

40-6-1

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE AGRICULTURA
GABINETE SUBSECRETARIO

PERIODO
PRESIDENCIAL
005748
ARCHIVO

MEMORANDUM N° 269

A : S.E. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

DE : MAXIMILIANO COX B. - SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

Conforme a lo comprometido adjunto le acompaño documento elaborado en conjunto por este Ministerio, los Subsecretarios de Hacienda y Economía y representantes de dichos Ministerios y de la Secretaría General de la Presidencia.

Saluda atentamente a V.E.


MINISTERIO DE AGRICULTURA
SECRETARIO
MAXIMILIANO COX B.
SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

SANTIAGO, 27 DE JULIO DE 1993.



S 27 JUL 1993

93/15023

ARCHIVO PRESIDENCIAL
28 JUL 1993
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

POLITICA AGRICOLA
SEGUNDA FASE DE LA MODERNIZACION DEL SECTOR

PRESENTACION

Este documento ha sido redactado a expresa solicitud del Presidente de la República, con el propósito que se formule, de manera consensual, entre los distintos Ministerios de las áreas económica y política del Gobierno, una propuesta general de Política Agrícola que sirva de marco para las acciones que el Gobierno emprende en el sector silvoagropecuario.

En su elaboración intervinieron el Subsecretario de Agricultura y técnicos de esa Subsecretaría, el Subsecretario de Hacienda y asesores de ese Ministerio, Asesores de los Ministerios de Economía y de la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.

Santiago, Julio 1993

I. DESAFIOS Y MARCO DEL DESARROLLO

La estrategia de desarrollo del Gobierno procura la modernización tecnológica y productiva de la economía del país y se basa en la profundización de la inserción de Chile en la economía internacional, en la utilización preferente del mercado como instrumento de asignación de recursos y en la acción del Estado orientada al fomento productivo, la regulación y perfeccionamiento de los mercados y la incorporación de la equidad y de la sustentabilidad medioambiental, como elementos constitutivos de dicho proceso.

Las políticas de desarrollo sectoriales han estado enmarcadas dentro de esta estrategia global, atendándose en cada caso a sus características particulares.

Los resultados globales obtenidos son positivos. Las tasas de crecimiento del producto y del ingreso, el incremento de la inversión, la profundización de la inserción internacional, los avances en la superación de la pobreza y el adecuado tratamiento y solución de las relaciones y conflictos entre los diversos actores sociales, políticos y económicos, han permitido avanzar en el camino del crecimiento con equidad.

Sin embargo, junto con los éxitos mencionados, se plantean nuevos desafíos y exigencias, tanto para el Estado como para el sector privado. La profundización de la apertura de los mercados afecta en forma desigual a diversos sectores y subsectores de la economía. Otros factores, como la paridad cambiaria, las tendencias de los precios internacionales, las actitudes proteccionistas de ciertos mercados y los acuerdos económicos internacionales suscritos por Chile, configuran un escenario que no sólo es nuevo, sino también muy dinámico.

Al asumir el gobierno del Presidente Aylwin, parecía que el sector agrícola había encontrado una senda estable en su desarrollo: las transformaciones en la tenencia de la tierra que en su momento significaron importantes conmociones sociales, ya habían sido realizadas y estaban incorporadas en el sector. Los avances tecnológicos y el desarrollo de las actividades hortofrutícolas y forestales ponían al sector agrícola como ejemplo de dinamismo, modernización y adaptación a las nuevas exigencias del desarrollo. La diversificación de la producción y el acceso a una gran cantidad de mercados en el mundo constituían un buen ejemplo de flexibilidad y estabilidad del desarrollo del sector.

Sin embargo, debido principalmente a la caída del tipo de cambio real a partir de mediados de la década pasada y a un escenario económico internacional menos dinámico en los últimos años, se comenzaron a manifestar con claridad algunas situacio-

nes difíciles en el sector agrícola, generándose bajas de rentabilidad que han afectado las perspectivas de algunos rubros, de algunas zonas geográficas y de algunos grupos de productores.

Las dificultades que se enfrentan en estos planos son, en algunos casos, transitorias y en otros, responden a cambios más permanentes en la economía nacional e internacional.

Hay diversas opciones para enfrentar estas dificultades. Estas van desde no tomar ninguna acción específica, esperando que el mercado produzca los ajustes necesarios, hasta el sostenimiento de rentabilidades por medio de subsidios y medidas proteccionistas.

Sin embargo, las **opciones posibles** son sólo aquéllas consistentes con la estrategia de desarrollo económico del país, donde no es posible crear mayores distorsiones en los mercados y en la asignación de recursos, por el alto costo que ello significaría para los consumidores y, por otra parte, tampoco resulta aceptable que los impactos sociales de un proceso de reconversión productiva no sean atendidos.

Un gran desafío para el Estado es la **aplicación de la política general de fomento productivo** y de estímulo a la inversión que haga posible mantener -y en lo posible aumentar- la competitividad internacional del sector agrícola, con la debida consideración de las cambiantes exigencias de los mercados.

Es necesario revisar algunos de los principales elementos del diagnóstico de la situación actual del sector agrícola y sus perspectivas, para luego presentar los elementos centrales de una política integral hacia el sector. Estos elementos se refieren, entre otros, a los roles que cumplen los sectores público y privado, los procesos de modernización y transformación del sector, el desarrollo y perfeccionamiento de los mercados internos y externos, la situación laboral en la agricultura, el caso especial del sector forestal, el rol de la pequeña agricultura en el desarrollo nacional, la organización de los productores y la inversión en infraestructura y obras de riego.

La propuesta contenida en este documento pretende identificar los aspectos específicos sobre los que se debería actuar, con el fin de lograr un desarrollo de largo plazo del sector agrícola.

II. SITUACION ACTUAL DE LA AGRICULTURA Y PERSPECTIVAS: ALGUNOS ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO

El sector agropecuario y silvícola hace una importante contribución al desarrollo económico de nuestro país. Sin embargo, el crecimiento del PGB agro-silvícola en el período 1990-1992 ha sido cercano a la mitad que el acumulado por la economía en su conjunto.

Las diversas manifestaciones de pérdida de rentabilidad y las difíciles condiciones de los mercados externos, muestran síntomas que podrían generar incertidumbre en determinados sectores de productores, lo que atenta contra la fluidez de las decisiones de inversión en el sector e incluso puede afectar el nivel de las vigentes. Aceptando que la actividad agrícola, por su naturaleza, implica riesgos muchas veces mayores que otros sectores productivos, el Gobierno considera esencial reforzar los planteamientos de política agraria que garanticen reglas del juego claras en la economía nacional y una posición también definida para enfrentar los problemas emanados del proteccionismo a nivel mundial.

Chile posee recursos agrícolas de alta calidad, tales como: uno de los escasos climas mediterráneos del hemisferio sur; un aislamiento geográfico que genera características de isla ecológica, otorgándole a su producción altos niveles de sanidad; posee empresarios y trabajadores de alta calificación, así como una institucionalidad pública proba y eficiente.

Las condiciones naturales de clima y suelo, además de los factores humanos ya señalados, le otorgan al país un potencial forestal inmenso, el cual, no obstante el desarrollo ya experimentado, ésta lejos de agotarse.

La agricultura más capitalizada se ha desarrollado muy dinámicamente en términos de tecnología y gestión, y se ha estado modernizando desde hace bastante tiempo. Con ello ha desarrollado una capacidad de adaptación como la que se necesita para ser competitivos en el marco de una economía abierta, sin necesidad de apoyos especiales provenientes del Estado.

Para esta agricultura -y considerando el proceso de mayor inserción en los mercados internacionales en que está empeñado nuestro país- se prevé una mayor especialización en frutas y hortalizas, tanto frescas como procesadas. La demanda que enfrenta este sector, en la medida que aumente el nivel de actividad en los países desarrollados y en desarrollo, seguirá expandiéndose más fuertemente que el conjunto de los productos alimenticios. A estos productos se pueden agregar otros menos tradicionales como los vinos, flores y material reproductivo vegetal, donde también se aprovecha la contraestación y los menores costos de mano de obra. Estos rubros son la base de la agroindustria de exportación, cuya expansión se visualiza promisorio, tradu-

ciéndose ello en un creciente número de instalaciones productivas en las zonas rurales y facilitando así los esfuerzos de integración territorial del país.

Los efectos de una creciente y mayor apertura hacia los mercados internacionales, impulsada por nuestras propias acciones, se manifestarán sobre los rubros exportadores y también sobre los tradicionales, afectando en uno u otro sentido sus rentabilidades relativas.

Hay y seguirá habiendo una creciente demanda por tierras para expandir la oferta exportadora como, asimismo, una reducción paulatina de tierras destinadas a cultivos tradicionales.

Por otra parte, lo que suceda con la Ronda Uruguay determinará si a nivel mundial se avanzará o no hacia una mayor apertura comercial en períodos próximos. La dirección más o menos aperturista que en definitiva adquiera el comercio mundial establecerá diferentes techos de rentabilidad a los productos agrícolas. Avances en la liberalización del mercado internacional significarían cambios muy positivos para algunos de los rubros tradicionales, en los que Chile ha ido adquiriendo ventajas competitivas, como leche, carne y azúcar.

Un breve análisis de las perspectivas de algunos rubros tradicionales indica que en el sector de productos lácteos, Chile ya comienza a incursionar en los mercados internacionales. En el azúcar, gracias a los altos niveles de rendimientos alcanzados por los productores, sería posible pensar en exportaciones, si el mercado internacional reduce sus niveles de distorsión.

Gracias a la ausencia de fiebre aftosa, a la nueva ley que tipifica las carnes y a la eficiencia de muchos productores, también existen perspectivas favorables para los mercados de carne bovina. Asimismo, los altos niveles de rendimiento logrados en maíz, inducen ventajas interesantes para las empresas exportadoras del sector de las industrias avícola y porcina.

En definitiva, un importante grupo de productores agrícolas tradicionales puede actualmente producir rentablemente, a pesar de los bajos precios que estos rubros presentan.

Sin embargo, si bien los niveles promedios de rendimiento son altos, existe una amplia heterogeneidad de productores. Esto abre al menos dos grandes opciones para el sector: por una parte, acercar a algunos productores a niveles más altos de productividad y rentabilidad mediante incorporación de tecnología y mejoría en la gestión, y por otra, la necesidad de introducir cambios en la estructura productiva, especialmente de cultivos cuya rentabilidad privada no se visualice adecuada, esto es, reconversión productiva.

En este marco, la pequeña agricultura requiere una atención especial. Ha sobrevivido por largos años sin el necesario apoyo en aspectos técnicos y de comercialización, incluso ha enfrentado una abierta discriminación. Su característica de dedicación casi exclusiva a cultivos tradicionales, su aislamiento territorial y las dificultades que enfrenta para adoptar nuevas tecnologías e insertarse en los mercados más modernos -además de la prioridad que representa para este Gobierno- la hace objeto de una especial preocupación en el proceso de ajuste que debe enfrentar el sector.

En síntesis, la agricultura chilena ha sido capaz adaptarse a nuevas condiciones internacionales y nacionales. Con toda seguridad el sector seguirá modernizándose y en muchos casos sin necesidad de un apoyo gubernamental especial. Sin embargo, para los grupos de productores más pobres y dedicados a la producción de los llamados cultivos tradicionales el impacto de dichos cambios en sus rentabilidades es muy agudo, por lo cual se requiere de una política estatal que gradúe el ritmo y la forma en que los ajustes se lleven a cabo, para permitir una adaptación no traumática a los cambios. La estrategia adoptada por el Gobierno en esta materia es dar sentido y soporte a la modernización, para lo cual cuenta con instituciones, programas e instrumentos que se han ido rediseñando y aplicando paulatinamente. La tarea está evidentemente inconclusa.

Es importante destacar, finalmente, que el desarrollo del sector no se logra sólo con políticas específicamente agrícolas, sino también con el concurso de otras áreas, que incluyen planes de inversión en infraestructura, en vivienda, en educación y en desarrollo rural. Es indudable que se dificulta la modernización del sector si la infraestructura vial es deficitaria y deficiente, si la calidad de vida en las zonas rurales no es digna y si la educación no contribuye a la formación del capital humano necesario para su desarrollo.

El Estado invierte grandes cantidades de recursos en estos programas, habiendo priorizado este Gobierno en forma importante los recursos para los programas de tipo social los que, sin embargo, parecen ser insuficientes para satisfacer los requerimientos del mundo rural.

III. ELEMENTOS DE LA POLITICA AGRICOLA DEL GOBIERNO

1. Rol del Estado y del Sector Privado

En cada uno de los componentes de la política silvoagropecuaria que se señalan más adelante, corresponde al Estado la regulación de los mercados, para su correcto funcionamiento, así como la promoción del desarrollo, a través las actividades de fomento o modernización productiva. Por su parte, es de responsabilidad del sector privado, la producción y la comercialización de los distintos bienes y servicios, lo que requiere incorporar creatividad, capacidad de gestión y el dinamismo que los mercados exigen.

En el pasado correspondió al Estado iniciar los procesos más importantes de modernización y reconversión, como ocurrió por ejemplo, en la actividad forestal, la fruticultura y otras. No obstante, en el presente, el desarrollo productivo queda sujeto esencialmente a la responsabilidad del sector privado.

POLITICAS DE MODERNIZACION PRODUCTIVA

A partir de las exigencias del desarrollo y de la adecuación a los mercados mundiales, se deben aplicar -para el caso de los sectores dinámicos- políticas de modernización destinadas a mejorar la competitividad internacional de Chile y, por otro lado, para los sectores más rezagados se requiere de políticas de reconversión productiva. En efecto, dado que no todos los estratos de productores, ni todas las regiones, ni todos los sistemas de cultivos, tienen la misma capacidad de respuesta ante los desafíos y dificultades que presenta la apertura al exterior, se ha hecho necesario diseñar políticas más específicas hacia estos sectores con el propósito de atenuar sus desventajas. De esta manera la política agraria general combina un esfuerzo general de impulso a la modernización del sector con un despliegue de medidas específicas, orientadas a favorecer la reconversión productiva de los sectores rezagados.

El conjunto de estas políticas de fomento productivo tienen como fundamento no producir distorsiones en la asignación de recursos y no sostener rentabilidades artificialmente. A su vez, privilegian el uso de instrumentos generales de carácter horizontal y no discriminatorio.

Por estas razones, se debe considerar la incorporación del sector agrícola a los programas de gobierno que son ejecutados por CORFO, Banco del Estado y otras instituciones, complementariamente a la acción especializada de los organismos públicos del agro. Por las mismas razones, los programas de modernización y de reconversión no requieren la creación de nuevas instituciones ni de nuevos instrumentos. Mas bien,

se trata de hacer un uso focalizado y flexible del conjunto de instrumentos horizontales de fomento ya existentes (en los campos de la innovación tecnológica, de la gestión empresarial y del fomento a la comercialización nacional e internacional).

2. La Innovación Tecnológica

En la actualidad las actividades de innovación tecnológica se desarrollan casi exclusivamente en instituciones del Estado y en universidades financiadas también por él. Las instituciones, como INIA, INFOR, CIREN y otras, cuentan con una gran capacidad humana y técnica que debe propender cada vez más al desarrollo de tecnologías que permitan **expandir las posibilidades productivas nacionales**, de acuerdo a las demandas de los mercados mundiales y a la dotación de recursos que tiene nuestro país.

En este ámbito, se pueden mencionar la necesidad de incorporar a la producción los avances de la biotecnología, la búsqueda de alternativas de rubros y manejo en las zonas de secano, la identificación de alternativas de industrialización de la producción agropecuaria y el desarrollo de tecnologías ecológicamente compatibles con un desarrollo sustentable y adecuadas a las exigencias del mercado internacional en esta materia.

Particular atención deberá prestarse al logro de una adecuada coordinación y complementación de los diversos organismos de investigación, incluyendo la integración de los sectores público y privado en sus directorios, y **buscando una mejor definición de las prioridades de investigación y desarrollo**, teniendo en especial consideración las exigencias de los programas de modernización y reconversión agrícola.

En la labor de difusión tecnológica, deberán tenerse presentes las posibilidades de interacción de la empresa privada con los pequeños productores del sector, en particular, a través de la denominada "agricultura de contrato". Mediante esta modalidad de acción es posible complementar los esfuerzos de ambos sectores tendientes a la modernización, desarrollo de nuevas tecnologías, incorporación de nuevos rubros productivos y apertura de nuevos mercados.

3. La Modernización Empresarial y de Gestión

Los programas de asistencia técnica y de apoyo a la pequeña y mediana empresa no se refieren sólo a aspectos tecnológicos de la producción, sino también aquellos relativos a la gestión empresarial. Si bien hay sectores muy modernos en esta materia, también hay muchas carencias, particularmente entre los medianos y pequeños productores.

El rol que deben desarrollar los Fondos de Asistencia Técnica en este ámbito deberá ser cada vez mayor, buscando como objetivo mejorar la gestión de la empresa agropecuaria y crear una capacidad privada de atender estas necesidades.

Los instrumentos que se utilizan para este fin son del tipo horizontal y la acción del Estado es de segundo piso, es decir, no interactúa directamente con los productores, sino a través del mercado relevante en cada caso.

4. Desarrollo y Perfeccionamiento de los Mercados

4.1 Mercados Internos

En los mercados internos de productos se están desarrollando iniciativas que corrigen imperfecciones en el corto plazo, así como otras acciones que mejorarán el proceso de comercialización en el mediano y largo plazo.

En el primer caso, se destaca la operación de poderes compradores por parte de COTRISA, que ha tenido un rol central en la corrección de distorsiones originadas en situaciones de oligopsonio, como en los mercados del maíz y el arroz, y de estabilización de precios, en el mercado del trigo.

Dentro de las soluciones de largo plazo, resultan muy importantes iniciativas como la creación de la Bolsa de Productos Agrícolas, la fijación de reglamentos para la comercialización del arroz y del trigo y la Ley de Tipificación de Carnes. Estas iniciativas perfeccionan los mercados y dan mayor transparencia a todo el proceso de comercialización.

4.2 Mercados Externos

En cuanto a los mercados externos, hay dos tipos de acciones principales. La primera se refiere a la ampliación y apertura de nuevos mercados, para lo cual se ha establecido una estrecha colaboración entre el Gobierno y el sector privado. En el enfoque actual de las relaciones económicas internacionales, los Comités de Consulta público-privados resultan fundamentales, lo que se hace extensivo a la labor que realiza Pro-Chile.

Por otra parte, una parte importante de la acción del Gobierno está orientada a contribuir a corregir las distorsiones de los mercados externos que afectan a los productores chilenos; en el marco de la Ronda Uruguay del GATT se está trabajando en esa dirección. Adicionalmente, la Comisión de Distorsiones cumple su función de acuerdo

a la legislación vigente, potenciándose dicha labor en un proyecto de Ley presentado al Congreso que permitiría ampliar esa acción a los casos en que se presenten fluctuaciones bruscas y temporales de los precios internacionales.

Un tema que requiere mayor análisis es el caso en que hay cuotas de importación y eventuales sobretasas arancelarias que afectan a las exportaciones chilenas, como por ejemplo, en la Comunidad Europea. Hay mecanismos que son conocidos anticipadamente por productores y exportadores, de modo que sus estrategias comerciales deben tenerlos siempre en cuenta. En la medida que hay libertad para exportar, el sector privado debe adecuar rápidamente su forma de operar frente a estos mecanismos, correspondiéndole al Gobierno contribuir a resolver las restricciones de este tipo, en el nivel y con los mecanismos que están a su alcance.

Es importante destacar la necesidad de operar en los mercados internacionales dentro de un marco estratégico, consensuado entre los sectores público y privado, que evite actuar contestatariamente frente a los acontecimientos y que -por el contrario- permita evaluar anticipadamente las oportunidades y amenazas que se van presentando. Una mayor integración a las cadenas de comercialización externas aparece, en este momento, como una etapa necesaria para el sector productor hortofrutícola nacional.

Por último, debe destacarse la relevancia de la calidad como un factor central en el proceso de comercialización internacional. Los requisitos de calidad se han ido perfeccionando y ampliando en los mercados externos y nuestro país ha establecido mecanismos que permiten cumplir dichas exigencias. Sin embargo, todavía está en trámite parlamentario el Proyecto de Ley correspondiente. Se debe seguir avanzando en ésta y en otras iniciativas relacionadas, con el fin de conformar a la brevedad un Sistema Nacional de Certificación de Calidad.

POLITICAS HACIA LOS FACTORES PRODUCTIVOS

5. Obras de Riego e Infraestructura

El Gobierno ha impulsado un fuerte programa de inversión en obras de riego grandes, medianas y pequeñas, ya que ellas permitirán aumentar el potencial productivo de importantes superficies agrícolas; particular atención se ha prestado a la incorporación de los pequeños productores a estos programas.

El riego representa la principal inversión para posibilitar el uso de la tierra en nuevos rubros y es un elemento central de la política de reconversión. Sin embargo, deben fortalecerse los programas complementarios de asistencia técnica, comercialización y otros, posibilitando de esta forma una expresión cabal del potencial que de este esfuerzo se deriva.

Las restantes obras de infraestructura que facilitan el acceso de la producción agrícola a los mercados -caminos rurales y puertos- presentan aún limitaciones, a pesar de los fuertes aumentos de recursos destinados a ellas durante el presente Gobierno (Camino de la Madera, de los Conquistadores, puerto de Corral, ampliación de San Antonio y San Vicente, otros). La ley de concesión de obras públicas a los privados agregará nuevos recursos a estas actividades, lo que permitirá abordar en menor plazo las restricciones existentes.

6. El Mercado Laboral y la Capacitación de los Trabajadores

La agricultura moderna es altamente demandante de mano de obra calificada, la que se está transformando en algunos casos en un cuello de botella para futuros aumentos de la producción. Lo anterior se complica por el carácter temporal de muchas de las faenas agrícolas.

Por lo tanto, se debe avanzar en el perfeccionamiento del mercado laboral en el sector agrícola, abordando al menos los aspectos de organización y de capacitación de la oferta, el cumplimiento de las obligaciones previsionales, así como aquellos que faciliten la movilidad de los trabajadores en el sector. Las condiciones imperantes en la agricultura y la dispersión que le es propia dificultan un adecuado manejo de estos temas. Sin embargo, debe hacerse un esfuerzo especial para cautelar los derechos de los trabajadores, sin que ello signifique crear una situación que desaliente la actividad por parte de los empresarios del sector.

7. Los Subsidios Forestales (DL 701 y Bosque Nativo)

El DL 701 se encuentra próximo al término de su vigencia en cuanto a su operación como subsidio a las plantaciones forestales, no así en cuanto a los beneficios tributarios que favorecen al sector.

Es necesario definir qué rol se asignará a este mecanismo en el futuro, los objetivos que debe cumplir y los instrumentos a utilizar. Esto es materia de un proyecto de Ley que se presentará próximamente al Parlamento.

Las propuestas que están siendo formuladas en relación a este tema se basan en el convencimiento que ya no es necesario subsidiar la forestación con especies cuyo manejo es suficientemente conocido por los operadores del sector, utilizándolo más bien como un **mecanismo de protección de los recursos suelo y agua**, a la vez que focalizándolo hacia los sectores de agricultores más pobres y con mayores necesidades de reconversión productiva.

El Proyecto de Ley sobre Bosque Nativo, en trámite parlamentario, permitirá

incorporar técnicas de manejo silvícola a extensos terrenos de aptitud forestal, que hoy no contribuyen a la producción forestal, como tampoco a la generación de bosques destinados a la protección de suelos, cuencas, bio-diversidad genética o paisajismo.

Resultado de su aplicación será la revalorización de importantes áreas rurales del país, de una mayor actividad productiva y de servicios ligados a ellas, a la vez que permitirá incorporar una **visión de sustentabilidad económica, social y medio ambiental de largo plazo**, tan necesaria para el sector rural.

POLITICAS HACIA LAS ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS E INSTITUCIONES PUBLICAS

8. La Pequeña Agricultura: Rol de INDAP

La pequeña agricultura tiene una gran importancia en Chile, tanto por la superficie que representa, como por la cantidad de personas que viven de esta actividad. Desde otro punto de vista, la pequeña agricultura otorga estabilidad al sector, en la medida que continúa produciendo aún en condiciones de desventaja económica.

El Gobierno de la Concertación definió como un objetivo central el apoyo al desarrollo de este segmento de productores, para lo cual dispone de diversas instituciones públicas y, en particular, de INDAP.

La acción de INDAP, por tanto, es uno de los elementos claves de la política de desarrollo agropecuario. Su objetivo central, en la actual administración, ha sido apoyar la inserción de los pequeños productores en los mercados que les son relevantes, mediante la asistencia para un permanente mejoramiento tecnológico y empresarial, para la comercialización de sus productos, así como para facilitarles el acceso al sistema financiero formal.

Siendo el INDAP una institución central en la promoción del desarrollo de la pequeña agricultura, deberá ir cambiando el rol asistencialista que ha tenido en algunas épocas pasadas por aquel de fomento productivo.

INDAP deberá abordar decididamente la tarea de desarrollar la modalidad de agricultura de contrato, catalizando las iniciativas de los productores agroindustriales y de las organizaciones campesinas al respecto, de modo de difundir los factores del éxito de la competitividad internacional de Chile a un mayor número de productores, rubros y regiones.

Un tema que deberá enfrentarse con mayor énfasis es el referente a la regularización de títulos de los pequeños propietarios agrícolas, como un elemento

indispensable para incorporarlos más plenamente a las posibilidades del desarrollo y, en particular, al uso de los instrumentos públicos de apoyo al mundo rural.

9. La Organización de los Productores

La organización de los productores es un factor esencial para el éxito de una política de desarrollo agropecuario. En muchos de los temas enunciados en los párrafos anteriores se observa que el sector privado debe asumir su responsabilidad y que también, en muchos de ellos, la organización es indispensable para hacerlo.

El tema de la organización de los productores debe ser desarrollado más extensamente y buscarse las mejores formas o modalidades de acuerdo a cada situación, cuidando que en cada caso se cumpla una función realmente útil para los que la componen.

Una tarea que aparece de particular relevancia para las organizaciones de productores agrícolas es la que dice relación con una más equitativa interacción con los sectores comercializadores, sean éstos para el mercado interno como externo. En el caso de éste último, la atomización de los productores y las características de los mercados internacionales llevan necesariamente al productor a utilizar los servicios de empresas exportadoras, lo que se ha traducido en relaciones contractuales y económicas difíciles, así como en reclamos por falta de transparencia.

Es necesario incentivar la formación de **Asociaciones de Productores** con roles en campos tales como la generación de información relevante para el sector, la transferencia de tecnología, la fijación y control de los estándares de calidad de los productos, la capacitación en gestión y comercialización, la representación de los asociados en las tareas de negociación con las empresas comercializadoras y, en general, en las diversas etapas de la comercialización internacional.

La generación de tales organizaciones, proveedoras de servicios que no tienen factibilidad económica individual y que son necesarios para continuar mejorando la competitividad nacional, es una tarea del sector privado, en la que sin embargo el Estado debe generar condiciones propicias para su funcionamiento, habida consideración de las dificultades que han retrasado su nacimiento.

10. La Institucionalidad Pública Agrícola

La institucionalidad del sector público debe ser adecuada para el logro de los diversos objetivos planteados. Los alcances de la política agrícola no se limitan al desarrollo productivo, sino también llevan a ciertas tendencias en el desarrollo rural y en el uso de los recursos naturales.

Los roles que se asignen a instituciones especializadas como ODEPA, SAG, INDAP, CONAF e INIA, deberían complementarse con la modernización institucional y con reformas en la estructura del Estado que sean necesarias. Parece de particular relevancia que estas instituciones fortalezcan su capacidad profesional y su rol propositivo de políticas y del control de las mismas, delegando gradualmente las labores de ejecución a otras instancias.

IV. CONCLUSION

Los capítulos anteriores contienen un marco general y algunos de los principales elementos que deben configurar una política de desarrollo agropecuario. En la medida que estos elementos sean considerados, se mantendrá la **consistencia de la política agrícola con la política global de desarrollo del país.**

Por otra parte, al mencionarse todos ellos queda de manifiesto que el desarrollo del sector no dependerá solamente de la acción del Ministerio de Agricultura, sino de que la política agrícola esté efectivamente integrada a la política de desarrollo nacional y de que las instituciones ejecutoras dependientes de diversos ministerios actúen en forma coordinada.

30.06.93

93/15023

15p