privada, con el propósito de establecer prioridades en cuanto a la apertura y profundización de mercados de exportación para productos específicos, con grupos de trabajo especializados en vegetales, vinos y carnes.

Sobre la base de la información proporcionada por el VII Censo Agropecuario y Forestal se elaboró y puso a disposición de los usuarios un estudio estadístico con información social y productiva de los agricultores pertenecientes a las nueve etnias presentes en el territorio nacional.

Se suscribió un Convenio entre el Ministerio de Agricultura, a través de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, y la FNE (Fiscalía Nacional Económica) que empezó a operar en el año 2010, con el propósito de monitorear el funcionamiento de los mercados agropecuarios de una forma más especializada, para lo cual se designó a dos profesionales de la Fiscalía. Odepa, por su parte, juega un rol de apoyo a la FNE, entregando la información estadística requerida y aportando los conocimientos de sus especialistas.

Se apoyó la elaboración y envió a trámite legislativo del proyecto de ley que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios (Ley N°20.656, conocida como ley de muestra y contramuestra). Además, se colaboró en la elaboración del

reglamento general que regula dicha ley y en el reglamento específico para el maíz.

Junto a las autoridades locales y a la comunidad de Chiloé, se trabajó en la Región de Los Lagos, logrando que la FAO entregara su reconocimiento oficial al archipiélago de Chiloé como SIPAM (Sitio Importante del Patrimonio Agrícola Mundial). Además, y como un mecanismo de agregación de valor y de diferenciación de los productos y servicios provenientes de estos sistemas, se registró en el Inapi (Instituto Nacional de

Propiedad Industrial) la Marca de Certificación SIPAM Chiloé, lo que permite distinguir a los productos y servicios provenientes de sistemas campesinos que utilizan prácticas productivas sostenibles.

En materia de información agraria, se realizaron varios esfuerzos orientados a la entrega de información relevante y oportuna para la toma de decisiones. En el año 2011 se inició la publicación de fichas de costo para nuevas especies de hortalizas y frutas, adicionándose a las ya existentes para





Archivo fotográfico ODEPA.

los cereales, información que incluye diferentes niveles tecnológicos asociados a los rendimientos esperados y que permite estimar márgenes brutos esperados según nivel tecnológico y región.

En 2013 se inició un plan para reducir el período entre catastros frutícolas a tres años en vez de seis, incluyendo además a las regiones extremas.

En materia de captación de precios a mayoristas se realizaron varias mejoras al sistema y a la entrega de dicha información: uso de *tablets*, comunicados directamente con el sistema que procesa los precios, lo que permitió adelantar el horario en que se da a conocer la información de precios. En cuanto a los precios al consumidor, se incrementó el número de productos y los lugares de captura de información.

UNA POLÍTICA SECTORIAL DE TREINTA AÑOS

La historia sobre lo que han sido las contribuciones de Odepa al desarrollo del sector silvoagropecuario, a través de sus aportes en políticas públicas, estudios, información y colaboración al comercio exterior, no puede finalizar sin destacar el rol que Odepa ha tenido en la administración de las bandas de precios, política que ha tenido una duración de treinta años.

A contar del mes de junio del año 1986

Chile implementó un sistema de bandas de precios, establecido mediante la Ley N° 18.525, llamada "Normas sobre importación de mercancías al país", que incluía trigo y harina de trigo, azúcar, aceites comestibles y semillas de oleaginosas. En muchas circunstancias este sistema ha debido ser respaldado, frente a impugnaciones internas y externas. Las bandas de precios, en períodos complejos para la producción nacional, evitaron caídas

en la superficie de rubros tan importantes como el trigo, la remolacha y las oleaginosas, que en conjunto representaban en 1986 un 56% de la superficie de cultivos y que aún en la temporada 2015/2016, con superficies absolutas bastante menores, tienen una participación relativa de 50% de los cultivos.

Sin ánimo de hacer un balance global de esta política, y observándola solo desde

un punto de vista sociopolítico, es posible destacar que las bandas contribuyeron, en distintos períodos, a evitar el desaliento y la quiebra de pequeños y medianos productores y a tranquilizar políticamente a los productores de las regiones del centro sur y sur.

En el marco de un desacuerdo sobre el particular con Argentina, el año 2003 Chile debió modificar su Ley de Bandas de Precios.



Archivo fotográfico: Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

A continuación, un relato de ese disenso, que es expresivo de lo que ha significado la aplicación y mantención de esa política:

En octubre del año 2000, Argentina solicitó a la Organización Mundial del Comercio la celebración de consultas con Chile respecto a este sistema, incluyendo las normas reglamentarias y las disposiciones complementarias y/o modificatorias que regían la aplicación del sistema. Conjuntamente, se solicitó revisar las medidas de salvaguardia impuestas el 20 de enero del año 2000 sobre las importaciones de varios productos, entre ellos el trigo, la harina de trigo y aceites vegetales comestibles. El Organismo de Solución de Diferencias de la OMC nombró un Grupo Especial, que se constituyó en mayo del año 2001, para atender la reclamación de Argentina, país que consideraba que las bandas y salvaguardias aplicadas no estaban de acuerdo con las obligaciones que distintos acuerdos imponían a Chile.

El Grupo Especial solicitó a Chile en octubre del año 2002 que modificara su sistema de bandas de modo

que éste fuera transparente, previsible y no discrecional. Chile informó que el 25 de septiembre del año 2003 se había promulgado la Ley N° 19.897, que “Modifica el artículo 12 de la ley 18.525 (que fijaba normas sobre mercaderías importadas) y el arancel aduanero”. En su elaboración esta ley tomó en consideración lo solicitado por la OMC, de modo que se otorgó transparencia a la determinación de los parámetros del sistema, se aseguró la previsibilidad de los mismos y se diseñó el sistema para que incluyera un margen razonable de fluctuación de los precios internos de tales productos. Otro aspecto de esta ley fue la derogación tácita de la banda de precios de aceites comestibles y semillas de oleaginosas, que en la práctica no funcionaba adecuadamente, debido a que estos productos venían en mezclas.

No obstante, dado que, en opinión de Argentina, a pesar de la nueva ley el sistema de bandas continuaba, se nombró un árbitro que debía fijar una fecha para la aplicación del fallo emitido por el Grupo Especial. Argentina estimó en ese intertanto que sería adecuado que las partes entablaran negociaciones sobre com-

El Organismo de Solución de Diferencias de la OMC nombró un Grupo Especial, para atender la reclamación de Argentina, país que consideraba que las bandas y salvaguardias aplicadas no estaban de acuerdo con las obligaciones que distintos acuerdos imponían a Chile.

pensación, antes de que expirara el plazo de aplicación del dictamen del Grupo Especial. En la reunión del Organismo de Solución de Diferencias de enero de 2004, Chile y la Argentina señalaron que habían alcanzado un acuerdo bilateral sobre la base del ESD (Entendimiento de Solución de Diferencias).

En mayo del año 2004, Chile solicitó la celebración de consultas en relación con un aspecto del acuerdo con Argentina, y en diciembre de 2005, la Argentina volvió a solicitar el establecimiento de un grupo especial. En enero de 2006, el Organismo de Solución de Diferencias remitió esta solicitud al Grupo Especial que atendió inicialmente la cuestión planteada por la Argentina.

El 4 de abril de 2006, las partes convinieron en la composición del Grupo Especial. Luego de un período que se extendió hasta diciembre de 2006, se distribuyó el resultado acordado por el Grupo, que señaló que Chile, al seguir manteniendo una medida aplicada en la frontera, similar a un gravamen variable a la importación y a un precio mínimo de importación, actuaba de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, y que no había aplicado las recomendaciones y resoluciones del OSD.

En febrero de 2007, Chile notificó su decisión de ir al Órgano de Apelación en contra de determinadas cues-

tiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial e interpretaciones jurídicas formuladas por éste. Argentina adoptó una decisión similar, lo que significó retrasar el informe. El 7 de mayo de 2007, se distribuyó a los Miembros el informe del Órgano de Apelación que aprobaba lo obrado por el Grupo Especial, indicando que la medida aplicada en la frontera era similar a un gravamen variable a la importación y a un precio mínimo de importación, con lo cual Chile actuaba de manera incompatible con las obligaciones que le correspondían en virtud de un acápite específico del Acuerdo sobre la Agricultura (párrafo 2, artículo 4) y que no había aplicado las recomendaciones y resoluciones del OSD.

Sin embargo, a contar del año 2008 se modificó el contexto en que habían tenido lugar estos desacuerdos entre ambos países. Los precios internacionales mejoraron, lo que determinó que las bandas de trigo y harina, que eran el centro del interés de Argentina, aun cuando se mantenían vigentes, no entraban en acción. A ello se sumó la derogación de la banda de aceites y semillas de oleaginosas y el otorgamiento a Colombia y a otros países de importantes contingentes de azúcar libres de aranceles. La modificación efectuada por la Ley N° 19.897, consistente en una reducción lenta de año a año de los valores de la banda, a lo que se agregan los demás cambios señalados, han determinado que el sistema de bandas, aun cuando existe, sólo ha entrado eventualmente en acción.

- (25) En los artículos 40 al 100 de la Ley N° 15.020 se norman las características y tareas que asumiría el Consa.
- (26) Este organismo fue creado en junio de 1951, para operar el Plan de Desarrollo Agrícola de los gobiernos de Chile y EEUU. Partió como Plan Chillán.
- (27) Una muestra de la relevancia de estas metodologías fue la reunión sostenida en 1978 por Cepal con entidades de planificación de 22 países de América Latina, en la cual se constituyó un Sistema de Cooperación y Coordinación entre organismos de planificación de América Latina. Chile estaba presente en esa reunión.
- (28) Cepal designó al Ilpes para que prestara apoyo técnico a las entidades que realizaban planificación y programación en América Latina.
- (29) ODEPA trabajó sobre los mapas aerofotogramétricos para identificar las zonas de condiciones edafo climáticas homogéneas, que permitieron más tarde la definición de la Hectárea de Riego Básica, lo que permitió catalogar la capacidad productiva de los suelos de todo el país y de esa forma dimensionar los predios que serían expropiados. Al revertirse la reforma agraria esta medida se utilizó para dimensionar las parcelas que serían entregadas a campesinos.
- (30) Entrevista personal con Jorge Echenique quien colaboró también en otros aspectos del relato.
- (31) Entrevistas personales con Jaime Harris, quien trabajó en el equipo de programación como parte de IICA, y con Jorge Echenique, subdirector de Odepa en el período 1970-1973.
- (32) Esta metodología parece haberse originado en el trabajo realizado por una misión israelita que elaboró el llamado Plan Choapa, en el Norte Chico, delimitando un territorio donde se efectuaría más tarde, con participación de los campesinos, un proceso de reforma agraria y de desarrollo social y económico.
- (33) El trabajo realizado para IICA-CORA requirió de un estudio para afinar las equivalencias entre la situación “teórica” que estaba planteada en la Ley de Reforma Agraria, que mide los suelos en hectáreas de riego básicas, y la condición real de los suelos. Tomando como base los mosaicos del Servicio Aerofotogramétrico, se examinaron no solo los cortes longitudinales, a través del territorio, sino también las diferencias transversales de éstos (cordillera-costa), estimando coeficientes correspondientes a cada provincia, para suelos de riego o seco.
- (34) Entrevistas personales con Iván Nazif y Víctor Zúñiga.
- (35) Conaf no estaba incluida en el préstamo, pero fue incorporada en la capacitación y desarrollo del sistema.
- (36) Entrevista personal con Octavio Sotomayor.
- (37) En septiembre del año 2016 se negoció con India una ampliación del acuerdo de alcance parcial que significará incrementar en más de cinco veces los productos incluidos y los con preferencias arancelarias. El 80% de la fruta chilena que se exporta a India quedó con preferencias arancelarias. En 2016 se exportó a la India por USD 79,5 millones.
- (38) Japón recibió en el año 2016 productos silvoagropecuarios y pesqueros chilenos por USD 885 millones.





ODEPA
50 años



La **ODEPA ACTUAL**, *un sector más heterogéneo y exigente*

Odepa, misión y objetivos	99
Un sector silvoagropecuario competitivo	99
Comisiones Nacionales por Rubros	99
Unidad de Transparencia	101
Ley de Muestras y Contramuestras	103
Agregación de valor, frente a una demanda más exigente	104
Competitividad y acuerdos comerciales	108
Disponibilidad de información, como factor de competitividad	110
Un sector silvoagropecuario sostenible	114
Actuaciones de Odepa frente al cambio climático	114
Prácticas de agricultura sostenible	118
Sitios SIPAM	122
Un sector silvoagropecuario inclusivo	125

■ capítulo **03**



LA ODEPA ACTUAL,

un sector más heterogéneo y exigente

Odepa enfrenta hoy un escenario productivo y social, tanto en lo agrícola como en lo rural, muy diferente de aquel en el cual se creó. En 1965 el Producto Interno Bruto generado por la agricultura era un 8,6% del total nacional. La tasa de crecimiento de la producción agrícola y ganadera había crecido por tres décadas (1936/38 – 1963/65) a un 1,8% acumulativo anual, en tanto la demanda por alimentos de la población lo había hecho a un ritmo de crecimiento de 2,5%. Esto se traducía en la necesidad de contar con ingentes sumas destinadas a la importación de alimentos y de insumos para la agricultura, lo que determinaba una balanza comercial agrícola permanentemente negativa. El sector rural en 1965 albergaba alrededor de un tercio de la población del país y ocupaba a un 16% de la fuerza de trabajo nacional (1966). La composición de la producción era muy distinta a la actual, con 863 mil hectáreas ocupadas con cereales, 56.200 hectáreas con frutales y poco más de 100 mil hectáreas forestadas. Las cifras de exportación de frutas, en dólares del año 1965, alcanzaban a USD 8,93 millones y se proyectaba que alcanzarían a 53,25 millones en el año

1980. Las exportaciones de vinos llegaban en 1965 a USD 780 mil proyectándose a 3,29 millones para 1980.

La agricultura de entonces era concebida como un problema cuyas vías de solución eran complejas, ya que se trataba de remover estructuras fuertemente afincadas en lo económico, social y político, para iniciar una senda de mayor equidad y nuevas posibilidades de crecimiento, a partir de un agro renovado. Se trataba de resolver grandes problemas que estaban perfectamente identificados.

El diagnóstico actual es muy distinto. El sector se ha modernizado, especialmente en la agricultura de exportación; ha habido una clara intensificación en el uso del suelo que conlleva una modernización tecnológica significativa, expresada no solo en los rubros de exportación, sino también en los niveles de rendimientos de los cultivos básicos y en la ganadería. El valor de los suelos agrícolas se ha incrementado, lo que es indicativo de la rentabilidad potencial que ofrece la agricultura. A ello se une una agregación significativa de nue-

vas inversiones, dirigidas tanto al negocio silvoagropecuario como a la agroindustria vinculada. La agricultura ha perdido peso en el Producto Interno Bruto del país, como ocurre en los procesos de modernización económica, oscilando en el último quinquenio entre un 2,6% (2011 y 2012) y un 3,0 % (2015 y 2016)⁽³⁹⁾.

La ruralidad promedio a nivel nacional es de 16,7 %, aun cuando en ocho regiones la población rural se sitúa entre 20% y 30%. El número total de los ocupados en la agricultura, trabajadores permanentes, temporales y eventuales, alcanza a 818.051 (trimestre enero-marzo de 2017), lo que representa un 9,9% de la fuerza de trabajo nacional, pero, a semejanza de lo que ocurre con la población, en 10 de las 15 regiones del país esta proporción se sitúa entre el 10% y hasta casi el 30%, en algunos meses del año, lo que es determinante en el conjunto de la actividad económica de las regiones. Otro antecedente muestra que un 73,3% de las explotaciones agrícolas tiene menos de 20 hectáreas físicas, lo que es indicativo de la importancia de la pequeña agricultura y de su actividad

productiva. El país, con una superficie de 309,5 mil hectáreas de frutales, 2,44 millones de hectáreas de plantaciones forestales y 145 mil hectáreas de viñas, exportó entre enero y diciembre del año 2016 una cifra de USD 15.200 millones, de lo cual alrededor de 42% proviene de fruta fresca y elaborada y 12,4%, de vinos y otros alcoholes. El proceso exportador continúa expandiéndose y se estima que el país envía al exterior más de 600 partidas arancelarias silvoagropecuarias a 179 países.

Este nuevo panorama del sector dibuja para Odepa un contexto de actuación de una complejidad de otro nivel y creciente, que debe ser enfrentada tanto por la insti-

tucionalidad pública como por los actores privados, hoy más diversificados que antes. Muchos y diversos sectores del agro están viviendo procesos de cambio, de distintos órdenes, evolución que ha pasado a ser una condición para la permanencia en la actividad con resultados económicos positivos: unos buscan posicionarse mejor en el mercado interno, agregando valor a sus producciones; otros se esfuerzan por llegar a mercados externos, para lo cual deben cumplir múltiples exigencias; productores pequeños procuran vincularse a agroindustrias en términos justos; otros productores innovan en producción limpia, explorando en productos demandados por los mercados internos y externos, y algunos buscan

mejores canales de comercialización o se adecúan a las exigencias de las agroindustrias alimentarias. La síntesis de estas y de otras realidades que coexisten en el sector silvoagropecuario da cuenta de la enorme diversidad de situaciones, característica que es una de las más destacadas del sector.

Los rasgos modernos que caracterizan al sector, como la introducción de sistemas productivos más avanzados, de nuevos productos y nuevos mercados, han tenido su origen en el contacto de los productores con los mercados externos, con la introducción de nuevas tecnologías como producto de la investigación, con la mayor rentabilidad de los productos exportables, y con el uso de nuevas tecnologías digitales y de comunicación que permiten una asimilación expedita de nuevas formas de producción y comercialización.

Odepa es la institución del Ministerio de Agricultura que tiene la misión de observar, analizar y actuar hacia el conjunto del sector, enfrentando el desafío de comprender las diversas situaciones y buscar soluciones, en conjunto con las demás instituciones del Ministerio, lo que demanda coordinar voluntades e intereses de actores públicos y privados para enfrentar una multiplicidad de pequeños y grandes problemas, no perdiendo de vista que el rol institucional es el desarrollo del sector, pero que esto requiere del desarrollo de cada una de las más de 300 mil explota-



ciones del agro que cuentan con diferentes capacidades y recursos, de la industria vinculada y del soporte que otros sectores económicos deben brindar a la agricultura.

ODEPA, MISIÓN Y OBJETIVOS

En el marco de la Ley N° 19.147 del mes de julio del año 1992, que recreó Odepa, se dispone que su objetivo como institución pública será **"proporcionar información regional, nacional e internacional para que los distintos agentes involucrados en la actividad silvoagropecuaria adopten sus decisiones"**.

Ajustándose a las actuales definiciones estratégicas del Ministerio, la misión institucional de Odepa se ha definido como:

"Lograr que el sector silvoagropecuario llegue a ser competitivo, que colabore a la inclusividad y que tenga como base de sus acciones la sostenibilidad ambiental y social".

Estos objetivos no solo están en la letra, sino están vigentes en los diferentes espacios en que a la institución le corresponde actuar y han sido operativizados a través de programas específicos, de modo que no sean solo buenas intenciones generales, sino que efectivamente orienten y estén presentes en cada una de las actividades que se ejecutan en las diferentes áreas de trabajo.

UN SECTOR SILVOAGROPECUARIO COMPETITIVO

Para alcanzar este objetivo se han identificado y puesto en acción distintos instrumentos de política, dependiendo de los productos y los mercados objetivo de que se trate. Ello ha significado conducir acciones hacia cuatro grandes temas: fomento de mercados equitativos; apoyo a la agregación de valor a los productos; profundización de la inserción de la agricultura en el exterior; mejoramiento y actualización en la generación y difusión de información.

COMISIONES NACIONALES POR RUBROS

Cuando se hace referencia a lograr mercados equitativos, el primer instrumento para lograrlo es la operación de las Comisiones Nacionales por Rubros, que son el medio privilegiado por Odepa para conducir y apoyar a los diversos subsectores de la agricultura. La mayor competitividad de aquellos rubros donde operan comisiones se alcanza debido a la existencia de diagnósticos compartidos, de objetivos claros a ser alcanzados, de agendas de trabajo y seguimiento de los compromisos, tanto públicos como privados. Las comisiones, que han otorgado una expresión empírica a las cadenas de valor, reúnen a los actores de los sectores público y privado que operan en estas distintas cadenas y abar-

can sus diversos segmentos: producción, comercialización, investigación e innovación, agroindustrialización del producto. La convocatoria a sumarse a estas instancias se dirige a todos los actores involucrados, desde la producción primaria de los bienes en adelante.

Normalmente las Comisiones Nacionales se han iniciado con el propósito de resolver problemas que dificultan el normal desarrollo en una cadena de valor. El reunir tras objetivos claros a todos los eslabones de las cadenas productivas, representados por sus principales actores, permite resolver, participativa y colaborativamente, las distintas restricciones económicas o tecnológicas que es necesario superar para impulsar la producción, el correcto desempeño del mercado, la industrialización y la resolución de aspectos legales que afectan a parte o al conjunto de los eslabones, entre otros temas. En la actualidad, funcionan las Comisiones de Trigo, Maíz y Arroz, Apícola, Carne Bovina, Frutos Secos y Deshidratados, Agricultura Orgánica, Hortícola, Vino, Pisco⁽⁴⁰⁾ y Quinua⁽⁴¹⁾.

En sus inicios las comisiones funcionaban esporádicamente y centraban su actividad en problemas coyunturales de corto plazo, especialmente referidos a comercialización y precios; en tanto, en la actualidad, estimuladas por Odepa, están ampliando sus horizontes de intervención hacia aquellas materias que propician una competitividad más sólida, de mediano

y largo plazo, sin dejar por ello de resolver problemas inmediatos. En esta nueva época de las comisiones los temas a tratar tienen un fuerte acento en el análisis y formas de implementación de los nuevos requerimientos que hoy son necesarios para participar en mejores condiciones en los distintos mercados, atendiendo a elementos propios de los cultivos, de la fase de comercialización y de los requisitos que deben cumplir las empresas, para insertar-

se adecuadamente en los diferentes mercados. Teniendo presentes estas nuevas y más exigentes condiciones se evalúa la necesidad de adoptar medidas para mejorar distintos aspectos de los procesos productivos y comerciales, identificando requerimientos de estudios y necesidades de asistencia técnica específica, aspectos en los que Odepa colabora con sus recursos o haciendo los contactos con la institucionalidad pertinente.

En general, las comisiones son entidades coordinadas por Odepa, que les otorga apoyo técnico, pudiendo, si es del caso, convocar a personas de los ámbitos público o privado para efectos de resolver determinados asuntos. Normalmente, constituyen subcomisiones que se encargan de temas específicos. Cada comisión define un temario de los problemas que la cadena requiere resolver y funciona avanzando en soluciones, ya sea que estas correspondan



Reunión del Consejo asesor para la protección, promoción y desarrollo de la Denominación de Origen (D.O.) pisco, presidida por el Ministro de Agricultura, Carlos Furche.

a las vinculaciones entre privados o entre estos y el Estado. Los temas sobre los que se busca incidir se desarrollan durante las sesiones y son objeto de seguimiento para asegurar su consecución.

La participación de otras instituciones del sector en las comisiones es muy valiosa para Odepa, en la medida que es un punto de coordinación de acciones públicas, potenciando el trabajo y evitando duplicar acciones o tomar decisiones paralelas. Esto es también reconocido por el sector privado, que puede dialogar, en una sola instancia, con todas las instituciones necesarias.

Las comisiones nacionales se han transformado en un elemento de la gobernanza del Ministerio de Agricultura, en la medida que el intercambio de opiniones y conocimientos permite un diálogo fluido y permanente entre la institucionalidad y la realidad que enfrenta cotidianamente el productor u otros miembros de la cadena. En ese sentido, muchos de los problemas del sector privado se resuelven a nivel de las comisiones.

A partir del trabajo de las comisiones o de la colaboración prestada por sus integrantes, ha habido valiosas iniciativas legales para regular materias que afectan a subsectores de la actividad agropecuaria: la Ley de la Carne (1992), una de las primeras en surgir del trabajo de una comisión, modificada en el año 2009 por una ley que

establece el sistema de trazabilidad de ganado y carne; la Ley de Agricultura Orgánica (2006); la Ley N° 20.656 que regula las transacciones comerciales de productos agrícolas, conocida como de Muestras y Contramuestras (2013) y la elaboración de los reglamentos para maíz, trigo y vino; la propuesta de una indicación sustitutiva, enviada por el ejecutivo que resume tres proyectos de leyes apícolas que surgieron del Parlamento.

Odepa evalúa muy positivamente el trabajo que se realiza en el marco de las comisiones nacionales por rubros. Estas han colaborado al logro de un conjunto de objetivos y nuevas tareas que debe asumir el sector privado para encaminarse hacia una fase superior de competitividad y de inserción de la agricultura chilena en los mercados internacionales. De igual forma, han cooperado al desarrollo que ha tenido el sector agropecuario en los últimos años, lo que ha sido posible, entre otros aspectos, gracias al diálogo permanente con el sector privado, logrando construir acuerdos en pro de objetivos comunes, a partir de realidades muy diversas e incluso antagónicas. El Ministerio de Agricultura y Odepa trabajan con el convencimiento de que las políticas públicas y las medidas que se adopten con relación a un rubro, región o sector social, de orden productivo, económico y social, se deben articular y poner en práctica en estrecha comunicación con quienes serán los actores directamente comprometidos en ponerlas en práctica.

UNIDAD DE TRANSPARENCIA

El gobierno de la Presidenta Bachelet planteó un compromiso en relación con la transparencia que requiere el comercio agrícola interno, señalando que en Odepa se formaría un equipo de “desarrollo de institucionalidad, regulación y normas de libre competencia que permita revisar las normativas de comercio, de tal manera de impedir la operación de formas de comercio en la agroindustria o en el sector forestal que atentan contra los consumidores o los productores”.⁽⁴²⁾

Para dar cumplimiento a esa responsabilidad, Odepa constituyó en el año 2014 una “Unidad de Transparencia de Mercados”⁽⁴³⁾, orientada al análisis de las regulaciones, condiciones de competencia y prácticas comerciales, en los mercados de la agroindustria y el sector forestal.

Para abordar estos temas se definieron tres líneas de trabajo: i) revisar las normativas sobre competencia y poder de negociación desde la perspectiva de la agroindustria y el sector forestal, para identificar vacíos que han sido abordados por otros países, e identificar modelos de instrumentos y/o políticas públicas que sirvan para la preparación de propuestas a ser aplicadas en el país; ii) evaluar las condiciones de competencia y prácticas comerciales en las principales cadenas agroalimentarias y forestales, para otorgarles mayor transparencia;

iii) realizar actividades de promoción de la competencia en el ámbito de la agricultura y el sector forestal, en coordinación con la Unidad Agrícola de la Fiscalía Nacional Económica, para difundir los espacios de acción de ambas instituciones y establecer vínculos de colaboración con las instituciones y servicios del agro a nivel regional.

Una característica de los procesos de comercialización que se dan en el sector agrícola es la concentración de los poderes compradores, representados por agroindustrias o intermediarios, lo que genera en forma natural un mayor poder de negociación frente a los productores que normalmente operan en forma dispersa. Estas situaciones, frecuentes en las zonas rurales, determinan diferencias en las con-

diciones y capacidad de negociación entre productores y compradores. Ello ocurre especialmente en el caso de los productores familiares, que poseen menos recursos, situación que les exige vender rápidamente sus productos para obtener dinero, premura que les resta flexibilidad para identificar otras opciones de venta. Las relaciones comerciales donde existe abuso de una de las partes no tienen hoy una forma expedita y clara de ser resueltas y no entran en la legislación pro competencia, dado que afectan a relaciones bilaterales entre quienes realizan una transacción y pueden no afectar al conjunto del mercado.

La Unidad de Transparencia ha analizado distintas cadenas de producción del sector para caracterizar y evaluar el funciona-

miento de sus mercados, como el de la uva destinada a la producción de vinos, el de las trozas forestales destinadas a la producción de pulpa de celulosa y de madera aserrada; la formación y transmisión de precios en la cadena de la carne bovina, para estimar la incidencia de las importaciones de carne en los precios internos y cómo estos se transmiten entre los distintos eslabones de la cadena, y el de la transmisión de precios en el mercado del trigo, la relación de estos con el mercado internacional y la medición del impacto en los precios de la concentración estacional de la cosecha y su diferente efecto en la zona sur (productora) y central (compradora).

Complementariamente se han contratado estudios que han permitido avanzar en temas de gran relevancia para el sector: se efectuó un análisis comparado de la legislación e institucionalidad nacional relativa a la competencia y las prácticas injustas o desleales de comercio, tanto en la agroindustria como en el sector forestal, estudio que incluyó una reseña panorámica internacional de la institucionalidad, regulación y normas de libre competencia en relación con la agroindustria y el sector forestal. En un segundo análisis, se evaluaron los efectos potenciales de los reglamentos de trigo, maíz y uva vinífera, en su aplicación práctica sobre el desempeño de los mercados. Se incluyó también un análisis acerca de las modalidades de contratación relativas a la producción y comercialización de productos y derivados silvoagropecuarios, que



Archivo fotográfico ODEPA.



Archivo fotográfico ODEPA.

proporcionó información sobre las regulaciones que afectan los contratos típicos que se utilizan en la agricultura y la existencia de cláusulas o acuerdos que, potencialmente, podrían ser utilizados para un trato comercial injusto con los productores que proveen a la agroindustria.

Los estudios realizados y los avances observados en países desarrollados hacen presente la importancia de estudiar las prácticas comerciales injustas que afectan

a las cadenas alimentarias y a la industria forestal. La relevancia de esta materia requiere abordarla a través de una política pública que promueva la formalización de relaciones comerciales donde exista una relación estable de provisión de productos primarios a los siguientes eslabones de la cadena de valor, que prohíba y sancione el ejercicio de prácticas injustas, que establezca mecanismos de control o fiscalización de su cumplimiento, que incorpore la institucionalidad necesaria para su aplica-

ción, y que fije los procedimientos para la determinación de las infracciones y para la resolución de conflictos o diferencias entre las partes de la relación comercial.

LEY DE MUESTRAS Y CONTRAMUESTRAS

Frente a las prácticas injustas, que desestiman a los productores al afectar los precios, el Ministerio, y en particular Ode-

pa, impulsaron la Ley N° 20.656, que se promulgó en el año 2013, denominada oficialmente "Regula las Transacciones Comerciales de Productos Agropecuarios", pero que, en forma coloquial, se conoce como Ley de Muestras y Contramuestras. La importancia de esta regulación es que otorga el marco legal para promover mercados más transparentes, donde el productor puede comercializar sus productos en una forma más equilibrada. La ley aludida propicia un conjunto de "buenas prácticas comerciales", algunas simples, otras más complejas, pero todas enfocadas al propósito de lograr mayor igualdad de derechos entre vendedor y comprador.

La Ley N° 20.656, del 28 de enero del año 2013, que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios, como lo señala en su artículo 1, tiene como objetivo "establecer mecanismos e instrumentos que asistan a la libre determinación de precios en las transacciones de productos agropecuarios". Determina que el comprador debe informar al vendedor un precio de referencia y los descuentos o premios que puede llegar a tener el producto, dependiendo de su calidad. El comprador debe tener los medios para medir la cantidad y calidad del producto, con aparatos que estén perfectamente calibrados, cuestión que puede ser objeto de revisión por parte del SAG. En el marco de la ley, mediante reglamentos se explicitan también las normas que deben cumplir los laboratorios de ensayo, de ensayo ar-

bitrador y de calibración. En cuanto a los procedimientos, se fijan reglas precisas con relación al pesaje, la toma de muestras y el manejo de estas, en cada uno de los pasos que deben darse para llegar al resultado y se indican las metodologías a usar en los laboratorios. La ley establece que las transacciones que se efectúen en el mercado nacional se lleven a efecto de acuerdo a un reglamento especial por producto o grupo de productos, que determina que los procedimientos de análisis de muestras, contramuestras y medición de los productos, son obligatorios.

Teniendo esta ley como marco se dictaron los reglamentos de comercialización del trigo (2013), maíz (2013) y uva destinada a la elaboración de vinos y mostos (2014). La dictación y observación de los reglamentos dictados en el marco de la Ley N° 20.656 ha sido un apoyo muy significativo para que los productores se posicionen en una situación de mayor equilibrio de fuerzas con quienes adquieren sus productos. A ello ha colaborado la decisión de Odepa de publicar el costo alternativo de importación para trigo, maíz y arroz, de modo que los productores estén plenamente informados y puedan efectuar comparaciones entre los precios de los productos importados y los que les ofrecen las agroindustrias.

Las diferencias de criterios y, por lo tanto, de resultados, entre el agricultor que entregue un producto a una agroindustria y las mediciones y análisis de laboratorio que

estas utilizan para efectuar los pagos han sido un eterno motivo de conflicto entre vendedores y compradores de productos agropecuarios. Esta ley y los reglamentos que derivan de ella han venido a poner a disposición de ambas partes una metodología objetiva, con instrumentos precisos, para resolver las disparidades de opinión sobre determinados resultados. Este es, sin duda, un factor de competitividad y estímulo para los productores agrícolas.

AGREGACIÓN DE VALOR, FRENTE A UNA DEMANDA MÁS EXIGENTE

Cuando en Chile, a mediados de los setenta empezó el "boom exportador", se requería, para satisfacer los mercados, producir cantidad y calidad, entendida en un sentido "agronómico". Sin embargo, los países receptores de las exportaciones chilenas, especialmente Europa y Estados Unidos, han ido imponiendo requisitos vinculados a normas específicas, que se han hecho obligatorias. La OMC y organismos de Naciones Unidas como FAO y la OMS (Organización Mundial de la Salud) han abogado por la implantación de procedimientos que otorguen seguridad al comercio y consumo de alimentos. Actualmente, normas como HACCP (APPCC en español: Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control). Eurepgap (*good agricultural practices*), las normas aplicadas en Estados Unidos y la trazabilidad de los productos, se han convertido prácti-

camente en obligatorias para acceder a los mercados y ya no pueden ser consideradas como elementos de mayor competitividad.

Pero a estas exigencias generales se suman otras que se están extendiendo y que provienen de nuevos grupos de población, cuyos requisitos ya se perciben en los mercados. Se trata de una demanda constituida por consumidores más sofisticados, que valoran elementos que no solo se asocian a un precio y a un producto de calidad, sano,

inocuo y funcional⁽⁴⁴⁾, sino que toma en consideración un conjunto de cualidades asociadas a valores, que pasan a integrarse al producto, como es el que provengan de un territorio donde existe preocupación por el cambio climático y el uso del agua, donde esté presente el cuidado del medio ambiente, donde se respeten los requisitos de una agricultura sostenible y donde existan adecuadas condiciones sociales de producción, entre otras exigencias productivas, sociales y éticas.

Si bien no se puede afirmar que los descritos sean requisitos generalizados, cada vez es más evidente que estos elementos deben ser tomados en consideración, sobre todo en un país como Chile, que aspira a destacarse en los mercados internacionales de alimentos y materias primas. Anteriormente, tales requisitos podían parecer “adornos” para productos de consumo conspicuo, pero actualmente han pasado a ser complementos integrantes de los productos que se exportan, de los que me-



Presidenta de la República en el Día Internacional de las Mujeres Rurales, 13 de octubre de 2016.



Indicación Geográfica Sandía de Paine 2015. Archivo Fotográfico INAPI.

tafóricamente puede decirse que son “el envoltorio del producto”, fenómeno que en el mediano plazo también se extenderá al mercado interno, donde han aumentado las exigencias de los consumidores.

La conciencia respecto a lo que se consume llega, incluso, a priorizar productos que no contengan elementos en cantidades “potencialmente” dañinas, como el azúcar, y, por el contrario, preferir productos con

cualidades potenciadas, como aquellos con altos niveles de antioxidantes, de vitamina C o bajos en grasas saturadas.

Estas preocupaciones parecen ser una tendencia creciente que se vincula estrechamente a la competitividad, a la sustentabilidad ambiental y a la equidad. La expansión de la demanda estará crecientemente asociada a una identificación más precisa de las tendencias y requisitos de esta nueva

demanda. La competitividad de los productos de exportación se jugará en la certificación de las cualidades que hoy demanda el mercado. Esta será un tema a abordar en el corto y mediano plazo.

La obtención de certificaciones que acrediten alguna característica deseable y propia del producto es un elemento que agrega valor a los productos que las detentan. Estas certificaciones deben ser otorgadas por entidades públicas o privadas reconocidas en el exterior. En Chile la certificación orgánica, por ser hecha por entidades reconocidas en el exterior y avaladas por el SAG, es la que alcanza la mayor credibilidad en los mercados internacionales. Los Acuerdos de Producción Limpia, si bien por ahora no conducen a un sello con reconocimientos externo, pueden ser una muy buena base para cumplir con las exigencias que hagan determinados mercados o demandantes específicos, como cadenas de supermercados.

Otras certificaciones que se efectúan entre privados y que pueden agregar valor a determinados productos, sobre todo de origen animal, son las que se dirigen a grupos de población que por su religión demandan certificaciones especiales, como son la *kosher*, dirigida a la población judía, o la certificación *halal*, para el mundo musulmán.

Las denominaciones de origen o indicaciones geográficas son otras formas de agre-

gación de valor, y de mejorar la competitividad de productos que tienen un origen geográfico específico, característica que determina que sus cualidades y reputación sean imputables a un lugar determinado IG (Indicación Geográfica) o que su producción se realice en ese lugar, con materias propias de esa ubicación y tecnología ancestral DO (Denominación de Origen), de forma que el vínculo lugar-calidad asegure que el producto tenga incorporadas características de calidad reconocida. Al agregar este reconocimiento a un determinado producto se le está agregando valor y se puede esperar que el público lo busque, reconozca y esté dispuesto a cancelar por él un mayor precio que si no tuviera el sello que lo vincula a su origen geográfico. Si ello se comprueba, las IG y las DO obtienen una protección legal y se lo diferencia de productos similares.

En Chile las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen están reconocidas y protegidas por la Ley N° 19.039 (actual Ley N° 20.570) que “Establece normas aplicables a los privilegios industriales y protección de los derechos de propiedad industrial”. Esta ley, entre otras materias, regula el registro y protección de las Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones de Origen (DO) de productos silvoagropecuarios y agroindustriales.

El reconocimiento y la protección de las IG y DO, establecidos en la Ley de Propiedad Industrial, otorgaron nuevas funciones a

Odepa, en representación del Ministerio de Agricultura, estableciéndose que para el registro de las IG o DO, chilenas y extranjeras, relativas a productos silvoagropecuarios y agroindustriales, el Ministerio de Agricultura debía elaborar un informe favorable, vinculante en el caso de los productos chilenos. Para evaluar las DO y las IG de los productos chilenos y extranjeros, se debió constituir un Comité de Evaluación, presidido por un profesional de Odepa, que ejerce como coordinador ejecutivo y se encarga de elaborar los informes

de evaluación. El cuadro a continuación muestra las indicaciones geográficas y denominaciones, chilenas e internacionales, aprobadas a esta fecha. Si se observa las aprobaciones, se constata que en las indicaciones geográficas hay varias de ellas que provienen de productos de la agricultura campesina, lo que tiene el mérito de conjugar la agregación de valor, la inclusión y la competitividad.

La primera indicación geográfica registrada y autorizada en Chile fue la del Limón

PRODUCTOS REGISTRADOS

Nacionales	Internacionales
INDICACIÓN GEOGRÁFICA	
Limón de Pica (2010)	Turrón de Alicante (2013)
Sandía de Paine (2015)	
Orégano de la precordillera de Putre (2015)	
Maíz Lluteño (2015)	
Cordero Chilote (2015)	
Aceituna de Azapa (2016)	
DENOMINACIÓN DE ORIGEN	
Prosciutto de Capitán Pastene (2015)	Tequila (2013)
Sidra de Punucapa (2016)	Habano (2013)
Chicha de Curacaví (2017)	Maíz Blanco Gigante Cuzco (2014)
	Grana Padano (2015)

Fuente: Instituto Nacional de Propiedad Industrial, 2017.

CHILE. 28 ACUERDOS COMERCIALES QUE INCLUYEN A 64 PAÍSES

Acuerdos con Australia, Colombia, Estados Unidos, Hong Kong, Mercosur, Venezuela, Perú y P4	Completaron sus desgravaciones.
Acuerdos con Canadá, China, Corea, Ecuador, México, UE, Malasia, Costa Rica y Salvador,	Completaron la mayor parte de las desgravaciones y solo restan las de los productos puestos en listas de excepciones.
Japón	En proceso de desgravación de la lista de excepciones. 60% de los productos en nivel de arancel cero; el resto liberados en el año 2023.
Panamá	Desgravando su lista de excepciones. 87% de los productos con cero arancel y el resto liberados en el año 2022.
Vietnam	64% de sus productos con arancel cero. El resto liberados en el año 2029.
Guatemala	Desgravando su lista de excepciones. 61% de los productos en arancel cero; el resto quedarán liberados en el año 2024.
Honduras	Desgravando su lista de excepciones. 84% en arancel cero; el resto quedan liberados en el año 2019.
Nicaragua	95% de los productos con arancel cero. El resto queda liberado en el año 2021.
India y Turquía	Negociación con preferencias y contingente arancelario.
Bolivia, Cuba, Efta	Negociaron pequeñas listas de productos.

Fuente: Departamento de Asuntos Internacionales Odepa, 2017.

de Pica, en abril del año 2010, que fue concedida a la Cooperativa Agrícola Pica Ltda. Dicha autorización fue refrendada por el Inapi (Instituto Nacional de Propiedad Industrial) considerando el informe favorable presentado por Odepa. A la fecha, se han evaluado y entregado nueve informes favorables, los cuales ya han sido autorizados por el Inapi.

Odepa estima que en esta materia quedan aún desafíos por resolver, el más importante de los cuales es mejorar la publicidad a los productos que han logrado estos reconocimientos, de modo que los sellos se traduzcan efectivamente en un mayor valor de los productos y en la imposibilidad de promover engañosamente un producto que no cuenta con el sello.

COMPETITIVIDAD Y ACUERDOS COMERCIALES

Una ventaja competitiva con que actualmente cuenta Chile resulta de sus tempranas negociaciones bilaterales, que generaron significativas rebajas arancelarias para los productos chilenos y que, en algunos casos, posibilitaron la entrada a mercados como el mexicano, que entonces tenía un arancel promedio de 40%; al mercado europeo, con 20% en promedio, y a los de países asiáticos que tenían niveles arancelarios que alcanzaban a 80%.

Al año 2016 Chile había logrado tener un

acceso preferente a 64 países, los que representaban un 85,9% del PIB mundial y un 63% de la población del mundo. Un 92,5% de las exportaciones chilenas accedían a esos mercados. No cabe duda de que estas condiciones de entrada a los países con los cuales Chile tiene acuerdos representa un importante factor de competitividad, más aún cuando entre los acuerdos están representados aquellos mercados que son más demandantes de productos agrícolas de alto valor.

Como ejemplos de la apertura señalada se puede mencionar que al año 2014 un 98,8% de los productos exportados a Estados Unidos entraban a ese país con arancel cero o preferencial; que el mercado mexicano recibía un 99% de los productos chilenos libres de aranceles y que, en el caso de China, el acuerdo firmado en el año 2005 ha tenido un gran impacto. Actualmente, en este último país, alrededor de 97% de los productos chilenos (de todos los sectores) están libres de aranceles, lo que ha redundado en un fuerte incremento de las exportaciones de origen agropecuario. Se debe recordar, sin embargo, que aun cuando existan acuerdos comerciales vigentes, los productos a exportar requieren de las autorizaciones pertinentes fito o zoonosanitarias oficiales, que son concedidas por el SAG, sin las cuales no es posible entrar a los países de destino.

La aplicación de una estrategia de acuerdos similar a la de Chile por parte de paí-



Archivo fotográfico ODEPA.

ses competidores hizo necesario que se recurriera a otro tipo de ventajas, como las referidas a la obtención de las autorizaciones sanitarias de importación en los países de destino. Chile en esta materia tiene un sólido sistema nacional de sanidad e inocuidad, representado por el SAG, que es una institución reconocida en el exterior, lo que respalda el comercio exterior de Chile, asegurando el acceso de los productos chilenos a múltiples mercados. Un factor central para asegurar la competitividad de las exportaciones nacionales son las condiciones sanitarias, que permiten mantener las situaciones negociadas en terceros países y seguir incrementando los mercados disponibles para la oferta chilena.

Aparte de las condiciones de entrada negociadas por los sucesivos gobiernos, se debe también reconocer el hecho que el sector privado exportador ha sabido aprovechar estas ventajas, ha adquirido una importante experiencia y ha detectado las nuevas tendencias que surgen en los mercados. A través del Ministerio de Agricultura y de ProChile, los gobiernos han otorgado un sustantivo apoyo a este sector, reflejado en el Fondo de Promoción de Exportaciones y en la red de agregados agrícolas, que ha facilitado y colaborado a la expansión de las exportaciones chilenas.

Chile tiene actualmente nueve agregadurías, administradas por Odepa, en los principales mercados de las exportaciones chilenas, a las cuales deben agregarse las

conurrencias que se efectúan desde las sedes principales a países cercanos: Estados Unidos, Unión Europea, China, Japón, México, Brasil, Federación Rusa, Indonesia e India. Además, cuenta con asistentes agrícolas en Centroamérica y Corea del Sur, junto con una asistente en Italia, encargada de gestionar temas relacionados con la FAO. Las funciones principales que ejercen los agregados son actuar como nexo con las autoridades agrícolas de los países donde se sitúan, para apoyar la apertura y/o ampliación de mercado; anticipar y solucionar los problemas sanitarios y administrativos que se presenten y que puedan dificultar el proceso de exportación; conocer e investigar temas de innovación tecnológica que puedan ser de interés para los productores nacionales, en los ámbitos público y privado de los respectivos países.

El conjunto de estos tratados permite que la apertura de la que hoy goza el país se incremente hacia delante, aun sin considerar potenciales nuevos acuerdos y reformulaciones hacia una mayor apertura en algunos de los acuerdos vigentes, que puedan refrendarse de aquí en adelante. Esta apertura requiere seguir avanzando en la superación de barreras de entrada administrativas y de orden fito y zoonosanitario.

El que los productores nacionales puedan aprovechar estas favorables condiciones que ofrece la apertura de los mercados internacionales dependerá de un gran con-

junto de variables. Algunas de ellas deben ser asumidas por el sector gubernamental, para entregar las normas económicas, administrativas y legales que se requieren como contexto; pero será al sector productor al que le corresponderá convertir sus negocios silvoagropecuarios en entidades rentables, asumiendo las condiciones de sostenibilidad y equidad que hoy se exigen a los productos en los mercados internacionales.

DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN, COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD

La información para la adopción de decisiones es en la actualidad un recurso estratégico, razón por la cual esta área del trabajo institucional es un activo al cual se destina una proporción significativa de recursos. El apoyo que otorga Odepa al sector por la vía de acopiar, analizar y tener disponible la información, debe complementarse con la difusión que se haga de este activo. Por ello, desde su creación Odepa ha buscado distintas modalidades de hacer llegar la información al nivel de las autoridades del sector, productores, agroindustriales, intermediarios, profesionales del agro, otros organismos del Estado, investigadores, académicos y, en general, a todos quienes utilizan información para adoptar decisiones y analizar las situaciones por las que atraviesa el sector.

PRODUCTOS DE ODEPA 2017

Artículos	Análisis de mercados, producción, comercio nacional e internacional, temas de interés sectorial.
Estadísticas productivas	Datos de superficie, producción, rendimientos de cultivos anuales y hortalizas; existencia y beneficio de ganado; recepción de leche y producción de lácteos; superficie de frutales y vid vinífera; costos de los principales cultivos.
Estadísticas macroeconómicas	Producto interno bruto nacional y sectorial, cifras de empleo e indicadores sectoriales.
Estadísticas de comercio exterior	Datos de la balanza, exportaciones e importaciones del sector silvoagropecuario, por país de origen o destino y glosa arancelaria.
Precios	A nivel de productor, mayorista, consumidor, datos nacionales y regionales, precios de insumos y precios internacionales de rubros de interés nacional.
Boletines	Estadísticas y cifras actualizadas de los principales rubros: carne bovina, insumos, vino, papas, frutas y hortalizas frescas, cereales, balanza comercial del sector, volúmenes y precios de frutas y hortalizas en mercados mayoristas, hortalizas y frutas procesadas, empleo, leche, y precios de futuros en mercados externos relevantes.
Fichas regionales	Síntesis de las estadísticas y cifras que caracterizan al sector en cada región del país.
Información para los exportadores	Condiciones de acceso a los principales mercados, información de las agregadurías agrícolas de Chile en el mundo, noticias y datos útiles para los exportadores.
Estudios y consultorías	Resultados de las investigaciones encargadas por Odepa acerca de temas importantes para el sector.
Temas de sustentabilidad	Cambio climático, sustentabilidad (avance de programas), agricultura orgánica, recursos genéticos, temas de género.
Comisiones Nacionales	Información actualizada de las Comisiones Nacionales o de mesas temáticas, convocadas por Odepa: agendas, presentaciones, eventos y noticias para los participantes.
Información territorial	Mapas digitales, visualizadores de datos georreferenciados.
Apoyo al agricultor	Programas e instrumentos de apoyo del Estado para los agricultores.
Publicaciones impresas	Mercados agropecuarios: selección de artículos publicados en página web.
	Panorama de la agricultura: una revisión de las principales cifras descriptivas del sector con textos en español e inglés.
	Fichas regionales: síntesis estadística regional.
	Agrogénero: publicación con cifras y datos de la participación de la mujer en el sector.

Una persona que adopta una decisión de producción o inversión que puede abarcar, desde efectuar un determinado cultivo, emprender una inversión en frutales o tomar la decisión de instalar una agroindustria destinada a exportar, requiere de información fidedigna y pertinente. Todos ellos necesitarán conocer precios, mercados, la situación macroeconómica del país y el comportamiento de los mercados internacionales. Odepa desde sus inicios ha aportado esta base para la toma de decisiones, generando información y análisis sobre el conjunto del sector y sobre aspectos específicos de este, respecto de un amplio número de temas, lo que se difunde a través de sus páginas web y sus publicaciones, tanto de orden macroeconómico y social como de nivel sectorial.

Actualmente Odepa mantiene cuatro páginas web, con temáticas distintas, que se enfocan a usuarios con diferentes necesidades de información. La primera, www.odepa.gob.cl contiene el grueso de la información alojada en las bases de datos y las publicaciones con el análisis que los especialistas realizan acerca de temas de interés sectorial, rubros y mercados específicos; una segunda página, <http://icet.odepa.cl/>, es el sistema de consulta de estadística territorial, que contiene cartografía digital, mapas para impresión y visualizadores de datos georreferenciados; la tercera corresponde a www.agrimundo.cl, que difunde noticias internacionales y documentos que analizan oportunidades

comerciales para los productores chilenos en los mercados externos; y la cuarta, www.agroatiende.cl presenta una síntesis de los programas e instrumentos de apoyo que el Estado ofrece a los productores agropecuarios.

Adicionalmente, Odepa tiene un servicio de atención personalizada a través del Centro de Información Silvoagropecuaria (CIS)⁽⁴⁵⁾, que aloja una biblioteca, con una importante colección de publicaciones de la institución y de otros autores sobre temas de mercados y política agraria. En el CIS está también el SIAC (Servicio Integral de Atención a la Ciudadanía) que responde las consultas del público de forma presencial, telefónica (a través de una línea gratuita a los usuarios) y por el portal de SIAC en la web institucional.

Existe una amplia gama de usuarios de los servicios de información que proporciona Odepa: ministro, subsecretario, directores de instituciones del agro y en general, todo el sector público nacional y regional, vinculado a la agricultura. Son también usuarios otros ministerios e instituciones públicas vinculadas al área económica, como el Banco Central, Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones de Precios de las Mercaderías Importadas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Estadísticas, Comité de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Aduanas, Servicio

de Impuestos Internos, Instituto Nacional de Normalización y aquellas instituciones que por sus objetivos requieran caracterizar procesos o contar con información básica respecto a lo que ocurre en la agricultura y en el sector rural.

Usuarios preferentes son los productores e integrantes de las cadenas de producción-comercialización de cada producto, agroindustrias, gremios, intermediarios chilenos y extranjeros, sector académico y estudiantes. Estos usuarios son los que inyectan al sistema una demanda actualizada que permite a Odepa ir respondiendo ágilmente a las necesidades de información del sector. En esta misma línea, otra fuente de demanda son las comisiones nacionales por rubro, que tratan temas atinentes a sus respectivos sectores productivos.

El medio de consulta preferente para todo tipo de información ha pasado a ser el acceso de los usuarios directamente a las publicaciones y bases de datos disponibles vía internet, en tanto se observa un descenso de las consultas presenciales. El crecimiento en el uso de internet con apoyo de computadores y teléfonos inteligentes ha sido muy rápido, lo que ha desplazado a las otras modalidades de consulta. Odepa está presente en las principales redes sociales, Facebook, Twitter y Youtube, para informar acerca de las actividades institucionales y de las actividades del sector.



UN SECTOR SILVOAGROPECUARIO SOSTENIBLE

Odepa aborda el tema de sostenibilidad desde dos puntos de vista, ambos relevantes, pero de distinto nivel. Por una parte, la institución está involucrada y cooperando activamente en las acciones que le corresponden al sector silvoagropecuario para hacer frente al cambio climático y, por otra parte, está impulsando formas de hacer agricultura en forma limpia y respetuosa de los recursos de que dispone el país. Odepa estima que ambas miradas son necesarias y complementarias.

ACTUACIONES DE ODEPA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Las evidencias del cambio climático han movilizado a los países a organizarse en el marco de Naciones Unidas, para alcanzar acuerdos y compromisos concretos que posibiliten moderar y ojalá frenar el desarrollo de esta tendencia que constituye una amenaza para la humanidad y, en especial, para algunos de los países más expuestos, por sus condiciones geográficas y económicas. Desde otra óptica, que también se vincula a la sustentabilidad ambiental, existe una corriente entre los consumidores que valora crecientemente las formas de hacer agricultura a través de prácticas que mantengan los equili-

brios naturales, no utilizando elementos que contaminen los alimentos, dañen el medio ambiente y depreden los recursos naturales.

Estos dos aspectos, uno que se refiere a la macrosustentabilidad y el otro enfocado a la sustentabilidad de la producción silvoagropecuaria, a nivel de productor, son temas de interés del sector agrícola. Odepa está interviniendo en ambos niveles para que el país alcance mejores estándares respecto de estos objetivos: colaborar a atenuar el cambio climático y propender a una agricultura sostenible, estableciendo medidas y acuerdos a través de coordinaciones institucionales.

Para participar ordenada y eficientemente de los acuerdos internacionales que se suscriban al respecto y hacerse cargo internamente del cambio climático, el país se ha dotado de una arquitectura institucional que permita, simultáneamente, ir avanzando en el cumplimiento de las metas que comprometa el país a nivel internacional y a nivel interno, que contribuya a evitar la ocurrencia de desastres provocados por este proceso.

Chile ratificó en el mes de febrero del año 2017 el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, en la reunión sostenida por la CMNUCC (Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático). En este tema el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Medio Ambiente funcio-

nan como puntos focales en lo político y técnico, respectivamente.

Cabe señalar que para Chile este debería ser un problema de primer orden, si se tiene en consideración que en el año 2015 fue el décimo país del mundo que enfrentó mayores riesgos frente al cambio climático, a lo que se agrega la presencia de siete de las nueve características que se han definido como agravantes de este fenómeno: países insulares pequeños; con zonas costeras bajas; con zonas áridas y semiáridas; con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; con zonas propensas a los desastres naturales; con zonas expuestas a la sequía y la desertificación; con zonas de alta contaminación atmosférica urbana; con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos; con economías que dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo, países sin litoral y países de tránsito.

La coordinación técnica en materia de cambio climático está a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, quien preside el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, integrado por los Ministros de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Turismo, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Relaciones Exteriores, Educación, Minería

y Planificación. El Consejo tiene entre sus funciones proponer una política de manejo sustentable de los recursos naturales renovables y la creación de las Áreas Protegidas del Estado. Además, debe pronunciarse sobre participación ciudadana y aspectos legales o normativos en materia medioambiental. Este Consejo de Ministros se ha planteado aprobar un nuevo plan nacional de cambio climático. Proximamente el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, se denominará "Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático".

En el mes de marzo del año 2017 el Ministerio del Medio Ambiente readecuó su estructura para asumir en mejor forma los desafíos que se le presentan. Para ello subió la categoría de su Departamento de Cambio Climático a División, con cuatro departamentos especializados: Mitigación e Inventario de Emisiones, Adaptación al Cambio Climático, Desarrollo de Capacida-

des Climáticas, y Financiamiento y Negociación Internacional.

El Eticc (equipo técnico interministerial de cambio climático), conformado por los puntos focales de los ministerios respectivos, tiene el rol de asesorar técnicamente al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Odepa opera en esa instancia como punto focal del Ministerio de Agricultura (Minagri).

El Ministerio de Agricultura, a su vez, tiene en funciones un Cticc (Comité Intraministerial para el Cambio Climático), que agrupa a doce instituciones del Minagri y cuya coordinación ejerce Odepa. Su objetivo es coordinar las acciones que realizan los servicios en esta materia, así como dar seguimiento a la implementación de las medidas comprometidas en los ámbitos de la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. Los principales ámbitos de acción abordados en esta ins-

tancia se refieren al Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Agropecuario; el Inventario Sectorial de Gases de Efecto Invernadero; la ENCCRV (Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales) y los Compromisos sectoriales que forman parte de la INDC (Contribución Nacional Determinada de Chile).

El Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Agropecuario fue elaborado en el año 2013 en el Marco del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012 y contempla 21 medidas para incentivar al sector a adaptarse a la nueva condición climática, las que están siendo implementadas por las diversas instituciones del Ministerio de Agricultura.

Las 21 medidas a ser implementadas por el sector agrícola se enmarcan en cinco lineamientos: (i) Competitividad de la agricultura; (ii) Investigación e innovación; (iii)

Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Agropecuario

5 Lineamientos y

21 medidas

Competitividad de la agricultura.

Investigación e innovación.

Sustentabilidad económica, social y ambiental

Transparencia y acceso a mercados

Modernización del Ministerio de Agricultura y sus servicios

Sustentabilidad económica, social y ambiental; (iv) Transparencia y acceso a mercados y (v) Modernización del Ministerio de Agricultura y sus servicios. En materia de adaptación, el compromiso sectorial es la ejecución del Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático, que está respaldado por las responsabilidades asignadas a las instituciones pertinentes del Ministerio de Agricultura.

Desde el punto de vista de propiciar la sostenibilidad de la agricultura a través de las políticas públicas, se opera desde dos enfoques. Uno es la focalización en lo que respecta a cómo los cambios climáticos van a afectar el normal desarrollo del sector agrícola. Desde ese ángulo los problemas que se generen deben ser asumidos, para minimizarlos, si es posible, y enfrentarlos con medidas paliativas. Un segundo enfoque se refiere a cómo desde el sector silvoagropecuario se puede colaborar a la mitigación de los daños identificados.

En un país pequeño y vulnerable como Chile, con un bajo aporte de gases de efecto invernadero, si se lo compara con países desarrollados, la estrategia adoptada para el sector silvoagropecuario es enfatizar en los aspectos de adaptación de la agricultura a estas nuevas condiciones, tomando en consideración la población rural y la reacción de la actividad productiva silvoagropecuaria frente a los nuevos fenómenos climáticos, que en el país ya son evidentes.

En lo que dice relación con las medidas de mitigación, la Corporación Nacional Forestal (Conaf) tiene a su cargo la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV), que contribuye a mitigar el cambio climático, fomentando la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en Chile.

Otro programa en la línea de la mitigación es el que está a cargo del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Instituto Forestal (Infor) y Odepa, que tienen la responsabilidad sobre el Inventario Sectorial de GEI (Gases de Efecto Invernadero). El resultado de estas mediciones permitirá ir estableciendo metas adecuadas para el país y evaluando los avances. El Inventario Sectorial de Gases de Efecto Invernadero forma parte del INGEI (Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Chile) el cual es coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente, en el marco del SNICHILE (Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero de Chile).

Estos compromisos sectoriales forman parte de la Contribución Nacional Determinada (INDC) que ofreció Chile, la cual fue presentada en la reunión de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), instancia donde se firmó el acuerdo de París. En materia de mitigación, los compromisos asumidos para el sector agrícola plantean realizar un manejo sustentable y la recuperación de 100.000 hectáreas de bosque,

principalmente nativo, además de forestar otras 100.000 hectáreas ⁽⁴⁶⁾. Estas metas deberán ser evaluadas para analizar cómo fueron afectadas por los incendios del verano del año 2017 ⁽⁴⁷⁾.

Odepa ha definido como uno de sus objetivos rectores la sostenibilidad, tanto ambiental como social. Frente a este objetivo, la institución puede colaborar a su concreción a través de dos vías: una mediante la formulación de propuestas y medidas que apoyen conceptualmente instancias de trabajo colectivas con otras instituciones u organizaciones y, en una segunda forma, colaborando con sistemas de hacer agricultura que tengan la condición de ser sostenibles.

Odepa apoya diversas modalidades de agricultura sostenible dirigidas a productores concretos y también a consumidores definidos. Uno de estos sistemas se refiere a la agricultura orgánica, que ha ido ganando terreno desde ser una agricultura de nicho hasta haberse insertado en frutales de exportación y en la producción de uva para vinificación; otro, se refiere a los Acuerdos de Producción Limpia. Además, apoya sistemas de producción caracterizados como SIPAM, Sistemas Ingeniosos del Patrimonio Agrícola Mundial. Estas modalidades de agricultura sostenible unen factores de competitividad, puesto que sus productos son demandados por mercados de consumidores de mayores ingresos, y también factores de equidad,



en la medida que esta es una condición de la agricultura sostenible.

PRÁCTICAS DE AGRICULTURA SOSTENIBLE

Agricultura orgánica

Odepa tiene más de dos décadas de trabajo apoyando la agricultura orgánica. Sin embargo, por diversas circunstancias, esta agricultura ha tenido un crecimiento un tanto difícil, a pesar de lo cual existe una incorporación constante de nuevos sectores productivos. Un primer obstáculo deriva del tiempo que toma pasar desde la agricultura convencional a la orgánica, que se estima en alrededor de tres años, a lo que se agregan las dificultades para contar con una legislación accesible y de fácil aplicación para la agricultura familiar campesina, estrato que podría ser favorecido por estas prácticas, pero cuyos miembros no están acostumbrados a seguir protocolos de producción, aplicar trazabilidad, llevar registros de sus actividades y, en general, a seguir protocolos de certificación.

Un segundo factor que retrasó la expansión de este sistema fue la dificultad para crear una norma chilena de producción orgánica adaptada a las condiciones nacionales, a lo que se sumaron los problemas para la constitución de empresas certificadoras que respondieran a los requisitos impues-

tos por la Ley N° 20.089, denominada: "Crea sistema nacional de productos orgánicos agrícolas".

El costo de las certificaciones internacionales y la necesidad de homologación de la norma chilena a la de los países potenciales demandantes han sido también impedimentos para alcanzar un crecimiento más vigoroso, lo que contrasta con lo ocurrido en los países desarrollados, donde la agricultura orgánica ha tenido un mayor ritmo de expansión, debido a la demanda de la población por alimentos limpios y sanos.

Una importante modificación a la Ley N° 20.089, realizada en 2015, fue el cambio introducido a su artículo 3°, que permite que los campesinos que cuentan con procesos de autocertificación puedan vender sus productos en ferias, tiendas, mercados locales u otros, lo que antes estaba prohibido. Este mejoramiento legal debería ser un estímulo para que los productores de la agricultura familiar puedan optar por este tipo de agricultura. El interés de productores empresariales exportadores, por ejemplo, en el área de los vinos, está abriendo una nueva veta de crecimiento para la producción orgánica.

Un punto que puede contribuir a estimular el desarrollo de la agricultura orgánica es que algunas de sus prácticas se han incorporado como requisitos de los Planes de Producción Sostenible. De igual forma, en las medidas adoptadas para paliar el cam-

bio climático se han integrado métodos propios de la agricultura orgánica.

Recientemente, en el mes de marzo del año 2017, el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos y la Norma Chilena de Producción Orgánica fueron reconocidos por parte de la Unión Europea. Dicho acuerdo puede considerarse un logro significativo para el comercio de productos orgánicos con los países miembros de la Unión Europea. El reconocimiento de la norma chilena de agricultura orgánica, por parte de otros países, allana acuerdos similares, por ejemplo, con Estados Unidos, al cual Chile postulará, ya que la Unión Europea y Estados Unidos tienen un reconocimiento mutuo. El hecho de que la producción orgánica sea certificada "por una entidad debidamente acreditada y registrada" le otorga a este sistema de agricultura (Ley N° 20.089) una ventaja competitiva en los mercados externos, que reconocen esta acreditación.

En Chile no existe aún un plan nacional de fomento a la agricultura orgánica, ni la suficiente investigación al respecto, si bien se tiene el apoyo de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), que ha financiado, a través de los años, una serie de giras tecnológicas y estudios en esta materia.

En la agricultura orgánica se pueden caracterizar dos modelos que coexisten en el sector. Por un lado, está la agricultura orgánica empresarial, como la que se aplica actual-

mente en algunas de las grandes viñas o en plantaciones frutales y, por otro lado, se encuentra un grupo de productores, con características de agricultura familiar campesina, que privilegian la autosustentabilidad y la venta en el mercado interno como for-

ma de enfrentar la producción y la comercialización. Estos productores requieren un mayor respaldo, en términos de asistencia técnica y de sustento financiero para asumir los costos de la transición desde la agricultura convencional a la orgánica.

Planes de producción sostenibles

Esta es otra modalidad para avanzar hacia una agricultura sostenible. En el año 2014 el Ministerio de Agricultura señaló: "Se



El Ministro de Agricultura, Carlos Furche, el Vice Primer Ministro de Malta -como Presidencia Rotatoria del Consejo- Louis Grech, y el Comisario para el Cambio Climático y Energía, Miguel Angel Arias, durante la firma del histórico acuerdo de equivalencia de normas para la certificación de productos orgánicos con la Unión Europea. 28 de abril de 2016.

requiere de un sector silvoagropecuario que use los recursos de manera sustentable, conservando la capacidad productiva que entrega el entorno para las actuales y futuras generaciones. Incluye la mantención del patrimonio sanitario, así como la provisión de los recursos agua, suelo y biodiversidad". Para concretar este compromiso, durante el año 2015 Odepa firmó un convenio de colaboración para trabajar en un Plan de Agricultura Sostenible junto al Indap, el Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL) y la Corfo, que contribuyera

tanto a mejorar las condiciones productivas y ambientales del sector como la competitividad y sostenibilidad de este.

Si bien Odepa y los productores agrícolas tuvieron una amplia participación en el desarrollo de los APL (Acuerdos de Producción Limpia), estos presentaban limitaciones en su alcance, enfocándose principalmente en aspectos ambientales asociados a la eficiencia productiva, como son la gestión de la energía o los insumos químicos. Dada la creciente relevancia que han ido adqui-

riendo los aspectos sociales de la sustentabilidad, así como aquellos vinculados a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, desde Odepa se propuso incorporar estos temas en los APL. En el trabajo conjunto con CPL (Comité de Producción Limpia), Corfo e Indap, surgieron en el año 2016 los nuevos acuerdos que se denominan APL-S (Acuerdos de Producción Limpia Sustentables)⁽⁴⁸⁾. A través de este nuevo convenio de colaboración se asegura la participación de estas instituciones desde la gestación misma de los acuerdos. Se busca focalizar



Archivo fotográfico: Banco de Imágenes Sernatur.

las acciones de Corfo, Indap y del propio Consejo de Producción Limpia, logrando de esta forma una coordinación efectiva desde el Estado, para que se alcance el objetivo de política pública que representa la incorporación de prácticas agropecuarias sostenibles.⁽⁴⁹⁾

En el marco de este Plan se elaboró un Protocolo de Agricultura Sostenible para los productores de Chile, que entrega un marco conceptual amplio acerca de qué es, en la práctica, la agricultura sostenible. El protocolo identifica principios y criterios, así como recomendaciones de buenas prácticas, en las siguientes áreas: monitoreo y uso del recurso hídrico; respeto de los derechos humanos, condiciones de trabajo y protección social; manejo de residuos; manejo y aplicación de agroquímicos; gestión de la inocuidad y trazabilidad; relación con las comunidades locales; gestión de la biodiversidad y servicios ecosistémicos; gestión energética; manejo y conservación de suelo, y aseguramiento de la sanidad y el bienestar animal.

Odepa estima que los Acuerdos de Producción Limpia Sostenible (APL-S) tienen buenas proyecciones de crecimiento, puesto que permiten inducir paulatina y programadamente actuaciones sustentables en distintas etapas de los procesos productivos y en diversos tipos de producciones, lo que hace de este sistema una vía de tránsito relativamente suave para ir introduciendo comportamientos coherentes con el objeti-



Ricardo Pertuzé C.

vo de alcanzar producciones sustentables. Una ventaja para la aplicación de este método es que no requiere de una aplicación simultánea en todas las áreas de intervención, ni de implementarlas en un orden previamente definido.

Desde que se formularon los APL-S, a comienzos de 2016, en menos de un año se han firmado cuatro acuerdos, uno que involucra a 25 agricultores de berries de Lago Ranco, otro con 25 productores de frutales menores en La Araucanía, un tercero para productores de uva vinífera a nivel nacional, y un cuarto con productores de uva de mesa de la Región de Valparaíso.

Se espera que durante los próximos años se masifique paulatinamente el uso de este instrumento, ya que se cuenta con interés para replicarlo en los sectores de frutos secos, hortícola y de producción de frambuesas y, más recientemente, en producción de lácteos y carne.

En este marco también se ha trabajado en el desarrollo de capacidades y difusión de la temática: se han alineado los planes formativos para agricultores de Indap con los principios y recomendaciones de buenas prácticas del Protocolo de Agricultura Sostenible. De esta manera se están desarrollando prácticas que serán de aplicación

indispensable en la agricultura en un futuro muy próximo. Ello permite avanzar hacia el reconocimiento de Chile como un proveedor confiable, con productos diversos, sostenibles y de gran calidad.

SITIOS SIPAM

Los Sistemas importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM) tienen una connotación distinta de otros tipos de agricultura sostenible. Mientras estos últimos han sido una construcción consciente y actual de cómo producir en sistemas que sean compatibles con el medio ambiente y con el uso prudente de los recursos naturales, los sitios SIPAM que se han identificado en diferentes lugares del mundo corresponden a formas vernáculas de interactuar con la naturaleza para producir en sistemas agrícolas, pastoriles o pesqueros que han sido creados y mantenidos por innumerables generaciones de agricultores, pastores y pescadores, los cuales, sobre la base del conocimiento local y la experiencia, construyen estos sistemas que han aportado al mantenimiento y adaptación de la biodiversidad, generando ecosistemas resilientes que son manejados con conocimiento tradicional. Los sitios SIPAM son el resultado de años de evolución y de múltiples generaciones que han manejado los sistemas y sus componentes naturales, con prácticas y conocimientos ancestrales.

Odepa es la institución del Ministerio de

Agricultura que coordina, a nivel nacional, la implementación de la Iniciativa sobre los Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM) e integra el Comité Directivo de la Iniciativa SIPAM a nivel mundial, liderado por la FAO.

En 2008 Chiloé y sus islas han sido seleccionados como un sitio SIPAM por la FAO y en el año 2010, el Ministerio de Agricultura, a través de Odepa, inició la coordinación del proyecto de implementación, que fue financiado por el Fondo GEF (*Global Environment Facility*).

En ese carácter Odepa apoya a la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura de la Región de Los Lagos, quien articula a nivel regional y local actividades que permiten fortalecer la denominación del Archipiélago de Chiloé como un sitio SIPAM. A su vez, Odepa es miembro del Comité Consultivo de la Marca SIPAM Chiloé.

Los territorios SIPAM albergan valiosos recursos genéticos y biodiversidad, un patrimonio agroalimentario, prácticas tradicionales y conocimiento sobre el manejo sostenible de los recursos naturales, incluidos el suelo y el agua, que deben ser protegidos y puestos en valor. En el área silvoagropecuaria los productos deben provenir de sistemas campesinos con diversidad de especies y razas locales, en tanto que el agroecosistema debe estar dentro de los parámetros básicos de una agricultura integrada u orgánica, sin requerimientos de

certificación orgánica, pero que excluya el uso de herbicidas y pesticidas, o esté bajo manejo agroecológico. Una de las características sobresalientes de estos sistemas agrícolas es la alta biodiversidad presente, que se caracteriza en el caso de Chiloé por el caballo chilote, el ovino chilote, la quinua, la frutilla, el ajo, la oca y las papas, entre otros cultivos. La intervención en los sitios SIPAM promueve la asociatividad, la inclusión, la participación de los diferentes actores del territorio, la valorización de la participación de la mujer en el grupo familiar y su importante rol en la conservación y uso de la biodiversidad agrícola.

En el año 2012 a los representantes de las diez comunas del archipiélago de Chiloé y a los agricultores custodios de este patrimonio agroalimentario, se les entregó el reconocimiento de ser un Sitio SIPAM. Esto significó constituir una marca de certificación denominada "SIPAM Chiloé". En octubre del año 2013 se registró la marca en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Inapi), y hoy cuenta con un Reglamento de Uso y Control de la Marca, que establece los criterios de selección para obtenerla, los requisitos que se deben cumplir, los procedimientos y la institucionalidad. El sello de la marca SIPAM Chiloé distingue productos y servicios provenientes de sistemas campesinos que utilizan prácticas productivas sostenibles; servicios de turismo, como la gastronomía y operadores turísticos, basados en los productores SIPAM. La Gobernación Provincial de Chiloé es la entidad titular de



Archivo fotográfico: CET Chiloé.



Lonquimay: territorio Cordillera Pehuenche. Forma parte del Sitio SIPAN, Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Nacional. Ricardo Pertuzé C.

la marca y a la fecha ha otorgado autorización para su uso a 55 iniciativas, de distintos sectores productivos. Sin embargo, es necesario continuar difundiendo el conocimiento respecto de la importancia de estos sitios, de modo de consolidar la marca.

Actualmente se está trabajando, junto a Indap, en un proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) para la conservación y uso sustentable de la agrobiodiversidad bajo el concepto SIPAM, en otros dos territorios del país: la zona alto-andina y cordillera pehuenche.

UN SECTOR SILVOAGROPECUARIO INCLUSIVO

La característica de inclusividad del desarrollo silvoagropecuario es considerada central, ya que una proporción cercana a tres cuartos de las explotaciones agrícolas (72,8%) tiene menos de 20 hectáreas⁽⁵⁰⁾. En el ámbito de la inclusividad y equidad, el Ministerio de Agricultura otorga al Indap, Instituto de Desarrollo Agropecuario, la principal responsabilidad, avalada por una proporción muy significativa de su presupuesto. No obstante, cada una de las instituciones que integran el Ministerio tiene su propia responsabilidad y programas específicos dirigidos a lograr una mayor inclusividad en el sector, tanto en lo que se refiere a los pequeños agriculto-

res como en lo que dice relación con los asalariados agrícolas.

En el caso de Odepa hay dos formas de enfrentar este tema. El primero es que las políticas generales, a través de las cuales se orienta la actividad agrícola y comercial del sector, no sean discriminatoria hacia los productores campesinos y, por el contrario, que ellos se vean favorecidos con su aplicación. Una segunda forma de apoyar a la agricultura campesina y al sector de trabajadores asalariados agrícolas es a través de normas dirigidas específicamente a apoyar sus actividades.

Algunas de las medidas que apuntan a lograr una mayor competitividad y una mejor

sostenibilidad favorecen conjuntamente la inclusividad de los productores campesinos. Una buena muestra de este nexo virtuoso entre competitividad e inclusión es la Ley de Muestras y Contramuestras y los reglamentos de comercialización de trigo y maíz, ya que, al lograr un mayor equilibrio entre oferentes y demandantes, favorece preferentemente a aquellos productores que ofrecen pequeñas cantidades de manera individual. En esta misma dirección operan las mesas campesinas de maíz, arroz y quinua, que también son parte de las comisiones nacionales.

La agregación de valor a través de indicaciones geográficas y denominaciones de origen va dirigida a productos que, en



Archivo fotográfico: Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap).

su mayor parte, son de producción campesina, como son el Orégano de Putre, la Sandía de Paine y el Limón de Pica, entre otros. Lo mismo ocurre con la marca del sitio SIPAM en Chiloé, que promueve la integración de los sectores campesinos y que ha sido concedida a microempresarios de diversos rubros que operan en las islas. Otra acción en este sentido es lo que ha resuelto el SAG al autorizar la venta de "vino campesino", dando muestra de la intención del Ministerio de Agricultura de

conjugar las acciones procompetitividad con aquellas que favorecen la inclusión de los sectores campesinos.

La ley de agricultura orgánica es otro caso en el cual se unen las condiciones de competitividad, sostenibilidad e inclusividad, al favorecer al sector campesino para que pueda vender productos orgánicos auto-certificados, con lo cual se propicia el cuidado del medio ambiente y la promoción de una alimentación sana.

Es significativo que Odepa identifique, propicie y apoye las "políticas virtuosas" como pueden calificarse aquellas que suman competitividad e inclusividad o competitividad y sostenibilidad, pudiendo identificarse algunas en las cuales se suman la competitividad, la sostenibilidad y la inclusividad.

Por último, para cerrar esta historia, es posible anticipar que en el futuro cercano es esperable que la estructura y responsabilidades de Odepa no sean diferentes de las actuales, si bien es posible que se fortalezcan áreas institucionales para hacer frente en forma eficiente y con perspectivas de desarrollo a las amenazas y oportunidades que se abrirán para el sector. La institución seguirá dando cuenta de la visión sectorial y subsectorial, de estar vigilante frente al comportamiento de los mercados internos y externos, de llamar la atención acerca de las innovaciones que surjan en el sector, en el orden productivo y comercial, de proponer medidas para resolver problemas que obstaculicen los objetivos de desarrollo, de apoyar los tratados internacionales en lo que se refiere al sector agroalimentario y de captar, elaborar y difundir la información pertinente para la adopción de decisiones. Es esperable también que su acción siga vinculada a la evolución del sector silvoagropecuario.

Odepa no tiene hoy funciones de carácter ejecutivo, por lo cual cabe esperar que en su futuro accionar se centrará preferente-



Archivo fotográfico ODEPA.

mente en identificar y elaborar conceptualmente los problemas que enfrente el sector, otorgando orientación respecto a soluciones posibles. Una experiencia que será necesario conservar es la de trabajo vinculado a las instituciones del Ministerio de Agricultura y de otros ministerios, con el apoyo en una sólida coordinación con el sector privado, incluyendo productores de distintos tamaños y especialidades para, en conjunto, resolver los diferentes problemas que se presentan en el agro y en el ámbito rural. El trabajo en las comisiones nacionales por rubros y en otras instancias de participación ha significado una valiosa experiencia que se puede prolongar y fortalecer en el futuro.

Es posible prever que la agricultura y las ca-

denas productivas vinculadas a este sector seguirán teniendo una importancia creciente en el producto interno bruto nacional, dado que están las bases productivas y comerciales para que ello se materialice. El sector silvoagropecuario tuvo en el año 2014 un peso de 3,33% del PIB Nacional. No obstante, al considerar el total agroalimentario ampliado este aporte al producto nacional aumenta a un 10,6% (Odepa, 2014). Más aún, si se busca tener el panorama completo de lo que "mueve la agricultura", en términos de aporte económico y de fuerza de trabajo, deben mencionarse los bienes y servicios de otros sectores que esta industria requiere para sus operaciones productivas y comerciales. La importancia de la agricultura es aún más evidente en algunas de las regiones del país.

Odepa, con la vista en el futuro, está analizando el comportamiento de las principales variables que incidirán en el desarrollo sectorial, hacia el año 2030. Con esa perspectiva se está estudiando, entre otros temas, el empleo, la pequeña agricultura, los efectos del cambio climático, la institucionalidad agrícola, la visión de las regiones respecto de su desarrollo, la transparencia de los mercados, los nuevos alcances del PIB sectorial y los requerimientos de energía, que serán necesarios para enfrentar el ritmo de crecimiento que se logre. El sentido de esta reflexión es identificar las brechas que habría que enfrentar, tanto desde el ámbito público como privado, para que el desarrollo del sector alcance los objetivos de competitividad, sostenibilidad e inclusividad.

(39) Estas cifras pueden mostrar diferencias dependiendo de las fuentes, puesto que varían dependiendo del año base de referencia.

(40) Consejo asesor del Ministro de Agricultura para la protección, promoción y desarrollo de la denominación de origen pisco.

(41) En este caso se trata de dos Mesas: Macrozona Norte y Centro Sur.

(42) Colaboración: Claudio Farías. Encargado de la Unidad de Transparencia de Mercados, dependiente del Departamento de Análisis de Mercado y Política Sectorial.

(43) Odepa Resolución Exenta N° 471/2014.

(44) De acuerdo a la definición de INTA, los alimentos funcionales son aquellos que poseen componentes que ejercen efectos beneficiosos para la salud que van más allá de la nutrición.

(45) Este Centro de Información se ubica en la calle Valentín Letelier 1339.

(46) El cumplimiento de estos compromisos está condicionado a la aprobación de modificaciones de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, a la prórroga del Decreto Ley 701 y a la aprobación de una nueva Ley de Fomento Forestal.

(47) Se debe considerar que los incendios que afectaron al país en el verano del año 2017 eliminaron alrededor de 477 mil ha totales de vegetación, de las cuales alrededor de 200 mil ha correspondieron a plantaciones forestales, 80 mil ha bosques nativos, y el resto a matorrales y terrenos con otros usos.

(48) Los acuerdos de producción limpia (APL) modificaron su nombre al otorgarle en forma destacada la cualidad de sustentabilidad (APL-S).

(49) Corfo, mediante resolución núm. 242, publicada el 06 de febrero de 2017, modificó el nombre del 'COMITÉ CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN LIMPIA - CPL' POR 'COMITÉ AGENCIA DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN SUSTENTABLE'.

(50) Esta agricultura maneja un 4,8% del suelo. Censo Agropecuario 2007.





Anexos



AUTORIDADES DE ODEPA EN DISTINTOS PERIODOS

Nombre	Desde	Hasta	Institución	Cargo
LUIS MARAMBIO CANALES	28 de julio de 1967	17 de noviembre de 1968	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
JOSÉ OLIVARES DÍAZ	18 de noviembre de 1968	3 de noviembre de 1970	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
JUAN DEL CANTO LABARCA	4 de noviembre de 1970	29 de diciembre de 1970	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
ALFONSO MUÑOZ CABRERA	30 de diciembre de 1970	10 de septiembre de 1971	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
SAMUEL GOLDZWEIG MARKMANN	21 de septiembre de 1971	11 de septiembre de 1973	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
JOSÉ GARRIDO ROJAS	12 de septiembre de 1973	24 de abril de 1974	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
RODRIGO MUJICA ATEAGA	25 de abril de 1974	14 de julio de 1976	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
GERMÁN RIESCO ZAÑARTU	19 de julio de 1976	31 de agosto de 1978	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
RAFAEL DEL RÍO GALVIN	1 septiembre de 1978	11 de noviembre de 1979	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
SERGIO SILVA ALCALDE	12 de noviembre de 1979	31 de octubre de 1980	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
ANDRÉS SUBERCASEAUX SALAS	1 de enero de 1981	20 de septiembre de 1983	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
ALEJANDRO ESPEJO SILVA	21 de septiembre de 1983	14 de mayo de 1987	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo



Archivo fotográfico ODEPA.



Archivo fotográfico ODEPA.

ARTURO VENEGAS PALACIOS	15 de mayo de 1987	26 de octubre de 1988	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
ENRIQUE MONTERO CONTARDO	27 de octubre de 1988	6 de enero de 1989	Oficina de Planificación Agrícola	Secretario Ejecutivo
	7 de enero de 1989	10 de marzo de 1990	División y Estudios y Presupuesto	Director
IVÁN NAZIF ASTORGA	11 de abril de 1990	22 de octubre de 1992	División y Estudios y Presupuesto	Director
	23 de octubre de 1992	31 de marzo de 1994	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Director Nacional
CARLOS FURCHE GUAJARDO	1 de abril de 1994	30 de noviembre de 2004	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Director Nacional
OCTAVIO SOTOMAYOR ECHENIQUE	1 de diciembre 2004	16 de marzo de 2006	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Director Nacional
REINALDO RUIZ VALDÉS	17 de marzo de 2006	11 de enero de 2008	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Director Nacional
IVÁN NAZIF ASTORGA	18 de febrero 2008	18 de marzo de 2010	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Director Nacional
GUSTAVO ROJAS LE-BERT	29 de marzo de 2010	11 de marzo de 2014	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Director Nacional
CLAUDIA CARBONELL PICCARDO	11 de marzo de 2014		Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	Directora Nacional



ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACE: Acuerdo de Complementación Económica.

Achipla: Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria. Actualmente Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria.

Aladi : Asociación Latinoamericana de Integración.

APL-S: Acuerdos de Producción Limpia Sustentables.

ASOEX: Asociación de Exportadores de Fruta de Chile A.G.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BPA: Buenas Prácticas Agrícolas.

Cepal: Comisión Económica para América Latina.

CIDA: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.

Ciren: Centro de información de Recursos Naturales.

CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

CNR: Comisión Nacional de Riego.

Conadi: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Conaf: Corporación Nacional Forestal.

Conama: Comisión Nacional de Medio Ambiente.

Confin: Consejo de Fomento e Investigación Agrícola.

Consfa: Consejo Superior de Fomento Agropecuario.

CORA: Corporación de la Reforma Agraria.

Corfo: Corporación de Fomento de la Producción.

CTICC: Comité Intraministerial para el Cambio Climático.

DEP: División de Estudios y Políticas.

Direcon: Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dirinco: Dirección de Industria y Comercio.

DO: Denominación de Origen.

ECA: Empresa de Comercio Agrícola.

ENCCRV: Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales.

ETICC: Equipo técnico interministerial de cambio climático.

Eurepgap: *Good agricultural practices*. Normas exigidas por un grupo de supermercados europeos.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FNE: Fiscalía Nacional Económica.

FOB: *Free On Board.*

Fondo GEF: *Global Environment Facility.*

FIA: Fundación para la Innovación Agraria.

GATT: en inglés, *General Agreement on Tariffs and Trade.*

GEI: Gases de Efecto Invernadero.

HACCP: APPCC en español: Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control.

Iansa: Industria Azucarera Nacional S.A.

ICET: Sistema de Consulta Estadística Territorial.

Icira: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria.

IG: Indicación Geográfica.

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Ilpes: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social). Ahora división de estadísticas Cepal.

Indap: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

INDC: Contribución Nacional Determinada.

Infor: Instituto Forestal.

INGEI: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.

INIA: Instituto de Investigaciones Agropecuarias.

Mercosur: Mercado Común del Sur.

Minagri: Ministerio de Agricultura.

MOP: Ministerio de Obras Públicas.

Mucech: Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile.

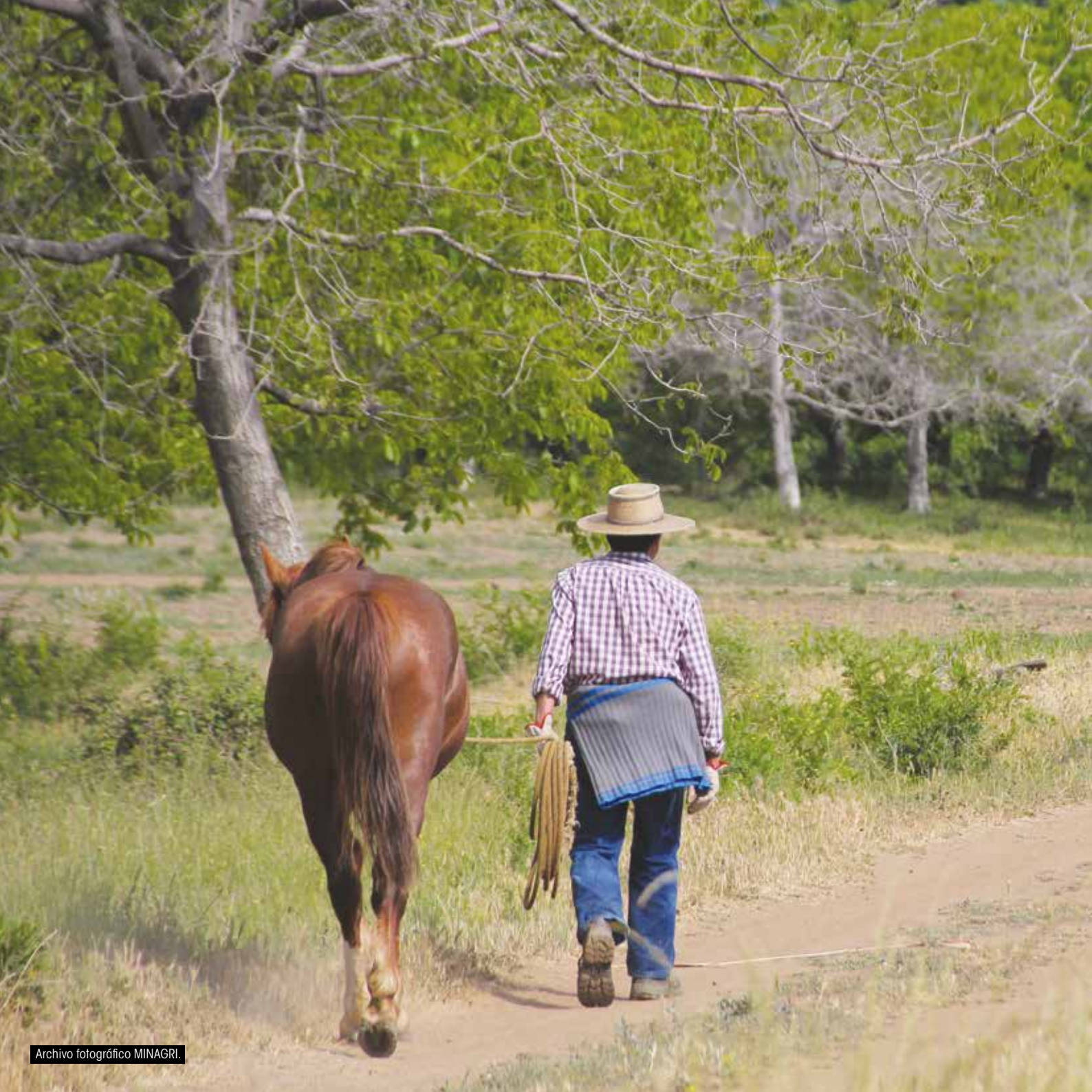
Nafta: *North American Free Trade Agreement.*

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC: Organización Mundial de Comercio, En inglés: WTO, *World Trade Organization*.
OMS: Organización Mundial de la Salud.

Profo: Programas Asociativos de Fomento de Corfo.
ProChile: Institución dependiente del Ministerio de Relaciones. Promueve las exportaciones de productos y servicios, contribuye a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo.

SAG: Servicio Agrícola y Ganadero.
Seremi: Secretaría Regional Ministerial.
Sernam: Servicio Nacional de la Mujer.
SIAC: Servicio Integrado de Atención a la Ciudadanía.
SIPAM: Sitio Importante del Patrimonio Agrícola Mundial.
SIRSD: Programa de Recuperación de Suelos Degradados.
SMAS: Sistema Medio Ambiental del Sector Silvoagropecuario.
SNA: Sociedad Nacional de Agricultura.
SNICHILE: Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero de Chile.

TLC: Tratado de Libre Comercio.



BIBLIOGRAFÍA

Balassa, Bela. (1983). **Experimentos de política económica en Chile, 1973-1983. Estudios Públicos, Ensayos.**

Bolivar, M. , Galetovic, A. , Jana, A., Jiménez, S. , Muchnik, E., Rojas, P., Venturelli, A. 2005. **El Libro Blanco del Azúcar, una historia de proteccionismo.** Ril Editores. Santiago, Chile.

Cámara de diputados de Chile. (2004-2005). **Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados: Las Privatizaciones.** Valparaíso, Chile.

Dahse, Fernando. (1979). **Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración del capital.** Editorial Aconcagua. Santiago, Chile

Echenique, Jorge. (2017) **La agricultura chilena en el ultimo decenio y su perspectiva futura.** Odepa, Santiago, Chile.

Episcopado chileno. (1962). Carta pastoral: **La Iglesia y el problema del campesinado chileno.** Santiago, Chile.

Ffrench-Davis, R. (1993). **Entre el modelo neoliberal y el desarrollo con equidad. Economía política de la apertura comercial chilena.** En: CEPAL: **Serie reformas de política pública N° 5,** Santiago, Chile.

Ffrench-Davis, R., Stallings, Bárbara, editores. (2001). **Reformas crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973.** En: Editorial LOM-CEPAL. Santiago, Chile.

Furche, Carlos. (2011). **Balance de la política comercial: impactos y lineamientos de una nueva agenda.** ICSO. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

IICA. (2005). **Pequeña agricultura en Chile: rasgos socioproductivos, institucionalidad y clasificación territorial para la innovación.** Santiago, Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas. (2008). **Población y sociedad, Aspectos demográficos.** Santiago, Chile.

Meller, P. (2016). **Un siglo de economía chilena (1890-1990)**. Nueva edición. Uqbar editores. Santiago, Chile.

Ministerio de Agricultura. (1970). **Oficina de Planificación Agrícola, Odepa. Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980**. Santiago de Chile.

Ministerio de Agricultura. División de Estudios y Presupuesto. (1989). **La agricultura chilena durante el gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden**. Bases del futuro desarrollo. Santiago, Chile.

Ministerio de Agricultura. Memoria 2000-2006. 2007. Santiago, Chile.

Mönckeberg, María Olivia. (2015). **El saqueo de los grupos económicos al Estado Chileno**. Editorial Debolsillo. Santiago, Chile.

Montes, Carlos. 2003. **Las tierras y los campesinos chilenos. Leyes Asignatarios y Destino**. Documento. Santiago, Chile.

Morandé, F., Noton, C. (2004). **La conquista de la inflación en Chile**. Departamento de Economía. Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Odepa. (1994). **El momento actual de la agricultura**. Documento inédito. Santiago, Chile.

Odepa. (2001) Documento de Trabajo N° 6. **Agricultura mapuche, análisis socio-espacial a partir del VI censo nacional agropecuario**. Santiago, Chile

Odepa. (2002). **Características sociales de los productores según tipología, sexo, y localización geográfica**. Documento de Trabajo N° 5. Santiago, Chile

Odepa. 2005. **Balance de gestión integral**. Santiago, Chile.

Odepa. 2017. **Boletín de empleo mayo, 2017**. Santiago, Chile.

OMC. 2007. **Chile, Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicadas a determinados productos agrícolas**.

Salas, Francisca. (2016). **La reforma agraria de la jerarquía católica chilena : una lectura socio-política sobre el catolicismo institucional entre 1958 y 1964.** En: Nuevo mundo. Mundos nuevos. Debates. <https://nuevomundo.revues.org>

Sanfuentes, Andrés, editor. (1996). **Manual de economía, IV edición.** (Cifras Banco Central e INE). Editorial Andres Bello, Santiago, Chile.

Santibáñez, Fernando. (2016). **El cambio climático y los recursos hídricos en Chile. La transición hacia la gestión del agua en los nuevos escenarios climáticos de Chile.** Odepa, 2016. Santiago, Chile.

Soto, S. (2015). Artículo: **Evolución de la calidad del empleo en trabajadores agrícolas.** Odepa. Santiago, Chile.

Villalobos, P., Rojas A., Leporati, M. 2006. **Chile Potencia Alimentaria: Compromiso con la Nutrición y la Salud de la Población.** En Revista Chilena de Nutrición ISSN Impreso: 0716-1549 Supl. 1, Volumen 33, octubre 2006 Sociedad Chilena de Nutrición, Bromatología y Toxicología, Santiago, Chile.

Fotos:

- **Alfredo Apey G.**
- **Armando Cardoso, archivo fotográfico Dibam**
- **Diego Fontecilla, archivo fotográfico Imagen País**
- **Luis Arnéz, archivo fotográfico Indap**
- **Felipe Cantillana, archivo fotográfico Imagen País**
- **Ricardo Petuzé C.**
- **Archivo fotográfico Inapi**
- **Archivo fotográfico Indap**
- **Archivo fotográfico Minagri**
- **Archivo fotográfico Odepa**
- **Archivo fotográfico SAG**
- **Archivo fotográfico Banco de Imágenes Sernatur**
- **Archivo fotográfico CET, Chiloé**
- **Dirección de Prensa, Presidencia de la República de Chile**



ODEPA: 50 años de aporte a la Agricultura

Publicación de la Oficina de Estudios
y Políticas Agrarias (ODEPA)

Directora y representante legal:
Claudia Carbonell Piccardo

Informaciones:

Centro de Información Silvoagropecuaria (CIS)

Valentín Letelier 1339. Código Postal 6501970

Teléfono: (56-2) 2397 3000

www.odepa.gob.cl

odepa@odepa.gob.cl

Elaborado por:

María Elena Cruz Doren
Ingeniera Agrónoma

Editores:

Raúl Amunátegui Förster
Claudio Farías Pérez

Primera Edición, Julio 2017

Diseño: **Patricia Sougarret A.**

Impreso en **Andros Impresores, Chile**

ISBN N° 978-956-7244-29-4

Registro de Propiedad Intelectual
N° A-280437