



Colección Cartillas de Información Silvoagropecuaria para Transitar hacia una Agricultura sostenible.

## Módulo 5

# INFRAESTRUCTURA RURAL DE USO PÚBLICO

Autor: Raul Godoy Rosas

Santiago, mayo 2021

Este documento forma parte de una serie de fascículos, destinados a analizar los distintos rubros y/o actividades del sector silvoagropecuario desde la perspectiva de su sostenibilidad y en rescate de la importancia de la agricultura familiar campesina y el Sector Rural para nuestro país

*Economía Agrícola sostenible:* Es aquella que hace un uso racional de los recursos para satisfacer las necesidades alimentarias actuales de la sociedad, sin comprometer la capacidad de las generaciones actuales o futuras, para disponer de ellos, a través de acciones medioambiental, social y económicamente sustentables

## **DESARROLLO RURAL Y LA INFRAESTRUCTURA DE USO PÚBLICO, ELEMENTOS PARA CRECER CON EQUIDAD.**

### **1. INTRODUCCION**

El estallido social ocurrido en Chile en octubre del 2019 y el proceso constituyente han resultado en la prioridad de demandas ciudadanas, provocando reflexiones, revisiones y propuestas respecto de un nuevo modelo de desarrollo sostenible para el país, es decir, con más equidad social, viable en lo económico y medioambientalmente sustentable, y centrado en las personas, entre otras características.

En este escenario, los territorios rurales y el desarrollo de infraestructura para estas zonas de espacios no urbanos emerge como un componente que puede llegar a ser un factor importante de igualdad, progreso y competitividad para el diversificar la matriz productiva regional y mejorar la calidad de vida de las personas que habitan estos lugares aportando al Desarrollo Rural del país.

Por lo general estas zonas rurales, se encuentran desconectadas, aisladas y con pocas factibilidades de inversión pública, por lo centralizado de las decisiones y lo urbano de los criterios de evaluación, lo cual nos impone desafíos, para lograr un desarrollo sostenible de los mismos y, junto con ello, hace ver la necesidad de disponer de un análisis y un diagnóstico más integral de cómo son los territorios, y sobre la relación entre lo urbano y lo rural.

En este sentido, el último Censo poblacional del año 2017, nos indica que un 88 % de la población vive en áreas urbanas, mientras que un 12 % lo hace en sectores rurales. Sin embargo, estos últimos viven en el 83 % del territorio nacional. Esta situación explica como muchas regiones del país y / o zonas rurales o no urbanas, presentan desiguales condiciones de desarrollo, sociales y económicas, entre otras inequidades.

Del mismo modo, para abordar con mayor integralidad y equidad el desarrollo de nuestro país, debemos anteponer objetivos más inclusivos e integrar y determinar las potencialidades, que cada región, territorio y hasta localidades que lo componen poseen, con una mirada centrada en las personas, será necesario que la sectorialidad pública comience a aplicar mayor articulación y profundizar en la decisión de impulsar el desarrollo descentralizado de las regiones, no solo en los agentes privados que desarrollan actividades productivas en estas zonas bajo la lógica de conclave, si no además integrar de manera articulada la implementación de iniciativas, que se adapten a las condiciones anteriormente dichas y que posean una rentabilidad económica, social y medioambiental, en este punto la infraestructura de uso público es relevante para inyectar productividad, reactivar económicamente una zona y mejorar la calidad de vida de las personas.

### **2. LOS MALES DEL CENTRALISMO.**

Muchos territorios y subterritorios - estos últimos compuestos por localidades - presentan bajos niveles de ingresos, según el Censo del año 2017. La CASEN, a su vez, mostró un 34.7 % de pobreza multidimensional en el mundo rural esta medida complementa las mediciones tradicionales de

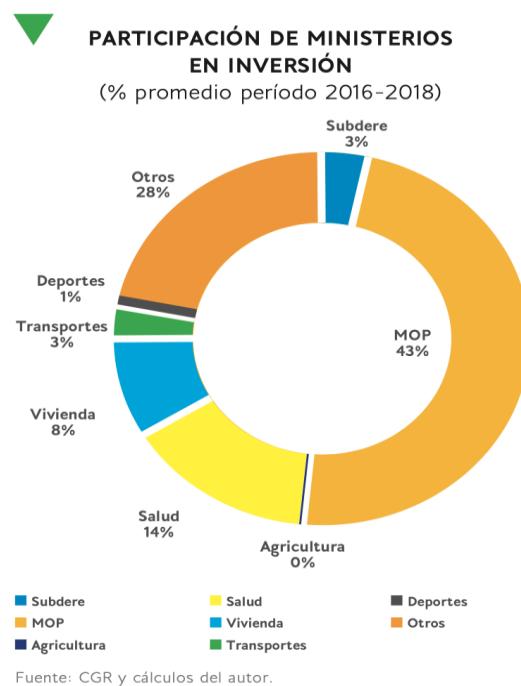
pobreza y mide distintas variables e indicadores de calidad de vida<sup>1</sup>, visualizando con ello el negativo impacto del modelo de desarrollo actual en las zonas rurales y particularmente las de media a baja población. En términos de la gestión pública, ha impactado negativamente factores tales como la toma de decisiones centralizadas de desarrollo, políticas públicas estandarizadas a la medida urbana, o bien no considerando la situación de la realidad local y con ello, aplicando metodologías de inversión pública que no se corresponden con las necesidades y realidades del medio rural. Un ejemplo de ello es considerar la cantidad de autos que pasan por un camino y / o localidad, como factor determinante para decidir, por parte del Estado, el invertir o no, en caminos. Igualmente tomar como variable fundamental la cantidad de casas para invertir en agua potable, electrificación y / o conexión a internet, entre otros servicios, quedando por esa vía postergadas y desconectadas muchas localidades de Chile. Además, los plazos de inversión, desde la aprobación de la idea hasta la implementación de la misma, se prolongan 10 años o más.

En este sentido, desde el año 2009, la OCDE<sup>2</sup> recomienda al país disponer de una estrategia de fortalecimiento regional más decidida, enfocada en la productividad, innovación y emprendimiento, identificando como debilidades, que hasta hoy están presentes, la falta de instancias de coordinación que se traduzcan en la implementación de estrategias con enfoque territorial y que conecten las capacidades que estos espacios poseen. En este contexto cobran relevancia las unidades productivas económicas que se pueden desarrollar en el sector rural, ya que con estos componentes se podría justificar la inversión pública de infraestructura de conectividad como las mencionadas anteriormente.

### 3. LA SECTORIALIDAD PUBLICA Y LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURA.

Reportes de infraestructura de uso público - publicados en el año 2019, por el Concejo de Políticas de Infraestructura (CIP), que analiza el periodo 2008 – 2018 - identifica a los principales 7 ministerios de los actuales 24 que componen el Estado, y que concentran aproximadamente el 80 % de la inversión que el Gobierno presupuestariamente destina y que tienen a su vez mucha incidencia en las políticas regionales sectoriales.

**Grafico 1, Participación de Ministerios Sectoriales en la Inversión de Infraestructura de uso Público, 2019.**



Fuente: Concejo Políticas de Infraestructura (CIP), Reporte Chile Inversiones de Infraestructura de Uso Público 2019.

<sup>1</sup> [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe\\_de\\_Desarrollo\\_Social\\_2019.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2019.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/oecdterritorialreviewschile.htm>

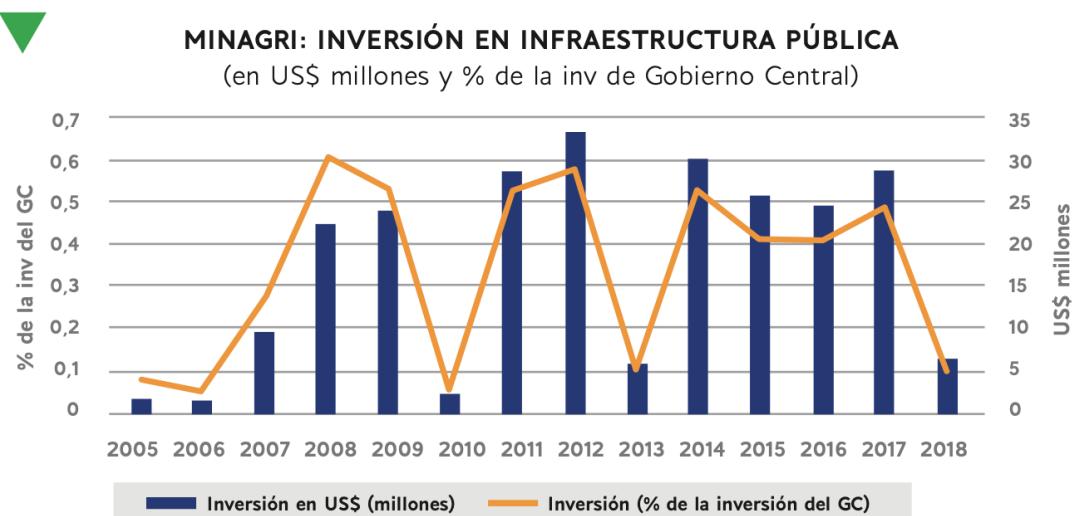
El grafico 1, nos muestra la participación de los ministerios sectoriales en función de la inversión en infraestructura en general, que realiza el Gobierno en su totalidad, mas haya de las misiones que cada una de estas institucionalidades posea. Contrastá allí la inversión realizada por MOP con un 43 % en comparación al Minagri con un 0%, el MINAGRI no posee actualmente ni presupuesto, ni estructura institucional para ejecutar inversiones de infraestructura de uso público, propondremos para el análisis de este escrito, la inversión de infraestructura que el MINAGRI principalmente focaliza en inversiones de infraestructura de riego, bajo la transferencia de capitales que se hace en función de la demanda de privados.

En la cuenta pública del MOP del año 2019<sup>3</sup>, la institución informa de brechas importantes en cuanto a la red vial que administra esta cartera, ya que ella alcanza a 85.000 km de caminos, de los cuales solo un 24 % están pavimentados, y un 17 % tienen soluciones básicas. Pero lo más relevante es que el 59 % de los caminos no cuentan con pavimento, correspondiendo principalmente a caminos secundarios y rurales. Por su parte el MINAGRI, para el presupuesto aprobado del año 2020, consideró 710.565.950 miles de pesos equivalente al 1,35 % del presupuesto nacional, y la distribución no varía mayormente en los servicios dependientes, distribuyéndose en el Indap el 42 %, seguido del SAG 19,8%, CONAF 13,6 %, CNR 12,4 %, Subsecretaría de Agricultura que básicamente administra el RRHH del propio ministerio con 9,71 % y finalmente ODEPA con un 2,49 %, considerando los principales servicios públicos del Agro.

#### 4. EL DESARROLLO RURAL Y LA INFRAESTRUCTURA DE USO PUBLICO.

Ha sido notorio que, los fondos encaminados al progreso económico y comercial de la agricultura, se han priorizado y focalizados en el sector de la agroexportación e importación de productos agropecuarios principalmente, postergando el generar condiciones para que nuevas empresas y / o unidades productivas produzcan alimentos u otros productos sectoriales, o se desarrollen localidades rurales. Claramente esto no ha sido abordado de manera integral, quedando básicamente la inversión supeditada a las demandas de privados y/o, en menor medida, por situaciones de política fiscal. Se hace necesario, por lo tanto, que el Minagri, desarrolle estrategias con objetivos más largo plazo que los actuales.

**Grafico 2, Porcentaje de inversión en infraestructura de riego del Minagri, en comparación a la inversión del Gobierno Central, Reporte Chile Inversiones de Infraestructura de Uso Público 2019.**



Fuente: Concejo Políticas de Infraestructura (CIP), Reporte Chile Inversiones de Infraestructura de Uso Público 2019.

<sup>3</sup> [https://www.mop.cl/participacion\\_ciudadana/Documents/2019/Cuenta\\_Publica\\_2019\\_MOP\\_Informe.pdf](https://www.mop.cl/participacion_ciudadana/Documents/2019/Cuenta_Publica_2019_MOP_Informe.pdf)

El Gráfico 2, nos muestra los porcentajes de inversión en infraestructura de riego realizados por el Minagri, en comparación al total de presupuesto en general que el Gobierno destina a infraestructura, incluyendo la de uso público, siendo el año 2008 el mejor año, llegando a un 0,6 % de la inversión por parte del MINAGRI asociada a la infraestructura de riego, muchas veces influenciada por el alza del dólar y / o como respuesta ante la presión causada por períodos de sequía.

En la cuenta pública del Minagri del año 2019, la transferencia de capitales relacionadas con infraestructura ligada a demandas de privados sobre el uso del agua, afectó a 21.000 ha de riego, operadas por medio de los instrumentos de transferencia de INDAP y la CNR, no registrando transferencias y / o inversiones destinadas a infraestructura de uso público.

Esto nos hace reflexionar en el papel que la actual institución ligada al desarrollo silvoagropecuario juega en el contexto país y la competitividad del mismo.

En lo esencial el sector Silvoagropecuario necesita, de inversión en infraestructura para riego, que eleve la productividad, a la cual podemos agregar, como otros elementos, los caminos para el transporte, la electrificación que apoya procesos productivos, el acceso a internet, entre otros, tipos de infraestructura de uso público que generan beneficios para el sector y para los territorios rurales. Se contrastan estas necesidades con la política de inversión de capital del Ministerio de Agricultura, que se ha centrado en la transferencia de presupuesto y una cartera de fomento compuesta por créditos, bonos y / proyectos de inversión hacia iniciativas privadas.

Estos instrumentos sectoriales, en si se han focalizado mayoritariamente en la inversión en infraestructura para riego para privados y/o embalses cuya administración esta mayoritariamente llevada por Organizaciones Usuarias de Aguas (OUAs) que posee derechos de Aprovechamiento de Aguas. En los últimos años estas inversiones han sido constantes y lo más probable es que se prolonguen en los años venideros, debido a la situación de sequía que actualmente se manifiesta en varias regiones del país. Sin embargo, esta focalización, también evidencia una nula implementación de objetivos de largo plazo que se pudiesen abordar articuladamente e interministerialmente, por transferencia estratégica de objetivos dirigidos a la inversión en infraestructura de uso público, considerando que el slogan del MINAGRI, ha sido ya por más de una década el Chile Potencia Agroalimentaria. Es un desafío que tendrá que ver más con la coordinación y la relevancia del desarrollo económico regional, el empoderamiento de la comunidad, la articulación interministerial, la descentralización, la evaluación de resultados y la formulación de una nueva estrategia país para el sector que sea más equitativa y armónica.

Algunos efectos indirectos sobre otros componentes que genera la falta de disposición de infraestructura de uso público en el sector<sup>4</sup>, son los altos costos de llevar capacitaciones técnicas a zonas rurales alejadas y / o sin los servicios de conexión óptimos, resulta muy difícil afrontar emergencias agrícolas y / o eventos sanitarios asociados a enfermedades y / o plagas que afectan al país en zonas muy apartadas, acceso a la educación y salud precarios, altos costos de energía en horario punta afectan a la industria de proceso agropecuario principalmente a asociadas al tipo de energía presente ya sea monofásica o trifásica, en el caso forestal hay deficiencias en infraestructura que soporta mayor peso de carga. Para la Agricultura Familiar Campesina (AFC), el efecto económico es relevante, porque afecta la comercialización de sus productos y el acceso a insumos, así como una alta intermediación en el proceso de compra - venta.

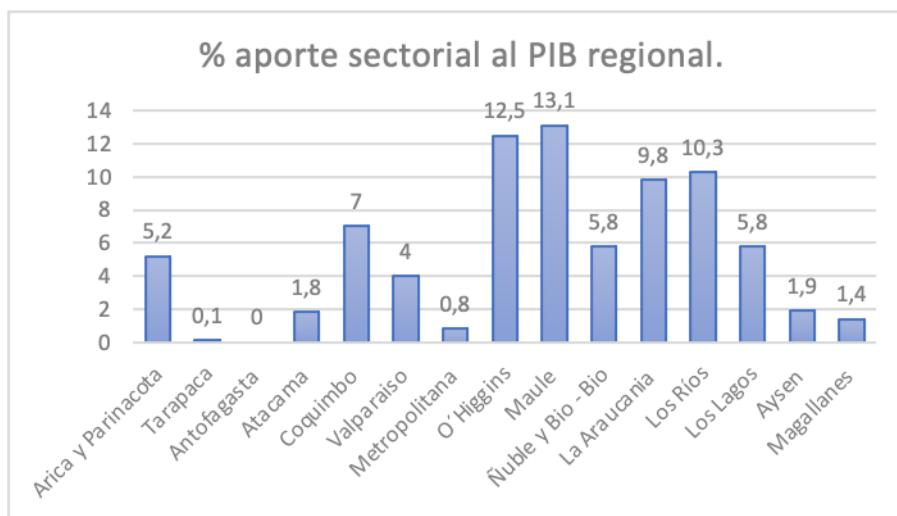
## **5. FACTORES PARA LA INTEGRALIDAD EN LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA RURAL.**

Para superar los déficits en materia de infraestructura rural se necesita de una estrategia guía, donde el Minagri juegue un rol relevante en un proceso de articulación con los otros ministerios y actores regionales y / o territoriales y crecer con equidad.

<sup>4</sup> <https://www.economia.gob.cl/2011/02/03/impulso-competitivo.htm#agri>

Como mencionamos anteriormente, se necesita que el Estado comience a relevar el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas que habitan territorios, el MINAGRI posee hoy una Política Nacional de Desarrollo Rural, que de alguna manera recoge esa necesidad, de manera muy incipiente, sin embargo, lo que el MINAGRI hoy releva y propone es justamente una fortaleza, para llevar la iniciativa de articularse y establecer objetivos que mejoren la calidad de vida de las zonas rurales y regiones del país. Una manera, con la cual el Estado podría abordar con mayor celeridad la inversión en infraestructura de uso público en territorios, de media a baja población rural, es considerar el desarrollo productivo, que posean estos espacios y no las tradicionales variables urbanas, en este punto el Miangri es fuerte para proponer una estrategia de competitividad y desarrollo productivo del sector, que sume a su matriz de fomento, una matriz asociada de desarrollo de infraestructura de uso público en función del desarrollo de unidades productivas tipo de distinto desarrollo, apostando a la integralidad del sector y que disponga a las demás instituciones sectoriales a asumir como objetivo colectivo el hecho de aportar sobre este horizonte estratégico, desde hace una década que el sector Silvoagropecuario promedia el 2,9 % de aporte al PIB nacional y tenemos la necesidad de reactivar económicamente al país.

**Grafico 3, Porcentaje aporte sectorial Silvoagropecuario al PIB regional 2017.**



Fuente: Adaptación del autor, datos ODEPA 2019.

El Grafico 3, muestra en relación a cada región, al aporte económico del sector Silvoagropecuario al PIB regional, se muestra en el gráfico 4 destacando las regiones de O'Higgins (12,5 %), Maule (13,1%), La Araucanía (9,8%) y Los Ríos (10,3%), que superan o se aproximan más al 10 % de aporte. Ésto se explica, principalmente porque en O'Higgins y Maule se ubican las zonas de producción frutícola de exportación del país, en tanto, las regiones de Araucanía y Los Ríos, dominan las actividades forestales y / o ganaderas.

Las demás regiones presentan menor aporte del sector agrícola al PIB regional y por ende menor dependencia económica del sector, por la presencia regional de la minería entre otros rubros. Bajo la lógica de competitividad y diversificación de la matriz productiva nacional, se impone la necesidad de proponer estrategias más decididas e integrales de desarrollo del sector, que evalúen brechas ligadas mayormente a la productividad regional del mismo, que sean factibles de reducir con la calidad de la nueva inversión en infraestructura, y que en su conjunto sean capaces de dinamizar la economía, más aun en los tiempos de pandemia actuales. Los recursos asignados mediante la nueva inversión deben ser el resultado de un proceso participativo, que considere el nivel de las organizaciones productivas, sindicales, y/o cooperativas, u otras, presentes en las regiones, así como su nivel de desarrollo, el medio ambiente, la disposición de sus recursos naturales y la estructura institucional sectorial regional, local y territorial presentes.

Cuando un agente económico, como el Gobierno decide invertir en infraestructura esta acción genera un dinamismo económico<sup>5</sup>, que se expresa en un aumento de la productividad y de la calidad de vida, con la consiguiente rentabilidad económica y social. Si la infraestructura en este caso asociada al sector, fuera de largo plazo se podría proyectar un importante crecimiento, y por ende una mayor participación del sector en el PIB nacional.

## **6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA RURAL.**

Existe, una Política Nacional de Desarrollo Rural promulgada en el año 2019, que posee como objetivos mejorar la calidad de vida de territorios rurales y en base a este gran objetivo se están realizando estudios que determinen indicadores de calidad de vida rural, pero se carece de una estrategia que implemente sus objetivos y que a su vez priorice las acciones.

Es necesario complementar e integrar, aquello con una estrategia nacional de competitividad silvoagropecuaria, que permita que el sector agrícola aporte más significativamente al PIB nacional. La DIPRES<sup>6</sup> estimó para el año 2021, la tasa de crecimiento del PIB tendencial nacional, es decir, el proyectado, escasamente en un 1,5 %, cuando lo normal debiera acercarse al 3%, aun así se debe considerar que DIPRES, lo ajusta a la situación económica, sanitaria y social. En este escenario, el Minagri, de manera estratégica y articulada, podría jugar un rol relevante, en la proposición, diseño y puesta en marcha políticas públicas, descentralizadas, equitativas e inclusivas para lograr el desafío, de crecer con igualdad y aportar en la reactivación de la economía desde las potencialidades del sector.

Contribuyendo de manera mas proactiva a que se eleve, el aporte de inversiones en infraestructura de uso público intersectorialmente, y que podrían generar condiciones de desarrollo, proyectando a nivel de territorios, aportar más al PIB nacional y con ello lograr mayor competitividad y progreso de localidades y/o regiones al generar una gobernanza de infraestructura de uso público más acorde a los territorios y sus realidades productivas, económicas, medio ambientales y sociales.

Para ello metodológicamente, es necesaria la evaluación de la situación actual que ostentan los territorios, tanto en lo que respecta a las unidades productivas tipo que se desarrollan en el, como en cuanto a la infraestructura existente (caminos, saneamiento, internet, celular, etc.), así como sus condiciones medio ambientales y sociales y sus grados de organización.

Al no corresponder, en estos escenarios rurales las metodologías tradicionales para la inversión pública de infraestructura, se debe considerar innovar, atendiendo para ello el desarrollo económico local, poniendo énfasis en las limitaciones de la institucionalidad publica presente para fortalecerlas, potenciar las organizaciones, redes y/o cualquier otro tipo de organización que hoy en día estén presentes en los territorios, dándole así factibilidad a una cartera de fomento e infraestructura territorial unida y que progresivamente avance acortando los tiempos actuales desde que se decide invertir a concretar la inversión, por cierto buscando un horizonte menor a lo que actualmente se estima, para el diseño, aprobación presupuestaria y ejecución de obras de uso público ligados a la productividad del sector de lo que hoy en día se estima.

## **7. ALGUNAS IDEAS CONCRETAS.**

- Comisión de Ministros para la Competitividad del Sector Silvoagropecuario, que aborde el desarrollo económico, social, medio ambiental e infraestructura con enfoque territorial. (MINAGRI, MIDESO, ECONOMIA, HACIENDA, MOP, entre otros.)

---

<sup>5</sup> <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2019/Construir-oportunidades-para-crecer-en-un-mundo-desafiante>

<sup>6</sup> [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-206383\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-206383_doc_pdf.pdf)

- Plan de desarrollo de organizaciones territoriales. (Redes por Rubro, Cooperativas, Sindicatos, entre otros).
- Fortalecimiento de los gobiernos locales, regionales entornos a objetivos de competitividad territorial, ligados al sector, hoy se genera un convenio entre Indap – Municipios por disponer de un equipo técnico, y asumir la planificación de actividades ligadas a un gasto administrativo que proviene de una propuesta de Indap y no responde a lo territorial.
- Convenios de Transferencia MINAGRI – GOREs, Fondo Regional para el Desarrollo de Infraestructura Rural con enfoque territorial.
- Programa Territorial Agrario y Rural (INDAP), que comprenda un diseño integral que aborde componentes que potencien, pero a su vez hagan mas competitiva la pequeña agricultura familiar campesina.
- Modernización de la estructura del Minagri, que dé respuesta a los desafíos actuales del sector, las regiones y territorios y que además se autoevalúe en función de la competitividad del sector.
- Pasar de la Política Nacional de Desarrollo Rural a una Ley Nacional de Desarrollo Rural, con horizonte de tiempo de implementación, asignación presupuestaria, posible de ser evaluada y prorrogable en el tiempo.

Ing. Agr. Raúl Godoy Rosas.

Magister en Política y Gobierno.