

“CHILE: UNA EXPERIENCIA, NO UN MODELO”

Carlos Furche G.
Director Nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
Ministerio de Agricultura de Chile

Muy buenos días. En primer lugar quiero agradecer al IICA y a los organizadores de este encuentro.

Antes de empezar la presentación, quisiera decirles, con toda humildad, que en realidad lo que pretendo es mostrarles una experiencia y no un modelo. Una experiencia de la cual se pueden aprender algunas cosas para replicarlas y otras para no repetir las. Entiendo perfectamente, por lo demás, que cada país tiene su propia realidad, por tanto, las experiencias aportan ideas para inspirarse, pero no son mecanismos replicables directamente.

Quisiera partir señalando cuatro o cinco puntos en los cuales pretendo centrar mis reflexiones. El desarrollo agroexportador es, en realidad, como la punta de un iceberg, es el final de un proceso que viene de lugares más profundos. En definitiva, no hay política agroexportadora y no hay promoción de las exportaciones, si no existe un conjunto de condiciones que hagan posible el desarrollo de una política agroexportadora.

No es un secreto para nadie, y en América Latina lo hemos aprendido duramente, que es imposible tener políticas de inserción internacional de largo plazo si ellas no ocurren en un marco de estabilidad y coherencia macroeconómica. Las experiencias en América Latina son diversas, no sólo la de Chile, hay muchas otras, que muestran la conveniencia de tener estabilidad y políticas macroeconómicas responsables. Sin eso, la verdad, es muy difícil trabajar, y en particular para el sector agropecuario, que dado su carácter transable, es el que sufre más dura y rápidamente las consecuencias de las políticas macroeconómicas, sobre todo cuando aquellas no son muy eficaces.

En segundo lugar, y aunque parezca obvio, es necesario considerar las condiciones naturales. El sector agropecuario, en todos nuestros países, es una esfera que tiene enormes potencialidades, pero también tiene límites. Saber reconocer las ventajas y desventajas que nos otorgan los recursos naturales de los cuales disponemos, es también, parte del ejercicio de sabiduría que debemos realizar al momento de determinar las políticas públicas.

En tercer lugar, la política agroexportadora supone que detrás hay políticas agrícolas coherentes y activas en materia de productividad, competitividad e inserción de la pequeña y la mediana empresa agrícola en los procesos exportadores. Además, creo que en una visión moderna de política agrícola, hay que asumir que trabajamos con cadenas agroalimentarias cada vez más sofisticadas. Por ende, la política agrícola hace ya mucho tiempo que dejó de ser una función objetivo de productores primarios, y pasó a ser la función objetivo de cadenas complejas. En ese marco creo que tiene sentido y valor la definición de políticas agroexportadoras con instrumentos específicos y desarrollados en el tiempo, y con recursos aplicados a la generación y operacionalización de esos instrumentos.

El último punto que pretendo abordar, son los temas institucionales. Porque la verdad es que también creo que la experiencia en América Latina muestra que, al fin de cuentas, no basta contar con buenas políticas macroeconómicas, políticas agrícolas o de fomento a las exportaciones. Es necesario que existan, pero no son suficientes. La condición que finalmente acaba haciendo la diferencia es el funcionamiento y respeto a las instituciones, a las leyes y marcos normativos.

Política Macroeconómica

Quiero mostrar alguna información respecto a los temas de estabilidad macroeconómica. En el caso de la agricultura, el factor más importante de todos, es el tipo de cambio. Es muy difícil que en un sector en el que todo es transable, sea porque se exporta o porque sustituyamos importaciones, podamos funcionar si no tenemos una política cambiaria adecuada, sin atraso cambiario y sin valorización artificial. Creo que ambas cosas son perniciosas y no es fácil encontrar el equilibrio. Por ello, cada país tendrá sus propias fórmulas, pero simplemente deseo dejar establecido que éste es un factor esencial para el sector agropecuario. Sin un tipo de cambio en condiciones competitivas es muy difícil proponer y suponer una inserción en los mercados internacionales.

La trayectoria del tipo de cambio en Chile ha tenido una estabilidad relativa, hubo un momento de gran valorización de la moneda alrededor de la segunda parte de la década de los noventa, con una recuperación de los niveles de precios en los años recientes. La verdad que ese es un factor que hay que seguir con mucha atención y que a nosotros nos inquieta, pues, sin un tipo de cambio adecuado, es muy difícil hacer agricultura competitiva.

Otro ejemplo que muestra la dirección de la política macroeconómica en Chile es el de la apertura. En el año 90 existió un nivel de protección arancelaria de 15%, el 2003 estamos en el 6%, y la verdad, es que si eso se corrige con los tratados de libre comercio, el arancel efectivo de las importaciones en Chile anda entre el 3% y 3,5%. Esto tiene ventajas, pero también acarrea problemas. Los beneficios son bastante evidentes, ya que permiten la alineación de los precios internos con los internacionales y, por tanto, hace posible una competitividad real, verificable y sostenible en el tiempo. Ahora, las dificultades se generan en los sectores que, probablemente, con un nivel de protección menor, tienen dificultades para operar, y eso es parte de los temas de los cuales las políticas públicas deben hacerse cargo. Pero creo que el rumbo de la apertura, es el que finalmente permite generar competitividades sostenibles en el tiempo.

Por último, la trayectoria de la inflación en Chile ha sido bastante estable los últimos años, se ha mantenido entre el 2% y 4%. El valor de esta estabilidad, es que permite a los actores económicos generarse un juicio, con un mayor nivel de confiabilidad, respecto de los escenarios futuros en los que van a operar. Naturalmente esto tiene impacto en las tasas de interés.

El conjunto de las políticas macroeconómicas también se refleja en los mercados internacionales, por ejemplo a través de los índices riesgo país. Chile presenta hoy los índices más bajos de su historia, por lo tanto, su acceso al financiamiento también ocurre en condiciones más beneficiosas.

En definitiva, el tema que yo quiero enfatizar, es que sin políticas macroeconómicas razonables, estables y predecibles en el tiempo, es muy difícil tener competitividad, y creo que en el caso de la agricultura simplemente es imposible.

Las Condiciones Naturales y Agroalimentarias

Chile ha conseguido una relativa armonía y equilibrio, entre la singularidad de sus recursos naturales y el tipo de opciones productivas que se han desarrollado. Naturalmente el Uruguay tiene otra especificidad en sus recursos naturales, distinta a la nuestra. Creo que aquí el tema es cómo somos capaces de encontrar el eje que nos permita maximizar y potenciar al máximo el uso de las singularidades de nuestros recursos naturales. Chile cuenta con condiciones excepcionales para la producción de frutas, hortalizas, vinos y forestal. Tiene aptitudes adecuadas para la producción de ganadería de bovina y ovina; y, definitivamente, tiene serias limitaciones para la producción de oleaginosas, algunos granos, y –probablemente- para agricultura extensiva en general. Por tanto, creo que en un país como Chile, parte del secreto de las buenas opciones privadas y públicas tienen que ver con una cierta lucidez para hacerse cargo de las potencialidades de esos recursos naturales, y también de sus límites.

Aquí quiero simplemente hacer una reflexión de las cosas que a mí me parece que en Chile hemos sido excesivamente tímidos. Luego de todos estos años de experiencia, pienso que es perfectamente válido apostar, desde el punto de vista de la política pública, en combinación y en articulación con el sector privado, pero no tener tanto temor a la posibilidad de concluir que hay ciertas cosas para las cuales somos buenos, hay otras cosas para las cuales somos menos buenos o somos malos. Y creo que la experiencia chilena de estos años muestra que hemos sido excesivamente prescindentes como sector público, hemos confiado demasiado en que el mercado ajusta automática y oportunamente las opciones.

Por otro lado, hoy existe en el mundo un proceso, aunque se esté dando más lento de lo que queremos, de cambio en el comercio internacional. Las reformas en la política agrícola común en la Unión Europea, son una manifestación de este cambio. Podemos decir que “son insuficientes”, pero está claro que van en la dirección que nosotros queremos. Otros pueden argumentar “la reforma en el marco de la Organización Mundial de Comercio va muy lenta”. Es cierto, pero va. Entonces, en los próximos años tendremos un comercio internacional agropecuario un poco más libre, un poco más ajustado a las condiciones del mercado que las que tenemos hoy día.

Por otra parte, el crecimiento de los gigantes del Asia, como China e India y su mayor inserción en los mercados internacionales, tendrá impacto en la demanda por alimentos en el mundo, y buena parte de esa demanda no tendrá otra alternativa que ser llenada desde los países del hemisferio sur, desde los países ricos en recursos naturales.

La condición sanitaria también ha sido un factor muy importante que explica la expansión exportadora agropecuaria de Chile. Desde luego hay condiciones sanitarias naturales que han favorecido a Chile: la cordillera de los Andes al este, el desierto de Atacama en el norte, los hielos en el sur y el Océano Pacífico al oeste. Efectivamente Chile, desde un punto de vista geográfico es en cierto modo una isla. Y eso tiene ventajas. A esa condición de “isla sanitaria” que se pone mucho de relieve, con justa razón, hay que agregarle algo que es muy importante, y es que ha habido políticas públicas de muy larga data, sostenidas por décadas, y que han permitido que Chile sea, por ejemplo, libre de fiebre aftosa sin vacunación desde hace ya una década, de que sea libre de mosca de la fruta –el único país de América del Sur que es completamente libre de mosca de la fruta- y que, en fin, tenga una condición sanitaria

de excelencia. Pero eso ha ocurrido por la condición natural, más las políticas públicas de largo plazo, altamente legitimadas y apoyadas por todos los sectores.

Y por último, cuando uno mira en el largo plazo, las perspectivas de un país como Chile y las del sector agropecuario chileno, parecen indicar que el siglo XXI será el tiempo de la cuenca del Pacífico en términos de comercio, expansión y desarrollo económico. Allí es donde están ocurriendo los fenómenos económicos más importantes en este momento. No sólo China, que es la más notable, pero también India, Vietnam y Bangladesh y otros. Allá es donde está concentrada la mayor población del mundo, están las mayores tasas de expansión económica para las próximas décadas, allí es donde estará la mayor expansión del comercio en los próximos años. Y creo que el tener el acceso directo al Pacífico, si hacemos bien las cosas, debiera transformarse en una de las principales ventajas competitivas de Chile, y debiera convertirse, además, en uno de los principales puntos de articulación de Chile con el resto de los países del Mercosur.

Importancia Económica de la Agricultura

La agricultura chilena representa el 4,5% en cuanto sector primario y en cuanto sector agroalimentario es no menos del 15%. Es el 27% del valor de las exportaciones, es el 12% del empleo, después seguramente esa tasa irá cayendo, pero de todas formas se los pongo como ejemplo. Chile, principal productor y exportador mundial de cobre, toda la gran minería de cobre emplea 70.000 personas, el sector agropecuario emplea 700.000 personas. Eso es en un mundo en que es cada vez es más difícil conciliar desarrollo económico y crecimiento con el empleo; creo que el sector agropecuario tiene allí un punto muy significativo para tomar en cuenta en los tiempos que vienen.

Tal vez en Uruguay la diferenciación regional de la agricultura sea menos marcada, pero en Chile es muy importante. Así, cuando estos promedios nacionales se analizan a nivel regional y local, se multiplica la importancia del sector agropecuario. Hay regiones completas en las que este sector representa la mitad de la actividad económica, o un poco más de la mitad, es más de la mitad del empleo, y por tanto en un horizonte de mediano plazo es imposible imaginar que exista un desarrollo armónico en un país como Chile, que incluya a la mayor parte de sus regiones y de sus espacios geográficos, si no hay un desarrollo dinámico de su sector agroalimentario.

Por eso, es que nosotros hemos sostenido, y creo que lo hacemos con fundamento, de que en los años que vienen el sector agroalimentario será uno de los pilares del desarrollo de la economía chilena. No sólo porque tiene las condiciones naturales y de mercado para hacerlo, sino porque tiene la obligación de que sea así, so riesgo de que parte de regiones muy importantes del país queden al margen de los beneficios del crecimiento y del desarrollo económico. Por tanto, creo que ver el sector agroalimentario como un sector económico con una enorme potencialidad integradora de la economía, del empleo, y de la participación de los ciudadanos de los beneficios del desarrollo económico, es también un punto que refuerza la conveniencia de contar con políticas públicas activas.

Política de Estado para la Agricultura

Respecto de la política de Estado para el sector agrícola. La verdad es que detrás de este nombre, que puede ser un poquito pretencioso, me gustaría señalar que una política de estado significa esencialmente dos cosas: la capacidad de armonizar las exigencias, las demandas y las expectativas del corto plazo junto con una visión estratégica de largo plazo. Es realmente fundamental que cuando se hace política agrícola -en un sector que tiene sus propios tiempos, en el que las inversiones tienen

sus propios plazos de maduración y en que los procesos de inserción en los mercados internacionales son, generalmente, de medianos a largos- tengamos políticas estables y por tanto, que trasciendan el horizonte temporal de un puro ejercicio gubernamental.

Cuando comenzó el gobierno del Presidente Ricardo Lagos el año 2000, hicimos un ejercicio de formulación de esta Política de Estado para la Agricultura, y lo hicimos pensando en 10 años. No se hizo con el afán de pretender que nuestras ideas fueran más allá del ejercicio gubernamental para el cual estábamos mandatados, sino que con el propósito explícito de incorporar otras ideas, de forma que la política de estado refleje compromisos de largo plazo capaces de armonizar distintas visiones.

Por tanto, definir una política de estado, en definitiva es un gran ejercicio de negociación, y creo que al final lo que queda del proceso que nosotros hicimos fue eso, un proceso de negociación en que participaron las cámaras de agricultura –en sus distintos estamentos: pequeños, medianos y grandes; los académicos y universidades; los investigadores; los partidos políticos con participación en el Congreso y los distintos ministerios involucrados en la política agrícola. Porque muchas veces el ejercicio de negociación dentro del gobierno puede ser más duro que el ejercicio de negociación fuera del gobierno. Desde nuestro punto de vista, la política de estado supone un ejercicio de integración con la participación de todos los actores involucrados, desde la sociedad civil y del Estado, con un horizonte temporal de largo plazo. Nosotros le pusimos 10 años, pueden ser 12, pueden ser 8, eso no es relevante, pero con un horizonte de estabilidad en el tiempo.

Lo que nosotros buscamos, además de las definiciones generales, ha sido definir agendas específicas de trabajo por cadenas agroalimentarias, de forma de enfrentar los distintos cuellos de botella o dificultades de competitividad. Las dificultades surgen en la medida en que se va afinando el foco y se llega a los problemas más específicos. Todavía estamos en ese proceso, creo que hemos avanzado bastante en definir agendas de trabajo, por lo menos con nuestros sectores más complicados o con mayor rezago desde el punto de vista competitivo.

Luego, hay un punto muy importante, que es la legitimación de la política de estado. Ésta tiene expresiones en distintos ámbitos: política, en el Congreso; presupuestaria; y tiene también una expresión social, sobre todo en la interlocución con el sector privado. Determinar que la agenda es esa y no otra y que no la vamos a ir cambiando y acomodando en la medida de nuestras necesidades particulares, que somos capaces de mantener una agenda una vez que se ajustaron las expectativas particulares con una visión común, estratégica y de largo plazo, y por tanto, no estar disponibles para actuar permanentemente como bomberos que solamente apagan incendios de corto plazo. Una vez que fijamos un rumbo, la verdad es que lo deseable es que lo mantengamos, y para eso el proceso de legitimación es fundamental.

No quiero detenerme demasiado en los contenidos específicos de la política que definimos, pues cada país es el que, de acuerdo a sus propias circunstancias, determina los elementos de su política. Destaco, por ello, sólo los puntos más importantes contenidos en los ejes principales.

Adelanto que dada la situación estructural de la agricultura en Chile, casi todo esto tiene un claro sesgo hacia el fortalecimiento y el apoyo a la pequeña y mediana empresa agrícola. Con una política sectorial relativamente integrada y coherente, nos abocamos a identificar el trabajo específico que se requería para fortalecer nuestras posibilidades agroexportadoras.

En primer lugar, la apertura unilateral. La rebaja de aranceles, a la cual yo hacía mención al comienzo, significó que en poco menos de 10 años, se redujeran los aranceles desde un 15% a un 6%. Esto permitió tener una competitividad más realista, más apropiada a lo que son nuestras condiciones naturales. Es muy difícil que en una situación de apertura, como la que tiene actualmente Chile, puedan subsistir sectores que no tengan bases reales y fundamentos sólidos de competitividad. En el caso del sector agrícola hay dos excepciones: la cadena del trigo y la cadena del azúcar, y ambas tienen plazo fijo al 2014 para su total apertura, y por tanto, efectivamente, esta apertura unilateral involucra a todos los sectores de la economía, implica al conjunto de la agricultura sin excepciones. Unos un poco más rápido, otros un poco más lento, pero al final están todos involucrados y con un horizonte claro respecto del momento en que la apertura es definitiva y total.

En segundo lugar, la apertura bilateral y los tratados de libre comercio. La verdad es que Chile en los últimos años ha avanzado enormemente en este sentido, creo que los tratados de libre comercio con la Unión Europea, Corea del Sur y Estado Unidos, cuyas negociaciones culminaron el 2002, le abrieron a la agricultura y al sector agropecuario chileno, un horizonte que antes no existía. Hoy, dos tercios de las exportaciones sectoriales ingresan sin pagar aranceles en sus mercados de destino y seguramente de aquí a fines de esta década esos dos tercios se ampliarán hasta un 90%, mientras que el año 2014 el 100% de la estructura actual de exportaciones agropecuarias chilena entrarán sin pagar aranceles y prácticamente sin limitación de ninguna especie. Además, esperamos que a mediados de noviembre, el Presidente Ricardo Lagos anuncie junto al Presidente de China, Hu Jintao, el inicio formal de las negociaciones de un tratado de libre comercio con el país más poblado del mundo. Estamos conversando con India y hay un proceso de negociación con Nueva Zelanda y Singapur que debiera concluir a mediados del próximo año. A eso se suma toda la red de tratados de libre comercio ya existentes, prácticamente con toda América Latina y Canadá, por tanto creo que en definitiva, desde el punto de vista de la apertura de mercados es poco más lo que resta, siendo Japón el único socio comercial de relevancia con el que aún no existe previsión para avanzar bilateralmente.

Si bien los tratados de libre comercio otorgan las ventajas de acceso que yo señalaba, también abren espacios relativos respecto de los competidores más directos. Probablemente no hay ningún país, por lo menos de los países con los cuales Chile compite en el mundo, que tenga esta misma red de tratados comerciales. Si se piensa que Chile compite con los países productores de alimentos del hemisferio sur como Nueva Zelanda, de algún modo Australia, Argentina y menos Uruguay, ninguno de ellos tiene este nivel de apertura de mercado. Nosotros le decimos con mucha insistencia a nuestro sector privado que esta es una ventaja transitoria y no eterna, pues en algún momento, los demás países harán lo mismo, y tendrán acuerdos de libre comercio. Con la Unión Europea, aunque se demore y no cierre en los próximos meses, el Mercosur seguramente firmará un acuerdo de libre comercio y en algún momento algo similar pasará con los Estados Unidos.

Luego, como parte esencial de la política agroexportadora, está el tema de la homologación y reconocimiento sanitario. No es necesario explicar la importancia que esto tiene, y la esterilidad que podría suponer un esfuerzo de apertura comercial si no está acompañada de estos procesos de homologación sanitaria. Por tanto, el fortalecimiento, desarrollo y apoyo al trabajo de los organismos sanitarios en nuestros países es fundamental. Tanto en su dimensión protectora del patrimonio sanitario,

como en su dimensión de reconocimiento internacional. Creo que aquí hay activos que son decisivos, que es el de la credibilidad, seriedad y confiabilidad.

También, y en esto creo que estoy diciendo algo que ustedes saben, pero siempre vale la pena reconocer, que en el caso de Chile y Uruguay esas condiciones se dan. Hay servicios sanitarios que son respetables y confiables y esto ha permitido, justamente, ir superando situaciones extremadamente complejas, ya que al final, si no hay confiabilidad del otro lado, es muy difícil, aunque se hagan las cosas bien, que eso sea reconocido. Este es un patrimonio esencial en la política agrícola y en la política agroexportadora, tener servicios sanitarios sólidos, fuertes, confiables, profesionales, serios y al margen de los avatares políticos y de los cambios de corto plazo, por tanto hacemos un gran esfuerzo por darle continuidad en el tiempo a sus políticas y a su trabajo con los interlocutores internacionales.

En relación a los aspectos más operativos. Nosotros pusimos en marcha, hace ya nueve años, un Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias que es administrado mediante un consejo en el cual participan el sector público y privado, que opera por la vía de la concursabilidad, con proyectos que son presentados y evaluados por este consejo, y que ha permitido realizar campañas de imagen de carácter genérico y fortalecer la participación del sector privado en las principales ferias especializadas que se efectúan en el mundo.

Si bien esto nos ha permitido potenciar nuestro desarrollo exportador, estamos muy lejos de lo que hacen países como Australia y Nueva Zelandia. Creo que, efectivamente, aquí hay un aspecto que debiéramos fortalecer en los próximos años: la promoción de las exportaciones, tanto para diversificar mercados y productos, como también para mejorar nuestra inteligencia de mercado.

Luego está la red de Agregados Comerciales y Agrícolas. Nuestro Gobierno cuenta, actualmente, con 6 agregados agrícolas y 54 agregados comerciales en el mundo. Creo que prácticamente en todos los países que son importantes desde el punto de vista de nuestro comercio, hay presencia de ProChile con agregados agrícolas y/o agregados comerciales. Para preservar el concepto de unidad en la operación institucional de nuestra la red exterior, los agregados agrícolas si bien tienen dependencia técnica del Ministerio de Agricultura, desde el punto de vista administrativo y funcional dependen de ProChile, es decir, que no es que nosotros tengamos nuestro propio ProChile, sino que estamos perfectamente y plenamente integrados a la red ya existente.

Y por último, la articulación entre el sector público y privado. En esto creo que ni siquiera es necesario abundar demasiado, simplemente la constatación de que todos los países que han tenido un relativo éxito en su desarrollo económico en las últimas décadas, tienen como punto en común fundamental, el trabajo articulado entre su sector público y privado, respetando los ámbitos de las competencias que les corresponden, pero realizando trabajos en conjunto, sistemático, con horizonte de tiempo, con metas posibles de medir y con actividades concretas a desarrollar.

Esto es algo que nosotros hemos cuidado y hemos hecho gradualmente, ya que hubo que superar un conjunto de desconfianzas mutuas, pero creo que a estas alturas uno de los grandes activos que tiene el sector agropecuario chileno es la gran articulación de su sector privado con el público desde el punto de vista de la definición de objetivos comunes y de la articulación de actividades concretas con las cuales fortalecer su desarrollo. Pienso que en lo que llevamos de esta camino, se han establecido ciertas

prácticas, una cultura de trabajo en el sector agropecuario chileno, que creo es uno de los grandes activos que tiene hacia delante.

Algunas cifras que, me parece, ilustran bastante bien lo que ha sido el desarrollo del comercio exterior de Chile en los últimos años. Tomé simplemente cuatro momentos: los años 90, 95, 2000 y 2003. Las exportaciones totales pasaron de US\$ 8.500 millones a más de US\$ 20.000 millones. Si consideramos la estimación 2004, la verdad es que es muy espectacular el salto, prácticamente se debiera llegar a US\$30.000 millones, esto naturalmente por el impacto del precio del cobre, de la celulosa y de alguno de nuestros productos del mar. Pero de todas formas, más allá del salto espectacular del último año, hay una tendencia clara de expansión.

Lo mismo en el caso de las exportaciones agropecuarias y forestales. Prácticamente se han triplicado en el lapso de 13 años -más adelante voy a mostrar la proyección que estamos haciendo para los próximos 8 años-, pero en definitiva, claramente, la apuesta de inserción internacional de Chile, si se la mide por el crecimiento de sus exportaciones, es sin duda una apuesta exitosa.

Otro aspecto importante de destacar, son los tipos de productos. Entre el año 90 y el 2003, si bien las tendencias básicas se han mantenido, el sector forestal cayó del 40% al 38% como peso relativo respecto al valor de las exportaciones; las frutas y hortalizas frescas cayeron del 42% al 34%, y lo que sube son las exportaciones pecuarias y los vinos. Las exportaciones pecuarias, se refieren fundamentalmente a exportaciones de carnes blancas, y más recientemente de lácteos. La verdad es que la expansión de los envíos de carnes blancas en Chile es muy notable y, creo, un buen ejemplo para demostrar que la competitividad se refiere a cadenas y no solamente a sector primario. Hago una breve digresión respecto a este punto, porque si uno lo piensa fríamente, ¿qué ventaja tiene Chile para producir carne de ave o carne de cerdo respecto de Argentina o respecto de Brasil? La verdad es que probablemente ninguna, porque efectivamente, somos productores relativamente eficientes de maíz, pero Argentina es uno de los mayores productores de mundo. Sin embargo, Chile es un país enormemente competitivo. ¿Por qué? Porque el conjunto de la cadena es competitivo, porque tiene una industria muy moderna que ha hecho inversiones muy sustantivas en los últimos años, y porque posee un sistema de comunicaciones, infraestructura y de funcionamiento normativo que favorece esa competitividad.

La expansión de la producción y exportación del vino en Chile es un fenómeno bastante conocido; algo parecido, probablemente, ocurrirá en Uruguay y Argentina. En definitiva, creo que lo que yo les comentaba al comienzo, esta cierta adaptación de la vocación productiva y exportadora de Chile a sus condiciones naturales, está reflejada en la evolución de este producto.

Otro factor esencial es, en el caso de Chile, la diversificación de sus mercados de destino. Desde luego una notable expansión a los países del Nafta como mercado de destino, hoy el 41% frente a 27% en el año 90. De ese 41%, lo medular es destinado a Estados Unidos. Es decir, hoy día el comercio exterior agropecuario de Chile es, en cifras redondas: 30% a Estados Unidos, 25% a la Unión Europea, poco menos del 20% a Asia, poco más del 10% a América Latina y en el resto, el más importante es México. Yo espero que dentro de 4 o 5 años el capítulo de Asia crezca -probablemente por sobre el 20%- y el resto se mantendría relativamente estable, aún cuando probablemente también América Latina podría crecer algo también.

La caída de la importancia de América Latina del 15% al 11% se explica, fundamentalmente, por los avatares que en estos años han tenido las economías de Brasil y de Argentina. A comienzos de la década de los 90 estos dos países eran el tercer y cuarto socio comercial de Chile, hoy están más bien entre los diez primeros, pero no están entre los cinco primeros, y eso tiene que ver, básicamente, con la forma de como han evolucionado sus economías. Pero no cabe ninguna duda, de que en la medida que tengamos un Brasil, una Argentina y un Uruguay creciendo y expandiéndose, probablemente también los niveles de comercio bilateral se irán incrementando.

Las perspectivas de mediano plazo: Este es un trabajo que nosotros hicimos con el sector privado durante el año 2003 y muestra que al año 2012, las exportaciones sectoriales debieran superar los US\$12.500 millones, esto es más que duplicar la situación actual.

Lo que yo quisiera destacar, es que así como los productos que han sido los portaestandartes de la expansión y del crecimiento de las exportaciones agropecuarias chilenas: la fruta, el vino, hortalizas procesadas, la agroindustria y la carne de cerdo y de ave, la irrupción de una cierta exportación de lácteos, que para nosotros son muy importantes porque permite incorporar nuevas regiones del país al circuito de la dinámica agroexportadora, y desde luego también la fortaleza del sector forestal. En definitiva, desde nuestro punto de vista esta cifra es importante no sólo por lo que representa en sí, sino porque muestra una clara posibilidad de incorporar nuevos productos, por tanto nuevas áreas y nuevas regiones al proceso exportador. No es que nosotros estemos obsesionados por la exportación, sino simplemente tenemos la convicción de que al final la inserción en los mercados internacionales es lo que constituye el motor y la dinámica del desarrollo agropecuario chileno, que permitirá avanzar en la modernización del conjunto del sector.

En la visión de Chile como un país exportador de alimentos, debiéramos incorporar en esa dimensión los envíos acuícolas, fundamentalmente de salmones y truchas. Las exportaciones acuícolas este año serían del orden de los US\$1.300 millones y la proyección para los próximos 10 años es también muy buena. Al respecto, quiero destacar dos cosas: que se está produciendo una intersección muy interesante entre la producción acuícola y la de granos básicos. Hay una parte de la producción de trigo y oleaginosas que es demandada por la industria de salmones y truchas.

Entonces también, desde el punto de vista de la articulación entre cadenas agroalimentarias se están produciendo fenómenos que para nosotros son muy novedosos e importantes, y que le han dado un nuevo oxígeno a sectores de nuestra agricultura que parecían bastante comprometidos en el mediano plazo.

El segundo punto que yo deseo poner de relieve es que posicionarse como país exportador de alimentos tiene no sólo la importancia y la ventaja de poder hacer campañas-país en esta dirección, sino que además tiene un conjunto de ventajas y articulaciones positivas porque las cadenas de distribución alimentarias son esencialmente las mismas. En el caso de Chile hay ejemplos bastante notables de grupos económicos que son simultáneamente productores y exportadores de salmones, vinos, carnes de aves y de cerdo, frutas y verduras. Esto no sólo por el afán de diversificar, sino porque las cadenas de distribución son bastante similares y por tanto las economías de escala que pueden producirse son muy importantes. Por eso es que insistimos nosotros mucho en la noción de que para el futuro es clave posicionarse

no sólo como exportadores de excelencia de ciertos productos en particular, sino genéricamente como exportadores de alimentos.

Lo que viene

¿Cuáles son desde mi punto de vista los principales temas a abordar en el futuro inmediato? Varios los he señalando a lo largo de esta conversación. Un primer tema tiene que ver con la calidad e inocuidad. Debemos posicionarnos como productores de alimentos, de nichos y especialidades. Es evidente que Chile, y posiblemente también Uruguay, no serán productores de enormes volúmenes, simplemente por un tema de tamaño físico –Uruguay podrá exportar US\$600 millones en carne y llegar a US\$1.000 millones, pero difícilmente podrá llegar a US\$5.000 millones como lo harán Brasil o Australia.

Por tanto, la necesidad de diferenciarse, es un paso clave y la única forma de distinguirse en los años que vienen, tendrá que ver con la calidad y la inocuidad de los alimentos que se producen. Ahí hay un desafío enorme desde el punto de vista de las políticas públicas y de las articulaciones con el sector privado, para generar programas de buenas prácticas agrícolas y ganaderas, de manejo del conjunto de la cadena en condiciones que aseguren calidad e inocuidad, y que permitan identificar lo que hacemos con ese sello especial y darle valor económico a esa identificación.

Por otra parte, está el tema de la diversificación de mercados. El caso de la expansión reciente de las exportaciones de carne uruguaya al mercado de Estados Unidos, me parece que eso no tiene nada de malo, pero está claro que apostar todo a un solo mercado es riesgoso. Una de las cosas que muestra la experiencia chilena –y que todo el mundo se pregunta cómo Chile consiguió más o menos sortear la crisis asiática, luego la crisis de sus vecinos, más tarde el evento de las torres gemelas y la paralización de la expansión económica en Estados Unidos, etc.-, creo que lo único que explica esto es que tenía un comercio exterior altamente diversificado que permitió, de algún modo, compensar las caídas en unos con expansión en otros.

La diversificación de productos. Si bien se debe respetar aquello en lo cual tiene ventajas competitivas, el sector agropecuario es un sector que posee una gran posibilidad de innovación, expansión, diferenciación y desarrollo de nuevos productos, creo que eso es algo que también, desde el punto de vista de las políticas públicas, es razonable y pertinente respaldar.

La capacidad de adaptación será otra de las claves del futuro. Las exigencias normativas y los hábitos de los consumidores están cambiando a una velocidad enorme. Hay estudios que muestran que cada cinco años los hábitos de los consumidores cambian de una manera sustantiva, con la incorporación de nuevos productos o con la nueva forma de presentación de esos productos. Si no se cuenta con un buen sistema de inteligencia de mercado, que haga un seguimiento adecuado de los cambios normativos y una cierta capacidad de anticipación a esos cambios, probablemente también tengamos dificultad en competir, y creo que esa es otra tarea insustituible de las políticas públicas para hacerlo directamente o en cooperación.

La armonización entre competencia y cooperación. Aquí quiero detenerme un minuto en el Mercosur. La verdad que si se analiza en una perspectiva más larga, debiera llegar a la conclusión de que en el mundo que vivimos y en el mundo que vamos a vivir, solos no podemos. La articulación más lógica, es con quienes tenemos al lado, con los cuales –además- compartimos un sinfín de cosas. Creo que la experiencia en los años recientes –me refiero estrictamente al sector agropecuario que es el que más

conozco- muestra que no hemos sido lo suficientemente sabios para poner el acento donde corresponde. Hemos sufrido por querellas comerciales de menor cuantía que han enturbiado la posibilidad de poner el acento en los temas de largo plazo. De verdad, me parece que desde el punto de vista de la cooperación, tenemos un espacio casi ilimitado para buscar espacios en el desarrollo tecnológico, de mercados, en el desarrollo de inteligencia de mercado y en el de joint ventures, para acometer en conjunto los mercados asiáticos, por ejemplo. Esto ha estado con freno de mano por muchas razones: por voluntad política, pero también, porque creo que hemos pecado de ingenuidad y de falta de visión de largo plazo, para poner el acento donde realmente tiene que ir. Tengo la sensación de que en los años que vienen tendremos una segunda oportunidad para reponer adecuadamente nuestro énfasis en los temas de la cooperación y enfrentar de una manera más razonable –más regulada, por último- nuestros temas de competencia. Me parece que aquí hay un desafío pendiente. Creo que lo que han venido haciendo los Ministros de Agricultura del Mercosur a través del CAS es un primer paso y pienso que debemos persistir en ese camino.

¿Cuáles son los factores críticos que determinarán el éxito o el fracaso para enfrentar esos desafíos? En primer lugar los temas de innovación tecnológica, simplemente, creo que hay que hacerse cargo de que el tema de la innovación tecnológica no sólo es una exigencia, aquel que no innova, retrocede, sino porque el desarrollo tecnológico de hoy y de los años que vienen es distinto en sus condiciones de las que tuvimos hace décadas. En primer lugar, tecnologías de costos cada vez mayores, tecnologías que son casi todas apropiadas privadamente de manera muy directa y, además, con la clara expansión de nuevos paradigmas tecnológicos entre los cuales el más importante es la biotecnología, aunque no es el único.

La biotecnología y la ingeniería genética, es un ámbito en el que si no lo hacemos más o menos coordinados, difícilmente lo podemos abordar. Aquí hay temas, además, que tienen que ver con nuestra capacidad para absorber, o copiar, aquello que se pueda, pero también para identificar los desarrollos tecnológicos en los cuales nadie lo hará por nosotros. Pongo un ejemplo: Chile es un exportador de uva a distancia, se demoran entre dos y cuatro semanas en llegar a sus mercados de destino, una situación única en el mundo porque ni siquiera Nueva Zelanda tiene tanta distancia respecto a sus mercados de destino. Es bastante obvio que nadie estará dispuesto a investigar los temas de fondo respecto a transporte y preservación de una fruta como esa, si no lo acometemos nosotros. Probablemente en el caso de las carnes ustedes también tendrán temas específicos que son materia de investigación propias del Uruguay o propias del Mercosur. Creo que ser capaces de identificar aquellas áreas en las cuales hay investigación que o la hacemos nosotros o no la hace nadie, sería un buen paso adelante para buscar áreas de cooperación.

En el caso de la inversión, si ésta no existe no hay modernización. Sin embargo, los que hacemos política agrícola hemos pecado por ver sólo los déficits desde la oferta y creo que hemos sido poco rigurosos en ver los enormes vacíos que hay también desde la demanda. Y creo que también hemos sido poco creativos para ser capaces de articular instrumentos nuevos y modernos, instrumentos financieros e instrumentos de manejo del riesgo, que en definitiva, hagan que el sector agropecuario sea un sector más atractivo para el financiamiento y la inversión.

En el caso de la productividad y la competitividad yo no quiero entrar en demasiados detalles, simplemente señalar que no basta solamente con políticas agrícolas, se necesitan políticas macroeconómicas, capacitación de los recursos humanos, infraestructura y conectividad. Para el sector agropecuario incorporarse al tiempo que

viene -por tanto, ser capaces de entrar en su proceso de gestión con instrumentos modernos, como el uso de internet y de las comunicaciones globales- es un punto decisivo para la competitividad del futuro.

En lo que respecta a la modernización y adecuación institucional, generalmente se pone el acento en los atrasos del sector público, en el anquilosamiento de las instituciones públicas, cosa que es verdad. Pero se llama poco la atención respecto al enorme atraso organizacional que hay en el sector privado. Creo que el modelo que ha predominado en todos nuestros países, de organización del sector privado bajo un modelo apropiado para la demanda político-gremial, que es perfectamente legítima, es también perfectamente insuficiente para acometer el tiempo que viene. Creo que un sector público moderno necesita también como contraparte un sector privado organizado, moderno, con capacidad de diálogo técnico y con capacidad de desarrollar agendas comunes. Tengo la sensación, por tanto, que aquí hay, de algún modo, un desafío conjunto. No sólo para el sector público, sino también para el sector privado.

Por último, reitero mi convencimiento de que es un activo decisivo es la cooperación entre el sector público y el privado. El verse como socios, el ser capaces de privilegiar los acuerdos por sobre los disensos, el ser capaces de definir agendas de largo plazo, creo es también una de las claves del futuro.

Concluyo señalando: estabilidad y coherencia en la política macroeconómica y combinar apertura exterior con política agrícola, ya que en el caso de Chile la apertura significa enormes beneficios, pero también significa rezago para otros y eso sólo puede ser abordado por políticas públicas, pero creo que las políticas públicas son las que debieran permitir que las potencialidades que se abren se concreten en acciones reales de mayor trabajo, ingreso y beneficios para los ciudadanos.

Luego las políticas de Estado con visión de largo plazo, ser capaces de combinar y armonizar mejor las exigencias del corto plazo, con la demanda de un rumbo estratégico en el largo plazo; la capacidad de adaptación, creo que es otro factor esencial; la adecuación y modernización institucional; la articulación público y privada y la colaboración al interior de la región.

Mi imagino que la mayoría de los que estamos aquí nos dedicamos a esto, sea desde el sector privado o público, desde la óptica de la economía o de las políticas públicas. Y creo que la experiencia reciente, en el caso de Chile -pero no sólo de Chile- muestra cada vez más la enorme importancia del funcionamiento de la política. Sin una buena política, sin un sistema de partidos políticos razonable, sin instituciones modernas, sin instituciones capaces de rendir cuentas y de ser censuradas o premiadas por la efectividad de lo que hacen, por la rigurosidad con que se manejan los recursos, es muy difícil conseguir dar un salto de desarrollo.

Creo que al final la experiencia muestra que lo que hace la diferencia es la política. El tener una buena política, el tener buenas instituciones, el tener respeto institucional, el tener predicibilidad institucional, hace una gran diferencia en un mundo que, en general, todos -más o menos- hacemos cosas parecidas. Por lo tanto deseo insistir de que si hay algo que es rescatable, esencialmente de la experiencia chilena de los últimos años, es esa capacidad de haber articulado un sistema político razonable, confiable, que ha ido siendo capaz de superar las enormes desconfianzas y de acotar las diferencias a límites que permiten efectivamente el funcionamiento, el desarrollo de las políticas públicas y el desarrollo de la actividad económica y pienso que finalmente

esa es la conclusión más importante, lo que está haciendo la diferencia es el funcionamiento de las instituciones y el funcionamiento del sistema político.