



DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS
RURALES Y AGROINDUSTRIAS

Estudios de casos de *países*

América Latina



ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

**Informe
de país:
Chile**





Estudios de casos de países

América Latina

Francisco Aguirre A.

ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

Informe de país: Chile

Editado por
Pilar Santacoloma
Eva Gálvez-Nogales

CITACIÓN RECOMENDADA

FAO. 2013. *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios*
– Informe de país: Chile. Estudios de casos de países – América Latina. Roma

Foto de la portada: CC/flickr/Aaron Ouellette

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prefacio	v
Resumen	vi
Agradecimientos	viii
Siglas y acrónimos	ix
CAPÍTULO 1	
Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivos del estudio	1
1.3 Metodología	1
1.4 Estructura del informe	1
CAPÍTULO 2	
Contexto de la situación chilena	3
2.1 Aspectos estructurales de la agricultura chilena	3
2.2 Lineamientos estratégicos para la política agroalimentaria	4
2.3 Marco económico político de alianza público-privada	5
2.4 Breve descripción de los casos de Chile	6
CAPÍTULO 3	
Caracterización de las alianzas	7
3.1 Objetivos y resultados esperados de la alianza	7
3.2 Aliados y naturaleza de los beneficios de la alianza	9
3.3 Nivel y naturaleza del apoyo financiero y otros apoyos provistos por los socios públicos y privados	12
3.4 Esquema de alianzas público-privadas: papel y funciones de los aliados	14
3.5 Formalización de las alianzas	15
CAPÍTULO 4	
Desarrollo de las alianzas	19
4.1 Circunstancias que favorecen el desarrollo de las alianzas	19
4.2 Principales razones de los promotores para convencer al resto de actores sobre el valor de las alianzas	20
4.3 Horizonte temporal de negociación de las alianzas	20
4.4 Niveles, naturaleza y desembolso de las contribuciones de los socios	21
4.5 Estimación de los costos esperados, ingresos y ganancias sobre la inversión	21
4.6 Pasos para la aprobación y la formalización de las alianzas	22
CAPÍTULO 5	
Administración y operación	25
5.1 Papel de los socios en la administración estratégica y cotidiana de la alianza	25
5.2 Obtención de materiales, tecnología y servicios	25
5.3 Nuevas destrezas y conocimientos requeridos para la implementación de la alianza	26
5.4 Procedimientos administrativos para la compra de servicios a terceros y la subcontratación	26

5.5	Mecanismos de seguimiento y evaluación	27
5.6	Apoyo suplementario recibido de otros agentes	27
5.7	Desafíos clave a los que se enfrentan los agentes privados y públicos	27
CAPÍTULO 6		
Desempeño y resultados de desarrollo		29
6.1	Incremento en inversión, ingresos, retornos y empleo	29
6.2	Estimulación de inversiones adicionales	29
6.3	Innovaciones de proceso o de producto introducidas	30
6.4	Riesgos creados o mitigados	31
6.5	Impacto del régimen legislativo y regulador sobre los beneficios de la alianza	31
6.6	Mejora del desempeño en el mercado y encadenamientos hacia atrás o hacia adelante	32
6.7	Indicaciones o expectativas de mejora de los ingresos rurales y el empleo	32
6.8	Impactos sociales y de desarrollo a largo plazo	33
CAPÍTULO 7		
Evaluación y conclusiones		35
7.1	Aprendizajes	35
7.2	Conclusiones	37
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		39
ANEXO		
	Lista de entrevistados	41
CUADROS		
1.	Evolución de la superficie por grupos de cultivos y censos	3
2.	Casos estudiados de alianzas público-privadas	5
3.	Objetivos de las alianzas	9
4.	Participantes y beneficiarios de las alianzas	11
5.	Monto y naturaleza de los contratos	12
6.	Inversión y beneficios en casos estudiados – alianzas público-privadas	13
7.	Instrumentos para negociar y formalizar acuerdos	16
8.	Costos, ingresos y ganancias	22
9.	Incrementos sobre la inversión, ingresos, ganancias y empleos	30

Prefacio

Es ampliamente conocido que se necesitan altos niveles de inversión para impulsar el potencial de la agricultura para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. No obstante, en las últimas décadas muchos países han reducido las asignaciones presupuestarias al sector agrícola, mientras que no se ha registrado el aumento previsto de las inversiones del sector privado ni ha mejorado su eficiencia. La baja participación privada en las inversiones en el sector agroalimentario puede ser explicada parcialmente por el alto riesgo (real y percibido) de los negocios agrícolas. En este contexto, se están promoviendo las alianzas público-privadas (APP) como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente.

A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola. Además, a pesar del aumento del interés en las APP en el sector agrícola en los últimos años, aún persisten variaciones significativas en el tipo de alianza realizada, así como poca evidencia sobre el potencial real de las APP para cumplir con los objetivos establecidos de generación de empleo e ingresos, seguridad alimentaria e incremento de la competitividad agrícola.

En 2010, la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a los países miembros de la FAO sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

Esta serie presenta 70 estudios de casos individuales de APPs y ofrece detalles sobre las circunstancias que llevaron a su formación, y sobre su gestión y éxito hasta la fecha. Se prestó especial atención a la identificación de los roles y funciones específicos de cada uno de los socios, incluidas las funciones en la gobernanza, implementación y monitoreo. Los resultados clave del estudio incluyen la identificación de los factores que determinan el éxito o el fracaso en el desarrollo y aplicación de APPs, y las mejores prácticas para crear un entorno propicio para el aumento de la inversión en la agricultura mediante el mecanismo de APP.

A través de esta serie especial de estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios, AGS está compartiendo los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.

Resumen

Este documento tiene por objetivo mostrar experiencias de acuerdos público privados en el sector agropecuario de Chile que ofrezcan enseñanzas y buenas prácticas. Se seleccionaron cinco casos que corresponden a diversos sectores productivos, a áreas geográficas y productivas con distinto potencial y en el que participan diferentes actores productivos e instituciones públicas.

Todo esto se desarrolla dentro de un contexto que determina en gran medida los efectos de estos acuerdos. Si bien la contribución al PIB nacional del sector agropecuario es modesta, la demanda por empleo es alta; sin embargo, la productividad del trabajo es baja y los ingresos de los asalariados del sector agropecuario están muy por debajo del de los trabajadores del sector urbano.

El sector agropecuario chileno muestra cambios estructurales importantes inducidos por una política económica y comercial que ha facilitado los acuerdos comerciales y disminuido los aranceles. Todo esto ha conducido a que el potencial productivo se concentre en actividades productivas en que el país tenga ventajas competitivas en el mercado internacional.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura viene estimulando el proyecto Chile, potencia agroalimentaria y forestal, que implica la puesta en marcha de un conjunto de programas de apoyo a los sectores más competitivos a través de un conjunto de subsidios de diferente tipo pero, principalmente, a través del reforzamiento de una institucionalidad pública que apoya la innovación y los acuerdos público-privados.

Estos acuerdos hay que entenderlos en el contexto en que está definido el papel del Estado en Chile, básicamente subsidiario, que implica apoyar el emprendimiento sin involucrarse en él. Por lo tanto, se ha reforzado la institucionalidad del Estado con ese fin, esperando que con esta contribución se produzcan bienes y beneficios públicos importantes.

CASOS PROPUESTOS Y ESTUDIADOS

Los casos propuestos y estudiados son los siguientes:

1. El Programa territorial integrado del pisco, que se lleva a cabo mediante una alianza entre la industria pisquera y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), como institución pública; su principal reto es cambiar el destino de la producción, lo que implica importantes cambios en la calidad de los productos y en las estrategias de comercialización.
2. La cooperativa Colún, empresa lechera que, junto con la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), implementan un proyecto de cooperación cuyo objetivo es mejorar la productividad y calidad de los proveedores, así como desarrollar estrategias de comercialización.
3. El desarrollo olivícola llevado a cabo por un grupo de empresarios que, en colaboración con la FIA, establecen acuerdos para explorar e implementar inversiones significativas en esta actividad en una zona marginada del país.
4. El Programa de mejoramiento de la competitividad frutícola en la región de La Araucanía, que se desarrolla en colaboración con la CORFO y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).
5. Cinco Valles, una empresa de pequeños productores de papas que ha establecido un acuerdo con la CORFO y el INDAP para mejorar la inocuidad del cultivo y, de esta forma, acceder a mejores mercados.

CARACTERIZACIÓN DE LAS ALIANZAS

Los acuerdos, en general, se limitan a los contratos de aportación de fondos que hacen tanto las instituciones públicas como las privadas y en ningún caso hay compromisos a largo plazo, lo que indica que son acuerdos que tienen como objetivo inducir procesos, pero que la responsabilidad a medio plazo está en manos del sector privado. Por su parte, los beneficiarios de estos acuerdos son productores agrícolas, empresas agroindustriales, cooperativas y el Estado en la medida que se generan beneficios y bienes públicos.

El Estado participa principalmente en la preinversión, operación y financiamiento de activos productivos, siempre y cuando los proyectos demuestren su condición innovadora. Los aportes privados complementan, en parte, la aportación de los subsidios, pero se concretan fundamentalmente en las inversiones necesarias como plantaciones, infraestructura productiva y comercialización, principalmente.

Los beneficios obtenidos de los aportes públicos se traducen en incrementos significativos en el empleo, en la inclusión de pequeños productores en las cadenas de valor más dinámicas y en bienes públicos de innovación y competencia laborales. Por su parte el sector privado se beneficia con el aumento de la rentabilidad de sus inversiones, del acceso a mercados y de la fidelidad de los proveedores.

CIRCUNSTANCIAS QUE FAVORECEN EL DESARROLLO DE LAS ALIANZAS

Los factores que facilitan las alianzas público-privadas son, principalmente, la presencia de empresas emprendedoras que tienen gran capacidad de gestión e innovación, la capacidad de liderazgo y el potencial para levantar demanda. A su vez, su inserción territorial implica su interés en procesos inclusivos. Todo esto dentro de un contexto de mercados altamente competitivos, donde se acentúa la necesidad de la innovación.

GESTIÓN Y GOBERNANZA

En cuanto a la gestión y gobernanza, el liderazgo territorial de las empresas es vital para impulsar acuerdos, porque es allí donde nace la demanda y se sostienen los acuerdos a largo plazo. Sin embargo, en algunos casos, para hacer posible que estos acuerdos sean más amplios que una sola empresa, se requiere de instancias intermediarias que ayuden en los procesos de negociación. Estas instancias permanecen en el tiempo, ampliándose con otros actores y desempeñando funciones de representación en los ámbitos nacional e internacional.

Para avanzar en las alianzas ha sido necesario desarrollar competencias para relacionarse con el sector público y externalizar un conjunto de tareas, capacidades técnico-profesionales en el interior de las empresas y capacidades laborales.

RENDIMIENTOS Y DESARROLLO DE LOS RESULTADOS

Las alianzas han tenido importantes resultados en la inversión privada tanto predial como industrial, pero también en inversión pública complementaria (principalmente caminos) y, como resultado de esto, en un incremento significativo del empleo originado por una mayor intensificación de la actividad; sin embargo, esto no se ha traducido en una mayor equidad en los territorios.

La inclusión es un beneficio importante y valorado, especialmente por la incorporación masiva de pequeños productores, lo que les da acceso a tecnología y a mercados estables. Como beneficios públicos y privados se pueden mencionar las aportaciones en innovación y competencias laborales.

Las dificultades de estos acuerdos han sido mitigadas al disminuir el riesgo de los emprendimientos, principalmente por el importante aporte estatal en preinversión y también por la cofinanciación en comercialización.

Por último, las políticas nacionales han desempeñado un papel determinante. En primer lugar, la libertad de acceso a la tierra y el agua, que permite la concentración de recursos productivos y la viabilidad de ciertas actividades productivas. En segundo lugar, las políticas comerciales, lo que ha exigido concentrarse en actividades competitivas y estimular la innovación. En tercer lugar, la importante cantidad de subsidios, particularmente para reducción del riego y el desarrollo de proveedores.

CONCLUSIONES

La forma y los resultados de las alianzas público-privadas en Chile están fuertemente condicionados por la política económica y comercial, así como por las compensaciones que ofrece el Estado para hacer frente a este escenario.

Tanto el sector público como el privado realizan sus aportaciones y obtienen beneficios de acuerdo con sus intereses. El sector privado, además de mejorar su rentabilidad a la inversión y acceso a mercados, se beneficia de un menor costo de preinversión y de una mejor relación con los proveedores. Para el sector público, los principales beneficios son el aumento del empleo, la inclusión, el mayor dinamismo en territorios marginados y la innovación.

La viabilidad de estos acuerdos se debe, en gran parte, al liderazgo que asumen las empresas privadas. Su capacidad de gestión y de levantar demanda es lo que genera la base del acuerdo con el sector público, que en estos casos facilita procesos pero que en ningún caso los dirige ni los determina.

Los problemas que deben solucionarse para ampliar programas de este tipo, al menos en Chile, son la superación del individualismo y la desconfianza que existe entre empresas del mismo rubro, así como el progreso con una mejor coordinación de la institucionalidad pública.

Agradecimientos

En la realización del estudio se agradece la contribución de los gerentes de las empresas privadas, así como de los funcionarios de alto nivel de los distintos ministerios involucrados en las alianzas público- privadas.

El marco de análisis de los casos fue diseñado originalmente por Doyle Baker. El acompañamiento y la supervisión técnica a los autores de los informes de país fueron realizados por un equipo técnico conformado por Eva Gálvez, Marlo Rankin, Nomathemba Mhlanga y coordinado por Pilar Santacoloma, de la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de FAO.

Un agradecimiento especial se dirige a las organizaciones que dieron apoyo a los consultores nacionales en la realización de los estudios de caso, UNECA y RIMISP, en África y América Latina respectivamente.

Se agradece a Simone Morini por el diseño gráfico, a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción, a Blanca Azcárraga por la edición, y a Francesca Cabré-Aguilar por la revisión del texto.

Siglas y acrónimos

APP	Alianza público-privada
BPA	Buenas prácticas agrícolas
CLP	Pesos chileno
CNR	Comisión Nacional de Riego
CODELCO	Corporación Nacional de Cobre
COMSA	Comité de Seguro Agrícola
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
ENAP	Empresa Nacional del Petróleo
FIA	Fundación para la Innovación Agrícola
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto de Investigaciones Agropecuarias
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
PIB	Producto interno bruto
PDI	Programa de desarrollo de inversiones
PDP	Programa de desarrollo de proveedores
PYME	Pequeña y mediana empresa
PMC	Programa de mejoramiento de la competitividad
PROCHILE	Organismo estatal responsable de la promoción de exportaciones
PROFO	Proyectos asociativos de fomento
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
USD	Dólares estadounidenses

Capítulo 1

Introducción

1.1 ANTECEDENTES

Desde los años 1980 se viene impulsando en Chile una política de subsidiariedad del Estado como parte de su función en el desarrollo productivo. Para ello se han creado agencias estatales que tienen por objetivo canalizar recursos para estimular el emprendimiento privado, motivando la innovación en un escenario de apertura comercial de tal envergadura que ha cambiado drásticamente la estructura productiva agropecuaria del país. Estas agencias e instrumentos han sido clave para cambiar la relación público-privada otorgándoles un dinamismo único en la historia del país.

El sistema de apoyo al emprendimiento que ha estimulado la formación de alianzas público-privadas ha ido evolucionando en el tiempo. La primera etapa se caracterizó por la participación de una diversidad de agencias públicas, con diferentes instrumentos y con baja coordinación entre ellas, que apoyaban el emprendimiento desde sus capacidades y atribuciones, lo que hacía que se formara básicamente un sistema desde la oferta. Con el tiempo, y de acuerdo con los resultados obtenidos, los organismos privados fueron tomando más protagonismo para levantar demandas que estuvieran más relacionadas con sus necesidades y, además, las instituciones del Estado vieron la necesidad de coordinarse entre ellas para hacer más eficientes los recursos que invertían en el sistema de innovación. En definitiva, actualmente se dispone de un sistema de formación de alianzas público-privadas más maduro, del cual se pueden extraer lecciones para mejorarlo en el futuro.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este trabajo tiene como objetivo analizar cinco casos de experiencias de alianzas público-privadas en el sector agroindustrial chileno y así identificar los factores que contribuyeron a su desarrollo, la participación de los diferentes actores, los elementos externos que facilitaron o dificultaron los procesos, el peso que tiene la gestión y el tipo de organización de las empresas y las características de los estímulos que ofrece el Estado para facilitar el emprendimiento, entre otros factores.

1.3 METODOLOGÍA

En primer lugar, se identificaron los casos que cumplieran con los requisitos establecidos por la FAO y que constituyeran experiencias de las cuales se pudiera obtener un aprendizaje de alianzas público-privadas. En segundo lugar, se recogió información secundaria de los casos, con el fin de garantizar que existiera información suficiente para hacer un análisis completo de cada uno de estos. A continuación se realizaron entrevistas en dos niveles: por un lado, a los responsables de las empresas productivas que habían participado en la gestión y desarrollo de las alianzas; y, por otro, a los responsables del sector público. Finalmente, a medida que se desarrolló la redacción de los casos, se hizo necesario volver a realizar consultas sobre algunos aspectos específicos.

1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME

El presente informe analiza cinco casos de alianzas público-privadas (en adelante, APP) en el sector agroindustrial chileno. El estudio contiene seis capítulos: en el primero se presenta una situación de contexto del sector agropecuario, en especial sus aspectos estructurales, los lineamientos estratégicos y el marco económico y político en que tienen lugar las APP; en el segundo capítulo se analiza la estructura formal de los acuerdos y se detallan objetivos y resultados, beneficiarios, niveles de apoyo e incentivos recibidos; el tercer capítulo describe las circunstancias que favorecen el desarrollo de las alianzas; el cuarto capítulo detalla los beneficios esperados; el quinto capítulo explicita la gestión de los acuerdos; y el último capítulo analiza el rendimiento y desarrollo de los resultados.

Capítulo 2

Contexto de la situación chilena

2.1 ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA CHILENA

En los últimos 12 años, la contribución media del sector silvoagropecuario al PIB se ha mantenido en torno al 4 %, mientras que la contribución del sector al empleo ha disminuido de un 19 % en 1990 a un 11 % en 2009¹. Según el análisis de la Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)², en 2009 el ingreso promedio mensual de los asalariados en el sector silvoagropecuario alcanzó los 181 590 CLP mensuales (378 USD), siendo la rama de actividad económica de menor ingreso y un 48 % más bajo que el ingreso promedio del total de asalariados del país.

Pese a esta diferencia de ingresos, el sector rural ha mostrado una disminución significativa en la pobreza rural. En 2009, la pobreza rural alcanzaba

a un 12,9 % de la población, mientras que la pobreza urbana fue de un 15,5 %.

La disponibilidad de suelos con potencial silvoagropecuario, según las cifras del VII Censo Agropecuario y Forestal de 2007, es de 35,5 millones de hectáreas, de las cuales 2,2 millones son tierras cultivables; 1,1 millones praderas mejoradas; 12,5 millones praderas naturales; 2,7 millones plantaciones forestales; y 17 millones son bosque nativo y matorrales. El destino de los suelos cultivables ha tenido una evolución radical en los últimos años, lo que muestra la tendencia de la agricultura chilena.

Lo más notorio es el cambio estructural de uso del suelo, que implica una drástica disminución de cultivos tradicionales (cereales, leguminosas de grano principalmente, cultivos industriales y pra-

CUADRO 1
Evolución de la superficie por grupos de cultivos y censos

Grupo de cultivo	Superficie (en ha) Censo 1976	Superficie (en ha) Censo 1997	Superficie (en ha) Censo 2007	Variación 1997-2007
Cereales	843 102	648 111	479 404	-168 707
Leguminosas y tubérculos	210 891	127 139	70 900	-56 239
Cultivos industriales	134 119	80 872	69 972	-10 900
Hortalizas	95 112	101 602	95 953	-5 649
Flores	941	1 472	2 176	704
Forrajeras anuales y permanentes	628 438	608 538	513 204	-95 334
Frutales	89 673	234 480	328 367	93 888
Viñas y parronales viníferos	106 017	81 845	130 392	48 547
Viveros	ND	2 333	2 298	-35
Semilleros	ND	29 778	42 511	12 734
Plantaciones forestales	1 025 340	2 226 014	2 656 308	430 294
Total	3 135 440	4 142 183	4 391 487	249 302

Fuente: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) a partir del Censo Agropecuario de 1976, 1997 y 2007.

¹ INE, 2010

² INE, 2010

deras naturales) que son remplazados fundamentalmente por frutales, viñas y plantaciones forestales.

Este cambio se debe en gran parte a la política comercial que lleva a cabo el país, que tiende a beneficiar aquellas actividades productivas con mayores ventajas competitivas, lo que se refleja en los acuerdos comerciales firmados con diferentes países o agrupación de países, en los cuales básicamente se ha reducido la protección en las importaciones para lograr la entrada de productos más competitivos en los mercados internacionales. Desde el año 1990 se vienen firmando convenios de libre comercio con los Estados Unidos de América, el Canadá, la Unión Europea, México, la República de Corea, el Mercosur, Australia y otros países, lo que ha conducido a que la media de los aranceles sea menor al 1 % (el arancel medio para las importaciones es del 1,8 %).

2.2 LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA³

Un acuerdo que ha cruzado los dos últimos gobiernos es el fortalecimiento de la agricultura nacional, haciendo frente a tareas y desafíos que permitan hacer de Chile una potencia agroalimentaria y forestal y derrotar la pobreza rural. Esta se sustenta en seis pilares estratégicos: competitividad; sustentabilidad social, ambiental y económica; transparencia y acceso a mercados; modernización institucional; acción y compromiso interministerial; mundo rural.

Estos lineamientos estratégicos se viabilizan a través de las siguientes políticas específicas:

- a. Política de apoyo a los precios. Si bien el arancel efectivo medio es de alrededor de un 2 %, el Estado se reserva el uso de bandas de precios para trigo, harina de trigo y azúcar. Actualmente esta política no tiene un efecto sobre los precios.
- b. Pagos directos en dinero. En 2010 funcionaba solamente el programa denominado Subsidio para la agricultura de autoconsumo, implementado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). A través de este programa se entregan pagos en dinero a campesinos pobres para que aumenten la producción de autoconsumo. Es un programa relativamente pequeño que tiene un presupuesto de poco más de 7 millones de USD.
- c. Subsidios a los insumos. El subsidio más importante utilizado en Chile es el subsidio para riego, que ha sido de unos 110 millones de USD anuales en los últimos 10 años y que se entrega a través de una agencia especializada: la Comisión Nacional de Riego (CNR). Un segundo subsidio importante corresponde al Programa de recuperación de suelos degradados, que implica ayuda económica para fertilización, regeneración de praderas y conservación de suelos. En 2009 se entregaron subsidios por un valor de 62 millones de USD con este fin. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) desempeña una importante función en la entrega de subsidios para mejorar la productividad agrícola, principalmente para apoyar a la pequeña agricultura familiar. Estos programas implicaron en el año 2010 un desembolso para el Estado de 92 millones de USD.
- d. Políticas de crédito. Tres instituciones del Estado participan aportando recursos para el sector agropecuario. El INDAP aporta créditos directos para agricultores pequeños por un valor de 75 millones de USD anuales. Esta institución también subsidia costos de transacción y, a través de los Bonos de Articulación Financiera y del Fondo de Administración Delegada, cubre riesgos para bancos comerciales que operan con pequeños productores.
- e. BancoEstado lanzó un programa de crédito en dólares para pequeñas y medianas empresas (PYME) por un valor de hasta 200 millones de USD. Por su parte, la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) amplió durante el año 2010 el Programa de garantías, que facilita el acceso a financiamiento para capital de trabajo, inversión y reprogramación de deudas.
- f. Seguro agrícola. El Programa de seguro agrícola gestionado por el Comité de Seguro Agrícola (COMSA) entrega un subsidio a los agricultores que contratan un seguro de cultivos y pagan la correspondiente prima. El subsidio puede cubrir hasta un 85 % de la prima para pequeños agricultores y un 50 % para medianos y grandes. Este programa opera con un presupuesto anual de 7,3 millones de USD para la cofinanciación de 18 500 pólizas.
- g. Programas de desarrollo rural. Este programa está destinado a ofrecer apoyo técnico a pequeños productores y a comunidades mapuches para soporte técnico y compra de tierras. Dispone de un presupuesto anual de

³ ODEPA, 2009.

77 millones de USD y trabaja con alrededor de 60 000 pequeños productores y 20 000 familias indígenas.

- h. Investigación y desarrollo. La investigación y desarrollo en el año 2010 representó un 8 % de las transferencias presupuestarias totales para la agricultura, lo que equivale a 47 millones de USD. Durante los últimos tres años, estos recursos estuvieron concentrados en las principales cadena de valor de la agricultura chilena: vinos, frutas, aves y cerdos, carne bovina, leche y carne ovina.
- i. Otros programas. Existe una gran diversidad de programas que van desde la promoción de políticas agroambientales hasta el apoyo a la producción de biocombustible, la transparencia de mercado o los mecanismos tributarios.

2.3 MARCO ECONÓMICO POLÍTICO DE ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA

Para entender las alianzas público-privadas en Chile es necesario determinar en qué contexto político-institucional se dan estas situaciones. Al menos en los últimos 30 años, el Estado chileno ha asumido un papel absolutamente subsidiario en cuanto a su participación en actividades productivas directas. Excepto en lo que se refiere a su participación en empresas emblemáticas (de las cuales el Estado era dueño antes de las grandes transformaciones de la economía), como son la minería (Corporación Nacional del Cobre –CODELCO–), refinería de petróleo (Empresa Nacional de Petróleos –ENAP–) y otras pocas más, el Estado chileno, por mandato constitucional, no puede involucrarse en emprendimientos productivos. Por lo tanto, no se pueden esperar experiencias de alianzas público-privadas en las cuales el Estado participe en la propiedad.

En este mismo período, el Estado ha ido consolidando un aparato institucional importante y diverso que tiene como foco el apoyo a los emprendimientos productivos mediante el fomento y la innovación. Participa apoyando proyectos presentados por privados en los cuales el Estado financia preinversión, bienes públicos o pone a disposición una cartera de instrumentos de fomento. En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el apoyo a la innovación que considera proyectos con riesgos mayores que el fomento tradicional. En este caso, el Estado está dispuesto a aportar recursos en mayor escala para apoyar a los privados a hacer frente a este tipo de actividades.

En este contexto, el Estado, a través de la colocación de recursos, espera obtener básicamente retornos sociales, y en ningún caso la devolución de los recursos asignados y, menos aún, un beneficio por el resultado económico de las empresas a las que apoya. Lo que se espera demostrar es que a través de estos proyectos se genera más y mejor empleo, se incorporan nuevos actores productivos, se desarrolla una mejor articulación en la cadena productiva, se estimula la inclusión y se concreta la inversión privada, entre los efectos esperados más importantes.

Es significativo destacar la diversidad de instituciones públicas que participan en las alianzas público-privadas. Quizás la más importante es la CORFO, responsable en el pasado de crear empresas productivas y actor activo actual de la financiación de iniciativas de fomento e innovación presentadas por privados. La Fundación para la Innovación Agraria (FIA) es la encargada de financiar proyectos de innovación que, debido a su alto riesgo, los privados no están dispuestos a emprender.

Por último, se puede mencionar que estas alianzas se dan en dos grandes situaciones. Por un

CUADRO 2
Casos estudiados de alianzas público-privadas

Caso	Actividad	Socios privados	Socios públicos	Tipo de alianza
Programa de innovación territorial del pisco	Producción pisco	Cooperativas Control y Capel, empresas pisqueras, productores uva	FIA INIA	Competitividad y alianza productiva
Programa de innovación territorial de la leche	Leche	Cooperativa Colún y productores leche	CORFO INDAP	Competitividad y alianza productiva
Desarrollo olivícola	Aceite de oliva	Empresas privadas	FIA	Grupo olivícola
PMC frutícola	Fruticultura	Empresas exportadoras y productores	CORFO	Grupo frutícola de La Araucanía
Buenas prácticas agrícolas	Papa	Empresa y productores	CORFO INDAP	Competitividad

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

lado, con una empresa o un grupo de empresas que quieren alcanzar un acuerdo para desarrollar una actividad productiva. Y por otro, acuerdos que buscan potenciar o levantar actividades económicas que involucren numerosos actores y que tienen un carácter territorial.

2.4 BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS DE CHILE

Aunque existen numerosas experiencias de APP, en este caso se analizó cinco que impulsan prácticas y arreglos con un aprendizaje y que, de alguna manera, representan buenas prácticas.

Los casos estudiados pueden clasificarse en tres tipos, los cuales de alguna forma, calzan con las diferentes estrategias que ha llevado a cabo el Estado chileno para estimular y apoyar el desarrollo de la actividad agropecuaria dentro de los marcos, políticas e instrumentos que se han detallado anteriormente.

El primer tipo corresponde a acuerdos de apoyo al mejoramiento de la competitividad de empresas que hacen frente a grandes desafíos debidos a la apertura de los mercados (el pisco afronta

una fuerte competencia con licores importados) o la concentración de estos (como en el caso de la leche), pero que disponen de atributos para internacionalizar sus productos. Estos casos, que corresponden a la cooperativa Colún y a las cooperativas pisqueras, disponen de dos elementos adicionales que hace más atractiva la participación del Estado: en primer lugar, su amplia cobertura territorial; en segundo, la importante participación de pequeños productores como proveedores de estas empresas.

El segundo tipo, representado por el PMC frutícola y Desarrollo olivícola, es el típico caso de apoyo a experiencias innovadoras que pretenden desarrollar grupos productivos en territorios determinados. En estos casos, la mirada del Estado, los recursos que pone a disposición y el tipo de organización que fomenta están dirigidos a estimular la generación de una red de empresas en torno a una actividad económica con potencial.

El tercer tipo corresponde al caso de una empresa que es apoyada por el Estado a través de instrumentos específicos para mejorar su competitividad.

Capítulo 3

Caracterización de las alianzas

3.1 OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA ALIANZA

Los cinco casos estudiados tienen características distintas. Su elemento común es la formación de una alianza público-privada exitosa para el fortalecimiento de la competitividad. En todos los casos se trata de asociaciones entre productores e industria. La diferencia entre ellas es el tipo de empresas que componen la industria y las características de los productores. El Estado, en todas las experiencias analizadas, cumple una función facilitadora de procesos de innovación para mejorar la competitividad.

El acuerdo público-privado en Chile se ha desarrollado en torno a una oferta pública para colocar recursos, normalmente en forma de cofinanciamiento, y así levantar determinados emprendimientos. Esto se realiza a través de concursos de distinto tipo a los cuales acceden las empresas. Las principales instituciones públicas que participan en ello son la CORFO, dependiente del Ministerio de Economía, y la FIA, dependiente del Ministerio de Agricultura. Para el caso de la pequeña agricultura, la institución que aporta los recursos es el INDAP.

El Programa de innovación territorial del pisco tiene como objetivo transformar de manera profunda la cadena de valor de la industria pisquera para mejorar su competitividad, alcanzando nuevos mercados. Este programa involucra a los productores de uva de pisco de diferentes tamaños asociados a las cooperativas pisqueras, que reúnen a los productores de gran parte del pisco que se comercializa en Chile; las pequeñas y medianas empresas productoras de pisco, que eran las más innovadoras pero que solas no pueden intentar la transformación necesaria; y el Estado, a través de dos instituciones que ofrecieron apoyo en la gestión y el financiamiento.

En este caso se trataba de buscar un gran acuerdo que implicaba agregar valor en cada etapa del proceso con la participación de 2 700 productores, con los cuales se debía trabajar en el cambio de variedades o en el mejoramiento de sus prácticas productivas para producir una uva de mejor calidad para el procesamiento; las empresas pisqueras (cooperativas y pequeñas y medianas empresas),

que debían invertir en plantas de procesamiento y en técnicas enológicas para buscar un pisco con calidad exportable y competitivo en un mercado muy exigente; las propias empresas, en las prácticas de posproducción (diseño de botellas y etiquetas adecuadas para este nuevo objetivo); y el conjunto de las empresas, actuando conjuntamente en el diseño e implementación de una estrategia de comercialización y posicionamiento de los nuevos productos en los mercados externos.

Para iniciar este proceso de mejoramiento de competitividad, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) aporta el estudio y apoyo técnico para introducir y mejorar el manejo de nuevas variedades que entregarán la calidad aromática necesaria, pero que, a su vez, ofrecerán una diversidad productiva atractiva para el mercado. Las empresas se comprometen a hacer las inversiones necesarias en infraestructura productiva y en capacidades profesionales para alcanzar este reto. Por su parte, la FIA aporta los estudios de mercado y las consultorías de diseño, así como los recursos para la gobernanza de este proceso que dura cinco años.

El Programa de innovación territorial de la leche es similar al anterior en cuanto a que cubre una importante área geográfica, agrupa una gran cantidad de pequeños y medianos productores y a una industria con una empresa líder que es una organización cooperativa. El programa tiene como objetivo mejorar la competitividad de la industria lechera chilena, desarrollando productos de mayor valor para los mercados externos e internos, ser sustentable e innovadora y con identidad local.

El programa se sostiene sobre una gran cantidad de socios de la cooperativa Colún y de proveedores no socios, muchos de ellos pequeños productores de leche; la cooperativa en sí misma, como empresa productora de diversos productos derivados de la leche y, a su vez, comercializadora de estos en los mercados nacional e internacional; y las instituciones del Estado que, a través de diferentes programas e instrumentos, apoyan la consecución de este fin.

El eje articulador de la APP es el programa de mejoramiento de la competitividad que pretende reunir al conjunto de actores que participan en el

grupo de la leche y mejorar su contribución para elevar los niveles de competitividad de la industria. Para los productores era indispensable trabajar en el programa para mejorar tanto su volumen productivo como la calidad de la leche, para lo cual se implementaron iniciativas específicas como el Programa de desarrollo de proveedores, que es una financiación directa a la empresa (Colún) para apoyar a los productores proveedores, el apoyo a la inversión en estanques de acumulación, infraestructura de ordeña y mejoramiento genético.

Para la empresa, la asociación significa poder enfrentarse de mejor forma a un mercado altamente competitivo internamente y aventurarse en los mercados externos. Esto implicó avanzar sustantivamente en el desarrollo de nuevos productos (diversos tipos de leche, yogures, quesos, mantequilla...), trabajar la presentación de estos y la comercialización a través de campañas publicitarias agresivas y delinear e implementar una estrategia de exportación de productos. Todo esto en un escenario de fuerte competencia con enormes empresas transnacionales (Nestlé y Soprole).

El Desarrollo Olivícola se da en un contexto y de socios completamente distinto. Contrariamente a los casos anteriores en que la APP se desarrollaba en torno a actividades de larga duración que habían perdido competitividad, en este caso la alianza se desarrolla en torno a la búsqueda de productos innovadores que permitan desarrollar territorios marginados y económicamente deprimidos. El objetivo de la alianza fue buscar el potenciamiento del territorio a través de la industria del aceite de oliva, con una estrategia de innovación productiva.

La alianza se dio en un contexto diferente porque, en primer lugar, era necesario desarrollar un conjunto de inversiones en calidad de bien público ya que los riesgos privados se percibían muy altos y, por lo tanto, inhibían la inversión. La participación pública fue muy importante, a través de la FIA, introduciendo material vegetal para probar nuevas variedades aptas para la producción de aceite de alta calidad, la financiación de expertos que permitieron identificar *terroirs* y formar profesionales para este nuevo emprendimiento, así como los estudios de mercado necesarios para demostrar la viabilidad del negocio.

En un primer momento, esta alianza se llevó a cabo entre el sector público y un pequeño grupo de productores que detectaron una oportunidad, utilizaron la información y empezaron a realizar las inversiones en plantaciones y plantas de procesamiento, con el apoyo de otros instrumentos del Estado, como las líneas de crédito CORFO (cana-

lizadas a través de bancos privados) y el subsidio de riego de la Comisión Nacional de Riego (CNR).

En vista de la viabilidad técnica y de la evidencia de mercado externo para productos de calidad, entraron nuevos empresarios que invirtieron 14 000 hectáreas en 10 años y construyen numerosas plantas de proceso. A medida que la actividad va creciendo, se desarrolla una segunda etapa de APP, que es posible a partir de la formación de la asociación de productores de aceite de oliva (Chile Oliva), que levanta un nuevo acuerdo con la CORFO y la FIA para impulsar la competitividad de la industria, a través de la creación de la norma chilena para aceite de oliva y del uso de instrumentos de posicionamiento del producto en el exterior (giras empresariales, participación en ferias y nuevos estudios de mercado).

El Programa de mejoramiento de la competitividad frutícola tiene como objetivo la búsqueda de nuevas alternativas productivas que hagan posible el desarrollo económico de territorios que han perdido competitividad agrícola. Importantes zonas agrícolas del sur de Chile han visto perder o bajar su potencial productivo debido a la apertura comercial. Sus cultivos tradicionales, el trigo, las oleaginosas y la carne de bovino deben competir con importaciones procedentes de países con altas ventajas competitivas que, además, son vecinos (la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y el Paraguay). Esta alternativa se encuentra en la expansión de la zona frutícola hacia el sur del país, con lo que el programa pretende aprovechar esta oportunidad a través de una gran alianza público-privada.

Este programa se canaliza a través del Programa de mejoramiento de la competitividad (PMC) que, en definitiva, es un instrumento para institucionalizar la APP, darle contenidos, recursos y gobernanza. Una vez priorizada la fruticultura en el plan estratégico de la región, el programa “empaqueta” un conjunto de instrumentos públicos para colaborar de mejor forma al cumplimiento de los objetivos y evitar la dispersión de los recursos.

En el programa participan productores frutícolas, empresas agroindustriales y el Estado (a través de la CORFO principalmente, pero con la participación activa del INDAP y la CNR, que ponen sus instrumentos al servicio de la alianza). Participan productores de cualquier tamaño; los pequeños se han ido especializando en determinados rubros como frambuesa y frutilla, mientras que los medianos y grandes en aquellos que requieren economía de escala y mayores niveles de inversión, tales como manzano, avellano, arándano y cerezo. Las empresas agroindustriales

se han ido sumando progresivamente. Al principio, las empresas del norte del país vieron una oportunidad para ampliar su oferta exportadora; con el tiempo se fueron fortaleciendo y creando empresas regionales (San José Farms, Agrícola Buenos Aires, etc.).

El comité gestor es el sistema de gobernanza del programa. Este reúne a representantes del sector privado (productores y agroindustria) y público. Se toman conjuntamente las decisiones sobre la asignación de recursos para estudios, apoyo técnico, giras tecnológicas y la interlocución con otros ministerios que son clave para el desarrollo de la industria, como es el caso del Ministerio de Obras Públicas y sus decisiones sobre inversión en infraestructura.

El caso de Buenas prácticas agrícolas es muy diferente a los anteriores y nace por el interés de instituciones del Estado por fortalecer las capacidades de pequeñas empresas agroindustriales, y así mejorar su competitividad en los mercados dinámicos locales.

La alianza público-privada se forma entre dos instituciones públicas (CORFO e INDAP), la empresa Cinco Valles y 140 pequeños productores proveedores de esta empresa. La CORFO ha puesto a disposición del programa sus instrumentos de capacitación y un instrumento recientemente creado, que es un fondo para financiar el proceso de certificación en buenas prácticas agrícolas. El INDAP ha participado en la financiación de las inversiones necesarias para certificarse.

3.2 ALIADOS Y NATURALEZA DE LOS BENEFICIOS DE LA ALIANZA

El Programa de Innovación Territorial del pisco que se lleva a cabo en las regiones de Atacama y Coquimbo, tiene como socios al sector público (representado por la FIA y el INIA), a actores privados (con las dos grandes cooperativas Capel y Control), a 15 empresas pequeñas productoras de pisco y a 2 700 productores de uva. Las cooperativas se benefician de esta alianza al proveerse de materia prima de buena calidad que les permite producir un pisco con calidad de exportación y entrar en segmentos de precios más altos en el mercado nacional. Las pequeñas empresas productoras de pisco se benefician porque individualmente no podrían desarrollar la estrategia comercial y de comercialización para colocar sus productos en el mercado externo; solo en asociación con las grandes cooperativas pueden hacer campañas, participar en ferias y hacer un trabajo conjunto para posicionar el pisco chileno.

Los productores de uva, proveedores principalmente de las cooperativas, garantizan la continuación de su producción y la venta de su producto (situación que estaba amenazada por la crisis comercial del pisco). El aumento de la calidad de su producto les permite recibir un mejor precio y, al ser socios de la cooperativa, reciben un valor adicional en el precio de la uva. La superficie de uva pisquera en estas dos regiones alcanza las 10 000 hectáreas, lo que demuestra que gran parte de los productores tiene áreas muy pequeñas de producción, y para muchos de ellos es su ingreso

CUADRO 3
Objetivos de las alianzas

Alianza	Objetivos
Programa de innovación territorial del pisco	Mejorar la competitividad de la industria pisquera a través de un acuerdo entre productores, empresas pisqueras e instituciones del Estado, que permita mejorar el valor agregado en toda la cadena de valor. El resultado de este proceso es el acceso a mercados externos de alto valor. Los productores, alrededor de 2 700, entregarán materia prima de mayor calidad y mantendrán una actividad que les ha sido históricamente favorable; la industria podrá mejorar su competitividad.
Programa de innovación territorial de la leche	Desarrollar la competitividad de la industria lechera a través de la mejora de la productividad y calidad a nivel de los productores, y del desarrollo de mercados por parte de las empresas lecheras. En este caso la alianza agrega dos valores adicionales: por un lado, fortalece la identidad regional como productora competitiva de alimentos de calidad y, por otro, garantiza la sostenibilidad de pequeños productores como proveedores de la empresa.
Desarrollo olivícola	Desarrollo de un territorio marginado y económicamente deprimido con el fin de identificar y expandir iniciativas productivas innovadoras. Esta iniciativa se encontró en el aceite de oliva, para la que, a partir de una fuerte gasto de pre-inversión por parte de instituciones del Estado, se logró articular un acuerdo de trabajo con empresarios
Buenas prácticas agrícolas	Fortalecer la capacidad de pequeñas empresas para que mejoren su capacidad de introducirse de forma sostenible en mercados dinámicos. En este caso el mecanismo son las buenas prácticas agrícolas, que es lo que deben cumplir los productores proveedores de las empresas para que continúen siendo proveedoras de los supermercados en el tiempo.

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

principal. A esto se suma una serie de beneficios sociales que reciben como socios y que se mantendrán.

El Programa de Innovación Territorial de la leche tiene como socios a tres instituciones del Estado (la CORFO, la FIA y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo –SENCE–); un actor privado (la cooperativa Colún) y alrededor de 1 300 productores proveedores de la cooperativa (algunos socios y otros no). Esta alianza se desarrolla en la Región de los Ríos, en el sur de Chile, donde la actividad lechera tiene un peso significativo en el PIB agropecuario regional. Una característica histórica de esta actividad es la alta presencia de pequeños productores como proveedores de la plantas lecheras, lo que ha ido declinando en los últimos años por la concentración de la industria y el peso de las economías de escala.

Para la cooperativa Colún, los beneficios que obtienen de este programa son varios. En primer lugar, asegurar materia prima en cantidad y calidad suficiente para competir adecuadamente en el mercado. En segundo lugar, llevar adelante las iniciativas de diversificación de productos y desarrollo de estrategias comerciales y de comercialización que le permitan ser más competitiva. Por último, y no por ello menos importante, cumplir su papel como cooperativa, esto es, ofrecer la oportunidad a todos los socios, especialmente a los más pequeños, de continuar siendo proveedores. Además, la alianza permite a la cooperativa contar con personal mejor capacitado, especialmente importante a medida que los procesos productivos, la gestión y la comercialización se hacen más complejos.

Para los proveedores, el mayor beneficio consiste en disponer de un comprador estable que instaure reglas claras de compra, con estímulos transparentes en precios por calidad e inocuidad lechera. La presencia del programa les permite un apoyo técnico de mejor calidad, acceso a créditos del INDAP (al menos para los pequeños) para mejoramiento genético y estanques de almacenamiento. Para los medianos y grandes, el programa les facilita presentar proyectos viables de riego a la CNR.

A los trabajadores (1 500 persona trabajan en Colún), esta alianza les ha permitido el acceso a una capacitación permanente y una estabilidad laboral.

El Desarrollo olivícola lo componen como socios la FIA, la CORFO y la CNR por parte del sector público; la asociación de productores de aceite de oliva, Chile Oliva, en lo que se refiere al sector privado; y, por parte de los productores, un conjunto de 50 empresarios que han realizado

inversiones en plantación de olivos para aceite y plantas de procesamiento.

El actor privado, en este caso, no es una empresa sino una asociación gremial que agrupa a las empresas y cuyo objetivo es la producción y exportación de aceite de oliva de alta calidad. Para Chile Oliva los beneficios de esta alianza se traducen en la posibilidad de consolidarse como una plataforma que le permite canalizar beneficios colectivos a sus asociados al actuar como interlocutor ante los socios públicos. Chile Oliva ha logrado que se dicte la norma chilena para aceite de oliva (fundamental para la exportación), ha facilitado el acceso a créditos y subsidios de riego y es la instancia que permite desarrollar todas las actividades asociativas que conectan al mercado exterior a través de su participación en ferias, giras de captura tecnológica y giras comerciales, entre otros.

Para los empresarios, esta alianza ha sido vital porque han dispuesto de la información necesaria gracias a los estudios de pre-inversión llevados a cabo por la FIA y así decidir qué variedades plantar, dónde plantar y qué mercados son los más atractivos, los procesos industriales más adecuados y las estrategias de comercialización y *marketing*, diferenciado por tipo de mercado. A su vez, a través de Chile Oliva han obtenido acceso a créditos, subsidios de riego y mercados. La vigencia de la norma chilena les permite ganar confianza entre los compradores externos en relación con la calidad de los productos.

El PMC Frutícola se lleva a cabo en la región de La Araucanía, en la zona sur de Chile. Los socios públicos de este acuerdo son la CORFO, el INDAP, el Gobierno regional de La Araucanía y la CNR. El socio actor privado es un conjunto de empresas agroindustriales agrupadas en un comité gestor del acuerdo. Los beneficios para estas empresas son la posibilidad de ampliar su oferta exportadora, lo que les permite a la mayor parte de ellas operar durante un período más largo del año y, en algunos productos, con mayor calidad que la oferta de la zona norte (por ejemplo, en la manzana); contactar con una base de proveedores y hacer un trabajo de inducción técnica y comercial que sería muy costoso y difícil de hacerlo en forma individual; actuar colectivamente para acceder a inversiones en infraestructura, especialmente caminos e inversión para posicionarse en mercados internacionales. Además, el programa de desarrollo de proveedores permite que las empresas tengan recursos para capacitar a los agricultores proveedores y que estos entreguen la materia prima con la calidad y la oportunidad que necesita la empresa.

CUADRO 4

Participantes y beneficiarios de las alianzas

Nombre APP	Instituciones públicas	Actor privado	Productores
Programa Innovación Territorial del pisco	FIA	Cooperativa Capel	2 700 productores de uva pisquera
	INIA	Cooperativa Control 15 pequeñas empresas productoras de pisco	
Programa Innovación Territorial de la leche	CORFO	Cooperativa Colún	759 socios de la cooperativa
	FIA		500 productores no socios, proveedores de la cooperativa
	SENCE		
Desarrollo olivícola	FIA	Chile Oliva	50 empresarios (todos grandes)
	CORFO		
	CNR		
PMC frutícola	CORFO	Frutícola Olmué	350 productores grandes 70 pequeños productores
	INDAP	Alifrut	
	Gobierno regional de La Araucanía	Biofut	
	CNR	Agrícola Buenos Aires San José Farms	
Buenas prácticas agrícolas	CORFO	Cinco Valles	85 productores socios de la empresa
	INDAP		54 productores proveedores no socios

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

Para los proveedores el acuerdo implica numerosas ventajas. Una de las principales es el establecimiento, desde un principio, de una relación con las empresas agroindustriales exportadoras que les permite acceder a tecnologías, apoyo técnico, de gestión y comercial. Un segundo beneficio es la mayor facilidad para asociarse (a través de instrumentos como los PROFO⁴) y, de esta forma, negociar en mejores condiciones y bajar los costos de acceso a tecnologías, entre otras posibilidades. La participación del Gobierno regional, y su decisión de priorizar la fruticultura como eje estratégico de desarrollo regional, permite que los agricultores accedan a numerosos instrumentos en forma colectiva o individual tales como las giras de captura tecnológica, la contratación de expertos o los subsidios de riego. El acuerdo y la posibilidad de acceder a este conjunto de instrumentos es vital para productores que no tienen tradición frutícola.

El acuerdo de las buenas prácticas agrícolas se lleva a cabo en la provincia de Melipilla, en la Región Metropolitana de Santiago. Es, sin duda, la experiencia más acotada geográficamente. Los socios públicos son la CORFO y el INDAP. El

actor privado es la empresa Cinco Valles, que es una sociedad anónima de pequeños productores campesinos. El principal beneficio para esta sociedad es contar con materia prima que tenga las condiciones de inocuidad que exigen los mercados dinámicos actuales, especialmente los supermercados, que son los principales compradores. Para la empresa, lo importante es que sus proveedores no solamente realicen las prácticas que exige la norma, sino que tengan la certificación correspondiente. Disponiendo de esto, las empresas pueden aumentar la oferta de sus productos y hacer sostenible su relación con los supermercados.

Para los productores (socios y no socios), el beneficio es el acceso a un mercado estable que le puede garantizar la recepción de mayores volúmenes y, eventualmente, a mejores precios. Para ellos el acuerdo implica una serie de externalidades ya que, al asumir las buenas prácticas, tiene consecuencias en la salud humana: al hacer un adecuado manejo de los productos químicos, baja la contaminación del agua de riego y les facilita la producción de hortalizas.

⁴ Proyectos Asociativos de Fomento: facilitan la asociación entre agricultores para acceder a tecnología y negociar colectivamente con las empresas agroindustriales.

3.3 NIVEL Y NATURALEZA DEL APOYO FINANCIERO Y OTROS APOYOS PROVISTOS POR LOS SOCIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

En función de su condición de Estado subsidiario, los recursos del Estado están destinados fundamentalmente a incentivar la innovación de procesos, productos y gestión en las empresas, esperando que las contrapartes (en este caso, las empresas) concreten su contraparte en inversiones productivas.

Los beneficiarios se pueden separar en dos tipos. Por una parte, los productores agropecuarios que deben encadenarse de mejor forma a las empresas agroindustriales para mejorar la calidad de sus procesos productivos primarios y aumentar la productividad; todos los casos estudiados tienden a reforzar este vínculo y, a nuestro juicio, son exitosos porque ambas partes están interesadas en reforzarlo. Por otra parte, están las empresas agroindustriales que requieren ser abastecidas con productos de calidad y en cantidad necesaria.

El Programa de innovación territorial del pisco cuenta con una importante contribución del Estado a través de la FIA y el INIA. La FIA aporta un total de 1,6 millones de USD en dinero para las acciones que acuerde la instancia asociativa del programa en la que participan actores públicos y privados. Este dinero se destinó a la investigación para rescatar variedades más apropiadas para la producción de pisco de alta calidad, un estudio de caracterización de los proveedores de uva y determinar su potencial productivo; un importante estudio de mercado que identificó países y zonas geográficas específicas en los que se puede introducir con mayores posibilidades el producto, un estudio de *marketing* realizado por una empresa especializada que propuso modelos de envases, eti-

quetas y la promoción necesaria para llegar a cada mercado y el trabajo con prestigiosos barmans de los Estados Unidos de América, el Canadá y Alemania para identificar posibles cócteles preparados con estos piscos. La FIA, a su vez, financió el equipo técnico permanente y la estructura de gobernanza del acuerdo hasta que este se terminó.

El INIA contribuyó con capacidades técnica en distintas áreas de conocimiento agronómico desde la Estación Experimental Intihuasi, ubicada en la región de Coquimbo. La Estación no solo aportó especialistas que participaron en el proyecto, sino que también puso a disposición las instalaciones del centro como base de operaciones del acuerdo.

Las empresas se comprometieron a aportar 600 000 USD en cofinanciación a cada uno de los estudios acordados por el programa.

El acuerdo Desarrollo olivícola implicó una inversión importante por parte del sector público de 1 millón de USD destinados principalmente a estudios de pre-inversión y a las campañas de comercialización. La FIA desembolsó importantes cantidades de recursos en la importación y prueba de nuevas variedades, contratación de expertos italianos, formación de profesionales y en estudios de mercado.

Las empresas olivícolas contribuyeron (al menos en la primera fase) en la cofinanciación de algunas actividades, como la visita de expertos, la formación de profesionales y los viajes de captura tecnológica.

En el caso del PMC frutícola, los montos son muy superiores al resto de alianzas porque se trata de un programa priorizado por el Gobierno regional; por ello, el Estado garantiza una cantidad superior de recursos y las entidades de servicios que manejan los instrumentos se ven obligadas a alinearse con estos aportes. En el acuerdo hay

CUADRO 5

Monto y naturaleza de los contratos

Caso	Aporte público (millones USD)	Aporte privado (millones USD)	Aporte total (millones USD)
Programa de innovación territorial del pisco	FIA: 1,6 INIA: 0,2	Empresas: 0,6	2,4
Programa de innovación territorial de la leche	CORFO: 5,0	Empresas lecheras: 1,5	6,5
Desarrollo olivícola	FIA: 1	Empresas olivícolas: 0,3	1,3
PMC frutícola	CORFO: 9,8	Empresas privadas: 4,2	14,0
Buenas prácticas agrícolas	CORFO: 0,15 INDAP: 0,25	Empresa Cinco Valles y productores: 0,1	0,5

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

CUADRO 6

Inversión y beneficios en casos estudiados – alianzas público-privadas

Caso	Inversión pública	Inversión privada	Beneficio y bienes públicos	Beneficio privado
Programa de innovación territorial del pisco	Preinversión <i>Marketing</i> Desarrollo de proveedores PDI	Inversión en plantas procesadoras <i>Marketing</i> Inversiones prediales	Inclusión Desarrollo económico de zonas marginales	Ampliar mercados Mayor valor de sus productos Campañas de <i>marketing</i> Mejor calidad de materia prima
Programa de innovación territorial de la leche	Desarrollo de proveedores Preinversión Subsidios de riego Subsidio suelos degradados	Praderas Inversión en riego Plantas de frío Inversión industrial <i>Marketing</i>	Inclusión Infraestructura de caminos Innovación Aumento del empleo	Mayor calidad Ampliación de mercados Mayor productividad de praderas Fidelidad de proveedores Innovación
Desarrollo olivícola	Subsidios riego Preinversión Crédito	Inversión en riego Inversión en plantaciones Inversión en plantas procesadoras <i>Marketing</i>	Infraestructura de caminos Innovación Aumento de la actividad económica en territorios marginales Empleo Competencias laborales	Competencias laborales Innovación Mayor rentabilidad de la inversión Mejor acceso a mercados Beneficios de las asociaciones Mayor calidad
PMC frutícola	Subsidio de riego Preinversión Desarrollo de proveedores PDI	Inversión riego Plantaciones frutales Plantas almacenaje, frío y procesamiento	Empleo Infraestructura de caminos Competencias laborales Capital social Innovación	Mayor rentabilidad Competencias laborales Innovación Acceso a mercados
Buenas prácticas agrícolas	PDI Subsidio de certificación BPA Subsidio de riego	Inversión en infraestructura Inversión en riego Inversión para certificación BPA	Competencias laborales Inocuidad alimentaria Inclusión	Mayor acceso a mercados

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

cinco aportes: financiación de los estudios técnicos de viabilidad de los distintos cultivos frutícolas; proyectos asociativos de fomento (PROFO); programas de desarrollo de proveedores (PDP); programas de captura tecnológica, contratación de expertos y asesorías especializadas; subsidios de riego.

El aporte del sector privado también es significativo y se manifiesta en el acuerdo del comité gestor. Se trata de las inversiones programadas por las empresas, que se comprometen como parte del cumplimiento del acuerdo. Estas inversiones están destinadas a plantaciones de frutales, cofinanciación del riego y plantas de empaque y frío.

El acuerdo Buenas prácticas agrícolas compromete un aporte del Estado de 0,4 millones de USD por parte de la CORFO y el INDAP. La CORFO financia la asesoría técnica para hacer posible que

los productores se certifiquen, así como los costos de certificación. Por su parte, el INDAP financió las inversiones que posibilitan la certificación.

La empresa Cinco Valles participa en la cofinanciación de las inversiones.

En todos los casos se produce un acuerdo de apoyo del Estado, existe la presencia de un grupo de proveedores que necesitan aliarse y empresas agroindustriales que hacen frente a mercados cada vez más exigentes y dinámicos. Los instrumentos para la estimación de los costos, ingresos y beneficios de la alianza se comentan en los siguientes párrafos.

Los aportes de Estado se pueden clasificar en tres tipos:

- De preinversión, que implica el aporte en recursos para estudios, contratación de expertos, giras de captura tecnológica y apoyo a la asociación.

- b. De operación, cuando se han financiado procesos cuyo objetivo es la obtención de un determinado nivel técnico o de calidad que difícilmente es financiable de manera privada (al menos para algunos tipos de productores), como la adopción de buenas prácticas agrícolas (papas y hortalizas), el incremento de los estándares de calidad de la leche, o la mejora en general de la relación entre proveedores y empresas (programas de desarrollo de proveedores).
- c. Financiación de activos productivos a través de subsidios (Ley de riego, que financia la inversión en obras de captación y de sistemas de riego); el subsidio a suelos degradados, que aporta un subsidio para el mejoramiento de praderas; y el PDI, que corresponde a los subsidios de inversión que el INDAP pone a disposición de los pequeños agricultores.

Los aportes privados en estos acuerdos son principalmente de dos tipos:

- a. Inversiones. En la mayoría de los acuerdos las inversiones privadas en plantaciones e infraestructura son considerables. Asimismo, deben aportar una media del 40 % de los costos de la inversión en riego.
- b. Comercialización. En cuatro de los cinco casos, el desafío es colocar productos en el mercado internacional y las empresas asumen programas de *marketing* costosos.

En cuanto a los beneficios, es preciso distinguir los públicos de los privados, porque cada parte del acuerdo busca su propio objetivo. Los principales beneficios públicos que se obtienen con estos acuerdos son:

- a. Empleo: en la mayor parte de los casos es un beneficio significativo, especialmente valorado en aquellos territorios marginados o con menores alternativas productivas.
- b. Inclusión: es un importante beneficio conseguir que los pequeños productores se incorporen a cadenas productivas dinámicas; mantener una agricultura familiar presente y con potencial productivo es un gran activo para el Estado.
- c. Innovación y competencias laborales: en ambos casos se pueden confundir con bienes privados, porque en los acuerdos analizados la mayor parte de la innovación generada y de las capacidades laborales desarrolladas son apropiables por los diferentes empresarios.

Los principales beneficios privados son:

- a. Aumento de la rentabilidad de la inversión.
- b. Mejor acceso a mercados.
- c. Mayor fidelidad de los proveedores.

3.4 ESQUEMAS DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: PAPEL Y FUNCIONES DE LOS ALIADOS

En los casos analizados, los diferentes actores desempeñan diferentes papeles y funciones según las circunstancias de cada situación. Por ejemplo, en el Programa de innovación territorial del pisco, la FIA, como organismo del Estado que contribuye con gran parte de los recursos frescos al acuerdo, propone la creación de un Comité de Gestión. En esta instancia las cooperativas pisqueras y las pequeñas empresas productoras son las que deciden sobre el destino de la mayor parte de los recursos, dejando a la FIA como supervisora del buen uso de los fondos.

El INIA, que es el otro actor público relevante, cumple dos funciones. Por un lado, es el aporte de capacidades mediante sus profesionales de áreas agronómicas y enológicas, todos ellos de alta calificación. Sin embargo, el otro papel que desempeña el INIA es el de dirección del Comité de Gestión con un equipo especialmente designado para ello. La instalación en el INIA no es casual ya que se aprovecha el prestigio institucional en la región y porque se considera que es la única institución capaz de reunir a las empresas, productores e instituciones pública para acordar un plan de trabajo.

Las cooperativas cumplen un papel muy importante de liderazgo. Su alta participación en la producción y su relación directa con los productores las convierte en un actor clave. Las cooperativas se comprometieron y participaron directamente en las decisiones del Comité de Gestión, especialmente en la selección y validación de los estudios, y en el acuerdo de los pasos que seguir. Al mismo tiempo, se comprometieron a aportar recursos frescos como aporte propio al proceso.

Los productores participan a través de representantes en el Comité de Gestión y, junto con las cooperativas, acuerdan y validan los estudios. Su compromiso es relevante ya que de ellos depende que pueda haber un recambio de variedades y que se avance hacia la calidad de la materia prima.

En el Programa de innovación territorial de la leche, las instituciones del Estado cumplen un papel activo al poner a disposición el Consorcio Lechero (en esta instancia las instituciones del Estado son parte activa y opinante) y el Programa de mejoramiento de la competitividad. Ellos par-

participan directamente en las decisiones del Comité Gestor del programa y se comprometen a poner a disposición el conjunto de instrumentos que decida utilizar dicho comité.

La cooperativa Colún es el eje articulador del acuerdo. Su función es identificar con claridad los puntos críticos que afectan a la competitividad, acordar en el Comité Gestor del programa los estudios y los programas prioritarios, transmitir a los productores los cambios necesarios y realizar las inversiones que se definan como parte del plan estratégico.

Los productores, a través de representantes en el Comité Gestor del programa, se comprometen en plazos definidos a hacer cambios para el mejoramiento genético, así como estanques de acumulación e infraestructura. Para hacer cada una de estas inversiones se dispone de instrumentos específicos dentro del PMC.

El Desarrollo olivícola es un acuerdo en que las instituciones del Estado ejercen un importante liderazgo. Desde un principio, la FIA toma un conjunto de decisiones de preinversión que estima necesarias para estimular el interés de los inversionistas. Una vez terminados los estudios iniciales, tres empresas se sumaron al acuerdo, constituyendo Chile Oliva como organización que las agrupa y a las que posteriormente se fueron sumando otras empresas.

Chile Oliva cumple un papel clave, determinando ciertas prioridades. Entre las más importantes están acordar con la CORFO la Norma Chilena para el aceite de oliva y el plan de promoción del aceite de oliva chileno en los mercados internacionales.

Los productores actúan a través de Chile Oliva y su papel en el acuerdo es más indirecto, ya que realizan las inversiones en plantaciones e infraestructura de proceso, pero para ello no hay un compromiso explícito en el acuerdo.

El PMC frutícola tiene varios actores que participan en el proceso. El más importante es el Gobierno regional de La Araucanía, que prioriza la fruticultura como eje estratégico de desarrollo regional y, a través de la agencia de desarrollo, decide poner en marcha el Programa de mejoramiento de la competitividad. El Gobierno regional, además, cumple una función articuladora de los instrumentos de fomento de los que dispone el Estado.

La CORFO es el agente del Estado que participa directamente en el Comité Gestor y estimula el uso de los instrumentos de fomento. Cada proyecto presentado debe ser evaluado por personal de la CORFO, por lo que cumple un papel de canalización de recursos, pero también de control de calidad de los proyectos.

Las empresas agroindustriales fijan la agenda técnica, determinan cuáles son los cultivos frutícolas con mayor potencial para la región y el itinerario técnico en términos de variedades, manejo de huertos y poscosecha. Estas empresas participan activamente en el Comité Gestor y han abierto la discusión a una visión más territorial, ya que su demanda no se circunscribe a los instrumentos de fomento productivo, sino también a la infraestructura de caminos, saneamiento y conectividad. En contrapartida, asumen explícitamente la responsabilidad de la inversión.

Los agricultores se relacionan más directamente con las empresas agroindustriales a través de instrumentos como los PDP, los PROFO y las giras tecnológicas, principalmente. Representantes de los productores participan en el Comité Gestor, pero su vocería no compromete a los productores, los cuales no tienen una organización formal.

En las Buenas prácticas agrícolas, el Estado actúa a través de la CORFO y el INDAP. La responsabilidad de la CORFO es poner a disposición de la organización los recursos económicos necesarios para llevar a cabo el proceso de certificación de las buenas prácticas y garantizar una calidad adecuada. El INDAP, por su parte, coparticipa en la financiación de la inversión necesaria. A diferencia de los casos anteriores, este es un proyecto focalizado en una empresa y no constituye un programa a largo plazo ni tiene un conjunto de instrumentos y de instituciones involucradas.

La empresa Cinco Valles se encarga de la contratación de la empresa que llevará el proceso de certificación y de la empresa certificadora. Por su parte, la empresa asume la responsabilidad de mantener los contactos comerciales con los supermercados para establecer fechas de cumplimiento y volúmenes. Muchas de las actividades desarrolladas en este proyecto son grupales, por lo que la empresa puso sus directivos a disposición para las convocatorias y para incentivar la participación de los socios.

Los socios asumen la responsabilidad de seguir estrictamente la norma BPA hasta completar el proceso y quedar certificados. Alrededor del 25 % del costo total debe ser asumido por cada uno de ellos.

3.5 FORMALIZACIÓN DE LAS ALIANZAS

Cada experiencia llevó a cabo un proceso diferente para negociar y formalizar las alianzas. Ello dependía de la fortaleza de cada uno de los actores, de sus necesidades específicas, así como del papel y de las atribuciones de las instituciones del Estado.

No siempre es necesaria una formalización con acuerdos escritos, pero sí hay en todos los casos un acuerdo, cuyo cumplimiento es supervisado.

El proceso para la formalización en el Programa de innovación territorial del pisco se inició con talleres de trabajo con las directivas de las cooperativas Capel y Control. El compromiso de estas dos grandes empresas era vital para acordar un diagnóstico y que la propuesta incluyera claramente sus necesidades. Este taller, organizado por la FIA, permitió elaborar una propuesta para ser presentada a cofinanciación y que incluía los estudios que se debían realizar, los aportes de las partes, la participación del INIA y los plazos necesarios.

El Programa de innovación territorial de la leche se sitúa en un escenario diferente, ya que opera en un momento en que el Gobierno de la época decidió focalizar principalmente los recursos de fomento productivo en ejes estratégicos en el ámbito regional. Por ello, el inicio para un acuerdo fue el estudio de competitividad en el cual se identificó si el sector era competitivo y se seleccionaron los

factores y sus indicadores más relevantes, con las brechas que se debían superar para mejorar la competitividad. Esto generó un taller de trabajo con los principales actores de la industria, en el cual la cooperativa Colún validó dicho diagnóstico. Acordado el diagnóstico, se preparó una agenda que fue ratificada por cada uno de los socios principales (Colún y la CORFO). Finalmente, se firmó un documento de acuerdo, en el que se explicitaron los objetivos, actividades, resultados esperados y el presupuesto. Este acuerdo fue supervisado estrictamente por la CORFO en el ámbito regional.

El Desarrollo olivícola nace de una iniciativa de la FIA que financia una serie de estudios para ver la factibilidad de la inversión en aceite de oliva. En ese momento no había un interlocutor, por lo que la segunda fase fue convocar a un grupo de interesados potenciales y mostrarles los resultados de los estudios. Puesto que estos se interesaron, la FIA se comprometió a seguir apoyando el proyecto con otros instrumentos, pero no hubo acuerdo formal. Con el tiempo se han ido sumando nuevos empre-

CUADRO 7
Instrumentos para negociar y formalizar acuerdos

Caso	Instrumento
Programa de innovación territorial del pisco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Talleres de trabajo con directivas de las cooperativas Capel y Control ▪ Elaboración de una propuesta para negociar con la FIA ▪ Ratificación del acuerdo por parte del Consejo FIA ▪ Elaboración y firma del contrato en que participan la FIA, las cooperativas y la Asociación de Productores Pisqueros
Programa de innovación territorial de la leche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de documento sobre competitividad de la industria lechera ▪ Validación del diagnóstico y acuerdo de las principales empresas de la región para una agenda común ▪ La CORFO y Colún dejan explícito en el acuerdo una política de inclusión de pequeños propietarios ▪ Ratificación del acuerdo en el Consejo CORFO y en el Consejo de Administración de Colún ▪ Firma del Plan de mejoramiento de la competitividad (PMC)
Desarrollo olivícola	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudios encargados por la FIA ▪ Contacto y mesas de trabajo con empresarios innovadores del territorio ▪ Financiación de viajes de captura tecnológica para conocer el potencial del aceite de oliva ▪ Acuerdo informal con Chile Oliva para financiar un conjunto de iniciativas
PMC frutícola	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de un estudio de competitividad de la fruticultura en la región ▪ Numerosas mesas de trabajo con productores y empresarios agroindustriales de la región ▪ Elaboración del plan frutícola focalizado en el que se decide el plan de inversiones y la alianza público-privada ▪ Ratificación del acuerdo por la CORFO y el Gobierno regional ▪ Instalación del grupo gestor que supervisa el acuerdo
Buenas prácticas agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de viabilidad de la empresa ▪ Reuniones con los comités de agricultores ▪ Solicitud de financiación a la CORFO y el INDAP ▪ Firma de contrato entre Cinco Valles y la CORFO y el INDAP

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

sarios hasta formar Chile Oliva como organización gremial. En definitiva, hay una gestión de la FIA que da resultados por el interés de inversionistas, pero sin la formalización de un acuerdo.

El PMC frutícola es muy similar al acuerdo de la leche, ya que es un eje estratégico priorizado en el ámbito regional y parte de un estudio de competitividad y determinación de brechas. Estas fueron discutidas y validadas en numerosas mesas de trabajo con agricultores y agroindustriales. Hay que recordar que no nos encontramos en una zona frutícola, por lo que los agricultores no tienen un vínculo con las empresas (al contrario de lo que ocurre con los productores de leche) y no están organizados. Estas mesas resultaron en un plan

frutícola que fue ratificado por los actores públicos y privados y que contenía los recursos que cada una de las partes debía aportar. Se decidió nombrar un Grupo Gestor compuesto por representantes de los sectores público y privado para supervisar el cumplimiento del plan de trabajo.

El caso Buenas prácticas agrícolas se formalizó a través de un contrato entre la empresa Cinco Valles, por un lado, y la CORFO y el INDAP, por el lado público. Antes de formalizar el acuerdo, el sector público solicitó un estudio de viabilidad técnica y económica de las empresas así como la realización de un conjunto de talleres para conocer la disponibilidad de los agricultores.

Capítulo 4

Desarrollo de las alianzas

4.1 CIRCUNSTANCIAS QUE FAVORECEN EL DESARROLLO DE LAS ALIANZAS

La principal circunstancia que favorece el desarrollo de los acuerdos es el doble papel que desempeña el Estado: como facilitador de los procesos y como financista de los acuerdos. Obviamente, la posibilidad de que participen varias instituciones con una diversidad de instrumentos facilita cualquier acuerdo, pero no todas las instituciones del Estado pueden o tiene la capacidad de cumplir este papel ya que requiere de cierta flexibilidad y un trabajo de preparación de los acuerdos que algunas veces no está normado. En los casos analizados, la CORFO, la FIA y el INDAP son instituciones, en general, facilitadoras. Favorecen también el cumplimiento de los acuerdos con otras instituciones del Estado pero, dado su carácter, no pueden ser muy flexibles; estas son la CNR (subsidios de riego) y el SENCE (capacitación), principalmente.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, la alianza se ve favorecida por la crisis en la industria pisquera que ya hemos explicado anteriormente. Esta crisis afectaba a dos regiones enteras y a un número muy grande de pequeños productores, quienes difícilmente podrían reciclarse si declinara o desapareciera la actividad. También cumple una función muy relevante la presencia de dos empresas cooperativas de gran magnitud que tenían la convicción de que el negocio era viable, pero que para que ello fuera posible era necesaria una profunda transformación que requería la participación del Estado.

El buen nivel de gestión de las cooperativas ayudó mucho a que las instituciones del Estado se prestaran a participar activamente. Gracias a esto, existía cierta garantía de que los recursos se utilizarían correctamente y de que las exigencias de innovación podían ser abordadas con sus capacidades. A su vez, la estrecha relación entre los agricultores y las cooperativas garantizaba el cumplimiento de las transformaciones tecnológicas a nivel predial.

El Programa de innovación territorial de la leche se vio enormemente favorecido por la decisión de Gobierno regional de priorizarlo, y por la importancia de Colún como empresa productora de carácter cooperativo. También el sector de la leche

vivía a principios del año 2000 una fuerte crisis de competitividad debida a la apertura comercial. En esa época quebraron numerosas pequeñas y medianas empresas procesadoras de leche, manteniéndose Colún en competencia con las grandes transnacionales. A diferencia de estas, la cooperativa seguía manteniendo a pequeños productores como sus principales proveedores.

La empresa mantenía un nivel de gestión de primer nivel, con una cartera de productos fuertemente competitivos en el mercado local, por lo que el apoyo requerido se identificó en dos áreas clave: mejorar la oferta en calidad y cantidad desde los proveedores y abrir una ventana a la exportación. Al igual que en el caso del pisco, también contribuyó la estrecha relación de la empresa con su proveedores (reglas claras, pagos oportunos y transparentes, beneficios para los socios propios de una cooperativa, etc.).

El Desarrollo olivícola es un caso totalmente diferente. Este acuerdo se vio principalmente favorecido por una decisión unilateral de la FIA de impulsar la actividad en una zona marginal y de escaso potencial productivo. En una segunda fase, se vio favorecido por el interés mostrado por los inversionistas de sumarse a la iniciativa, lo que se tradujo en plantaciones e infraestructura agroindustrial a las que se añadieron con el tiempo nuevas empresas. Los siguientes acuerdos (informales) se consiguieron con la formación de Chile Oliva, lo que implicó para la FIA disponer de un referente institucional, facilitando así el avance en la norma chilena, las giras tecnológicas y otros instrumentos.

El PMC frutícola se vio fuertemente favorecido por la decisión del Estado de priorizarlo como eje estratégico y considerarlo una línea moderna e innovadora que supliría, al menos parcialmente, la crisis inevitable de los cultivos tradicionales extensivos. El Estado estaba particularmente interesado en introducir en una región pobre innovaciones más profundas, así como en canalizar inversión con una visión inclusiva para que productores de todos los tamaños pudieran participar. En lo que a las empresas agroindustriales respecta, el acuerdo se vio favorecido por su necesidad de ampliar su oferta, para lo cual la zona sur del país les ofrecía

mayor variedad de cultivos, lo que permitía la ampliación temporal de esa oferta.

Los productores, por su parte, estaban presionados por diversificar su estructura productiva, por lo que la posibilidad de hacerse fruticultores les favorecía. Sin embargo, la falta de información y experiencia en este ámbito los hacía reticentes a invertir. El compromiso del Estado y de las empresas agroindustriales los incentivó a entrar.

Por último, las Buenas prácticas agrícolas se hicieron más urgentes en el mercado nacional debido a una serie de eventos de enfermedades causadas por el consumo de hortalizas en Chile. A su vez, existía un creciente debate sobre el poco cuidado en el manejo de productos químicos por parte de los productores. Esto era especialmente grave entre los pequeños productores, que son los principales abastecedores de hortalizas en Santiago. Ante esta crisis, la reacción de los principales compradores de Cinco Valles fue inmediata: pusieron un plazo para demostrar que la producción que entregaban era inocua; la solución para ello era la certificación en buenas prácticas agrícolas.

En este caso, la demanda surgió de la empresa y se vio favorecida por la posibilidad de acceder a instrumentos apropiados para capacitar a los productores, financiar las inversiones y certificarlos. Sin duda, contribuyó mucho la disponibilidad de los productores para pasar por todo el proceso (de un año de duración) y para cofinanciar las inversiones.

4.2 PRINCIPALES RAZONES DE LOS PROMOTORES PARA CONVENCER AL RESTO DE ACTORES SOBRE EL VALOR DE LAS ALIANZAS

En todos los casos, la razón principal para impulsar la alianza es económica, es decir, la promoción de actividades rentables que permitirían mejorar la competitividad de las empresas y de los productores comprometidos. Sin embargo, siempre subyacen razones de índole social y de inclusión territorial para consolidar los acuerdos. Otro factor que al menos pesa en tres de los cinco casos es la propiedad de la empresa; la participación de los productores pasa a ser un valor significativo como argumento para los actores públicos.

En los casos particulares hay razones más específicas. El Programa de innovación territorial del pisco tiene una fuerza política importante: muchos pequeños productores involucrados, mucho empleo y el peso del pisco en el producto agropecuario regional. Hay razones también de inclusión territorial, porque vastas zonas pisqueras están ubicadas en zonas marginales de la región.

Las razones del Programa de innovación territorial de la leche que dieron los promotores para convencer al resto de actores fueron la importante participación de pequeños productores como proveedores de la industria, los efectos para la economía regional si se afectaba la competitividad de la industria y una clara señal a los agricultores a sumarse a la iniciativa, ya que la recepción de su leche por parte de las plantas estaba amenazada.

En el caso del Desarrollo olivícola, los empresarios se convencieron con los estudios encargados por la FIA. Comprobaron que se podían obtener buenas variedades de olivo. Los estudios de rentabilidad estaban bien hechos y demostraban lo atractivo del negocio. Los asesores italianos contratados estimularon a los inversionistas con argumentos tales como la particularidad del aceite que se podía producir en el territorio y sus ventajas para competir en los mercados internacionales.

El PMC frutícola requirió de la iniciativa del Estado, especialmente del Gobierno regional. A los empresarios agroindustriales se les entregó un estudio completo de alternativas rentables en fruticultura y se les ofreció la realización de un plan integrado de inversiones. A los medianos y grandes productores, además de los estudios, se les ofreció una serie de programas de apoyo como son los PDP, los PROFO y los subsidios de riego, además de giras tecnológicas y asesoría de especialistas. A los pequeños productores se les convenció ofreciéndoles sumarse a cultivos frutícolas de menor riesgo y estrechamente vinculados con empresas agroindustriales.

En el caso de Buenas prácticas agrícolas, la iniciativa partió de la sociedad. Se argumentó ante la CORFO y el INDAP que, sin buenas prácticas, existía un serio riesgo de inviabilidad de la empresa a medio plazo por la pérdida de sus mejores mercados. Para la CORFO y el INDAP un argumento poderoso fue que Cinco Valles fuera una empresa de propiedad de agricultores campesinos que al mismo tiempo son empresarios agrícolas. Existe una razón que se podría denominar de responsabilidad social de la empresa en el sentido que, introduciendo las buenas prácticas, hace una contribución a la salud de la población. Para los agricultores, la razón es estrictamente comercial: si no se suman a las buenas prácticas, no podrán comercializar a través de la empresa.

4.3 HORIZONTE TEMPORAL DE NEGOCIACIÓN DE LAS ALIANZAS

Las alianzas y acuerdos han tomado tiempos muy distintos que tienen que ver con los objetivos

propuestos, los promotores de la propuesta, su cobertura en términos territoriales, los montos involucrados y el tipo de institucional pública o privada de contraparte.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, la negociación fue relativamente rápida, a pesar de ser una iniciativa de gran magnitud, lo que se vio favorecido por la decisión política de la FIA (Ministerio de Agricultura) de ofrecer una solución real a la industria y de la industria pisquera de participar en la negociación con sus directivos. En total, el proceso demoró un año hasta la firma del acuerdo.

El Programa de innovación territorial de la leche tomó algo más de tiempo porque se debió realizar un estudio de competitividad, como exigencia por parte de los organismos del Estado para participar. También fue una exigencia que este estudio y las brechas de competitividad detectadas fueran discutidos en talleres con los actores económicos. Finalmente, el proceso duró cerca de dos años.

El Desarrollo olivícola se constituyó en un acuerdo con la participación de tres empresarios. El período que transcurrió entre los primeros estudios solicitados por la FIA y el compromiso de los agricultores de plantar fue de un año y medio.

El PMC frutícola también requirió de un largo tiempo porque debió ser priorizado en la agenda regional, realizarse los estudios de factibilidad, hacerse los talleres de validación y llegar a los acuerdos con los diferentes actores sociales. En total fue de tres años.

Finalmente, las Buenas prácticas agrícolas requirieron de un corto período, no mayor de cinco meses, para llegar a acuerdo, ya que la estrategia fue postular a un instrumento concreto.

4.4 NIVELES, NATURALEZA Y DESEMBOLSO DE LAS CONTRIBUCIONES DE LOS SOCIOS

En el Programa de innovación territorial del pisco, los temas sobre la naturaleza y el desembolso de las contribuciones de los socios fueron parte de la discusión para llegar a un acuerdo entre las partes. Se contemplaron los aportes en dinero para la realización de cada una de las actividades, quién aportaba qué y en qué proporción, así como los aportes en especie o valorados, tales como la contribución en oficinas, material y horas profesionales aportados por el INIA. Todo ello quedó claramente expresado en el documento del acuerdo, supervisado por el Comité de Dirección del programa y auditado por la FIA.

Para los Programas de innovación territorial de la leche y el PMC frutícola, los niveles, la naturaleza y el monto de los acuerdos quedaron registrados en el contrato que firmaron las partes. Cada aporte comprometido quedó explícitamente registrado y su cumplimiento es supervisado por el Grupo Gestor del programa y por las instituciones públicas que participan. Estas últimas no solamente se preocupan del aporte directo en dinero, sino también de la contribución de las contrapartes que, por ley, están obligadas a exigir y supervisar.

El Desarrollo olivícola constituye un acuerdo informal, por lo que los niveles, contribuciones y desembolso no son estrictamente exigibles por las partes. La FIA fue aportando recursos en el tiempo para generar la información necesaria para convencer a los empresarios, y estos se comprometieron de palabra a realizar las inversiones, lo que no dejó definido el tiempo ni el monto.

La experiencia Buenas prácticas agrícolas es el más regulado de todos porque, al acceder a un instrumento específico, se acoge a las normas sobre los aportes por agricultor, las exigencias de contraparte, monto y forma, y el sistema de desembolso.

4.5 ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS ESPERADOS, INGRESOS Y GANANCIAS SOBRE LA INVERSIÓN

Las alianzas público-privadas se plantean, al menos para los casos analizados, desde dos perspectivas. La primera corresponde a los costos para la puesta en marcha de las iniciativas, que son cubiertos en gran parte por las instituciones del Estado. Estos costos son calculados rigurosamente y aprobados por los comités de dirección de las respectivas instituciones que hacen los aportes. A su vez, todos los instrumentos de financiación que aportan las instituciones del Estado requieren de contraparte de los privados, lo que también es exigido y comprobado, sobre la base de las especificaciones de cada contrato. Los pagos del Estado están sujetos a la evidencia del aporte de las contrapartes. La otra perspectiva es la privada: los ingresos y ganancias se calculan según criterios de rentabilidad privada, tal y como se verá en cada caso.

En el Programa de innovación territorial del pisco, la FIA, como organismo del Estado, calculó los costos de puesta en marcha, lo que supuso la realización de los estudios previos. En esa etapa, antes de firmar el acuerdo, los privados debieron comprometerse a los aportes propios. Todos estos son los costos de preinversión. Los costos, ingresos y ganancias de implementación del acuerdo están calculados en el estudio de rentabilidad de

la industria pisquera, que justifica su realización. Se realizaron los cálculos de rentabilidad con sus costos e ingresos correspondientes para la realización de nuevas plantaciones. También se hicieron los cálculos de inversión en infraestructura que permitiera producir pisco de alta calidad.

El Programa de innovación territorial de la leche y el PMC frutícola tienen un procedimiento similar. Los estudios de mejoramiento de la competitividad proporcionaron antecedentes suficientes de costos, ingresos y ganancias, tanto para la producción primaria como para la industrial. Esto permitió tomar decisiones basadas en la viabilidad en un sector rentable. Sin embargo, se requirieron estudios más específicos en cuanto a costos prediales que incorporaron los aportes de subsidios (subsidio de riego y praderas), lo que permitió visualizar mejoras sustantivas de rentabilidad para el agricultor. Los cálculos de la inversión industrial fueron realizados por las empresas.

El Desarrollo olivícola siguió un camino distinto porque los estudios fueron realizados por la FIA y corregidos posteriormente por los privados, que tenían sus propios analistas. Los estudios industriales fueron realizados por las propias empresas.

Los costos de Buenas prácticas agrícolas fueron calculados de acuerdo con el protocolo conocido, y la certificación fue consultada a las empresas que prestan el servicio. La empresa realizó un cálculo de mayores ingresos en función de una proyección

de mayor colocación de un 10 % sin aumento de los precios.

4.6 PASOS PARA LA APROBACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LAS ALIANZAS

Tres de las alianzas (el Programa de innovación territorial del pisco, el Programa de innovación territorial de la leche y el PMC frutícola) tienen elementos en común en cuanto a los pasos para la aprobación y formalización de los acuerdos. Estos son:

- Gobiernos regionales dispuestos a apoyar la iniciativa. El apoyo político ha sido clave en estas tres iniciativas. En los casos de la leche y el PMC Frutícola hubo un apoyo formal al priorizarse como parte de los ejes estratégicos regionales. En el caso del pisco, el Gobierno regional fue un promotor activo del proceso.
- Presencia de empresas relevantes. En todos los casos se partió con un contacto de empresas que fueran capaces de impulsar los procesos. No hubiera sido posible este acuerdo sin la presencia y compromiso de las cooperativas Capel y Control en el caso del pisco, de Colún en la leche y de tres empresas frutícolas en el PMC.
- Al menos una institución del Estado lideró el acuerdo. Si bien en todos los casos participaron varias instituciones del Estado, hubo

CUADRO 8
Costos, ingresos y ganancias

Caso	Fuentes de estimación
Programa de innovación territorial del pisco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyecto para constituir el acuerdo en el cual se estiman los costos de preinversión con aportes públicos y privados ▪ Estudio de factibilidad de la inversión en viñas ▪ Estudio de factibilidad de la inversión en bodegas ▪ Estudio de <i>marketing</i>
Programa de innovación territorial de la leche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de mejoramiento de la competitividad ▪ Cálculos de Colún de rentabilidad de la inversión ▪ Estudio para la inversión predial: efectos sobre la productividad y el precio de la inversión en praderas, tanques de acumulación y ordeña mecanizada
Desarrollo olivícola	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudios previos de plantación e inversión en infraestructura
PMC frutícola	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de mejoramiento de la competitividad ▪ Estudio de factibilidad de plantaciones de ocho especies frutícolas ▪ Estudios particulares de las empresas para decidir sus inversiones en infraestructura
Buenas prácticas agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de los costos de cumplimiento de protocolo de certificación en BPA ▪ Cotización a diferentes empresas para la certificación ▪ Estudio de alternativas de inversión para el cumplimiento del protocolo

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

- siempre una que lideró el proceso. En el pisco fue la FIA y en la leche y el PMC fue CORFO.
- d. Negociación entre los actores para determinar los contenidos del acuerdo. Sin lugar a dudas, los socios (gobiernos regionales, empresas agroindustriales e instituciones del Estado) fueron los principales actores en la determinación de las alianzas y en definir los temas, contenidos de los acuerdos y negociaciones.
 - e. Validación de las alianzas. En los tres casos los acuerdos iniciales fueron validados por los agricultores a través de talleres.
 - f. Una vez acordados los contenidos de la alianza, las instituciones públicas debieron someter los acuerdos a la aprobación de sus consejos respectivos. Lo mismo sucedió con las empresas, ya que estas se comprometían a aportar recursos.
 - g. Firma de la alianza. Todas las partes anteriormente mencionadas concurrieron a la firma.

Capítulo 5

Administración y operación

5.1 PAPEL DE LOS SOCIOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA Y COTIDIANA DE LA ALIANZA

Los socios desempeñan funciones diferentes según el tipo de alianza. En términos generales, el papel más activo durante todo el proceso lo asumen las empresas agroindustriales que en todos los casos desempeña la función articuladora entre las instituciones del Estado y los productores. El Estado, en mayor o menor medida, tiene un papel muy relevante en la parte inicial: motiva el acercamiento de las partes, pone los incentivos económicos a disposición para posteriormente asumir la responsabilidad de seguimiento, auditoría y control de calidad y financiera.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, se crea un comité directivo que reúne a las distintas partes involucradas. Este comité designa una gerencia a cargo del INIA, que es el encargado de hacer el seguimiento de todas las actividades acordadas por el comité.

En el Programa de innovación territorial de la leche y el PMC frutícola, la instancia que reúne a los socios del acuerdo se denomina Grupo Gestor, en el cual participan las instituciones del Estado, las empresas agroindustriales y los productores. Este designa un gerente que rinde cuentas al colectivo.

Como ya se ha mencionado, el caso del Desarrollo olivícola fue, durante la mayor parte de su ejecución, un acuerdo informal en el que los socios hacían compromisos no vinculantes. Solamente con la constitución posterior de Chile Oliva, las instituciones del Estado tiene una contraparte institucional; sin embargo, en ningún momento existe un acuerdo escrito o una instancia formal de dirección como en los casos anteriores.

En las Buenas prácticas agrícolas, el papel principal de la empresa Cinco Valles se traduce en levantar la demanda, reunir a los agricultores para participar en el proceso y participar activamente en el seguimiento de cada una de las etapas. Las instituciones del Estado (el INDAP y la CORFO) se limitan a ofrecer apoyo con los recursos financieros y a supervisar el buen uso de estos. En ningún momento se crea una instancia de dirección con la participación de las partes.

5.2 OBTENCIÓN DE MATERIALES, TECNOLOGÍA Y SERVICIOS

Debido a que en todas estas iniciativas el tema principal es mejorar la competitividad de las empresas agroindustriales y de los agricultores proveedores, los materiales, tecnologías y servicios que son provistos en el desarrollo de los acuerdos son esenciales.

En el Programa de innovación territorial del pisco, el objetivo es lograr una transformación profunda de la industria que le permita moverse hacia mercados nuevos y más exigentes. Para los productores implicó un cambio de variedades y de manejo de la uva pisquera; para las empresas pisqueiras, profundos cambios en la infraestructura, en la asesoría enológica, en el diseño de envases y etiquetas pero, principalmente, en el desarrollo de capacidades internas para posicionar sus productos en los mercados internacionales.

El Programa de innovación territorial de la leche exige a los agricultores elevar la productividad, lo que implica inversión y tecnología en praderas y mejorar la calidad, es decir, recibir más asistencia técnica en manejo de la ordeña y conservación de la leche e introducir tecnologías en estanques de almacenamiento. Para la industria, las inversiones de gran envergadura se focalizan en torres de secado para leche en polvo y en plantas queseras, siendo estos dos productos los principales productos de exportación a los cuales se dirige el acuerdo.

El caso Desarrollo olivícola implicó la introducción de tecnologías inexistentes en el país, en variedades, manejo de huertos, ubicación de *terroirs* y tecnología de procesamiento. Esto siempre fue acompañado de un conjunto de servicios de asesoría de expertos extranjeros.

El PMC frutícola es un caso en el que también hay numerosas innovaciones, tales como la introducción de nuevas especies (avellano europeo o cerezos) o de especies conocidas pero que requerían nuevas variedades. Junto con esto, se creó un sistema de servicios de apoyo a los agricultores en diferentes disciplinas, que fueron provistas en el marco del acuerdo a través de la cofinanciación público-privada (PDP, PROFO, giras tecnológicas). Si bien las tecnologías introducidas por las empresas agroindustriales no son estrictamente un

producto directo de los acuerdos, estas se realizan principalmente porque se genera un espacio de interés colectivo público-privado por el desarrollo de la fruticultura en la región de La Araucanía.

En el caso de Buenas prácticas agrícolas, la tecnología principal es el protocolo de las BPA, que implica una serie de servicios de apoyo para su cumplimiento. Al adoptar las BPA, el productor tiene un producto diferente y certificado, que es valorizado en forma distinta en el mercado.

5.3 NUEVAS DESTREZAS Y CONOCIMIENTOS REQUERIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALIANZA

Antes de la alianza, las partes trabajan de manera bastante independiente. Las relaciones de las empresas privadas con las instituciones del Estado se reducían a determinados proyectos o uso de instrumentos, generalmente en plazos bastante acotados, que no requerían nuevas destrezas o conocimientos. Solamente en los casos de Desarrollo olivícola y Buenas prácticas agrícolas se mantiene esta situación, dado que la alianza se forma a partir del acceso a instrumentos disponibles.

En los tres casos restantes, se requirió de una destreza no habitual de las instituciones públicas que era la de actuar asociativamente, contrariamente a lo que se venía haciendo hasta entonces, que era que cada una de ellas actuara de manera autónoma. El desafío al que se enfrentaba era armar programas de mayor envergadura, de más largo plazo, que requerían de mayores recursos y, en consecuencia, de instrumentos que debían coordinarse y complementarse. La institucionalidad pública debió ponerse de acuerdo para conversar y acordar con el sector privado.

La segunda destreza fue desarrollar las capacidades de negociación entre los públicos y los privados. Cada acuerdo significaba un proceso de diálogo entre las partes, que implicaba compromisos de participación efectiva de personas mandatadas para tomar decisiones y con la capacidad de hacer cumplir los acuerdos. Por otra parte, implicaba que esta negociación se llevara en una instancia formal aprobada por las partes (Comité Directivo, Comité Gestor).

La tercera destreza consistió en adquirir la capacidad de actuar con cierta flexibilidad durante el proceso de implementación de los acuerdos. Ciertamente, esta nueva forma de actuar fue más difícil para la institucionalidad, ya que lo normal para ellos era que una vez se aprobaba la financiación no había lugar para cambios.

El principal conocimiento, que probablemente hace más eficiente y efectivo el uso de los recursos públicos fue el aportado por las empresas. Las cooperativas pudieron aportar el alto nivel de gestión de su negocio, representando con claridad dónde y cómo se requerían los recursos para mejorar su competitividad. Asimismo, supieron visualizar la importancia que tenía para ellas su condición de cooperativa, el papel de los pequeños productores y la necesidad de actuar de manera diferenciada.

5.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA COMPRA DE SERVICIOS A TERCEROS Y LA SUBCONTRATACIÓN

En los procedimientos normales de relación entre el sector público y privado en programas de fomento productivo, gran parte de los servicios son provistos por terceros, ante lo cual se establecen normas de subcontratación.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, todos los estudios y asesorías acordados por el comité directivo del programa fueron licitados públicamente, de acuerdo con un reglamento de licitaciones que debía ajustarse a lo exigido por las instituciones del Estado a través del sistema Chile Compras. Una vez recibidas las ofertas, el comité directivo asignó los contratos, cuyo procedimiento fue supervisado por la institución pública respectiva (en este caso, la FIA). En el caso de estudios de mayor envergadura en que se requerían capacidades externas, se realizaron licitaciones internacionales, como en el estudio de mercado.

Lo mismo sucedió en el Programa de innovación territorial de la leche y el PMC frutícola, donde todos los estudios y asesorías fueron realizadas por terceros y las empresas e instituciones públicas involucradas en el acuerdo desempeñaron las funciones de aprobar los términos de referencia, supervisar el estudio o contrato y aprobar el informe final.

En Desarrollo olivícola, la responsabilidad de licitación y supervisión recayó mayormente en la FIA dadas las particularidades de la manera en que se gestó este acuerdo. Posteriormente, una vez constituido Chile Oliva, la FIA acordó con esta la realización de estudios y, en particular, la tramitación de la norma chilena de aceite de oliva.

En Buenas prácticas agrícolas, a pesar de ser un programa pequeño en montos, se licitó la asesoría a los agricultores para el cumplimiento del protocolo de BPA. A su vez, esta empresa estaba obligada a hacer subcontratos en tareas específicas, como el curso de primeros auxilios y el curso

de aplicadores de plaguicidas. También se licitó públicamente la certificación.

5.5 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En cuatro de los cinco casos analizados existe un mecanismo explícito de seguimiento y evaluación. Al existir un contrato entre las partes, en todos ellos quedan determinados los resultados esperados, los indicadores, los medios de verificación y los plazos en que se esperan obtener dichos resultados. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento y evaluación varían en cuanto a su flexibilidad y a los actores que participan.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, se acordó un plan, se designó un comité directivo y comités temáticos. En todos ellos participaron instituciones públicas y privadas. Si bien los objetivos y metas están perfectamente establecidos, los comités tienen la potestad de adecuarlos según las circunstancias y previo acuerdo de las partes. En todo caso, hay un control social sobre este proceso ya que el plan y los productos que se obtienen en cada etapa son publicados en la página web del programa. Sobre este mecanismo interno, el programa es auditado de manera permanente por la FIA, que a su vez debe someter a su consejo los resultados planificados y logrados.

El Programa de innovación territorial de la leche y el PMC frutícola son muy parecidos en cuanto al seguimiento. Existe un plan de trabajo conocido y acordado por las partes y es el Comité Gestor el encargado de realizar una evaluación mensual de las acciones. Además, el gerente del PMC frutícola mantiene una actualización permanente del avance de las actividades planificadas. La mayoría de las actividades están disponibles para todos los públicos.

En el caso de Buenas prácticas agrícolas, el seguimiento del plan de trabajo es mucho más rígido y el protocolo se supervisa estrictamente, mientras el INDAP supervisa las inversiones.

5.6 APOYO SUPLEMENTARIO RECIBIDO DE OTROS AGENTES

Si bien estos programas se inician con una cantidad de socios, especialmente del sector público, en la mayor parte de los casos se identifican nuevos actores que intervienen en áreas específicas y por períodos más acotados.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, ProChile, que es la agencia gubernamental encargada de la promoción de exportaciones,

desempeñó un papel importante, contribuyendo a la participación en ferias y apoyando los estudios de mercado. También el INDAP tuvo un papel relevante, facilitando sus instrumentos de extensión y crédito a la renovación varietal de los pequeños productores.

En los casos del Programa de innovación territorial de la leche y de Buenas prácticas agrícolas, no se identificaron apoyos suplementarios de agentes no socios del acuerdo. Contrariamente, en el caso Desarrollo olivícola que, en la medida que se gestaba la alianza (aunque haya sido informal entre la FIA y los productores dispuestos a invertir), la Comisión Nacional de Riego desempeñó una función activa en la asignación de subsidios de riego que permitió acelerar las decisiones de inversión. Posteriormente, con las inversiones realizadas, ProChile facilitó los mecanismos para acercarse a los mercados internacionales.

5.7 DESAFÍOS CLAVE A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS AGENTES PRIVADOS Y PÚBLICOS

Para el Programa de innovación territorial del pisco, el principal desafío residía en mantener a todos los actores unidos a largo plazo. Como las metas planteadas son muy ambiciosas y comprenden una transformación importante de la cadena de valor de la industria, el período para lograrlo es necesariamente largo. Si bien todos comparten esto, los intereses específicos de las empresas pueden diferir en el tiempo. También representa un desafío para el acuerdo que los pequeños productores no queden excluidos, por lo que es importante disponer de recursos técnicos y financieros para que puedan acondicionar sus plantaciones y responder a las nuevas necesidades de la industria.

En el caso del acuerdo del Programa de innovación territorial de la leche, los desafíos a los que se enfrentan los actores privados, principalmente, se refieren a la falta de adaptación de los instrumentos de fomento productivo a la realidad regional. Se ha incentivado que la planificación del desarrollo económico se realice a partir de los acuerdos locales y regionales; sin embargo, para ello deben usar instrumentos pensados y ejecutados en el ámbito nacional, lo que afecta especialmente a regiones con menos alternativas productivas.

El programa Desarrollo olivícola ha debido hacer frente a un desafío muy significativo para los socios públicos y privados que consiste en demostrar que se puede producir aceite de alta calidad en el territorio, sin que este tenga tradición y prestigio en la materia.

Para el PMC frutícola, el desafío ha sido incentivar la participación de un mayor número de empresas agroindustriales para generar las economías de escala y la masa crítica que requiere la actividad frutícola.

En Buenas prácticas agrícolas, el desafío fundamental fue sin duda que los productores entraran masivamente a participar del proceso de certificación. Para la empresa, el volumen de papa certificada era absolutamente esencial para permanecer en los mercados y la certificación era una decisión voluntaria de cada agricultor.

Capítulo 6

Desempeño y resultados de desarrollo

Las alianzas público-privadas que se discuten en este documento son de gestación relativamente reciente; por ello, no siempre se dispone de información sobre los resultados que se obtendrían en plazos más largos una vez que las inversiones maduren, como son los efectos en los ingresos y en el empleo.

6.1 INCREMENTOS EN INVERSIÓN, INGRESOS, RETORNOS Y EMPLEO

Los acuerdos analizados han tenido un impacto significativo en distintas fases de la inversión, tanto a nivel predial como desde el punto de vista industrial. Esto no es casual ya que el acucioso análisis de los proyectos, la construcción cuidadosa de los acuerdos, la supervisión de estos y el cumplimiento de los compromisos de aportes financieros han permitido crear el clima adecuado y los incentivos pertinentes para disponer de mayor inversión.

No es seguro que muchas de estas inversiones se hubieran realizado de igual forma sin la presencia de acuerdos público-privados. Efectivamente, es una posibilidad; sin embargo, lo más determinante es que los acuerdos aceleran los procesos, ayudan a mejorar la calidad de los productos y facilitan la inclusión de actores económicos que, de otra forma, hubieran quedado fuera. Los casos más significativos son las cooperativas.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, se espera una transformación profunda en un plazo relativamente largo, especialmente en los efectos que pueda tener para las empresas más grandes (como las dos cooperativas) y los beneficios que pueda acarrear a los miles de productores que están detrás de estas, especialmente en lo que al empleo se refiere. Sin embargo, a corto plazo se ha podido identificar un incremento de la inversión agroindustrial (fuertemente estimulada con la creación del programa), especialmente de iniciativas de plantas pequeñas destinadas a la producción de piscos de alta calidad. Se han realizado inversiones en tres plantas (Lapostolle, Malpaso y Bauzá). Son plantas intermedias que van de 1 a 5 millones de litros, con un costo medio por litro de 2 USD, que incluyen los equipos de procesos, bodegas, cubas de acero inoxidable y línea de embotellado. Se

estima que la inversión en las tres plantas será de alrededor 8 millones de USD.

En el caso del Programa de innovación territorial de la leche, el acuerdo ha permitido consolidar la región como la principal zona productora de leche en Chile y explotar fundamentalmente su potencial exportador. De allí el interés de las principales empresas en invertir en torres de secado (leche en polvo) y plantas queseras, en montos sobre los 180 millones de USD en los últimos tres años. La necesidad de tener más y mejor leche ha presionado a los agricultores a hacer más inversiones prediales, lo que ha implicado un mayor volumen entregado y un mejor precio por litro, que se estima en un aumento del 15 % de media.

En Desarrollo olivícola se produce un crecimiento muy significativo de las inversiones prediales y agroindustriales que llevan al establecimiento de una industria muy rentable en una zona tradicionalmente marginada. Quizás el aporte más significativo para el territorio es el incremento en la demanda de trabajo; sin embargo, la mayor parte de los empleos son de carácter temporal.

El PMC frutícola manifiesta todo su potencial a través de nuevas plantaciones de cerezos, arándanos, manzanos, avellano europeo, frambuesa y frutillas. Cerca de 10 000 hectáreas se han sumado a la fruticultura chilena. El acuerdo no ha sido el único impulsor, pero ha desempeñado un papel determinante porque ha generado los incentivos para la inversión agroindustrial.

Las Buenas prácticas agrícolas es una iniciativa más modesta. Las inversiones están enfocadas a la adaptación al protocolo de las BPA y al aumento de la capacidad de procesamiento de la empresa Cinco Valles. Los mayores ingresos se producen principalmente por un pequeño incremento en la superficie plantada de papas por agricultor.

6.2 ESTÍMULO DE INVERSIONES ADICIONALES

Las alianzas han permitido un importante estímulo de inversiones y han dejado un lugar interesante para nuevas inversiones, complementarias a las actuales.

En el caso del Programa de innovación territorial del pisco, se espera para los próximos años

CUADRO 9

Incrementos sobre la inversión, ingresos, ganancias y empleos

Caso	Inversión	Ingresos	Ganancias	Empleo
Programa de innovación territorial del pisco	8 millones de USD en plantas pisqueras	Se espera que los productores reciban un 15 % adicional por concepto de mejor calidad de uva y un aumento del 20 % en exportaciones	La producción exportada genera un 30 % de rentabilidad	2 800 productores de uva pisquera
Programa de innovación territorial de la leche	180 millones de USD en los últimos tres años	Aumento en 25 millones de USD en el valor de las exportaciones Aumento en un 11 % de las ventas totales Los ingresos por agricultor suben en promedio un 15 % por aumento en volumen y calidad	Mejoramiento de un 17 % de la rentabilidad	1 500 trabajadores en las plantas industriales 3 000 empleos a nivel predial
Desarrollo olivícola	233 millones de USD en plantaciones y plantas de procesamiento	Se estiman 218 millones de USD anuales en nuevos ingresos	La tasa de retorno de la inversión se calcula en un 14 %	14 000 nuevas personas trabajando en todos el proceso productivo
PMC frutícola	38 millones de USD de inversiones prediales 80 millones de USD de inversiones agroindustriales	Producción primaria: 115 millones de USD. Producción agroindustrial: 251 millones de USD	Rentabilidad variable según el cultivo y nivel de procesamiento; el cálculo medio es de un 18 %	13 000 nuevos empleos (estimación)
Buenas prácticas agrícolas	Inversiones prediales: 340 000 USD Inversiones empresa: 400 000 USD	Mayores ingresos por 127 500 USD para los socios productores y un aumento del 30 % de volumen de ventas para la empresa	No sobrepasa el 8 %	El incremento de empleos es marginal

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de casos.

un cambio radical de las variedades en al menos la mitad de la superficie plantada (10 000 hectáreas) con nuevas variedades que permitan ampliar y diversificar la producción. También se espera la entrada de nuevos operadores en el mercado de producción de piscos finos.

El Programa de innovación territorial de la leche tiene grandes desafíos en la mejora de la productividad y calidad a nivel predial. Si bien se han iniciado las inversiones en praderas, estanques de acopio y sistemas de ordeña, se están colocando importantes recursos para masificarlos. Igualmente, las tres principales empresas lecheras de la región disponen de un plan de inversiones significativo, principalmente destinados a consolidar el mercado de exportación.

El caso de Desarrollo olivícola espera inversiones muy significativas a nivel de superficie plantada, proyectadas a 50 000 hectáreas (de las 17 000 hectáreas actuales), lo que se justifica por el incremento significativo de las exportaciones de aceite de oliva.

El PMC frutícola ha hecho viable la fruticultura y se espera en los próximos años un crecimiento de la superficie plantada y de nuevas inversiones agroindustriales, pero no solamente para la exportación de productos frescos, sino principalmente procesados.

6.3 INNOVACIONES DE PROCESO O DE PRODUCTO INTRODUCIDAS

A la fecha, en el Programa de innovación territorial del pisco se están desarrollando productos industriales altamente innovadores, tales como piscos especiales, vodkas con base pisco y bebidas no alcohólicas. Se están rescatando variedades que estaban olvidadas pero que recobran importancia por su potencial para producir piscos de alta calidad (especialmente las moscateles no tradicionales). También es altamente innovador la forma en que se está intentando penetrar en los mercados, utilizando especialistas en cócteles (principalmente en los Estados Unidos de América).

El desafío de la competitividad en la industria lechera ha llevado al Programa de innovación territorial de la leche a buscar innovaciones en todos los ámbitos. La disminución de los márgenes a nivel predial ha exigido la introducción de técnicas de gestión predial. Las plantas industriales están permanentemente innovando con productos distintos tales como yogur con fruta, jugos, jaleas y postres. Se está trabajando con las universidades en innovaciones en el ámbito de la genética y el mejoramiento de praderas.

En el caso de Desarrollo olivícola se ha producido una importante innovación en el huerto, principalmente en la adaptación de variedades conocidas, a las condiciones agroecológicas del país. Esto ha consistido en un proceso de prueba de variedades, combinación óptima de densidad de plantación, regulación de la producción, oportunidad y volumen de agua de riego y momento oportuno de cosecha. Todo esto genera un cuerpo de conocimiento que no existía en Chile y que permite producir aceite de oliva de alta calidad.

El crecimiento de la fruticultura está estimulando la innovación, especialmente inducido por el PMC frutícola. Las empresas y los agricultores están indagando el potencial de bayas nativas, deshidratado, envases, introducción de nuevas variedades y desarrollo de productos alimentarios con base en materia prima (chocolates con arándanos, jugos, etc.).

Para el caso de Buenas prácticas agrícolas, la introducción del protocolo ha significado un importante y profundo proceso de innovación a nivel predial, ya que ha modificado prácticas agrícolas, sistemas de almacenaje, manejo de plaguicidas y técnicas de ordenamiento predial.

6.4 RIESGOS CREADOS O MITIGADOS

En el caso de la industria pisquera, el principal riesgo es que las empresas emprendan una tarea de esta envergadura en solitario. La transformación de la industria es una tarea ineludible, y los arreglos han permitido financiarla con fondos públicos y con una estrategia unitaria de la industria. El conocimiento y la información generada en el proyecto es un bien público, lo que atenúa el riesgo de que solo las grandes empresas se lo apropien.

Según los especialistas de la industria lechera, los riesgos que han sido atenuados por el acuerdo conjunto de empresas, productores e instituciones públicas son, en primer lugar, el control de enfermedades que afectan al conjunto de la industria y el control del tipo de insumos que aplican los productores, que tiene efectos sobre la exportación;

en segundo lugar, el cuidado de la imagen en el mercado externo como producto inocuo, libre de contaminantes ya que, a pesar de que cada empresa vende por separado con sus marcas, una posible contaminación los afecta a todos por igual.

Para el caso de Desarrollo olivícola, los riesgos para los privados han sido atenuados por la importante colaboración de las instituciones del Estado, proveyendo información sobre la factibilidad del negocio, importando material genético y aportando la asesoría de especialistas. Las empresas, especialmente las que han entrado con posterioridad a la primera etapa, han hecho frente a riesgos menores, al menos en la parte productiva.

En cuanto al PMC frutícola, las empresas agroindustriales corren riesgos importantes cuando se embarcan solas en áreas productivas nuevas. El programa ha coadyuvado a mitigar los riesgos, ayudando a derivarlos en varias empresas, y a la enorme contribución que hacen las instituciones públicas, especialmente en estudios, asesoría de especialistas y subsidios de riego. Los riesgos adicionales o nuevos son los propios de un crecimiento rápido en mercados muy competitivos como es la fruta fresca, pero que está mitigado en parte por el aumento de la capacidad negociadora, del volumen y por abrirse a productos procesados que se canalizan a mercados distintos.

Para la experiencia de Buenas prácticas agrícolas, el riesgo principal era perder los mercados más exigentes, como son los supermercados, por no cumplir las normas BPA. Este ha sido mitigado al conseguir un número suficiente de agricultores certificados.

6.5 IMPACTO DEL RÉGIMEN LEGISLATIVO Y REGULADOR SOBRE LOS BENEFICIOS DE LA ALIANZA

La legislación que más ha ayudado en el Programa de innovación territorial del pisco ha sido la de denominación de origen, que autoriza llamar pisco solamente a los destilados procedentes de uva vinífera de las regiones de Coquimbo y Atacama. Esto ha protegido el producto de las regiones localizadas más al sur. Las amenazas provienen de los impuestos a los alcoholes que están en permanente discusión y exigen un *lobby* muy activo de la industria, y la disminución progresiva de los aranceles que permiten la entrada de una diversidad de alcoholes que son competencia del pisco.

En cuanto a la leche, los tratados de libre comercio han favorecido las exportaciones y el ingreso a nuevos mercados.

El Desarrollo olivícola se vio fuertemente beneficiado con la legislación que crea la norma chilena

del aceite de oliva. Esto facilitó su entrada en los mercados internacionales.

El PMC frutícola se ha beneficiado de la política comercial de Chile de tratados de libre comercio, porque ha permitido abrir una diversidad de alternativas. Sin embargo, existe una clara amenaza procedente de países que están levantando barreras parancelarias (restricciones sanitarias y exigencias de inocuidad cada vez más elevadas) que podrían afectar el comercio futuro y, con esto, el desarrollo del sector.

La legislación que ha ayudado a las Buenas prácticas agrícola es aquella que crea un protocolo de inocuidad alimentaria al cual se someten los grandes operadores (sin estar obligados).

6.6 MEJORA DEL DESEMPEÑO EN EL MERCADO Y ENCADENAMIENTOS HACIA ATRÁS O HACIA ADELANTE

En el Programa de innovación territorial del pisco se observa que los encadenamientos hacia atrás son muy sólidos, porque los proveedores tienen una histórica relación con las empresas, de la que depende en gran medida. Al menos en el caso de las cooperativas, los productores se sienten propietarios de ellas y, por tanto, su relación va más allá de lo estrictamente económico. Los encadenamientos hacia adelante hay que construirlos porque la industria hoy en día está centrada en el mercado local. A través de la alianza se están estableciendo vínculos con operadores de distintos niveles, desde brókeres en diferentes países hasta camareros reconocidos.

Para el Programa de innovación territorial de la leche, los encadenamientos hacia atrás son también muy sólidos, resultado de los muchos años de relación entre los socios y la cooperativa. A medida que la empresa se va posicionando en mercados más exigentes, esta transmite con rapidez nuevos requerimientos de materia prima, lo que ha permitido a los socios ir mejorando la calidad e incorporar tecnología a la producción. Para la empresa, los encadenamientos hacia adelante son un desafío diario, tanto en el mercado nacional como internacional. Su inmensa y eficiente red de distribución en el país, su permanente inversión en comercialización y los estudios de mercado le permiten adecuarse rápida y oportunamente a los cambios de la demanda. El gran desafío es generar encadenamientos sólidos y diversos en el mercado internacional.

Para la industria olivícola no existen propiamente encadenamientos hacia atrás porque es una industria bastante integrada con pocos proveedores. Si bien ha habido un proceso de exportación

muy dinámico, los lazos con los mercados externos aún son débiles porque la competencia es muy fuerte y la oferta chilena es todavía muy joven para tener un prestigio.

Al contrario de lo que sucede en el mercado olivícola, en el PMC frutícola las empresas han debido construir una relación estable con sus proveedores. Las empresas se han preocupado de manejar los temas de calidad y volúmenes, especialmente a través de la alianza. Los encadenamientos hacia adelante son muy sólidos ya que todas las empresas tienen una tradición exportadora, conocen bien los mercados externos y están monitoreándolos permanentemente.

Los socios de la empresa Cinco Valles son los principales productores de papa, por lo tanto son los más interesados en adecuarse a las nuevas exigencias del mercado. A su vez, la empresa tiene una buena experiencia en su relación con los grandes mercados.

6.7 INDICACIONES O EXPECTATIVAS DE MEJORA DE LOS INGRESOS RURALES Y EL EMPLEO

El cambio de orientación en el mercado del pisco ha abierto nuevas expectativas de ingresos y empleo en el medio rural. Las nuevas inversiones a nivel predial e industrial han proporcionado tranquilidad a los trabajadores, ya que al menos el empleo actual permanecerá, con lo que de alguna forma se deja atrás la sensación de una industria en decadencia. El creciente interés por inversiones en pequeñas empresas procesadoras crea la expectativa de más y mejores empleos, y permite suponer que la exigencia de materia prima de más calidad elevará los ingresos de los productores.

La industria lechera se ha adaptado rápida y eficientemente al nuevo escenario, en algunos casos a costa de la desaparición de empresas pequeñas o incapaces de competir. Para los productores, esta adaptación crea la expectativa de obtener mejores ingresos ya que estos están asociados a una mayor producción y calidad, y la industria genera los incentivos para que se produzcan ambas situaciones. Las empresas procesadoras tienen enormes posibilidades de mejorar sus ingresos diversificando la producción y ampliando su presencia en los mercados externos. En la medida que esto se produzca (y, de hecho, ya se está produciendo), los efectos sobre el empleo serán importantes.

Para el Desarrollo olivícola, la proyección de crecimiento de la superficie plantada es enorme: se esperan cerca de 50 000 hectáreas para los próximos años, con los consiguientes efectos en

los ingresos, concentrados en las empresas y en el empleo. Si bien las cifras de empleo son significativas, este es principalmente temporal y los salarios son precarios.

El PMC frutícola ha ayudado a estimular el desarrollo de la actividad y se estima que actualmente ha adquirido una velocidad propia que permite garantizar un crecimiento sostenido de la superficie plantada de diversos frutales. Ello traerá como consecuencia inevitable una mejora en los ingresos, al reemplazarse superficie de cultivos de baja rentabilidad, y un importante efecto en el empleo.

Con respecto al acuerdo de Buenas prácticas agrícolas, no se esperan en el futuro incrementos significativos de ingresos y empleo. El principal beneficio del acuerdo es mantenerse en un mercado atractivo para los productores y para la empresa.

6.8 IMPACTOS SOCIALES Y DE DESARROLLO A LARGO PLAZO

Si bien el desarrollo a largo plazo del pisco depende en gran medida de su capacidad de posicionar productos de alta calidad en el mercado externo y ganar nuevos espacios en el interno, los efectos positivos se sentirán en gran medida en esa importante cantidad de pequeños productores que son proveedores de las dos grandes cooperativas. Esto tiene consecuencias importantes sobre la inclusión social de las dos regiones.

De igual forma, en la industria lechera, con la cooperativa Colún como eje del acuerdo, la inclusión de los pequeños productores representa un desafío que es parte de su razón de existir. Por

lo tanto, con una gestión empresarial sólida y una adecuada agresividad comercial al mercado, la empresa puede garantizar un impacto social positivo y ser a la vez sostenible como empresa.

Distinto es el caso de Desarrollo olivícola, que es un emprendimiento de medianos y grandes empresarios y que se hace sostenible a medida que se afianzan sus mercados externos. Sus efectos sociales no son parte de las responsabilidades o compromisos de las empresas y, aunque el empleo es su expresión más directa, es un empleo, como se ha dicho, predominantemente temporal y con salarios precarios.

El PMC frutícola ofrece alternativas diversas donde los pequeños agricultores tienen cabida en ciertos rubros (frutillas o frambuesas), en los cuales existen oportunidades de empleo de distinta calificación. Sin lugar a dudas, la actividad tiene un potencial a largo plazo porque la región dispone de las aptitudes agroecológicas para considerarse la zona de expansión de la fruticultura chilena. Para que estos beneficios sean capturados por la población local, se requiere un enfoque de desarrollo de capacidades que aún es muy débil en el marco del acuerdo.

El acuerdo Buenas prácticas agrícolas es inclusivo por esencia, ya que los dueños de la empresa son pequeños productores. Su sostenibilidad está cimentada sobre la buena gestión de la empresa, su buen posicionamiento en mercados dinámicos y su cercanía geográfica de los grandes centros compradores.

Capítulo 7

Evaluación y conclusiones

7.1 APRENDIZAJES

Una evaluación general sobre la constitución y el funcionamiento de las alianzas analizadas en este documento permite identificar algunos elementos críticos que sirven como aprendizaje para futuros emprendimientos.

Primer aprendizaje: el papel de los distintos actores. Las instituciones públicas han estado dispuestas a desempeñar una función distinta a la tradicional, privilegiando los acuerdos de desarrollo a largo plazo y considerando el conjunto de la cadena de valor, para lo que se pone a disposición de la alianza el conjunto de instrumentos de los que disponen las instituciones. No cabe duda de que el valor que agregan es bastante superior al que proporcionaría si actuaran individualmente, como es tradicional. Junto con ello, hay que destacar que en la mayor parte de estos acuerdos hay una participación más o menos activa de los gobiernos regionales, lo que ofrece un soporte político y un referente regional al diálogo y en la búsqueda de acuerdos. Esto no es irrelevante en un país excesivamente centralista como Chile, donde normalmente las decisiones se toman en Santiago, la capital.

Un segundo actor relevante son las empresas, que en la práctica son los principales articuladores de los acuerdos. Podemos destacar dos elementos relevantes. El primero es que en este tipo de acuerdos (a excepción de las Buenas prácticas agrícolas) se toma conciencia desde el punto de vista empresarial que para hacer frente a los desafíos de la competitividad a futuro se debe actuar de forma conjunta. Esto no implica que las empresas abandonen sus estrategias particulares, pero reconocen que hay un conjunto de bienes comunes que deben ser trabajados. El segundo es que debe haber un liderazgo privado que elabore la agenda de trabajo y la dirija, lo que supone una visión distinta a la tradicional donde el protagonismo lo asumía el sector público. En definitiva, las alianzas significan un cambio de paradigma desde la oferta de instrumentos públicos a la demanda de las necesidades de competitividad del sector productivo.

El liderazgo es importante para impulsar las alianzas público-privadas porque es allí donde nace la demanda de los verdaderos interesados.

Este liderazgo se basa, en todos los casos, en una empresa de la industria que por su tamaño, capacidad de gestión y visión innovadora, es reconocida tanto por sus pares como por el sector público.

El tercer actor son los productores que son las empresas agroindustriales de estos acuerdos. El trabajo conjunto ha conducido en todos los casos a estrechar vínculos y a construir un proyecto común de mejora de la competitividad.

Segundo aprendizaje: contexto de la asociación público-privada. Dicha asociación se da en un contexto en que se negocia a partir de la importancia de los bienes públicos que están involucrados por la presencia de pequeños productores como proveedores de la industria. También se negocia por la necesidad de expandir la actividad económica con el uso de tecnologías, mecanismos de acceso a mercado y capacidades que puedan ser capturadas por todos los actores. La identificación de esos bienes y la posibilidad de que sean de acceso universal es lo que ha decidido al sector público a participar con elevados financiamientos.

Tercer aprendizaje: construcción de un sistema de gobernanza de los acuerdos. Este sistema de gobernanza cumple en estos casos un papel fundamental. La asociación público-privada siempre significa reunir actores con intereses distintos y, en algunos casos, en competencia. Fue necesario diseñar instancias de conducción de los acuerdos que garantizaran que las decisiones fueran transparentes y que los acuerdos se cumplieran. De ahí que naciera el Comité Directivo en el caso del pisco o los grupos gestores en los demás acuerdos.

La experiencia, al menos en el caso chileno, es que en algunas ocasiones estos grupos gestores asumen un papel determinante en el desarrollo de la industria. Los casos más importantes son los del comité de paltas, la asociación de exportadores y Chilevid, que reúne a las empresas vitivinícolas. Al menos el comité olivícola y, en menor medida, el Grupo Gestor Frutícola de la región de La Araucanía tienen potencial para continuar trabajando.

Cuarto aprendizaje: necesidad de nuevas capacidades. En primer lugar, la capacidad de relacionarse con el sector público de una forma distinta a la tradicional donde el privado era un mero

receptor de instrumentos públicos estandarizados. En segundo lugar, el desarrollo de capacidades de externalización de muchas de las actividades que emprenden, lo que implica crear alianzas con muchas empresas que aportan partes específicas; por ejemplo, empresas implementadoras de buenas prácticas que son distintas de las empresas certificadoras. A medida que se complejiza más el acuerdo y el grupo se amplía, se acentúa la necesidad de asociarse con nuevos actores. En tercer lugar, el desarrollo de capacidades específicas que no están presentes pero que son fundamentales para el desarrollo del sector, como las capacidades técnicas y profesionales (la ampliación de la fruticultura en un territorio ganadero y agrícola significa formar a cientos de profesionales que den apoyo técnico a los huertos frutícolas, que realicen investigaciones en las universidades e institutos tecnológicos regionales y que estén capacitados para manejar eficientemente las tecnologías de empaquetado, frío, procesamiento, entre otras).

También se requieren capacidades nuevas para los trabajadores. Estos programas han sido muy determinantes para avanzar en el tema de la certificación laboral. Es interesante observar que las alianzas público-privadas estrechan la relación entre el sector público y los agentes privados. El primero deja de ser, al menos en algunos casos, un observador independiente que califica y financia proyectos, y pasa a involucrarse detectando nuevas demandas que ayuden a mejorar la productividad con el objetivo de que generen principalmente bienes públicos y beneficios sociales significativos.

Si bien en ningún proyecto se consideró inicialmente la parte laboral como un tema que abordar con políticas innovadoras, al poco tiempo este se transformó en un cuello de botella determinante que limitaba la productividad de otros factores. En este tema aparecen dos aristas. La primera tiene que ver con la productividad de la mano de obra propiamente dicha, especialmente en las actividades productivas y los territorios nuevos. Los casos de la fruticultura en la región de La Araucanía y del aceite son casos claros en los que se requería una nueva generación de trabajadores y en que el Estado, con el sector privado, podía iniciar un nuevo tema de acuerdo. La segunda arista está relacionada con la relación entre la calificación y la remuneración, lo que no siempre está relacionado, y de ahí que surja la necesidad de certificación.

Quinto aprendizaje: consideración del entorno político y económico y cómo los actores le sacan partido y lo utilizan para dar fuerza a las APP. El Estado ha optado por apoyar aquellas

actividades productivas que tengan mayores ventajas competitivas y que se alineen con la visión de Chile como potencia agroalimentaria y forestal. No es casual, por lo tanto, que los principales acuerdos se construyan sobre la base del potencial competitivo del respectivo sector productivo, y que difícilmente puedan construirse acuerdos en aquellos que no tengan ventajas.

La política de tierras y aguas permite la concentración de estos dos recursos para emprender actividades que requieren escala. No es posible concebir el desarrollo olivícola en otro contexto, así como parte de la industria lechera y el desarrollo de varias especies frutícolas en la región de La Araucanía.

Las políticas comerciales han sido determinantes en la estructuración de la oferta productiva. Han minimizado todos aquellos rubros en los cuales el país no es competitivo y han estimulado aquellos en que sí lo es. Esto ha significado la aparición de nuevos desafíos empresariales y el desarrollo de capacidades completamente distintas.

Algunos subsidios han sido importantes por la gran contribución que han realizado a las alianzas, principalmente el subsidio de riego y el Programa de desarrollo de proveedores.

Sexto aprendizaje: inclusión. Implícita o explícitamente, la idea es avanzar en un desarrollo territorial inclusivo, donde tengan cabida empresa y productores de diferentes tamaños. No se trata solamente de competitividad en los mercados en términos de menores costos, mejores productos o mayor valor agregado. Los acuerdos han considerado instrumentos específicos para no dejar atrás a los pequeños productores y en ese sentido la institucionalidad pública desempeña una función importante discriminando positivamente hacia los segmentos más débiles. Las cooperativas también han cumplido un papel relevante en este respecto.

Séptimo aprendizaje: innovación. Ninguno de estos acuerdos hubiera sido posible si la mayor parte del esfuerzo no hubiera estado concentrado en generar procesos, productos y sistemas de gestión innovadores. Todos los casos muestran resultados positivos de innovación en nuevas variedades, gestión predial y empresarial, manejo de cultivos, desarrollo de nuevos productos, mecanismos para insertarse en mercados externos, entre otros.

La inversión llevada a cabo en innovación solo en parte puede clasificarse como bien privado, apropiable por una empresa. La mayor parte de ella es un bien público porque las pruebas de variedades frutícolas y olivícolas, las nuevas variedades para la producción de pisco o la introducción de nuevas técnicas de manejo de praderas son de acce-

so público. De igual forma, las capacitaciones laborales para una población activa con alta movilidad implica que cualquier empresario puede beneficiarse de esta nueva capacidad al año siguiente.

Octavo aprendizaje: mitigación de las dificultades de los agronegocios. Ha sido importante la disminución de los riesgos de los emprendimientos al abordarse con recursos del Estado gran parte de los costos de la preinversión. Está claro que si los estudios técnicos y financieros preliminares proporcionan señales negativas, no se sigue adelante y los privados se retiran sin asumir costos significativos. Por otra parte, el gran desafío al que se enfrentan las empresas es salir de forma eficiente al mercado exterior. Además de los importantes recursos que pone el Estado para mejorar la eficiencia productiva, el apoyo en el diseño e implementación de estrategias de comercialización ha significado un estímulo significativo para el buen resultado de estos acuerdos.

Noveno aprendizaje: identificación de ciertos énfasis requeridos para las perspectivas a medio plazo de la sostenibilidad comercial y mejoramiento del empleo e ingresos rurales. La presencia de empresarios como protagonistas y líderes de los acuerdos y la consolidación de mecanismos de gobernanza de estos acuerdos con amplia participación de los propios empresarios garantizan que se avanzará en los desafíos comerciales. El Estado no deberá necesariamente seguir contribuyendo en este aspecto.

La parte de empleo e ingreso rural es más compleja. Si bien hay un mejoramiento del empleo y, en consecuencia, una disminución de la pobreza, ello no se traduce necesariamente en mayor equidad. En este aspecto se requiere de una importante inversión en capital humano que eleve la productividad de los trabajadores, pero también un mayor protagonismo del Estado en la protección de los derechos de los trabajadores.

7.2 CONCLUSIONES

En síntesis, se pueden sacar una serie de conclusiones para el caso chileno que solo parcialmente pueden ser útiles para otros países, dadas las condiciones políticas y económicas particulares del país. Dentro de las más importantes se consideran las siguientes:

- a. El marco de la política económica determina en gran medida las actividades económicas que se pueden ver beneficiadas con alianzas público-privadas exitosas: la decisión de tener aranceles bajos limita el potencial a aquellas actividades altamente competitivas. También

la decisión política de que el Estado no se involucre directamente en actividades productivas acota las posibilidades de participación.

- b. En compensación de lo anterior, el Estado chileno pone a disposición de empresas y productores una serie de instrumentos de fomento, la mayor parte de los cuales no pueden definirse como APP, porque son subsidios específicos que no implican una visión compartida o un proyecto en el cual cada parte contribuye. En este sentido, los instrumentos que están más relacionados con las APP son los de innovación.
- c. Los beneficios que esperan las partes de este acuerdo son diferentes. Para el sector privado la posibilidad de acceder a estos acuerdos está relacionada con dos tipos de costos: cubrir costos en actividades que implican alto riesgo o pagar costos de transacción, lo que implica apoyar a ciertos segmentos de productores que por su escala quedarían fuera. Para el Estado, los beneficios son la generación de empleo, el aumento de la inclusión de los pequeños productores en cadenas productivas dinámicas, la incorporación de territorios marginados a los beneficios del crecimiento económico general, la mejora de la innovación y la competitividad de las empresas en emprendimientos de mayor riesgo.
- d. En cuanto a la estructura formal de los acuerdos, todos ellos están en la forma de contratos que especifican los montos que las partes deben aportar y los plazos. En todos los casos, el Estado participa financiando en distintos porcentajes (de acuerdo con la proporción de bien público que se determine) y supervisando el cumplimiento de las tareas comprometidas, pero en ningún caso participando de la operación o de los beneficios directos.
- e. Al menos en el caso chileno, los acuerdos se ven favorecidos principalmente por la presencia de una contraparte en condiciones de liderar procesos innovadores y de poner recursos de contraparte, especialmente en las inversiones. Esta contraparte es especialmente favorable cuando se trata de cooperativas con buena gestión o cuando se reúne un grupo de empresas o productores para impulsar una iniciativa que tiene la posibilidad de atraer nuevas empresas. Un segundo aspecto que favorece estos acuerdos es la posibilidad de reconversión productiva en territorios (casos olivícola y frutícola) o de acceder a mercados diferentes (leche, papas y

- pisco). En estos casos, la necesidad y oportunidad están relacionados con riesgos y costos que requieren asociación para superarlos.
- f. Los problemas principales a los que se enfrenta las APP en Chile son dos. Por un lado, el individualismo y desconfianza del sector empresarial para emprender iniciativas conjuntas, lo que se refuerza con la poca tradición en Chile de asociatividad de empresas. Por otro, la compartimentación del sector público; al existir numerosos programas e instrumentos disponibles, pierden efectividad por la falta de coordinación entre las propias instituciones.

Referencias bibliográficas

INE. 2010. *Encuesta nacional de empleo*. Serie “Ocupados por rama actividad económica” 1986-2009. Santiago de Chile. (disponible en: www.ine.cl).

INE. 2010. *Encuesta suplementaria de ingresos*. Santiago de Chile. (disponible en: www.ine.cl).

Ministerio de Agricultura. 2010. *Lineamientos estratégicos para la política agroalimentaria de Chile*.

Oficina de Planificación Agropecuaria, Santiago de Chile. (disponible en: www.odepa.gob.cl).

ODEPA. 2009. *Agricultura en cifras. Análisis del VII Censo nacional agropecuario y forestal*. Informe de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias núm. 1. Santiago de Chile (disponible en: http://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/Agrocifras/Agricultura_en_cifras_001.pdf).

Anexo

Lista de entrevistados

1. Pedro Hernández, *asesor del Programa de Innovación Territorial del pisco*
2. Paulina Erdmann, *Jefa de Proyecto FIA para el Desarrollo de la Industria Olivícola*
3. Dieter Uslar Schmidt, *Jefe de División Agropecuaria de Colón*
4. Luis Becerra, *Presidente de la sociedad Cinco Valles*
5. Claudio Hernández, *Gerente del PMC Frutícola*

ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

Informe
de país:
Chile



Las alianzas público-privadas (APP) se consideran como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente. A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola.

En 2010, la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a sus países miembros sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

A través de esta serie especial de *Estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios*, FAO está compartiendo los resultados de los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.

División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS)
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia
www.fao.org/ag/ags | AGS-Publications@fao.org | fax: +39 06 57053057