

SEGURIDAD ALIMENTARIA

EN TIEMPOS DE PANDEMIA

2020-2021



Seguridad Alimentaria En Tiempos de Pandemia 2020-2021

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias,
Odepa

Edición e investigación
Carolina Gutiérrez U.
Diagramación
Rocio Medrano

Marzo 2022



SEGURIDAD ALIMENTARIA

EN TIEMPOS DE PANDEMIA

2020-2021



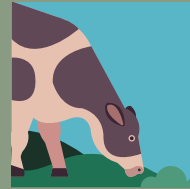
ÍNDICE

00. PRESENTACIÓN

AGRADECIMIENTO	06
ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	09
SALUDO	10

01. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA PANDEMIA

INTRODUCCIÓN	16
CONCEPTOS CLAVE: CADENA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CHILE Y EL MUNDO	20



02. GESTIÓN DE LA PANDEMIA

EJE 1: Cambio de mirada del Minagri: alimentación y trabajo colaborativo	32
EJE 2: Funcionamiento de los mercados y articulación internacional	47
EJE 3: Pequeña Agricultura: certezas y acompañamiento para la continuidad de la cadena	64
EJE 4: Sustentabilidad: Malnutrición, cambio climático y adaptación del sistema alimentario	70

03. DESAFÍOS Y CONCLUSIONES

86



AGRADECIMIENTO

El documento “Seguridad Alimentaria en Tiempos de Pandemia, 2020-2021” es producto del esfuerzo colaborativo entre distintos profesionales de Odepa, el Ministerio de Agricultura y sus servicios, asociaciones gremiales, organizaciones campesinas, entes del sector privado y de la sociedad civil.

El proyecto fue ejecutado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Odepa, en base a los lineamientos entregados por su



directora María José Irrarrázaval Jory. La edición e investigación del documento estuvo a cargo de la periodista Carolina Gutiérrez Undurraga y contó con las contribuciones y apoyo técnico de un equipo de profesionales: Magdalena Vergara, Catalina Castro, Javiera Pefaur, Rocío Medrano, Paula Ríos, Daniela Acuña, Sergio Soto, José Miguel Rodríguez, Claudio Farías, Juan Ignacio Domínguez, Patricio Dussailant y Matías Brahm (Odepa); Micaela Galán, Claudette Medina y Gonzalo Vargas



(Minagri); Juan Andrés Lamarca, José Manuel Urrutia y Juan Cristobal Coloma (Indap); Marcela Sanhueza (SAG) y Constanza Troppa (Conaf).

Un reconocimiento especial a los representantes de toda la cadena alimentaria que participaron del Comité de Abastecimiento Seguro (CAS) durante estos años. Todos ellos protagonistas de los hechos en que se basa este documento, sobre cómo Chile gestionó la seguridad alimentaria durante la pandemia: Presidencia, Ministerios de Agricultura, Defensa, Interior, Trabajo, Salud, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Familia; los servicios de la cartera Indap, Odepa, SAG y Seremías de Agricultura; los representantes campesinos (CNC, Mucech y Voz del Campo); gremios del Agro (Chilealimentos y SNA); transportistas (CNTC); mayoristas (Lo Valledor); minoristas (la Vega Central); feriantes (ASOF); supermercados (ASACH). Adicionalmente, agradecemos a todos los actores que participaron de los Comités de Abastecimiento Ampliados: gremios nacionales y regionales, organizaciones campesinas, organismos internacionales y la academia.

Por último, un agradecimiento especial a quienes también aportaron con su valioso testimonio para la realización de este documento: María Emilia Undurraga, Ministra de Agricultura (2021-2022); Antonio Walker, ex Ministro de Agricultura (2018-2021), Rodrigo Yañez (Subrei), Carlos Recondo (Indap), Horacio Bórquez (SAG), Nuri Gras (Achipia), Federico Errázuriz (CNR), Joaquín Arriagada (Seremi de Agricultura de O'Higgins); Julio Berdegué (FAO), Cristián Allendes (SNA), Moisés Leiva (Chilealimentos), Orlando Contreras (Mucech), Sergio Pérez (CNC), Arturo Guerrero (Vega Central) y Catalina Mertz (ASACH).

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Luego de una breve presentación conjunta entre las autoridades del Ministerio de Agricultura y Odepa, el contenido del documento se estructura en tres partes:

Primera parte: bajo el título "Antecedentes y Contexto de la Pandemia", se describe la situación del Ministerio de Agricultura y principales preocupaciones para el sector antes de la llegada del coronavirus al país y cómo estas fueron evolucionando. Luego se expone el cambio de mirada ministerial para abordar la crisis, un cambio de enfoque que surge a partir de dos conceptos fundamentales: seguridad y visión de cadena alimentaria.

Segunda parte: "Gestión de la Pandemia", describe los principales hitos que marcaron a la cadena alimentaria chilena durante la crisis sanitaria, así como la estrategia definida en conjunto por todos sus actores para asegurar su continui-

dad y procurar que a ningún chileno le faltara alimentos. Para facilitar su comprensión, el contenido se presenta bajo cuatro ejes de acción principales, en donde se trata por separado: la articulación interna y reacción inicial a la pandemia en Chile; funcionamiento de los mercados y articulación internacional; el trabajo realizado con la pequeña agricultura; y la necesaria sustentabilidad del sector.

Tercera Parte: a modo de cierre de este documento, en "Conclusiones y Desafíos" se presentan algunas de las tareas que debieran abordarse en los próximos años, como la continuidad del CAS y la importancia de avanzar hacia un ministerio de alimentos y desarrollo rural.

SALUDO

Han sido años desafiantes. Cuando asumimos el reto de trabajar por el Chile rural en 2018, éramos conscientes de que la tarea no sería sencilla: la sequía ya se hacía sentir con fuerza; la Araucanía, una de las regiones más importantes en cuanto a producción agrícola, era víctima de un conflicto que continúa hasta hoy; habíamos asumido un compromiso especial con la disminución de las brechas entre lo urbano y lo rural; entre otros factores internos y externos. Pero, como nos ocurrió a todos y en todo ámbito, llegó la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020 y cambió nuestros planes.

Al asumir el gobierno en marzo de 2018, teníamos nuestras líneas de trabajo claras: desarrollo rural; producción sustentable, cambio climático y agua; sistemas y seguridad alimentaria; asociatividad y cooperativismo moderno; y modernización, innovación y competitividad. Todas líneas en las que veníamos trabajando con mucha fuerza durante los últimos dos años, logrando avances importantes para nuestro país.

Marzo de 2020 ya había comenzado con ajustes a nuestro programa inicial, sumando a nuestra labor durante los meses previos un nuevo foco de acción al que denominamos "Acción rural por un Chile más justo", buscando dar respuesta a algunas de las urgencias levantadas desde las manifestaciones comenzadas en octubre del año anterior. Así, la llegada del covid-19 nos obligó, sin dejar de lado lo que ya veníamos haciendo, a

reestructurar nuestras prioridades, poniendo el foco en los sistemas y la seguridad alimentaria y reforzando el trabajo que veníamos desarrollando en el mundo rural, dejando de lado la mirada tradicional centrada en lo productivo, lo económico y lo sectorial, poniendo ahora el foco en lo alimentario, lo sustentable y lo territorial.

Pero, volviendo la vista atrás y mirando el camino recorrido, creemos que el punto que significó un acierto fundamental en el manejo de la crisis sanitaria desde el Ministerio de Agricultura y junto a todos los actores de la cadena alimentaria, fue la decisión, desde el primer momento, de promover e impulsar un trabajo colaborativo entre todos quienes teníamos la misión de hacer que a Chile no le faltaran alimentos. Y así ocurrió.

La pandemia tuvo un impacto muy fuerte sobre los sistemas y la seguridad alimentaria en todo el mundo, sin ser nuestro país una excepción. Pero, como siempre se ha dicho y pudo comprobarse durante este tiempo, Chile tiene el poder de sacar lo mejor de sí ante las adversidades. Así fue como, desde el primer momento, miles de héroes anónimos siguieron trabajando sin descanso para llevar el alimento del campo a nuestras mesas: agricultores, feriantes, transportistas, supermercadistas, trabajadores de mercados minoristas y mayoristas, encargados de la cadena internacional de abastecimiento, funcionarios públicos, entre muchos otros, a quienes reconocemos la

labor clave que cumplieron, sobre todo durante los primeros meses en que la cadena de alimentos fue más exigida.

Con el trabajo que aquí presentamos buscamos precisamente reconocer, por un lado, a todos quienes se unieron tras el objetivo común de que no le faltaran alimentos a la población de nuestro país, permitiendo la continuidad del sistema, y produciendo, al mismo tiempo, un cambio profundo en la percepción de la ciudadanía acerca de la relevancia del campo y la cadena de suministro, la que hasta antes de la crisis se daba muchas veces por descontada.

Por otro lado, este documento busca también generar experiencia: en los momentos más críticos de la crisis, cuando nos sentábamos junto a los principales actores de la cadena alimentaria en el Comité de Abastecimiento Seguro y buscábamos soluciones a los problemas que se iban presentando, nos hubiese encantado contar con algún escrito que mostrara cómo se reaccionó en crisis previas, como fue la peste negra de los años 20 del siglo pasado.

Es así como, en un esfuerzo coordinado y reuniendo testimonios y experiencias de todos quienes jugaron un rol clave durante los acontecimientos de los últimos dos años, decidimos trabajar en este proyecto. Con él, además de agradecer, buscamos dejar por escrito los hitos más relevantes, la instituciona-

lidad creada, y los grupos de trabajo formados que decantaron en que a Chile y su gente nunca le faltaran alimentos.

Desde el ministerio que nos tocó conducir, nos sentimos orgullosos y agradecidos de todos quienes, de una u otra forma, con su compromiso y trabajo colaborativo, lograron sacar esta difícil tarea adelante, poniendo en valor nuestra labor no solo de producir alimentos, sino que también de alimentar a la población, llevando los productos del campo a la mesa de todos los chilenos y chilenas.

María Emilia Undurraga Marimón

Director Nacional
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
2018-2020
Ministra de Agricultura
2021-2022

Antonio Walker Prieto

Ministro de Agricultura
2018-2020

María José Irrázaval Jory

Director Nacional
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
2021-2022

01.

ANTECEDENTES
Y CONTEXTO
EN PANDEMIA



INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 tuvo grandes impactos sobre los sistemas alimentarios y seguridad alimentaria alrededor del mundo, con una importante alza en el hambre a nivel global¹. Así lo demuestran las cifras de FAO, según las cuales la prevalencia de la subalimentación se disparó en apenas un año del 8,4% a cerca del 9,9%² a nivel global. Chile no fue la excepción y también vio un impacto en este índice, aunque de menor magnitud, pasando de 3,1% en el periodo 2004-2006 a 3,4%, en el trienio 2018-2020 . ¿Qué incidió en que esta cifra no se elevara aún más?

La rápida reacción y articulación de todos los actores de la cadena alimentaria -tanto públicos como privados- quienes se unieron con el objetivo de que no le faltara alimento a la población. Esto permitió la continuidad del sistema: leche y carnes del sur, lentejas de Canadá, hortalizas de la zona centro, trigo

y maíz de Argentina y tomates del norte, por nombrar algunos de los productos principales que consumen los chilenos y su procedencia. Todos ellos vieron estresadas sus cadenas de abastecimiento, pero finalmente lograron llegar del campo a la mesa, sin quiebres de stock de alimentos sensibles, que se hayan reportado oficialmente. Esto significó un gran cambio en la percepción de todos los actores de la cadena como parte del sistema, quienes comprendieron que su labor no era exclusivamente producir, transportar o comercializar, sino alimentar.

Esta articulación y manejo eficiente de la crisis también fue posible gracias al **compromiso de miles de héroes anónimos de este sector** -agricultores, feriantes, transportistas, supermercados, mercados minoristas y mayoristas, la cadena internacional de abastecimiento y funcionarios públicos, entre otros-, quienes visibilizaron el problema

1. Nota del editor: el hambre o subalimentación es solo un indicador dentro de la seguridad alimentaria. Este último es un concepto multifactorial y lo desarrollaremos en el siguiente título "Cadena Alimentaria y Seguridad Alimentaria en Chile".

2. Fuente: FAO, "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021"

y actuaron de primera línea, ante un virus cuyas consecuencias en la salud se desconocían en un principio, y nunca se detuvieron. Muchos de ellos incluso realizando acciones más allá de su labor específica y poniéndose al servicio de las necesidades que iban surgiendo, como las primeras semanas de la pandemia, cuando agricultores recorrieron con sus tractores las principales calles de algunos centros urbanos para desinfectarlas por las noches.

Gracias a esta gestión, el tema alimentario pasó a ser un tema clave en la agenda del país, lo que significó un cambio en la percepción de la ciudadanía acerca de la relevancia del campo y toda la cadena de suministro, particularmente en las zonas urbanas. Adicionalmente, implicó una variación en el comportamiento de los consumidores, algunos de los cuales fueron entendiendo la importancia de tener una conducta responsable -evitando acaparamientos o desperdicio de alimentos, y mejorando sus hábitos alimenticios-, como clave para lograr el objetivo de seguridad alimentaria nacional.

¿Pero en qué estaba el Ministerio de Agricultura cuándo llegó la pandemia?

No se puede entender a cabalidad lo que implicó el desafío de esta crisis sanitaria para el sector, sin recordar los sucesos que afectaron a Chile los meses anteriores.

El Covid-19 llegó a sumarse a un ambiente de gran tensión nacional y alta conflictividad. Luego de la crisis político-social gatillada el 18 de octubre de 2019, todo el territorio -de norte a sur-, se vio expuesto a constantes manifestaciones, vandalismo y estados de excepción; los que se extendieron por meses y provocaron los primeros problemas en la cadena de suministro, con daños a supermercados, vías terrestres de transporte y conductas de acaparamiento en el consumidor, entre otros.

Además, Chile enfrentaba en paralelo otro "terremoto" silencioso de extrema gravedad para el sector: una de las peores sequías de la historia, la cual venía desarrollándose desde hace años, pero que en 2019 se agudizó. Al cierre de ese año se alcanzaron una de las menores precipitaciones desde que se tuviera

registro³, fenómeno que se iría complejizando en los meses siguientes.

Por último, otro gran tema era la situación de La Araucanía, región conocida como el granero de Chile -debido a su importancia en la producción de cereales-, en donde año a año la violencia y grado de conflictividad han ido en escalada.

Así, en marzo de 2020 el Ministerio de Agricultura ya esperaba un año complejo. El desafío inicial fijado por la administración para el período 2018-2022 proponía metas ambiciosas (ver Infografía 1) y con las nuevas demandas sociales de 2019 el Ministerio decidió sumar un nuevo foco de acción llamado "Acción Rural por un Chile más Justo", en el marco de la iniciativa del Gobierno por formar una "Nueva Agenda Social".

Sin embargo, el arribo de la pandemia en marzo de 2020, gatilló que la cartera comprendiera que era necesario una nueva forma de pensar el sector para enfrentar este nuevo e incierto escenario. Se amplía la mirada tradicional, ampliando el foco meramente productivo, hacia lo alimentario, de lo puramente econó-

mico a lo sustentable, de un trabajo individual a lo colaborativo y se pasa de la mirada sectorial a la de comprender el territorio en el que está inserto nuestro sector.

Adicionalmente, y transversal a cada una de estas ideas basales estaría el rol articulador del ministerio para facilitar la colaboración entre los diversos actores.

Todo este proceso y camino recorrido, lo desarrollaremos en detalle en la segunda parte del documento "Gestión de la Pandemia", pero antes presentaremos una mirada sobre los conceptos claves de Cadena y Seguridad Alimentaria, y su bajada a la realidad chilena y global.

3. Fuente: Boletín N°524, Dirección General de Aguas, dic 2021, en que se detalla: "en cuanto al ranking histórico de precipitaciones a diciembre de 2021, destacan como los más secos los años 2019 en Ovalle (año 2021 el cuarto más seco) y Peñuelas (año 2021 el tercero más seco), el año 1968 en Santiago (año 2021 el tercero más seco), el año 1998 en Curicó (año 2021 el tercero más seco), Chillán (año 2021 el tercero más seco), Temuco (año 2021 el segundo más seco) y Puerto Montt (año 2021 el segundo más seco). Por último, el año 2021 fue el más seco en esta estación de Concepción.

INFOGRAFÍA 1

Evolución de los ejes de acción y prioridades del MINAGRI durante el periodo 2018-2022



Nuevo paradigma y principales desafíos para el sector



**Los nuevos focos de acción o prioridades que surgen tras el 19 de octubre y la pandemia no reemplazaron ni anularon a los anteriores -sino que se fueron sumando al quehacer diario de la cartera-, pero sí incidieron en un cambio de paradigma en el rol del ministerio estos años.*

CONCEPTOS CLAVE

CADENA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CHILE Y EL MUNDO

En Chile la industria alimentaria es la segunda actividad económica de mayor relevancia después del cobre. Ésta incluye una serie de actividades que se inician con la producción en el campo, su procesamiento, empaque, distribución y comercialización, hasta llegar finalmente al consumidor, en lo que se conoce como **cadena o sistema alimentario** (ver Infografía 2). La producción agrícola nacional es excedentaria en algunos alimentos, y deficitaria en otros. Así, exportamos los alimentos en los que somos excedentarios (como la fruta y vino),

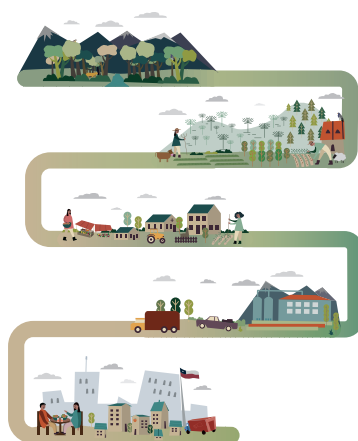
pero necesitamos importar otros en los que somos deficitarios, es decir, en los que contamos con menos ventajas comparativas, ya sea por clima, disponibilidad de agua y superficie cultivable para poder consumirlos a precios accesibles (por ejemplo, el trigo y las legumbres). Tal como veremos en el Eje 2, Funcionamiento de los Mercados y Articulación Internacional, mantener los mercados abiertos fue vital para sortear los cambios en la demanda de alimentos durante la pandemia.

Dado el nuevo enfoque sistémico

Infografía 2

Sistema alimentario y visión de cadena

El enfoque de Sistemas alimentarios analiza las relaciones entre elementos, actividades y actores del sistema, evidenciando que el acceso a alimentos saludables, asequibles y diversos, no depende solamente de la producción.



que adoptó el ministerio, tomó relevancia un segundo concepto: seguridad alimentaria, la “que existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable”, según la definición de consenso acordada internacionalmente en la World Food Summit (WFS) de 1996 (en adelante definición de la FAO).

En la actualidad, Chile ha hecho propio este concepto, impulsando la siguiente posición oficial en materia de seguridad alimentaria: “Que todas las personas puedan acceder de manera oportuna y permanente a los alimentos que necesitan (tanto de manera física como capacidad económica), en cantidad y calidad, para satisfacer sus necesidades alimenticias y preferencias, el cual se logra promoviendo un comercio internacional abierto y transparente, sin restricciones arbitrarias, y en

donde cada consumidor puede elegir según sus preferencias”⁴.

Ambos conceptos, sistemas y seguridad alimentaria, tomaron gran relevancia durante la pandemia en Chile y a nivel global, en donde las medidas sanitarias y eventos que se fueron suscitando, pusieron a prueba las cadenas de abastecimiento y amenazaron constantemente la disponibilidad y el acceso a alimentos. En el caso de Chile, los actores de los sistemas alimentarios –público, privado y sociedad civil- se coordinaron, para monitorear este fenómeno y así poder reaccionar de manera adecuada frente a los problemas en cada una de las fases de la cadena. Esto incidió en el éxito de la gestión de la seguridad alimentaria, pero antes de entrar en las cifras o valores específicos de este periodo, es importante entender que se está midiendo cuándo se habla de este fenómeno y cuál es su alcance.

¿Cómo medir la seguridad alimentaria?

La definición sobre seguridad alimentaria deja de manifiesto la naturaleza multidimensional del concepto, incluyendo así tanto el acceso a alimentos, como también la dispo-

4. Fuente: presentación ministra de Agricultura María Emilia Undurraga en el Diálogo Cumbre Sistemas Alimentarios organizado por la ONU, Septiembre 2021

nibilidad, el uso de alimentos y estabilidad en el tiempo. De esta forma la seguridad alimentaria considera⁵:

a. La disponibilidad de cantidades suficientes de alimentos, provistos a través de la producción nacional o importaciones, es decir, corresponde a la "oferta" y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.

b. El acceso de las personas a los recursos adecuados, tanto físicos, económicos, como sociales, para adquirir alimentos para una dieta nutritiva.

c. La utilización se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.

d. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. Incluso en el caso de que la ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad, se considera que no se goza de completa seguridad alimentaria sin asegurar el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional.

Dada su naturaleza multidimensional, la seguridad alimentaria es un concepto difícil de medir y lo que actualmente se mide, evalúa y analiza es la inseguridad alimentaria; con el fin de determinar factores causales, que pudiesen definir su evolución en el futuro, así como diseñar e implementar políticas públicas adecuadas que permitan enfrentar posibles problemas de inseguridad alimentaria. Para medir la inseguridad alimentaria en Chile, se aplica la escala FIES (Food Insecurity Experiences Scale), mediante un conjunto de ocho preguntas sobre el acceso de las personas a una alimentación adecuada. Esta escala es el estándar internacional, y desde el año 2017 se aplica en la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen).

5. Fuente: Elaboración propia en base a las definiciones FAO en el artículo Introducción a los Conceptos Básicos de la Seguridad Alimentaria. 2011. <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

INFOGRAFÍA 3

Inseguridad Alimentaria según la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria FIES

INSEGURIDAD ALIMENTARIA SEGÚN LA FIES. ¿QUÉ SIGNIFICA?



Fuente: FAO, <https://www.fao.org/hunger/es/>.

Es importante notar que la inseguridad alimentaria, no es necesariamente sinónimo de hambre. Por ejemplo, si una persona se ubica dentro de la escala (ver Infografía 3) en una posición de inseguridad alimentaria moderada y su acceso a los alimentos es incierto, ya sea por factores físicos, sociales o económicos, puede ser que privilegie alimentos más económicos y de menor calidad nutricional. Por otra parte, si una persona se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria severa –ubicándose en uno de los extremos de la escala–, lo más probable es que haya pasado hambre porque declaró que se que-

dó sin acceso a alimentos. Así, tanto la desnutrición, como todas las otras formas de malnutrición –sobrepeso, obesidad, y otras, pueden ser resultado de la inseguridad alimentaria, e incluso coexistir en un mismo país. Adicionalmente, existen otros indicadores que complementan y ayudan a medir alguno de los factores que inciden en la seguridad alimentaria. Por ejemplo, si se quiere profundizar en el aspecto de disponibilidad, en un momento determinado o su evolución, FAO cuenta con un tablero de Balance de Alimentos, en donde se considera la producción interna, importaciones, exportaciones, ajustes de stocks y usos de di-

6. Nota del editor: En cuanto a la utilización de los productos, se hace una distinción, a partir de su uso final, como alimentación animal, siembra, pérdidas, entre otros.

versos productos⁶ –tanto commodities, como procesados-, para poder tener una mirada sobre la disponibilidad potencial de nutrientes para el consumo humano a nivel per cápita.

Realidad comparada de seguridad alimentaria en Chile pre pandemia

Para realizar un análisis comparado de la situación de Chile, se empleó la última actualización de los indicadores de seguridad alimentaria de FAO . Para ello, se seleccionaron ocho indicadores de las dimensiones de disponibilidad, acceso, y estabilidad. Con la selección de indicadores se procedió a determinar la posición relativa de Chile comparado con los países que componen las economías de la APEC, las naciones de América y la OECD.

A su vez, para tener una visión global, se procedió a la identificación de conglomerados de países similares entre sí. De esta forma, se identificaron los países con igual comportamiento que Chile en los indicadores seleccionados.

a. Comparación de la posición relativa de Chile con economías APEC y de América (ver Tabla 1 y 2)

En términos de disponibilidad, Chile se encuentra en una posición en general por sobre la mediana para los indicadores de disponibilidad. Pero en acceso, mientras la posición relativa en términos de PIB per cápita en la comparación con países de América es superior, la cifra comparada con países de APEC es menor. En el indicador desnutrición, que está estrechamente relacionada con los niveles de ingreso medio de los países, se observa que Chile se encuentra en la parte superior de la distribución dado los programas de alimentos que se han implementado en Chile desde el siglo pasado. Por último, en la dimensión estabilidad, los altos niveles de irrigación que informa Chile lo posicionan en lo alto del ranking en ambos casos. La situación tiende a ser relativamente la misma cuando analizamos valor de importaciones de alimentos respecto al total de mercancías exportadas y en términos de estabilidad política Chile en la parte superior. Por temas de escalas, la posición de Chile en el indicador de valor de importaciones Chile tiende a caer por la incorporación de Brasil y Argentina en el análisis.

TABLA 1

COMPARACIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA DE CHILE CON ECONOMÍAS APEC					
INDICADOR	N° DE PAÍSES	POSICIÓN CHILE	PAÍSES CON IGUAL RANKING QUE CHILE	PAIS MAX	PAÍS MIN
Disponibilidad					
Promedio diario de energía consumida per cápita	18	9	Indonesia, Vietnam	Estados Unidos	Singapur
Valor promedio de la producción de alimentos	19	6		Nueva Zelanda	Singapur
Acceso					
Producto Interno Bruto per cápita según poder de paridad de compra (PPP)	18	10		Singapur	Papua y Nueva Guinea
Prevalencia de desnutrición (promedio trienal)	19	9		Filipinas	Papua y Nueva Guinea
Prevalencia de inseguridad severa de alimentación en la población (promedio trienal)	19	15		Perú, China, Tailandia, Brunci, Corea, Malasia, Rusia, Papua y Nueva Guinea	Filipinas
Estabilidad					
% de Tierra Cultivable bajo Riego	17	2		Nueva Zelanda	Canadá
Valor de las importaciones totales de alimentos sobre el total de exportaciones	16	9	Malasia	Filipinas, Papua y Nueva Guinea	Singapur
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	18	7		Nueva Zelanda y Singapur	Filipinas

Fuente: Elaborado por Odepa en base a FAO

TABLA 2

COMPARACIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA DE CHILE CON PAÍSES DE AMÉRICA (se excluyen países del Commonwealth)					
INDICADOR	N° DE PAÍSES	POSICIÓN CHILE	PAÍSES CON IGUAL RANKING QUE CHILE	PAIS MAX	PAÍS MIN
Disponibilidad					
Promedio diario de energía consumida per cápita (ADESA)	24	10		Estados Unidos	Haití
Valor promedio de la producción de alimentos	25	8		Uruguay	Trinidad y Tobajo
Acceso					
Producto Interno Bruto per cápita según poder de paridad de compra (PPP)	23	5		Estados Unidos	Haití
Prevalencia de desnutrición (promedio trienal)	24	19		Haití	Estados Unidos, Canadá, Uruguay, Brasil, Cuba
Prevalencia de inseguridad severa de alimentación en la población (promedio trienal)	10	9		Honduras	Estados Unidos
Estabilidad					
% de Tierra Cultivable bajo Riego	25	2		Ecuador	Canadá
Valor de las importaciones totales de alimentos sobre el total de exportaciones	22	17		Panamá	Argentina
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	25	7		Canadá	Venezuela

Fuente: Elaborado por Odepa en base a FAO

b) Comparación de la posición relativa de Chile con países OECD e (ver tabla 3):

En términos de disponibilidad, en específico en el indicador del promedio diario de energía (kilo calorías) consumida en alimentos per cápita, nuestro país ocupa la posición 30/36 en el ranking, comparando posición con países como Holanda y Suecia.

En relación con el acceso, Chile se encuentra en la posición 34/36 del indicador PIB per cápita según poder de paridad de compra (PPP). Por último, respecto a la estabilidad, y en términos de área bajo riego de la tierra cultivable, Chile se encuentra segundo lugar, precedido por Nueva Zelanda. En relación con el valor de las importaciones alimentarias respecto al total de las exportaciones,

TABLA 3

COMPARACIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA DE CHILE CON PAÍSES OCDE					
INDICADOR	Nº DE PAÍSES	POSICIÓN CHILE	PAÍSES CON IGUAL RANKING QUE CHILE	PAIS MAX	PAÍS MIN
Disponibilidad					
Promedio diario de energía consumida per cápita (ADESA)	36	30	Holanda, Suecia, Eslovenia y Hungría	Israel	Japón
Valor promedio de la producción de alimentos	36	17		Nueva Zelanda	Japón
Acceso					
Producto Interno Bruto per cápita según poder de paridad de compra (PPP)	36	34		Luxemburgo	Colombia
Prevalencia de desnutrición (promedio trienal)	36	32		Todos menos Estonia, Eslovaquia, México	Colombia
Prevalencia de inseguridad severa de alimentación en la población (promedio trienal)	29	5		México	Japón
Estabilidad					
% de Tierra Cultivable bajo Riego	33	2		Nueva Zelanda	Letonia
Valor de las importaciones totales de alimentos sobre el total de exportaciones	9	7		Nueva Zelanda	Australia y Corea
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	36	25		Nueva Zelanda	Turquía

Fuente: Elaborado por Odepa en base a FAO

lo cuál entrega una medida de vulnerabilidad y captura la adecuación de las reservas de divisas para pagar las importaciones de alimentos, Chile se encuentra en 7/9. Desafortunadamente el conjunto de indicadores no cuenta con información completa para todos los países miembros de la OECD.

Seguridad alimentaria en Chile durante la pandemia

El sistema agroalimentario chileno se puso como meta que “no le faltara alimento a los chilenos durante la pandemia”. Desde el punto de vista de la disponibilidad, hay ciertos indicadores que nos conducen a concluir que en el aspecto de suministro, el sector logró una gestión efectiva de la seguridad alimentaria, sobre la cuál busca dejar registro este documento. Aunque FAO no cuenta con los indicadores de disponibilidad actualizados a 2021, si analizamos los datos disponibles de importaciones y producción interna de algunas de las cadenas de alimentos que constituyen la principal fuente de calorías para los chilenos durante la pandemia, podremos inferir que no hubo variaciones significativas que pudiesen haber impactado en el suministro poten-

cial de dichos alimentos en 2020, e incluso algunos se dispararon, como las legumbres. Y es que, tanto la cadena importadora, como la de producción interna de alimentos siguieron operando en pandemia, gracias a la articulación del sector, tal como desarrollaremos en el Eje 2 Funcionamiento de los Mercados y Articulación Internacional.

Esta buena gestión de la seguridad alimentaria la reconoció el Índice de Seguridad Alimentaria Global 2021(GFSI)⁷, en donde Chile se posicionó en primer lugar de Latinoamérica y veintiochoavo a nivel mundial; y en donde su mejor puntuación fue justamente en el factor de disponibilidad (Nº26), que evalúa la suficiencia de suministro, infraestructura agrícola y compromisos de políticas de acceso y seguridad alimentaria, entre otros.

Si bien desde el punto de vista de la oferta la seguridad alimentaria tuvo un buen desempeño, según lo recién analizado, de acuerdo a la definición de FAO y al igual que todos los países del mundo (ver Recuadro

7. Fuente: <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>

1), en Chile sí se presentó un aumento de inseguridad alimentaria, ya que la crisis sanitaria, se transformó en una crisis social y económica. Así, 3,4 millones de personas sufrieron de inseguridad alimentaria grave o moderada entre 2018 y 2020 –es decir, tuvieron dificultad para acceder a alimentos saludables y nutritivos-, en comparación con los 1,9 millones de chilenos en esas circunstancias entre 2014 y 2016. Es importante aclarar que esta malnutrición, no necesariamente se tradujo en ham-

bre, pues el problema más generalizado de inseguridad alimentaria en Chile es la malnutrición por exceso.

Respecto de la población que sufrió subalimentación, es decir, hambre de forma constante durante la pandemia, esta cifra pasó de 3,1% en 2004 y 2006 a 3,4%, entre 2018 y 2020 a nivel nacional, afectando a 600 mil personas entre esos años, según FAO.

RECUADRO 1

Seguridad alimentaria mundial en pandemia

Mucho antes de la pandemia el mundo no estaba en camino de cumplir el compromiso de poner fin al hambre y la malnutrición mundiales en todas sus formas para 2030. "Y ahora, la pandemia ha complicado considerablemente este objetivo", dice el Informe "El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo", 2021⁸.

Si la prevalencia mundial de la inseguridad alimentaria moderada o grave llevaba creciendo lentamente desde 2014, esto cambió radicalmente con la pandemia, en donde el aumento estimado en 2020 equivalió a la suma de los cinco años anteriores: "En 2020, casi una de cada tres personas en el mundo (2.370 millones) careció de acceso a alimentos adecuados, lo que supone un aumento de casi 320 millones de personas en solo un año. Cerca del 12% de la población mundial se vio afectada por inseguridad alimentaria grave en 2020, lo que equivale a 928 millones, es decir, 148 millones de personas más que en 2019".

Además, se estima que en "2020 padecieron hambre en todo el mundo de 720 a 811 millones de personas. Es decir, si se toma el punto medio del rango estimado (768 millones), en 2020 sufrieron hambre unos 118 millones de personas más que en 2019, cifra que se eleva hasta 161 millones más si se tiene en cuenta el límite superior del rango estimado⁹".

8. Fuente: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2021

9. Fuente: Información obtenida del informe de entrega de resultados de FAO Chile, "Resultados de la cooperación fao Chile 2019-2021 y visión futura", publicado en diciembre 2021. Para el cálculo de los datos se Chile, FAO detalla que se emplearon datos de las encuestas gubernamentales nacionales para calcular las estimaciones de prevalencia de la inseguridad alimentaria aplicando los métodos estadísticos de la FAO a fin de ajustar los resultados nacionales a la misma norma de referencia mundial.

500
1/10

TOMATO
\$1.40
EL V

PREMIUM BANANAS
Jaslan



02.

GESTIÓN DE LA PANDEMIA





EJE 1

Cambio de mirada del Minagri: alimentación y trabajo colaborativo

Campos en plena cosecha, packings en faenas intensivas en el momento más importante de la temporada, plantas faenadoras y agroindustria funcionando al máximo de su capacidad, transporte terrestre y marítimo a tope. Esa era la realidad del sector alimentario chileno en marzo de 2020, cuando llegó la pandemia y comenzaron a implementarse las primeras medidas restrictivas en Chile y el mundo: cierre de fronteras, declaración de estado de excepción, toques de queda y confinamiento de la población, a través de cuarentenas; todas medidas cuyo primer objetivo apuntaban a resguardar la salud de la población.

Solo unos meses antes y en un consejo de gabinete, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, había advertido a sus ministros que existía la amenaza de un virus en China -en

ese entonces desconocido-, y que este llegaría a Chile, informándose el primer caso en Talca, el 3 de marzo de ese año.

El Ministerio de Agricultura reaccionó rápidamente y se coordinó con todos los actores de la cadena alimentaria para alcanzar la primera misión del sector: lograr que la actividad se declare "servicio esencial". Esta meta implicó un cambio de paradigma en dos sentidos. Primero, sobre el rol de la cartera, pasando de tener como foco principal de su accionar el fomento productivo, a un desafío mucho más amplio, asegurar la alimentación de los chilenos; y segundo, sobre todos los actores de la cadena alimentaria, quienes como nunca antes, se percibieron como parte de un equipo o cadena, entendiendo que debían trabajar juntos para avanzar.

1.1 El campo no puede parar

El 18 de marzo y producto de la rápida expansión del coronavirus en Chile, el Gobierno declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe. En este contexto, la protección de la vida de los chilenos se instala como la principal prioridad, impactando en diversos puntos de la cadena alimentaria y afectando su funcionamiento.

Para enfrentar este problema, una de las primeras tareas del sector alimentario liderada por el Ministerio de Agricultura, fue sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la actividad productiva y no romper la cadena de abastecimiento, desde la producción hasta su disposición al consumidor final. Esto implicó poner a los alimentos –elemento básico para la subsistencia–, en el mismo nivel de importancia que la salud de las personas; y lograr transmitir que, dada la naturaleza perecible y ciclos de cosecha de muchos de sus productos, esta actividad no podía detenerse.

Esta visión contó con el apoyo del Gobierno central y autoridades. En

la primera reunión bilateral del Presidente con el Ministro de Agricultura en ejercicio, Antonio Walker, a propósito del Covid-19, se consensuó que el abastecimiento de alimentos era crítico para la población, por lo que había que hacer todo lo necesario para que las restricciones sanitarias no alteraran la actividad agrícola ni la cadena de suministro; y al mismo tiempo, generar todas las medidas de protección para hacerlo de manera segura. Así, antes de finalizado el mes de marzo, la agricultura y toda la cadena alimentaria que esta conlleva, es declarada como una actividad de infraestructura crítica, indispensable para mantener la cadena alimentaria.

La segunda misión del sector para continuar en operación fue generar todos los cambios y medidas necesarias para una nueva forma de trabajar, priorizando resguardar la salud de todos los involucrados en la cadena: tanto la pequeña agri-

La agricultura y toda la cadena alimentaria que esta conlleva, es declarada como una actividad de infraestructura crítica

cultura y sus familias, así como los más de 766 mil ocupados¹ del sector. La diversidad del sistema agroalimentario y la cantidad de actores involucrados, requirió de un trabajo de coordinación muy riguroso con las autoridades de Salud y Trabajo, de manera de **crear los protocolos sanitarios específicos para cada contexto y espacio de trabajo**, así como darlos a conocer y reforzar las


medidas de seguridad e higiene, que permitieran que la actividad siguiera funcionando de manera segura (ver Recuadro 2). Dentro de este punto, destacó la elaboración de un **manual de buenas prácticas higiénicas** para proteger a los trabajadores del mundo rural por parte del Ministerio de Agricultura, así como **instructivos** por parte de las empresas, con recomendaciones

Recuadro 2

Seguridad e inocuidad en la crisis sanitaria

Uno de los roles fundamentales en pandemia fue entregar rápidamente información y protocolos que la cadena de producción pudiera seguir para evitar contagios por covid y así los trabajadores pudieran continuar entregando alimentos a la población y a la vez no poner en riesgo su salud. Dentro de este punto, destacó la coordinación con los Ministerios de Salud y Trabajo, para la elaboración de Fichas de Actuación en el lugar de trabajo para el sector agrícola.

Ficha de actuación en el lugar de trabajo para el sector agrícola



1. MEDIDAS OBLIGATORIAS

<ul style="list-style-type: none"> Transporte público o privado sujeto a pago. Ascensores y funiculares. Espacios cerrados. Espacios comunes de condominios. Vía pública de zonas urbanas o pobladas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mantener en un metro lineal de distancia entre cada persona. ● En espacios cerrados de atención al público, no puede haber más de una persona por cada 10 m. ● En los lugares donde se formen filas, se deberá demarcar la distancia de un metro lineal.
<p>Uso Obligatorio de Mascarilla</p>	<p>Distanciamiento físico</p>
<p>Higiene, Limpieza y desinfección</p>	<p>Información</p>
<p>Deberán limpiarse y desinfectarse el menos una vez al día:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lugares de trabajo. Herramientas y elementos de trabajo. Espacios cerrados de uso comunitario. 	<p>Todos los rechos cerrados que atienden público deberán señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"> Información sobre el ofero máximo permitido. Información que recuerde el distanciamiento físico mínimo que se debe respetar al interior del recinto. Obligaciones y recomendaciones generales de autocuidado.

1 Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, INE. Trimestre móvil diciembre – febrero 2019

como: la fumigación diaria del comedores, transportes y baños; controles de temperatura en los ingresos; y aumento de transportes para trabajadores, de manera de reducir la cantidad de pasajeros y generar las distancias físicas necesarias. Todas estas acciones permitieron como sector mantener muy bajos contagios en los campos y plantas procesadores de alimentos.

Al mismo tiempo y en coordinación con el Ministerio del Interior y Defensa, **se crearon salvoconductos y permisos especiales de movilidad** para autorizar el desplazamiento de cada eslabón de la cadena del abastecimiento: productores, trabajadores, feriantes, mercados mayoristas y transportistas, entre otros. Encontrar los mecanismos ágiles para otorgar los permisos necesarios fue un proceso de mejora continua, especialmente en el primer eslabón de

la cadena: los agricultores, en donde el nivel de adopción tecnológica es mucho menor que la población urbana. Así, gracias al operar diligente y coordinado de autoridades y los gremios del sector, se establecieron tres vías: el sitio web de Comisaría Virtual del Gobierno para las empresas formales con RUT agrícola; a través de Indap para los usuarios de este servicio y, por último, en las Seremías de cada región para los usuarios no Indap.

En el ámbito de movilidad, otra de las mejoras que se realizó fue mitigar las demoras en la cadena logística interna, a causa de los cordones sanitarios. Para solucionar este problema se creó un permiso especial para que los choferes pudieran traspasarlos – otorgado por las Seremías y apoyado por el SAG-, y se generaron vías exclusivas para los camioneros.

1.2 Comité de Abastecimiento

Seguro: la articulación de la cadena

Con la llegada del Covid-19 a Chile, comenzaron conductas de acaparamiento de productos de primera necesidad en el consumidor local y especulación en los precios. Este comportamiento se comenzó a ver incluso unas semanas antes –con las imágenes que se transmitían en los medios sobre el impacto de esta epidemia en otros lugares del mundo–, lo que produjo un gran temor a la falta de abastecimiento y eventuales cierres de los puntos de venta. Este fenómeno también se vio afectado por problemas iniciales en la cadena de suministro de algunos productos, como la carne de vacuno –con problemas para ingresar al país–, o la leche, en donde los camiones no podían ir a retirarla a las plantas.

Para responder a esta problemática y en el marco del trabajo que se estaba dando entre todos los miembros de la cadena alimentaria para buscar soluciones, **el Ministerio de Agricultura propone crear el Comité de Abastecimiento Seguro (CAS), con el objetivo de dar una señal de tranquilidad y unidad a la**

ciudadanía, así como solucionar todos los problemas que amenazarán el normal funcionamiento de la cadena y seguridad alimentaria.

Todos los actores estuvieron de acuerdo y así, de manera inédita, se sientan en la misma mesa el sector productivo con toda la cadena: la agricultura familiar y gremios campesinos (CNC, Mucech y La Voz del Campo), los gremios del agro (SNA y Chilealimentos, entre otros), los camioneros (CNTC), los mayoristas (Lo Valledor), minoristas (la Vega Central) y los feriantes (ASOF), los supermercados (ASACH) y la Asociación de Municipios Rurales (AMUR).

La modalidad de trabajo que se instauró fue la participación del presidente o representante de cada una de estas entidades, siendo presidido por el/la ministro(a) de Agricultura, contando también con la participación de Odepa, Indap y SAG. Esta instancia contó con el apoyo del Presidente de la República desde un comienzo, quien incluso lo encabezó en algunas oportunidades, dada la relevancia nacional que tomó el tema alimentario en la agenda del país.

Así, el CAS se transformó en una instancia de coordinación, comunicación e información entre sus miembros, desde el inicio de la pandemia al día de hoy. Las reuniones del comité se convirtieron en una muy buena instancia para bajar las nuevas normativas, cambios en las medidas sanitarias y seguimiento de los permisos de desplazamiento vigentes durante las distintas etapas de la pandemia (desde su inicio hasta los programas de desconfiamiento "Paso a Paso"); así como dar a conocer las problemáticas de cada uno de sus miembros y buscar soluciones de manera coordinada para no afectar el abastecimiento. Los participantes se reunían si había necesidad –con mayor frecuencia en los momentos más críticos– y principalmente de manera virtual, e incluso se creó un grupo de Whatsapp, como canal de comunicación para poder reaccionar con mayor inmediatez.

Además del comité original, se generó otra instancia para poder abordar temas específicos, a la que se llamó Comité de Abastecimiento Ampliado, y en donde se sumaron invitados relacionados a la materia

en cuestión, como los ministerios de Trabajo, Salud y Transporte, directores de servicios públicos y seremios de distintas carteras, además de alcaldes, gremios regionales y decanos de universidades, entre otros. Dentro de los temas abordados en los comités ampliados destacan el Plan de Retorno Seguro Ley 21.342, información sobre el nuevo IFE laboral, el lanzamiento de la campaña "Sumate al Agro" con Trabajo y el "Plan de Logística Colaborativa para los puertos de la región de Valparaíso", con Transporte y Telecomunicaciones, por nombrar algunos.

1.2.1 Impactos del CAS: dar tranquilidad a la cadena de alimentos

En Chile, el Comité de Abastecimiento Seguro (CAS) fue para el sector alimentario una instancia equivalente a lo que fue la Mesa Social Covid-19 para salud, donde toda la cadena pudo tener una sola voz en el combate al coronavirus, desde el punto de vista alimentario.

Las primeras acciones del comité incluyeron desarrollar varias instancias de comunicación hacia la ciudadanía, para dar esta señal de tranquilidad que se buscaba y cal-

mar a la población, con constantes actividades en terreno: campos, puertos, puntos de abastecimiento, mercados mayoristas, ferias libres, etc., cubiertas por la prensa nacional, medios regionales y redes sociales. En todas estas oportunidades se aprovechaba de comunicar la unión y acciones de coordinación que se estaban haciendo entre los actores de la cadena para asegurar el abastecimiento, información de precios, así como las soluciones que se iban tomando cada vez que surgía un frente o amenaza.

De esta campaña salieron muchas frases como “El campo no para” – que incluso se transformó en hashtag en redes sociales- o “A Chile no le van a faltar alimentos”, por nombrar algunas, las que lograron relevar el tema de seguridad alimentaria en la agenda país y una cobertura inédita para el sector.

Todas estas acciones tuvieron como base un intenso trabajo de monitoreo del funcionamiento de la ca-

dena y de los precios, en base a la información de los distintos actores y reporteros de mercado de Odepa, respectivamente. Así, cuando no había problemas se transmitía tranquilidad a la población, pero en caso de detectar alguna falla, se tomaban acciones para solucionarlas. Por ejemplo, cada vez que se detectó algún foco de especulación de precios con impacto en la demanda y la opinión pública, éste se denunciaba, llamando a la ciudadanía a cotizar e informarse, a través de las plataformas disponibles en el ministerio y particularmente Odepa y, de esta manera, dar transparencia al mercado y acabar con ese tipo de comportamientos (este punto lo desarrollaremos más en detalle en el Eje 2).

Otro rol protagónico del comité estuvo en lograr mantener abiertos los mercados mayoristas y las más de mil ferias a lo largo de todo Chile², incluso en los momentos más críticos de la pandemia, cuando algunas autoridades municipales tendieron a ser más estrictas y limitar los per-

2 Fuente: <https://www.fao.org/chile/noticias/detail-events/es/c/1297398/>

misos. Este foco es estratégico desde el punto de vista de seguridad alimentaria, ya que las ferias son el punto de comercialización del 70% de frutas y verduras, 50% de huevos y 30% de los pescados y mariscos del país, y representan la opción más asequible para los consumidores. Además, desde el punto de vista social también cumplen un rol clave, ya que con sus más de 113 mil puestos, son la fuente de ingresos para 340 mil personas, lo que según el relato de los gremios (Asof y Vega Central) se vio acrecentado durante la pandemia ante la inestabilidad económica y laboral.

Esta tarea implicó un gran trabajo de persuasión y aunar criterios con las autoridades sectoriales y locales, así como educar a la población. La situación más difícil se dio entre algunos municipios y ferias libres, en donde frente al pánico y desinformación inicial, algunas voces las apuntaban como posibles focos de contagio. La solución fue buscar la forma de operar de manera segura y no cerrar, lo que significó un trabajo colaborativo entre Seremías de Agricultura, Salud, alcaldes y feriantes, del que nacieron todos los pro-

tolos para especificar el distanciamiento entre locales y personas, aforos, uso de mascarillas y lavado de mano, entre otros.

1.2.2 Institucionalización del CAS

El CAS se institucionalizó en agosto del 2021. Una de las lecciones de la pandemia fue la importancia de actuar de manera articulada y colaborativa, especialmente en un tema transversal y complejo que requiere de la coordinación de diversos actores dada su transdisciplina. Para incorporar ese aprendizaje a nivel de política pública, se definió desarrollar una institucionalidad ad hoc de manera de poder reaccionar apropiadamente en caso de problemas de abastecimiento o en la cadena logística. Así, en agosto de 2021 se consagra por decreto la Comisión Asesora Ministerial de Abastecimiento Seguro de Alimentos, **con la facultad de funcionar solo en momentos críticos de seguridad alimentaria.**

Su secretaría técnica está radicada en Odepa y su principal objetivo es asesorar en caso de emergencia o catástrofe en la toma de decisiones relativas al buen funcionamiento

de la cadena de abastecimiento, el seguimiento a los precios de alimentos y la creación de protocolos sanitarios y de buenas prácticas de higiene, entre otros. Dentro de sus funciones principales, el Decreto CT N°10, detalla:

- a)** Proponer orientaciones para desarrollar un protocolo que facilite sostener la cadena de abastecimiento de alimentos en caso de emergencia o catástrofe.
- b)** Proponer orientaciones a fin de que la autoridad pueda determinar la conveniencia de la creación de un canal de comunicación efectivo para recibir y responder inquietudes de la cadena agroalimentaria.
- c)** Proponer lineamientos y objetivos específicos de trabajo que aborden las problemáticas para cada caso de emergencia o catástrofe según corresponda, y por el cual sea convocada la Comisión para asegurar el abastecimiento de alimentos.
- d)** Ofrecer a la autoridad la información y experiencia de la organización a la que cada participante pertenece, con el fin de contribuir en identificar las distintas problemáticas que se susciten en materia de abastecimiento de alimentos.

1.2.3 Otras articulaciones de la cadena

Durante ese tiempo, se dieron otras iniciativas y formas de apoyo -organizadas por diversas carteras sectoriales, los gremios y/o la sociedad civil-, para poder abordar las diversas urgencias que se iban presentando y que fueron un gran aporte.

Por ejemplo, en los primeros días de la crisis sanitaria, en donde la población estaba muy asustada y se sabía poco del virus, una iniciativa promovida por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) en alianza con el Municipio de Santiago, y que contó con el apoyo de agricultores de la Región Metropolitana y de O'Higgins, fue el uso de tractores para sanitizar las principales calles de la capital por las noches -como La Alameda, el Barrio 10 de Julio, entre otros- y diversas localidades urbanas-, lo que fue muy bien recibido por la ciudadanía -quienes salían a aplaudir por la ventana-, y aportó a dar una sensación de mayor seguridad y unidad en esa etapa. Asimismo, en pleno confinamiento, grupos de agricultores apoyados por transportistas, conscientes de las dificultades económicas de muchas fami-

lias del país, donaron parte de sus cosechas para proveer de alimentos frescos y saludables.

Una articulación fundamental para la cadena de abastecimiento durante la pandemia es la coordinación que realizó el gremio de Supermercados (ASACH), con la Subsecretaría de Prevención del Delito y Carabineros. Estos organismos ya habían generado una mesa de trabajo tras la crisis social iniciada en 2019, cuando los canales de comercialización de alimentos -especialmente los supermercados-, se transforman en uno de los focos de los hechos de vandalismo, generando desafíos al abastecimiento de varios puntos de Chile. La subsecretaría trabajó conjuntamente con carabineros para la transformación de la plataforma Comisaría Virtual durante la Pandemia -en donde se situó la tramitación de los permisos de movilidad desde que comenzaron las restricciones de desplazamiento-, por lo que esta relación fue muy valiosa para disponer de un mecanismo ágil para que sus trabajadores directos e indirectos pudieron movilizarse a sus lugares de trabajo desde un ini-

cio, una vez declarada la industria como actividad esencial.

Otra iniciativa destacable fue la articulación con el Ministerio del Trabajo y los gremios para enfrentar la escasez de la mano de obra producto de la Pandemia. El miedo a volver a trabajar, las medidas de apoyo económico a las familias, los retiros de 10% de las AFP, significaron una reducción en la demanda laboral en la temporada 2021 (ver gráfico 1). Agricultura, a través de la ministra en ejercicio María Emilia Undurraga, ejerció un rol articulador con dicha cartera para buscar soluciones y adaptarse.



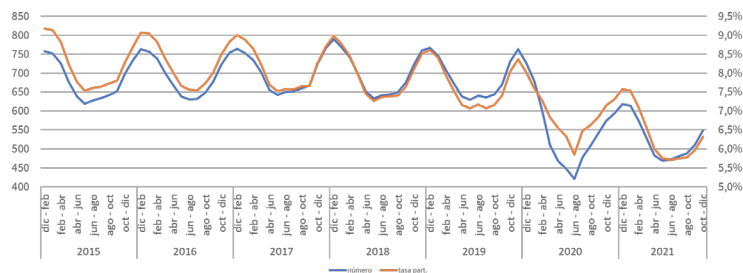
Imagen 1. Campaña comunicacional realizada junto al Ministerio del Trabajo para promover el empleo en el sector.



Imagen 2. Campaña comunicacional realizada junto al Ministerio del Trabajo para promover el empleo en el sector.

GRÁFICO 1

Empleo: evolución de la ocupación en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, INE.

En el marco de la pandemia el sector privado también se organizó con el objetivo de colaborar a la emergencia. Dentro de las iniciativas a destacar se encuentra el Fondo Empresarial SiEmpre por Chile -estando agrupado en la Confederación de la Producción y del Comercio, y sus 6

gremios asociados-, los que pusieron a disposición de los desafíos del país más de 16 mil millones de pesos. Gracias a su gestión y aporte se pudo disponer de 515 ventiladores mecánicos para la red de salud, los que en momentos más críticos del Covid-19, escaseaban a nivel mundial.

1.3 Modernización y cambio cultural en el Ministerio de Agricultura

Otro tema importante para que la cadena alimentaria siguiera funcionando, fue lograr que el Ministerio de Agricultura, con sus 12 servicios y más de 16 mil funcionarios a lo largo de todo Chile, continuara su labor y prestando asistencia, separando las labores estrictamente presenciales de las realizables en forma virtual.

Y es que ante el legítimo temor que se produjo los primeros días, en un comienzo muchos equipos de trabajo se paralizaron, tensionándose aún más la función del Ministerio. Para resolver este tema –transversal a todo el sector público nacional-, el Gobierno emitió un dictamen en donde le dio a los directivos de las distintas reparticiones del Estado las facultades y responsabilidad para tomar las medidas necesarias para, por un lado, resguardar la salud de sus equipos y, por el otro lado, seguir dando servicio y cumpliendo con su rol. De esta manera, en el Ministerio de Agricultura, cada jefe de servicio adoptó los cambios pertinentes a su realidad, apoyándose especialmente en las herramientas tecnológicas.

Así, por ejemplo, Odepa activó el teletrabajo para casi la totalidad de sus trabajadores –lo que implicó incluso llevar computadores fijos hasta sus casas-, pero nunca paralizó el monitoreo de precios en más de nueve regiones: con funcionarios en terreno desde el primer día, cuyo principal cambio se dio en la forma de trasladarse a los distintos puntos de control, pasando de transporte público masivo a taxis individuales. Para lograr este proceso de forma adecuada y realizar los protocolos, Odepa se coordinó con la Asociación de Funcionarios y se hizo un catastro de la situación de salud y familiar de cada uno de los trabajadores, de manera de dar mayores permisos para ausentarse a las personas con enfermedades de base o con hijos en los momentos críticos de la Pandemia.

Otro ejemplo destacable es Indap que cuenta con casi mil 700 funcionarios a lo largo de Chile, en donde gran parte de ellos tiene contacto directo con los usuarios, muchos de ellos pequeños agricultores con un bajo grado de adopción tecnología. En esta repartición se buscó mantener la continuidad de los servicios,

estableciendo procesos críticos con un mínimo de trabajadores a nivel presencial y ordenando a cada región la confección de protocolos para seguir funcionando, siempre permitiendo el trabajo remoto a las personas de grupos de riesgo. Además, se desarrolló un gran salto tecnológico en la digitalización de sus trámites, lo que veremos más en detalla en el Eje 3 de Pequeña Agricultura.

Por su parte, el SAG -con sus más de 5 mil funcionarios a lo largo de todo Chile- también mantuvo la operación del servicio en todas las regiones, con sus servicios de vigilancia en los predios, control de fronteras, inspección en las plantas faenadoras y certificación pecuaria, por nombrar algunos de los servicios clave para el funcionamiento de diversos rubros. Para eso, en marzo de 2020 se establecieron procesos críticos y el seguimiento de su continuidad operacional, de manera de asegurar el servicio a los usuarios. Esto permitió actuar rápidamente en caso de contingencia y ver potenciales riesgos de quiebre de servicio por contagios de dotación interna o de dotación de las distintas empresas.

Además, se estableció teletrabajo y sistema de turnos en las distintas oficinas del SAG, asegurando que siempre existiera dotación para atender a usuarios de manera presencial, pero a la vez promoviendo los canales digitales para dudas, trámites y consultas. Esto permitió la completa continuidad de las labores en pasos fronterizos, puertos, mataderos, packings, entre otros. Pero el cambio de mayor impacto fue la digitalización de varios de sus trámites, como el intercambio electrónico de certificados fitosanitarios en modalidad sin papel con 36 nuevos países, o la declaración jurada digital para pasajeros.

Así, tanto la comunicación y reportes online, como la digitalización de trámites, se instauraron como nueva forma de trabajar en el Ministerio y sus 12 servicios, en donde destaca el uso de herramientas como Zoom o Microsoft Teams -para sostener reuniones internas, ampliadas e incluso eventos del agro-, el desarrollo de sitios web y aplicaciones informativas y la opción de desarrollar trámites en línea.

De esta manera, la reacción a la pandemia trajo como externalidad positiva un cambio cultural y salto sin precedentes en la adopción tecnológica y modernización de la cartera y sus reparticiones, transformación digital que se había estado impulsando por décadas y que significará un antes y un después en cómo seguirá operando el servicio público. Adicionalmente, esta transformación digital implicó cambios inesperados como, por ejemplo, en el menor uso de papel, implicando una reducción en la generación de residuos, lo que también constituye una mejora en la sustentabilidad ambiental de la cartera.





EJE 2

Funcionamiento de los mercados y articulación internacional

China. Enero de 2020. Peak de las exportaciones de cerezas, arándanos y carozos. Casi dos meses antes de que se declarara la llegada del coronavirus a Chile, pero ya en esa fecha los exportadores comenzaron a ver los primeros contenedores varados en los puertos, por lo que toman contacto con las autoridades para evaluar acciones.

Chile. Marzo de 2020. Primeros días del Covid-19 en el país. Comienzan las restricciones de los volúmenes de compra por producto en los supermercados. Se aprecian menos legumbres y carnes en las góndolas de los puntos de venta, por cambios de conducta en la demanda de los consumidores y camiones detenidos en la frontera, en medio de una crisis sanitaria, social y económica que recién comienza.

Oferta internacional, producción interna, logística o demanda. Cuando uno de estos aspectos cambió o se vio amenazado, su impacto alcanzó a todo el sistema alimentario, lo que requirió de un trabajo coordinado de todos los actores para no afectar el funcionamiento de los mercados: productores, empresas y trabajadores, gremios, autoridades sectoriales en Chile y el extranjero, así como sus contrapartes en diversos mercados y organismos internacionales. Así, esta crisis demostró con mucha fuerza que la seguridad alimentaria y resiliencia del sistema –especialmente desde el punto de vista de la disponibilidad y asequibilidad–, depende de la capacidad que tienen los países para reaccionar frente a shocks internos o externos, lo que requiere tener un sistema abierto y diversificado: fortaleciendo tanto la producción local, así como el proce-

so de importación, ambos procesos complementarios.

2.1 Seguridad alimentaria regional: cooperación e intercambio internacional

Los problemas que se empezaron a ver en Chile lo habían comenzado a vivir unos meses antes en Asia y luego Europa, hasta llegar a América, por lo que sin duda una de las primeras tareas del Ministerio de Agricultura, a través de Odepa, fue tomar contacto con organismos internacionales y contrapartes de otros países, para ver cómo estaban sobrellevando la crisis. Siempre con el objetivo de mantener el comercio abierto, en pos de asegurar el abastecimiento de alimentos de los países.

Ya en marzo de 2020, cuando se comienza a ver los primeros problemas de movilidad de los camiones entre países, los ministros de Agricultura del Consejo Agropecuario del Sur –Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay–; junto a

Brasil y Perú, realizaron su primera reunión por videoconferencia para debatir la armonización de normas y un plan operacional hacia las autoridades fronterizas, de manera de garantizar la fluidez del tránsito de mercaderías y el abastecimiento, lo que se tradujo en la elaboración de protocolos homologados para garantizar el libre tráfico del transporte de cargas por carretera entre los países, incluyendo también a Colombia. Además, los secretarios decidieron crear un canal de comunicación por WhatsApp, para intercambiar informaciones con mayor rapidez sobre eventuales problemas que pudieran ocurrir.

Con los meses, hubo muchas otras instancias de conversación a través de distintas organizaciones³. Una de las más destacables fue la iniciativa que propuso Chile, para organizar una reunión internacional entre todos los ministros de Agricultura de América en abril de 2020, con el apoyo de FAO e IICA, a la que llamaron Reunión Hemisférica. Estos

.....
 3 Nota del editor: sólo en 2020 se realizaron tres reuniones del Comité Agropecuario del Sur y dos Reuniones Hemisféricas, entre muchas otras instancias de cooperación y coordinación.

dos organismos internacionales asumieron el rol de secretaría técnica e hicieron la convocatoria, la que contó de manera inédita con asistencia completa, incluso con la participación de Estados Unidos, Cuba y Venezuela en el mismo foro. En esa oportunidad, además de generar un diálogo sobre las políticas y acciones de cada país para el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios, cada ministro expresó los niveles de stocks de alimentos –tema que habitualmente no se comparte–, con lo que se pudo

determinar que la última cosecha de América Latina antes de la pandemia había sido “muy abundante”, dando una señal de tranquilidad en medio de la incertidumbre respecto del stock de alimento disponibles en la región.

En 2021, la gran reunión a destacar es la Cumbre de Sistemas Alimentarios, convocada por las Naciones Unidas, la que desarrollaremos más a fondo en el Eje 4 de Sustentabilidad.

RECUADRO 3

Evolución del concepto de “Seguridad Alimentaria”

Un cambio radical que se dio en estos foros internacionales –de la FAO y APEC, por ejemplo–, fue el alcance y relevancia que adquirió el tema de la “seguridad alimentaria” a nivel regional, en una relación directa con el intercambio comercial. Hasta antes de la pandemia, este concepto se hablaba en un sentido más abstracto: sobre cómo se debía definir, cuál era la posición política de cada país en este tema o planes de acción con metas y cifras acerca de inseguridad alimentaria global para cada territorio. Pero con la pandemia, la seguridad alimentaria adquirió un nuevo protagonismo, de niveles insospechados hasta ese entonces, transformándose en un eje de coordinación de primera necesidad entre los países y situando al intercambio comercial como una condición estratégica para abastecer con alimentos a la población, entendiend-

do que estos son parte de una cadena y un sistema a nivel internacional. En efecto, los países con menor colaboración e intercambio comercial dentro de su sistema alimentario para poder reaccionar ante una crisis, fueron los que más agravaron sus índices de inseguridad alimentaria ante la crisis mundial del coronavirus. Por ejemplo, dentro de la región Guatemala, El Salvador y Honduras fueron los países en que más aumentó el hambre, en donde confluyen dos factores de riesgo: una zona extremadamente vulnerable a fenómenos climáticos extremos –por su ubicación geográfica–, y en donde más de un millón de familias dependen de la agricultura de subsistencia, según informe de Naciones Unidas sobre el Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición⁴.

4. Fuente: <https://www.fao.org/3/cb4474es/cb4474es.pdf>

2.2 Abastecimiento del mercado interno

Como vimos en la primera parte del documento, si analizamos los datos de importaciones y producción interna del sistema agroalimentario chileno en 2020 y 2021, en general no hubo variaciones significativas en el suministro que afectaran la disponibilidad de los principales alimentos que consumen los chilenos. En cuanto a la fuente de cada uno de estos productos, las importacio-

nes cumplieron un rol clave, gracias a la rápida reacción y articulación de la cadena importadora y sus actores, lo que permitió poder abastecer los nuevos requerimientos de la población. Así, mientras en 2020 las exportaciones presentaron una disminución de 5,7% respecto del año anterior -por diversos problemas, especialmente, en el eslabón logístico y mercados de destino-, las importaciones aumentaron 4,7% en el mismo período (ver Tabla 4).

Tabla 4

Porcentaje del volumen importado respecto a la disponibilidad aparente de alimentos con producción deficitaria* 2019-2021

Volumen importado respecto a la disponibilidad aparente* (%) 2019-2021			
Rubro/año	2019	2020	2021
Trigo	48%	52%	44%
Arroz	57%	64%	62%
Maíz	71%	83%	75%
Porotos	43%	78%	39%
Lentejas	92%	99%	96%
Garbanzos	95%	99%	90%
Carne Bovina	64%	63%	s/i**
Carne Ave	17%	16%	s/i**
Carne Cerdo	24%	26%	s/i**
Leche (litros <i>eg.</i>)	26%	29%	s/i**

Fuente: Odepa

El país presenta cierta dependencia externa en el abastecimiento de algunos alimentos que forman parte importante de la dieta de la población, como: trigo, arroz, leguminosas y carne bovina. La incertidumbre respecto a la disponibilidad alimentaria que se vio en la pandemia produjo una restricción inicial de la oferta y acaparamiento de algunos alimentos, lo que provocó un alza en los precios internacionales. En Chile, inicialmente hubo problemas logísticos y de mercados para importar ciertos alimentos básicos, los cuales se resolvieron en el corto plazo, gracias a una rápida reacción y a la alta apertura comercial que presenta el país. Así, la importación oportuna, sumada a la producción nacional que nunca se detuvo, lograron que no hubiera problemas de abastecimiento, ni altos costos asociados (ya que no se requirió de inversiones públicas, reestructuraciones de producción, etc.).

*Disponibilidad aparente = producción + importaciones - exportaciones

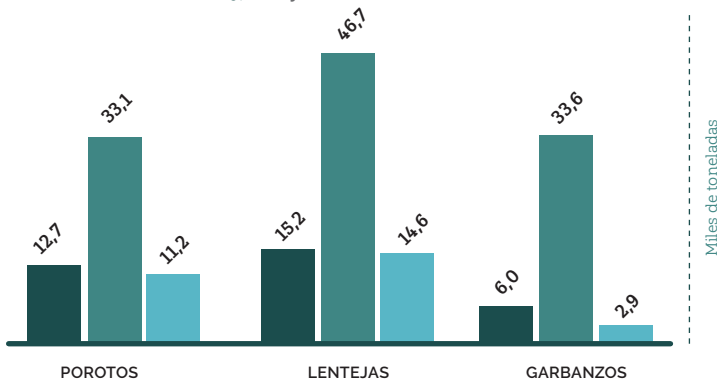
** Las estadísticas de producción 2021 están en estimación debido a un cambio en la metodología de cálculo.

El caso más emblemático de este fenómeno es el de las lentejas, que triplicó sus importaciones ese año. Justamente en mayo de 2020, una de las primeras medidas de apoyo del Gobierno a las familias, fue repartir millones de cajas de alimentos no perecibles –entre ellos legumbres- a la población, lo que puede haber incidido en la demanda. A esto se suma su precio, aporte nutricional y/o preferencia de los consumidores por proteínas no perecibles de origen vegetal, lo que puede explicar que muchos hogares se refugiaran en esta alternativa.

Más allá de las causas, el mercado rápidamente pudo suplir ese aumento de demanda explosivo, con importaciones de Canadá –principalmente- y Argentina, lo que fue posible gracias a la actividad comercial y relaciones con los países productores, así como a la red de tratados de libre comercio que Chile ha desarrollado por décadas. En línea con lo anterior, otros productos básicos para la alimentación de los chilenos que aumentaron su importación fueron los garbanzos y porotos (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

Volumen de importación de leguminosas
(miles de toneladas) años 2019, 2020 y 2021



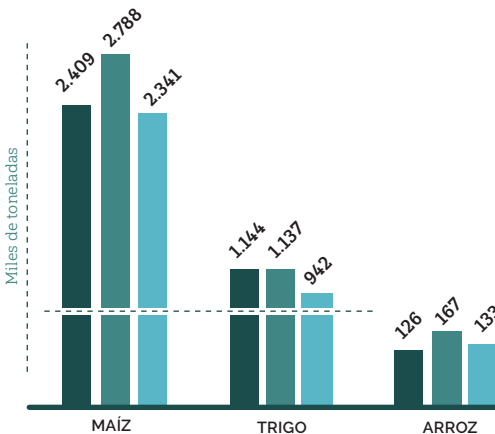
Fuente: Odepa, 2022

En cuanto a los cereales, el arroz también experimentó un aumento de las importaciones en 2020, con un incremento de 33%, respecto de 2019, debido a que las principales empresas decidieron incrementar sus stocks en medio de la crisis sanitaria.

Muy diferente fue lo que sucedió con la cadena del trigo, base para la elaboración del pan –uno de los productos de mayor relevancia en el IPC- y que tradicionalmente se produce la mitad en Chile y la otra mitad se importa. En 2021, se redujeron un 17% las importaciones de este cereal

respecto de 2020, pero no hubo problemas de abastecimiento. Gracias a la declaración de la agricultura como rubro esencial y una vez generados los instructivos de desplazamiento, la operación de la molinería nacional siguió desarrollándose, incluso mostrando un incremento en la temporada 2020/21. En cuanto a los precios, se ha observado que las alzas en este cereal, no se han traspasado por completo a la harina y el pan, absorbiéndose dentro de la cadena, hasta ahora, una buena parte del mayor costo (ver Gráfico 3).

Gráfico 3
Volumen de Importación de trigo, maíz y arroz (miles de toneladas) años 2019, 2020 y 2021



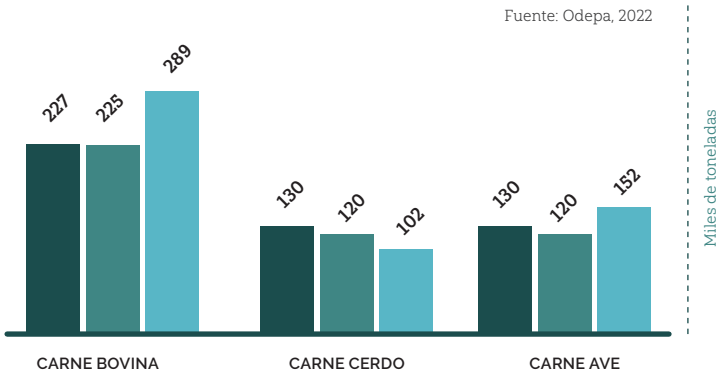
Fuente: Odepa, 2022

Por último en el grupo de carnes, es relevante analizar la evolución del mercado de la carne bovina, otro de los alimentos que más incide en el IPC. Luego de los problemas iniciales en las importaciones en la fase de logística que se dieron en 2020 – lo que significó un alza momentánea en los precios-, el problema se solucionó, estabilizándose la relación de importación y producción a valores similares a un año normal. Lo que sí se dio, fue un aumento en la demanda el año 2021, que volvió a presionar los precios. Esto se podría deber a la mayor capacidad de gasto de las fa-

milias, luego de los retiros de las AFP y bonos de Gobierno, así como a los cambios de hábito de consumo por las medidas de confinamiento. Para responder a este mayor consumo, en 2021 se produjo simultáneamente un alza de las importaciones de 28,3% –con origen principalmente en Paraguay, Brasil y Argentina-, y una reducción de las exportaciones de 27,1%, respecto de 2020. Esto último también se debe al cierre temporal por parte de China de varias plantas exportadoras y a la baja disponibilidad de contenedores en los puertos (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

Volumen de Importación de carnes (miles de toneladas) años **2019, 2020 y 2021**





2.3 Monitoreo de precios

Más allá de la rápida reacción que se mostró por parte de la cadena de suministro para que no faltaran alimentos, la pandemia produjo grandes tensiones en las diversas fases de la cadena alimentaria global y éstas tuvieron un impacto en los precios. Entre ellos destacan la falta de trabajadores, el aumento en los costos de los insumos agrícolas y de la logística portuaria (contenedores, fletes marítimos y aumento en los tiempos de traslado por colapso de los puertos), la falta de productos de embalaje, entre otros, que aparecieron y continúan impactando en la oferta. A nivel local, también se sumaron otros shock internos como eventos climáticos –especialmente la megasequía- y la crisis político social de 2019, los que en suma explican las alzas de precios en esta categoría, además del efecto del tipo de cambio, alza en los combustibles y energía.

Estos factores impactan y seguirán impactando en el valor de los alimentos, pero es importante hacer dos precisiones: en el grupo de alimentos, las fluctuaciones también están ligadas a los ciclos productivos y de cosecha, en donde dependiendo de la época, se pueden mostrar caídas o alzas en diversos productos, que no se relacionan con el fenómeno de la pandemia u otros shocks. Y lo segundo, que muchas de las mayores alzas que se vieron durante estos años, se dieron en productos de menor incidencia en el presupuesto familiar, por lo que su impacto es más reducido en los hogares. El mejor ejemplo de ello es la clase “Hortalizas, legumbres y tubérculos”: al comparar diciembre de 2020 con el mismo mes del año anterior, ésta alcanzó un aumento de un 15,5% –más del doble del IPC del grupo de alimentos de ese periodo-, pero solo tiene una ponderación de 13% en ese grupo. En cambio, la clase “Pan y cereales” tiene una ponderación del

20,9% dentro de ese grupo -siendo mucho más significativa dentro del presupuesto del hogar- y solo alcanzó un 5% de incremento en ese periodo. La clase que sí tuvo mayor

impacto fue la de carnes, que tuvo la segunda mayor alza en ese periodo con un 9,1%, y tiene una ponderación de 22,7% (ver Tabla 5 y 6).

Tabla 5

Variaciones a 12 meses, diciembre de cada año, del IPC general y sus divisiones

	2019	2020	2021
IPC General	3,0	3,0	7,2
Alimentos y bebidas no alcohólicas	3,7	7,6	5,5
Bebidas alcohólicas y tabaco	3,7	2,5	1,3
Vestuario y calzado	1,8	1,6	-1,7
Vivienda y servicios básicos	4,3	1,7	6,7
Equipamiento y mantención del hogar	2,1	5,9	5,3
Salud	2,5	2,4	2,5
Transporte	2,5	-1,0	18,9
Comunicaciones	-3,2	-1,6	-0,1
Recreación y cultura	4,3	2,2	14,4
Educación	4,6	3,5	2,8
Restaurantes y hoteles	2,8	2,0	10,1
Bienes y servicios diversos	2,7	3,6	6,4

Fuente: INE

Tabla 6

Variaciones a 12 meses, diciembre de cada año, del IPC alimentos y bebidas no alcohólicas, y sus grupos y clases

	2019	2020	2021
IPC Alimentos y bebidas no alcohólicas	3,7	7,6	5,5
Alimentos	3,8	8,1	5,9
Pan y cereales	3,5	5,0	6,0
Carnes	6,7	9,1	10,5
Pescados y mariscos	1,6	6,7	10,1
Productos lácteos, quesos y huevos	3,2	6,5	3,3
Aceites y grasas	2,8	6,1	9,7
Frutas	11,4	8,9	1,9
Hortalizas, legumbres y tubérculos	-2,8	15,5	1,5
Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	3,9	5,2	3,4
Otros productos alimenticios	4,7	4,7	4,3
Bebidas no alcohólicas	3,5	4,0	2,5
Café, té y cacao	2,4	5,9	5,0
Aguas minerales, refrescos, gaseosas y jugos de fruta	3,7	3,6	1,9

Fuente: INE

Esta última consideración es importante, especialmente a la hora de comunicar a la ciudadanía sobre la magnitud de las variaciones y su impacto -para no transmitir que el alza puntual de un producto o clase, representa la realidad de todo el grupo de alimentos y su real impacto en el presupuesto familiar-, y para combatir la especulación: un fenómeno que afecta a los mercados, especialmente en momentos de incertidumbre, como los que se vivieron durante la crisis sanitaria.

Para mitigar este efecto y mantener la transparencia de los mercados, el monitoreo de precios fue clave durante la crisis, de manera de reducir la incertidumbre y evitar la especulación, que genera alzas artificiales. Esta labor ha dependido tradicionalmente de Odepa y nunca se detuvo durante la pandemia, al ser considerado una función crítica. Es más, en este período, los cálculos del IPC de alimentos comenzaron a utilizar los datos levantados por los reporteros de Odepa, ya que el INE limitó temporalmente algunas de las actividades de toma de datos en terreno.

El tema pasó a ser una preocupa-

ción nacional durante la pandemia, en ocasiones, dominando la agenda. Para poder satisfacer esta necesidad de información el servicio creó un tablero digital en su sitio web, de fácil acceso y diseño amigable, al que puede acceder la prensa, la ciudadanía o cualquier actor interesado sin necesidad de hacer una consulta. Además, para fortalecer esta señal de transparencia en medio de la crisis, el servicio potenció la aplicación móvil “¿A cuánto?” -lanzada en 2019-, la que permite revisar los precios de más de 50 frutas y verduras de los principales mercados mayoristas del país; y así mantener informada a la cadena sobre el precio de venta de sus productos, poder comparar y fomentar la competencia.

2.3 Otras de tendencias en el consumo doméstico

El coronavirus transformó los patrones de compra y de consumo de alimentos en Chile y el mundo, mostrando un cambio en las preferencias de los canales de comercialización, distribución y tipos de productos, algunas conductas momentáneas, en cambio, otras que sin duda harán sentir su efecto en el mediano y largo plazo.

Un ejemplo emblemático de las transformaciones durante la pandemia fue el boom del comercio electrónico, especialmente en la categoría de alimentos. La demanda se refugió en el uso de canales de compras sin contacto, los que también fueron promovidos por las autoridades como una vía segura de abastecerse.

Así, en el peak del coronavirus, entre el 20 y el 30 por ciento del volumen de ventas de comestibles migró al canal online en Estados Unidos. Y para fines de 2020, esta cifra se afianzó en torno al 9-12% por ciento, equivalente al triple de los niveles pre-pandemia. Este cambio ocurrió a una velocidad sorprendente –equivalente a casi 5 años–, cambiando el escenario del comercio electrónico de alimentos en ese país en cuestión de meses⁵.

En Chile el comercio electrónico de la categoría también experimentó

un alza como reacción a la pandemia. Así, el primer semestre de 2021 hubo supermercados que superaron los dos dígitos, según cifras entregadas por la industria de la consultora Kawéskar Lab⁶. Solo dos años antes ese dato era del orden un 3% y en diciembre de 2020 estaba en 7%. Así, las plataformas de estas cadenas entraron con mucha fuerza, superando a las de tiendas de departamento y logrando que la alimentación pasará a representar un 12% de las ventas online, por encima de tecnología que había sido la categoría líder y convirtiéndose en la nueva categoría favorita, ese año.

En ese periodo, el e-commerce se hizo más transversal, pues los segmentos C3 y D pasaron a representar el 80% de las ventas, en circunstancias que antes de la pandemia este canal era dominado por el C1 y C2. Las regiones también ganaron más peso, pero esta tendencia se dio especialmente en los centros urba-

5. Fuente: <https://www.mckinsey.com/industries/consumer-packaged-goods/our-insights/making-online-grocery-a-winning-proposition/es-CL>

6. Fuente: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/e-commerce-post-covid-22-millones-mas-de-usuarios-lidera-el-d-y-supermercados-son-la-plataforma-preferida/DM6T4W52V5APBGWNYTQVYBYFDI/>

nos . Una iniciativa realizada por el Ministerio de Agricultura, a través de Indap, para sumar a la pequeña agricultura a esta oportunidad, fue la creación de los Mercados Campesinos Online (lo veremos en el Eje 3 de Pequeña Agricultura).

Paralelamente y en apoyo a las ferias libres para el reparto a domicilio en las poblaciones más vulnerables, con alimentos saludables –como frutas y verduras–, Elige Vivir Sano y Pedidos Ya, lanzaron la app Pedidos Sanos. En 2021 ya estaba presente en 16 comunas de la Región Metropolitana, ofreciendo la posibilidad de comprar sin comisiones y pagar con cualquier medio de pago, incluso con Caja Vecina de BancoEstado.

Más allá de iniciativas específicas, cabe destacar que la condición sine qua non para que este fenómeno se diera fue la declaración de todas las actividades de la cadena de alimentos como servicio esencial y la articulación de todos sus actores, de manera de contar con los permisos de movilidad, así como desarrollar todas las medidas de seguridad, inocuidad y sanidad de los alimentos. Respecto de este último punto,

Achippia –quien durante la pandemia compiló y actualizó la información oficial–, desarrolló manuales, material gráfico y fichas de prevención de Covid-19 para toda la cadena de suministro, entre ellas las empresas de delivery.

Otro cambio importante y originado por los extensos períodos de confinamiento en el hogar, tiene que ver con el aumento de los espacios de reencuentro de las familias con la cocina. Según actores de la industria, la demanda por productos como polvos de hornear o levadura –usados para cocinar en casa– se acentuó, y se comenzaron a preferir los envases familiares versus los individuales. Las ventas de comida por comercio online, experimentaron cambios en este aspecto. Si en septiembre de 2020, el total de compras de la categoría de alimentos era dominado por la comida preparada de despacho –con un 21%–, en un año los supermercados pasaron al primer lugar: alcanzando a representar un 17% de las compras y dejando a la comida preparada de despacho en segundo lugar con un 15%, según Kawéskar Lab. A pesar de la disminución del peso de comi-

da de despacho en la venta online, es importante destacar que este canal fue muy relevante para el canal de hoteles, restaurantes y casinos (HORECA), cuya modalidad física se anuló en los momentos más críticos de la pandemia.

Una tercera tendencia fue el cambio en los ingresos de las personas. Aunque en un primer momento se afectaron negativamente los ingresos de las familias, posteriormente las transferencias de subsidios del estado y los retiros de fondos de pensiones significó un aumento en la capacidad de compra. Cabe destacar que, a pesar de la primera etapa de disminución de los ingresos, estadísticamente no se observaron disminuciones en la demanda de alimentos. Así se puede inferir a partir de la evolución de la disponibilidad aparente de algunos de los principales alimentos de consumo nacional, en donde no se vieron grandes variaciones durante la pandemia.

La última tendencia se relaciona con el aumento de conciencia sobre el cuidado de la salud y la alimentación saludable. En circunstancias

en donde el coronavirus hacía más vulnerable a las personas con condiciones de base -como diabetes, hipertensión y obesidad -todas ellas relacionadas con los hábitos alimenticios-, se creó conciencia de que tener una vida saludable nos beneficia a todos. Una de las acciones que realizó la cadena de alimentos en este sentido fue la recomendación del consumo de frutas y verduras, así como dietas equilibradas nutricionalmente para una vida más saludable. En estas iniciativas destaca la campaña digital "Vida Saludable en Casa" de Elige Vivir Sano, en donde se buscó acompañar a las familias durante el confinamiento, difundiendo material lúdico con recomendaciones, guías para una vida más saludable y recetas, el que a fines de 2020 alcanzó más de 11 millones de visualizaciones, en su sitio web y redes sociales. Justamente, algunos de los alimentos que mayor incremento vieron en su consumo, fueron los huevos, legumbres y hortalizas, todos ellos productos recomendados por su aporte nutricional.

2.4 Diplomacia sanitaria y exportaciones

Dado el escenario de crisis social y

de salud descritos, hubo que suspender la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) que se llevaría a cabo a fines de 2019 y la COP25 planificada para 2020, eventos que tenían como sede a Chile ese año. El país se preparaba para vivir en suelo nacional dos de los momentos más esperados para el sector exportador, los que serían un impulso para la diversificación de los mercados y del comercio en el exterior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei), Prochile, Ministerio de Agricultura y sus servicios relacionados como Odepa y su red de agregados agrícolas y SAG-, comenzaron a trabajar en una nueva agenda de trabajo, cambiando el foco desde la de búsqueda de nuevas aperturas para el comercio, hacia el desarrollo de mecanismos y protocolos para que el comercio internacional no se cortara y se mantuviera el abastecimiento y comercialización de alimentos lo más abierta, expedita y fluida posible.

La gran ventaja respecto de otros

países para enfrentar la epidemia es que Chile contaba con una trayectoria de diplomacia comercial y sanitaria de décadas, con una institucionalidad robusta, así como relaciones fluidas con las autoridades de sus socios comerciales. De esta manera, desde los primeros obstáculos que fueron dándose en la cadena exportadora, los actores pudieron coordinarse rápidamente para ir buscando una solución. Las primeras alertas la comenzaron a levantar desde los gremios y tenían que ver con la parte logística -aumentos de control, inspecciones y demoras en los mercados de destino y, por ende, aumento en los costos que no estaban considerados-, así como en el apoyo para resguardar la salud de los trabajadores de la cadena exportadora, sin detener la actividad.

Para enfrentar esta situación, se sostuvieron variadas reuniones, videoconferencias y mesas de coordinación, con la participación del sector privado y sus representantes a nivel nacional -CPC, SNA, Asoex, entre otros-, y regional; los ministerios -de Relaciones Exteriores, Economía, Agricultura y los servicios relacionados de cada cartera-; embajadas

y organismos internacionales; y sus contrapartes en los mercados de destino. Entre ellas destacan las mesas de trabajo lideradas por Subrei y Prochile; el Consejo AgroExportador del Ministerio de Agricultura; las más de 11 agregadurías agrícolas alrededor del mundo y las mesas sectoriales de Odepa, por nombrar algunos.

Aunque la prioridad fue la misma para todos los mercados de destino -mantener el abastecimiento-, el manejo de la crisis para cada producto y con cada país fue muy distinto. Cada mercado vivió la pandemia de manera diferente, siendo China -nuestro principal socio comercial-, uno de los que presentó las batallas más difíciles, con episodios de gran impacto para los exportadores de cereza y la carne bovina. Esto requirió un trabajo caso a caso, sosteniendo reuniones con las autoridades locales para entender en qué estaban, así como conocer las nuevas medidas y exigencias para el ingreso de productos en cada etapa de la epidemia. Así, hubo algunos países, donde la crisis sanitaria se manejó más rápido, pero en otros la situación se vio más descontrolada, por lo que se die-

ron cuarentenas más largas o medidas más exigentes.

A pesar de las diferencias, un problema transversal fue la dificultad para contactar a las autoridades o funcionarios específicos, por medidas sanitarias de cuarentas y reducción de los equipos. Esto se tradujo en una demora en los tiempos de respuesta, pero al mismo tiempo, generó la adaptación de los equipos y nuevas formas de trabajar para encontrar las soluciones.

A nivel interno y para asegurarse del estándar de todo lo que salía y entraba al mercado nacional, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) cumplió un papel esencial y en terreno en todas las regiones del país para garantizar la continuidad de la cadena agropecuaria. En este sentido, desde el primer minuto nunca se detuvo en el desarrollo de sus labores críticas para el comercio internacional -como inspección vigilancia y certificación-, estando presente en pasos fronterizos, puertos, plantas faenadoras y packings, entre otros; así como en contacto con todos los actores para buscar soluciones y mejoras, por ejemplo, con el Minis-

terio de Transporte y Telecomunicaciones, responsable del tránsito en las vías marítimas, terrestres y aéreas. Dentro de las acciones más destacadas, estuvo la implementación del intercambio electrónico de certificados fitosanitarios en modalidad sin papel con 36 nuevos países. Otra gestión estratégica del servicio fue su liderazgo frente a las autoridades del mercado chino para el cumplimiento de los protocolos covid. Los gremios participaron en la implementación y difusión de los mismos y, gracias a esto, se logró que las plantas faenadoras y predios exportadores se adaptaran a los nuevos requerimientos.

Todo lo anterior, sin nunca descuidar el ámbito de la protección zoonosanitaria durante la pandemia, lográndose mantener el 100% de las enfermedades de importancia ausentes de Chile respecto al total de enfermedades definidas de impacto para la sanidad animal y el sector productivo. Incluso, gracias al trabajo conjunto llevado adelante por Odepa, SAG, Subrei, Prochile y el sector privado, desde 2018 se lograron abrir y facilitar 133 mercados para los productos chilenos -como cítricos, peras y miel a China, y systems approach de arándanos a EE.UU.-, a pesar del contexto de pandemia (ver Tabla 7).

Tabla 7
Aperturas por rubro y por bloque geográfico

Etiquetas de fila	América	Asia	África	Medio Oriente	Oceanía	Total general
Fruta	8	13	1	2	1	25
Semillas	12	9	1	1		23
Plantas	15	4	2			21
Otros	13	4				17
sector aves y cerdo	10	3				13
sector bovinos y ovinos	7	3			1	11
Miel - productos apícolas	4	3		1		8
Animales vivos	2	3		3		8
Lácteos		2		1	1	4
Forestal	1	2				3
Total general	72	46	4	8	3	133

Fuente: Odepa, 2022





EJE 3

Pequeña agricultura: certezas y acompañamiento para la continuidad de la cadena

La prohibición de salir a trabajar.

Esa fue una de las primeras incertidumbres que alarmó a la pequeña agricultura y agricultura familiar en marzo de 2020, la gran mayoría en plena cosecha y faena, cuyos cultivos o animales no podían esperar. De Putre a Tierra del Fuego, cada uno desde la diversidad de sus rubros y zonas geográficas, la naturaleza de este trabajo exige que se haga en un momento determinado y no sabe de pandemias. Y al igual que para grandes y medianos, este temor se extendía hasta la cadena de distribución. Porque de qué servía trabajar si los camiones no podían trasladar sus productos o cerraban los mercados mayoristas y ferias –uno de sus principales focos de comercialización–, por ejemplo.

Los dirigentes gremiales de todas las regiones inmediatamente se pusieron en contacto con los gremios nacionales (CNC, La Voz del Campo, MUCECH), las agencias de áreas

del Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap, y las Seremías, para levantar sus preocupaciones. A su vez, los gremios principales contactaron a la dirección nacional de Indap y el Ministerio de Agricultura, quienes ya estaban trabajando para asegurar su continuidad. Y es que la pequeña agricultura, tiene una gravitación indiscutible en la provisión de alimentos de la población –especialmente frutas, verduras y hortalizas, representando sobre el 80% de las explotaciones agropecuarias del país⁷. Así, rápidamente **se alinearon todos los actores de este segmento de la cadena alimentaria para trabajar de manera colaborativa, articularse (ver Recuadro 4) y sumarse a la meta por declarar al sector como actividad esencial**, lo que una vez consumado, dio el primer respiro a los más pequeños, en cuanto a asegurar la producción de ese año.

7 Fuente: Indap

RECUADRO 4

Asociatividad en la pequeña agricultura para enfrentar la crisis sanitaria

Una base importante sobre la que se cimentó todo el trabajo con la pequeña agricultura durante la pandemia, fueron los avances que la cartera estaba impulsando desde 2018 en materia de asociatividad y cooperativismo moderno –uno de los cinco ejes del Ministerio de Agricultura–, en búsqueda por un diagnóstico para desarrollar una estrategia. Gracias a este trabajo previo, cuando comienza el coronavirus ya se tenía un marco actualizado de todos los instrumentos existentes a nivel ministerial e interministerial, para apoyar a la agricultura familiar y las pymes. Y lo más importante, ya se estaba impulsando esta nueva manera de trabajar, pasando de lo individual a lo colaborativo, buscan-

do sinergias en la comercialización, lo que fue clave para la articulación de la cadena alimentaria, en cuanto a facilitar que los pequeños productores pudiesen seguir funcionando y accediendo a los canales de venta, así como asegurar que no le faltara alimentos a los chilenos. Esta estrategia de asociatividad incluyó el impulso de varios programas (Alianzas Productivas, el Programa de Asociatividad Económica y el Agro+, desarrollado en conjunto con Corfo) y estudios sobre la materia (realizados con FIA, RaboPartnership y Agriterra), en donde el foco principal ha sido generar confianzas y redes de apoyo entre los pequeños agricultores, medianos y grandes, y así generar economías de escala.



Fuente: Odepa, 2022

3.1 Tecnología y pequeña agricultura

Dentro de las iniciativas para enfrentar este primer momento, destaca el fortalecimiento de los canales digitales y telefónicos de Indap para la realización de 12 trámites en línea y atención telefónica, así como un sitio web informativo con toda la información necesaria: vínculos para acceder a dichos trámites, una agenda de contactos telefónicos de todas las agencias de área y pasos para obtener salvoconductos para la pequeña agricultura. Con esto, los más de 160 mil usuarios de todo Chile pudieron reducir sus visitas a las oficinas locales de Indap, solo a lo estrictamente necesario, como el caso de campesinos en zonas de menor conectividad o con menor grado de adopción tecnológica. Además, se creó el manual de prevención "Recomendaciones para el trabajo en predios agrícolas frente al Covid-19", con un instructivo adaptado especialmente a la realidad de los pequeños agricultores y sus familias en sus predios agrícolas.

3.2 La temporada siguiente: apoyo económico y comercialización

La segunda gran incertidumbre para este segmento estaba relacionada con asegurar la temporada siguiente. La pequeña agricultura -forma de sustento y fuente de ingresos para 270 mil familias en Chile- ha vivido un proceso de profesionalización de la actividad, y hoy el gran incentivo está en buscar la rentabilidad de su inversión. Por ejemplo, muchos productores han cambiado sus cultivos a la fruticultura, sumándose al crecimiento y oportunidades que ofrece la industria exportadora.

En marzo de 2020, según el calendario agrícola chileno -que inicia en mayo para muchos cultivos-, gran parte de los productores estaba cerrando un ciclo y tenía que tomar una decisión económica para invertir en la cosecha 2020/21. En la ecuación, había que sumar la sequía más grande de la historia -una condición que amenaza el normal desarrollo de la actividad-, y por supuesto, la pandemia, lo que generaba grandes dudas sobre la oportunidad de embarcarse en un nuevo ciclo productivo. En consideración a esta realidad, una de las ayudas más importantes

de Indap para generar certezas y acompañar a los agricultores en la siguiente temporada, fue el apoyo económico, con medidas financieras inéditas: como la mayor disminución de las tasas de interés de la historia del servicio, la prórroga en el vencimientos de los créditos y la ampliación de créditos pre aprobados para capital de trabajo (ver Recuadro 5)⁸; así como la opción de que estos créditos se pudiesen solicitar en línea y entregarse vía transferencia bancaria. Además, se realizaron convenios con BancoEstado, quién también flexibilizó las tasas, se abrieron más oficinas del banco en regiones y comunas donde antes no existían.

Un segundo tipo de apoyo tuvo que ver con impulsar la integración de la cadena entre pequeños productores y el eslabón de la comercialización, una de las líneas de fomento que se ha trabajado por décadas y que se transformó en una necesidad crítica para este segmento en la pandemia. Para lograrlo, Indap fortaleció e innovó en sus Programas de Comerciali-

RECUADRO 5

Medidas de apoyo económico

Disminución de las tasas de interés: la tasa de interés para los créditos reajustables, que anteriormente era del 5% anual, se estableció en 0,5% anual. Para los créditos no reajustables, la tasa pasó de un 9% anual a un 3% anual. Esta reducción benefició a 6.151 usuarios Indap por un monto de 20.433 mil millones de pesos en la entrega de créditos con las nuevas tasas para el año 2020 y para el año 2021 benefició a 8.867 usuarios de Indap por un monto de 27.328 millones de pesos.

Prórroga en los vencimientos de los créditos: los vencimientos de las operaciones crediticias de los meses de marzo, abril mayo y junio de 2020, por 120 días, se prorrogaron automáticamente favoreciendo a 17.225 usuarios por un monto aproximado de 23.800 millones de pesos.

Ampliación de Créditos Pre aprobados para el capital de trabajo: créditos pre aprobados de hasta 300 UF para usuarios buenos pagadores de la categoría "A". E inclusión temporal de créditos preaprobado de hasta 100 UF para usuarios en la categoría "B" que hayan cumplido con sus obligaciones financieras con Indap durante los dos últimos años, previo a la pandemia.

Flexibilización del requisito del Plan de Trabajo para la asignación del Fondo de Operación Anual (FOA): permitió aportar con 6.320 millones de pesos de capital de trabajo para 54.961 microproductores Prodesal, los que a 2020 representaban el 80% de los usuarios del programa. El año 2021 permitió aportar con 6.885 millones de pesos de capital de trabajo para 59.095 microproductores Prodesal, los que representan el 86% de los usuarios del programa.

8. Fuente: "Medidas Indap, Covid-19"

zación, con el objetivo de visibilizar los productos de la pequeña agricultura en medio de la pandemia, potenciar los circuitos cortos de comercialización sin intermediarios y así generar mayores ganancias a los pequeños agricultores. Una de las iniciativas clave que se promovieron fueron los “Mercados Campesinos” -creados en 2016-, en donde en alianza con centros comerciales, cadenas de supermercados y municipios, a mediados de 2021 alcanzó una red de 2 mil pequeños agricultores y 127 mercados en el país, muchos de ellos en los centros urbanos. Un gran salto en este programa fue la creación de “Mercados Campesinos Online” en regiones, en donde los agricultores pueden ofrecer sus productos frescos de manera segura y reduciendo el contacto físico, y en algunos casos, previa coordinación con el agricultor, incluso entregar a domicilio.

Otra iniciativa en este sentido fue la ampliación del “Convenio INDAP – Lo Valledor”, con el que en la temporada 2020/21, 137 pequeños agricultores de las regiones Metropolitana, de Valparaíso y O’Higgins, accedieron a espacios de venta preferente

pudiendo comercializar sus productos al interior del principal mercado hortofrutícola del país, además de generar contactos comerciales con nuevos y mejores compradores futuros.

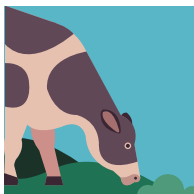
Sumado a lo anterior, una de las mayores innovaciones de Indap en este aspecto consistió en el desarrollo de una aplicación móvil “CampoClick”, diseñada en conjunto con Ciren. De fácil uso, amigable y gratuita, en esta app los usuarios pueden visibilizar la oferta de productos con información en tiempo real, permitiendo a los poderes compradores encontrar miles de productores y proveedores disponibles, con quienes pueden contactarse y, mediante georreferenciación, planificar la ruta más expedita a su predio.

3.3 La Sequía

Finalmente, un tercer eje de acción clave fue el apoyo entregado este segmento para combatir la sequía, con medidas para fortalecer el riego eficiente, el uso de energías limpias y combatir dicha emergencia agrícola. Así, el presupuesto de riego de 2021 logró un salto sin precedentes, sumando 28 mil millones de pesos

en beneficio de casi 13 mil pequeños agricultores: 21 mil 100 millones de pesos de los programas regulares para tecnificación, acumulación y regularización de derechos de agua y 6 mil 900 millones de pesos del Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 (FET). Para el año 2022 el presupuesto llegará a los 43 mil 800 millones entre presupuesto regular y FET, sumándose a esto los 9 mil 600 millones de pesos del convenio con CONADI para construir 800 pozos para comunidades indígenas de Biobío a Los Lagos (lo veremos más a fondo en el Eje de Sustentabilidad).





EJE 4

Sustentabilidad: malnutrición, cambio climático y adaptación del sistema alimentario

El cambio climático y la seguridad alimentaria, dos de los principales desafíos del sector, confluyeron como nunca en los años de pandemia, tanto en Chile como a nivel global. Y es que la crisis sanitaria puso en riesgo décadas de avances de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y dejó en evidencia las vulnerabilidades de los sistemas alimentarios: detonando uno de los mayores aumentos del hambre en décadas, exacerbando todas las formas de malnutrición en el mundo y provocando el primer aumento de la pobreza extrema en una generación; retrasando aún más la urgente transición hacia economías más sustentables e inclusivas, según las Naciones Unidas⁹.

Este diagnóstico puso más presión al desafío de producir alimentos para 9 mil 700 millones de habitantes al 2050¹⁰, sin descuidar el foco de cómo producirlos y distribuirlos (ver Recuadro 6).

Para sensibilizar sobre esta interdependencia e interconexión existente entre las condiciones actuales del medio ambiente, indicadores socioeconómicos y los sistemas alimentarios; y al mismo tiempo, volver a comprometer a los países con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la alimentación y recursos naturales, en los años de recuperación que están por venir, el organismo internacional convocó la Cumbre de Sistemas Alimentarios en 2021.

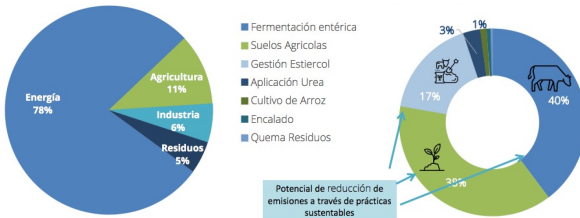
9. Fuente: Informe de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de las Naciones Unidas en 2021.

10. Fuente: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2019.html>

RECUADRO 6

Emisiones del sector agropecuario en Chile

Como toda actividad, la agricultura tiene un impacto en el medioambiente -representando un 11% de las emisiones en el país-, el que con una estrategia adecuada puede ser reducido o mitigado, trabajo en el que ha estado enfocado este sector por años. En cuanto a los rubros de la actividad que más contribuyen se reconoce que la fermentación entérica de la actividad ganadera es la responsables de las mayores emisiones, seguida por el uso de suelos agrícolas. Sin embargo, el sector forestal tiene un rol importante en la mitigación de la actividad, como veremos más adelante.



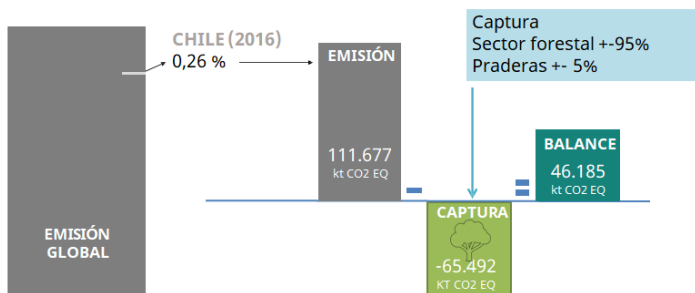
Fuente: Composición de GEI en Chile, según Tercer Informe Bienal MMA -2018

El Ministerio de Agricultura -que al inicio de esta administración fijó como uno de sus ejes de acción la sustentabilidad-, tuvo una estrecha colaboración con Minrel para coordinar la participación de Chile. En primer lugar, desde la cartera y con todos los pares del continente se buscó consensuar una visión de la agricultura, como parte de la solución de los principales desafíos que enfrenta la humanidad, entre ellos: el hambre, la erradicación de la pobreza, impulsar el desarrollo

rural y proteger el medio ambiente. Por ende, todas las futuras transformaciones que se requieren deben equilibrar las tres dimensiones de sustentabilidad: la social, la económica y la ambiental. Esta posición quedó definida por un documento elaborado entre más de treinta estados miembros del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y obtuvo el respaldo del hemisferio durante la Conferencia de Ministros de Agricultura de las Américas, siendo la

INFOGRAFÍA 4

Radiografía del peso de Chile en las emisiones a nivel mundial y capturas del sector.



Fuente: Tercer informe bienal MMA 2018

única región en la Cumbre que se presentó con una postura convergente para el sector.

También, previo a la cumbre -entre abril y julio de 2021-, se desarrollaron 17 diálogos en el país -16 regionales y 1 nacional-, con la participación de más de 700 personas de todos los estamentos -sector público, privado, la academia, la comunidad científica, académica y organizaciones de la sociedad civil-, donde el gobierno pudo recoger desde los territorios las experiencias y necesidades de las personas en relación a esta temática.

Luego de 2 años de preparación, la Cumbre se desarrolló en el mes de septiembre de 2021, en donde Chile abogó por construir sistemas alimentarios más sostenibles, resilientes e inclusivos, para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En términos concretos, esto se traduce en poner fin

al hambre y todos los tipos de la malnutrición -con dietas más saludables y accesibles-, abordar la escasez de agua, mejorar la mitigación de los efectos del clima y proteger los ecosistemas y conservación de los recursos naturales, entre otros.

La recuperación verde

La desaceleración económica y reducción de las actividades humanas producto de la pandemia, significaron una caída sin precedentes de las emisiones mundiales de dióxido de carbono -del 5,4%- en 2020, pero esto fue solo un efecto temporal. En 2021, éstas volvieron a los niveles anteriores al coronavirus y las concentraciones de GEI en la atmósfera siguen aumentando, afirma el Informe sobre la Brecha de Emisiones 2021, del Programa para el Medioambiente de las Naciones Unidas¹¹.

En este contexto, todas las medidas fiscales implementadas durante la

11. Fuente: PNUMA y el Centro UNEP-DTU Partnership "Informe sobre la Brecha de Emisiones 2021", <https://www.unep.org/es/resources/emissions-gap-report-2021>

pandemia para priorizar una “recuperación verde”, han sido promovidas a nivel internacional como una oportunidad y Chile no se ha quedado indiferente. Porque a pesar de emitir el 0,26% de los gases de efecto invernadero que han ocasionado esta crisis (ver Infografía 4), el país sigue siendo uno de los más vulnerables del mundo al impacto del cambio climático: en los últimos treinta años, las precipitaciones del país se han reducido en más de un 30%, a lo que se suman los sostenidos incrementos de temperatura¹².

La forma que ideó Chile para activar la recuperación económica de manera sustentable fue el resultado de un trabajo colaborativo entre el Gobierno –representado por el Ministerio de Hacienda, los parlamentarios de los principales partidos políticos y los distintos ministerios. En efecto, tras un largo proceso de diálogo

entre los dos principales poderes del Estado, se acuerda crear un programa fiscal de hasta un máximo de 12 mil millones de dólares para ser gastados en dos años, con el principal objetivo de proteger los Ingresos de las familias y promover la reactivación económica y del empleo, priorizando iniciativas sustentables. El resultado de esto fue la creación del Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 o Fondo Covid, en donde cada ministerio podía presentar proyectos de inversión a Hacienda –para postular a la asignación de recursos extraordinarios–, que estuviesen encaminados a promover la recuperación de la crisis económica y social, originada tras la pandemia.

Esto significó un arduo trabajo para cada cartera. En el caso del Ministerio de Agricultura, se reaccionó inmediatamente para levantar proyectos relacionados con la gestión de

12. Fuente: Gobierno de Chile, Informe “Crisis Hídrica: Un Desafío de Todos”, 2021 https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Plan-Sequia-2.0/Agua_Desafiodetodos_FINAL_1.pdf

dos de las principales áreas de triple impacto –económico, social y ambiental–, del sector: agua y bosques.

4.1 Gestión del agua para la producción de alimentos en pandemia

Con la pandemia y sequía instaladas –la tormenta perfecta para el sector productivo–, una de las medidas de apoyo a las pymes y las familias que empujó el Ministerio de Agricultura, fue el financiamiento de proyectos de riego. Desde el punto de vista de la sustentabilidad y de la seguridad alimentaria, esta inversión es clave: más del 70% de los recursos hídricos disponibles se utilizan para producir alimentos, “por lo que su creciente escasez puede repercutir en los costos y en el abastecimiento”¹³.

Así, cuando se publica la ley que crea el Fondo Covid, el Ministerio de

Agricultura obtiene un paquete de recursos de 152 millones de dólares adicionales a su presupuesto regular, destinados al financiamiento de obras de riego, a través de la Comisión Nacional de Riego (CNR) e Indap. En el caso de CNR, el servicio ya tenía en carpeta cerca de 1.600 proyectos preaprobados de productores agrícolas para: la tecnificación de riego, revestimiento de canales y acumulación, entre otros –sin recursos para su financiamiento–, lo que aceleró la tramitación y puesta en marcha de dichas mejoras (sumándose solo unos pocos proyectos nuevos). Así, a partir de ese fondo se asignaron 85 mil 700 millones de pesos para agricultores pequeños, medianos y grandes, entre 2020 y 2021.

13. Fuente: Gobierno de Chile, Informe “Crisis Hídrica: Un Desafío de Todos”, 2021 https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1a/Plan-Sequia-2.0/Agua_Desafiodetodos_FINAL_1.pdf

Por su parte, Indap recibió más de 24 mil 500 millones de pesos del Fondo Covid entre 2021 y 2022, para mejoras intraprediales de sus usuarios –principalmente dedicados a las hortalizas y fruticultura–, en su mayoría proyectos de riego por goteo, aspersión y tecnificación, así como para proyectos asociativos de revestimiento de canales y tranques acumuladores.

A su vez, de manera extraordinaria se crea un fondo extrapresupuestario, a través de un convenio entre Indap y Conadi, con el objetivo de construir y habilitar de al menos 800 pozos para personas naturales y comunidades indígenas, en las regiones de Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, por una suma de 9 mil 600 millones, para ser ejecutados entre 2021 y 2022.

El presupuesto regular de estos servicios para obras de riego también se vio incrementado estos años,

gracias a la sensibilización que hicieron las autoridades sectoriales a nivel central, sobre la criticidad del uso eficiente del agua en la producción de alimentos, especialmente, bajo el contexto de estrechez hídrica. Así, la CNR incrementó su presupuesto anual para concursos en 84%, desde \$61 mil millones promedio en el período 2014-2018, hasta \$112 mil millones promedio durante el período 2019-2022. A través de sus distintos instrumentos, estos años CNR ha tecnificado 60.399 nuevas hectáreas, almacenado 2.913.312 m³ de agua y mejorando 1.352 km de canales, beneficiando a 157.223 usuarios. En tanto, en estos cuatro años Indap incrementó su presupuesto regular para esta línea de apoyo en más de un 90%, pasando de 13 mil 700 millones de pesos en 2018, a más de 26.159 millones de pesos en 2022, lo que no sólo fue destinado a mejorar el acceso, la disponibilidad y la gestión del agua para un riego eficiente, sino además potenciar la

constitución, regularización y defensa de derechos de aprovechamiento de agua, en el contexto de sequía y cambio climático. Todos estos recursos fueron complementados con un trabajo de acompañamiento y capacitación a la agricultura familiar en el uso del agua. Por ejemplo, en 2019 se crea el Comité de Adaptación al Cambio Climático, realizándose talleres en todas las regiones del país.

Todo lo anterior se ha realizado de forma paralela y alineada al trabajo de la Mesa Nacional del Agua, convocada en 2019 por el Gobierno y conformada por representantes del Congreso, la sociedad civil, los gremios, los canalistas y diversos ministerios (siendo liderada por Obras Públicas y con la participación de Agricultura), los que desde ese entonces han estado desarrollando por primera vez una estrategia hídrica transversal y de largo plazo, para combatir el escenario de sequía es-

tructural del país. Tras este trabajo en 2021 el Gobierno presentó el Plan contra la Sequía –que incluye el eje Agua para Alimentos–, con diversas medidas entre las que destacan: el plan de construcción de 26 embalses; la prórroga de la Ley de Riego por 12 años más; un Fondo Especial de Sequía para superar los 110 millones de dólares de inversión en riego por año, en 2021 y 2022; un fondo de investigación estratégica en sequía por 6 mil millones de pesos; y más de 650 millones de dólares para proyectos de Agua Potable Rural para 2021 y 2022, entre otros. Y en materia de modernización institucional, destaca la presentación de un proyecto de ley que crea el Ministerio de Obras Públicas y Recursos Hídricos, junto con la Subsecretaría de Recursos Hídricos.

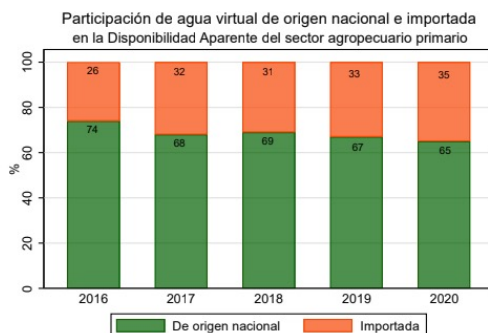
RECUADRO 7

Relevancia de la importación de alimentos en momentos de sequía

En seguridad alimentaria, hace unos años han ido tomando fuerza en los foros mundiales y preocupación de los países el concepto de agua virtual y balanza hídrica, en la búsqueda por políticas más eficientes para la gestión del recurso hídrico, especialmente en los territorios en donde éste es más escaso.

El agua virtual de un alimento es la cantidad de agua que se utiliza para producirlo. Así, la balanza hídrica se calcula a partir del total de agua virtual de las importaciones, menos el

de las exportaciones. Por lo que la balanza hídrica es positiva si el agua virtual de los productos exportados es más baja que el agua virtual de los productos importados. En Chile, la balanza hídrica y el flujo virtual de agua es positivo, es decir, las importaciones de agua virtual son mayores que las exportaciones. Además, las importaciones han ido ganando relevancia en la disponibilidad de agua virtual en el sector agropecuario chileno, pues su disponibilidad aparente pasó de 26% en 2016 a 35% en 2020.



Fuente: elaborado por Odepa con información del Servicio Nacional de Aduana y Waterfootprint.

En un contexto de estrechez hídrica nacional, este concepto podría ir cobrando cada vez mayor relevancia, además de abrir una oportunidad para hacer un uso más eficiente de este recurso escaso, a través del comercio internacional. Y es que, si un país no tiene agua suficiente para producir lo que necesita para la seguridad alimentaria nacional, puede ser económicamente racional importarlo. Aunque el agua no es el único recurso que debe determinar las políticas productivas y de comercio en un país, hay organis-

mos internacionales que están estudiando e impulsando la aplicación de este concepto, especialmente para los países con menor disponibilidad de agua. Uno de ellos es la FAO, que en su estudio Value of Virtual Water in Food: Principles and Virtues¹⁴, afirma que la importación de alimentos puede ayudar al ahorro de agua específico de un país, en donde destaca el caso de Egipto; y que en el comercio internacional de alimentos, se generaría un ahorro global.

14. Fuente: FAO, "Value of Virtual Water in Food: Principles and Virtues" <https://www.fao.org/3/ap527e/ap527e.pdf>

4.2 Bosques y carbono neutralidad

Tras la pandemia, el Gobierno también asignó recursos a los ecosistemas forestales, los que además de jugar un rol clave en la mitigación de GEI, ayudan a impulsar la economía y el empleo. Por ejemplo, parte del financiamiento levantado por el Ministerio de Agricultura a partir del Fondo Covid -equivalente a 22 mil millones de pesos-, se transfirió a Conaf para incentivar la recuperación de pequeños y medianos propietarios forestales, con un programa de reactivación económica que: beneficia a 10.860 personas, genera 16.304 empleos directos y alcanza una superficie de 24.130 hectáreas para el periodo 2021-2022, entre las regiones de Coquimbo y Magallanes. Las actividades corresponden al manejo de bosque nativo, forestación y recuperación de bosques afectados por incendios forestales o el cambio climático, priorizando la recuperación de bosque nativo, forestación con especies nativas en zonas de conservación y protección de suelos, humedales, cabeceras de cuenca y cuerpos de agua, entre otras, en donde se incorporó el enfoque de restauración a escala de

paisajes en el diseño de las iniciativa.

También dentro de los recursos del FET para Conaf se consideró un monto para la reparación de bases de brigadas, fundamental en el control de incendios -cada vez más frecuentes por el calentamiento global-, y la construcción de infraestructura en el Parque Nacional Torres del Paine, a través de CONAF. Otro impulso de este periodo para promover la mitigación al cambio climático, se dio en el marco de los compromisos de carbono neutralidad adquiridos por Chile de manera voluntaria tras el Acuerdo de París, en donde esta administración apuntó a compromisos más ambiciosos, presentados en la COP25 -duplicando sus metas de NDC -, y a la vez, generando mecanismos para hacer un seguimiento más fácil de ellos. Para avanzar en ellos, el sector forestal ha impulsado acciones para aumentar las capturas de CO₂ y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, con lo que se espera alcanzar las 200 mil hectáreas de manejo sustentable de bosque nativo y 200 mil hectáreas de forestación; reducir un 25% las emisiones de CO₂ y

restaurar un millón de hectáreas a escala de paisaje, al 2030. Todas estas acciones también contribuyen a un triple impacto, potenciando el empleo y la inversión, además de promover la mitigación al cambio climático.

Por último, se realizó el proyecto +Bosques, juntos contra el cambio climático, una de las iniciativas de gestión forestal con especies nativas más grande del mundo bajo el enfoque REDD+ que, con el apoyo de FAO, se centra en la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y a la degradación de los bosques. Para este programa se pro-

yecta un aporte de 25 mil hectáreas al 2026, entre las regiones del Maule a Los Lagos.

4.3 Primera Estrategia de Sostenibilidad Agroalimentaria en Chile

Además, de los planes fiscales de apoyo, ha sido fundamental una transformación institucional y una estrategia clara, que permita una asignación eficiente de los recursos y medir su impacto. El país lleva años promoviendo la sustentabilidad agroalimentaria y ha suscrito diversos compromisos internacionales en materia de sustentabilidad, como el Acuerdo de París y el compromiso con la Agenda 2030 de de-

INFOGRAFÍA 5

Estrategia de sustentabilidad Alimentaria



RECUADRO 7

Visión del Sector Agroalimentario al 2030

"El sector agroalimentario nacional es reconocido como un proveedor de alimentos producidos en forma sustentable para Chile y el mundo, comprometido con las personas, las comunidades, el entorno y el desarrollo de las economías locales". Esta es la visión del sector, a la que Chile quiere avanzar, para ser reconocido como un proveedor de alimentos que utiliza prácticas de producción sustentable, que comprende las dimensiones económica, social y ambiental, aportando a las necesidades del país y de los consumidores en otras partes del mundo. Y que junto con el aporte que el sector agroalimentario realiza a la economía, éste debería contribuir al desarrollo de las personas, las comu-

nidades locales, el entorno en que se realizan las actividades agroalimentarias, y a las economías a escala local, reconociendo su rol fundamental y compromiso con el desarrollo sustentable del sector y del país.

Además de la estrategia, para enfrentar estos desafíos también se hicieron cambios estructurales e institucionales en el Ministerio de Agricultura y sus 12 servicios, tales como: la formación del Departamento de Sustentabilidad en Odepa; la generación de una línea de acción en cada uno de los servicios; la creación del primer día Silvoagropecuario en la COP25 y el lanzamiento de la Primera Plataforma de Acción Climática en Agricultura en Latinoamérica (PLACA)¹⁵.

Fuente: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/Anteproyecto-de-la-Estrategia-de-Sustentabilidad-Agroalimentaria.pdf>

sarrollo (2015), entre otros. Pero en este periodo, y con el triple desafío de levantar la economía, recuperar el empleo y promover la sustentabilidad, el Ministerio de Agricultura decidió dar un paso más y elaborar de forma colaborativa y participativa, con actores de todos los rubros y regiones, la primera Estrategia de Sustentabilidad Agroalimentaria 2020-2030¹⁵, en un proceso participativo llevado a cabo en todas las regiones del país, entre 2019 y 2021. En ella se plasma una visión a largo plazo para el sector (ver Recuadro 7) y se definen las prioridades de acción para

los próximos 10 años, con un foco en la articulación de la oferta de instrumentos públicos para favorecer el avance del sector privado en esta materia, abordando los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo, lo que busca ser una contribución al logro de la Agenda 2030 y sus ODS. Para poder hacer seguimiento de los avances, se hizo un

15. Fuente: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/Anteproyecto-de-la-Estrategia-de-Sustentabilidad-Agroalimentaria.pdf>

16. Fuente: Ministerio de Agricultura, "Alimentación, Bosques y Ruralidad. Una nueva mirada para el futuro. Avances 2018-2022"

estudio para diseñar un sistema de Indicadores, monitoreo y evaluación. A la fecha y con el fin de contar con los instrumentos para poder hacer seguimiento a la implementación de la Estrategia, se hizo un estudio para diseñar un sistema de Indicadores, monitoreo y evaluación de ésta, terminado en 2021 y que actualmente se encuentra comenzando su etapa de implementación.

4.4 Mejores estándares de producción y trabajo público-privado

En cuanto a las adaptaciones de los procesos en el sector productivo, además de las mejoras en riego y para promover una industria más sustentable, en 2019 se lanzó el Programa “Chile Origen Consciente”, que permite transparentar cómo se está trabajando de cara al consumidor. Con Odepa como mandante, financiado por la línea de Bienes Públicos para la Competitividad de Corfo, y ejecutado por los gremios de las carnes blancas y los lácteos (ChileCarne, Consorcio Lechero y Asprocer), a través de esta iniciativa de trabajo público-privada se logró co-construir estándares de sustentabilidad para los subsectores porcino, lechero y avícola; así como

generar una guía metodológica para otros rubros y Acuerdos de Producción Limpia (APL) para implementar y certificar los estándares, a través de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático. Con esta última, Odepa firmó un convenio para el dar continuidad, potenciar el desarrollo de nuevos APLs y hacer seguimiento de los estándares de sustentabilidad en el sector.

Dentro de los APL del período, se puede mencionar el segundo acuerdo del sector productor de aceite de oliva, el cuarto APL de la industria de frutas y hortalizas procesadas, el segundo acuerdo del sector productor de huevos, así como el primer APL de la industria procesadora láctea, y el APL Potenciando la Demanda de Resinas Plásticas Recicladas, que contribuye directamente a la Economía Circular. Además, se firmaron dos APL en el marco de Chile Origen Consciente para la implementación de los estándares de sustentabilidad: el del sector lácteo y el del sector porcino, y se negoció el APL del sector avícola.

4.5 Apoyo a las familias y ruralidad

Según cifras de la FAO, en sep-

tiembre de 2020, el 19,4% de los hogares en Chile, presentaban inseguridad alimentaria moderada y grave llegando a un 29,5% en el primer quintil. Además, durante la pandemia, el 54,6% de los hogares redujo su gasto en alimentos para hacer frente a la crisis, con efectos perjudiciales sobre su calidad de vida.

Este tipo de tendencias -con mayor y menor gravedad- se dieron en todo el mundo, en donde los gobiernos se apoyaron en la creación y/o extensión de programas de protección social para facilitar el acceso a alimentos y proteger los ingresos de los grupos más vulnerables de la población, entre otras medidas, como promover el mercado laboral, la continuidad de las raciones de alimento a los estudiantes en los programas de alimentación escolar y promover hábitos de consumo saludable.

Chile no fue la excepción. Para ir en apoyo de las familias, el país realizó varias acciones, con que logró reducir casi a la mitad el alza de la seguridad alimentaria y nutricional entre la primera y segunda ronda de la encuesta social, de acuerdo a los datos nacionales disponibles, según FAO.

Dentro de las iniciativas de apoyo a los hogares que tomó el Gobierno, FAO destaca los Bonos Covid-19, el Ingreso Familiar de Emergencia, la entrega de alimentos saludables para ollas comunes con apoyo de los bancos de alimentos (lo desarrollaremos en el siguiente punto) y las cajas de alimentación entregadas por Junaeb dada la suspensión de clases presenciales, en donde el Ministerio de Agricultura jugó un rol clave para articular a la cadena.

La ventaja de las medidas de transferencia directa -las que representan un apoyo a la demanda y no a la oferta-, es que no distorsionan los mercados como lo podría hacer una fijación de precios, por ejemplo, considerándose una forma muy efectiva de prestar asistencia a las familias. Cabe destacar que la cartera cumplió un papel esencial en este tipo de ayudas, desde uno de sus pilares de acción: la ruralidad. Muchas veces este tipo de subsidios se quedan en las zonas urbanas, ya que el acceso a la información, la tecnología y la conectividad es mejor en las ciudades. Por lo que desde el Ministerio de Agricultura se puso a disposición toda su red territorial, a

través de Indap, para capacitar a los habitantes de las 263 comunas rurales de Chile –los que representan el 25% de la población del país-, dando a conocer los distintos tipos de ayuda y vías de postulación. Y más aún, en el marco de la publicación de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), que se logró en este periodo, se incorporó el eje de Desarrollo Rural en la atención de los usuarios de Indap, estableciendo convenios de colaboración con seis ministerios. Todo lo anterior apuntó a mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de los habitantes rural, muchos de los cuales participan directamente en los eslabones de la cadena de suministro.

4.6 Pérdida y desperdicio de alimentos

Para un sistema alimentario más sustentable no se puede dejar fuera el tema de la pérdida y desperdicio de los alimentos, en donde se calcula que casi un tercio de lo que se produce no llega a ser consumido¹⁷. Ya sea por efecto de las decisiones y acciones de los proveedores de la

cadena de alimentos (pérdida); o de los minoristas, proveedores de servicios alimentarios y consumidores (desperdicio).

Justamente, durante la pandemia este tema se volvió crítico. No sólo por el alza en las distintas formas de malnutrición –como el hambre, déficit nutricionales y malos hábitos alimenticios-, sino también por la gran merma de productos que se vio a lo largo de todas las cadenas de suministro, especialmente en los productos perecibles (frutas y hortalizas, pescado, carne y productos

RECUADRO 8

Bancos de Alimentos en Chile

Desde 2010, se han creado tres bancos de alimentos en Chile –Red de Alimentos, Banco de Alimentos Biobío Solidario y Banco de Alimentos Lo Valledor-, organizaciones sin fines de lucro que operan como intermediarios entre aquellas instituciones que atienden a personas en necesidad (demanda) y aquellas empresas que donan alimentos (oferta).

17. Fuente: <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-12/es/>

lácteos)¹⁸. Camiones con leche parados en los cordones sanitarios, contenedores llenos de fruta varados en puertos, e incluso, hortalizas listas para ser compradas en las góndolas, pero que no pudieron venderse porque los consumidores no podían llegar al punto de venta, eligieron comprar productos no perecibles, o no contaban con los recursos.

Para enfrentar esta temática durante la pandemia, uno de los primeros cambios que se realizó fue reforzar la institucionalidad. Así, si en Odepa ya existía un Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (con la participación de FAO, Inia, Achipia, la Red de Alimentos, la Universidad de Santiago y Cadenas de Valor Sustentables); en septiembre de 2020 ésta pasa a constituirse como una Comisión Asesora Ministerial denominada "Comisión Nacio-

nal para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos", a través del Decreto 17 del Ministerio de Agricultura.

También se reforzó la iniciativa de los Bancos de Alimentos, los que gracias a la integración de diversos actores de la cadena alimentaria y su modelo de triple impacto -social, medioambiental y económico-, logran disminuir la pérdida y desperdicios de comida, reducir el hambre y mejorar la nutrición de las familias.

En 2020 y el marco de la pandemia, los bancos de alimentos donaron y distribuyeron en total productos a casi 600 organizaciones sociales -hogares de niños y ancianos, comedores sociales, ollas comunes, fundaciones y agrupaciones territoriales, entre otras-, beneficiando a más 320 mil personas a lo largo de Chile¹⁹. Ese mismo año, se recuperaron más de

18. Fuente: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2021. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4474es>

19. Fuente: Odepa, "Los Bancos de Alimentos y su rol para reducir el desperdicio de alimentos", 2021.



10 mil toneladas de alimentos y artículos de primera necesidad, 8.800 aportados solo por la Red de Alimentos, que es la institución más antigua y de mayor tamaño. A lo anterior se sumaron 2.800 toneladas compradas y donadas debido a la pandemia²⁰. Cabe destacar, que en noviembre 2020 el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de Elige Vivir Sano, adjudicó recursos a la Red de Alimentos para ejecutar el proyecto “Entrega de Alimentación Saludable a las Ollas Comunes”. Esta iniciativa, de alcance nacional, tuvo como objetivo entregar alimentos saludables a 130 ollas comunes en 101 comunas del país para contribuir a la seguridad alimentaria de la población más vulnerable afectada producto de la pandemia y así apoyar su acceso a una alimentación más nutritiva. El proyecto se realizó entre febrero y mayo de 2021.

En el ámbito de los desperdicios, durante la pandemia también se hicieron múltiples campañas hacia la ciudadanía, invitándolos a ser responsables –a través de una compra y consumo consciente-, y al mismo tiempo con recomendaciones sobre conservar los alimentos y reducir los desperdicios en casa, como parte de campañas individuales o en articulación entre el sector público, privado y la sociedad civil; en donde destaca la participación de Minagri, Ministerio de Desarrollo Social, Elige Vivir Sano, Juaneb, FAO, Lo Valledor y La Vega Central, por nombrar algunos.

20. Fuente: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/70829/ArtP-DA062021.pdf>

03.

CONCLUSIONES
Y DESAFÍOS



CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

1. La alimentación es una necesidad básica y las actividades de la cadena no pueden detenerse.

La alimentación es una necesidad básica para la subsistencia, tan esencial como la salud. Uno de los aprendizajes de esta pandemia es que, ante cualquier crisis de esta naturaleza, para no afectar la seguridad alimentaria de la población, es necesario que las restricciones y medidas tomadas por las autoridades no impidan el funcionamiento de la cadena alimentaria, en ninguno de sus eslabones. Por el contrario, deben apuntar a facilitar su funcionamiento, estableciendo los resguardos para que ésta se desarrolle de forma segura. Por ejemplo, a través de protocolos sanitarios que resguarden la salud de los trabajadores y consumidores, así como la inocuidad y sanidad durante la cadena logística, entre otros. Así se hizo en esta pandemia, con la declaración de agricultura y todas las actividades de la cadena como “servicio esencial”, lo que permitió que el sistema alimentario siguiera funcionando.

2. Cambio de paradigma “de lo productivo a lo alimentario, de lo individual a lo colaborativo, de lo económico a lo sustentable y de lo sectorial a lo territorial”

La pandemia estresó la cadena alimentaria de Chile, lo que trajo como consecuencia una toma de conciencia de todos sus integrantes, quienes dejaron de percibirse como un sistema cerrado, para entender que están profundamente interrelacionados en el sistema alimentario, y que un cambio o evento en una de sus fases, impacta al resultado de todo el sistema.

Desde el punto de vista institucional, esto significó una transformación del Ministerio de Agricultura, quien amplió su mirada de lo productivo a lo alimentario: fijándose como misión velar por la alimentación de los chilenos; y dando un giro en su manera de trabajar, pasando de lo individual a lo colaborativo. Esta transformación se materializó con la creación del Comité de Abastecimiento Seguro (CAS), primera instancia que sienta en una misma mesa a todos los actores de la cadena -desde el sector productivo a los canales de comercialización y

distribución-, y que fue clave para la gestión de la seguridad alimentaria en Chile en estos años de pandemia. La importancia de esta labor fue reconocida con la institucionalización del comité, lo que permitirá que éste siga desarrollando su labor en los próximos años.

3. Institucionalidad adecuada para enfrentar eventos que puedan tensionar a futuro la cadena alimentaria.

La institucionalización del comité, como Comisión Asesora Ministerial de Abastecimiento Seguro de Alimentos y todos los aprendizajes desarrolladas a través del CAS durante la pandemia -como la articulación local e internacional, el desarrollo de protocolos sanitarios y de movilidad, etcétera-, hoy sitúan a Chile en una buena posición para enfrentar situaciones de crisis o catástrofe, de manera de poder reaccionar de forma inmediata y efectiva, ante eventuales impactos a la cadena de abastecimiento.

4. Mantener los mercados internacionales abiertos y diversificados, en equilibrio con la producción nacional son la clave para la resiliencia del sistema alimentario y precios más accesibles

Tanto la producción local, como las importaciones fueron clave para asegurar una disponibilidad de los alimentos suficiente a las demandas de consumo durante la pandemia. En este sentido, esta crisis demostró con mucha fuerza que la seguridad alimentaria y resiliencia del sistema -especialmente desde el punto de vista de la disponibilidad y asequibilidad-, dependen de la capacidad que tienen los países para reaccionar frente a shocks internos o externos, lo que requiere tener un sistema abierto y diversificado: fortaleciendo tanto la producción local, así como el proceso de importación, ambos procesos complementarios. La suma de ambas fuentes, permite tener no solo una variedad de alimentos más amplia, sino también a precios más accesibles.

Una prueba de ello es lo que sucedió en los índices de inseguridad alimentaria de las naciones con menor colaboración e intercambio

comercial dentro de su sistema alimentario para poder reaccionar ante una crisis. Por ejemplo, dentro de la región Guatemala, El Salvador y Honduras fueron los países en que más aumentó el hambre, según informe de Naciones Unidas sobre el Panorama Regional de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición .

5. Seguridad alimentaria: hubo disponibilidad de alimentos, pero el acceso se vio afectado.

Si bien desde el punto de vista de la disponibilidad Chile logró mantener el suministro alimentos en esta crisis, con niveles de producción e importaciones relativamente alineados a la necesidad de la demanda -como desarrollamos en el punto anterior-, al analizar las cifras de FAO sí hubo un retroceso en seguridad alimentaria, en la dimensión de acceso. En parte, esto puede deberse especialmente a la primera etapa de la pandemia, antes de que se activaran las ayudas económicas del gobierno (como el IFE), en donde el empleo disminuyó y varias familias vieron su presupuesto restringido. Además, el precio de los alimentos también experimentó un alza -debido a varios factores inter-

nos e internacionales-, lo que puede haber afectado en el presupuesto de los hogares para acceder a dichos alimentos.

6. Monitoreo de la cadena y de los precios de los productos para la transparencia de los mercados y dar tranquilidad a los consumidores

En momentos de incertidumbre y de estrés de la cadena de abastecimiento, como los vividos en la pandemia, es clave el trabajo de monitoreo de la misma cadena y de los precios, de manera de poder reaccionar ante problemas y dar tranquilidad hacia la ciudadanía, y así evitar la especulación. Justamente, estos años se relevó la labor de monitoreo de precios y la importancia de ponerlos a disposición del mercado, con mejoras sustantivas en la sistematización de la entrega de estos datos, por ejemplo, a través del tablero digital de precios de Odepa. Así, cada vez que se detectó un foco de especulación, se informó a la ciudadanía de manera de promover la transparencia. Este rol es fundamental para evitar alzas artificiales, en donde los principales afectados son los hogares, especialmente los más vulnerables.

7. Digitalización y tecnologías: cambio cultural y modernización tecnológica

La pandemia aceleró la adopción tecnológica de todos los integrantes de la cadena alimentaria, cambiando radicalmente la forma de trabajar y relacionarse, con el apoyo de softwares de comunicación y trabajo en la nube, que se transformaron en un nuevo punto de encuentro, articulación y conexión. Muchos de los sistemas ya existían, pero las nuevas exigencias del contexto de la pandemia, actuaron de catalizador para que se masificara su uso. Dentro de este punto también destaca la digitalización de trámites del Ministerio de Agricultura y sus servicios, lo que significa una mejora sustancial en la experiencia de los usuarios con la cartera y sus reparticiones.

8. Avances en materia de sustentabilidad, un largo camino por avanzar.

En paralelo a la crisis sanitaria, el mundo enfrenta el avance del cambio climático, fenómeno que se ha vuelto más crítico estos años. Chile lo ha vivido en carne propia, con una de las peores sequías de su historia en este periodo. Para combatir estos desafíos, esta administración ha abogado por co-construir sistemas alimentarios más sostenibles, resilientes e inclusivos, en una estrategia participativa. También impulsó una agenda de "recuperación verde", con importantes inversiones en agua y el sector forestal.

Pero aún queda mucho por recorrer. Debemos avanzar en la implementación de la Estrategia de Sustentabilidad lanzada estos años, así como seguir impulsando la articulación con otros ministerios y actores. Debemos empujar la nueva institucionalidad del agua para lograr un uso eficiente de este recurso, mejorar la producción hacia sistemas más sustentables; e incorporar la innovación y tecnología, como aliados estratégicos para poder seguir produciendo alimentos en el futuro.

9. Nuevo ministerio para abordar los tres grandes desafíos del sector

En esta administración la tarea del Ministerio de Agricultura ha ido mucho más allá de impulsar la producción. El eje de su labor ha sido alimentar a las familias, cuidar los ecosistemas y dinamizar los territorios. A ello responden los tres mayores desafíos que hoy tiene el Ministerio y que lo acompañarán durante largo tiempo: la seguridad alimentaria, el cambio climático y la calidad de vida rural.

Para estar a la altura de estos tres desafíos, se requerirá de una nueva institucionalidad, con un ministerio con más facultades, por ejemplo, un Ministerio de Alimentos y Desarrollo Rural, con atribuciones vinculantes con otras carteras, que faciliten la interacción de la cadena alimentaria. Y al mismo tiempo, un nuevo ministerio que pueda seguir profundizando la tarea de estos años para disminuir las brechas entre lo urbano y lo rural, promoviendo políticas inclusivas que mejoren la calidad de vida y oportunidades de los habitantes rurales.

	<p>Ministerio de Agricultura</p> <p>Gobierno de Chile</p>	<p>ODEPA Ministerio de Agricultura</p> <p>Gobierno de Chile</p>
---	--	--



