

# GESTIÓN DE LA CALIDAD en la

## cadena agroalimentaria



SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA  
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
OFICINA DEL IICA EN CHILE



Oficina del IICA en Chile  
Fidel Oteiza 1956, Piso 15  
Providencia, Santiago  
Teléfono: (56-2) 244 3680  
Fax: (56-2) 246 9175  
-mail: [representacion@lica.cl](mailto:representacion@lica.cl)

1100  
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

25.10.2007





**GOBIERNO DE CHILE**  
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA



**GOBIERNO DE CHILE**  
INDAP



# GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA CADENA AGROALIMENTARIA

**SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA  
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
OFINA DEL IICA EN CHILE**



**GOBIERNO DE CHILE**  
SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO  
SAG



**CEPAL**

11017  
PRRET-A4-  
CL-01-03

### **Gestión de la calidad en la cadena agroalimentaria**

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Chile, y Subsecretaría de Agricultura de Chile

*Este documento ha sido editado y publicado como parte del proyecto "Diseño de Regímenes Regulatorios para Atributos de Valor de Productos Agroalimentarios", desarrollado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Subsecretaría de Agricultura de Chile.*

*Los artículos contenidos en este documento corresponden a resúmenes de ponencias presentadas en la Conferencia Internacional "Gestión de la calidad en la cadena agroalimentaria", realizada en el marco de la V Expo Mundo Rural y organizada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.*

*Las ideas y los planteamientos contenidos en este documento son propios de los autores de cada artículo y no representan, necesariamente, el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ni de la Subsecretaría de Agricultura de Chile.*

*Serie de ponencias, resultados y recomendaciones de eventos técnicos*  
ISSN-0253-4746  
CL-001-2003

BV-12711

Inscripción Nº 132149

*Publicado por la Oficina del IICA en Chile y la Subsecretaría de Agricultura*  
*Impreso por: Artes Gráficas Sagrnel Ltda.*  
*Edición Técnica: Manuel Miranda L.*  
*Corrección y composición de textos: Geraldine Sagredo M.*  
*Portada: Geraldine Sagredo M.*

Marzo, 2003  
Santiago, Chile

00002304

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	11
<b>INTRODUCCIÓN</b>	13
<b>INAUGURACIÓN OFICIAL</b>	
Discurso del Subsecretario de Agricultura, Sr. Arturo Barrera Miranda: "La calidad como base de nuestro liderazgo agroalimentario"	17
Discurso inaugural del Director Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario, Sr. Ricardo Halabí Caffena	25
<b>FASE INTERNACIONAL (clases magistrales y ponencias)</b>	29
<b>TEMA I</b>	
<b>NUEVAS ORIENTACIONES DE LA CADENA AGROALIMENTARIA PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD (procesos y métodos)</b>	31
<b>Clase Magistral</b>	
<b>Nuevas orientaciones para el aseguramiento de la calidad en la cadena agroalimentaria. Prof. Dr. Achim Spiller, Dra. Catherine Brabet, Dr. Mathieu Weil</b>	33
<b>Ponencias</b>	67
<b>La calidad como pilar fundamental en las proyecciones de crecimiento para la industria avícola y porcina de Chile. Juan Miguel Ovalle, Presidente de la Asociación de Productores Avícolas de Chile A.G., APA</b>	69

**Nuevas orientaciones de la cadena agroalimentaria para el aseguramiento de la calidad: una visión desde la cadena de distribución.** *Ximena Fuentes, Representante de la Asociación Gremial de Supermercados de Chile, ASACH* 77

**Aseguramiento de la calidad desde la perspectiva de Fundación Chile.** *Dora Romo, Licenciada en química, Gerente del Área de Calidad de Servicios de Laboratorio de la Fundación Chile* 85

**TEMA II  
INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DE LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DE CALIDAD** 91

**Clase Magistral**  
**Institucionalidad para la gestión de los productos agroalimentarios de calidad.** *Dr. Guy Henry, Director Proyecto Prosper Cono Sur, Programa Agroalimentario de la Cooperación Regional Francesa* 93

**Ponencias** 131

**Institucionalidad para la gestión de los productos agroalimentarios de calidad: situación en Chile.** *Alberto Niño de Zepeda, Asesor de la Subsecretaría de Agricultura* 133

**Sellos de calidad en alimentos. Situación en América Latina.** *Dr. Florence Tartanac, Oficial de agroindustria y tecnología de alimentos de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe* 141

**Institucionalidad para la gestión de los productos agroalimentarios de calidad: situación en Argentina.** *Laura Montenegro, Ing. Agr., Directora de Argentcert* 159

**TEMA III  
POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y EL CONTEXTO GLOBAL MUNDIAL** 169

**Clase Magistral**  
**El rápido crecimiento de los supermercados en América Latina: desafíos y oportunidades para el desarrollo.** *Prof. Thomas Reardon, Universidad de Michigan State y Dr. Julio Berdegué, Director RIMISP* 171

<b>Ponencias</b>	<b>203</b>
<b>Política agroalimentaria en el contexto global mundial: una visión de política agrícola.</b> <i>Ing. Agr. Octavio Sotomayor, Subdirector de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA</i>	<b>205</b>
<b>Experiencia en el sector hortofrutícola en la búsqueda de mercados exigentes.</b> <i>Patricio Galeb, Ing. Agr., Asesor de la Asociación de Exportadores de Chile A.G., ASOEX</i>	<b>213</b>
<b>Política agroalimentaria en el contexto global mundial: una visión del sector académico.</b> <i>Dr. Guillermo Donoso, Profesor-Decano de la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile</i>	<b>219</b>
<b>Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en la política agroalimentaria: el caso de Chile.</b> <i>Dra. Macarena Vidal Ogueta, Asesora Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios, Departamento Acceso a Mercados, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	<b>225</b>
 <b>TEMA IV</b> <b>MARKETING DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS</b> <b>DIFERENCIADOS POR CALIDAD</b>	    <b>237</b>
<b>Clase Magistral</b> <b>Marketing de productos agroalimentarios diferenciados por calidad.</b> <i>Angela Tregear, MPhil, PhD. Profesora de Marketing de la School of Agriculture, Food and Rural Development, Universidad de Newcastle</i>	   <b>239</b>
<b>Ponencias</b>	<b>269</b>
<b>Marketing de productos agroalimentarios diferenciados por calidad: experiencias en Perú.</b> <i>Jorge Caro, Especialista Regional en Políticas y Comercio. IICA, Perú</i>	<b>271</b>
<b>Programa “Sebores del Campo”: calidad con imagen de marca.</b> <i>Manuel Miranda H., MSc in Agribusiness Management, Encargado del Centro de Marketing y Calidad del Depto. de Fomento, INDAP</i>	<b>279</b>
<b>Marketing de productos agroalimentarios diferenciados por calidad: Proyecto Cordero de Magallanes.</b> <i>José Acosta, Asesor, Subsecretaría de Agricultura</i>	<b>291</b>

<b>FASE NACIONAL (ponencias)</b>	<b>295</b>
<b>TEMA 1</b>	
<b>AGROINDUSTRIA NACIONAL: DESAFÍOS Y TENDENCIAS FRENTE A LA CALIDAD AGROALIMENTARIA</b>	<b>297</b>
<b>Historia y situación de la vitivinicultura chilena en el 2002.</b> <i>Rodrigo Alvarado, Ing. Agr., Enólogo, Gerente de CHILEVID A.G.</i>	<b>299</b>
<b>Calidad agroalimentaria y derechos de los consumidores.</b> <b>Tendencias y desafíos.</b> <i>Alberto Undurraga V., Director Nacional Servicio Nacional del Consumidor</i>	<b>313</b>
<b>Agroindustria nacional: desafíos y tendencias frente a la calidad agroalimentaria.</b> <i>Velia Arriagada, Ing. Agr., Jefa del Subdepartamento de Defensa Agrícola, SAG</i>	<b>325</b>
<b>TEMA 2</b>	
<b>LA CALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA</b>	<b>333</b>
<b>Gestión de calidad en los centros de acopio lecheros de la X Región. Red de leche, X Región.</b> <i>Germán Klein, Presidente Nacional de la Red de Lácteos</i>	<b>335</b>
<b>Experiencia de la Red Apícola en Chile.</b> <i>Misael Cuevas, Consultor, IICA</i>	<b>349</b>
<b>Visión de INDAP frente a la importancia de la calidad agroalimentaria en el contexto del fomento productivo y la agricultura familiar campesina.</b> <i>Dr. Pablo Villalobos Mateluna, Ing. Agr., Coordinador Nacional del Programa de Calidad Agroalimentaria, INDAP</i>	<b>359</b>
<b>TEMA 3</b>	
<b>INSTITUCIONALIDAD AGROALIMENTARIA: DESAFÍOS FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS</b>	<b>373</b>
<b>institucionalidad agroalimentaria: desafíos frente a los nuevos escenarios. Sector avícola.</b> <i>Mauricio Serrano, Gerente de Estudios, Asociación de Productores Avícolas de Chile A.G., APA</i>	<b>375</b>

<b>Institucionalidad para la calidad agroalimentaria pecuaria: rol del Servicio Agrícola y Ganadero.</b> <i>Hernán Rojas Olavarría, MV, MSc., Ph.D., Jefe Departamento de Protección Pecuaria Servicio Agrícola y Ganadero</i>	381
<b>Institucionalidad agroalimentaria: desafíos frente a los nuevos escenarios.</b> <i>Dr. Mario Maino Menéndez, Profesor-Vicedecano de la Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Universidad de Chile</i>	395



## PRESENTACIÓN

El proceso de consolidación de la apertura comercial de Chile genera una serie de oportunidades y compromisos para el sector agropecuario nacional. En este marco, la gestión de la calidad en la cadena agroalimentaria cobra una gran relevancia para afrontar los desafíos futuros. Sin lugar a dudas, para lograr el éxito se requerirá aunar todos los esfuerzos que permitan un desarrollo integral de la toda la cadena agroalimentaria.

La valorización de los productos agropecuarios vía incrementos en su calidad conforma una opción estratégica para el mejoramiento en los niveles de competitividad del agro nacional. Solo entendiendo la agricultura como el proceso de transformación que incluya desde los recursos productivos, naturales o introducidos, hasta los alimentos, se podrá considerar la importancia que tiene el conjunto de dinámicas que conduce a la formación de un producto final de calidad.

Como un aporte al proceso de consolidación de comercio exterior agrícola de calidad se desarrolló la presente publicación, la cual fue realizada a partir de las ponencias desarrolladas en la "Conferencia Internacional: Gestión de la Calidad en la Cadena Agroalimentaria", organizada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y apoyada por la Subsecretaría de Agricultura, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Este evento tuvo como objetivo central motivar una reflexión académica

y profesional, en el ámbito público y privado, sobre la importancia y el desafío de la calidad agroalimentaria como eje estratégico de la Política de Estado para la Agricultura Chilena.

Esta publicación tiene por objetivo específico difundir las discusiones y los conceptos desarrollados durante la Conferencia de modo de ampliar la participación y enriquecer la discusión técnica en estas materias.

**Arturo Barrera Miranda**  
**Subsecretario de Agricultura**

**Ricardo Halabí Caffena**  
**Director Nacional del**  
**Instituto de Desarrollo**  
**Agropecuario**

**José Nagel Amaro**  
**Representante del IICA en Chile**

# INTRODUCCIÓN

La calidad e inocuidad de los alimentos ha cobrado indiscutiblemente, en las últimas dos décadas, una enorme importancia. Hemos sido testigos de los profundos cambios que han debido afrontar los países desarrollados en materia de aseguramiento de la calidad. Dichas transformaciones se han materializado no sólo en la institucionalidad, sino también en una nueva forma de relación técnico-político entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria. Al respecto, hemos podido comprobar como los consumidores han puesto la voz de alerta e inducido las respuestas del sector público y privado en la incorporación de nuevos procedimientos y normas, tendientes a mejorar sustancialmente los niveles de inocuidad de los productos agropecuarios.

La relevancia del tema nos llama a analizar el Concepto de la Calidad con una mirada integral, evitando disociar lo técnico-productivo de lo comercial, lo microeconómico del contexto económico mundial, la industria alimentaria nacional de los mercados agroalimentarios mundiales. En definitiva, debemos ser capaces de darnos cuenta de que la Calidad Agroalimentaria es parte de un proceso secuencial de tipo holístico. A partir de este contexto, nos propusimos -como Secretaría Ejecutiva- convocar a una Conferencia Internacional para abordar la Gestión de la Calidad en la Cadena Agroalimentaria desde la perspectiva de cuatro grandes tópicos:

- La institucionalidad para la gestión de la calidad;
- Las nuevas orientaciones, en cuanto a procesos y métodos;

- La política agroalimentaria y el contexto global mundial; y, por último,
- El marketing de productos diferenciados por calidad

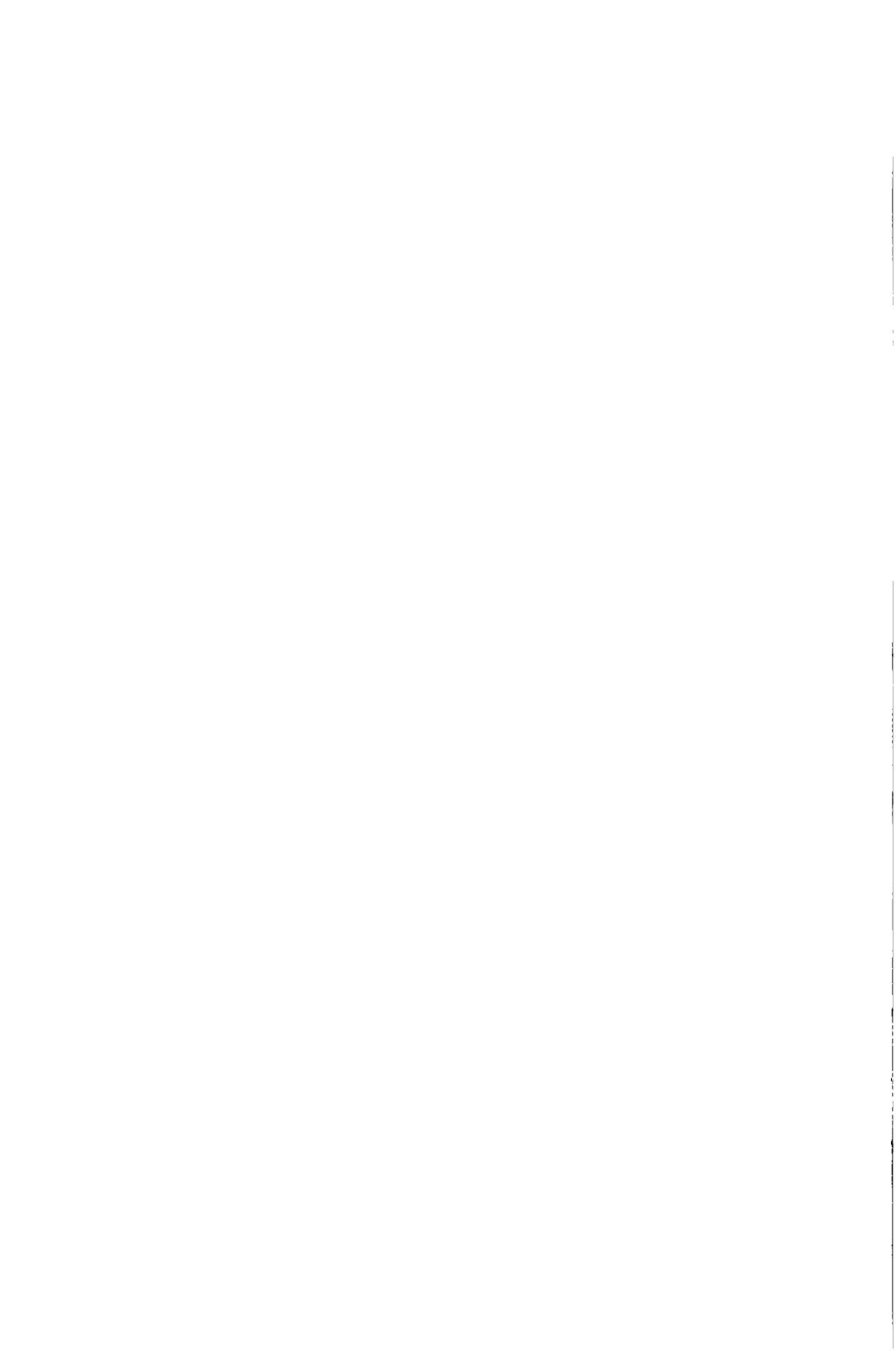
Las presentaciones de los especialistas nacionales e internacionales que dieron vida a este magno evento han sido editadas en esta publicación, la cual hemos creído oportuno difundir entre un público más amplio, dada la relevancia del tema y la calidad de las exposiciones.

Deseo agradecer a todas las instituciones que hicieron posible la Conferencia Internacional y de igual modo, la publicación de este libro, particularmente a la Subsecretaría de Agricultura, al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Estamos ciertos de que la edición de este libro contribuirá no sólo a la reflexión en los temas expuestos, sino también se convertirá en un aporte al trabajo conjunto entre el sector público y privado en un área temática clave para la agricultura chilena.

**Dr. Pablo Villalobos Mateluna**  
**Secretario Ejecutivo**

**INAUGURACIÓN  
OFICIAL**



**DISCURSO INAUGURAL DEL  
SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA, SR.  
ARTURO BARRERA MIRANDA**

(Santiago, Chile. 27 al 29 de noviembre de 2002)

**LA CALIDAD COMO BASE DE NUESTRO  
LIDERAZGO AGROALIMENTARIO**

En nombre del Gobierno de Chile, doy la bienvenida a los participantes y expositores de esta Conferencia Internacional. Es un honor para nosotros ser sede de este evento, que tiene por objetivo profundizar el debate que se ha estado dando en el último tiempo sobre la importancia y el desafío de la calidad en la cadena agroalimentaria. Sin lugar a dudas, este es un tema urgente dadas las dinámicas que se observan hoy en las agriculturas del mundo, así como también por el perfil crecientemente exigente de los consumidores de nuestras sociedades.

Quiero destacar, al inicio de este encuentro, que esta conferencia, a nuestro juicio, no se da en un momento cualquiera. Se da en momentos muy especiales: 1) cuando la economía mundial todavía muestra dificultades para recuperar su dinamismo; 2) cuando está en curso una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC; 3) cuando se acrecientan las críticas a las formas cómo se ha dado la globalización; y 4) también cuando, como lo dice el Presidente del Banco Mundial, James Wolfenshon, se genera una creciente conciencia sobre la necesidad de que los países en desarrollo obtengan un trato justo en los mercados internacionales y de esa forma puedan participar de manera plena en la economía mundial.

Más específicamente, y en función de los objetivos de este seminario, se da en momentos en que el mundo asume nuevos paradigmas en la producción de alimentos y en que los marcos regulatorios e institucionales se evalúan y readecuan permanentemente para responder de mejor forma a las exigencias de alimentos sanos e inocuos.

Desde una perspectiva sectorial, se realiza en momentos en que se ha logrado un acuerdo con la Unión Europea que no es solo comercial y que representa significativas oportunidades para nuestro sector agropecuario. Así como también en medio de un debate de cómo aprovechamos mejor tales oportunidades, especialmente para la pequeña y mediana agricultura y así dar un nuevo impulso a nuestra economía agrícola a partir de la construcción o ampliación de nuevas fuentes sólidas de competitividad, en que la calidad agroalimentaria es un elemento insustituible y central.

Hablar en la actualidad de **Calidad Agroalimentaria** no sólo alude a una responsabilidad del Estado de garantizar la inocuidad de los alimentos y, a través de éstos, las condiciones de salud pública, sino que también alude a los atributos de valor que los productores, la agroindustria y los distribuidores le dan a los alimentos, entre otras razones, porque el mercado premia a través de los precios tales atributos.

En esta perspectiva, la Calidad Agroalimentaria ha dejado progresivamente de ser dimensionada sólo como un BIEN PÚBLICO para transformarse en algunos de sus ámbitos en un BIEN PRIVADO, susceptible de ser valorado económicamente.

Nos encontramos en un momento en el cual los consumidores, como individuos informados, orientan y muchas veces determinan las respuestas del desarrollo de la industria agroalimentaria como también la respuesta del Estado frente al tema de la salud pública. Las preferencias de los consumidores se estructuran no sólo en función del precio, sino también, hoy más que nunca, a partir de patrones de conducta más complejos ligados a emociones y sensibilidades respecto al medio ambiente, las condiciones laborales de los trabajadores, y el bienestar animal. La

institucionalidad pública, la política agrícola y el sector privado productor de alimentos deben dar cuenta de esta nueva realidad.

En algunos países se habla de “agricultura razonada” para referirse a aquella agricultura basada en las buenas prácticas agrícolas. Con ello se quiere dar cuenta de las actividades sectoriales que se realizan a partir de “prácticas” o “procesos” conocidos y aceptados socialmente y por sobre todo de actores productivos concientes de las consecuencias que generan en el medio ambiente, en la salud de los consumidores y en los trabajadores agrícolas.

Para nosotros, los chilenos, las buenas prácticas agrícolas constituyen la forma básica a partir de la cual realizamos una agricultura limpia y de calidad. Es la manera de “concretizar” los conceptos de sustentabilidad ambiental y de respeto de los derechos de los trabajadores y de incorporar los intereses de los consumidores en la política agropecuaria. Las buenas prácticas agrícolas no son otra cosa que “hacer las cosas bien y con garantía de aquello”.

Dicho de otro modo, es reconocer que con los niveles de producción y acumulación de conocimiento científico y tecnológico existentes hoy es posible y deseable “hacer” agricultura de una manera distinta a como se ha realizado tradicionalmente. El desafío es, entonces, cómo hacemos agricultura y ganadería a partir de nuevos códigos, valorados por el conjunto de la sociedad y cómo, a partir de eso, entregamos más información a los mercados para que funcionen mejor, a través de mecanismos como los sellos de calidad, la trazabilidad, la rotulación, entre otros.

Otro aspecto relevante al momento de abordar el tema de la calidad agroalimentaria tiene que ver con entender el desarrollo agrícola desde una perspectiva del desarrollo de toda la cadena agroalimentaria, más que una visión de desarrollo de sector o rama de actividad. Esto implica reconocer los efectos del proceso de producción, de transformación, de distribución y del consumo final de alimentos en la calidad de los mismos.

En esta nueva concepción, se hace ineludible una cooperación entre los agentes públicos y privados que posibilite de manera

articulada la implementación de políticas y programas que fomenten procesos productivos limpios y de calidad a lo largo de toda la cadena. Esta nueva manera de entender y asumir el desarrollo se convierte, en la actualidad, en una oportunidad cierta de lograr una real sintonía entre las exigencias de la sociedad, el sentido público de lograr el bienestar de la población y el desafío privado de convertirse en el impulsor protagónico de un desarrollo nacional competitivo. Esta nueva forma de concebir la agricultura impone nuevas exigencias a la política agrícola, la que debe articular y conducir intereses diversos e incorporar explícitamente los intereses de los consumidores.

En otras palabras, podemos afirmar que nos encontramos ante la instalación de un nuevo paradigma en el desarrollo de la industria agroalimentaria mundial, que ha venido a sustituir el de la productividad por el de la calidad, el de la producción determinada por la oferta por el de la producción determinada por la demanda, el del desarrollo sectorial por el desarrollo de cadena y el de la confrontación y la sospecha por la cooperación y la confianza entre sector público y privado.

Puesto en una perspectiva nacional, nuestro país no es ajeno a este proceso; muy por el contrario, somos partícipes de él tanto por nuestra condición de productores y exportadores de alimentos como de consumidores de los mismos y es posible afirmar que gozamos de una posición de privilegio en comparación con otros países. Nuestras condiciones fito y zoonosanitarias permiten el ingreso de nuestros productos a los mercados más exigentes del mundo. Un buen ejemplo en esta perspectiva es el Programa de Buenas Prácticas Agrícolas en el sector hortofrutícola de exportación, pionero en nuestras latitudes.

Para avanzar en el desafío de una agricultura limpia y de calidad se deben diseñar e implementar acciones en a lo menos cuatro ámbitos: a) en el marco institucional para el desarrollo de la calidad, tendiente a lograr una mayor eficiencia de la acción pública en el tema de la inocuidad y la calidad de los alimentos; b) en el desarrollo de un sistema de sellos de calidad, que dé garantías respecto a aquellos atributos de calidad que no sean directamente verificables por los consumidores, como por ejemplo su origen en

términos de recursos y procesos; c) la promoción de demanda por calidad, orientada a contar con consumidores más informados y más “educados” en temas de alimentación, de forma que a través de sus preferencias se permita valorizar la producción de calidad; y d) en el fortalecimiento de los instrumentos de fomento orientados a apoyar los procesos de readecuación que requieran las empresas agropecuarias.

En este marco, la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, constituida en marzo de 2001, ha venido realizando sus tareas y, en este contexto, se enmarcarán sus principales acciones en los años que vienen, específicamente en: a) finalizar el trabajo de definición y difusión de los estándares de Buenas Prácticas Agrícolas en los principales rubros del sector; b) promover una institucionalidad pública-privada de normalización técnica para la calidad agroalimentaria; c) diseñar e implementar un Sistema Nacional de Registro e Identificación de Animales Bovinos; d) desarrollar una estrategia comunicacional dirigida a productores y consumidores respecto a atributos de valor y e) avanzar en la modernización de la institucionalidad pública en materias agroalimentarias, como pudiese ser la creación de una Agencia Agroalimentaria.

Si bien nuestras condiciones nos sitúan en una interesante posición frente al mundo para desarrollar una agricultura de calidad, debemos reconocer que ello presenta dificultades para expresarse en todo su potencial, dado el elevado nivel de heterogeneidad existente en la agricultura chilena. Los desafíos de la exportación y de la calidad y las distintas tareas que ellos conllevan implican un gran esfuerzo para el sector en su conjunto y, en particular, para la Agricultura Familiar Campesina.

Cuando se opta por una estrategia que incorpora la exportación y la calidad como ejes estratégicos, lo que se busca es hacer un gran esfuerzo por nivelar el sector hacia arriba. Frente a esto, la Agricultura Familiar Campesina presenta fortalezas y debilidades, que es preciso procesar adecuadamente. Las fortalezas, probablemente, se asocian a recursos productivos que, en general, han practicado una agricultura poco intensiva y a una menor escala de producción lo que puede significar mayores niveles de

flexibilidad para buscar la diferenciación. Las debilidades, por su parte, se asocian a las capacidades tanto financieras y tecnológicas para enfrentar los ajustes requeridos.

Es justamente en el marco de la superación de esas debilidades y en la re-afirmación de esas fortalezas que el Estado deberá tener una participación activa para potenciar la igualdad de oportunidades, fomentando la incorporación temprana de la pequeña agricultura en las nuevas formas de hacer agricultura y en las nuevas opciones de desarrollo que el proceso exportador vaya generando. En esta perspectiva, es interesante destacar la acción conjunta que se está desarrollando entre el SAG y el INDAP en el marco de la sanidad animal y de los sistemas de aseguramiento de calidad, como así también las acciones de coordinación entre el INIA y el INDAP en los aspectos tecnológicos y en el desarrollo de las buenas prácticas agrícolas y ganaderas.

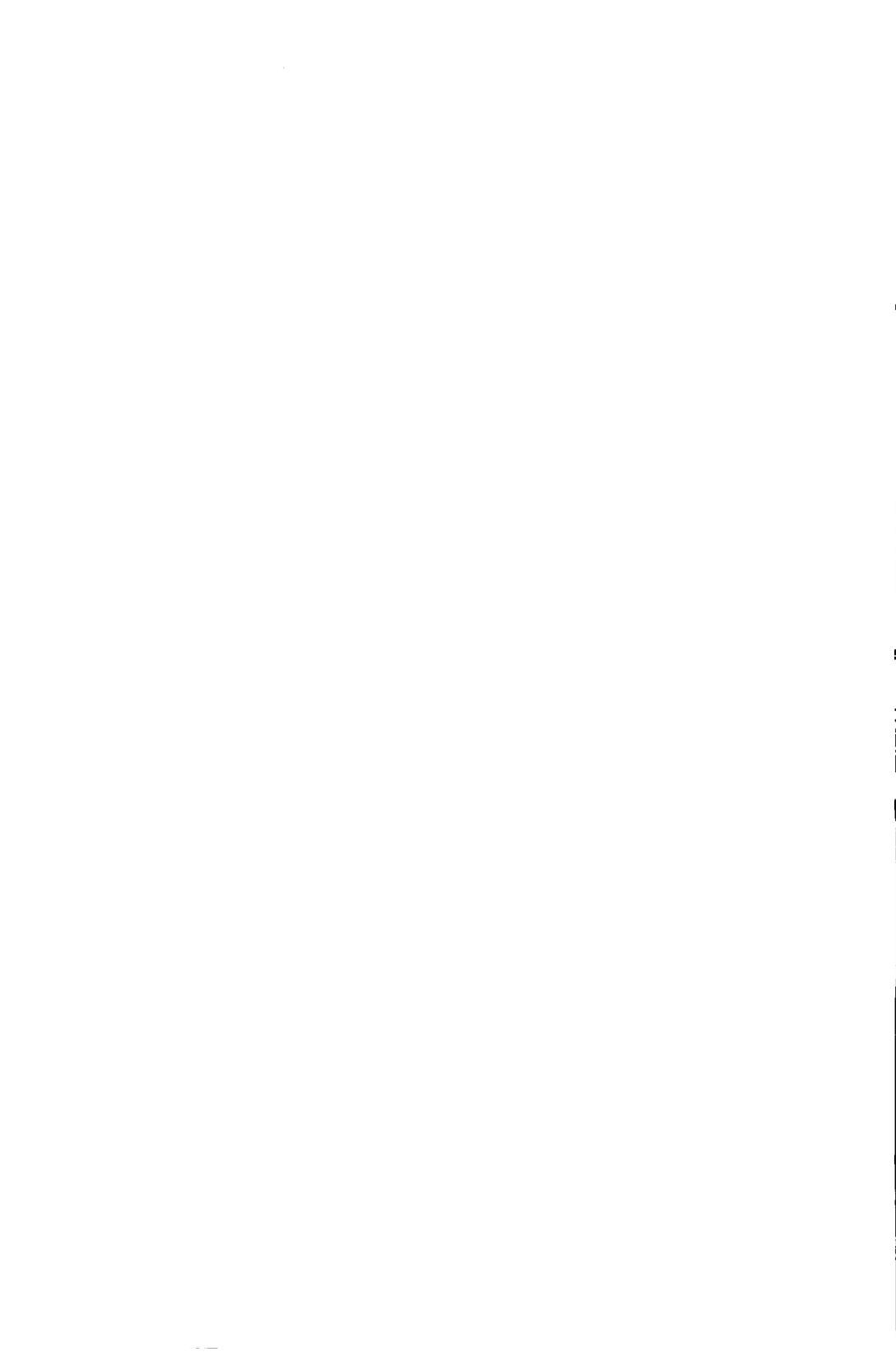
En una economía abierta como la nuestra, es difícil sostener en el mediano plazo una estrategia de desarrollo competitivo que tenga caminos disímiles entre la exportación y el mercado interno. Parte importante de las ventajas competitivas están conformadas por sistemas nacionales eficientes. Hoy, los reconocimientos internacionales se basan en reconocimientos de equivalencias en los sistemas nacionales. Además, actualmente los consumidores nacionales se acercan cada vez más y se acercarán más en el futuro, a las exigencias de los consumidores de las sociedades más desarrolladas.

El desafío, por lo tanto, se presenta para toda la agricultura convencional y no solamente para aquella con vocación exportadora. Aquella que abastece nuestro mercado interno, especialmente la agricultura familiar campesina, también deberá entrar en la dinámica de las buenas prácticas agrícolas. **Es así que nos hemos impuesto como meta a alcanzar el 2010, que al menos la mitad del producto agropecuario tenga origen en sistemas productivos con Buenas Prácticas Agrícolas.** Para esto debemos trabajar juntos, el sector público y el privado, pues sólo así se alcanzará el liderazgo esperado.

Para finalizar, quisiera hacer algunas aproximaciones en relación con el tema de la institucionalidad pública agroalimentaria. Producto de la enfermedad de "las vacas locas" y de otros casos que han sensibilizado a los consumidores en el mundo desarrollado y, especialmente, en Europa, se ha experimentado en el último tiempo un debate sin precedentes sobre los mejores ordenamientos institucionales para asegurar alimentos sanos y de calidad a la población. La principal interpelación a los Ministerios de Agricultura en este debate es cómo la política agrícola incorpora y protege de mejor forma los intereses de los consumidores. El caso del Ministerio de Agricultura alemán, es tal vez paradigmático. También lo son los cambios institucionales implementados en este ámbito en Inglaterra hace algunos años y en países de la Unión Europea.

Este es un debate que deberemos enfrentar en los próximos meses, si queremos asumir en plenitud los desafíos en el tema agroalimentario y consolidar el liderazgo que tenemos a nivel mundial con algunos de nuestros productos agroalimentarios. Para ello debemos seguir de cerca lo que está ocurriendo en el mundo en aspectos como la bioseguridad; la evaluación y búsqueda de nuevos riesgos; la importancia de los enfoques preventivos; el desarrollo de nuevos sistemas de aseguramiento de la calidad; la incorporación de innovaciones tecnológicas a los mecanismos de trazabilidad; la importancia de las organizaciones de los consumidores; y la formación de los recursos humanos en el ámbito agroalimentario.

Quisiera destacar, por último, lo que recientemente un alto funcionario de la Unión Europea en temas de calidad sostuvo en el marco de la Cumbre Europea de la Alimentación, parafraseando al artista inglés John Ruskin, como principal elemento caracterizante de la calidad. Al respecto recordó que "la calidad nunca es un accidente, sino que ésta es siempre el resultado de un esfuerzo inteligente". Nosotros sólo podemos agregar que la calidad agroalimentaria será siempre el resultado de un esfuerzo integrado y sistémico de recursos y procesos de calidad, pero muy fundamentalmente también de la calidad de nuestras instituciones y de nuestros actores tanto de los trabajadores como de los empresarios. Muchas gracias.



**DISCURSO INAUGURAL DEL DIRECTOR  
NACIONAL DEL INSTITUTO DE  
DESARROLLO AGROPECUARIO,  
Sr. RICARDO HALABÍ CAFFENA  
(Santiago, Chile. 27 de noviembre de 2002)**

**Señoras y Señores:**

**En nombre de las instituciones convocantes a este magno evento, me complace saludarles y darles la más cordial de las bienvenidas. Para el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP- es motivo de profunda satisfacción poder congregar a tan distinguidas personalidades del sector público y privado, nacionales e internacionales, con la finalidad de reflexionar frente a un tema tan relevante como es la *Gestión de la Calidad en la Cadena Agroalimentaria*.**

**Hemos sido partícipes, en los últimos años, de las profundas transformaciones que han debido afrontar los países desarrollados en materia de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos, producto de los diversos escándalos agroalimentarios que se han presentado desde mediados de los noventa. Dichos cambios, no menores, se han materializado en una nueva forma de diálogo técnico-político entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria, dentro de los cuales los consumidores cobran especial importancia. Hemos podido comprobar cómo éstos, con fuerza, han desencadenado en los mercados agroalimentarios la implementación de nuevos procedimientos y normas tendientes a mejorar sustancialmente los niveles de inocuidad de los productos agropecuarios. Son ellos quienes nos exigen transparencia, calidad, seguridad y, por cierto, la incorporación de procesos productivos ambientalmente sustentables.**

Finalmente, la gran lección que podemos sacar de la historia reciente, es que los distintos agentes de la industria agroalimentaria y del Estado deben transparentar los procesos de producción y de aseguramiento de la calidad, con el propósito de entregar confianza a los consumidores. No cabe duda de que aquellos que no estén en condiciones de responder a este desafío se verán impedidos de continuar en el mercado.

La tendencia actual en el mercado de los alimentos es imponer exigencias cada vez mayores; se observan crecientes restricciones técnicas al comercio; la aplicación cada vez más frecuente del principio de trato nacional, lo que da fundamento a la necesidad de desarrollar productos de calidad. Sólo entendiendo la agricultura como el proceso de transformación que incluye desde los recursos productivos hasta los alimentos, se podrá considerar la importancia que tiene el conjunto de dinámicas que conducen a la formación del producto final.

De allí la importancia de poder conocer las nuevas tendencias y escenarios que nos plantean los mercados agroalimentarios mundiales. La conferencia, de carácter internacional, que hoy inauguramos, responde a este objetivo: servir de espacio a la reflexión académica de las nuevas orientaciones en la Gestión de Calidad, no sólo enmarcada en los procesos de producción, sino integrando, de manera holística, las diferentes etapas de producción, comercialización y marketing de los productos, hasta llegar al consumidor final.

Creo, sinceramente, que hemos escogido un espacio muy apropiado como marco de esta conferencia, la **V versión de la Expo Mundo Rural**, exposición única en su género en Latinoamérica, que abre las puertas a este importante evento y nos congrega a reflexionar en torno a temas de singular relevancia como son:

- ♣ La política agroalimentaria y el contexto global mundial;
- ♣ Las nuevas orientaciones de la cadena agroalimentaria para el aseguramiento de la calidad;
- ♣ La institucionalidad para la gestión de los productos agropecuarios de calidad; y

- ♣ El marketing de productos agroalimentarios diferenciados por calidad.

Permítanme señalarles, en mi calidad de Director Nacional de INDAP, que los temas planteados no son sólo de importancia para un sector de la Agricultura Nacional, sino también son un desafío para la Agricultura Familiar Campesina; la cual está dando muestras de madurez y consolidación, incorporándose progresivamente a los exigentes mercados exportadores de productos hortofrutícolas y pecuarios. Lo anterior plantea al INDAP la tarea institucional de hacerse cargo del tema de la calidad de los productos agropecuarios.

Conciente de la importancia del tema, nuestra institución ha creado, a partir del presente año, el Programa de Calidad Agroalimentaria, donde se enfatizan tres aspectos: *la estandarización de los procesos, la diferenciación de los productos de origen campesino y el aseguramiento de la calidad en las cadenas agroalimentarias*. Entendiendo el primero como la uniformidad de criterios de producción, el segundo como el desarrollo de atributos basados en las especificidades de los productos campesinos y el tercero como la implementación de sistemas de gestión de la calidad.

En lo concreto, estamos implementando un Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas para Empresas Campesinas, diseñando un Sello de Calidad de Productos de Origen Campesino e incorporando, a nivel del rubro lácteo, Sistemas de Aseguramiento de Calidad, mediante la aplicación de procedimientos internacionales recomendados. Puedo señalar frente a ustedes, con orgullo, que INDAP se ha incorporado al selecto grupo de instituciones públicas del agro latinoamericano que han incorporado estos temas en sus agendas estratégicas.

Sin embargo, este trabajo no tiene sentido sin el apoyo real del sector público y de los propios agricultores, que han asumido el compromiso y las exigencias que requieren los nuevos escenarios internacionales. En este sentido, nuestra institución ha privilegiado las articulaciones con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, actuando como un vínculo entre éstas y las organizaciones productivas campesinas. Lo anterior ha permitido

abrir nuevos mercados a los productos campesinos de calidad, concretándose negocios superiores a los 30 millones de dólares durante el presente año.

Aprovecho esta ocasión para hacer un llamado desde esta tribuna, al sector público y privado para que sigan trabajando y materializando acuerdos que permitan posicionar los productos campesinos de calidad en los mercados nacionales e internacionales. Sin duda, la Expo Mundo Rural y, en particular, esta Conferencia Internacional son un espacio para seguir avanzando en esta perspectiva. *No tengo duda alguna de que las empresas campesinas de nuestro país serán capaces de responder a dichas oportunidades.*

Los mercados agroalimentarios y, del mismo modo, los consumidores nos imponen nuevas exigencias, que con inteligencia y decisión debemos enfrentar. Si somos capaces de sortear con éxito las vallas del comercio internacional, no cabe duda que seremos también exitosos en apoyar los procesos de inserción y desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina. En este sentido, las Buenas Prácticas Agrícolas y el Aseguramiento de la Calidad son una exigencia para la Agricultura Chilena que debemos asumir de manera seria y comprometida. Nuestro desafío institucional se centra en conducir un proceso de cambio de conducta personal y técnica de los pequeños agricultores, siendo un puente entre éstos y la institucionalidad pública y privada.

Para finalizar, quisiera agradecer a todos aquellos que han hecho posible esta conferencia, la cual nos invita con visión de futuro a mirar el presente. De manera especial, deseo agradecer a todos los especialistas internacionales que nos honran con su participación, espero que su estadía en nuestro hermoso país sea muy agradable. Así mismo, reitero mis más sentidos agradecimientos a todos los especialistas nacionales que han aceptado amablemente nuestra invitación a participar de este evento.

Les deseo a todos un provechoso encuentro.

**FASE  
INTERNACIONAL  
(Clases Magistrales y Ponencias)**



# **TEMA I**

## **NUEVAS ORIENTACIONES DE LA CADENA AGROALIMENTARIA PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD (PROCESOS Y MÉTODOS)**



## CLASE MAGISTRAL

# NUEVAS ORIENTACIONES PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA CADENA AGROALIMENTARIA\*

*Prof. Dr. Achim Spiller\*\*  
Catedrático, Departamento de Economía  
Agraria, Universidad de Göttingen*

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es presentar algunos aspectos clave de la economía del aseguramiento de la calidad en la cadena de suministro. La primera parte se centra en los problemas de la diferenciación de la calidad en un mercado altamente competitivo. La presión de los precios aumenta debido a las nuevas estrategias de adquisición y a la creciente participación en el mercado de las tiendas de descuento. Por lo tanto, los sistemas de QA tienen que combinar la eficiencia del costo con el rendimiento. La regulación gubernamental ya no es adecuada para las estructuras globales y fragmentadas de la industria moderna de los alimentos. En muchos casos, los sistemas de certificación privada pueden entregar incentivos adecuados a fin de garantizar la seguridad de los alimentos junto con la cadena global de suministros. Como

---

\* Este documento corresponde a una traducción del documento en inglés entregado por el autor.

\*\* El autor es profesor titular del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Göttingen, Alemania, dirige la División de Marketing, Comercialización de Productos Agrícolas.

alternativa, el aseguramiento de la calidad se podría basar en la integración vertical. Desgraciadamente, la colaboración en cadena todavía está subdesarrollada en la cadena agroalimentaria, debido a la falta de confianza mutua y orientación a corto plazo. La principal fuerza detrás de los recientes desarrollos en la seguridad de los alimentos ha sido la industria minorista. Las principales cadenas de retailers iniciaron sus propios esquemas de QA para demostrar debida diligencia. En la actualidad, se observa un paradigma de cambio hacia los esquemas de certificación armonizados mundiales, los que minimizan los costos de transacción y mantienen la flexibilidad de las adquisiciones.

## **Introducción**

Debido al gran número de crisis en la cadena agroalimentaria que han ocurrido durante la última década (BSE, dioxina, fiebre aftosa, nitrofen, acrilamida), se ha tomado una serie de iniciativas para apoyar la seguridad de los alimentos, la cual ha despertado cada vez mayor preocupación pública de la Unión Europea, de los productores, procesadores y retailers. Especialmente, el problema del BSE (encefalopatía espongiforme bovina - enfermedad de las vacas locas) fue un punto decisivo para la política de seguridad de los alimentos. Desde entonces, el seguimiento y la trazabilidad de los productos se han convertido en nuevas palabras de moda para los gobiernos y la industria.

Los principios básicos que están detrás de las nuevas reglas de seguridad de los alimentos en la UE son:

- Los productores de alimentos deben tener la primera responsabilidad por la seguridad de los alimentos, usando programas para la auto-revisión y modernas técnicas de control de riesgos.
- Implementación de un enfoque basado en el análisis de riesgo con respecto a la inspección de los alimentos.
- La introducción del principio "del productor al consumidor".

- Trazabilidad de todos los alimentos y de sus ingredientes.

El resultado más reciente de esta política es la Regulación (EC) No. 178/2002 (28 de enero de 2002/L31/1) "Principios y requisitos generales de la ley de los alimentos (...)". En el Artículo 18, describe el principio fundamental de la trazabilidad:

"1. La trazabilidad de los alimentos, forraje, animales de producción de alimentos y cualquier otra sustancia destinada a ser incorporada a un alimento o pienso (forraje), o que se inspecciona para ello, se debe establecer en todas las etapas de la producción, procesamiento y distribución".

Muchas compañías no han reconocido los desafíos cruciales de esta regulación, la que se hará obligatoria a contar del 1 de enero de 2005. En el punto siguiente se describen las fuerzas motrices detrás del desarrollo de la calidad.

## **2. Factores clave seleccionados que influyen en el desarrollo de la calidad**

La cadena de suministro del agronegocio está experimentando grandes cambios. Actualmente, es el consumidor quien exige calidad, estimulando al interior de las empresas sistemas de aseguramiento de la calidad. Las múltiples crisis de seguridad de los alimentos ha llevado a la pérdida de confianza del consumidor en la seguridad y en la calidad, en especial de la carne. En algunos países (por ejemplo, Alemania), el consumo de carne de vacuno cayó de 60 a 30% durante el desastre de la BSE. Además de la BSE, una gran cantidad de problemas de seguridad de los alimentos ha minado la confianza de los consumidores en el sector del agronegocio. Incluso, otros factores, como las nuevas estrategias de compra de los supermercados o el surgimiento de marcas minoristas, plantean confusiones a la industria. El objetivo de la siguiente parte es destacar algunos de estos problemas y

establecer el contexto del mercado en el que opera la cadena del valor.

### **Expansión de los mercados nicho (p. ej. comida orgánica, bienestar de los animales)**

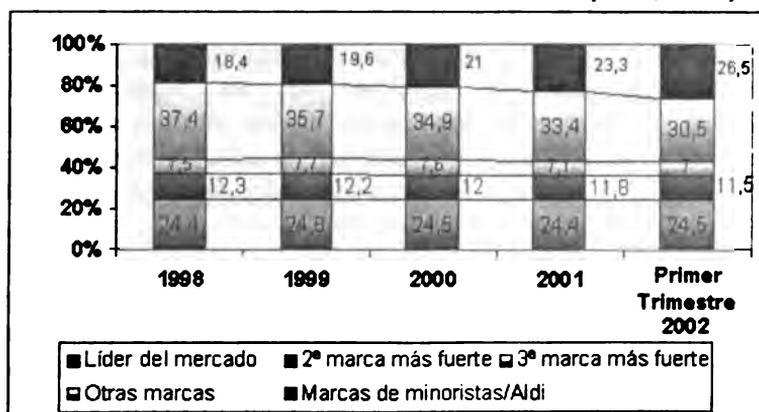
Los estudios empíricos indican, claramente, que el consumidor ha perdido confianza en la calidad y en la seguridad de los alimentos, lo que es especialmente claro para los productos cárneos (Alvensleben, 2002). Según las crecientes preocupaciones de los consumidores, la mayoría de los gobiernos europeos intenta promover los segmentos de mercado de alta calidad; por ejemplo, alimentos orgánicos o con una alta consideración de bienestar animal. Aunque los predios orgánicos han crecido más de cinco veces entre 1993 y 2000, todavía son un nicho de mercado (Hamn et al, 2002), pues su participación en el mercado sigue siendo entre el 0,5% y el 3,0%. Los porcentajes de las categorías especiales tales como cereales y verduras son mucho mayores y para los productos animales, claramente inferiores. La mayoría de los países con mayor participación de mercado se caracteriza por los canales de distribución convencionales, un rótulo nacional común y menores primas en los precios. A largo plazo, la comercialización exitosa de productos orgánicos depende de la gestión de marketing estratégico de los actores más relevantes (retailers, procesadores). Por ejemplo, Arla, la lechera danesa líder, ofreció a sus granjeros convencionales contratos conmutables por tres años para proveer leche orgánica con una prima al precio de un 40%, lo que produjo una participación en el mercado de un 20%. Sin embargo, los fabricantes líderes dudaron en invertir en marcas ecológicas o productos de bienestar de los animales, debido al contradictorio comportamiento de los consumidores: sensibilidad al precio y falta de confianza.

### **Cambio de actitudes del consumidor y de los hábitos de compra: polarización del mercado**

Al contrario de los crecientes requisitos de calidad, la competencia por el precio no se ha debilitado en la mayoría de los países.

Debido a la deficiente situación económica, la sensibilidad al precio de los consumidores crece rápidamente y la competencia por los precios se convierte en la primera opción estratégica en el marketing minorista. Por ejemplo, en Alemania, quienes otorgan descuentos ya han ganado una participación en el mercado de alrededor del 35% (planetretail.net, 2002). Incluso en el mercado francés, que se caracteriza por los hipermercados de éxito, quienes otorgan descuentos ganaron una participación en el mercado que fluctuó entre un 1,6% al 9,8% desde 1992 al 2001 (Lebensmittelzeitung, 2002). Actualmente, un 55% de todos los clientes en Francia compran regularmente en las tiendas de descuento (Aldi, Lidl, Leader Price, etc.).

**Figura 1**  
**Polarización del mercado en Alemania (GFK, 2002)**



El equilibrio del poder entre las marcas de los fabricantes y las marcas de los retailers es otro punto importante. Mientras que en el Reino Unido las marcas de los retailers son una parte tradicional del negocio de los supermercados, en la mayoría de los otros países se puede observar un rápido crecimiento de las etiquetas privadas. En general, la participación de los retailers en el mercado de marcas alcanza a casi un 35% en la UE. Al mismo tiempo, las marcas de fabricantes tradicionales pierden relevancia, quienes se ven

forzados a aceptar que perdieron participación en el mercado el año pasado, aumentando la polarización en el mercado (Becker 1998). Los principales ganadores han sido las marcas de retailers y los líderes de marcas.

### **Estrategias de adquisición de cadenas de supermercados**

En los últimos cinco años, se han utilizado nuevas herramientas tecnológicas en línea para hacer más eficiente el proceso de abastecimiento. E-procurement trata de simplificar las transacciones, reducir la complejidad, disminuir los errores, ahorrar tiempo y reducir los costos directos en materiales. Moderniza el proceso de adquisición de etiquetas privadas y commodities no etiquetados, especialmente, mediante programas de subastas. Por lo tanto, los retailers crean mercados en línea negocio a negocio (p. ej. Global Net Exchange) o bolsas de proveedores privados (p. ej. Wal-Mart Retail Link). Ambos proporcionan sistemas para realizar negociaciones y subastas en tiempo real, centrados en productos estandarizados, que se describen en las especificaciones detalladas. El poder de negociación de los retailers aumentará considerablemente. La precondition para la adquisición electrónica es la selección rigurosa de un proveedor, principalmente, mediante auditorías de calidad (ver más adelante).

### **Alta demanda de flexibilidad, debido a los menores ciclos de vida (p. ej. acrilamida)**

En décadas pasadas, el intervalo entre los descubrimientos científicos y la reacción del mercado, a menudo, fue prolongado. En cambio, en la actualidad, debido a las publicaciones en Internet, el periodo entre la investigación científica y la percepción de riesgo global se ha reducido considerablemente. A la vez, es posible detectar más sustancias peligrosas debido a la mejor instrumentación. Si bien, antes las organizaciones gubernamentales eran más precavidas, hoy publican las nuevas amenazas en las primeras etapas de la investigación científica, a fin de recuperar su reputación pública. La globalización de los medios permite la diseminación de la crisis de un producto, lo que afecta el

comportamiento de los consumidores en muchos países (Obermeier, 1999).

La acrilamida es un excelente ejemplo del acortamiento del ciclo de vida de un problema, debido a que el periodo entre la primera publicación y la crisis en el mercado fue sólo de algunos meses. En abril de 2002, Tareke y otros publicaron el primer artículo sobre la acrilamida como componente cancerígeno que se forma durante el calentamiento de los productos alimenticios. Existe sólo un artículo más de los mismos autores (Tareke y otros, 2000), lo que se puede ver como una señal débil para la industria. En Alemania, el gobierno distribuyó gran cantidad de comunicados de prensa sobre este tema, que entregaban información detallada y advertencias extensas. Sin embargo, las ONGs y los medios masivos acusaron al gobierno de reaccionar muy lento. La seguridad de los alimentos es un tema latente de discusión pública; por lo tanto, los ciclos de vida de los problemas se acelerarán aun más.

La conclusión para las futuras políticas de calidad de los alimentos y la creación de nuevos segmentos de mercado de calidad dependerán de la confianza de los consumidores y de las primas a los precios. Esto estará motivado, probablemente, por el mayor crecimiento en la competencia de los precios de los retailers, por las nuevas tecnologías de compra, por la diferencia de precio entre los segmentos económicos y por la alta calidad. La investigación de mercado demuestra que la prima de un precio superior a un 40% es prohibitiva en muchos casos. Esto es especialmente así con el consumo de alimentos, que se caracteriza por la falta de confianza; por lo tanto, el principal problema de la política de los alimentos es la generación de enfoques que combinen la eficiencia y la rentabilidad. A largo plazo, el equilibrio adecuado entre las herramientas públicas y privadas será el factor decisivo.

### **3. Estándares de alimentación: asunto público o privado**

El objetivo en esta parte es convencer al lector del traspaso de la responsabilidad del gobierno a la autoregulación del negocio.

"Claramente, la primera línea de defensa es la responsabilidad del procesador de alimentos. Ahora, es un requisito legal escrito en nuestra nueva Ley General de Alimentos. Sin embargo, estoy convencido de que los Estados Miembros deben jugar un rol mucho más activo y efectivo en las políticas de implementación de la legislación de seguridad de los alimentos" (Byrne, 2002). Este discurso del Comisionado de la UE Byrne indica un cambio fundamental (pero no finalizado todavía) en la relación público - privado. En el pasado, la mayoría de los países consideraban los estándares de alimentos como materias de política pública. El sector privado estaba sometido a regulaciones de seguridad y no se le consideraba como un actor estratégico. Tradicionalmente, la industria alimentaria se caracteriza por la predominancia de la responsabilidad del gobierno. Esto se puede atribuir a las experiencias históricas, ya que antiguamente los grandes problemas técnicos y los correspondientes riesgos para la salud no se podían atribuir a las empresas pequeñas. A diferencia de muchas otras industrias, hay una profunda concepción enraizada de la mayor responsabilidad gubernamental (Verführ, 1996: 15 f.).

Esta fijación en el gobierno ya no es adecuada para las estructuras globales y fragmentadas de la industria alimentaria moderna, ya que las compañías más o menos se "ocultan detrás" de la supervisión gubernamental. El resultado es la situación descrita por Beck (1988) como "irresponsabilidad organizada", donde un grado faltante de la reputación de las compañías y las considerables deficiencias para establecer sistemas de trazabilidad evitan la atribución directa de errores. Como consecuencia, el gobierno asume la responsabilidad de las partes involucradas y del público en general. El uso de los estándares y las regulaciones obligatorias impuestas por el gobierno llevan a las compañías a confiar en la política pública.

Actualmente, los fondos gubernamentales no son suficientes para un sistema de control amplio en todo el país. Además, el control gubernamental está limitado por las fronteras nacionales y las fallas en la calidad no se descubren al comienzo, sino más bien tarde en la cadena de valor (Booz Allen Hamilton, 2002), lo que requiere de procedimientos de seguimiento más o menos extensivos. Las fronteras de los países limitan las posibilidades de los gobiernos de

ejercer presión sobre la parte causativa y, a la vez, impiden que el gobierno identifique las raíces de los problemas de calidad en los países extranjeros (gestión del tubo de desembocadura).

Hay evidencias de que la privatización de los estándares de los alimentos se está haciendo cada vez más importante debido a:

- La falta de regulaciones gubernamentales y sistemas de inspección.
- Los estándares públicos son más bien para los commodities; lo que conlleva a que no se acomoden a la segmentación del mercado ni a la diferenciación del producto.
- La supervisión gubernamental se concentra principalmente en los productos y no en los sistemas.
- La administración de la marca es crucial para los estándares generales o etiquetas.
- Las iniciativas privadas pueden alentar los sistemas eficientes y orientados internacionalmente.
- Las estrategias de abastecimiento globales necesitan estándares bien establecidos. La flexibilidad de la compra es un factor clave para la gestión superior de compra.
- Además, los sistemas privados de seguridad de los alimentos se caracterizan por las ventajas económicas e incluyen los costos en la seguridad de los alimentos en el precio del producto.
- Los controles del sector privado probablemente son más rentables, debido a que los cuerpos de certificación tienen mayor tamaño y hay competencia general entre ellos.
- Los conceptos industriales también admiten la formación de un sistema amplio e integrado, en lugar de varios requisitos detallados incompatibles en la mayoría de los casos.
- Por último (pero no menos importante), los sistemas de gestión de calidad privados pueden llevar a la reducción de los costos, al mejoramiento de la calidad y a una mejor coordinación de las cadenas, mientras que los sistemas públicos no son adecuados para convertirse en herramienta de gestión.

**Figura 2**  
**Asignación de responsabilidad en el campo**  
**de la política de los alimentos**

<b>Distribución de responsabilidad primaria</b>	
<b>Responsabilidad del gobierno</b>	<b>Responsabilidad del sector privado</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Gobernar" la industria para asegurar la protección del consumidor</li> <li>• Regulaciones detalladas</li> <li>• La industria confía en las políticas públicas</li> <li>• Enfoque en el mercado nacional</li> <li>• El público general atribuye la responsabilidad al gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad compartida, pero clara asignación de deberes</li> <li>• Sistemas de control creados por las compañías</li> <li>• Supervisión del gobierno / regulación compartida</li> <li>• Poca regulación, pero fuertes penas</li> <li>• Contribuye a la competitividad internacional</li> <li>• El público general atribuye la responsabilidad a la industria</li> </ul>
<p align="center">Principal problema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca motivación por la calidad de las partes involucradas</li> </ul>	<p align="center">Principal problema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comportamiento del competidor libre y asimetría de la información</li> </ul>

Existen argumentos para que el gobierno impulse la iniciativa privada para mejorar su propia credibilidad. La administración debe limitarse en forma clara (y también visible para el público general y la industria) a la supervisión de los sistemas de control y a un sistema de sanción estricto. La distinción clara entre la responsabilidad pública y la privada aumenta la confianza en las autoridades públicas y la comunicación de riesgo. Es una experiencia aprobada de la teoría organizacional que la responsabilidad compartida lleva a una falta de responsabilidades. Tanto los actores públicos como privados están involucrados en la seguridad de los alimentos, pero con diferentes tareas. Sin embargo, existen buenas razones para no confiar totalmente en las reglamentaciones privadas. Las empresas tienden a subinvertir en situaciones de alta asimetría de información (atributos de credibilidad, ver más adelante). Se produce el comportamiento del "free rider" o "corredor libre".

Hoy, se puede observar tres sistemas diferentes de políticas de alimentos (Spriggs/Isaac, 2001):

- Existen países que se centran en normas y estándares públicos estrictos para "gobernar" la industria mediante regulaciones detalladas (ej. EE.UU.).
- A diferencia de la regulación dominada por el sector público, otros países se centran en la gestión del sector privado a través de estándares de cadena, lo que, a menudo, va asociado a una orientación a la exportación. Las regulaciones públicas construyen la línea base mediante sistemas de monitoreo estrictos y penas rigurosas (p. ej. Dinamarca y Australia).
- Existen diferentes tipos de combinaciones; por ejemplo, en la Unión Europea.

*En pocas palabras:* existe un rol en la seguridad de los alimentos tanto para los actores públicos como privados. La principal responsabilidad pertenece a la industria, mientras que la definición de estándares básicos, el monitoreo y la imposición de penas duras son tarea del sector público. Algunos países de la Unión Europea están comenzando con el establecimiento de sistemas de información al consumidor, que siguen las reglas del "desprestigio". Esto puede llevar a un aumento en la responsabilidad empresarial y, como consecuencia, a un nivel de calidad superior, debido a que una clara asignación de responsabilidades trae consigo una mayor motivación. Es necesario repensar el rol del gobierno en el futuro sistema de seguridad de los alimentos.

## **4. Aseguramiento de la calidad: sistemas y barreras de difusión**

### **4.1. Tipos de sistemas de aseguramiento de la calidad**

Los sistemas amplios de aseguramiento de la calidad se están haciendo cada vez más importantes en la industria alimentaria.

Básicamente, se pueden identificar tres direcciones:

- La primera posibilidad consiste en las relaciones verticales, incluida la integración vertical o cooperación vertical. Ante una alta incertidumbre en la calidad, las fusiones verticales se convierten en un mecanismo de gobierno para coordinar las actividades de la cadena de producción. No obstante, en la mayoría de los casos, el aseguramiento se inicia cuando las compañías líderes forman amplias restricciones contractuales. Cuando se crean redes de compañías, la compañía dominante coordina los esfuerzos de calidad y las auditorías de empresas externas prevalecen. Estos sistemas funcionan sobre una base de exclusividad, lo que significa que los miembros no confiables (o miembros del personal) pueden ser excluidos en cualquier momento (Schiefer 2002) y se concentran claramente no sólo en la certificación y la trazabilidad, sino también en una gestión activa de la calidad. Por consiguiente, se usa un amplio rango de herramientas de gestión de la calidad. Buenos ejemplos de dicha formación de redes son la industria de aves de corral alemana o la producción de cerdos de Dinamarca (Danske Slagterier). El principal objetivo de la comercialización es la promoción y la salvaguarda de la política de marca de la compañía.
- Otra posibilidad consiste en establecer un marco institucional adecuado, desarrollando metasistemas de gestión de la calidad, los que combinan los criterios de calidad con los procedimientos de certificación. Las compañías individuales toman sus decisiones de compra de certificación sobre la base de los estándares específicos industriales o genéricos (Zouhair y otros, 2002) lo que permite un control de la calidad neutro, manteniendo la independencia económica. En este caso, predominan las auditorías de terceros, hechas por compañías de auditoría acreditadas. De esta manera, es necesaria la implementación de dos nuevos niveles del sistema: la creación de compañías de certificación privadas y la institucionalización de un directorio de acreditación superior. Ejemplos son ISO 9000, el recientemente creado sistema de Aseguramiento de la Calidad (Quality Assurance (QA)) en la industria de la carne de Alemania o el Estándar de Seguridad de los Alimentos (Food Safety Standard) de múltiples retailers (ver más adelante).

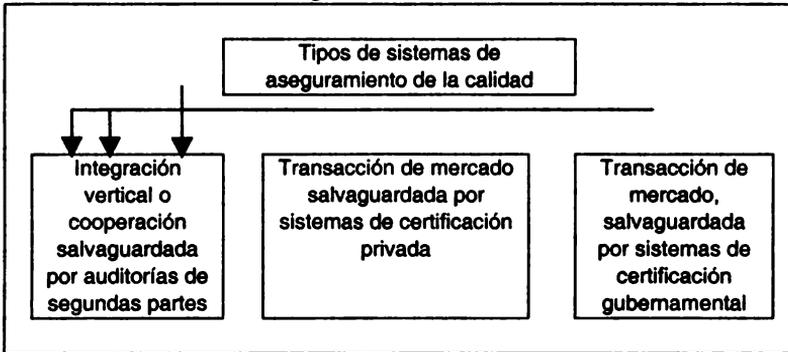
Condición *sine qua non* es un consenso en la industria respectiva, por lo tanto, las asociaciones y las organizaciones de estándares se hacen más importantes. Debido a que las certificaciones aseguran los estándares del mercado, son herramientas de comercialización negocio a negocio (B2B) y no revisten importancia para los consumidores. Esta situación sólo se puede cambiar si pequeños grupos dentro de una asociación industrial acuerdan criterios superiores y crean etiquetas o marcas apropiadas.

- Finalmente, el gobierno puede codificar estándares de certificación amplios, si parece necesario, por razones de política hacia el consumidor. De esta manera, se aplican principalmente cuando la preocupación es la creencia o *potemkin*<sup>1</sup>, porque el consumidor no es capaz de asegurar para sí la confiabilidad de la calidad del proceso. Luego, dichas características se deben definir políticamente. El nivel de los estándares es el resultado de los procesos de búsqueda de renta o lobby. La inspección en sí se puede llevar a cabo sobre una base de soberanía o sobre la base del sector privado mediante instituciones de certificación aprobadas por el Estado. Un paradigma es la certificación UE-eco que comprende ambos casos (EWG Nr. 2092/91). Mientras que en Dinamarca instituciones nacionales monitorean las compañías, en Alemania y en la mayoría de los países de la Unión Europea, este trabajo lo realizan instituciones de certificación privadas. Si se van a aceptar ampliamente los estándares de certificación nacionales, éstos tienen que ser clasificados como obligatorios o impulsados por iniciativas financieras. Como herramienta para la política del consumidor, en general, se crea una etiqueta que debe mejorar la transparencia de la calidad.

---

<sup>1</sup> Atributos ocultos, ver adelante bajo 4.4.

**Figura 3**  
**Diferentes tipos de sistemas**  
**de aseguramiento de la calidad**



#### **4.2. Aseguramiento de la calidad mediante integración o cooperación vertical**

Un requisito básico para sistemas de QA coordinados verticalmente es una empresa líder dominante, que toma la iniciativa y supervisa todas las etapas del proceso (Bodenstein/Spiller, 1993; Ailawadi y otros, 1995; Galizzi/Venturini, 1999). En una cadena de suministro con poder más o menos equilibrado, no hay posibilidad de estipular las restricciones necesarias a las libertades empresariales. Los costos de transacción involucrados en la negociación de los acuerdos de control que permitan importantes intervenciones aumentan fuerte/prohibitivamente en las conexiones de negocio simétricas sin un liderazgo claro o coordinación central. Las cadenas verticales se encuentran principalmente en las industrias oligopolísticas.

Además, la teoría del costo de transacción sugiere que las redes cooperativas o los sistemas de integración vertical sólo surgen si se combinan con la especificidad de los activos y una inseguridad pronunciada con respecto a la calidad (Williamson, 1979). Cada vez que un socio realice inversiones duraderas para apoyar una transacción particular, habrá incentivos para ingresar a una relación de largo plazo (Lawrence/Hayenga 2002). Los costos hundidos

pueden dar pábulo a reacciones oportunistas y provocar problemas de suspensión de pagos. La especificidad de los activos se puede encontrar, por ejemplo, en el negocio de las aves de corral, marcado por la escasez de tiempo en el proceso de comercialización a la luz de una estructura oligopolística de los compradores.

La segunda variable del enfoque de los costos de transacción es la inseguridad de la calidad, especialmente en situaciones con gran asimetría de la información, donde surge el riesgo de las fallas en la calidad y los ataques de los medios públicos, lo que lleva a altos costos de monitoreo. Como resultado, las relaciones verticales son más rentables (Hobbs, 1996). La inseguridad en la calidad, sin lugar a dudas, ha aumentado en los últimos años, debido a las últimas demandas de los consumidores (Lawrence y otros, 2001). Especialmente, en segmentos de mercado de alta calidad, existen incentivos para una mayor integración o cooperación vertical. De igual forma, muchas compañías trabajan con éxito en el mercado de entrega inmediata, respondiendo de manera flexible a la utilización de capacidad y a las demandas de calidad de los diferentes compradores.

Otro factor contradictorio, que será una gran barrera para el desarrollo de los sistemas de contratación y las relaciones de largo plazo, es el comportamiento de compra de los retailers. Estos tienen reputación de ser oportunistas e inescrupulosos en sus tratos con los socios comerciales. Además, muchos retailers se caracterizan por la orientación a corto plazo y prefieren la flexibilidad al comportamiento estratégico y es posible observar una considerable falta de confianza en el canal de distribución que impide la formación de relaciones contractuales estables (Ouchi, 1980; Granovetter, 1985). Esto es especialmente así con los retailers de Alemania (Spiller, 2000). Además, una sustancial capacidad ociosa en el sector de procesamiento y una tradición profundamente enraizada de la independencia entre los productores constituyen factores limitantes (Drescher/Maurer, 1999). En pocas palabras: en el sistema de alimentos, un problema crucial de la relación vertical es la falta de know-how en gestión y rara vez se encuentran objetivos simétricos a largo plazo (Galizzi/Venturini, 1999).

Como principio, el mercado es la forma más flexible de coordinación de transacción y ofrece mejores precios para los commodities estándar. Las ventajas de las cadenas verticales que se mencionan a menudo, como las grandes economías de escala, el suministro asegurado, la prevención de doble inspección, los acuerdos en interfaces computacionales, las reacciones rápidas y la comunicación más intensa (Mazzocco, 1996; Marbé-Sans, 1998; Christopherson/Coath, 2002; Windhorst, 2002) son de menor importancia o también se pueden lograr mediante el mercado. Además de esto, las cadenas verticales integradas necesitan un amplio rango de competencias nucleares, las que son difíciles de crear en una empresa (Conner/Prahalad, 1996; Boon, 1999). A largo plazo, la concentración creciente en el agronegocio, de seguro, llevará a relaciones verticales más sustanciales. Sin embargo, esto no se ajustará a todos los segmentos de la calidad ni sucederá en el corto plazo; en especial, las principales cadenas de supermercados no se han integrado verticalmente a los fabricantes de alimentos, a pesar de la creciente participación en el mercado de las marcas de retailers (Henson/Northen 1999).

### **4.3. Difusión de enfoques de certificación del sector privado: problema de masa crítica**

Si bien el establecimiento de cadenas verticales demanda tiempo, los sistemas de QA por terceros se han hecho cada vez más populares durante las dos últimas décadas.

- La introducción de HACCP fue, quizás, el cambio institucional más revolucionario para asegurar la seguridad de los alimentos en el siglo XX (Spriggs/Isaac, 2001) y se ha convertido en un estándar de calidad mundial. El enfoque radica en la prevención a través de un sistema de gestión y no de inspección. Sin embargo, en muchos países, el HACCP se usa como enfoque de gestión interna, mientras que en los Países Bajos encontramos auditorías de terceros hechas sobre esta base (Unnevehr, 2000).
- La industria minorista de los alimentos ejecuta considerable presión dirigida a los sistemas de certificación de aseguramiento

de la calidad, que vuelve a los estándares BRC (British Retail Consortium, 2000; Trienekens/Beulens, 2001) en el Reino Unido.

- En Alemania, se ha construido un sistema de certificación amplio ("Qualität & Sicherheit GmbH") para toda la cadena de carnes.

Sin embargo, la experiencia práctica demuestra que no es fácil llegar a consenso dentro del sector. La implementación de un esquema voluntario de seguridad de los alimentos involucra el problema de la masa crítica en una situación de efectos de red (Bodenstein/Spiller, 1998: 129 f.; Ehrhardt, 2001), que se produce debido a que mientras más amplio el estándar de certificación, mayor el beneficio para todos los usuarios. Mientras más compañías de un sector acuerdan en los estándares de calidad, mayor la flexibilidad del mercado. Una vez que se establece completamente un estándar, puede ser más difícil de suplantar, aunque haya mejores alternativas (Brandes/Recke/Berger, 1997: 440 ff.). Por lo tanto, un concepto de certificación, por todos los medios y dentro de un periodo comparativamente corto, debe apelar a un grupo crítico de participantes. Desde el punto de vista de la gestión de costos, normalmente es menos ventajoso que un fabricante haga sólo una parte de la fabricación, de acuerdo con el concepto de certificación que requerirá la separación de materiales, procesos de readecuación extensivos, control en cuanto a si los productos fueron mezclados, etc. (Trienekens/Beulens, 2001). Los efectos de la red determinan la dependencia del camino.

En vista de las estructuras del mercado polipolístico o de la competencia de bajos precios, es en verdad una tarea difícil alcanzar un consenso amplio en la introducción de un sistema de certificación de QA y, frecuentemente, sólo se puede lograr mediante el empleo de la presión externa. La difusión del ISO 9000 en su forma actual sólo se consideró posible usando la fuerza del gobierno (como se ejecutó, por ejemplo, por la UE) (Zaibet/Bredahl 1997). La demanda de compradores líderes para los sistemas de certificación pueden tener incluso mayor impacto. En muchos casos, el comercio minorista ejerce presión como en los Países Bajos donde Albert Heijn hace aceptar las certificaciones HACCP.

**Conclusión:** una masa crítica de los participantes para un sistema de QA por terceros depende de los siguientes factores:

- Estructura del mercado: es difícil llegar a mercados agrícolas polopolísticos cuando se debe convencer a numerosas plantas individuales.
- Conciencia de la calidad y motivación de los actores.
- Presión ejercida por compradores poderosos.
- Riesgo percibido y transparencia del mercado de los consumidores.

#### **4.4. Sistemas de certificación y distribución asimétrica de la información**

Desde el punto de vista de las nuevas economías institucionales, la calidad del alimento se puede ver como un problema de la información privada y de la acción oculta (Milgram/Roberts, 1992; Molho, 1997). Los riesgos morales surgen cuando no se puede identificar a los productores de alimentos de mala calidad. Las compañías hacen inversiones de largo plazo en señalización en el mercado para crearse una reputación que les permite obtener un precio de preferencia. Si estas inversiones no tienen usos alternativos o tienen pocos usos (costos hundidos); entonces, los valores del activo caen junto con gran parte de su reputación. Además, este mecanismo no funciona en todas las situaciones, ya que las opciones de señalización dependen del tipo de calidad.

La seguridad de los alimentos es un ejemplo de una calidad de la credibilidad. Los consumidores no conocen los riesgos reales a la seguridad antes y, en muchos casos, toman sus decisiones a partir de la confianza después del consumo. El comportamiento oportunista de las compañías sólo será detectado por terceros, como las instituciones de protección al consumidor. La tentación para actuar en forma oportunista es grande y la industria tiende a sub-invertir en la seguridad de los alimentos.

**Figura 4**  
**Atributos de economía y calidad de la información**

Atributo neoclásico	Atributo de búsqueda	Atributo de experiencia	Atributo de credibilidad	Atributo Potemkin
Calidad estandarizada	Calidad conocida antes de la compra	Calidad conocida después de la compra	Calidad difícil de evaluar, pero el comprador puede confiar en el juicio de terceros	Cualidades orientadas al proceso, ocultas tanto para las terceras partes como para los compradores
<b>Asimetría de la información</b> 				

Además, las cualidades del proceso, como la agricultura orgánica o el bienestar animal, obtienen relevancia y, en este caso, los atributos de la calidad no podrían ser verificados por el consumidor ni por terceros; dichas características son denominadas atributos "Potemkin". Los atributos Potemkin son cualidades orientadas al proceso que están ocultas para cualquier observador externo. El mecanismo de señalización clásico (marcas, publicidad) no es adecuado para la credibilidad ni para los bienes Potemkin. Ésta es la razón teórica principal para el desarrollo hacia una sociedad de certificación. No hay una forma creíble de transmitir la información relevante al mercado, debido a que los consumidores no pueden decidir si los signos de calidad son ciertos o no. Los consumidores pueden perder su confianza debido a mensajes poco confiables, pues, sin un sistema de certificación, la compañía no puede construir su reputación.

En casos de gran asimetría de la información y de los bienes públicos hay una justificación para la iniciativa gubernamental. No se pueden desarrollar enfoques de QA voluntarios.

#### **4.5. Observaciones concluyentes**

Nuestro análisis sugiere que no hay una única forma de aseguramiento de la calidad; sin embargo, las condiciones adecuadas para sistemas de QA son evidentes.

Como se señaló, el rendimiento de un sistema de QA se basa, en gran medida, en la diferenciación del producto, la asimetría de la información y en la probabilidad de un acuerdo sobre sistemas de certificación en la industria.

- El rol del gobierno en el futuro sistema de calidad de los alimentos depende de la importancia de la credibilidad y de los atributos Potemkin.
- La literatura reciente ha enfatizado la importancia de las relaciones verticales. Desde nuestro punto de vista, éste puede ser el caso de los segmentos de mercado premium con alta incertidumbre en la calidad. La comercialización de entrega y pago inmediato de los mercados abiertos basada en las nuevas tecnologías (p. ej. las subastas en línea) proporciona, en muchos casos, mayor rentabilidad.
- Al igual que en un ambiente minorista global y concentrado, los compradores demandarán, cada vez más, un cierto nivel de aseguramiento de la calidad y los sistemas de certificación privados representarán una fuerza mucho más poderosa. Los retailers, en esencia, tienen la ventaja de un primer promotor con respecto a establecer un sistema de aseguramiento de los alimentos. Debido a que el sector manufacturero está fragmentado y no se consolida tan rápidamente como las cadenas de supermercados, la industria minorista puede crear un estándar mínimo que permite perfecta flexibilidad de compra. Especialmente, los fabricantes pequeños, que suministran productos frescos o etiquetas privadas, tienen que unirse a los sistemas de QA dominados por los retailers.

**Figura 5**  
**Tres tipos de sistemas de QA en la Industria de los alimentos**

	<b>Tipo 1</b> <b>Aseguramiento de la calidad en cadenas de suministro integradas</b>	<b>Tipo 2</b> <b>Aseguramiento de la calidad mediante sistemas de certificación privados</b>	<b>Tipo 3</b> <b>Aseguramiento de la calidad mediante certificación / acreditación gubernamental</b>
<b>Ejemplos</b>	Industria de aves de corral, Danske Slagterier	ISO 9000, HACCP, BRC	Certificación de granja orgánica
<b>Objetivo</b>	Liderazgo de una compañía grande	Sistema estandarizado para minimizar los costos de las transacciones	Política de protección al consumidor
<b>Estrategia</b>	Integración vertical o acuerdos contractuales estrictos	Certificación y acreditación neutra	Estándares legales y sistemas de control
<b>Instrumentos</b>	Aseguramiento de la calidad mediante: - Compromiso de despacho y adquisición - Requisitos de calidad - Derechos de control directo - Auditorías de segundas partes - Si es necesario, certificación adicional de acuerdo con el tipo 2	Aseguramiento de la calidad mediante: - Gestión de calidad de la compañía individual - Demandas estandarizadas de calidad superpuestas o específicas de la industria - Auditoría de terceros	Aseguramiento de la calidad mediante: - Estándares legales - Control gubernamental o - Compañías de certificación privadas reconocidas por el gobierno
<b>Comercialización</b>	Política de marcas	Política de marcas y etiquetado dentro de la cadena de suministros	Etiquetado para una mejor transparencia del mercado para los consumidores
<b>Condiciones</b>	- Poder excesivo del líder de la cadena de suministros - Alta especificidad del activo - Incertidumbre de la calidad - Competencias nucleares adecuadas	- Consenso en los estándares dentro de la industria - Alcanzar una masa crítica de miembros en un periodo breve	- Acuerdos políticos sobre los estándares - Impulsados por el gobierno o subsidios otorgados en la implementación.

	Tipo 1 Aseguramiento de la calidad en cadenas de suministro integradas	Tipo 2 Aseguramiento de la calidad mediante sistemas de certificación privados	Tipo 3 Aseguramiento de la calidad mediante certificación / acreditación gubernamental
Rango	Red exclusiva	Básicamente abierto	Necesariamente abierto
Nivel de los estándares	Se puede elegir libremente, según los objetivos de la comercialización	Normalmente, sólo por sobre el nivel legal (en las asociaciones pequeñas podría haber excepciones)	Según el proceso de toma de decisiones políticas, búsqueda de renta y lobby.
Adecuado para	Segmento principal (diferenciación del producto)	Mantenimiento de la flexibilidad del mercado para bienes sensibles al precio	Credibilidad o atributos Potemkin

## 5. Estudios de caso

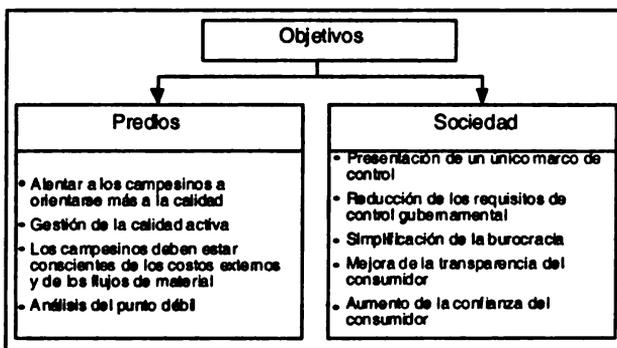
### 5.1. Auditorías de predios en la Unión Europea

A comienzos de los años '90, se crearon los primeros esquemas de aseguramiento en los predios en el Reino Unido, debido a la crisis de la BSE (enfermedad de las vacas locas) y al requisito de análisis financiero *in situ* del acta de seguridad de los alimentos de 1990. Un ejemplo de ello fue el Farm Assured Scotch Livestock (FASL), que se inició en 1991 y se convirtió en el Scotch Quality Beef and Lamb Association (SQBLA) en 1995 (Spriggs/Isaac 2001, p. 101). En el primer período, muchos productores no vieron el valor de la certificación de la granja; sin embargo, al otorgarle incentivos y a través de la presión masiva, los transformadores comunitarios y los retailers consiguieron que la mayoría de los granjeros se uniera a estos esquemas.

Durante el análisis actual de la reforma a la política agrícola común (revisión a mediano plazo), la Comisión de la Unión Europea lanzó una propuesta para una auditoría obligatoria a las granjas (Comisión de la UE, 2002). Los pagos directos sólo se deberían hacer si los granjeros participan en un esquema de auditoría de

granjas. La ayuda financiera estaría condicionada por el cumplimiento de las regulaciones ambientales, la seguridad de los alimentos, el bienestar de los animales y los estándares de seguridad ocupacional. Los criterios se basan en los códigos de las Buenas Prácticas Agrícolas. La UE establecerá un esquema para las granjas comerciales en combinación con los requisitos de cumplimiento transversal para los productores que reciben más de EUR 5000 al año en pagos directos. Otros granjeros podrán ingresar al sistema de modo voluntario. La siguiente figura describe en detalle los objetivos de la Unión Europea.

**Figura 6**  
**Objetivos de la propuesta de auditoría**  
**de las granjas en la UE**



En general, el principal objetivo de la auditoría de granja es cerrar el vacío de control al nivel de granjas. En muchos países, las autoridades supervisoras no son capaces de garantizar el cumplimiento legal. Debido a la asimetría de la información distintiva, la propuesta de la Unión Europea es razonable si se concentra en las condiciones ambientales y del bienestar de los animales, pero no es adecuado para la seguridad de los alimentos donde se debe integrar la cadena de suministros completa.

## **5.2. GmbH de calidad y seguridad en Alemania**

Ante el panorama de la crisis de las vacas locas (BSE), en Alemania, toda la industria de la carne introdujo un sistema de Aseguramiento de la Calidad (QA) a comienzos de 2002. El "Qualität und Sicherheit GmbH" fue fundado por el sector productor de forrajes, sindicato de granjeros, producción y procesamiento de la carne, comercio minorista de alimentos y la organización de marketing central de la agricultura alemana (CMA). El nuevo esquema amplio para garantizar la seguridad del producto comenzó con la carne y los productos de la carne; sin embargo, es conveniente seguir otras categorías.

- El sistema "Qualität und Sicherheit GmbH" cubre toda la cadena de suministros, incluidos alimentos, procesadores y retailers en particular y garantiza la calidad y la seguridad en todos los niveles de la cadena de suministros.
- Actualmente, se concentra sólo en la carne, pero durante los próximos años se incluirá una amplia gama de productos (p. ej. frutas y verduras, leche).
- El sistema "Qualität und Sicherheit GmbH" se difunde en muy poco tiempo. Un año después de su establecimiento, alrededor de un 80% de la industria minorista de Alemania había decidido unirse al estándar; se podían observar tasas similares en el procesamiento y al nivel de granja.
- La organización de comercialización central de la agricultura alemana invierte una gran cantidad de su presupuesto en publicidad en una campaña comunicacional particular.

El sistema "Qualität und Sicherheit GmbH" establece requisitos detallados para todos los involucrados en la producción de alimentos, desde la industria del forraje, pasando por las granjas hasta el procesamiento de la carne y el comercio minorista de alimentos. A través de la recolección y del registro sistemático de datos, la producción se hace transparente. A fin de luchar por una difusión rápida y amplia, los criterios de calidad están un poco por sobre los estándares reglamentarios. Hay dos requisitos, los que se indican a continuación: información del estado y trazabilidad de la salmonela. Los proveedores que no pueden cumplir con los

estándares respectivos del sistema QA serán excluidos de las cadenas de suministro.

"Qualität und Sicherheit GmbH" es una compañía en que cada socio (compañías de alimentos, granjeros, mataderos, procesadores, retailers) tienen las mismas acciones. Cada accionista puede poner un veto sobre decisiones opuestas. Esto lleva a algunos conflictos fundamentales, tales como:

- Los intereses de los supermercados se satisfacerían mejor gracias a los estándares estrictos en la cadena descendente, lo que excluiría un gran número de proveedores de bajo rendimiento y, a la vez, el sindicato de granjeros tiende a minimizar los requisitos de calidad.
- En principio, el sistema "Qualität und Sicherheit GmbH" es un sistema de orientación internacional sobre la base de la equivalencia, que está abierta a sistemas de certificación similares como el IKB, Danish slagterier, etc. Esto es de interés de los supermercados, mientras que el sindicato de granjeros alemanes tiende a construir un club cerrado.

Es obvio que, desde el punto de vista de la industria minorista, este sistema no es óptimo.

### **5.3. Certificación de terceros iniciada por retailers**

Un reciente desarrollo en el campo del aseguramiento de la calidad es el surgimiento de la certificación de terceros iniciada por retailers (Henson/Northen, 1999). Existen dos razones principales para este compromiso. Primero, los productos con marca de retailers representan más del 20% en algunos países europeos como el Reino Unido o más del 40% de todos los alimentos vendidos en las tiendas de minoristas, como sucede en Suiza. En la última década, la disponibilidad de productos forzó a los retailers a tomar todas las precauciones razonables para evitar fallas a la seguridad. La segunda razón es la incertidumbre masiva de la seguridad, en relación con los productos frescos (p. ej. frutas, verduras, etc.). Al igual que otros sistemas de auditoría de la calidad, las iniciativas de los retailers tienen su origen en el Reino Unido, donde, a partir de

los términos del Acta de Seguridad de los Alimentos de 1990 en el Reino Unido, los primeros retailers británicos comenzaron a contratar a sus propios técnicos en seguridad de los alimentos para auditar a los proveedores y asegurarse de que los fabricantes cumplieran con las regulaciones de seguridad de los alimentos (Spriggs/Isaac 2001, p. 102). Recientemente, sustituyeron las auditorías de segundas partes por las de terceras partes. Primero, los cuerpos independientes de inspección de terceros como EFSIS ([www.efsis.com](http://www.efsis.com)) desarrollaron sus propios estándares para auditorías de seguridad. Posteriormente, los principales retailers encuentran soluciones comunes. A continuación, se describen tres esquemas de auditoría: British Retailer Consortium (BRC), Euro Retailer Produce Working Group (EUREPGAP) y el Global Food Safety Initiative (GFSI).

### ***British Retailer Consortium (BRC)***

En 1996, los retailers múltiples británicos habían comenzado una iniciativa común para crear un esquema de certificación para productores de etiquetas privadas ([www.brc.org](http://www.brc.org), 2002). En el Reino Unido, p. ej. la categoría de carne fresca se vende casi exclusivamente usando marcas de retailers; sin embargo, es importante saber que los productos con etiquetas propias en el Reino Unido no están destinados a los consumidores sensibles al precio, mientras que en Alemania y muchos otros países de la UE, los artículos con etiquetas propias se ponen en los segmentos más bajos del mercado. Por lo tanto, los retailers de los supermercados del Reino Unido tienen similares responsabilidades de calidad como fabricantes de marcas.

La obligación de un supermercado en el contexto de las marcas propias incluye la verificación del desempeño técnico de los lugares de producción de los alimentos. En años recientes, los retailers han asumido este monitoreo en forma separada, usando estándares individuales y personal propio (compradores, tecnólogos) o cuerpos de inspección de terceros. El estándar técnico de BRC fue publicado por primera vez en 1998 para entregar un estándar común a los fabricantes de alimentos y a los productores de empaques, quienes despachan los productos con marca de retailer ([www.brc.org](http://www.brc.org), 2002). El primer objetivo fue reducir las múltiples auditorías de seguridad de los alimentos de cada retailer y permitir

que los tecnólogos de los supermercados se concentraran en el desarrollo de productos internos. Además, en el caso de las auditorías de segundas partes, el fabricante de marca se preocupaba por la pérdida de conocimiento interno. Por último, esto permite transferir los costos de auditoría del retailer al proveedor (Henson/Northern 1999). Actualmente, alrededor del 90% del comercio detallista es miembro del BRC, lo que proporciona una amplia influencia en el mercado.

El esquema incluye los criterios HACCP, los procedimientos GMP y algunas partes del control del sistema ISO 9000 (Baines y otros, 2000) y realiza un solo estándar para muchas cadenas de retailers británicos, lo que permite inspecciones de cuerpos de inspección de terceros, que están acreditados con el ISO 45011. El estándar técnico BRC tiene amplio alcance e incluye dos niveles de rendimiento. La auditoría termina con un informe de inspección que cubre todas las insuficiencias de los criterios de certificación. Los proveedores reciben información acerca de su desempeño específico, comparándolo con los estándares y las pruebas de evaluación de la industria.

En la práctica, la auditoría BRC es un examen relativamente rápido (medio día) que entrega una primera visión general del cumplimiento de los proveedores y ayuda a reducir los costos de las transacciones. Los procesadores de alimentos que se enfrentan a los requisitos del esquema BCR deben implementar seriamente un enfoque de calidad integrado, que incluya el HACCP e ISO 9000. El Estándar técnico de los alimentos BRC se ha revisado en dos ocasiones. La tercera edición fue publicada en abril de 2002 para asegurar el cumplimiento de las nuevas iniciativas de seguridad global de los alimentos. Existe un estándar similar en Australia (SQF 2000).

### ***Euro Retailer Produce Working Group (EUREPGAP)***

El "Euro Retailer Produce Working Group" ha desarrollado un esquema de auditoría común basado en las "Buenas prácticas agrícolas" como marco de verificación. Está diseñado específicamente para empresas de la cadena de suministro de productos frescos. Comenzando en 1997, los principales retailers y la EURO-Handels institut en Alemania crearon un documento

normativo que describe los estándares de certificación para la fruta y las verduras (a contar de 2001) y las flores (a contar de noviembre de 2002). Es similar al esquema de Producción Asegurada del Reino Unido, pero agrega algunos requisitos sociales y ambientales (Baines y otros, 2000).

EUREPGAP establece un marco para los estándares de producción hortícola y define un estándar mínimo aceptable para las compañías minoristas líderes en Europa (EUREPGAP 2002). El objetivo principal es incorporar prácticas de Gestión corporativa / Gestión de plaga integrada, incorporada dentro del marco de la producción agrícola comercial. En la actualidad, los retailers líderes del Reino Unido, Alemania, los Países Bajos, España, etc. se han unido a la iniciativa. Por ejemplo, todos los proveedores de frutas y verduras de Albert Heijn (Países Bajos) tendrán que cumplir con el EUREPGAP a fines de 2002 (Trienekens y otros, 2001).

### ***Global Food Safety Initiative (GFSI) (Iniciativa global de seguridad de los alimentos)***

La principal desventaja de los esquemas actuales, que proviene de varios sectores de la cadena de suministro de alimentos, es su inconsistencia; por lo tanto, las instituciones minoristas han visto la necesidad de un estándar internacional armonizado. En mayo de 2000, un grupo de grandes retailers lanzó la Global Food Safety Initiative (GFSI), facilitada por el Foro de Negocios de Alimentos (Food Business Forum) y el Instituto de Marketing de los Alimentos (Food Marketing Institute).

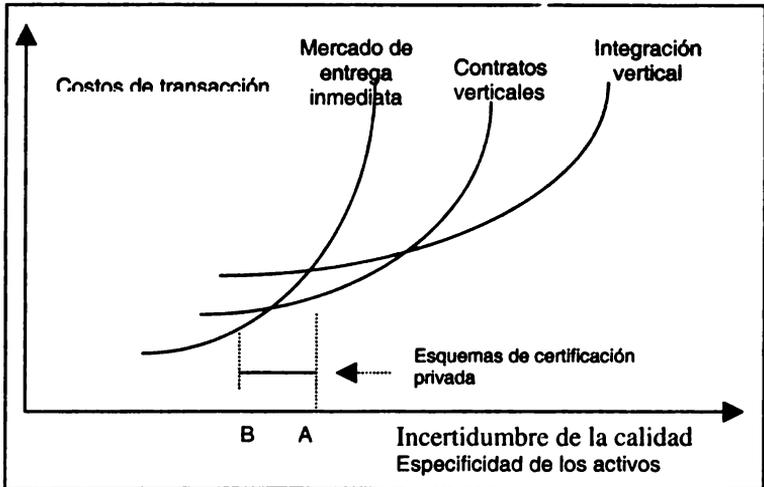
Hoy, más de 40 retailers se han unido al GFSI, lo que representa alrededor del 65% del ingreso de minoristas de alimentos en el mundo. Una prioridad clave es establecer un marco común (documento guía) para las auditorías de seguridad de los alimentos, que contenga los requisitos para los esquemas de seguridad de los alimentos (p. ej. criterios clave, logotipos) y cuerpos de certificación (calificaciones, sistema de gestión de la calidad, etc.). Por lo tanto, GFSI no entrega un nuevo estándar de certificación, sino más bien un conjunto de requisitos para evaluar los esquemas existentes. Actualmente, se entregaron los primeros estándares y se endosarán a comienzo del año 2003.

El GFSI debería tener como alcance principal las marcas minoristas y los productos frescos, que en conjunto abarcan más del 50% del surtido del supermercado. En general, el GFSI debería llevar a un sistema de acreditación global activado por los retailers, que defina los estándares mínimos comunes.

*Conclusión:* los sistemas de Aseguramiento de la Calidad (QA), adoptados por las principales cadenas de retailers, proporcionan una institución de reducción de costos de transacción, los que disminuyen la incertidumbre de la calidad y alientan el mantenimiento de la flexibilidad de compra. Por consiguiente, reduce la demanda de integración vertical, pero se presentan algunos problemas principales:

- El nivel de rendimiento del proceso de certificación es homogéneo, debido a la falta de requisitos para la acreditación. Hay importantes diferencias en la medida y cercanía en que los cuerpos de certificación realizan la auditoría. El ISO 45011 entrega sólo un enfoque de sistema formal. Probablemente, los cuerpos de certificación son el enlace más débil del esquema del QA.
- No está claro si la auditoría es adecuada para los productos de alto riesgo como la carne. Las auditorías de seguridad de los alimentos de terceros se centran en los procesos y la gestión, no en la calidad del producto ni en el análisis químico, respectivamente.
- En la mayoría de los casos, los mismos retailers no están involucrados en el esquema de auditoría.
- A largo plazo, existe la amenaza de la monopolización del mercado de compra.

**Figura 7**  
**Interdependencia entre esquemas de auditoría**  
**y relaciones verticales**



## 6. Aseguramiento de la calidad: evolución de los estándares

¿Qué lecciones hemos aprendido? En pocas palabras, el futuro de la seguridad de los alimentos se caracteriza por:

- El paradigma del cambio hacia la responsabilidad privada: la primera y principal responsabilidad por la seguridad de los alimentos radica en el sector privado; el gobierno se concentra en controlar y penalizar.
- Paradigma del cambio hacia la certificación de terceros: la cadena de suministro completa debe estar involucrada. Esto también se aplica a los sistemas de integración vertical. ¡Nos estamos convirtiendo en una sociedad auditora!
- Paradigma del cambio hacia los sistemas de QA dominados por retailers: el líder en comercialización en el canal de distribución se convierte también en el líder de la calidad. Debido al comercio minorista global, esto lleva a un esquema de

certificación armonizada mundial, lo que minimiza los costos de transacción y mantiene la flexibilidad del mercado.

- Paradigma del cambio hacia los esquemas de auditoría integrados; debido a la minimización de los costos totales de auditoría, existe la tendencia hacia los sistemas integrados, lo que incluye seguridad, medio ambiente, salud y bienestar animal.

A diferencia de esto, hay una pequeña participación del Aseguramiento de la Calidad (QA) a través de las relaciones verticales. Con respecto al número de productos con los que trabaja una organización de supermercados (10.000 a 70.000 artículos), el nivel de complejidad del surtido impide una integración vertical más amplia. En general, las alternativas de cambio se están haciendo más importantes en el ambiente comercial global. Sólo en los segmentos de alta calidad con una cantidad considerable de especificidad en los activos existe la necesidad de una cadena de valor cada vez más exclusiva y más cerrada.

## Referencias

- AILAWADI, K. L., BORIN, N., FARRIS, P. W. (1995). Market Power and Performance: A Cross-Industry Analysis of Manufacturers and Retailers, en: *Journal of Retailing*, 3, 211-248.
- BAINES, R. N. et al. (2000). Reducing Risks in the Agri-Food Supply Chain – Co-Recognition of Food Safety Systems or a Single Global Scheme, <http://www.ifama.org/conferences/2000congress>.
- BECK, U. (1988). *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt.
- BECKER, J. (1998). *Marketing-Konzeption: Grundlagen des strategischen und operativen Marketing-Managements*, 6. Aufl., München.
- BODENSTEIN, G., SPILLER, A. (1993). Absatzkanalmanagement in der Konsumgüterindustrie: Ein interaktionstheoretischer Ansatz, en: *Wirtschaft und Studium*, 937-942.

- BODENSTEIN, G., SPILLER, A. (1998). Marketing: Strategien, Instrumente, Organisation, Landsberg/Lech.
- BOON, A. Capabilities, Transaction Costs, and Vertical Coordination in the Food System, en: Galizzi, G., Venturini, L. (eds.): Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, 21-38.
- BOOZ ALLEN HAMILTON. (2002). Lebensmittelüberwachung mit Biss, documento no publicado.
- BRANDES, W., RECKE, G. (1997). Berger, T., Produktions- und Umweltökonomik, Band 1, Stuttgart.
- BYRNE, D. (2002). New challenges ahead to ensure food safety: enlargement and upgrading food controls, 9th East-West Agricultural Forum - Green Week Berlin, 10 a 12 de enero de 2002.
- CONNER, K. R., PRAHALAD, C. K. (1996). A Resource-based Theory of the Firm: Knowledge vs. Opportunism, en: Organization Science, 7, 477-501.
- DRESCHER, K., MAURER, O. Motives, Consequences and Determinants of Vertical Contractual Relations, en: Galizzi, G., Venturini, L. (eds.): Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, 251-266.
- EHRHARDT, M. (2001). Netzwerkeffekte, Standardisierung und Wettbewerbsstrategie, Wiesbaden.
- EUREPGAP (2002). EUREPGAP Protocol for Fresh Fruit and Vegetables, Rev. 02, Cologne.
- GALIZZI, G., VENTURINI, L. (1999). Towards a Theory of Successful Vertical Cooperation in the Food System, en: Galizzi, G., Venturini, L. (eds.): Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, 61-92.
- GFK (2002). Die Polarisierung verstärkt sich, <http://www.gfk.de>.
- GRANOVETTER, M. (1985). Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness, en: American Journal of Sociology, 91, 481-510.
- HAMM, U. et al. (2002). Analysis of the European market for organic food, Aberystwyth.
- HENSON, S., NORTHEN, J. (1999). The Role of Quality Assurance in Food Retailer-Manufacturer Relationships, en: Galizzi, G., Venturini, L. (eds.). Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, 347-369.

- HOBBS, J. E. (1996). Transaction Costs and Slaughter Cattle Procurement: Processors Selection of Supply Channels, en: *Agribusiness*, 12, 509-523.  
<http://www.brc.org.uk>  
<http://www.planetretail.net> 2002
- LEBENSMITTELZEITUNG (2002). Eine veritable Größenordnung, 19.08.2002, [www.lz-net.de/archives](http://www.lz-net.de/archives).
- MILGRAM, R., ROBERTS, J. (1992). *Economics, Organisation and Management*, Englewood Cliffs.
- MOLHO, I. (1997). *The Economics of Information*, Oxford.
- NGANJE, W., MAZZOCCO, M., MCKEITH, F. (1999). Food Safety Regulation, Product Pricing, and Profitability: The Case of HACCP, AE 99002.
- OBERMEIER, O.P. (1999). *Die Kunst der Risikokommunikation*, München.
- OUCHI, W. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans, *Administrative Science Quarterly*, 25, 833-848.
- READON, TL., FARINA, E. The Rise of Private Food Quality and Safety Standards: Ilustraciones de Brasil, Documento Seleccionado presentado en el Simposio de Alimentos y Agronegocios 2001 de la International Food and Agribusiness Association, 27 de junio, Sydney.
- SCHIEFER, G. (2002). Quality management in agriculture and food: management principles, system requirements, and development directions, Bonn.
- SPILLER, A. (2000). Erfolgchancen mittelständischer Hersteller als Handelsmarkenspezialisten: Eine institutionenökonomische Analyse, en: Meyer, J.-A. (Hrsg.), *Jahrbuch der KMU-Forschung 2000: Marketing in kleineren und mittleren Unternehmen*, München, 391-412.
- SPRIGGS, J., ISAAC, G. (2001). *Food safety and international competitiveness: the case of beef*, Oxon, New York.
- TAREKE, E. et al. (2000). Acrylamide: A Cooking Carcinogen? *Chem. Res. Toxicol.* 13/2000, 517-522.
- TAREKE, E. et al. (2002). Acrylamide: A carcinogenic compound formed during heating of foodstuffs, *J. Agric. Food. Chem.*, abril de 2002.
- TRIENEKENS, J. et al. (2001). The implications of EU food safety legislation and consumer demands on supply chain information systems, <http://www.ifama.org/conferences/2001>.

- TRIENEKENS, J., BEULENS, A. (2001). Implicancias de la legislación de la seguridad de los alimentos en la UE y demandas de los consumidores en los sistemas de información de la cadena de suministros; documento presentado en el World Food and Agribusiness Symposium de la International Food and Agribusiness Management Association, Sidney.
- UNNEVEHR, L. J. (Ed.) (2002). *The Economics of HACCP: Costs and Benefits*, St. Paul.
- v. ALVENSLEBEN, R. (2002). Lebensmittelqualität und -risiken aus Verbrauchersicht – Der Einfluss der BSE-Krise 2001/2002, en: Beiträge zum ersten Workshop der Arbeitsgruppe Lebensmittelqualität und -sicherheit. Schriftenreihe der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, Heft 94, 60-65.
- VERFÜHRT, L. C. (1996). *Effektive Lebensmittelüberwachung und Verbraucherschutz*, Bayreuth.
- WHO/FAO Press Release (2002). /51, Additional research on acrylamide in food essential, scientists declare, 27 de junio de 2002, <http://www.who.int/inf/en/pr-2002-51.html>.
- ZAIBET, L., BREDAHL, M. (1997). Gains from ISO Certification in the UK Meat Sector, en: *Agribusiness*, 13, 375-384.
- ZOUHAIR, B., JEAN-MARIE, C., ALBERTO, H.S. (2002). Determinants of Adoption of Quality Management Systems: A Case Study on French Fresh Produce Industry, en: Trienekens, J. H., Omta, S. W. F. (ed.), *Paradoxes in Food Chains and Networks*, Wageningen, 1017-1020.

# PONENCIAS I



acceder a mercados altamente exigentes en estas materias. Complementando lo anterior, ambas industrias han efectuado inversiones importantes en infraestructura. La industria porcina, por ejemplo, invirtió más de US\$250 millones en los últimos cuatro años en infraestructura, capacitación e implementación de sistemas para el aseguramiento y la gestión de la calidad.

En forma paralela y con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las empresas con las materias relativas a la calidad, la Asociación de Productores Avícolas (APA) y la Asociación Gremial de Productores de Cerdos (ASPROCER) han desarrollado un Programa de Aseguramiento de la Calidad para la Industria Avícola y Porcina Nacional (Chilean Pork and Poultry Quality Assurance Program), sustentado sobre la base del cumplimiento de Buenas Prácticas a lo largo de toda la cadena productiva, programas de sanidad animal PABCO, HACCP en plantas de alimentos, faenadoras y en el proceso de distribución, acuerdos de producción limpia (APL) y un programa para el control de residuos químicos en las carnes. El objetivo de este sistema es contribuir a garantizar que las empresas proporcionen a sus consumidores productos inocuos y de alta calidad, que consideren el bienestar animal, la seguridad de las personas y el cuidado del medio ambiente desde la granja a la mesa.

**Figura 3**  
**Logo del Programa de Aseguramiento**  
**de la Calidad APA y ASPROCER**



## **Preparados para competir desde una perspectiva de Estado**

La creciente preocupación de los consumidores por la "Sanidad Alimentaria" ha obligado a los Estados a definir una política integral en materia de alimentos y modificar su legislación para responder en forma eficiente y unificada al concepto de cadena agroalimentaria, basada en lo que se ha denominado "desde la granja a la mesa". La condición de sanidad e inocuidad de las carnes para consumo interno como para exportación, requiere de una certificación pública. Esto ha obligado a los países a asumir un rol técnico y moderno en los sistemas de inspección, basado en sistemas de aseguramiento de calidad integral.

Cabe destacar que, a nivel mundial se observa con mucha fuerza un proceso de reestructuración en el ámbito legal e institucional alimentario, del cual Chile se ha quedado atrás. Como ejemplo, tenemos a la Comunidad Europea que ha modificado su planteamiento de directivas alimentarias a reglamentos, permitiendo racionalizar y optimizar su aplicación, los que comienzan a regir a partir del año 2004 y ha instaurado una nueva agencia alimentaria que opera desde inicios del año 2002, la pregunta es ¿qué esperamos para ponernos al día?

Históricamente, las relaciones de la industria con los servicios públicos, particularmente con el Servicio Agrícola y Ganadero de Chile (SAG), han sido positivas. Esta sinergia ha posibilitado la concreción de los objetivos planteados, destacándose recientemente la erradicación de la Influenza Aviar y la Peste Porcina Clásica (PPC), el desarrollo del Programa de Control de Residuos Químicos en Carne de Aves y Cerdos, la implementación de un Programa de Planteles Animales Bajo Control Oficial (PABCO) para cerdos, programa consolidado en la producción de aves, y un Acuerdo de Producción Limpia (APL) en cerdos.

No obstante lo anterior, y en el entendimiento de que cualquier esfuerzo en aras de contribuir con la calidad de los productos comercializados debe considerar la sinergia de la participación público privada, se observa la necesidad de propiciar aún más este tipo de instancias como uno de los pilares para poder concretar la apuesta exportadora.

## **Conclusiones**

La industria avícola y porcina nacional han experimentado un crecimiento productivo sostenido durante la última década, condición propiciada por el aumento de la demanda interna y un incremento sostenido en las exportaciones. Situación a la que ha contribuido la búsqueda de la eficiencia productiva por parte de los productores y la implementación exitosa de programas sanitarios de responsabilidad del Estado.

La industria avícola y porcina nacional se enfrentan a un escenario auspicioso en el ámbito del comercio nacional e internacional para los años venideros. Sin embargo, y debido a lo reducido del mercado interno, es que la apuesta de crecimiento se basa en las exportaciones. Apuesta que en el mediano plazo se traduce en la búsqueda por incrementar el nivel actual de las transacciones de los US\$155 millones a US\$350 millones dólares en el año 2005, diversificar los mercados y dar mayor valor agregado a los productos comercializados. No obstante la condición auspiciosa a la que se enfrenta la industria nacional, es necesario reconocer que los mercados y los clientes son cada vez más complejos.

Las exigencias relativas a la calidad para los productos de origen animal trascienden al ámbito exclusivo de la inocuidad alimentaria. Requisitos desde el punto de vista del bienestar animal, la seguridad laboral y la sustentabilidad ambiental son nuevos elementos a incorporar. Al respecto, la industria ha reconocido en el cumplimiento oportuno de las exigencias por parte de sus clientes una fuente de ventajas competitivas y la clave para lograr permanecer en los mercados.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las empresas en lo relativo a las materias de calidad, la Asociación de Productores Avícolas (APA) y la Asociación Gremial de Productores de Cerdos (ASPROCER) han desarrollado un Programa de Aseguramiento de la Calidad para la Industria Avícola y Porcina Nacional, sustentado en la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad a lo largo de toda la cadena productiva, toma de muestra para análisis de residuos y acuerdos de producción limpia.

existencia de estos equipos profesionales. Además, las autoridades tanto nacionales como internacionales han generado normativas y orientaciones para regular y garantizar al máximo la inocuidad de los alimentos.

En este sentido, cabe señalar que la implementación de equipos de control de calidad en el mundo de los supermercados, obviamente, no ha sido una tarea fácil. Se ha requerido de una gran fuerza de liderazgo en los profesionales que participan y se desarrollan en el tema, porque en los años 90, los conceptos de higiene y calidad no existían, por lo que fue necesario profesionalizar, con gran esfuerzo y trabajo, toda la temática en torno a los alimentos. Sin duda, las empresas comerciales relacionadas con el tema necesitan gran astucia y habilidad para poder posicionarse y generar un soporte técnico que esté al servicio de las áreas comerciales y trabajar de la forma más inteligente y activa. Todo esto debe estar acompañado de dos elementos clave: el apoyo fundamental de la gerencia de la compañía y el trabajo con la autoridad.

Todos estos años, desde la década de los noventa, hubo que conocer toda la mecánica y los procesos, empapándose de la vida de los supermercados. Fueron largos años de trabajo que prácticamente no se visualizaba a simple vista y fue alrededor de 1995 y 1997 que el conocimiento permitió desarrollar e implementar los manejos higiénicos de todas las áreas de trastienda de los alimentos y los estándares de calidad para cada familia de productos.

Con el transcurso de los años y con la aparición de nuevas metodologías de trabajo, se han adaptado Buenas Prácticas de Manufactura, sistemas de certificación y análisis de riesgo y de puntos críticos. También, se ha desarrollado e implementado laboratorios propios de análisis para poder evaluar internamente la calidad sensorial, físico-química y microbiológica o, en su defecto, la contratación de servicios externos.

Otro aspecto de gran valor se refiere a que entre 1995 y 1997, un número importante de cadenas de supermercados visualizó la necesidad de centralizar las áreas de producción de perecibles de mayor riesgo, donde hubiese personal capacitado y la tecnología de

punta necesaria para elaborar todos esos productos de alto riesgo sanitario y volumen para distribuirlos a otros supermercados, minimizando así los riesgos de contaminación producto de alguna negligencia del manipulador. Es así, que se centralizó la producción de faena y desposte de carnes envasadas al vacío, la elaboración de platos preparados, los productos del mar, las masas, etc. Todo esto, acompañado de procesos de capacitación en higiene y calidad continuos en el tiempo y aplicables en todas las áreas y las secciones. También, se ha realizado un trabajo muy importante en origen, trabajando codo a codo con los proveedores tanto de bajo, mediano y alto riesgo, se han hecho mejoras en infraestructura, equipamiento y en el trabajo con los departamentos técnicos, de manera que exista una unión que sirva tanto al proveedor como al canal de distribución que tendrá ese proveedor, asegurando así la calidad a nuestros clientes.

Igualmente, se han realizado acciones para mejorar la calidad en las diferentes secciones del supermercado, a través de una evaluación de los manipuladores, de las condiciones de infraestructura, del equipamiento, de las cadenas de frío y de los procesos de elaboración, especialmente por la gran cantidad de productos. Existen algunos productos que se elaboran dentro de los supermercados, pero que no están centralizados, como toda la línea de pastelería y algunos platos preparados, donde los controles de calidad están focalizados en esos procesos de elaboración de alto riesgo, con una frecuencia altísima de control, con la finalidad de estar seguros de que lo que se está vendiendo cumple con las condiciones físico-químicas y sanitarias que estipula el reglamento.

Otro aspecto muy importante y que hoy ha tenido una gran participación en el mercado es el desarrollo de programas de marca propia. Todo esto de acuerdo con la contracción económica que sufre tanto nuestro país como el mundo y que ha favorecido los productos de marca propia. Para la elaboración de estos productos, la cadena de supermercado trabaja con sus departamentos técnicos y con los proveedores que desarrollan estos productos.

## **Dificultades que se han debido enfrentar**

Las dificultades pueden ser divididas en internas y externas. Entre las primeras se puede señalar la formación de un equipo de trabajo, trabajo que es difícil, sin horario, sin fines de semana, etc., Se encuentran nuevas tendencias, sobre todo en las nuevas generaciones de profesionales, observándose un menor desarrollo de actitudes y habilidades para trabajar duramente, de forma inteligente, con un alto nivel de compromiso y con un sentido de responsabilidad y de excelencia basada en la producción y no en los recursos.

Otra dificultad que se ha detectado es la deficiente formación profesional que tienen los egresados de las universidades, respecto de las nuevas metodologías que impone hoy la ciencia sobre el aseguramiento de la calidad, es decir, GMP (Good Manufacturing Practice), HACCP (Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos), etc. Esta situación implica que las personas a cargo de estos nuevos profesionales pierdan mucho tiempo en explicarles estas nuevas tendencias.

En cuanto al trabajo de los profesionales técnicos también se observa una dificultad, ya que se espera que tengan una gestión técnica proactiva en las áreas comerciales, es decir, que tengan un criterio comercial. Esto no significa ser permisivo o dejar de hacer las cosas, sino permitir actuar con criterio y grados de flexibilidad. Por último, también hay problemas con el personal de manipulación, pues si bien nuestro país está en vía de desarrollo, aún no ha alcanzado estándares de higiene óptimos en su calidad de vida, lo que, obviamente, dificulta los avances en la comprensión de los conceptos básicos de higiene y calidad. Finalmente, la alta rotación del personal en los supermercados conlleva a dificultades.

En cuanto a las dificultades externas se mencionan la formación académica y las autoridades de control y fiscalización. Una buena alternativa para superar la formación académica es fomentar el desarrollo de programas de educación dual y conjugar la enseñanza técnico profesional con las necesidades del entorno geográfico. Por ejemplo, la experiencia desarrollada por Cecinas Llanquihue, donde su entorno geográfico ha captado a todos los niños de un liceo

especial y ha desarrollado una malla curricular tendiente a la formación de especialistas en producción de cecinas. Obviamente, a esos alumnos se les está entregando una fuente laboral, se les está capacitando y profesionalizando, alcanzando un sentido social al elevar los estándares de vida de ese grupo humano. Así mismo, es necesario reforzar y establecer en las mallas curriculares de las carreras de formación superior en alimentos, en los siguientes puntos: habilidades para trabajar científicamente temas como el compromiso, la responsabilidad, el liderazgo, el trabajo en equipo, etc, y todo lo relacionado con eliminación de riesgo, las buenas prácticas de manufactura, los sistemas HACCP y los temas de inocuidad alimentaria.

En cuanto a la relación con la autoridad, es muy importante desarrollar un trabajo conjunto. Las grandes cadenas han invertido gran cantidad de dinero en infraestructura, equipamiento y soporte técnico, pero al encontrarse frente al vertiginoso crecimiento y desarrollo tecnológico de los supermercados, se requiere de un aumento de la velocidad de reacción y respuesta por parte de la autoridad para no perder tiempo en incrementar las tecnologías que se están implementando. A veces, ocurre que se desarrollan productos que no están indicados en los reglamentos y no existe ninguna especificación y, si se frenan estos proyectos, a la larga todo el desarrollo que se quiere implementar en el país se ve frustrado o fracasado. Cabe agregar que el rubro supermercado debe trabajar activamente con las autoridades de fiscalización, cumpliendo estrictamente las exigencias y las normativas, a fin de garantizar a la comunidad alimentos sanos, frescos y seguros.

Otra dificultad externa se refleja en el hecho de que no existe una uniformidad de criterios y de flexibilidad en los distintos servicios de salud del país. Por ejemplo, si se quiere tramitar un permiso sanitario en Arica o una panadería en Osorno, se visualiza que tienden a trabajar muy apegados a reglamentos, siendo que éstos son marcos de referencia y el profesional debe tener cierta flexibilidad para tomar una decisión y poder generar un servicio local o un proyecto. Lo que piensa el Servicio de Salud de Antofagasta es diferente de lo que piensa el SESMA, por lo que uno se encuentra con grandes problemas para enfrentar el desgaste de tiempo y de recursos humanos.

Finalmente, se requiere de una actualización y de un reforzamiento constantes, a través de procesos de capacitación internos al personal de fiscalización, en todos los avances científicos y tecnológicos. Este es un trabajo interno, que debe hacer la autoridad sanitaria a través de todos sus servicios. Así mismo, es necesario actualizar algunas especificaciones microbiológicas y exigencias físico-químicas faltantes en el reglamento sanitario para algunos parámetros de algunos alimentos.

## ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE FUNDACIÓN CHILE \*

*Dora Romo*

*Gerente del área de calidad de servicios  
de laboratorio de la Fundación Chile*

En este documento se analizarán los actuales desafíos que debe enfrentar la industria y qué herramientas tienen para enfrentar esos desafíos y, finalmente, se entregarán experiencias que ha tenido la Fundación en estos temas.

Se vive en un mundo globalizado, el que implica que las exportaciones también lo sean y que el consumidor final, es decir, aquel de los países adonde llegan los alimentos, se enfrente cada vez más a una mayor variedad de alimentos de diferentes países.

Esto hace que los consumidores estén interesados sobre esos alimentos, cuál es su país de origen, cómo fueron elaborados, etc. y como Chile es un país exportador, esta preocupación por parte de los consumidores está siempre presente. Así mismo, el país, como gran exportador de productos frescos se ha visto enfrentado a las distintas exigencias de los mercados.

La comercialización de los alimentos se concentra cada vez más en grandes cadenas de supermercados, las que negocian los precios, con un interés creciente por la calidad y, en el caso de los alimentos, también por la inocuidad, es decir, que los alimentos no provoquen problemas de salud en los consumidores, ya que, por un lado, es una gran ventaja que la venta de alimentos se esté

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

concentrando en grandes cadenas de supermercado, pero, por otro, los grandes volúmenes que comercializan implican un alto riesgo de verse involucrado en algún evento negativo. Precisamente, para evitar cualquier situación de este tipo, la selección de los proveedores que entregan alimentos a las cadenas de supermercados es cada vez más minuciosa.

Se ha recalcado el tema de los supermercados, porque si se analizan las exigencias que se deben cumplir en los programas de aseguramiento de calidad como país exportador, éstas son mucho menores que las que hay desde el punto de vista de los clientes. En la actualidad, son los clientes y las grandes cadenas de supermercados los que más se preocupan por la calidad y la inocuidad de los alimentos.

A partir de la necesidad de generar la confianza de que estos alimentos cumplen con estos dos requisitos, calidad e inocuidad, surge el concepto de aseguramiento de la calidad, que implica que se ha desarrollado una serie de actividades planificadas para poder tener la seguridad de que el producto que se está elaborando cumple con los requisitos establecidos.

En los últimos años, el mundo de los alimentos ha pasado desde el control de calidad al aseguramiento de la calidad. Para el logro de este aseguramiento, se cuenta con una serie de herramientas que permiten dar la seguridad a los clientes de que los alimentos cumplen con la inocuidad y tienen calidad. Entre estas herramientas, a nivel de campo están la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y Buenas Prácticas Ganaderas; a nivel de agroindustria se tienen las Buenas Prácticas de Manejo y Empaque, las Buenas Prácticas de Manufacturas y los HACCP, que es un sistema de autocontrol de aseguramiento de calidad, cuyo objetivo es la inocuidad de los alimentos.

Igualmente, a nivel de almacenamiento se cuenta con Buenas Prácticas de Manufacturas, es decir, las mismas que se aplican a procesos se aplican a condiciones de almacenamiento; a nivel de transporte se deben aplicar Buenas Prácticas de Higiene y a nivel de toda la cadena lo que se está pidiendo es la trazabilidad, lo que implica tener la capacidad, como empresa y como industria, de

hacer un seguimiento de la materia prima hasta su distribución, de manera que ante cualquier evento se pueda investigar hacia atrás e identificar dónde se originó el problema.

Para una empresa entrar en el tema del aseguramiento de la calidad implica una serie de actividades, destinadas a lograr el cambio de mentalidad necesario, de modo que se deje de pensar en control de calidad para pensar en aseguramiento de calidad. Es necesario involucrar a todo el personal y que cada persona sepa los riesgos que se corren cuando no se hace una operación correctamente o cuando alguien no toma el registro. Esto implica que se debe capacitar al personal, por ejemplo, a los manipuladores en temas de higiene y de sanidad, a los supervisores y jefes en los temas de aseguramiento, Buenas Prácticas de Manufacturas, Buenas Prácticas Agrícolas, etc., según el área en que trabajen.

Igualmente, una empresa debe hacer inversiones para poder cumplir con las Buenas Prácticas de Manufacturas, porque éstas son las normativas de los requisitos que se deben cumplir desde el punto de vista de la infraestructura, los procesos, los equipamientos, del personal, etc. También, es necesario invertir en el desarrollo de todos los manuales de procedimiento, los que deben tener información relacionada con qué se hará, cómo y cuándo se hará, quiénes son los responsables de hacerlo y dónde se registrará. Una empresa también debe invertir cuando desea validarse y/o cuando busca certificación.

## **Nuevas tendencias en el tema de la calidad y en gestiones de calidad**

Entre las nuevas tendencias se puede mencionar la aplicación, cada vez más frecuente, de las buenas prácticas agrícolas, incluso, de éstas se comenzó a hablar en nuestro país a comienzos del 2001 y hoy ya existe un gran número de predios que las han implementado. El sistema HACCP también se ha masificado bastante, pero aún queda mucho por hacer a nivel país; en general, las empresas exportadoras han trabajado bastante con este sistema, pero la industria que no exporta lo ha aplicado muy poco.

(científicos) y gestores de los riesgos (políticos) es necesaria. Por tanto, los gestores deben definir la política de evaluación de los riesgos.

### **Evaluación de los riesgos (peritos científicos)**

En un comienzo, la evaluación de los riesgos era inicialmente empírica, pero a partir del siglo XIX, se realizó con bases científicas debido a los progresos técnicos de la ciencia.

En la segunda mitad del siglo XX, se observó la implementación de entidades para la evaluación de los riesgos a nivel europeo e internacional. Esas evaluaciones son realizadas por los comités de peritos independientes, agrupados o no en tales estructuras especiales.

Está apoyado en cuatro etapas, pasando de la noción de peligro a la de riesgo: 1) identificación del peligro 2) caracterización del peligro 3) exposición al peligro 4) caracterización del riesgo.

Si en un comienzo la evaluación de los riesgos se limitaba a las sustancias añadidas con intención, aditivos y auxiliares tecnológicos, hoy se aplica a sustancias cuya presencia tiene otro origen (contaminantes del medio ambiente y materiales en contacto con alimentos), residuos de pesticidas y de medicamentos veterinarios, alimentos para animales, tratamientos físicos y nuevos alimentos e ingredientes.

### **La gestión de los riesgos (poderes públicos y profesionales)**

La gestión de los riesgos es una acción política en función del nivel de protección deseado. Tiene como objetivo eliminar el riesgo o mantenerlo en un nivel considerado aceptable por la reglamentación, por los controles oficiales, por la vigilancia sanitaria, por la formación y por la información. Esa gestión debe apoyarse sobre la evaluación de los riesgos con base científica.

La reglamentación de la seguridad alimentaria por las autoridades oficiales visa la protección e información del consumidor, así como la lealtad de la competencia. Está constantemente adaptada a las evoluciones científicas y técnicas. Se expresa fundamentalmente en términos de resultados a obtener y no en obligaciones cuanto a los medios a poner en práctica; estos permanecen en el campo de las libres responsabilidades de los profesionales.

En relación con la aplicación de la reglamentación y las modalidades del ejercicio de los controles, conviene destacar la distribución de los papeles entre los servicios oficiales y los profesionales.

Los profesionales tienen la obligación de:

- Lograr la comercialización de productos de calidad conforme con las disposiciones reglamentarias.
- Verificaciones con autocontroles continuos.
- Justificativa a presentar a las entidades oficiales sobre los controles operados.
- Acción si no son conformes o peligrosos: retirado, advertencias, medidas correctivas y preventivas.

Los servicios oficiales controlan (auditoría) los sistemas de garantía de la seguridad sanitaria de los alimentos implantados por los profesionales (normas ISO 9000, HACCP, etc.), con la finalidad de una gestión continuada de los riesgos y una gestión en cooperación, donde los sistemas internos deben "causar confianza" a las entidades oficiales. Cuanto más son racionalizados y organizados, mayor será esa confianza.

Esos controles oficiales, conjugados con sanciones, hacen aplicar la reglamentación por los profesionales. Además de los planes de control realizados en función de un análisis de los riesgos (resultados de los controles anteriores, informaciones científicas o económicas, datos epidemiológicos, medios disponibles, etc.), los servicios oficiales implementan planes de vigilancia para conocer la naturaleza, la importancia o la evolución de los problemas sanitarios de origen alimentario, eventuales o declarados (investigación de informaciones), determinar las medidas de control de esos problemas e informar.

## **2.2. Cuestiones jurídicas e institucionales**

### **A nivel mundial**

La Organización Mundial de Comercio (OMC), creada en enero de 1995 y sucesora del GATT (acuerdo general sobre tarifas y comercio), tomó en cuenta la seguridad de los alimentos a nivel de las reglas del comercio internacional a través de acuerdos relativos a las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) y las barreras técnicas al comercio (TBT).

Esos acuerdos admiten con prioridad la salud del consumidor dentro de las otras exigencias del comercio internacional y definen toda una serie de medidas que visan la garantía de la inocuidad de los alimentos bajo las normas del Codex Alimentarius, del OIE (Oficio Internacional de Epizootia) y del CIPV (Convención Internacional de Protección de Vegetales).

A fin de evitar discriminaciones arbitrarias, las restricciones comerciales deben estar fundadas en el principio de prevención relacionado al análisis de riesgos averiguados sobre la base de datos científicos seguros.

### **El acuerdo TBT**

Este acuerdo es de alcance general y coloca el principio de prohibición de las barreras no justificadas al comercio internacional. Un Estado puede implantar una reglamentación o un proceso de control, si puede justificar:

- que hay un interés legítimo, que puede ser la salud de las personas, la honestidad de las transacciones y (tal vez) atender a una preocupación de los consumidores;
- que la medida tiende directamente a atender ese interés legítimo y que ella es proporcional al objetivo establecido;
- que no existe medida que permita alcanzar ese objetivo por medios "menos difíciles" para el comercio internacional;
- que la medida no es discriminatoria ni es aplicada de manera discriminatoria.

- si existe una norma o recomendación que viene de una organización internacional pertinente, los Estados que adoptaren medidas conformes con esos textos no tienen que dar una justificación.

### **El acuerdo SPS (Medidas Sanitarias y Fitosanitarias)**

Este acuerdo no se refiere a los alimentos, sólo se aplica a las medidas tomadas con el objetivo de proteger la salud del hombre contra los riesgos derivados de los aditivos, de los contaminantes, de las toxinas o de los microorganismos patogénicos contenidos en los alimentos.

El acuerdo es estructurado según los mismos principios que el acuerdo TBT (Obstáculos Técnicos al Comercio), que le substituye en ese ámbito específico. Prevé los mismos mecanismos de gestión de los conflictos; sin embargo, se pueden destacar algunas características específicas:

- la referencia internacional citada es expresamente la de la Comisión del Codex Alimentarius;
- cuando cabe esa justificativa (ausencia de normas Codex o escoger por los países de un nivel de protección diferente), ésta deberá:
  - apoyarse en pruebas científicas y, al mismo tiempo, admitir, en caso de insuficiencia de datos científicos, la posibilidad, por precaución, de tomar medidas provisionarias;
  - fundamentarse en un análisis de riesgos;
  - admitir la equivalencia de las medidas reglamentarias del país exportador, diferentes de las medidas nacionales, cuando el resultado fuere el mismo.

### **La FAO, la OMS y la Comisión del Codex Alimentarius**

La FAO y la OMS, organismos subsidiarios de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) crearon una estructura conjunta, la Comisión del Codex Alimentarius, que cuenta con comités de peritos de 165 estados miembros. Su responsabilidad

es elaborar normas, recomendaciones y directrices destinadas a proteger la salud de los consumidores y asegurar la lealtad de las prácticas de comercio de los alimentos.

Las normas sirven de base científica para los acuerdos SPS y TBT y de referencia a las autoridades nacionales, mas no poseen carácter obligatorio, y los países pueden tener reglamentos más exigentes. Desde 1994 (Acuerdo de Marrakeche), se tomó referencia en materia de derecho comercial internacional.

Además de eso, la FAO y la OMS crearon comités mixtos de peritos científicos: el JECFA (Joint Expert Committee on Food Additives and contaminants) y el JMPR (Joint Meeting of experts in Pesticides Residues), en cuyos trabajos se apoyan los comités del Codex. En ese contexto, se estudian y se deciden los valores diarios admisibles.

## **A nivel de la UE**

### ***El libro Blanco sobre la Seguridad de los Alimentos, enero 2000***

Este libro expone la nueva política pro-activa y las prioridades estratégicas de la Comisión Europea en el dominio de la seguridad alimentaria para garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y de defensa del consumidor.

Las prioridades estratégicas son:

- Actualización y modernización de la legislación, convirtiéndola en un cuadro reglamentario coherente y transparente.
- Abordaje general e integrado "de la exploración agrícola hasta la mesa" en todos los sectores alimenticios.
- Aplicación del principio de precaución, si es necesario, para las decisiones en materia de gestión de los riesgos.
- Análisis de los riesgos: evaluación (avisos científicos y análisis de las informaciones), gestión de los riesgos (reglamentación y controles), y comunicación.
- Creación de una Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos responsable de la evaluación de los riesgos.

- Establecimiento del principio de que: los operadores del sector alimentario y del sector de la alimentación animal son los principales responsables por la seguridad de los alimentos, los Estados-Miembros deberán asegurar la vigilancia y el control de estos operadores, la Comisión deberá probar el desempeño de las capacidades de control de los Estados-Miembros por medio de auditorías e inspecciones.
- La rastreabilidad de los alimentos para el consumo humano y animal y de los respectivos ingredientes.

### ***Evaluación de los riesgos***

El Reglamento (CE) N° 178/2002 que fue adoptado el 28 de enero de 2002, da la base jurídica para la instalación y el funcionamiento de la Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos.

La principal responsabilidad de esta Autoridad es entregar orientación científica independiente sobre todas las cuestiones susceptibles de ejercer impacto directo o indirecto en la seguridad alimentaria. Procede a la realización de evaluaciones de riesgos para la cadena alimentaria, pudiendo, así mismo, efectuar evaluaciones científicas sobre cualquier cuestión susceptible que directa o indirectamente pueda afectar la seguridad del abastecimiento de alimentos, incluidas cuestiones relacionadas con la salud animal, bienestar animal y la fitosanidad.

La autoridad recibe una documentación amplia para poder abarcar todas las fases de la producción y abastecimiento alimentario, desde la producción primaria a la seguridad de alimentos para animales, pasando por el abastecimiento de alimentos al consumidor. Reúne información de todas las partes del globo, manteniéndose alerta para la evolución de la ciencia.

Las conclusiones a las que se lleguen serán compartidas a través de una vasta red que se desarrollará a lo largo del tiempo para, además, poder relacionarse con técnicos y personal que decide a diversos niveles. Una de las tareas cruciales de la Autoridad es la comunicación directa con el público en las áreas de su responsabilidad.

## **Gestión de los riesgos**

La Comisión europea es responsable de la legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad de los alimentos, sanidad animal, fitosanidad y bienestar de los animales, así como de garantizar su aplicación y su cumplimiento adecuado.

Después de las crisis alimentarias de esos últimos años (dioxinas, listeriose, ESB, OGM, fiebre aftosa), reforzó sus exigencias en materia de seguridad sanitaria de los alimentos y legisló dentro de ese asunto con la publicación de un gran número de reglas y directivas.

Esos últimos son más frecuentemente fundados bajo el principio de precaución, mucho más exigente que el de análisis de riesgos encontrados, definidos por la OMC. Ella autoriza a los poderes públicos para que tomen las medidas necesarias frente a los riesgos eventuales, así no tengamos conocimientos científicos necesarios para establecer la existencia de los mismos. Ella aún impone a los poderes públicos a tomar medidas desde que un riesgo importante sea supuesto.

Los reglamentos son directamente aplicables en todos los Estados Miembros. Las directivas dan a los Estados Miembros la obligación de hacer que su reglamentación esté conforme con las disposiciones contenidas en estas directivas, pero dejando a ellos la libertad de hacerlo, en plazo determinado, por los medios que escogieron (ley, decreto etc). Dentro de las principales reglas, se puede mencionar:

- Directiva CEE 93/43 relativa a la higiene de los productos alimenticios: obligación de la HACCP en las empresas alimenticias.
- Reglamentos relativos a la rastreabilidad de los alimentos: reglamento CE 820/97 sobre la identificación, el registro y la rotulación en la cadena bovina; reglamento CEE 1139/98 sobre rotulación de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

En la calidad de servicio de la Comisión, el Servicio Alimentar y Veterinario (SAV) tiene como responsabilidad verificar la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria por parte de las autoridades competentes en los dominios de la seguridad y calidad de los alimentos, veterinario y fitosanitario, a través de inspecciones en los Estados-Miembros de la Unión Europea y en países terceros que exportan para la UE. Los resultados de estas inspecciones son registrados en informes de inspección, juntamente con las respectivas conclusiones y recomendaciones e informados a las partes interesadas.

Son presentadas recomendaciones a la autoridad competente del país en causa, con vista a resolver las irregularidades detectadas durante las inspecciones. Seguidamente, la autoridad competente debe presentar al SAV un plan de acción, describiendo cómo pretende resolver esas irregularidades. Juntamente con otros servicios de la Comisión, el SAV evalúa este plan de acción y acompaña a su aplicación.

El SAV también presenta recomendaciones a otros servicios de la Comisión sobre la legislación que debe ser clarificada o alterada y sobre la necesidad de adoptar nueva legislación en determinadas áreas. De este modo, los resultados de las inspecciones del SAV contribuyen al desarrollo de la legislación comunitaria.

Al nivel de la Unión Europea y en cuanto a la demanda del programa de vigilancia de la OMS, 29 países comenzaron a hacer informes anuales sobre las enfermedades de origen alimenticio a declaración obligatoria (toxi-infecciones alimentarias). La Unión Europea inició un sistema común de vigilancia sobre la Salmonella: SALMNET. Dentro de este proyecto de registro, cada Estado miembro de la Unión Europea informa los otros estados de los serotipos aislados en caso humano. Para las otras enfermedades, cada Estado desarrolla de manera independiente sus propios sistemas de vigilancia.

## **A nivel de Francia**

### ***Evaluación de los riesgos***

En Francia, la evaluación de los riesgos se hace a través de comités de peritos independientes de la Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de Alimentos, AFSSA. La AFSSA, creada en 1998, es un establecimiento público que funciona bajo la tutela de tres Ministerios: Salud, Economía y Agricultura. Así mismo, es una instancia científica pluri-disciplinar con un papel esencial de reflexión y de parecer.

Su misión es:

- Evaluar los riesgos sanitarios y nutricionales de los alimentos del hombre y de los animales, desde la producción de las materias primas hasta el consumidor final.
- Realizar investigación y apoyo técnico en el Ministerio de Agricultura (salud animal, higiene alimentaria)

La Dirección de Evaluación de Riesgos Nutricionales y Sanitarios de la AFSSA cuenta con 10 comités de peritos especializados que operan en los siguientes ámbitos: nutrición humana, microbiología, biotecnología, encefalopatías espongiformes subagudas transmisibles, residuos y contaminantes químicos y físicos, alimentación del animal, materiales en contacto con géneros alimenticios, aditivos, aromatizantes y auxiliares tecnológicos, salud animal, aguas.

El manifiesto de los peritos de la AFSSA es solicitado por el gobierno, por las administraciones de tutela, por las organizaciones de consumidores y por "auto-accionamiento".

## **Gestión de los riesgos**

### ***La gestión de los riesgos depende de tres estructuras de control fundamentales:***

- La Dirección General de la Competencia, del Consumo y de la Represión de Fraudes (DGCCRF), unida al Ministerio de Economía.

- La Dirección General de la Alimentación (DGAL), unida al Ministerio de Agricultura,
- La Dirección General de Salud (DGS), unida al Ministerio de Salud.

La misión de esas tres organizaciones es verificar la buena aplicación de las reglamentaciones y el control de la calidad de los alimentos y bebidas, apoyándose sobre los códigos de consumo y rural; las tareas son repartidas por productos (Tabla 1).

El Código de Consumo, sistema jurídico general, retoma la mayoría de las leyes que involucran la calidad y la seguridad de los productos: ley sobre fraudes y falsificaciones, ley sobre publicidad, ley sobre seguridad, etc.

El código reglamenta:

- el área de salud en términos generales (excepto para ciertos aspectos de la reglamentación de los géneros animales y de origen animal);
- aborda la información.

El Código Rural, sistema jurídico especial, reglamenta los géneros animales y de origen animal en cuanto a higiene y a ciertos contaminantes (especialmente residuos de productos de tratamiento veterinario). Además, una ley de 1998 transfirió del Código de Consumo para el Código Rural las disposiciones aplicables a los productos agrícolas y alimentarios referentes a denominaciones de origen e indicaciones de procedencia, leyes sobre sellos de calidad y otras certificaciones.

**Tabla 1**  
**El control de la calidad de los alimentos:**  
**bases jurídicas y organización administrativa**

Reglamentación / texto de referencia	Área	Administración responsable / Composición
Código del consumo	Alimentos vegetales y bebidas (excepto agua potable): higiene y lealtad (publicidad, etiquetado, composición)	DGCCRF 100 direcciones locales, 9 laboratorios, 1 500 personas designadas para el control de los alimentos  Competencia general, excepto en los ámbitos reglamentados aplicando el Código Rural.
Código Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Higiene de los alimentos animales y de origen animal, y salud animal</li> <li>- Autorizaciones de comercialización (pesticidas, medicamentos veterinarios),</li> <li>- Pesticidas y enfermedades de las plantas</li> <li>- Sellos de calidad (nivel, denominación de origen, etc.)</li> </ul>	DGAL Direcciones + laboratorios: 4.000 personas  Subdirección de Higiene Alimentaria que aplica la reglamentación del Código Rural, y subdirección de Protección de los Vegetales, que interfiere, en una etapa anterior, en materia de empleo de productos fitosanitarios.  Órganos veterinarios, 100 direcciones locales 25 direcciones regionales de protección de los vegetales
Reglamentación sobre agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aguas de alimentación</li> <li>- Restauración colectiva (en conjunto con los órganos veterinarios)</li> </ul>	DGS 100 Direcciones departamentales de la salud (órganos de medio ambiente y salud): 300 personas  Coordinación con los órganos veterinarios y con la DGCCRF en caso de crisis.

En Francia, existen también sistemas de vigilancia para seguir la situación sanitaria y los factores de riesgo asociados, basados en investigaciones y trabajos epidemiológicos:

- Sistema de vigilancia de las enfermedades de origen alimentario a declaración obligatoria (toxi-infecciones alimentarias):
  - El InVS (Instituto Nacional de Vigilancia Sanitaria), unido al Ministerio de Salud, es el órgano que sintetiza los datos de declaraciones y de los informes de investigaciones epidemiológicas y veterinarias, transmitidos por la DASS (Dirección Departamental de los Asuntos Sanitarios y Sociales), la DSV (Dirección de los Servicios Veterinarios) y la DGAL.
  - Existe también el Centro Nacional de Registro de Salmonella y Shigella (CNRSS) y el Centro Nacional de Registro *Listeria* (CNRL).
- Sistema de vigilancia de las enfermedades de animales:

Los órganos más implicados son la DGAL (reglamentación y tutela de los servicios veterinarios), la AFSSA (animación o participación a redes de vigilancia epidemiológica), el IFREMER (Instituto francés de investigación para la explotación del mar), (seguimiento de los productos del mar) y la DSV (coordinación de la lucha contra enfermedades de animales reglamentadas y control de los alimentos de origen animal).

### **3. Calidad y certificación**

#### **3.1. Historia**

La certificación de los productos alimenticios constituye una estrategia voluntaria para mejorar la percepción de estos productos por parte de los consumidores. Mediante la certificación, uno o varios actores de la cadena agroalimentaria pueden proteger, defender y posicionar un producto dado en el mercado. Será posible distinguir el producto certificado de otros productos estándares por sus características particulares tales como su origen, su modo de fabricación (el saber hacer) y sus propiedades organolépticas. Con el fin de garantizar las características

particulares de un producto certificado y, en consecuencia, su "nivel de calidad" existen organismos independientes de certificación que practican la vigilancia, según un sistema imparcial y controlado.

Los numerosos sellos de calidad existentes hoy día en Francia y Europa tienen históricamente el mismo origen: la clasificación de vinos.

A fines del siglo XIX, frente al desarrollo creciente de los negocios de vino internos como externos y debido a la destrucción casi total de las viñas francesas por la filoxera (1870), surgieron las primeras intervenciones políticas para clasificar la calidad del vino.

- 1855: Primer intento para clasificar los vinos "Medoc" y "Bourgogne".
- 1860: Epidemia de filoxera.
- 1860 - 1900: Periodo agitado de lucha contra la filoxera. Se produce vino a partir de cualquier jugo azucarado posible.
- 1905: Aparición de una ley francesa que plantea las bases de las "denominaciones de origen".
- 1905 - 1927: Fracaso de varios intentos de establecer leyes más rígidas, como las de denominaciones según límites geográficos o selección de cepas y suelos.
- 1935: Creación del INAO (Instituto Nacional de las Denominaciones de Origen) e implementación del marco legal de la AOC (Denominación de Origen Controlada). Esto incluye la definición de la parcela de terreno, la selección de cepas y los itinerarios culturales y técnicos para la fabricación de vinos y licores.
- 1939: Reconocimiento de 300 AOC;
- 2000: Dentro de la producción total de vinos en Francia (55 millones de hectolitros), 35 millones de hectolitros tienen el sello "AOC".

Otras fechas importantes en el transcurso de la historia de sellos de calidad en Francia y Europa son:

- 1960: Creación del "Sello Rojo" (Label Rouge).
- 1988: Creación de la Certificación de Conformidad del Producto (CCP).

- 1990: Extensión de la AOC a los productos lácteos y otros productos alimenticios.
- 1992: Nacimiento de la mención "Agricultura Biológica".
- 1994: Creación de la AOP (Denominación de Origen Protegida) como sistema europeo de protección.

### **3.2. Principales sellos oficiales de calidad franceses y europeos**

La política de los sellos de calidad en Francia tiene varias justificaciones:

- proteger algunos micro-sectores en regiones agrícolas en recesión y lugares desfavorecidos;
- limitar los efectos de la PAC (Política Agrícola Común): valorizar una agricultura nacional de calidad;
- segmentar mercados y crear valor adicional: mejor remuneración de los actores gracias al precio del producto final que aumenta del 10 al 25%;
- tener una herramienta de desarrollo rural: una ley de orientación agrícola (9 de julio del 1999).

Es obvio que el criterio económico constituye la mayor justificación y empuja fuertemente la motivación de los actores de las cadenas agroalimentarias hacia la estrategia de sellos de calidad. Así por ejemplo, en Francia, el precio promedio de venta de un kilogramo de pollo es:

- 2.5 euros para un pollo tipo estándar,
- 3 euros para un pollo con una certificación de conformidad,
- 4 euros para un pollo tipo "sello rojo" y
- 5 euros para un pollo crecido según la "agricultura biológica".

Los sellos europeos oficiales de calidad son:

- AOP : Denominación de Origen Protegida
- IGP : Indicación Geográfica Protegida

- STG : Especialidad Tradicional Garantizada
- AB : Agricultura Biológica

Los sellos franceses oficiales de calidad son:

- AOC : Denominación de Origen Controlada
- CCP : Certificación de Conformidad del Producto
- LR : Sello Rojo
- AB : Agricultura Biológica

Estos sellos también pueden ser clasificados según su tipo de estrategia, es decir, cualitativa (CCP y LR), territorial (AOC, AOP e IGP) y en relación con el modo de producción (AB y STG).

### **3.2.1. Denominación de Origen Controlada (AOC)**

La Denominación de Origen Controlada (AOC) designa un producto originario de un país, una región o una localidad, cuya calidad o característica pertenece al medio geográfico, incluidos los factores naturales y humanos (Ley del 2 de julio del 1990).

Un producto AOC debe cumplir con algunas condiciones precisas de producción: estar relacionado con un área territorial bien delimitado y tener alto reconocimiento. Este producto debe ser único, es decir, no reproducible en otra región, debe también resultar de una experiencia ancestral y representar una relación íntima entre el producto mismo, el medio ambiente y los conocimientos humanos. La demanda de certificación AOC de un producto tiene, necesariamente, que provenir de un agrupamiento o sindicato de productores y nunca de un solo productor o actor de la cadena. Las demandas de certificación AOC son sometidas al INAO (Instituto Nacional de Denominaciones de Origen), institución pública del gobierno bajo la tutela del Ministerio de Agricultura. Luego, estas demandas son estudiadas por varios comités regionales y nacionales antes de que el ministerio valide el borrador de decreto escrito por el INAO.

Actualmente, existe una propuesta en estudio para hacer evolucionar los procedimientos de reconocimiento de las AOC y ponerlos bajo la responsabilidad de los organismos certificadores

independientes, como es el caso para el Sello Rojo (LR) y la Certificación de Conformidad del Producto (CCP).

**Tabla 2**  
**Dinámica de ventas de productos AOC, 2000-01**

AOC	Volúmenes 2001	Evolución / 2000
Vinos millones de hectolitros	26 (2000)	/
Queso toneladas	191 216	+ 2,5%
Frutas & Verduras toneladas	30 592	- 23%
Aceite de Oliva toneladas	616	- 14%
Mieles toneladas	186	+ 19%
Gallina de Bresse unidades	1 072 382 unidades	- 6%
Carne de toro de Camargue toneladas	254	+ 12%

Fuente: INAO 2001

### **3.2.2. Certificación de Conformidad del Producto (CCP), Sello Rojo (LR) y Sellos Regionales**

La Certificación de Conformidad del Producto (CCP) garantiza que un producto alimenticio o agrícola (no alimenticio y no procesado) está conforme a ciertas características específicas o reglas previamente establecidas, referidas, según sea el caso, a la producción, al procesamiento, al acondicionamiento o el origen. Estas características específicas están basadas en criterios objetivos y significativos para el consumidor, que pueden ser medidos y seguidos con el tiempo. Todos estos criterios son recopilados en un documento normativo de especificaciones escrito por un actor dado de la cadena o por una estructura profesional colectiva.

El Sello Rojo (LR) certifica que un producto alimenticio o agrícola (no alimenticio y no procesado) posee un conjunto de características específicas y previamente establecidas que confieren al producto un nivel de calidad superior a la de otros productos similares. Esta diferencia de calidad debe ser significativa en comparación con otros productos conocidos similares y debe ser percibida y bien distinguida por el consumidor, particularmente al nivel gustativo y organoléptico, lo que implica la implementación de un análisis sensorial y pruebas de degustación.

El Sello Rojo pertenece a una estructura colectiva llamada "Agrupamiento Calidad", propietaria del documento de especificaciones y de la marca colectiva, que agrupa a todos los actores profesionales de la cadena agroalimentaria en cuestión. En Francia, la marca "Label Rouge" es propiedad del Ministerio de Agricultura. Además, existen seis sellos regionales: Ardennes de France, Franche Comté, Lorraine, Nord Pas de Calais, Pays Midi Pyrénées, Savoie. Estos sellos regionales tienen que evolucionar hacia una IGP (Indicación Geográfica Protegida) para sobrevivir al nivel europeo.

Tanto para la CCP como para el LR, las características específicas requeridas son de tres tipos:

- Tipo implícito: características de reglamentación tales como normas, relaciones interprofesionales básicas, guías de buenas prácticas, etc. Estas características aseguran, principalmente, que el producto es seguro, honesto y comercialmente válido.
- Tipo explícito: características de certificación que deben valorizar el producto o mostrar su carácter original frente a sus competidores estándares.
- Tipo comunicativo: características explícitas mencionadas en la etiqueta o en el empaque del producto para agregarle un valor. Éstas deben ser fácilmente entendidas por el consumidor.

**Tabla 3**

**Dinámica de ventas de productos con Label Rouge, 2000-01**

<b>LABEL ROUGE</b>	<b>Volúmenes 2001</b>	<b>Evolución / 2000</b>
Frutas & Verduras ton	10 031	+ 33%
Carne ton	74 937	+ 15%
Embutidos ton	30 655	+ 12%
Gallina & Pollo ton	117	+ 3%
Pescado & Mariscos ton	6 259	+ 9%
Huevos millones	193	+ 32%
Productos Lácteos ton	22 650	+ 7%

Fuente: Cerqua 2002 (Centro de Desarrollo de las Certificaciones de Calidad Agrícolas y Alimenticias)

Existen documentos normativos de referencia con el fin de controlar y garantizar las características específicas para cada certificación. Antes que se apliquen, estos documentos son oficialmente publicados durante dos meses, averiguados y validados por una sección especializada de la Comisión Nacional de los Sellos y Certificados. Luego se otorga la certificación por un organismo certificador aquello es validado por una ley ministerial y acreditado según la norma EN 45012 por el COFRAC (Comité Francés de Acreditación).

**Tabla 4**  
**Dinámica de ventas de productos con CCP, 2000-01**

<b>Certificado de Conformidad del Producto</b>	<b>Volúmenes 2001 (valor total: 2,700 mill. euros)</b>	<b>Evolución / 2000</b>
Frutas & Verduras toneladas	97 819	- 32%
Carne toneladas	284 490	+ 16%
Embutidos toneladas	43 541	- 3%
Pescado y Mariscos toneladas	66 307	+ 42%
Huevos millones de unidades	1 972	/
Productos Lácteos toneladas	113	- 70%
"Foie Gras" toneladas	4 367	+ 150%
Pasta toneladas	16 706	+ 317%
Frutas & Verduras toneladas	14 419	+ 73%

Fuente: Capral 2002 (Asociación para la Promoción de los Sistemas de Certificación de Productos Alimenticios)

### **3.2.3. Agricultura Biológica**

La agricultura biológica, llamada también, ecológica u orgánica se caracteriza por tener como preocupación los equilibrios naturales, asegurar el bienestar de los animales y buscar la diversificación de las producciones, con el propósito de una agricultura sostenible.

Los productos provenientes de la agricultura biológica deben respetar ciertas especificaciones, incluido el reciclaje de las materias primas orgánicas y la rotación de suelos, así como un modo de producción sin químicos sintéticos (pesticidas, abonos). En cuanto a los productos procesados a partir de materias primas provenientes de la agricultura biológica, éstos deben constituirse

por lo menos, con un 95% de ingredientes de origen biológico. Estos productos procesados deben satisfacer los controles hechos por parte de los organismos certificadores reconocidos en todo el territorio francés.

Según la reglamentación comunitaria N° 2092/91 del 24 de junio 1991, los productos certificados en Francia pueden beneficiarse del logo "Agricultura Biológica".

**Tabla 5**  
**Dinámica de ventas de productos AB, 2000-01**

<b>Agricultura Biológica</b>	<b>Valor de las Ventas 2001 (millones de euros)</b>	<b>Evolución / 2000</b>
Frutas & Verduras	33	/
Embutido	32	- 4 %
Carne / Pollo	88	/
Conservas	166	+ 13%
Productos lácteos	230	+ 14%

Fuente: Grupos paneles de la distribución/comercialización y estimaciones de almacenes

### **3.2.4. Denominación de Origen Protegida (AOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP) y Especialidad Tradicional Garantizada**

Los sellos europeos de calidad mencionados en las reglamentaciones n° 2081/92 y n° 2082/92 del 14 de julio del 1992 son los siguientes:

- Denominación de Origen Protegida (AOP): producto único y no reproducible en otra región
- Indicación Geográfica Protegida (IGP): referente a una región y calidad dadas.
- Especialidad Tradicional Garantizada (STG): modo tradicional de producción y procesamiento.

Cabe hacer anotar que solo un producto tipo AOC puede evolucionar hacia una denominación AOP y solo los productos CCP y LR pueden evolucionar a un tipo IGP.

### **3.2.5 Proceso de certificación**

Ejemplo de la certificación de conformidad de productos: se necesita la intervención de numerosos actores y, en general, entre 2 y 3 años desde la redacción del referencial hasta la liberación del certificado. Las principales etapas del proceso y el contenido mínimo de un referencial son los siguientes:

Etapas:

- Redacción de un referencial
- Identificar y contratar el organismo certificador
- Validación del referencial por parte del organismo certificador
- Anuncio oficial
- Examen por la Comisión Nacional de los sellos y certificados
- Auditoría inicial de atribución del certificado
- Liberación/entrega del certificado
- Auditorías y controles programados por el organismo certificador

Contenido mínimo de un referencial:

- Presentación general del marco de referencia de certificación
- Textos de referencia
- Definiciones principales y abreviaciones
- Presentación del producto
- Esquema de elaboración del producto
- Presentación de las características implícitas, explícitas y comunicantes
- Metodologías de control de las características
- Identificación y rastreabilidad del producto
- Rotulación y comunicación

### **3.2.6. Otros sellos de calidad**

Los sellos de calidad detallados arriba están basados en sistemas terceros, es decir, que en el caso de un producto proveniente de una cadena agroalimentaria, un organismo independiente debe

validar el cumplimiento de este producto con criterios y especificaciones requeridas.

Existen otras iniciativas por parte de cadenas de supermercados, como aquellas que desarrollaron sus propias marcas y "cadenas de calidad", como por ejemplo FQC: Cadena Calidad Carrefour. En estas iniciativas, el establecimiento y el control de las especificaciones se hace al interior de cada cadena.

Después de haber detallado los sellos de calidad para productos alimenticios, cabe mencionar los referenciales de calidad respecto a la organización del sistema de fabricación/procesamiento del producto. Estos referenciales están relacionados con varios aspectos (seguridad, calidad, medio ambiente) y pueden ser nacionales, europeos o internacionales tales como las normas ISO 9001 e ISO 14001, el British Retail Consortium (BRC) y Eurepgap (Buenas Prácticas Agrícolas al nivel europeo). Algunos están siendo aplicados por parte de organismos independientes y otros, por parte de grupos o cadenas de supermercados.

Dentro de algunos referenciales de calidad, existe el concepto del comercio justo. Un ejemplo es la fundación Max Havelaar que tiene como objetivo ofrecer a los productores y obreros desfavorecidos en el Tercer Mundo acceso al comercio internacional bajo buenas condiciones para que puedan construir un mejor futuro. Esto significa que los consumidores y las empresas tienen que pagar precios que cubran los gastos, incluso los gastos sociales y ambientales. Max Havelaar quiere contribuir a la creación de relaciones justas en el mundo. Por eso, es esencial tener un enfoque sostenible del conjunto, es decir, producción, comercialización y consumo. Max Havelaar no es una marca, sino un sello de calidad del comercio justo.

La Fundación tiene relaciones con tres contrapartes:

- Los productores del registro (cooperativas de pequeños productores y dueños de plantaciones en los países en desarrollo).
- Las empresas con licencia para usar el sello en sus productos: manufactureros e importadores holandeses.
- Los consumidores.

## **4. La Política Agrícola Común (PAC) y sus implicaciones**

### **4.1. La PAC**

En el Tratado de Roma se definieron los objetivos generales de la Política Agrícola Común (PAC), cuyos principios se establecieron en la conferencia de Stresa de julio de 1958. Dos años más tarde, los seis Estados miembros fundadores adoptaron los mecanismos de la PAC, que entró en vigor en 1962.

La Política Agrícola Común (PAC) está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrícolas en la Unión Europea (UE).

Cada vez concede mayor importancia al desarrollo rural. Sus objetivos son:

- incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- estabilizar los mercados;
- garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Tres principios fundamentales, definidos en 1962, caracterizan el mercado agrícola común (Organización Común de los Mercados Agrícolas - OCM) y, por lo tanto, las organizaciones comunes de mercado:

- un mercado unificado: implica, por un lado, la libre circulación de los productos agrícolas en el territorio de los Estados miembros

y, por otro, la utilización de medios y mecanismos comunes en el conjunto de la UE para su organización;

- **la preferencia comunitaria:** se da preferencia a los productos agrícolas de la UE, que se comercializan a precios inferiores a los de los productos importados; además, se protege el mercado interior de las importaciones de terceros países a precios reducidos y de las grandes fluctuaciones del mercado mundial;
- **la solidaridad financiera:** todos los gastos y desembolsos derivados de la aplicación de la PAC se sufragan con cargo al presupuesto comunitario.

### **¿Qué lugar ocupa la calidad de los productos?**

La PAC ha instaurado diversas medidas para garantizar la seguridad del consumidor: normas de higiene de la producción alimenticia, controles veterinarios y fitosanitarios, supervisión de las enfermedades de los animales. Además, desde 1991 ha introducido una normativa comunitaria que garantiza el desarrollo de la agricultura ecológica y crea un sistema de producción respetuoso con el medio ambiente y del bienestar de los animales. Por último, la PAC dispone de una normativa destinada a fomentar la calidad y a proteger e informar mejor al consumidor. Así, cerca de 500 productos agroalimenticios europeos contaban en 1999 con una denominación protegida - denominación de origen protegida (DOP) una indicación geográfica protegida (IGP) o especialidad tradicional garantizada (ETG).

### **4.2. Reforma de la PAC - Agenda 2000**

En julio de 1997, la Comisión propuso la reforma de la PAC dentro del marco de la Agenda 2000, un documento en el que se esbozaba el futuro de las políticas de la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación prevista. Las negociaciones acerca de la Agenda 2000 y, por consiguiente, sobre el acuerdo relativo a la reforma de la PAC, se concluyeron en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de

1999. La Agenda 2000 ha impulsado el proceso emprendido en 1992 y ha sentado bases sólidas para el desarrollo futuro de la agricultura en la Unión, cubriendo todos los aspectos de la PAC (económico, medioambiental y rural)

**Tabla 6**  
**Calidad dentro la PAC – antes y después**

<b>La dinámica de la PAC al respecto de calidad de los alimentos</b>	
<b>Situación actual:</b>	<b>Revisión Intermedia:</b>
<p>Ayuda para inversiones en favor de la calidad de los alimentos, incluida la implantación de sistemas de certificación subvencionables a través de los planes de desarrollo rural</p> <p>Actividades de promoción de ciertos productos, con aplicación de dos regímenes horizontales: uno para la promoción interna y otro para la promoción en el exterior</p>	<p>Un nuevo capítulo sobre la calidad, como "medida de acompañamiento", en el que se prevea:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alentar a los agricultores a participar en sistemas de certificación y garantía de calidad</li> <li>- Ayuda a las organizaciones de productores para actividades de promoción relacionadas con la garantía de calidad, la indicación geográfica y la agricultura ecológica</li> <li>- Ayudas procedentes del primer pilar se destinarán sólo a la promoción en el exterior</li> </ul>

La reforma comprende medidas para:

- la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales;
- el fomento de un nivel de vida equitativo y digno para los agricultores;
- la creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores;
- la elaboración de una nueva política de desarrollo rural, que se convierte en el segundo pilar de la PAC;
- la integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales en la PAC;

- la mejora de la calidad y la seguridad de los alimentos (White paper);
- la simplificación de la legislación agrícola y la descentralización de su aplicación para aumentar la claridad y transparencia de las normas y reglamentaciones, así como su facilidad de acceso.

**Reforma de la PAC: perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible**  
**([http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/Index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/Index_es.htm))**

El 22 de enero de 2003, la Comisión Europea aprobó una serie de propuestas de reforma de la Política Agrícola Común (PAC). La propuesta de la Comisión ofrecerá a los agricultores de la UE una perspectiva política clara para el marco financiero del gasto agrario previsto hasta 2013, conforme a lo decidido por los Jefes de Estado y de Gobierno en Bruselas en octubre de 2002. Además, servirá para conseguir una agricultura europea más competitiva y orientada al mercado, impulsará una notable simplificación de la PAC, facilitará el proceso de ampliación y favorecerá una mejor defensa de la PAC en la OMC. Los ajustes que se propone introducir permitirán a los agricultores la máxima flexibilidad en sus decisiones de producción, garantizándoles, al mismo tiempo, la estabilidad de sus rentas. La aplicación de la reforma de la Comisión servirá para eliminar aquellos aspectos de la política actual que resultan negativos para el medio ambiente y aportará nuevos incentivos para la adopción de prácticas agrarias más sostenibles. Estos ajustes son necesarios con el fin de garantizar que, en los próximos años, la UE pueda dotar a su Modelo Europeo de Agricultura de un marco político sostenible y previsible. Estos cambios, que resultan aún más urgentes ante el nuevo marco presupuestario, permitirán a la UE garantizar una distribución transparente y más equitativa de las ayudas a la renta de los agricultores y satisfacer mejor las expectativas de los consumidores y los contribuyentes. Las propuestas presentadas son continuidad de las propuestas de revisión intermedia presentadas por la Comisión en julio de 2002.

Los elementos clave de la reforma pueden resumirse del siguiente modo:

- una ayuda única por explotación, independiente de la producción ("disociación");
- vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, bienestar animal y seguridad e higiene en el trabajo, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas ("condicionalidad");
- una política de desarrollo rural reforzada, lo que supone más fondos y nuevas medidas para promover la calidad y el bienestar animal y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción;
- una reducción de las ayudas directas ("regresividad") a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de generar fondos adicionales para el desarrollo rural y la financiación de nuevas medidas de reforma;
- revisión de la política de mercado de la PAC:
  - reducción final de un 5% en el precio de intervención de los cereales, parcialmente compensada por un incremento de las ayudas directas a los agricultores del sector de los cultivos herbáceos;
  - una reforma más rápida y de mayor alcance en el sector lácteo, diferenciando los recortes de los precios de la mantequilla y la leche en polvo desnatada y manteniendo las cuotas lácteas hasta 2014/15;
  - reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

### **¿Qué piensan los ciudadanos europeos de la política agrícola común (PAC)?**

**[http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/survey/index_es.htm)**

El papel de los consumidores, como uno de los actores principales de la gestión de la calidad, es muy importante. Entre las distintas

instituciones que existen, el BEUC - Bureau Européen des Unions des Consommateurs en Bruxelles, es importante.

Algunos de sus miembros son:

- CA (UK)
- Altroconsumo (Italy)
- Consumentenbond (NL)
- VZBV (Germany)-
- CECU (Spain)
- Forbrugerradet (Denmark)
- Kepka (Greece)
- Kuluttajat-Konsumenterna ry (Finland)
- Sveriges Konsumentenrad (Sweden)
- Test Achats (Belgium)
- UFC- Que Choisir (France)

Un gran número de europeos desea un cambio en la forma en que la política agrícola común (PAC) ayuda a los agricultores de la UE. De acuerdo con la última encuesta de opinión Eurobarómetro, más del 60% de los ciudadanos de la UE considera que el abandono de las subvenciones a la producción en beneficio del apoyo directo a los agricultores y a las zonas rurales es una solución "muy buena" o "bastante buena". El apoyo directo de los agricultores contó con el favor de aproximadamente el 62% de las personas interrogadas, es decir, un 6% más respecto de la última encuesta Eurobarómetro realizada a mediados de 2001. La encuesta también pone de manifiesto que los ciudadanos desean que la política agrícola de la UE garantice que los productos agrícolas son sanos y seguros. Según la encuesta, los ciudadanos de la UE consideran que la prioridad de la PAC debe ser garantizar la seguridad de los productos agrícolas, fomentar el respeto del medio ambiente, proteger las explotaciones agrarias de pequeño o mediano tamaño y ayudar a los agricultores a adaptar su producción a las expectativas de los consumidores.

Asimismo, ha aumentado la confianza de los ciudadanos de la UE en la capacidad de la PAC de garantizar una producción agrícola sana. Se ha observado un incremento (de un 37% en el 2001 se pasó a un 42 %) en el número de encuestados que creen que la

**PAC garantiza la seguridad de los productos agrícolas alimentarios. Este es el ámbito en que la PAC cumple mejor sus objetivos.**

**La falta de información continúa siendo un problema. Las respuestas "no sabe, no contesta" oscilan entre el 24% y el 35 %. Únicamente el 20 % de los encuestados consideraron que estaban suficientemente informados en cuanto a la forma en que los alimentos son producidos y tratados.**

**Los encuestados se manifestaron claramente a favor de los siguientes objetivos de la política agrícola, relacionados en la encuesta:**

- Garantizar que los productos agrícolas son sanos y seguros: 90%**
- Promover el respeto del medio ambiente: 88%**
- Proteger las explotaciones de pequeño y mediano tamaño: 81%**
- Ayudar a los agricultores a adaptar su producción a las expectativas del consumidor: 80%**
- Favorecer y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales: 77%**
- Mejorar la competitividad de la agricultura europea en los mercados mundiales: 77%**
- Garantizar a los agricultores ingresos estables y apropiados: 77%**
- Fomentar la diversificación de los productos y actividades agrícolas: 73%**
- Favorecer métodos de producción orgánica: 72%**
- Proteger el sabor de los productos agrícolas europeos: 73%**
- Proteger la especificidad de los productos agrícolas europeos: 73%**
- Reducir las diferencias de desarrollo entre regiones: 72%**
- Defender los intereses de los agricultores en sus relaciones con intermediarios y distribuidores: 71%**

**A la pregunta de en qué medida consideraban que la PAC cumplía sus objetivos, los niveles de satisfacción oscilaron entre el 41% (garantizar que los productos agrícolas son sanos y seguros) al 25% (defender los intereses de los agricultores en sus relaciones**

con intermediarios y distribuidores). La encuesta se aplicó a 16.041 ciudadanos de los 15 Estados miembros.

Un tema más específico respecto a la calidad del producto, es la gestión, que es importante para los consumidores: Los sellos oficiales de calidad que "tranquilizan" (Credox, 1998). Los resultados de esta investigación mostraron:

Compra de un producto se hace de preferencia por:

- Marca (29%)
- Label Rouge (22%)
- Información sobre origen (20%) o composición (19%)

Sellos de calidad reconocidos:

- Label Rouge (89%)

Confianza:

- Sistemas de control (89%)

La Agenda 2000 fundó, en el 2002, una institución nueva, "European Food Safety Authority". Sus actividades principales son:

- the scientific evaluation of risks,
- the collection and analysis of scientific data,
- safety evaluations of dossiers put forward by industry for Community level approval of substances or processes,
- identification of emerging risks,
- scientific support to the Commission particularly in the case of a food safety crisis,
- direct communication to the public and other interested parties of information concerning matters within its remit.

A finales de 2002, la dirección máxima fue elegida. Durante los primeros meses de 2003, han comenzado a identificar los expertos de las diversas comisiones de la FSA.

## 5. Implicaciones para la investigación

### Técnica

- Confusión por lado del consumidor (después: una UE-15 +++)
- Herramientas necesitan más avances (detección OGM)
- Hay una necesidad de preservar la especificidad de los sellos, ofreciendo al mismo tiempo una garantía de calidad global para el consumidor.
- Métodos de trazabilidad y de certificación de origen (biotecnología, espectrometría NIR): café, arroz, cacao, OGM)

### Económica-financiera

- Ciencias del consumo: percepción del consumidor sobre calidad, riesgo.
- Barreras no-tarifarias (OMC) y sus impactos, por tipo de país, etc.

### Organizacional

- Cómo los actores están organizados para enfrentar la gestión de calidad a lo largo de las cadenas.
- Papel del Estado vis-a-vis el del sector privado.
- Adaptación de los sistemas de manejo de la calidad (HACCP, BPF, BPA, PHD).
- Integración más fuerte producción agrícola-transformación
- Nuevas competencias (gestión de calidad a lo largo de la cadena agroalimentaria).
- Desarrollar una capacidad técnica interdisciplinaria.

### Política / institucional

- Adopción de la nueva PAC.
- Entrada futura de más países a la UE (armonización).
- Llegar a un consenso entre todos.
- En discusión en Francia: una "Charte de communication" con tres "familias" de sellos.

## **6. Discusión**

Los sellos de calidad nacieron en varias épocas y con objetivos muy diferentes, formando un conjunto muy disperso y no totalmente transparente para el consumidor. No es fácil para el consumidor entender ni distinguir las características específicas de cada tipo de sello. Así, según una encuesta hecha en el 2001 por el CREDOC (Centro de Investigación para el Estudio y la Observación de las Condiciones de Vida), un 33% de los consumidores franceses piensan que el Sello Rojo (LR) es muy cuidadoso del medio ambiente y solo 27% piensan la misma cosa del sello "Agricultura Biológica". Igualmente, solo un 23% menciona las características gustativas como la prioridad específica del Sello Rojo y mencionan que el origen es muy importante para el Sello Rojo, confundiéndolo con la AOC, donde el origen es la característica prioritaria.

Muchos consumidores de productos "Bio" piensan también que el logo "AB" les garantiza una ausencia absoluta de pesticidas y no saben que la certificación AB implica el uso obligatorio de unas medidas, pero no garantiza los resultados requeridos, es decir, que con la agricultura biológica no se debe usar químicos, pero no se garantiza que el producto final no contiene absolutamente nada de químicos.

Es obvio que los sellos de calidad tuvieron bastante ventajas con las crisis alimentarias del 2001 en Europa (ESB, dioxina, aftosis), pero estos sellos necesitan más transparencia y deberían mejorar su comunicación para ganar la confianza de los consumidores. Así, cada uno de estos sellos tiene que aclarar más sus características específicas ante el consumidor, como por ejemplo el terruño o el origen por la AOC, las características gustativas por el LR, el respeto del medio ambiente por la AB, así mismo, se debe resaltar más la complementariedad entre estos sellos de calidad.

También, hay que dirigir esfuerzos hacia la aclaración de las características de tipo comunicativo, es decir, aquellas que, a menudo, son mencionadas sobre la etiqueta del producto para agregarle valor. Estas características no son siempre entendidas o bien percibidas por el consumidor y, de hecho, no alcanzan lograr

su confianza o interés (por ejemplo, la mención de lavado de la lechuga por un proceso dinámico no es claramente entendida por todos los consumidores).

Para ciertas categorías de alimentos como el jamón o el pollo, tener una multitud de sellos de calidad paradójicamente no ayuda en la valorización del producto, debido a que en este caso, el producto certificado se vuelve, de alguna manera, en un producto "estándar" y pierde sus especificidades.

## **7. Conclusiones**

1. En cuanto a la seguridad alimenticia, todavía existen algunos problemas y dificultades, como:
  - Falta de armonización de las reglamentaciones a nivel internacional.
  - Aplicación del principio de precaución (Unión Europea) o de prevención (Estados Unidos).
  - Prioridad dada a las metodologías de producción (Unión Europea) o a los alimentos (Estados Unidos) para no presentar un peligro para los consumidores.
  - Sistemas de vigilancia sanitaria poco usados, de eficacia limitada y con falta de coordinación, mismo en los países industrializados. Las organizaciones internacionales tales como la OMS y la FAO deben procurar un liderazgo/iniciativa en la implementación de sistemas de vigilancia sanitaria eficaces en el mundo entero, en particular en los países del Sur, integrando las diferencias entre las regiones.
  
2. No toda la información es accesible y aún hay problemas para entenderla, lo que origina un problema de cantidad y calidad de información al respecto. La confusión más grande que existe es que la gente confunde los sellos de calidad (con fines comerciales), con sellos de seguridad sanitaria (con fines de salud del consumidor). También, lo que es "pan de cada día" para el gerente de marketing de Concha y Toro, es

- "abracadabra" para el pequeño productor de queso campesino fresco.
3. El objetivo de este documento era analizar la institucionalidad, o sea, la organización y sus actores de los sistemas de gestión de calidad. Se debe concluir que la institucionalidad del manejo de la calidad es muy pesada, compleja y muy costosa (en Francia: 6.000 funcionarios de 3 ministerios con trabajo de tiempo completo); pero, la buena salud de los consumidores tiene un precio muy alto también.
  4. La democracia y el hecho de vivir en países de la Unión Europea (más grande cada vez) implican costos de transacción (de integrarse) muy altos para implementar los mismos sistemas de gestión de calidad en todos los países (nuevos). Al mismo tiempo, han sido conducidos grandes proyectos de I&D europeos, enfocando las cuestiones importantes ligados a la organización de la calidad. Estos resultados, junto con las recomendaciones de numerosos foros, congresos, talleres, etc., están impactando las políticas de la CAP, con el objetivo de mejorar la transparencia, el manejo, la complejidad de los sistemas y, al mismo tiempo, reduciendo sus costos (para el consumidor).
  5. Finalmente, la paradoja del modelo de certificación es que si hay un suceso en cuanto a la omnipresencia de los productos con sellos de calidad en los supermercados, mercados y ferias, es que los productores/procesadores están ganando, es decir, sus estrategias de marketing sí están funcionando. Pero, también el modelo fracasó en el sentido de que demasiada calidad mata a la calidad (como ya se ha mencionado). El producto certificado se vuelve el estándar, lo que da como resultado que el consumidor se pierda.
  6. Este documento intentó hacer un inventario de los elementos, organizaciones y actores clave, relacionados a los sistemas de gestión de calidad, de dónde viene y dónde estamos hoy en día. Sin embargo, como ya se mencionó, la reforma de la CAP, la implementación de Agenda 2000, tiene muchas implicaciones y cada día hay más elementos y cambios novedosos importantes.

Para estar al día, habrá que consultar los web-sites clave de la CE frecuentemente.

## Referencias

- Blanc M., 2001. Nouvelles exigences en matière de sécurité sanitaire dans le commerce international des produits agricoles et agro-alimentaires. Incidences pour les pays d'Afrique exportateurs de produits oléagineux. OCL, Vol. 8, N° 3, Mai/Juin 2001, p. 246-250.
- Chambolle M., 2002. L'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments : évolutions scientifiques et réglementaires. Médecine et Nutrition, sécurité sanitaire, Volume 38, N° 1, p. 15-23.
- Doussin J.P., 2002. Abordagem regulamentar da qualidade dos alimentos. Curso de especialização da FEA/UNICAMP "Gestão da qualidade e segurança dos Alimentos", modulo FEA 210, Setembro 2002, Campinas, SP, Brasil.
- Feillet P., 2002. Le bon vivant : une alimentation sans peur et sans reproche. INRA Editions, 286 p.

INAO,

- [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm)  
<http://www.efsa.eu.int/>  
<http://www.agriculture.gouv.fr/alim/sign/>  
<http://www.useu.be/agri/usda/html>  
<http://www.rlc.fao.org/foro/alimentos/>  
<http://www.cofrac.fr>  
<http://www.cepral.com>  
<http://www.labelrouge.com>  
<http://www.bvqi.com>  
<http://www.afssa.fr>  
<http://www.maxhavelaar.nl>  
<http://www.cirad.fr>  
<http://www.cendotec.org.br/prosper.html>



## PONENCIAS II



# **INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DE LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS: SITUACIÓN EN CHILE**

*Alberto Niño de Zepeda  
Asesor, Subsecretaría de Agricultura*

El tema de este panel se abordará desde la experiencia nacional, específicamente, según el trabajo que el gobierno ha realizado junto con el sector privado.

Cuando se habla de institucionalidad, se tiende a mezclar dos temas institucionales que están muy presentes en la actualidad. Uno es la nueva institucionalidad pública en los problemas agroalimentarios, es decir, el tema de las agencias agroalimentarias, de la problemática de los ministerios de salud y de los ministerios de agricultura. Existen temas que son transversales a la organización tradicional del gobierno, donde aparecen descoordinaciones entre los ministerios; esta es una problemática que en muchas partes del mundo se tiende a resolver con distintos modelos, pero que, fundamentalmente, busca integrar la acción pública, ya sea en sus aspectos normativos o ejecutivos. Este es un tema que asocia generalmente, a la seguridad alimentaria o inocuidad de alimentos.

El segundo tema y en el cual se centrará este artículo se relaciona con la institucionalidad para los productos agroalimentarios de calidad, es decir, se refiere a los atributos de valor, o sea, a aquellos atributos que deben ser valorizados en el mercado.

Sin duda, es bueno hacer la diferencia entre los dos temas enunciados anteriormente, porque son dos problemáticas totalmente diferentes y, por lo tanto, con respuestas institucionales distintas.

Cabe mencionar tres conceptos clave. Primero, el **concepto de agricultura** que, aunque parezca pedestre, es uno de los elementos más cambiantes que existe en este momento y que está cambiando la forma de aproximarse al tema; después, se abordará la **importancia de la demanda** sin descuidar la oferta y, tercero, el tema de los **atributos de calidad**.

Para tratar el tema de **agricultura**, se utilizará una definición bastante arbitraria. Hoy más que nunca, la agricultura debe ser entendida como la gran problemática agroalimentaria desde los recursos productivos que dan sustento a la actividad primaria hasta el producto final y esa es una necesidad imperiosa para entender la lógica tecnológica y económica del proceso de transformación que sufren los productos. Lo que pase hoy con el recurso suelo es determinante para el producto final, así como también lo que pase con la genética y otros factores. Por lo tanto, la única manera de poder entender y conceptualizar la problemática de la calidad es tomar ese ámbito desde los recursos hasta el producto final y, precisamente, así es como se está haciendo a nivel mundial.

El Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay de la OMC entrega una definición formal sobre la agricultura, la que señala que "los productos agropecuarios son los que están en el anexo 1" y "todos los productos desde el capítulo I al XXIV con algunas excepciones", donde se incluyen los animales vivos, los productos tradicionales de la producción primaria, los jugos, los vinos, las pastas, los distintos tipos de agua mineral, etc. Es decir, el concepto de agricultura que maneja la OMC se relaciona con las actividades que van desde los recursos productivos hasta el producto final. Esto nos lleva a una problemática que, inicialmente, estaba centrada en la producción primaria donde el gran tema, a partir de la Revolución Verde, era la productividad, pasando actualmente a una problemática diferente que se centra en todas las etapas de la cadena de la transformación y en la calidad. El cambio es tan fuerte como lo que pasó con la Revolución Verde, pues cambió el concepto y la forma

de pensar la agricultura; sin duda, este es un elemento determinante para poder entender la problemática de la calidad agroalimentaria y cómo abordarla.

El segundo elemento es el tema de la **demand**a. No es suficiente ser eficiente en el proceso productivo, no es suficiente tener una oferta de calidad y adecuada ecosistémicamente, se requiere de que eso se traduzca en precios, por lo tanto, se requiere de un consumidor que sea capaz de diferenciar la calidad. El ministerio de Agricultura siempre se ha preocupado de cómo la producción agrícola puede ser más eficiente y más productiva. Tradicionalmente, los economistas agrarios han tomado la demanda como una variable dada, que no era de interés afectarla, pero eso está cambiando. Uno se da cuenta que el tema de la demanda puede ser movible, en Chile hay demostraciones claras, como el Programa del Cordero de Magallanes. Hace unos cinco años aquí no se comía cordero; en cambio, hoy se vende exitosamente como producto de *delicatessen*. Aquí surge toda un área relacionada con el marketing y las personas son habituales clientes del marketing y se dejan influenciar por él, por lo que hay bastante por hacer en el marketing de lo agroalimentario.

En cuanto al concepto de **calidad y de atributos**, básicamente, se puede decir que hay dos grandes grupos de atributos: están los verificables en el mercado, es decir, los que el consumidor puede verificar en el momento de la compra o del consumo del producto y, en este caso, el mercado opera bien y es un tema que se resuelve a ese nivel. Sin embargo, también hay una serie de atributos que por más esfuerzos que haga el consumidor nunca podrá detectar y, por lo tanto, tendrá que hacer un acto de fe o confiar en la autoridad pública o que alguien se lo diga a través de algún sello que certifique y le dé la seguridad de que el proceso de producción originario de ese producto no tiene un elemento no deseado.

Una segunda división de los atributos se relaciona con el tema de la inocuidad versus el valor. El tema de la inocuidad, sin duda, debe ser regulado o, por lo menos, garantizado en un piso mínimo por la ley. Todo lo que esté sobre el nivel de la ley, corresponde a los denominados atributos de valor.

En cuanto al Estado, el tema de la agricultura limpia y de calidad fue incluido como uno de los siete ejes estratégicos de la política de Estado. Esto se justifica, fundamentalmente, en una opción estratégica para Chile, con la competitividad como elemento central. Sin duda, esta es una posibilidad para que Chile, en particular, desarrolle una agricultura más competitiva que permita un desarrollo del sector y del país en su conjunto.

Cuando se tuvo que tomar decisiones en términos de qué atributos se considerarían de entre los muchos que hay, se tomaron los que están más presentes. Se hicieron dos grandes apuestas. Primero, se decidió desarrollar el tema de las **Buenas Prácticas Agrícolas** como respuesta de la calidad para la agricultura convencional. En Chile, hablar de agricultura convencional es referirse al 95% o más de la producción agrícola; sin embargo, dado que para algunas regiones, sectores productivos o nichos en particular, hay un conjunto de otros atributos que tienen una gran dinámica con una potencialidad de negocio interesante, las denominadas agriculturas especiales, como la producción orgánica, la producción con denominaciones de origen, los atributos asociados a las expresiones tradicionales, etc., es fundamental abordarlos.

En términos bastante sencillos, se puede decir que hacer agricultura con buenas prácticas es hacer las cosas bien, dando garantías de aquello y es aquí donde está el desafío mayor en términos de las exigencias de cambio hacia el sistema productivo, donde se debe incluir hacer las cosas bien en relación con el medio ambiente, a la inocuidad del producto y a los trabajadores que se desempeñan en esa actividad productiva. En términos particulares, en el caso de las Buenas Prácticas Ganaderas se incluye el concepto asociado al bienestar del animal.

En Chile, empezaron a aparecer dos conceptos paralelos. Se hablaba de Producción Limpia, pero principalmente relacionado con el medioambiente; sin embargo, hoy y después de varias conversaciones con otras entidades públicas, se llegó a la conclusión de que Producción Limpia es Buenas Prácticas Agrícolas. No se puede entender una Producción Limpia que considere muy bien el elemento ambiental, sin considerar la contaminación del producto o de los trabajadores, por lo tanto, para

efectos de claridad, Producción Limpia es Buenas Prácticas Agrícolas en la producción primaria y en la agrícola.

Respecto al desarrollo de la agricultura orgánica, la motivación fundamental en Chile ha sido la exportación, la que se ve como un negocio. Europa tiene una gran dinámica y la obsesión de los productores orgánicos es que Chile se constituya en la lista de la Unión Europea como país tercero y en eso se han centrado los esfuerzos. Como Chile no está en la lista de los países terceros, tiene que operar a través de la certificación de una empresa acreditada en el mercado de destino. Si bien el negocio opera y es rentable a través de este mecanismo, hay un nivel de competitividad que puede ser mejorado en la medida que las certificadoras son más caras. La alternativa que se está planteando es una ley de productos orgánicos, incluso hay una propuesta que está circulando y la justificación es que el marco legal es el camino para que la Unión Europea o Estados Unidos reconozcan nuestro sistema y así poder abordar el tema.

En cuanto a las denominaciones de origen en Chile, hay un proyecto de ley de propiedad industrial en trámite parlamentario. Esta ley lleva mucho tiempo en el parlamento, ha avanzado, pero aún está en ese proceso. Nosotros como ministerio de Agricultura, en conjunto con algunos actores que habían participado en el tema, hemos hecho observaciones fundamentalmente orientadas a asegurar una cierta participación técnica en la autorización respecto a las denominaciones de origen.

En el tema de la especialidad campesina garantizada, INDAP está desarrollando un trabajo de especificaciones técnicas para ser aplicadas en el país, fundamentalmente, con cooperación de la Universidad de Chile.

Cuando se habla de atributos de valor, no es suficiente parecer que se tiene calidad ni tenerla de hecho, sino que es necesario demostrarla, como ya se señaló, lo que implica todo un tema diferente que no se abordará en este momento, pero que se refiere a los registros y a la trazabilidad y constituye un gran desafío para la agricultura tradicional de este país.

Después de haber analizado estos conceptos generales, se abordará el tema institucional, con algunas ideas clave como **el autocontrol, la articulación público-privado y la normalización técnica**.

Hoy, cada día más, se tienden a cruzar los modelos de desarrollo y dejan un área de intersección donde **el autocontrol** y la participación privada son fundamentales. En cambio, hace 15 años estas áreas funcionaban totalmente separadas e, incluso, con niveles de conflicto, mientras que ahora se ha empezado a crear un área de acción público-privada donde el autocontrol es la base del éxito y a ese autocontrol se llega a través de los mecanismos de normalización técnica, basados en el consenso entre públicos y privados, donde la función pública se manifestará respecto a la equidad, la transparencia, la garantía del consenso y la equidad, en términos de que todos tengan igual oportunidad de participación en el sistema.

**La articulación público-privada** es un tema central y es más que la consulta pública. Implica que cuando se desarrolla un proyecto de ley es necesario recoger la opinión de los privados y se hacen reuniones y/o seminarios para ello, pero, en definitiva, la atribución sigue siendo pública, en términos de que es un marco legal y que quien resguardará el bien público es el Estado. La articulación público-privada es un trabajo en conjunto, donde se da una relación de horizontalidad entre los actores productivos y el gobierno, con iguales "derechos" y este es un tema fundamental como modelo de desarrollo.

**La normalización técnica** es entendida como la posibilidad de generar recomendaciones o guías técnicas necesarias a través de procedimientos formales, participativos, consensuales y reconocidos, manteniendo su carácter voluntario y estableciendo un sistema de evaluación de conformidad en su cumplimiento.

Básicamente, un sistema de normalización técnica para los atributos de valor incluye el proceso de normalización propiamente tal, es decir, el proceso de elaboración de estándares o normas y de evaluación de la conformidad, es decir, el proceso de comparación de la norma establecida con una realidad determinada

para ver si hay conformidad. Ahí opera un mecanismo que incluye la certificación, la acreditación de los certificadores y un tercero verificador del sistema. Además, es necesario tener un sistema de registro y, fundamentalmente, un sistema de decisión para lo cual se requiere de una organización público-privada que sustente ese proceso y sobre eso se necesita una gestión de este proceso y una articulación con los mecanismos de fomento.

En Chile, se creó la Comisión Nacional de Buenas Prácticas, que es una entidad asesora del Ministro de Agricultura, presidida por el Subsecretario del ramo. Es una instancia público-privada, donde participan todos los organismos relacionados con el Ministerio de Agricultura más otros organismos del Estado y el grueso de la representación productiva. Es una Comisión Nacional que funciona más o menos una vez al mes y que tiene por objetivo discutir los aspectos institucionales, la gestión, la coordinación, el fomento y la difusión del concepto de buenas prácticas.

En estos momentos, se están discutiendo los aspectos institucionales y se están desarrollando las especificaciones técnicas o los estándares para 13 rubros en agricultura, donde se analiza un estándar de buenas prácticas para maíz, papas, hortalizas, cerdos, aves, bovinos, leche, etc., de manera de poder homogeneizar la realidad nacional.

En el tema de las alternativas institucionales, algunos dicen que debe ser el mercado por sí solo, por lo tanto, es un asunto de privados, donde no se debe inmiscuir el Estado, no se necesitan más intervenciones, etc. Para otros, este debe ser un servicio público, dependiente del ministerio de Agricultura y, luego, regulado por una ley. Otros dicen que el Instituto Nacional de Normalización es suficiente y otros piensan que debe ser una instancia público-privada, que podría derivar de la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, como una corporación de derecho privada con este fin específico.

Cuando se habla de Comisión Nacional de Buenas Prácticas o de esta institucionalidad el paso básico es abordar un tema que sería el sistema de decisión para abordar la normalización técnica y este sistema de decisión tiene algunas características. Primero, se está

hablando de **atributos que están por sobre las regulaciones obligatorias**, la ley hay que cumplirla, por lo tanto, son atributos de aplicación voluntaria.

La **articulación público-privada debe funcionar como un eje** donde confluyan, en un plano de equivalencia y horizontalidad, el sector público y el privado, por lo que tiene que ser una decisión consensuada. También, debe ser un sistema dinámico. Por ejemplo, si ustedes recuerdan cuál fue la primera discusión de EUREPGAP hace dos años, hoy ya hay cambios, el tema es dinámico y los estándares cambian continuamente, por tanto, requiere de un trabajo permanente y flexible.

También requiere de **especialización**, es decir, gente especializada que se junte y conozca el tema y que tenga un trabajo permanente, pues esto no se trata de ir a un instituto de normalización técnica, desarrollar una norma para guardarla, sino que se trata de hacer un trabajo constante.

Se requiere de **representatividad**, obviamente; debe vincularse a la política agrícola y para que esto funcione debe haber una vinculación entre la acción pública y la privada; requiere de un sistema de administración y gestión y una institucionalidad formal.

Finalmente, es un **sistema de decisión** que se debe institucionalizar en algo similar a una corporación de la calidad agroalimentaria que permita potenciar la competitividad sectorial a través de la calidad agropecuaria.

## **SELLOS DE CALIDAD EN ALIMENTOS: SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

*Dr. Florence Tartanac,  
Oficial de Agroindustria y Tecnología de Alimentos  
de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe*

La agroindustria rural latinoamericana elabora una amplia variedad de productos alimenticios, que aún mantienen autenticidad y originalidad ligadas a las circunstancias sociales, culturales y de disponibilidad local de recursos naturales. Por su parte, los consumidores conocen estos productos pero no tienen mayor garantía sobre su origen o su composición y su forma de elaboración, excepto por la confianza que tienen en el productor o el comerciante.

En los países desarrollados, en cambio, cuando se ofrecen garantías de que un producto alimenticio corresponde a lo que se busca, el consumidor consciente está dispuesto a pagar un precio más alto por tal producto garantizado. En esta línea se encuentran tanto los alimentos de origen orgánico como aquellos que provienen de una zona geográfica determinada, los que han sido producidos con métodos tradicionales y los que han sido producidos respetando las leyes sociales y laborales de los trabajadores.

En América Latina, de manera incipiente, el conocimiento e interés del consumidor por estas características de calidad de los alimentos ha ido en aumento en los últimos años y, aunque este tipo de consumidor represente un nicho pequeño de mercado puede convertirse en una oportunidad para que los empresarios rurales, en forma pro-activa, se organicen para proteger sus productos,

potenciar la excelencia de calidad de los mismos y considerar el uso de sellos de calidad como una herramienta de comercialización, que sirva para comunicar y garantizar que el producto tiene las características que ofrece y ostenta.

## **Características de los sellos de calidad**

Para garantizar al consumidor que un producto alimenticio presenta efectivamente uno o más atributos de valor diferenciadores, existen sistemas voluntarios de control. Estos sistemas consisten en el establecimiento de una entidad independiente de la empresa, llamado organismo certificador, el que verifica y controla que el producto responde a los atributos de valor que ostenta. El producto muestra que ha sido verificado mediante la presencia en la etiqueta de un sello, símbolo de calidad o logotipo.

Para que los sellos de calidad sean efectivos, requieren de las siguientes condiciones:

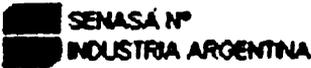
- que el sello garantice que un organismo independiente controla o verifica la característica diferenciadora avalada por el mismo;
- que la entidad certificadora sea reconocida como autoridad en la materia que avala;
- que el consumidor sea educado en los atributos diferenciadores que avala el sello;
- que exista un mercado interesado en los atributos diferenciadores que ofrece el producto;
- que exista un mercado con capacidad de compra para pagar el valor agregado por el atributo de valor diferenciador correspondiente; y
- que el sello sea reconocido por el mercado objetivo del producto.

Los beneficios de la presencia de un sello de calidad son, entre otros, mejorar la diferenciación del producto en el punto de venta, proporcionar confianza al consumidor y otorgarle una garantía de conformidad con estándares locales y/o internacionales.

## Situación actual de los sellos en América Latina

En los países latinoamericanos es una práctica aún incipiente resaltar en forma distintiva, mediante un sello de calidad, una característica diferenciadora de los productos alimenticios. En la práctica, no se encuentran productos alimenticios destinados al mercado nacional con sellos de calidad en un número significativo de países de la región (Haití, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Cuba, México y Panamá).

En los países que sí existen sellos de calidad en los alimentos, predomina el tipo de *Sello de Conformidad* con la norma técnica del país en cuestión en productos alimenticios de elevado proceso industrial. Como ejemplos se pueden citar los casos de Argentina con el sello SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria de la Argentina) para productos como frutas y verduras procesadas, dulce de leche, queso y té negro y de Bolivia con el sello IBNORCA (Instituto Boliviano de Normalización y Calidad), usado en algunos tipos de grasas y aceites, bebidas gaseosas y agua mineral.



Los productos alimenticios que llevan el sello o logotipo de SENASA en su envase responden a la certificación en conformidad con la norma técnica correspondiente y su número acompaña al sello.



### Sello IBNORCA

En su parte inferior indica el N° de la norma técnica, según la cual se otorga el sello al producto.

En lo que concierne a los sellos orgánicos, en América latina, al menos el 80% de la producción orgánica tiene como destino la exportación, por lo que los productores, necesariamente, deben contar con la certificación de una entidad con acreditación válida en el país de destino. En varios países de la región no existen entidades certificadoras o, cuando existen, no están acreditadas por los países importadores; por lo tanto los productores y los exportadores no tienen otra alternativa que solicitar los servicios de inspección y certificación a organismos extranjeros.

En varios países latinoamericanos, no existe todavía una ley o norma nacional que regule la producción orgánica. No obstante, en algunos ya se han elaborado normas nacionales con el objetivo de estimular la exportación de estos productos, como por ejemplo los casos de Costa Rica (1998) y de Chile (1999). Argentina, que ocupa un espacio privilegiado en este sentido, tiene una normativa para los productos orgánicos desde 1994 y es el único país de la región con una regulación considerada equivalente a la de la Unión Europea, lo que le permite la entrada directa de sus productos orgánicos certificados a toda la Comunidad.

Como ejemplo, se presenta el caso de Brasil y de los diferentes sellos de productos orgánicos existentes en este país:



1



2



3



4



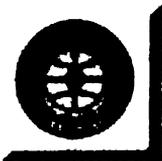
5



6



7



8



9



10



11



12



13



14

Otro tipo de sello es el sello de calidad para productos de exportación, como en el caso de México, que está por implementar el sello *México Calidad Selecta*, que se comenzará a utilizar próximamente con el aguacate de exportación. Es una marca oficial, propiedad del Gobierno Federal y cumple con un Pliego de Condiciones.

El sello distintivo "*México Calidad Selecta*" ha sido registrado ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial el 20 de febrero de 2001.



El *Pliego de Condiciones* define los requisitos del producto para ostentar esta calidad superior. Estas condiciones son, entre otras, zona de producción y/o transformación, especificaciones de calidad superior, controles de verificación y líneas de producción

La certificación es encargada por licitación a un organismo acreditado, de carácter privado, independiente, imparcial y

técnicamente calificado para llevar a cabo la evaluación del producto.

- La realización de una campaña publicitaria financiada por los productores.

La distinción de productos alimenticios de la región, mediante la *Denominación de Origen Protegida*, hasta ahora se ha considerado sólo a nivel de proyectos en algunos países como Chile, Costa Rica y Venezuela. Un ejemplo de este tipo de sello es el del Cordero de Magallanes en Chile, el cual es un sello privado certificado por la Fundación Chile.



Finalmente, la única experiencia de sello de producto campesino de calidad que se ha encontrado en la región es en Chile, específicamente, en el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), donde se ha desarrollado un proyecto para apoyar la comercialización de productos artesanales elaborados por pequeñas empresas usuarias de sus servicios.

Este proyecto comprende tres objetivos generales:

1. Desarrollar productos de buena calidad y presentación para que puedan optar al uso de la marca registrada *Sabores del Campo*.
2. Posicionar en el mercado la marca *Sabores del Campo*, a través del desarrollo de estrategias de comunicación para que los consumidores reconozcan los atributos de calidad superior en los productos comercializados con esta marca.
3. Crear una empresa que otorgue la franquicia a las tiendas.



Como parte de este proyecto, INDAP ha implementado una tienda denominada *Sabores del Campo*, que vende productos de elaboración *artesanal*. Algunos de los productos que se venden allí tienen agregada a su etiqueta una estampilla que dice *Sabores del Campo*. Este nombre se proyecta como una herramienta, en la forma de una marca registrada<sup>1</sup> para posicionar y diferenciar en el mercado productos artesanales de calidad superior. Esta marca registrada sería una especie de sello de calidad privado, especialmente si logra su posicionamiento en el mercado.

### **Tipos de sellos para promover los productos de la pequeña agroindustria rural de América Latina**

Para promover los productos de la agroindustria rural latinoamericana, se puede pensar en tres tipos de atributos de calidad, adaptados de la experiencia europea: la *Denominación de Origen*, la *Producción Orgánica* y el *Producto Campesino de Calidad*. Estos serían los tres tipos de categorías de calidad que coinciden mejor con la necesidad de resguardar las tradiciones

---

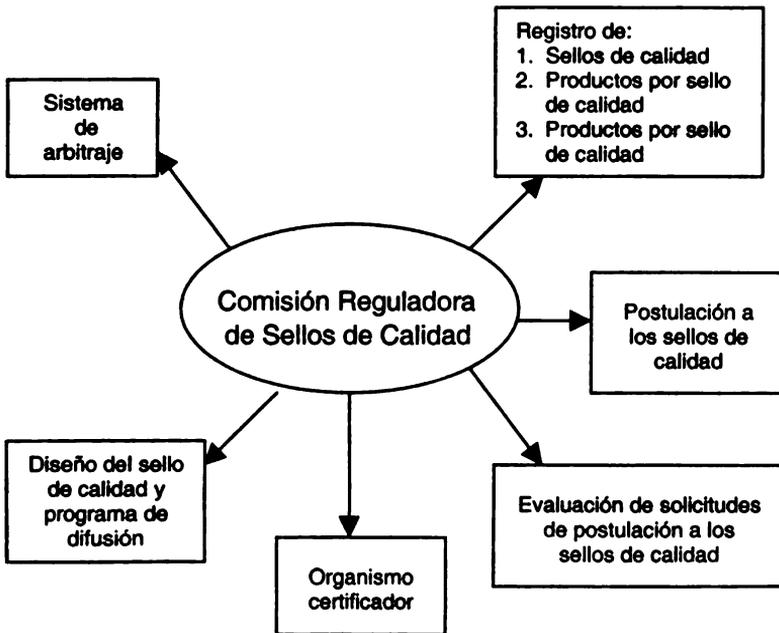
<sup>1</sup> *Sabores del Campo* es una marca registrada desde el pasado 27 de agosto del 2001, fecha de su publicación en el Diario Oficial.

productivas y culinarias, de proteger la autenticidad de los productos y de privilegiar un tipo de agricultura respetuosa del medio ambiente.

La implementación de un sistema de sellos de calidad en alimentos requiere, necesariamente, de una estructura que permita garantizar que el sello de calidad es un símbolo serio que avala una característica determinada. Con tal propósito, se revisan a continuación los elementos necesarios para implementar una estructura transparente y neutral dentro de la cual se normen los sellos de calidad referidos. No obstante, la adopción de una iniciativa de este tipo en los distintos países de la región dependerá, en el caso de un sistema institucionalizado, de los recursos y de la voluntad política y ética a nivel nacional o del profesionalismo y de la seriedad con que actúen los organismos privados que sean ejecutores y facilitadores de un sistema de sellos de calidad de este tipo. Por su parte, en un sistema privado, la entidad que define las normas de funcionamiento es el mismo organismo propietario de la marca registrada de calidad o logotipo determinado; por lo tanto, pasa a ser su responsabilidad velar que todo producto que lleve su *marca o sello de calidad* responda a las características esperadas.

En la Figura 1 se presentan las diferentes instancias y registros o documentos de difusión ampliada, considerados básicos para dar transparencia a la función del organismo (de naturaleza pública o privada) que otorga el sello de calidad. (Cada uno de estos aspectos es explicado a continuación de la figura).

**Figura 1**  
**Espectro de acción de la**  
**Comisión Reguladora de Sellos de Calidad en Alimento**



### a) Comisión Reguladora de Sellos de Calidad en Alimentos

Su función es coordinar y establecer un marco para la interacción de los distintos agentes que intervienen en un sistema de sellos de calidad en alimentos. Se sugiere que esta sea una comisión técnica conformada por profesionales del área de los alimentos que tengan experiencia en las características *diferenciadoras* que se estén avalando y por representantes de los sectores directamente relacionados como, productores agroindustriales, gobierno y ONGs que trabajen apoyando a la pequeña agroindustria rural (AIR).

Se debe reconocer que es difícil la conformación de una comisión de esta naturaleza si la estructura de sellos de calidad no depende del Estado. Sin embargo, aunque la estructura del organismo que

otorga los sellos de calidad sea de naturaleza privada, se sugiere realizar esfuerzos para formar esta entidad con amplia representatividad.

**b) Registro de sellos de calidad**

Documento público que identifica claramente las *características de calidad diferenciadoras* o *atributos de valor* avalados por un sello de calidad determinado. Para ello se deben detallar los principios, criterios e indicadores<sup>2</sup> que representan la característica diferenciadora. Así, si un mismo organismo avala distintos sellos de calidad, en este *registro* se debe encontrar la información descriptiva de cada uno de ellos. Esta información debe estar a disposición tanto de productores como de consumidores.

**c) Registro de productos con pliego de condiciones aprobado**

Registro de todos los productos aprobados para llevar un sello de calidad determinado en su envase. Cada uno de los productos registrados debe estar respaldado por su *pliego de condiciones*, el cual también debe estar a disposición de los posibles interesados.

**d) Registro de productores o grupos de productores por sello de calidad**

Registro que incluye la identificación de los productores que elaboran un producto cuya comercialización es apoyada con un sello de calidad determinado.

**e) Procedimiento de postulación**

El organismo que otorga un sello de calidad debe desarrollar y hacer público un procedimiento uniforme para que los productores o grupos de productores postulen su producto a la posibilidad de ser avalado por un sello de calidad determinado. Se sugiere indicar que toda postulación a un sello de calidad incluya el *pliego de condiciones* del producto.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo de guía de principios, criterios e indicadores de una característica diferenciadora de calidad se expone en la Tabla 2, y en el Punto 3.2. más adelante.

### **f) Evaluación de solicitudes de postulación a un sello de calidad**

El organismo responsable debe tener un procedimiento uniforme para evaluar la postulación de un producto a ser avalado por un sello de calidad determinado. En un plazo estándar acordado debería emitirse el resultado de la evaluación al grupo de productores postulantes. Se sugiere que esta labor sea realizada por un *comité evaluador* de carácter multidisciplinario, formado por representantes del sector académico del sector estatal de regulación de los alimentos, de los productores y de los consumidores.

### **g) Participación de un organismo de certificación**

La entidad que realiza el control y verifica el cumplimiento de las características *diferenciadoras* de un producto es el organismo de certificación. En rigor, este organismo tiene la función de garantizar, mediante controles representativos, que el producto responde al pliego de condiciones que condiciona su estado de producto diferenciado.

### **h) Autorización del organismo certificador**

El organismo responsable del sello de calidad debe asegurar que el ente certificador cumple correctamente su labor, esto es que actúa en forma objetiva, competente, independiente y transparente. La acción de proporcionar legitimidad al organismo certificador se denomina acreditación. En rigor, esta función es ejercida por un organismo acreditador que verifica la conformidad de procedimiento con la norma internacional ISO-653. En los países desarrollados, tanto los sistemas privados como los estatales, trabajan con organismos certificadores que cuentan con esta acreditación.

### **i) Sistema de arbitraje**

El organismo responsable de la marca de calidad deberá suscribir un contrato con los productores o agrupación de productores donde se deben establecer las obligaciones de ambas partes para que el producto, previamente aprobado, lleve el sello de calidad correspondiente. Este documento debe contemplar la forma como finalizar anticipadamente el convenio, en el caso de que una de las

---

<sup>3</sup> Equivalente a la Norma Europea, EN 45011.

partes no cumpla con lo acordado y como retribuir o compensar a la parte afectada. Asimismo, el *comité evaluador* de carácter multidisciplinario (mencionado en el punto f) también puede actuar a este nivel como árbitro ante cualquier situación de desencuentro o conflicto entre las partes.

#### **j) Diseño del sello de calidad y programa de difusión**

Una estructura de sellos de calidad debe considerar el diseño de un símbolo o sello de fácil comprensión, que represente la *característica de calidad diferenciadora* aportada por el producto. Asimismo, se debe considerar el desarrollo de campañas informativas sobre los significados de los diferentes sellos de calidad y para difundir y promocionar en la población objetivo, la imagen del sello asociándola a las *características diferenciadoras* que avala y garantiza en los productos alimenticios. Esta información debe ser entregada en forma clara y precisa al consumidor. En los sistemas privados, los organismos dueños de la marca de calidad deben considerar la realización de esta función.

#### **Alternativa para productores de la pequeña agroindustria rural**

La dinámica de funcionamiento de una estructura de sellos de calidad en alimentos dependerá de los recursos tanto humanos como materiales con que cuente la institución u organismo que lo otorgue. Si no existe una institucionalidad para los sellos de calidad, la alternativa puede ser una marca colectiva reconocida, por ejemplo, por una asociación de pequeños productores. Esta marca colectiva pasa a ser el sello, logotipo o distintivo de calidad, que avala características específicas del producto que la ostente. En todo caso, la organización de productores dueña de la marca debería establecer las condiciones para optar al uso del distintivo y adoptar, dentro de sus posibilidades, el desarrollo de las instancias anteriormente detalladas.

Idealmente, la inquietud por diferenciar un producto de la pequeña AIR debe nacer de los propios productores en forma colectiva. De hecho, la experiencia de la Unión Europea en este ámbito exige que la postulación de un producto con potencialidad de distinción con un

sello de calidad sea realizada por productores asociados o agrupados en una estructura de tipo cooperativo.

### **Pliego de condiciones de productos diferenciados**

El *pliego de condiciones* es un documento normativo que representa el estándar voluntario al cual se compromete un empresario en función de que su producto pueda ostentar un sello de calidad determinado.

Todo *pliego de condiciones* debería comprender (adaptado de Reglamento CEE 2082/924):

- a) Nombre del producto alimenticio. Este debe ser específico por sí mismo o expresar las características propias del producto, siempre que estas últimas no sean de carácter genérico;
- b) Descripción del método de producción, incluidas la naturaleza y las características de las materias primas y/o ingredientes utilizados;
- c) Antecedentes que permitan evaluar la característica diferenciadora que ofrece el producto;
- d) Descripción de principales características físicas, químicas, microbiológicas y organolépticas del producto final;
- e) Especificación detallada de la(s) característica(s) de calidad diferenciadora(s) del producto final;
- f) Parámetros de control o indicadores que permitan evaluar objetivamente las características de calidad diferenciadoras y los valores esperados para estos indicadores;
- g) Procedimientos de control de las características de calidad diferenciadoras que presenta el producto.

Este documento es el respaldo técnico del sello de calidad y debe ser elaborado con la participación de los productores, que son quienes mejor conocen su producto. Más aun, en el caso de la pequeña agroindustria rural, se espera que los productores opten por una diferenciación de este tipo en grupo, el cual en forma

---

<sup>4</sup> (Reglamento CEE No 2082/92 para Certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios, de la Unión Europea).

democrática debiera trabajar este *pliego de condiciones*. Cabe destacar que este modelo propuesto está basado en el sistema europeo de sellos de calidad; sin embargo, también es aplicable a sistemas privados de certificación y otorgamiento de sellos de calidad.

### **Sistema de control**

Los productores deben comprometerse a establecer y/o perfeccionar sistemas de monitoreo, auto control o evaluación de los procesos productivos. Con este objetivo se diseñarán, de manera participativa, los parámetros de control o indicadores para verificar objetivamente las características de calidad diferenciadoras.

El uso de un Sistema de control interno para reducir costos de certificación es una práctica que está siendo implementada en el caso de pequeños productores orgánicos, con el objetivo de reducir las inspecciones externas. En el caso del estado de Río Grande del Sur en el Brasil, en el tema de la comercialización de productos orgánicos se practica la certificación participativa, la cual se basa en relaciones de confianza que se han creado a través del tiempo, entre productores entre sí y entre productores y consumidores.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

- El producto elaborado por el pequeño agroindustrial latinoamericano ofrece cualidades que están directamente ligadas a su origen artesanal, lo que también permite conservar la cultura culinaria de cada país y/o localidad y promueve la valoración de la diversidad. En este sentido, el apoyo al pequeño agroindustrial es fundamental para frenar el éxodo del campo a las ciudades. De esta forma, el uso exitoso de los sellos de calidad como herramienta de comercialización en productos agroindustriales de la región podría transformarse en un importante fomento para la excelencia en la calidad de los

productos y apoyo al desarrollo económico del sector rural de América Latina.

- Experiencias de países desarrollados han demostrado que los sellos de calidad son una herramienta efectiva de comercialización, pero como condición para su éxito, se requiere de que exista demanda por parte de un mercado objetivo, conformado por consumidores exigentes, informados y concientes. En consecuencia, todo proyecto o iniciativa de sello de calidad para estos productos debe ir apoyada por una intensa campaña de difusión, donde se informe su propósito y la garantía de calidad que otorga.
- La viabilidad de un proyecto de sellos de calidad para productos de la pequeña agroindustria rural de la región dependerá, fundamentalmente, de la aceptabilidad que tenga entre los actores involucrados, comenzando por los productores.
- Un sello de calidad serio y garantizado necesariamente requiere de la participación de un organismo de control independiente y de que exista un pliego de condiciones que refleje la característica diferenciadora que ofrece el producto.
- Lo óptimo es que el sello de calidad responda a una regulación o estructura que garantice transparencia y neutralidad del funcionamiento y el accionar de todas las instancias involucradas. Esta estructura puede ser de naturaleza pública o privada y teóricamente se ha denominado en este trabajo *Comisión Reguladora de Sellos de Calidad*. Su función comprendería: mantener los registros de sellos de calidad, establecer las normas de postulación, evaluar las postulaciones a un sello de calidad, aprobar los pliegos de condiciones, validar los organismos certificadores y establecer un sistema de arbitraje.
- Se reconoce que la implementación de una estructura de sellos de calidad en productos de la pequeña agroindustria rural en los distintos países de la región dependerá de los recursos y de la voluntad política y ética a nivel nacional, en el caso de un sistema institucionalizado, o bien del profesionalismo y seriedad

con que actúen los organismos privados que sean ejecutores y facilitadores de un sistema de sellos de calidad de este tipo.

- Al analizar los elementos requeridos para implementar una estructura de sellos de calidad para productos de la agroindustria rural en los países de la región aparecen importantes obstáculos, generados básicamente por la pobreza de las zonas rurales y la consecuente falta de recursos para invertir en iniciativas de este tipo. Por ello, el desafío mayor será la adaptación de las experiencias y los sistemas existentes a las circunstancias locales, lo que probablemente se traducirá en una flexibilización de exigencias, pero el desafío está en mantener determinado nivel de calidad, junto con la transparencia y la credibilidad del sistema, ya que la esencia de un sello de calidad es que garantice una característica determinada.
- Al considerar una propuesta de sellos de calidad para productos elaborados por la pequeña agroindustria rural latinoamericana, se enfrentan los siguientes desafíos:
  - Desarrollar la disposición por parte de los productores a someterse de forma voluntaria a controles de un organismo de certificación externo.
  - Crear un sistema de certificación que sea accesible para los pequeños productores.
  - Crear una estructura de sellos de calidad que sea dinámica, efectiva y que logre un funcionamiento económicamente sustentable.
  - Definir sellos de calidad que ofrezcan características diferenciadoras atractivas, que sean posibles de ser garantizadas y cuya adopción sea factible para la realidad del pequeño agroindustrial de la región.

## Bibliografía

- AHUMADA M., 2002. IIIa Conferencia del Movimiento Agroecológico de América Latina (MAELA), Costa Rica 13-17, Mayo.
- CALDENTY P., GÓMEZ A., 1996. Productos típicos, territorio y competitividad. *Agricultura y Sociedad*, No 80-81: 57-82, Madrid.
- CEE N° 2082/92, Reglamento de la Unión Europea para Especialidad Tradicional Garantizada de los Productos Agrícolas y Alimenticios -ETG-
- ESPEITX B., 1996. Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra. *Agricultura y Sociedad*, No 80-81: 83-116, Madrid.
- HATTAM C., 2002. Smallholder group certification in organic agriculture. 15 May, 2002 presentation. Inter-Department Working Group on Organic Agriculture. FAO, Rome, Italy.
- MEIRELLES L., 2002. IIIa Conferencia del Movimiento Agroecológico de América Latina (MAELA), Costa Rica 13-17, Mayo.
- OYARZÚN M.T., TARTANAC F., 2002. Estudio sobre los principales tipos de sellos de calidad en alimentos. Estado actual y perspectivas de los sellos de calidad en productos alimenticios de la agroindustria rural en América Latina. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/agroindustria/pdf/sellos.pdf>
- POSADA M., VELARDE I., 2000. Estrategias de desarrollo local a partir de productos alimentarios típicos: el caso del vino de la costa en Buenos Aires, Argentina. *Revista Problemas del Desarrollo*, 31(121): 63-85, México.
- VELARDE I., GARAT J.J., MARASAS M., 2001. Promoción de producciones típicas: un enfoque territorial con productores familiares de la región rioplatense, Argentina. *Revista Agroalimentaria*, No 12, Venezuela.
- VIZCARRA G., 2002. El Comercio Justo: una alternativa para la agroindustria de América Latina. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/agroindustria/pdf/comerjus.pdf>



# INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DE LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DE CALIDAD: SITUACIÓN EN ARGENTINA

*Laura Montenegro  
Ing. Agr., Directora de Argentcert*

## **Resumen**

La Republica Argentina es un "pais equivalente" respecto de la Union Europea en producciones orgánicas, según Resolución CEE N°2092/91 junto con Australia, Israel, Suiza, Hungría y la República Checa.

La producción orgánica argentina creció un 1.280% en los últimos 5 años y, actualmente, se tienen 3.200.000 ha y la superficie agrícola representa el 9% respecto al área de producción animal. El volumen de las exportaciones creció un 280% en los últimos 5 años, con 48.000 toneladas en el año 2001, correspondiente a un valor de U\$32.000.000 en el mismo período, creciendo el 170% para el mismo quinquenio.

En el 2000, el 52% de los productos orgánicos de origen animal se comercializaba en el mercado interno y el 48%, en el externo. Por lo tanto, se infiere que el mercado interno de productos de origen animal es un poco superior o casi de igual importancia comparado con los vegetales.

## **Antecedentes**

Desde las Organizaciones Gubernamentales, la Unión Europea estableció en 1991 el Reglamento CEE N° 2092/91 y sus actualizaciones que establecen la obligatoriedad de cumplir esos lineamientos tanto para productos agrícolas como procesados a fin de poder etiquetar los productos como provenientes "de la Agricultura Orgánica". Establece, además, un Registro de terceros países "equivalentes", aceptados para importar en forma directa (art. 11.1) productos orgánicos a la Unión Europea. Argentina obtuvo esta categoría en 1992 y la mantiene hasta el presente junto a sólo cinco países: Australia, Hungría, Israel, Republica Checa y Suiza.

Mayor es el mérito, si se entiende que hay muchas diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo y que no hay ningún subsidio para la Producción Orgánica Argentina. Modestamente, se puede señalar que que Argentina es un caso ejemplo para muchos países en vías de desarrollo.

Argentina, además de ser un país reconocido como equivalente en normativa y sistema de control público privado a la UE junto a los países mencionados para producción vegetal, también fue aceptado como equivalente para la producción orgánica de origen animal en el 2000 y renovó su equivalencia en el 2001 hasta el presente.

## **Definiciones**

Orgánico, ecológico o biológico son sinónimos por definición y se les da este nombre a productos provenientes de un sistema de producción sustentable que, mediante el manejo racional de los recursos naturales y sin la aplicación de productos de síntesis química, brinda alimentos sanos y abundantes, manteniendo e incrementando la fertilidad del suelo y la diversidad biológica y, así mismo, permite a los consumidores identificarlos a través de un sistema de certificación que los garantiza.

Se podría trazar una escalera, donde en la base se ubica el productos convencional y, en el último escalón, el orgánico. En el medio, se pueden colocar muchos sistemas de calidad tales como sustentable, trazable, manejo integrado, buenas prácticas de manejo, bajo impacto, libre de residuos etc., todos son sistemas que tienen diversas interpretaciones y definiciones, pero el "Producto Orgánico", además de ser trazable, sustentable e inocuo tiene clara definición internacional y sistema de control.

El Codex Alimentarius enfatiza que la agricultura orgánica es un sistema de producción sin el uso de materiales sintéticos y que tiene la obligatoriedad de mejorar la fertilidad del suelo mediante métodos de rotación de cultivos.

Los conceptos mencionados se complementan con los de inocuidad, seguridad alimentaria y productividad razonable, en vez de máxima productividad.

La transición o conversión implica dos años para obtener, recién en la tercera cosecha, productos "full organic".

Dicho Sistema de Certificación debe ser de tercera parte no involucrada en los intereses de la producción, comercialización y asesoramiento directo a los productores y debe demostrar independencia y transparencia de sus mecanismos de trabajo. Así mismo, debe demostrar que los productos que exhiben un rótulo cumplen con los reglamentos y normas preestablecidas.

## **Normas, reglamentos y acreditación**

Se podría decir que hay normas nacionales o privadas cuando son las que establece una organización no gubernamental o una empresa certificadora, como ejemplo Normas de ARGENCERT y, también, hay normas internacionales que son guías que se utilizan a nivel mundial como son las de IFOAM; las normas mencionadas se caracterizan por ser de carácter voluntario.

Como se ha descrito anteriormente, cuando se habla a nivel gubernamental se establecen Reglamentos y/o Leyes como los de la Unión Europea que son obligatorios y se aplican a todos los productos que quieran denominarse orgánicos, ecológicos o biológicos en un determinado territorio.

La Acreditación es el procedimiento por el cual se obtiene un reconocimiento de la competencia para poder certificar. También los Sistemas de Acreditación pueden ser públicos como SENASA en Argentina o MAFF en Japón y pueden ser privados como la IOAS para la Acreditación de IFOAM.

En todos los casos, se establecen criterios y quienes solicitan la acreditación deben demostrar, mediante evaluaciones, que cumplen con los reglamentos o normas de referencia y demuestran capacidad de gestión del sistema de calidad descrito previamente en un manual de calidad.

Finalmente, también hay Sistemas de Acreditación obligatorios o voluntarios, por ejemplo, el N.O.P de USA es obligatorio, también el SENASA en Argentina que audita a todas las empresas de certificación que operan en el mercado nacional y el de IFOAM, por su parte, es voluntario.

### **Armonización**

Entre la Unión Europea y los terceros países hay un sistema de equivalencia, que significa que los reglamentos que se comparan no son iguales, sino similares y cumplen un mínimo de requisitos.

Cuando se quiere exportar un producto orgánico a otro destino se debe contemplar los requerimientos de ese lugar, por ejemplo para la Unión Europea el Reglamento 2092/91 y, si ese mismo producto quiere exportarse a Japón se debe cumplir con los requisitos de MAFF para obtener el sello JAS.

Con lo anterior, se puede decir que la vida de los productores que quieren exportar se complica y se hace casi imposible cumplir con

todos los requerimientos al mismo tiempo. Esta situación también hace que se agreguen costos a la comercialización de los productos a causa de la burocratización del sistema de control.

De allí la necesidad de encontrar un punto de convergencia común donde todos coincidan en cuáles son los requisitos básicos para, luego, describir las diferencias. Por ejemplo, las empresas acreditadas por IFOAM han firmado un convenio multilateral (MLA) que facilita el intercambio de documentación al momento de exportar un producto de un país a otro.

Hay que encontrar un balance entre regulaciones y equivalencias que permitan alianzas estratégicas que faciliten la calidad y el profesionalismo del sistema de control.

El Codex Alimentarius se presenta como la esperanza mundial de armonización, dado que sus guías sirven para crear normas y regulaciones, pero no para certificar productos directamente.

## **Argentina orgánica, marco legal y sistema de certificación**

El sistema creado y desarrollado en Argentina es un claro ejemplo de unidad público privada de cooperación estratégica entre distintas fuerzas e intereses, que ha servido de modelo para otros rubros del Aseguramiento de la Calidad.

El marco legal se vio reforzado por la promulgación de la ley N°25.127 que reforzó las resoluciones SAGyP N°423/92 de producción vegetal y SENASA N° 1286/93 para producción animal.

La ley argentina prevé la formación de una Comisión Asesora y medidas de promoción de la investigación de normas de etiquetado entre otros puntos importantes.

A principios del 2001, se promulgó un 3% extra de reintegros a las exportaciones de productos orgánicos (resolución del Ministerio de

Economía N°1044/2000), luego derogado por el mismo Ministerio a fines del 2001.

Actualmente, hay 13 empresas inscritas en el Registro de la Autoridad de Control SENASA, algunas están autorizadas para certificar vegetales; otras, producciones de origen animal; y algunas, para ambas producciones. Todas certifican para el mercado interno, pero sólo tres están reconocidas para las certificaciones con destino a la Unión Europea y sólo dos están acreditadas internacionalmente por IFOAM y dos acreditadas por el USDA para certificar exportaciones a USA según el NOP.

Por último, se abrió un nuevo registro de empresas de certificación de Calidad Agroalimentaria por resolución SENASA 280/01 para otros atributos y calidades diferentes a la orgánica y cuenta con 4 empresas habilitadas hasta el momento.

### **Superficie de productos orgánicos certificados**

La superficie es de 3.200.000 hectareas para 2001, según las estadísticas oficiales del SENASA 2001. De las cuales 300.000 (9%) son agrícolas y 2.900.000 ha (91%) son producciones de origen animal, incluidas pasturas naturales, especialmente patagónicas, y áreas de monte destinadas a la apicultura.

El mayor incremento de superficie cultivada corresponde a granos y cereales, frutas y vegetales y el mayor incremento en el área, en general, se destina a producción de ovinos en la Patagonia.

Los productos procesados mas importantes son azúcar, vinos, aceite de oliva, jugos y pulpas de fruta.

En producción animal se destaca la producción de carne ovina, bobina, leche, pollos y miel con marcada diferencia de productos, según se trate para mercado interno o para exportación.

## **Distribución en el mercado interno y exportación**

Comparando las producciones exportadas (incluidos vegetales y animales), se ve que se destina alrededor del 7% al mercado y el 93% restante, al externo.

A su vez, si bien la producción de origen animal participa con un 1% de las exportaciones, en el mercado interno representó el 52% del consumo en el año 2000, porcentaje que bajó en el 2001 a causa de las múltiples crisis que atraviesa el país. Por lo tanto, se infiere que el mercado interno de productos de origen animal es un poco superior o casi de igual importancia que los vegetales. En este contexto, se nota que la totalidad de la leche, la totalidad de los pollos, el 20% de la miel y el 3,3% de la carne se consume en el país.

El fenomenal descenso en el consumo del mercado interno de productos de origen animal no alcanza tanto a los productos de origen vegetal. Cayó la venta de pollos y muy marcadamente en la leche, además que al no exportar carne también se dejó de vender en las góndolas del supermercado. Lo único que aumentó fueron los huevos y la miel.

## **Evolución de las exportaciones**

En los últimos 5 años, las exportaciones generales se incrementaron de 12.600 a 48.000 toneladas, representando un 280% en volumen y el valor en dólares creció de U\$12.000.000 a U\$32.300.000 con un crecimiento del 170% en el mismo período.

**Nota:** estas estimaciones son de ARGENCERT, basados en hecho de que sus certificaciones cubren el 77% de las exportaciones argentinas en promedio.

El principal destino de las exportaciones argentinas es la Unión Europea 80%, 9% a USA, 9% Suiza y 2% otros destinos tales como Israel, Mercosur, Sudeste Asiático, Nueva Zelanda.

A diferencia de otros años, las exportaciones a Estados Unidos ocuparon el mismo lugar que otros destinos como Suiza.

Las principales exportaciones son: granos y cereales con un 48% (soja, maíz, trigo girasol de confitería), seguido por frutas frescas con un 31% (peras manzanas, cítricos, uvas).

En tercer lugar están los productos procesados como azúcar, jugos concentrados, vinos, aceite de oliva y pulpas, que representan el 14% de todas las exportaciones. Este es el rubro que aumentó proporcionalmente con respecto a años anteriores.

En cuarto lugar están las hortalizas, con un 6% (principalmente cebollas, zapallos y ajos).

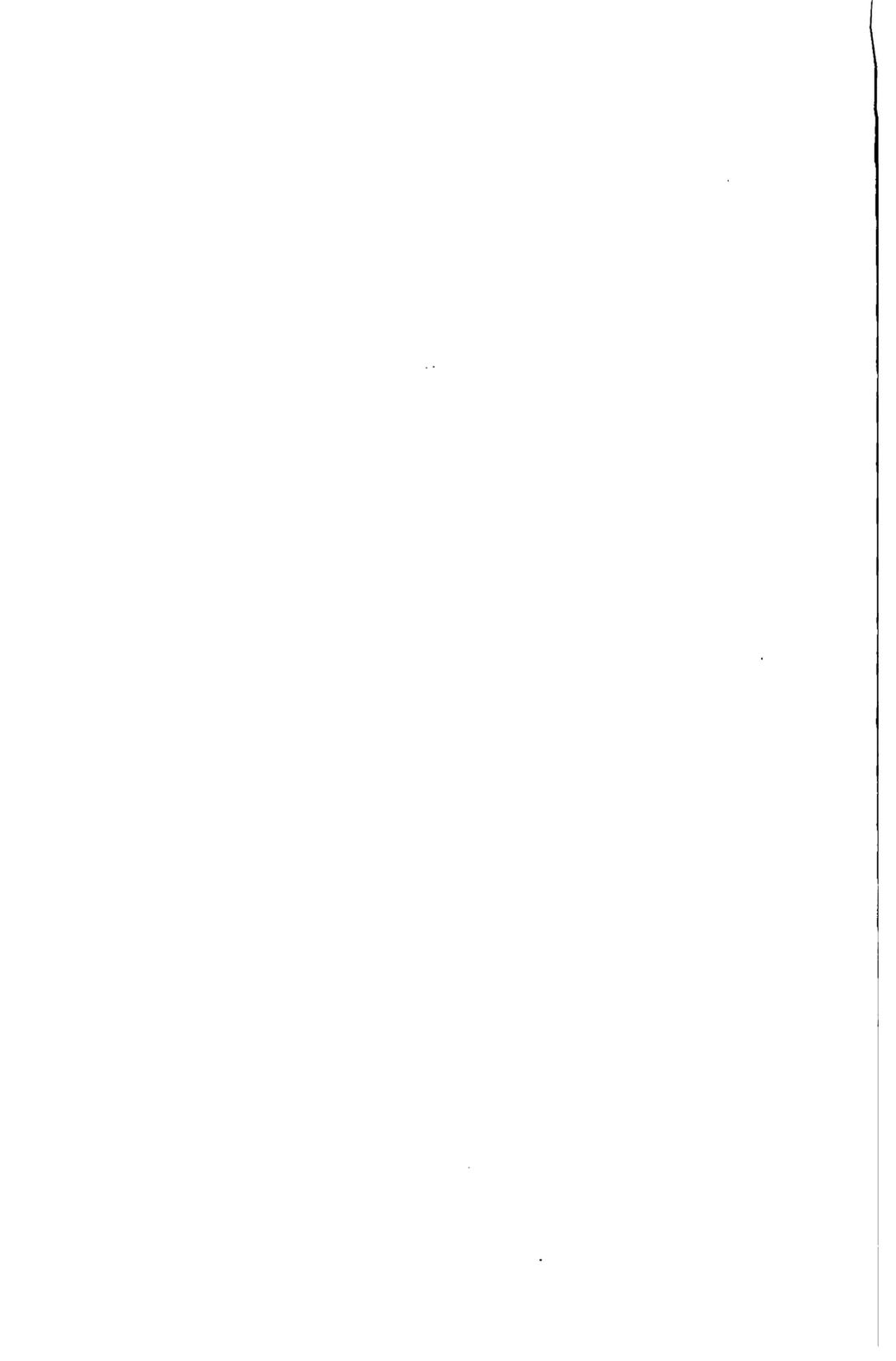
### **Comparación entre Argentina y el mundo**

Respecto al crecimiento en valor agregado, la tasa de crecimiento promedio anual para el quinquenio 1995-2000 corresponde a un 22% para Estados Unidos, un 10% para algunos países europeos como Alemania, un 28% para Inglaterra y un 90% para Argentina (según datos de Organic Business, junio de 2001, y datos de Argencert).

### **Conclusiones**

- Se debe encontrar un balance entre las regulaciones y las equivalencias que nos permitan alianzas estratégicas que faciliten la calidad y el profesionalismo del sistema de control.
  
- Es necesario generar oportunidades para productos primarios principalmente frescos en contra estación, elaborados tales como jugos vinos, base de mermeladas, deshidratados, etc., que son todavía demandas insatisfechas.

- La potencialidad para ARGENTINA también se verifica en la producción de carnes vacuna y ovina, miel, así como para los productos cármicos procesados.
- Esta actividad genera fuentes de trabajo reales por ser dependiente de la mano de obra y adecuarse a empresas pequeñas y medianas, que al integrarse pueden hacer ofertas interesantes de productos.



## **TEMA III**

# **POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y EL CONTEXTO GLOBAL MUNDIAL**



## CLASE MAGISTRAL

# EL RÁPIDO CRECIMIENTO DE LOS SUPERMERCADOS EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO

*Thomas Reardon y Julio A. Berdegú\**

¿Por qué estamos escribiendo, en el mismo artículo, acerca de los "supermercados" y el "desarrollo" en una región donde el 39% de las personas están en la pobreza y el 13% en la indigencia (Echeverría, 1998)? ¿No son los supermercados un nicho para los consumidores ricos en las ciudades capitales de la región?

La respuesta es "no"; que la imagen tradicional es ahora un recuerdo distante del periodo de preliberación antes de los años '90. Este artículo acerca de la *Revisión de la política de desarrollo* muestra que hoy en día los supermercados son protagonistas predominantes en la mayoría de las economías de América Latina, que pasó de un promedio ponderado de la población de una estimación aproximada de un 10% a 20% en 1990 a un 50% a 60% del sector minorista el año 2000. En una década de globalización,

---

\* Thomas Reardon (reardon@msu.edu) es profesor en la Universidad del Estado de Michigan, East Lansing, MI. Julio Berdegú (jberdegue@rimisp.cl) es director de la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP) ([www.RIMISP.cl](http://www.RIMISP.cl)), Santiago, Chile. Agradecemos a Felicity Proctor (DFID) por su aliento constante y a John Ferrington (ODI) por su ayuda para traspasar este trabajo del taller a este volumen. Institute, 2002. Publicado por Blackwell Publisher, Oxford OX4, 1JF, Reino Unido y 350 Main Street, Malden, MA 02148. <sup>2</sup> Note que la participación de los supermercados y de los hipermercados en el mercado minorista de bienes de consumo total es, generalmente, mayor que el mercado minorista de alimentos; por ejemplo, en Chile en 2001, el primero fue de un 62%, mientras que el segundo fue de un 50%.

el mercado minorista en América Latina hizo el cambio que le tomó 50 años al sector minorista en Estados Unidos.

Los supermercados, junto con los fabricantes de alimentos a gran escala, han transformado profundamente los mercados agroalimentarios de la región. Muchos de estos cambios supusieron grandes desafíos (incluso la exclusión) de pequeños granjeros y empresas pequeñas de procesamiento y distribución, pero también representaron grandes oportunidades potenciales. La política y los programas de desarrollo deben adaptarse a este cambio radical.

Los hallazgos anteriores se derivan de los artículos sobre este tema, cuyos puntos clave se comparan en este artículo general y se establecen en el contexto de la información existente y de otros casos recientes presentes en la literatura. Las versiones anteriores de los artículos<sup>1</sup> se presentaron en el Taller internacional "Concentración en los segmentos de procesamiento y de retailers del sistema agroalimentario en América Latina y sus efectos en la pobreza rural", realizado en Chile en noviembre de 2000 en Santiago de Chile, organizado por la Red internacional de metodología de investigación de sistemas de producción (RIMISP) y financiada por el Departamento para el desarrollo internacional (DFID - Department for International Development) del Reino Unido.

Los nueve artículos son acerca de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. Se centran en el aumento de supermercados y de fabricantes de alimentos a gran escala durante la década de 1990 hasta la actualidad e ilustra los efectos de su crecimiento en los sectores de productos lácteos y de la fruta fresca y verduras (FFV). La leche y los FFV se eligieron debido al interés que despiertan los programas de desarrollo para estos productos: se ven como buenos candidatos para las granjas y empresas pequeñas, debido a su mayor valor agregado y a su potencial de generación de ingresos y a su relativa falta de economías de escala (comparado con los granos básicos y la producción de ganado, en los que ha habido un rápido aumento en la escala promedio durante varias décadas en América Latina).

Los artículos de Gutman (Argentina), Farina (Brasil) y Faiguenbaum y otros (Chile) ilustran el impacto de los supermercados y en los procesadores de leche en el sector lácteo. Ghezan y otros (Argentina), Farina (Brasil), Faiguenbaum y otros (Chile), Alvarado y Charnel (Costa Rica) y Schwentesius y Gómez (México) ilustran el impacto del aumento de los supermercados (o gigantes de comida rápida, como en el estudio realizado por Ghezan y otros) sobre las cadenas de suministro de FFV. Belik y dos Santos (Brasil) y Chávez (México) ponen en perspectiva regional el aumento de supermercados y los procesadores a gran escala para el MERCOSUR y el NAFTA, respectivamente. De esta manera, es posible la comparación entre países y regiones, y lo analizaremos más adelante.

La mayoría de los artículos considera juntos el aumento de los supermercados y de los fabricantes de alimentos a gran escala, debido a los factores similares (que se analizan más adelante) mueven a ambos y debido a que los dos tienen impactos similares y en verdad relacionados "en el flujo ascendente" del sistema de alimentos del agro, en los campesinos, en los mayoristas y en los procesadores de la primera etapa. Sin embargo, ya que hay una escasez particular en la literatura en América Latina sobre el aumento reciente de supermercados y debido a las limitaciones de espacio, este artículo general se centra en los supermercados y su impacto en el desarrollo del sistema agroalimentario a fin de entregar un contexto y hacer comparaciones en ese dominio.

El artículo general analiza, a su vez: (i) definiciones de tipo de retailers para el tema; (ii) patrones y determinantes del aumento de supermercados; (iii) impacto en los sistemas agroalimentarios, en general, y en particular para los sistemas lácteos y FFV; y (iv) conclusiones e implicancias para las estrategias del programa de desarrollo y de las políticas.

### **Definiciones: tipos de retailers de alimentos en América Latina**

Las siguientes definiciones se mantienen durante todo el volumen, obviando las diferencias menores en las definiciones de un país a otro a fin de simplificar el estudio.

Los retailers de alimentos en América Latina comprenden cuatro grupos. Primero, existe una variedad de "pequeñas tiendas todo servicio" que tienden a ser "independientes" (no pertenecen a cadenas), que van desde los "quioscos", pequeños puestos que sirven al tránsito carretero, hasta las pequeñas tiendas todo servicio tradicionales, ya sea vendiendo una variedad de abarrotes o especializándose en pescado, carne, fruta, verduras o artículos homeados.

Segundo, existen "mercados tradicionales" (al aire o cubiertos), que van desde los 'mercados de la plaza' en el centro de la ciudad o de los barrios, que tienen hileras de pequeños retailers o una mezcla de minoristas y mayoristas, hasta las 'ferias de las calles'. Esta última se presenta bajo una variedad de nombres, lo que depende del país, las que se traducen burdamente en acceso público, ferias en la calle al aire abierto y mercados móviles: *feira livre* en portugués y *feria libre en español*, o *tianguisen* Nahuatl en México. Las ferias de la calle son esencialmente versiones más pequeñas de los mercados de la plaza, pero se concentran en los perecibles, que se trasladan de un barrio a otro o de un pueblo a otro según un programa regular.

Tercero, hay 'pequeñas tiendas de autoservicio' (es decir, más pequeñas que los supermercados) que tienden a formar cadenas, y varían de los 'descuentos sostenidos' (a veces en el límite de ser un pequeño supermercado, con un conjunto limitado de productos, alimenticios o no o ambos, de un formato austero y bajos precios), hasta las 'tiendas de conveniencia', como aquellas ubicadas en las estaciones de servicio.

Cuarto, están las tiendas de autoservicio grandes, en cadenas o independientes. Generalmente, estas tiendas están clasificadas como 'supermercados (más o menos 350 a 4000m<sup>2</sup> y/o con 3/4 o más cajas registradoras, con la definición precisa que varía según

el país), o los 'supermercados más grandes'. Otros formatos grandes incluyen el tipo bodega y los clubes de membresía. La mayor parte del análisis de este artículo y del volumen como un todo no depende de distinguir los diversos formatos grandes; por lo tanto, 'supermercado' se usa para cualquier tienda con formato grande, a menos que se garantice la diferenciación cuando se usen términos más específicos.

Otros conjuntos de términos relacionados con cadenas de productos y adquisición se usan aquí y en el volumen. Primero, existe una variedad de sistemas de distribución que usan los retailers para adquirir los productos que venden. Compran directo de las granjas o de las procesadoras, o el producto se compra mediante un 'centro de distribución' de la cadena de mayoristas o directamente de los productores, y luego se distribuyen a las tiendas individuales.

Segundo, la 'cadena de suministro' (un subconjunto específico de productos del 'sistema de alimentos del agro') es el sistema en que un producto pasa de: (i) el campesino y la procesadora de primera etapa, que clasifican, seleccionan y empacan y realizan el procesamiento inicial ('ascendente' en la cadena), a (ii) el distribuidor, incluidos los montadores y mayoristas, a los segmentos 'descendentes'; (iii) la procesadora de segunda etapa o 'fabricante de alimentos' (a menos que el producto sea un producto fresco), a (iv) el retailer (como un supermercado o restaurante), y, de ahí, (v) el consumidor.

## **Patrones en el crecimiento rápido de los supermercados**

### **Patrones en los países**

La Tabla 1 muestra la participación de varios tipos de retailers de alimentos en los sectores minoristas nacionales de 12 países latinoamericanos, incluidos los que se cubren aquí y otros (que constituyen el 90% de la economía de la región). Donde esté disponible, la tabla distingue la participación en el sector minorista de alimentos y la participación en los productos lácteos, carne y FFV. Sobresale una serie de puntos.

En total, en el mercado minorista y en el sector minorista de alimentos, los supermercados dominan. Hacia 2001, tenían un promedio ponderado de la población de 60% del sector minorista en alimentos<sup>2</sup>, que van del 45% al 75% en los países más grandes y/o con mayores ingresos de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, que, para simplificarlo, los hemos llamado los "6 líderes", que constituyen el 86% del ingreso y el 74% de la población de América Latina (Sudamérica, Centro América y México). También se debe notar que la mayor proporción de pobreza rural también se encuentra en Brasil, México, América Central y la región andina (Echeverría, 1998), por lo tanto hay una cierta superposición entre ambos.

Para el otro 14% de la economía y el 26% de la población representada por los países restantes, la participación de los supermercados en el sector minorista de alimentos es de alrededor de un 20% a un 40%; con una variación mucho mayor (del 73% en El Salvador, 35% en Guatemala, 42% en Honduras hasta un 15% a un 20% en Nicaragua), comparado con la variación en los 6 líderes, principalmente debido a las amplias divergencias en las políticas, tasas de urbanización y flujos de pago. Desde luego, dentro de un país dado de los 6 líderes, hay diferencias en las predominancias de los supermercados, como se analizará más adelante.

---

<sup>2</sup> Note que la participación de los supermercados y de los hipermercados en el mercado minorista de bienes de consumo total es, generalmente, mayor que el mercado minorista de alimentos; por ejemplo, en Chile en 2001, el primero fue de un 62%, mientras que el segundo fue de un 50%.

**Tabla 1**  
**Participación de los supermercados en el sector minorista de**  
**alimentos y número de tiendas: Países de América Latina**  
**seleccionados circa 2000, ordenados por ingresos per cápita**

	Población en millones	Ingreso per cápita en miles	% supermercados del sector minorista de alimentos del país	Número de supermercados (población por millón entre paréntesis) <sup>a</sup>	Número de supermercados o participación de minoristas de alimentos una década antes (año)
Argentina	37	7,5	57 <sup>b</sup>	1306 (35)	35% (en 1990)
México	98	5,1	45 <sup>c</sup>	1026 (10) <sup>d</sup>	544
Chile	15	4,6	50 <sup>e</sup>	654 (44)	
Costa Rica	4	3,8	50	221 (55)	113 (en 1990)
Brasil	170	3,6	75	5258 (31) 24000 (414) <sup>f</sup>	85 (en 1990) 14000 (en 1990)
Panamá	3	3,3	54	110 (37)	n.a.
El Salvador	6	2,0	37	138 (23)	n.a.
Colombia	42	2,0	38 <sup>g</sup>	1200 (29)	n.a.
Guatemala	11	1,7	35	128 (12)	66 (en 1994) 15% (en 1994)
Ecuador	13	1,2	n.a.	120	n.a.
Honduras	6	0,9	42	37 (6)	n.a.
Nicaragua	5	0,4	n.a.	40 (8)	5 (en 1993)

Notas: a) Sólo una comparación muy aproximada, pues los números de supermercados en bruto enmascararían las variaciones de tamaño; (b) la participación fue de 35% en 1990 y 27% en 1984; (c) sólo urbano; (d) una subestimación debido a que no incluye supermercados independientes y los ISSSTE gubernamentales; (e) participación en el sector minorista total (alimenticios y no alimenticios) es 62%; (f) no estrictamente comparable con otras cifras, ya que ABRAS define sus supermercados tienen 2 o más cajas registradoras, mientras que en la mayoría de los demás países los define con 3 o más. Hay 24.000 supermercados en Brasil según esa definición. Por lo tanto, presentamos dos estimaciones: primero, sólo los supermercados con 5 o más cajas registradoras, aunque ésta es una subestimación, debido a que hay muchos supermercados independientes con 3 cajas registradoras o más; segundo, el número con 2 o más registradoras según la definición; el número comparable cae entre los dos, pero no tenemos los datos brutos para aseverarlo; (g) participación en el mercado minorista total (alimenticio y no alimenticio) es de un 53%.

Fuentes: Argentina, Gutman y AC Nielsen; México, ANTAD; Chile, Faiguenbaum y otros; Costa Rica, Alvarado y Charnel; Brasil, Farina y ABRAS; Panamá, Bertsch (2000); El Salvador, Herrera (2001); Colombia, Hernández (2000); Guatemala, Orellana (2001); Ecuador, Blanco y Sánchez (1999); Honduras, Orellana y Gómez (2001); Nicaragua, Reardon (2002).

En general, los perdedores han sido las pequeñas tiendas tradicionales y los mercados de la plaza. Muchos miles de pequeños almacenes, "tiendas familiares", salieron del negocio y se notó una disminución en los mercados de plaza en los años '90 en todos los 6 países líderes. Por ejemplo, 64.198 almacenes

pequeños salieron del negocio en Argentina desde 1984 a 1993 (Gutman), y 5240 almacenes pequeños cerraron sus puertas en Chile desde 1991 a 1995 (Faiguenbaun y otros). Los ganadores han sido los supermercados y las cadenas de tiendas de autoservicio más pequeñas, como las tiendas de descuentos sostenidos y las tiendas de conveniencia. Entre medio están las ferias de calle (en la mayoría de los países) y los almacenes especializados en FFV (especialmente en Argentina), que se han sostenido en gran medida, ya que la compra por consumidor de FFV se ha desplazado más lentamente hacia los supermercados que los otros productos (ver más adelante).

Estas generalizaciones ocultan algunos hechos importantes acerca de la difusión general de los supermercados, incluso en países más pobres y/o más pequeños. Por ejemplo, hay alrededor de 705 supermercados hoy en América Central (Tabla 1), 60 de ellos hacia fines de 2002 en Nicaragua, el país más pobre de América Latina (Reardon, 2002). Guatemala, el quinto más pobre (en términos per cápita) de los 18 países de América Latina, tiene 128 supermercados actualmente, mientras que tenía 66 en 1994, y un 35% del sector minorista de alimentos y pasa por los supermercados (comparado con un aproximado 15% en 1994) (Orellana, 2001).

El cuadro estadístico también enmascara un efecto 'dominó' interesante, a medida que los supermercados se dispersan por la región. Si bien la mayoría de los países tenían unos pocos supermercados en las ciudades capital en los años '60 a '80 (aunque en México ya había algunos en los años '40), el rápido crecimiento a mediados de los años '80 y '90, se vieron las cadenas de supermercados (nacionales multinacionales) difundiéndose de los países más ricos y grandes hacia los países más pequeños y pobres, en busca de territorio competitivo. De aquí se vio a CSU de Costa Rica trasladarse a Honduras, Nicaragua y El Salvador en la primera mitad de los años '90; y el Santa Isabel de Chile se desplazó al Perú, Ecuador y Paraguay. Las multinacionales fueron lejos la fuerza dominante de la inversión extranjera directa (FDI) en el sector minorista en América Latina, de manera que la dinámica espacial de los patrones de crecimiento entre países fueron predominantemente resultado de la inversión de gigantes

mundiales, las que comenzaron especialmente en la segunda mitad de los años '90, tales como Wal-Mart, Carrefour y Ahold. La excepción es Chile, donde el capital nacional ha predominado hasta la fecha.

También hay patrones claros de "el pez más grande se come al más pequeño" en el patrón de crecimiento dinámico entre países. Por ejemplo, la cadena argentina / uruguaya Disco se convirtió en la más grande al adquirir otras empresas argentinas; luego, la chilena Santa Isabel (que ya se ha expandido al Perú y Ecuador) y, después, a su vez, ingresó a un joint venture con Royal Ahold de los Países Bajos, el minorista en alimentos más grande del mundo, que, gracias a esa acción, de repente tenían presencia en Argentina, Chile, Perú, Ecuador y Paraguay hacia fines de los años '90. Cuando este volumen salía a impresión, se anunció que Royal Ahold compró la participación de Disco en su joint venture.

### **Difusión espacial y de grupos socio-económicos dentro de un país**

Los promedios nacionales también enmascaran los patrones geográficos y socio-económicos de la difusión de los supermercados dentro de un país. La imagen general es también un "efecto dominó".

Por una parte, en la década de los '80 los supermercados se expandieron rápidamente a partir de su "nicho" en las ciudades capitales a las ciudades intermedias y, luego, a los pueblos de tamaño medio y pequeños en los años 90'. Esa expansión es más rápida y ha llegado más lejos en los 6 países líderes que en los demás, debido a la presencia de los determinantes del crecimiento de los supermercados analizadas más adelante. Algunos ejemplos de los datos de investigación son los siguientes. En Chile, el 53% de las ventas en supermercados y el 70% de las tiendas se hace fuera de Santiago (Santiago tiene el 40% de la población de 15 millones de habitantes). Muy aproximadamente (basados en el estudio en la región de Osorno, consulte Faiguenbaum y otros en este volumen) alrededor de un 30% de las ciudades pequeñas tienen supermercados (la mayoría de ellos comenzaron hace muy

poco). En Costa Rica, alrededor de un 40% de las ciudades con una población de más o menos 25.000 habitantes, básicamente ciudades rurales, tienen uno o dos supermercados (Alvarez y Charmel, en este volumen). Y hoy los supermercados están diseminados por todas las ciudades provincianas de Nicaragua, mientras que sólo hace nueve años no había ninguno (Reardon, 2002).

Por otra parte, los supermercados se han salido de su "nicho" de los barrios de mayores ingresos, donde se ubicaban algunos de ellos antes de los años '90, para diseminarse por los barrios de la clase media a mediados de los '90 (al mismo tiempo, se expandían a ciudades intermedias), y luego a los barrios de las clases obreras, a partir de fines de los años '90 (a la vez que se expandían a las ciudades más pequeñas). El último desarrollo se produce especialmente mediante supermercados grandes e hipermercados que enfatizan los precios bajos y la presentación austera (como los supermercados Palí de la cadena CSU, ahora CARHCO); las cadenas de supermercados también están entrando a estos barrios y ciudades junto con las cadenas de tiendas de descuentos sostenidos.

### **Determinantes de la difusión**

¿Cuáles fueron los determinantes de este rápido crecimiento general de los supermercados?

En el lado de la demanda, los factores principales fueron similares a los observados en Europa y los Estados Unidos a mediados y fines del siglo XX. Utilizamos los ejemplos chilenos porque representan tendencias similares en otros países: (i) urbanización (la población urbana creció en Chile de 75% a 86% entre 1970 y 2001, con el consecuente crecimiento de las áreas de captación de los supermercados; (ii) ingreso de las mujeres a la fuerza laboral fuera del hogar (crecimiento anual de un 2,8% entre 1989 y 2000 en Chile), con el creciente costo de oportunidad de su tiempo, de modo que ingresan para comprar tanto alimentos procesados como de conveniencia para ahorrar tiempo en la cocina (Consulte Rodríguez

y otros en este volumen); (ii) crecimiento rápido en ingreso per cápita medio real durante los años '90.

A su vez, el aumento en los ingresos (a pesar de la persistencia de la pobreza sustancial, como se notó anteriormente) llevó a: (i) mayor demanda de alimentos no básicos (especialmente perecibles) y procesados (pronosticado por la Ley de Bennett<sup>3</sup>); (ii) mayor disponibilidad de refrigeradores para almacenar los alimentos perecibles para una semana o dos, en lugar de los hábitos de ir al mercado todos los días del pasado (en Chile, el 52% y el 82% de todas las casa habitaciones tenían refrigeradores en 1987 y 2000, respectivamente); y (iii) creciente acceso a los automóviles por las clases de ingresos medios y medios bajos (en Chile, el número de casas que poseen un automóvil creció en un tercio en el periodo 1996-2000).

En el lado del suministro, la liberalización comercial desde comienzos de los años '80 facilitó y abarató la importación de productos alimenticios y no alimenticios, lo que implicó economías de enfoque (pago a plazo y posibilidad de mantener inventarios de muchos bienes, otorgando una ventaja a los supermercados sobre las tiendas pequeñas). También estimuló la importación de automóviles y refrigeradores.

Al mismo tiempo, hubo una reducción drástica en las regulaciones del FDI en la primera mitad de los años '90 como parte de los programas de ajuste estructural y de las áreas de libre comercio regionales, según se analiza en Chavez (este volumen) para México y el NAFTA, y Belik y dos Santos (este volumen) para Argentina, Brasil y el MERCOSUR. Esto llevó a una oleada de FDI entre los minoristas en la mayoría de los 6 países líderes (salvo Chile que tenía mucho más capital doméstico en el negocio minorista) y, luego, en los demás, comenzando a fines de los años '90 y comienzo de los 2000. Esta fue una tremenda fuerza para cambiar el mercado minorista, el principal motor de los fenómenos que se analizan a continuación.

---

<sup>3</sup> La Ley de Bennett establece que a medida que aumenta el ingreso hogareño, la parte del presupuesto para alimentos básicos feculentos declina y aumenta el de los alimentos no básicos (fruta, verdura, carnes, leche, pescado), como sucede con los alimentos procesados.

## Rápida consolidación de los supermercados y multinacionalización

Los dos cambios cruciales se produjeron en el sector de supermercados de la región que creció en los años '90. Primero, hubo una rápida consolidación. La Tabla 2 muestra la participación de las cinco cadenas de supermercados líderes en 10 países, donde el promedio ponderado de la población es 65%. Existen dos conjuntos de observaciones extrañas: (i) los países más pequeños y/o más pobres tienden a tener una mayor concentración del sector de supermercados; (ii) Chile tiene menor concentración y la tasa de crecimiento de la consolidación es menor porque, a diferencia de la mayoría de los países de la región, las cadenas nacionales (D&S y Jumbo) predominan y han estado invirtiendo rápidamente, mientras que la participación de las multinacionales (Santa Isabel de Ahold y Carrefour), en realidad, han declinado gradualmente durante los últimos años.

**Tabla 2**  
**Concentración (participación de los primeros 5) y**  
**multinacionalización (participación de empresas extranjeras**  
**o joint venture), 2001/2(%)**

	Participación de las 5 primeras cadenas en ventas de supermercados	Participación de multinacionales extranjeras (propiedad completa o joint venture) en ventas de supermercados	Participación de multinacionales extranjeras en las ventas de las 5 primeras cadenas
Argentina	76	64	84
México	80	71	89
Chile <sup>a</sup>	55	10	18
Costa Rica <sup>b</sup>	96	85	89
Brasil	47	43	91
Panamá	70	n.a.	n.a.
El Salvador	85	28	33
Colombia	72	60	83
Guatemala	99	93	94
Honduras	71	33	46

Notas: a) Datos recién actualizados de ASACH para 2002; b) datos de 2002, que reflejan el joint venture de CSU con Ahold y La Fragua.

Fuente: Datos provenientes de documentos anotados en la Tabla 1 y de nuestros cálculos de los datos.

Segundo, hubo una rápida multinacionalización. La Tabla 2 muestra, para 10 países, que la participación de las multinacionales en el sector de supermercados es de 56% en promedio (población ponderada), que es un 86% de la participación del mercado de las cinco cadenas principales por país. En la mayoría de los países (nuevamente, con la sola excepción de Chile), casi un 60% a 80% de las cinco principales cadenas de supermercados son multinacionales mundiales, principalmente, los tres primeros retailers de alimentos del mundo, Royal Ahold, Carrefour (ambos con 9000 tiendas en el mundo) y Wal-Mart (la compañía más grande de este tipo en el mundo desde enero de 2002), pero también otras como Casino y Auchan (Francia). Hay una presencia relativamente más alta de empresas estadounidenses en México y de retailers europeos en los demás lugares, pero en la mayoría de los países los tres retailers principales de alimentos tienen una presencia importante.

La entrada y crecimiento de las multinacionales han sido impulsados por las fusiones y adquisiciones (M&A), aunque éstas, gradualmente, van dejando paso al desarrollo de nuevas tiendas. La primera ola de M&A se produjo a finales de los años '80 (antes de la ola de FDI) y principalmente se produjo mediante grandes cadenas nacionales que compran locales independientes y cadenas provinciales o regionales (a menudo, a territorios de mercado de multinacionales presentes o prevsats, como en el caso de Chile, Argentina, México y Brasil). Este tipo de M&A continuó en la década de 1990. La segunda ola de fusiones y adquisiciones (M&A), mucho mayor, comenzó hacia principios y mediados de la década de 1990, originadas por las empresas de supermercados estadounidenses y europeas que invierten internacionalmente, impulsados por los mercados nacionales saturados y movidos por los mercados mal abastecidos con altas ganancias. En esta segunda ola, las multinacionales compraron muchas de las grandes cadenas nacionales (ya "infladas" por sus adquisiciones de cadenas más pequeñas) y también se unieron a las cadenas nacionales para abarcar las cadenas regionales más pequeñas e independientes, ya que la competencia salió de las ciudades capitales hacia las provincias y cruzó las fronteras (como en el caso de Ahold, Disco y Santa Isabel).

El caso de CARHCO ilustra el argumento anterior y apunta a la formación de cadenas regionales (inter-países). La Fragua (la cadena dominante de Guatemala) estableció un joint venture con Ahold en 1999. Luego, CSU (el retailer dominante en Costa Rica y ya una multinacional en Nicaragua, Honduras y El Salvador) se fusionó con La Fragua y Ahold en enero de 2002 para formar la Central American Retail Holding Company (CARHCO), con 253 tiendas y US\$1,3 mil millones en ventas en Centroamérica, un paso enorme en el sector minorista en menos de cuatro años.

## **Efectos en las cadenas agroalimentarias y en desarrollo**

### **Efectos generales en las cadenas de suministro agroalimentarias**

Para entender los efectos en las cadenas de suministro agroalimentarias por el paso de muchos retailers pequeños a unas cuantas cadenas de supermercados, es esencial comprender los incentivos y las variables de capacidad que afectan las opciones de los sistemas de adquisición de los supermercados. Por una parte, los incentivos se derivan del hecho que los supermercados están en todas partes viviendo una competencia férrea por ganar clientes, reduciendo los costos, asegurando la consistencia de un día a otro y elevando la calidad y diversidad de los productos. Reducir los costos, a su vez, demanda la mejoría en todos los aspectos de las adquisiciones, incluidos los costos de producción y transacción. Esto se hace por medio de mejoras en los sistemas de coordinación y logística que uno ve entre las cadenas líderes en la mayoría de los sectores de retailers de América Latina: centros de distribución y plataformas de logísticas, contratos con mayoristas y productores, y estándares privados que especifican calidad, seguridad, volumen y empaque de productos.

Estos incentivos generalmente producen un aumento en la escala y volumen de adquisición, lo que tiende a llevar a los centros de distribución que adquieren productos de áreas grandes, manejan volúmenes más grandes, sirven a un mayor número de tiendas y trabajan con proveedores cuya escala, capital y capacidad gerencial

y organizacional son suficientes para satisfacer los requerimientos del sistema de adquisición. En general, los requisitos anteriores se traducen en nuevas inversiones sustanciales en capital y en nuevas prácticas y gestión de los proveedores en relación con el sistema tradicional. Estas son caras, pero, en general, se perciben como "valiosas" si el proveedor puede ingresar a la lista de adquisiciones de un supermercado. La escala de las cadenas de supermercados más grandes les da la capacidad de seguir los objetivos anteriores, ya que tienen el poder de negociación, las finanzas para hacer inversiones en logística y la presencia geográfica requerida.

Ahora, ilustramos con ejemplos de los efectos en las cadenas de FFV y de productos lácteos.

### **Efectos en las cadenas de suministro de FFV**

La categoría FFV es interesante debido a que, en el lado del productor, es de mayor interés para los granjeros pequeños a cuenta de la falta relativa de economías de escala y su potencial generación de ingresos; también es interesante en el lado del minorista, debido a que los gerentes de supermercado consideran la sección de productos de supermercado como un instrumento de marketing estratégico importante para atraer a los consumidores y para generar ganancias; e incluso la participación de los supermercados en el mercado minorista de FFV se ha quedado atrás con respecto a otras categorías de productos. En general, la participación de los supermercados en mercado minorista de FFV es de sólo 50% a 75% de su participación en el mercado minorista general de alimentos. Por ejemplo, los supermercados tienen un 50% del mercado minorista de alimentos en Argentina y México, pero sólo el 30% del mercado minorista de FFV nacionalmente (y en el área de São Paulo sólo el 30%, debido a las especificidades locales del mercado de FFV); y en Chile, las cifras son incluso más impactantes, donde los supermercados tienen un 62% en general y 50% del mercado minorista de alimentos, pero sólo un 3% a 8% del mercado minorista de FFV nacionalmente.

Existe una serie de razones para esto:

(i) Compra de FFV diaria por productos frescos y de calidad es tradicional en la mayoría de los países. Faiguenbaum y otros (en este volumen) nota que, en su estudio del consumidor en Chile urbano, la mayoría de los consumidores percibió la mayor frescura y una mayor variedad en términos de grados, reflejados en tasas de precio y/o calidad para un tipo dado de producto en las ferias de la calle que en los supermercados;

(ii) Los almacenes pequeños de FFV y las ferias de las calles se acomodan fácilmente a las áreas urbanas densas, donde los supermercados no se pueden ubicar físicamente y, por lo tanto, los compradores pueden llegar a ellos a pie todos los días (esto sucede especialmente en partes de las ciudades gigantes como Ciudad de México, Buenos Aires y São Paulo). Las cadenas de supermercados recientemente respondieron a esto, creando cadenas de tiendas de descuentos y conveniencia de formato más pequeño para llegar a estas áreas (un aviso reciente en la página web de D&S de Chile, el supermercado líder en el país, establece su objetivo de pequeñas tiendas abiertas en las estaciones del metro).

(iii) Existe evidencia de que las ferias de calle y los almacenes pequeños pueden cobrar precios inferiores a los de los supermercados, debido a que son negocios familiares que emplean trabajadores que no reciben los salarios pagados en el sector formal, que tienen gastos fijos más bajos y que no pagan impuestos. Por ejemplo, a medida que pasamos del sector superior al segmento medio, hasta los supermercados de descuentos y los mercados de plaza en Nicaragua, el precio de las papas y los tomates caen en aproximadamente 10% en cada paso (Reardon, 2002). Sin embargo, la evidencia es mezclada y, a veces, los supermercados (especialmente los hipermercados que apuntaban a los segmentos del mercado de la clase trabajadora) cobran precios más bajos que los retailers tradicionales (vea el artículo sobre México de Schwentesius y Gómez, y sobre Argentina de Ghezan y otros y de Rodríguez y otros).

(iv) La sabiduría popular sostiene que las tiendas pequeñas ofrecen ampliamente créditos de consumo y que eso es atractivo para los consumidores pobres. Sin embargo, encontramos pocos estudios

empíricos que prueben esta hipótesis. En realidad, en un estudio identificamos (en el de Álvarez y Charmel, en este volumen), la proporción de consumidores que reciben créditos de los almacenes pequeños en las áreas urbanas de Costa Rica ascendían a sólo un 17% (para la mayoría de los clientes "leales"). Fernando Brom (de COPAL, la asociación de industria alimentaria de Argentina) señaló que la práctica del crédito al consumidor, al menos en Argentina, es una práctica común sólo en los almacenes pequeños de las áreas rurales y es cosa del pasado en las ciudades grandes y de tamaño medio, y tienden a desaparecer a medida que cambia la configuración de la cultura y del barrio y que los almacenes pequeños sufren fuertes presiones financieras (com. pers., junio de 2002). Además, en muchos países (como en Argentina, Brasil y Costa Rica), los supermercados han pasado con gran ímpetu a la utilización de tarjetas de crédito de consumo, las que se han difundido como incendio sin control.

(v) Si bien muchos almacenes pequeños y mercados de plaza han visto erosionada su participación en el mercado de la FFV (como se evidencia en las ganancias de los supermercados en los mercados minoristas de FFV que se ilustró anteriormente), existe evidencia (por ejemplo, de Farina y de Mainville (2002) en Brasil y de Ghezan y otros en Argentina) de que se han modernizado (mejores instalaciones, limpieza, seguridad y calidad de los productos) para enfrentar la competencia de los supermercados; existen asociaciones de comerciantes de las ferias de la calle en Brasil y Chile que hacen precisamente esto. (vi) Las clases superiores y medias todavía son los principales clientes de FFV de los supermercados, según los estudios de los consumidores en México, Argentina, Brasil y Chile.

Sin embargo, a pesar de los supermercados que ganan menos en FFV que en otras categorías, la realidad es que su importancia en FFV en la región ha crecido muy rápidamente y ahora los supermercados tienen una participación del 50%, 30% y 30% del mercado minorista de FFV en Brasil, Argentina y México, respectivamente, lo que asciende a un promedio ponderado de la población de un 42% del mercado minorista de FFV para dos tercios de la economía de América Latina. Una estimación

aproximada es que hace 20 años la participación no excedió el 5% en estos países.

Esto significa simplemente que los hábitos cambian y que los supermercados se han adaptado. ¿Cómo? (i) En algunos lugares hay evidencias de que los supermercados cobran precios más bajos (especialmente en los días de venta y en los hipermercados dedicados a los barrios de las clases obreras) que los almacenes pequeños (Schwentelius y Gómez para México y Ghezan y otros para Argentina). (ii) la densidad de los supermercados ha aumentado durante la última década, lo que significa que es más fácil para las personas comprar FFV frecuentemente en los supermercados, comparado con una década atrás. (iii) Los supermercados imitan el estilo de las ferias de la calle en algunos lugares (como se observa en la ciudad de Osorno, Chile, donde las ferias de las calles y el mercado de la plaza han disminuido considerablemente con el crecimiento de los supermercados sólo dentro de los últimos cinco años).

Con tan destacada presencia, los supermercados han tenido importantes efectos en los sistemas de FFV que todavía están en las primeras etapas de desarrollo y cambio. Primero, ha habido un cambio sustancial gracias a los supermercados durante la década de 1990 donde se alejaron las compras de FFV en los mercados mayoristas (con evidencia de rápidos cambios en Argentina (Ghezan y otros), Brasil (Farina y Mainville, 2002), Chile (Faugenbaun y otros) y Costa Rica (Álvarez y Charmel) y cierto cambio emergente en México (Schwentelius y Gómez) y Nicaragua (Reardon, 2002). Los supermercados tienden a pensar que los mayoristas tradicionales entregan servicio inadecuado, debido a que carecen de estándares, mezclan los artículos de diferentes calidades y tienen un significativo poder de negociación en los mercados mayoristas, debido a que los mercados mayoristas, generalmente, están muy concentrados en la rúbrica por producto. los supermercados tienden a seguir comprando en los mercados mayoristas sólo donde no pueden hacer arreglos adecuados directamente con los productores, a través de sus propios centros de distribución, o donde nuevos tipos de mayoristas emergen para satisfacer sus necesidades.

Ejemplos de nuevos tipos de mayoristas de FFV especializados que sirven a los supermercados (fenómeno que también se ve en Estados Unidos y Europa; consulte Reardon y otros, 2002), generalmente, son exportadores del agro y empresas agroindustriales que se usan para manejar los volúmenes y cumplir los estándares de seguridad y calidad. Un ejemplo de exportador del agro que también vende a supermercados locales es Hortifruti de Chile, que emplea exigentes estándares de calidad y seguridad en los alimentos (esto último con la auditoría de un auditor externo como Davis Fresh Technologies con sede central en California). Otros ejemplos (tanto de exportadores del agro como de agroindustrias con divisiones por ventas de FFV frescas a supermercados locales) son aportados por Schwentesius y Gómez (este volumen) para México. Algunas de estas empresas están contratadas como mayoristas dedicados o son joint ventures con los retailers. Esto también se ha hecho común en Estados Unidos y Europa.

Algunas cadenas todavía están usando sus centros de distribución, redes de abastecimiento y/u operaciones de joint ventures tanto para abastecer sus almacenes locales como para exportar los productos entre los países Latinoamericanos y de América Latina al mercado mundial. Se pueden citar tres ejemplos fascinantes: (i) Horifruti, una empresa en el mismo holding (Grupo Más x Menos) que la cadena de supermercados CSU de Costa Rica (ahora parte de CARHCO, como se mencionó anteriormente) y que opera junto con CSU en Costa Rica (su casa matriz), Nicaragua y Honduras, suministra (bajo su etiqueta privada) productos a las tiendas CSU de Costa Rica y también exporta productos de Costa Rica a tiendas CSU y a compradores de CSU en esos países más El Salvador y los Estados Unidos, así como contratar productos de proveedores de Nicaragua para proveer las tiendas CSU ahí y exportar a Honduras, Los Estados Unidos y Costa Rica. De esta forma, es un mayorista multinacional regional, asociado a un retailer multinacional regional (y ahora mundial) (Alvarado y Charnel, en este volumen, y Reardon, 2002). (ii) Carrefour utiliza su red de abastecimiento mundial para contratar a los productores de melón del noreste de Brasil para proveer a sus 67 tiendas en Brasil, así como a los centros de distribución Carrefour de 21 países (Farina, en este volumen). También tiene un centro de distribución en tres

estados en São Paulo, que se abastece de los condados e importa de la región (Belik y dos Santos, en este volumen). (iii) La red de abastecimiento regional de Ahold (radicado en Argentina en Ahold Disco y vinculado con Ahold-Santa Isabel en Chile, Perú, Ecuador y Paraguay) provee manzanas desde Chile para abastecer su centro de distribución en Perú.

Tienda individuales y la cadena, a través del centro de distribución, hacen contratos con mayoristas y directamente con los campesinos. Al igual que en los Estados Unidos (McLaughlin y otros, 2001), la contratación con los cultivadores aumenta cada vez más. Como lo señalan Schwentesius y Gómez para México, los campesinos de tamaño medio son quienes pueden cumplir los requisitos de calidad y logística, incluido volumen y consistencia, demandada por los supermercados. En algunos casos, mayoristas dedicados contratan a campesinos en nombre de los supermercados, como Hotifrut hace con 500 campesinos de Costa Rica (Alvarado y Charmel, en este volumen) y 200 (80% de ellos cultivadores pequeños) en Nicaragua (Reardon, 2002). A veces, las relaciones son directas con pequeñas cooperativas de campesinos, tales como el caso fracasado de los cultivadores de lima en México, descrito por Schwentesius y Gómez, y el caso exitoso de las verduras, mencionado por Faiguenbaun y otros, para Purranque, Chile, donde las cadenas de supermercados provincianos más pequeños se abastecen de campesinos locales y, de esta manera, pueden proyectar una imagen de "su almacén local que beneficia a la comunidad local". También está el ejemplo de la certificación de calidad de Carrefour para los cultivadores de tomate en México.

Estas nuevas prácticas de adquisición (consolidación de las compras en los centros de distribución y redes de abastecimiento, aumentando la coordinación de las cadenas a través de los contactos con los mayoristas y cultivadores, que requieren estándares y certificaciones privadas [cuyo uso varía según la cadena, el producto y el país], además de las prácticas comerciales, tales como esperar muchos días [los artículos notan un rango de 15 a 90 días con una cifra común de 45 a 60 días] después de entregar el producto para hacer el pago, significan condiciones duras, pero rentables para los cultivadores. Implican nuevas inversiones en tecnología y equipos de producción (camiones, cobertizos de

enfriamiento y cadenas de frío, empaque) en la administración y coordinación para asegurar la calidad, según lo definen los supermercados, en consistencia y oportunidad, y en los grandes volúmenes suministrados a los puntos de compra consolidados, todo ello manteniendo costos bajos.

Si bien recién están surgiendo las evidencias, es sano decir que los requisitos anteriores se cumplen más fácilmente entre los productores medianos y grandes de FFV. Los artículos de este volumen entregan cierta evidencia de cambios, graduales o abruptos (como en el fracaso de la asociación de lima de los campesinos pequeños de México), en que los pequeños campesinos tuvieron que desistir, pues no pudieron cumplir con las exigencias.

Un reciente estudio de las organizaciones económicas de los campesinos pequeños en Chile (Berdegué, 2001), descubrió que muchos de ellos están experimentando dificultades para cumplir las demandas de los supermercados, mientras generan ingresos más altos para sus miembros, en comparación con sus ventas a los mercados tradicionales. La escala de operaciones de incluso 50 ó 75 cultivadores pequeños asociados, cada uno con 1 ó 2 ha con FFV, a menudo no es suficiente para compensar el costo de dichas prácticas de adquisición de los supermercados que pagan a largo plazo (hasta 60 o incluso 90 días después de la entrega), las altas tasas de productos rechazados (no vendidos dentro de uno o dos días), y los costos de los supermercados, como tarifas de estantes y descuentos especiales, generalmente ofrecidos a los consumidores una vez por semana. Además, para vender a los supermercados, estas organizaciones de pequeños propietarios tienen que incurrir en costos significativos para asegurar la homogeneidad del producto, la coordinación de la cosecha, la clasificación, selección, empaque y despacho centralizado y administración. Finalmente, a diferencia de los mercados tradicionales, trabajar con supermercados significa tener que adoptar prácticas de contabilidad y facturación formales y, por consiguiente, no poder evitar el pago de impuestos. Como resultado, las cooperativas de pequeños propietarios, como la 'We Tekucan' que por un par de años fue el proveedor líder de verdura fresca a los supermercados en la ciudad intermedia de Temuco, ha

caído incluso por debajo de su inicio exitoso (que financiaron a través de préstamos blandos y subsidios de los programas de desarrollo público) en la venta a los supermercados.

Sin embargo, la exclusión de los pequeños cultivadores de participar no parece ser en ningún caso automática. También hay casos de éxito, como el de la cooperativa Purranque, Chile o el de Hortifruti que citamos anteriormente. En todos los casos, hubo asistencia pública (INDAP en el caso de Chile) o privada (Hortifruti) para ayudar a los cultivadores, con asistencia técnica y crédito de los proveedores.

### **Efectos en las cadenas de suministro de productos lácteos**

Los hallazgos relativos a los efectos son las cadenas de suministro de productos lácteos se sacan principalmente de los artículos de Gutman (Argentina), Farina (Brasil) y Faiguenbaum y otros (Chile), así como de Jank y otros (1999) y Berdegué (2201). En general, el rol de los supermercados en las cadenas de productos lácteos se relaciona estrechamente y engrana con la concentración rápida de empresas de procesamiento a gran escala, por lo tanto es necesario analizarlas juntas. Combinado con los cambios en los estándares y regulaciones públicas y privadas, han transformado el suministro en la producción de leche y en los productos disponibles para los consumidores.

Brasil, Argentina y Chile tenían regulaciones públicas generales para la seguridad básica de la leche durante muchos años, centrada en la leche de grado superior y en la pasteurización. No obstante, a contar de los años '80, con la aparición de la pasteurización generalizada, los procesadores introdujeron estándares privados de calidad de la leche. Esto inició la primera ola de cambio en el sector lechero y comenzó un proceso de concentración de las granjas lecheras. Los nuevos estándares de calidad, en conjunto con las regulaciones públicas relativas a la seguridad de la leche, las inversiones requeridas en la producción mecánica de leche, tanques de enfriamiento y nuevos alimentos y genética animal. Muchos pequeños campesinos lecheros no pudieron costear estas inversiones y salieron del negocio o fueron

llevados hacia mercados informales menos rentables y *de facto* menos regulados.

La introducción a fines de la década de 1980 de la leche UHT-Tetrapak (leche empacada al vacío, tratada a temperatura ultra alta, almacenable por largos periodos) trajo una segunda ola de cambio en el sector lácteo. Por una parte, revolucionó el consumo y la producción de productos lácteos en sólo una década. En Brasil, por ejemplo, la participación de UHT fue de cero en 1988 a 92% del mercado formal de la leche líquida (60% de toda la leche) en 2000. Los estándares públicos no se adaptaron adecuada ni rápidamente a las necesidades de los procesadores grandes, y los últimos impusieron estándares privados para la leche UHT, así como para los productos de alta calidad como los yogures después de 1990 en Brasil y Argentina. La competencia en el sector lácteo, más los nuevos exigentes estándares y más los requisitos técnicos demandados por los nuevos productos, trajeron una segunda ola de desertión de los pequeños proveedores en la segunda mitad de los años 1990; Farina nota que 60.000 campesinos lecheros pequeños fueron removidos por los 12 procesadores más grandes de Brasil en ese periodo. Gutman describe procesos similares en Argentina, como lo hace Berdegué (2001) y Dirven (1999) para Chile. Además, el aspecto de almacenamiento prolongado permitió el transporte fácil y cambió la producción de leche de las zonas cercanas a las ciudades principales a zonas de producción de bajo costo.

Por otra parte, los supermercados jugaron un rol clave en el cambio del sector lácteo. El mercado para los productos lácteos de commodity (la mayoría de las leches líquidas) y algunos productos diferenciados (como los yogures y los postres de leche) pasaron de los almacenes pequeños a los supermercados dentro de una década tanto en Argentina como en Brasil. Los quesos, sin embargo, se siguieron vendiendo tanto en los almacenes como en los supermercados. La escala de compra en las cadenas de supermercados les permitió mantener bajos los costos de UHT para los consumidores y Tetrapak resolvió los problemas de transporte y almacenamiento para la leche. De esta manera, los supermercados se convirtieron en vehículo para el rápido aumento en el consumo de los productos lácteos y trabajaron estrechamente en la

innovación del producto y los sistemas logísticos con los grandes procesadores. La férrea competencia entre las cadenas de supermercados en la década de los '90 bajó los márgenes de los productos lácteos y dirigió los volúmenes de adquisición, los requisitos de despacho y la eficiencia de administración de inventario. Todo esto aumentó la intensidad de la competencia entre los procesadores de leche, alimentando la consolidación y las presiones de costo y calidad sobre los campesinos.

En tercer lugar, las relaciones entre los supermercados y los grandes procesadores se asemejan al síndrome "no puede vivir con él, pero tampoco puedo vivir sin él", pero con el resultado neto de que están creciendo juntos. El poder de negociación y la capacidad gerencial y tecnológica de los grandes procesadores ayudaron a que las cadenas de supermercados redujeran los costos, diferenciaron los productos y mejoraran la calidad; mientras que la capacidad de las cadenas de supermercados para crear mercados grandes y homogéneos ayudó a que los procesadores crecieran y aumentaran la lealtad de los consumidores a las marcas líderes. Los más grandes proveedores, tales como Nestlé y Parmalat, tienen relaciones mundiales con las cadenas de supermercados multinacionales que dominan el mercado minorista en Argentina y Brasil (Carrefour, Ahold, Wal-Mart). Sin embargo, las cadenas de supermercados y los proveedores de productos lácteos se han visto envueltos en repetidos conflictos a medida que crece el mercado, donde cada lado identifica lo que considera el abuso de poder en el mercado por parte del otro, y cada uno usa métodos para sacar ventaja (etiquetas privadas de los supermercados como alternativa a las marcas nacionales o mundiales; alentados por los grandes procesadores de supermercados independientes como compradores alternativos, como lo demuestra Farina).

Cuarto, si bien parece que el consumidor es el claro ganador en el desarrollo de estos sectores lácteos, en términos de precio (que cayó rápidamente en los años '90), calidad, disponibilidad, conveniencia, seguridad y diversidad, el proceso fue duro para los pequeños procesadores y campesinos lecheros. Parece poco probable que se reviertan los cambios y, en realidad, hay razones para creer que continuarán, esta vez liderados por las nuevas regulaciones públicas. Farina nota que en Brasil el gobierno y los

varios actores del sector lácteo están en negociaciones para promulgar una serie de regulaciones públicas que seguirán el espíritu y, tal vez, la letra de los exigentes estándares privados, y para prolongarlos al sector informal y así reducir gradualmente el mercado secundario existente para la leche. El mismo proceso fue iniciado por el gobierno de Costa Rica y CACIA (la organización de la industria alimentaria).

## **Conclusiones: política de desarrollo y opciones de programa**

### **Conclusiones**

Primero, en poco más de una década, los supermercados están reemplazando rápidamente el mercado minorista de los alimentos en América Latina. En el año 2000, tenían aproximadamente un 60% en promedio del sector minorista nacional en Sudamérica y México.

Segundo, los supermercados han traspasado en gran medida sus nichos originales (población de ingresos altos, ciudades capitales de los países más grandes y más ricos) en la década de los años '70 y '80 y se han expandido a los segmentos del mercado de la clase media y de la clase trabajadora y a las ciudades y pueblos de tamaño medio y los países más pobres de la región. Esto, junto con el primer punto, significa que afectan directamente las zonas rurales tanto en el lado de la oferta como de la demanda.

Tercero, los supermercados y los procesadores grandes ya son, o se están convirtiendo rápidamente, en los principales compradores de los retailers en las cadenas de suministro de los alimentos procesados. Su participación está creciendo en las frutas y verduras frescas (FFV), que todavía se venden principalmente en los almacenes pequeños y en los mercados al aire libre. Los productos lácteos, FFV y los alimentos con valor agregado son "el brillo en los ojos" de los gerentes de los programas de desarrollo rurales, de los gobiernos y de los proveedores de fondos, debido a

que ellos pagan mejor que la industria básica y, por consiguiente, pueden ser el camino para aliviar la pobreza, y los productos lácteos y FFV tienden a no tener economías de escala tan importantes en la producción.

Cuarto, las prácticas de adquisición de los supermercados y de los grandes procesadores (estándares de calidad y seguridad, paquete y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia, prácticas de pago) tienen un gran impacto y son un desafío importante para los campesinos y las cadenas de suministro de la región. Estos segmentos "descendentes" de la cadena, a través de sus instituciones y organizaciones coordinantes, tales como contratos, redes de abastecimiento y centros de distribución, están reformulando rápidamente las "reglas del juego" para los campesinos y los procesadores de la primera etapa.

Quinto, los supermercados también son una gran oportunidad; son un motor para ampliar y profundizar el mercado de consumo y son la 'cabina de peaje' en el camino de venta a los mercados crecientes, las áreas urbanas y las clases medias. Los supermercados tienen cadenas nacionales, regionales y mundiales y sistemas de adquisición que facilitan el crecimiento de mercados de alimentos clave. A objeto de preparar a los campesinos a aprovechar esas oportunidades y cumplir los desafíos, se requiere atención especial e inmediata y un rediseño de la estrategia de desarrollo para el sector de granjas y empresas pequeñas. A continuación, se analizan las opciones para hacerlo.

### **Política y opciones de programa**

Es muy probable que los supermercados se queden en la región por largo tiempo, debido a que surgen y responden al cambio y desarrollo estructural básico de la economía de las regiones. En los Estados Unidos, en la década de 1930, había campañas políticas y leyes agresivas para detener la expansión de los supermercados. Sin embargo, a la larga, el apoyo para ellos disminuyó de parte de los productores (a pesar del camino lleno de baches de sus relaciones con los supermercados) y de los consumidores, debido a los beneficios que estos nuevos retailers grandes les trajeron.

La principal posición política parecería ser: (i) aceptar que los supermercados están aquí para quedarse y son una gran fuerza aplastante en la economía agroalimentaria de América Latina; (ii) reconocer que pueden ser los motores del desarrollo de los mercados; (iii) preocuparnos por sus efectos en los sistemas agroalimentarios en términos de la exclusión potencial de las granjas y firmas pequeñas; (iv) ayudar a los últimos a cumplir los desafíos de proveer a los supermercados donde sea posible, y alentar el desarrollo de alternativas de minoristas para ellos donde no lo sea. A continuación se revisan las opciones de programas y políticas.

Primero, las agencias de desarrollo y los proyectos deben internalizar el hecho que, cada vez más, los "mercados de productos" serán los "supermercados". De esta manera, los 'programas y políticas orientadas al mercado', en realidad, estarán 'orientadas a los supermercados'. Si agregamos que en cada país tres o cuatro cadenas pueden mandar hasta 50% o más del sector de supermercados, la conclusión es que los programas y políticas de desarrollo deberán aprender a tratar con un puñado de compañías gigantes. Este es un enorme desafío y demanda una urgente revisión de las ideas, estrategias y prácticas actuales.

Además, las agencias de desarrollo deben tomar en cuenta que los campesinos y empresarios pequeños tienen que engranar rápidamente para competir en los nuevos mercados que se están expandiendo a la mayor parte de la economía de alimentos. Los nichos de mercados locales con bajos estándares están desapareciendo bajo la presión de esta ola, y la distinción entre el mercado mundial / de exportación y el mercado local / nacional está desapareciendo.

Este último punto es aún más importante cuando se toma en cuenta que en muchos países los supermercados locales ya son un mercado grande, incluso mucho más grande, para la fruta y las verduras que los exportadores de productos no tradicionales. Los gobiernos y los donatarios harían bien en enfocar su programa no sólo en exportaciones extra-regionales, sino en el mercado floreciente de los supermercados locales. Hacemos un cálculo

aproximado<sup>4</sup> y descubrimos que el mercado nacional de América Latina para FFV (en los supermercados) es de US\$24 mil millones, mientras que las exportaciones totales de estos productos (de los 12 países estudiados) fue de US\$10,5 mil millones (incluidas las bananas). Esto significa que el mercado de los supermercados en América Latina es 2 a 3 veces el tamaño de las exportaciones de FFV. Las implicancias son sorprendentes para los programas de desarrollo que buscan ayudar a los pequeños campesinos y encuentran nuevos mercados. Además, dado que la tendencia es hacia los supermercados que se abastecen regionalmente y forman cadenas regionales, los programas deberían apuntar a ayudar a campesinos y empresas pequeños a exportar dentro de sus regiones a estas cadenas, como sucede con la nueva cadena CARHCO en América Central con 253 tiendas y \$1,3 mil millones de dólares de ventas por año.

Segundo, es crucial promover las buenas prácticas comerciales que optimizan las relaciones retailer - proveedor, protegiendo a ambas partes. Estas se pueden nutrir, estableciendo y/o mejorando las regulaciones contractuales y las reglas de las prácticas comerciales, como las de PACA (Perishable Agricultural Commodities Act, 1936, en los Estados Unidos), actualizada en 1997, con una enmienda de pronto pago para pagar en 30 días, y una ley similar adoptada en marzo de 2002 en Argentina para solicitar el pago a los cultivadores de FFV dentro de 30 días. También se pueden fomentar por los códigos de práctica del sector privado (negociados entre los retailers y los proveedores) como en los nuevos códigos adoptados en Argentina en 2001 (Brom, 2002, y [www.cas.com.ar/cas/codigo.htm](http://www.cas.com.ar/cas/codigo.htm)) y España en 1991, y bajo las negociaciones en Costa Rica y Brasil, según salió a la prensa.

Tercero, es importante promover la competencia en el sector de supermercados y en el sector minorista en general. Buenos ejemplos que se deben seguir son las revisiones cuidadosas de las

---

<sup>4</sup> Utilizamos una estimación aproximada del 5% del ingreso gastado en FFV, basados en los estudios de Chile y México, y 30% para la participación del supermercado en el mercado minorista de FFV (más o menos la mitad de la participación ponderada de la población en el mercado minorista de alimentos global); utilizamos los datos de exportación de FAOSTAT para el año 2000. Incluso si se usa una estimación más baja, digamos 20% para la participación de los supermercados en el mercado minorista de FFV, el resultado general se mantiene.

fusiones y adquisiciones de supermercados por parte de las Comisiones de Competencia en Brasil y Argentina, o de la Comisión de Comercio Federal de los Estados Unidos. Además, es valioso promover la modernización y el desarrollo de las tiendas de especialidad y las ferias de la calle tanto por su valor cultural como de empleo a las comunidades locales y, como alternativas, para los pequeños proveedores. Apoyar el desarrollo de estos retailers, por ejemplo, ayudándolos a ajustarse a las preferencias de los consumidores en términos no tanto de la calidad del producto como de la calidad de los servicios (limpieza, seguridad, espacio de estacionamiento, honestidad y transparencia de los pesos y medidas), lo que podría ser invaluable.

Cuarto, sin embargo, las regulaciones, al final, no alteran las fuerzas económicas bajo las cuales operan los compradores de supermercado, y los cambios en el sistema de adquisición son impulsados por esas fuerzas. Al controlar las condiciones específicas, como los periodos de pago, estos cambios y los requisitos básicos que imponen los cultivadores son las condiciones que estos últimos deberán cumplir si van a poder golpear el mercado poderoso de los supermercados. Es crucial que el gobierno y las agencias de desarrollo donatarias ayuden a los pequeños empresarios y campesinos a hacer inversiones en equipos, gestión, tecnología, prácticas comerciales y desarrollo de organizaciones fuertes y eficientes para satisfacer esos requisitos.

Sobresalen dos ejemplos útiles de dicha ayuda. El primero es el programa *Fabrica do Agricultor* en Paraná, Brasil (Del Grossi y da Silva, 2001). El gobierno estatal y el Banco Mundial ayudan a los procesadores de alimentos a pequeña escala locales a vender a los supermercados en las ciudades intermedias, proporcionándoles asistencia técnica en el procesamiento y empaque, capacitación en marketing y contactos. También ayudan mediante la creación de un programa de licenciatura/certificación para negocios a nivel estatal para permitirles entrar en relaciones comerciales con los supermercados. El segundo es AGEXPRONT en Guatemala, que, junto con el Ministerio de Agricultura, ha desarrollado el PIPAA (una certificación de seguridad en los alimentos desarrollada originalmente en la década de 1990 para las exportaciones) que hoy se ha expandido para ayudar a los productores a vender a las

cadenas de supermercados en Guatemala (Estrada, 2002). Este sistema ayuda a que los pequeños productores de FFV alcancen los estándares para proveer a los supermercados y a los mercados de exportación. Existe la necesidad de muchos más de estos programas.

## Referencias

- BERDEGUÉ, J. A. (2001). Cooperating to Compete: Associative Peasant Business Firms in Chile. Tesis doctoral, Departamento de Ciencias Sociales, Comunicación y Estudios de Innovación, Wageningen Centre. Wageningen, Países Bajos.
- BERTSCH, C. R. (2000). Panama Retail Sector 2000. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network Report # PN0011. Washington, DC: USDA.
- BLANCO E. Y SÁNCHEZ, S. (1999). Ecuador Retail Food Sector 1999. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network Report # PN0011. Washington, DC: USDA.
- BROM, F. (2002). Experiencia Argentina: Relación entre los proveedores y los supermercados. Discurso en el 7º Congreso Bienal de la Cámara de Comercio de la Industria de los Alimentos de Costa Rica, Costa Rica, Junio.
- DEL GROSSI, M. E. Y DA SILVA, J. G. (2001). Fabrica do agricultor, Paraná. Universidade de Campinas, Brasil (mimeo).
- DIREN, M. (1999). Dairy Sector Clusters in Latin America, International Food and Agribusiness Management Review 2 (3): 301-13.
- ECHEVERRÍA, R. (1998). Strategic Elements for the Reduction of Poverty in Latin America and the Caribbean, Policy Research Paper ENV 112. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- ESTRADA, J. (2002). Food and Safety Shocks and their Effect on International Competitiveness: A Case Study of Guatemalan Raspberries. Fruit and Vegetables Working Paper. Baton Rouge, LA: Partnership in Food Industry Development.
- HERRERA, M. (2001). El Salvador Market Development Reports Retail Food Sector 2001. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network Report # ES1008. Washington, DC: USDA.
- HERNÁNDEZ, L. (2000). Colombia Retail Food Sector 2000. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network Report # CO0033. Washington, DC: USDA.
- JANK, M. S., FARINA, E. M. M. Q. Y GALAN, V. (1999). O agribusiness do leite no Brasil. São Paulo: Editorial Milkbiz.

- MCLAUGHLIN, E. W., PEROSIO, D., CUELLAR, S. Y PARK, K. (2001). *FreshTrack 2001: Supply Chain Management in the Produce Industry*. Newark, DE Produce Marketing Association.
- MAINVILLE, D. (2002). *Structural Change in São Paulo, Brazil's Fresh Produce Markets: Retailer and Grower Responses to an Evolving Market Environment*. Disertación doctoral, Michigan State University.
- ORELLANA, D. (2001). *Guatemala Retail Food Sector 2001*. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network Report # GT1027. Washington, DC: USDA.
- ORELLANA, D. Y GÓMEZ, A. (2001). *Honduras Retail Food Sector 2001*. USDA Foreign Agricultural Service Global Agricultural Information Network Report # HO1008. Washington, DC: USDA.
- REARDON, T. (2002) *Nicaragua's Supermarkets and Fruits and Vegetables Procurement System: Potential and Challenges*, Michigan State University (mimeografía).
- REARDON, T., WEATHERSPOON, D., ALLEN, J. W., CODRON, J-M., BUSCH, L., BERDEGUÉ, J., MAINVILLE, D., ESTRADA J., NEVEN, D. (2002). *Globalization of Supermarkets: Impacts on the International Market for Fruits and Vegetables*, en Anita Regmi y Mark Gehlhar (ediciones), *Global Markets for High Value Food Products*. Agriculture Information Bulletin. Washington, DC: USDA Economic Research Service.

## PONENCIAS III



# **POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN EL CONTEXTO GLOBAL MUNDIAL: UNA VISIÓN DE POLÍTICA AGRÍCOLA**

*Octavio Sotomayor*

*Ing. Agr., Subdirector de la Oficina de  
Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA*

En relación con el tema "la política agroalimentaria en el contexto global mundial" presentaré, a modo personal, cómo el Ministerio de Agricultura está trabajando el tema de la calidad y, también, intentaré transmitir el debate que se está generando sobre este tema en ODEPA y el Ministerio.

El comercio mundial y la calidad tienen dos tendencias que, a mi juicio, son estructurales: por una parte, Chile tiene una economía abierta, donde el 30% del producto depende de las exportaciones. Por otra, es importante partir de la premisa de que el mercado mundial se expande más allá de las variaciones de precios y en ese marco, la calidad es un tema emergente que llegó para quedarse y, por lo tanto, es una exigencia creciente por parte de los consumidores internacionales.

Ambas tendencias constituyen la base de lo que es la actual política agrícola, es decir, de la denominada Política de Estado para la Agricultura Chilena, la que surgió a partir de una revisión de este tema hecha por la Mesa Agrícola, realizada en un período de bajos precios internacionales que debió enfrentar el gobierno entre el 2000 y el 2001.

En esta Política de Estado, el sector agrícola en general (sector exportador de la zona norte y de la zona central y el sector sustituidor de la zona sur) opta por la apertura externa, lo que no es un dato menor. Esta opción por la apertura tiene algunos matices: en el acuerdo de corto plazo de la Mesa Agrícola se señala que junto con la apertura al exterior, el país tiene que tomar algunos resguardos, tales como la mantención de períodos largos de desgravación para algunos productos en los Tratados de Libre Comercio o la existencia de una legislación sobre salvaguardias, medidas antidumping o derechos compensatorios. Aún así, si ustedes leen el detalle de lo que se firmó en ese texto notarán que existe una opción clara por la apertura para todos los rubros productivos, lo que no es un detalle menor para la agricultura en este mundo globalizado.

Otro aspecto importante de esta Política de Estado es la calidad, la que es considerada como uno de los siete ejes ordenadores. Según mi opinión, este tema estaba presente en la política agrícola chilena desde antes de los años 90; el país tiene una tradición en materia de calidad, pero con este proceso de definición de Política de Estado, el tema adquiere otro estatus y aparece en forma explícita, articulando muchas iniciativas que el Ministerio desarrollaba de manera dispersa; por ejemplo, en dicha propuesta se articulan iniciativas relacionadas con los PABCO en sanidad animal, con la legislación de pesticidas o con la agricultura orgánica, todas las cuales se venían realizando desde la década de los '90 o incluso antes.

A continuación, señalaré cuatro reflexiones que, a mi juicio, son sustantivas y un tanto más conceptuales respecto del tema de la calidad. Primero, tenemos claro que Chile tiene todo lo necesario para que la calidad sea el paradigma que rija las distintas iniciativas que, como sector y no solo como gobierno, se deben impulsar. Tenemos un país que es una isla sanitaria, con distintos climas, una geografía montañosa y un mosaico agroecológico, lo que nos permite trabajar con la diferenciación, que es el concepto base de una política de calidad. También tenemos buenas capacidades gerenciales en el ámbito de la grande, mediana y pequeña agricultura.

En segundo lugar y este es un punto, a mi juicio, central, el tema de la calidad supone satisfacer las expectativas de todos los agentes de la cadena y no sólo de los consumidores, aunque son éstos los que finalmente tienen más preponderancia. Desde un punto de vista más político, es importante que dentro de este paradigma de calidad entendamos que debemos satisfacer las expectativas de otros actores de la cadena, tales como los supermercados, el comercio, las industrias y los agricultores.

Como tercera reflexión, tengo la impresión de que cuando hablamos de calidad, normalmente nos referimos desde el punto de vista de atributo que tiene determinado producto y por eso hablamos de agricultura orgánica, denominaciones de origen, agricultura transgénica, agricultura integrada, etc. Estos distintos conceptos están más bien ligados al producto y creo que es importante integrar al paradigma de calidad el tema de los procesos, pues no sólo los productos tienen que tener un estándar de calidad alto, sino también los procesos a través de los cuales se hacen estos productos.

En cuanto a la calidad de los productos, hay distintas iniciativas que se están llevando a cabo en estos momentos, tales como la actualización de la norma oficial de certificación de productos orgánicos y una ley que se espera que entre en vigencia en el 2003 y que permita crear un sistema de denominaciones origen para productos agrícolas y pecuarios distintos al vino y el pisco, en donde ya existe un sistema legal.

En este momento, también, hay distintas iniciativas relacionadas con los procesos, como las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), en donde el producto que tenga este sello, además de tener determinadas características de calidad, debe respetar ciertos estándares laborales mínimos. Este es un tema que está siendo trabajado fundamentalmente por el sector frutícola, pero ya se empiezan a desarrollar también ciertos avances en el ámbito de la producción pecuaria.

La certificación forestal es otro caso paradigmático. Por una parte, ustedes saben que en los últimos meses ha surgido en el país una polémica sobre este tema, porque ciertas ONGs han hecho un-

campaña en EE.UU contra el tratamiento que el país le da al bosque nativo y, por otra parte, tenemos un sello nacional (CERTFOR) que está terminando su fase de diseño y que está en proceso de homologación con otro sello europeo internacional. CERTFOR es un sello chileno que garantiza que el bosque nativo no se sustituya, entre otras variables de manejo ambiental; por lo tanto, se está dando cuenta de un proceso, tal como en el sector frutícola. Actualmente, el sector forestal se está certificando bajo norma ISO, pero el objetivo de corto plazo es dar un nuevo paso, que permita que el sector forestal tenga sus plantaciones forestales certificadas bajo el sello CERTFOR u otros, como el sello FSC, que es el que promueven algunos grupos ambientales. En definitiva, el sector forestal ha incorporado esta idea de certificación y en la actualidad hay distintas iniciativas destinadas a garantizar un proceso sustentable en este sector productivo.

En relación con la calidad en los procesos, cabe mencionar la reciente polémica entre NESTLÉ y D&S, donde me pareció muy conveniente que ambas empresas hayan llegado a acuerdo y D&S haya cedido a los planteamientos de los proveedores, en este caso, NESTLÉ. Actualmente, las industrias están hablando de un código de buenas prácticas para regular la relación entre los proveedores y los supermercados; esta disputa nos ha parecido interesante, porque es la misma que se produce entre las industrias y los agricultores. En el rubro leche, los lecheros y las distintas industrias lácteas llevan alrededor de dos años de fuertes debates, por lo que se ve una opción interesante que la AGIP plantee un código de buenas prácticas para relacionarse con los supermercados. Igualmente, sería interesante promover un código de buenas prácticas para relacionar a los productores con las industrias lácteas que pertenecen a la AGIP. En definitiva, no basta concentrar el tema de la calidad en los atributos del producto, también es conveniente regular de mejor forma la relación entre los distintos eslabones de la cadena, lo que implicará un salto en la eficacia de las distintas cadenas agroalimentarias del país.

En otro sentido, en el Ministerio se está reflexionando en torno a la idea "Chile, potencia agrícola", la que está directamente relacionada con la línea argumental inicial de la Política de Estado, que es fortalecer el sector silvoagropecuario. El gobierno está cada vez

más seguro de que Chile puede ser una potencia agroalimentaria, lo que implica que con la calidad como paradigma ordenador, debemos comenzar por creer en nuestras propias potencialidades. Hasta el momento, como país se estaba convencido de que podíamos ser una potencia en frutas, semillas, vinos, carnes blancas y en algunos productos agroindustriales y, de hecho, en estos cinco rubros, el país es un gran exportador a nivel mundial. Sin embargo, el aspecto nuevo es empezar a creer que también podemos serlo en el rubro leche, carne y trigo y aunque sea en el ámbito de nichos específicos, en arroz y otros productos análogos.

La agricultura del centro y del norte del país ya es competitiva a nivel mundial y, por lo tanto, el gran desafío es la agricultura del sur. En el Ministerio se está realizando una discusión interesante con los representantes de las cadenas agroalimentarias que se localizan en el sur y, lentamente, estamos empezando a descubrir que podemos ser también una potencia en esos rubros. Por ejemplo, cuando pensamos a Chile como potencia agroalimentaria, tenemos en el subconsciente a Nueva Zelanda, que es un país agroalimentario por definición. La leche es para Nueva Zelanda lo que el cobre es para Chile y nuestra idea es que, a futuro, Chile, además de ser un país minero, sea también un país agroalimentario potente.

En los últimos años, hemos tenido varias visitas de consultores neozelandeses en el sur de Chile que están asesorando a nuestros agricultores. En este contexto, hace unos pocos meses se supo que nuestros suelos son mejores que los de Nueva Zelanda, pues tienen más profundidad y la composición química de la arcilla es distinta, lo que da la capacidad de triplicar la producción de pasto y, por lo tanto, triplicar la producción de leche. En este momento, se puede decir que Chile es un país exportador de leche y este año se exportará entre 40 y 50 millones de dólares.

Otro ejemplo digno de ser mencionado es el arroz. Un experto de India que está asesorando al Ministerio ha señalado, recientemente, que Chile tiene un ambiente agroclimático de alto rendimiento, escaso en el ámbito mundial, con un potencial de producción de 120 quintales de arroz por hectárea; sin embargo, este es un rubro tradicionalmente en problemas, donde el debate con los gremios estaba fundamentalmente centrado en cómo defenderse de las

importaciones que provienen de Asia o del MERCOSUR. En cuanto a la carne, sólo durante el año pasado nos hemos dado cuenta que tenemos una sanidad que nos permite competir ventajosamente en el mercado mundial, y es así como en la actualidad ya se están exportando carnes rojas a diferentes mercados. La gran rapidez de este proceso denota que en este rubro también tenemos un gran potencial exportador.

Para poder llevar a cabo nuestro sueño de ver convertido a Chile en una potencia agroalimentaria, primero, se debe creer en nuestras potencialidades, conocer nuestros suelos y climas, tener fe en nosotros mismos y ser capaces de hacer las cosas bien. En segundo lugar, es necesario lograr una nueva valoración del sector por parte de la ciudadanía. Tenemos que ser capaces de traspasar esta imagen positiva al resto del país, pues es evidente que si se quiere ser potencia agroalimentaria, el sector agrícola debe ser percibido de manera diferente por el sector no agrícola, pues, hasta la fecha, sólo es percibido como un sector permanentemente en problemas, en crisis y en protestas. Finalmente, para transformarnos en un país fuerte desde el punto de vista agroalimentario es necesario promover la excelencia en todos los niveles y lograr un mejoramiento generalizado a nivel de los productores primarios, la agroindustria, el comercio, las universidades, los organismos públicos y las asociaciones de consumidores. En suma, debemos elevar el nivel del sector como un todo, con un mejoramiento continuo de cada eslabón.

Igualmente, se deben incrementar las exportaciones, elevando los estándares de calidad y logrando una competitividad de nivel mundial en toda la gama de rubros de la agricultura chilena. Este es un cambio importante: ya no se pretende potenciar sólo a cierto número de rubros que tradicionalmente han sido exportadores, como se pensaba a principios de la década del 90 cuando se hablaba de reconversión productiva y se sugería poner flores o rubros equivalentes en las miles de hectáreas de praderas que tenemos en el sur del país. En la actualidad, se busca la modernización de los rubros tradicionales, es decir, que la leche, la carne o el arroz sean productos competitivos a nivel mundial.

Otra condición para poder desarrollar la idea de Chile como potencia agroalimentaria es conectar el sector agrícola con las nuevas inquietudes e intereses de la ciudadanía. Al respecto, el 2002 ha sido un año espectacular desde el punto de vista de los acuerdos comerciales, con la Unión Europea y Corea. Próximamente, se cerrará el tratado con Estados Unidos y con los países del EFTA (European Fair Trade Association) y se tienen en carpeta negociaciones con Nueva Zelandia y Singapur; incluso, se dice que Japón, China e India serían los próximos países con los cuales se concretarían acuerdos comerciales. De hecho, con estos países ya se han firmado acuerdos sanitarios el 2001 y el 2002 y las exportaciones están subiendo. También, es necesario perfeccionar todos los instrumentos de fomento, como los instrumentos clásicos del Ministerio, que cubren riego, suelos, forestación y las distintas líneas de fomento del INDAP, CORFO, PROCHILE y las otras instituciones del Estado.

Lo que he señalado anteriormente es una mirada transversal del sector agrícola. Desde el punto de vista de los rubros productivos, se puede señalar, a modo de resumen, que en cada uno de ellos se está trabajando a través de programas o agendas público-privadas que apuntan a identificar y a resolver los distintos puntos de bloqueo que afectan el desarrollo de dichos rubros. En el rubro hortofrutícola, se están trabajando los mercados, los temas tecnológicos y las Buenas Prácticas Agrícolas. El rubro de carnes blancas es un sector que ya adquirió un ritmo propio en cuanto a mercado y a estándares de calidad. El sector de carnes rojas, por su parte, está emergiendo muy fuerte y se está desarrollando una reflexión de fondo sobre los aspectos tecnológicos, costos de producción y calidad. Esta misma situación se está dando en el sector lácteo, incluido el estamento campesino. En ovinos se tiene el programa Cordero de Magallanes y el programa Cordero Primavera en la zona central; hasta ahora, no hemos sido capaces de llenar las cuotas que tenemos con la Unión Europea y se está trabajando el mercado en términos de tecnología y calidad. En el sector arrocerero se está planteando la idea de la exportación de arroces de alta calidad. Aunque para algunos esto es una locura, hace dos años se dijo lo mismo cuando se propuso exportar en el rubro de carnes rojas, pues en ese entonces éste no era un rubro competitivo; sin embargo, hoy la realidad es otra. El sector

vitivinícola, por su parte, anda relativamente sólo, aunque hay una situación compleja y difícil en el secano interior de las Regiones Séptima y Octava Regiones con la cepa país. En el sector triguero se está viendo la posibilidad de especializarnos parcialmente en harinas de calidad. En el sector forestal, en tanto, se está próximo a enviar la Ley del Bosque Nativo al Congreso, con el acuerdo de las empresas y de los grupos ambientales; además, se trabaja el tema de certificación forestal, ya mencionado, entre otros muchos de la agenda de ese rubro.

Para terminar, quisiera señalar que creo que estamos avanzando y desarrollando iniciativas en conjunto con los gremios campesinos y empresariales. Es cierto que tenemos falencias, especialmente en el mundo campesino, pero es cierto también que hay avances, como lo demuestra esta feria, que es una prueba elocuente de lo que el sector campesino es capaz hacer. Todos estos antecedentes nos indican que, sin duda, tenemos todos los elementos para transformarnos en una potencia agroalimentaria.

## EXPERIENCIA EN EL SECTOR HORTOFRUTÍCOLA EN LA BÚSQUEDA DE MERCADOS EXIGENTES \*

*Patricio Galeb,  
Ing. Agr., Asesor de la Asociación  
de Exportadores de Chile A.G., ASOEX*

### **Sector agroexportador**

En el presente artículo se comentarán algunas experiencias del sector privado en la búsqueda de nuevos mercados exigentes, lo que implica calidad.

En primer lugar, se mencionarán algunas consideraciones que se han tenido en cuenta para lograr los resultados alcanzados estos últimos años.

Una primera consideración muy importante para el sector es tener una relación estrecha entre el sector privado y el público en la búsqueda de mercados y en la adaptación de nuestros modelos de nuestras estrategias de exportación. Claramente, el accionar de uno depende del otro, por lo que es imposible que estos dos entes actúen por separado.

Una segunda consideración importante es que estos últimos 30 años, el sector privado ha logrado un gran conocimiento de los mercados y sus tendencias al interior de cada una de nuestras empresas exportadoras.

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

Como ya se ha señalado, Chile es un país con experiencia en cuanto a la exportación de frutas y vinos, por lo cual nuestras empresas ya cuentan con una estructura que permite conocer qué está pasando en los diferentes mercados y la competencia y hacia dónde va la tendencia del consumidor, lo que es muy importante para poder planificar el futuro de toda esta industria.

También, se ha logrado tener una relación de confianza bastante consolidada entre comprador y vendedor y creo que en nuestro negocio esta relación de confianza es uno de los aspectos prioritarios y más importante, incluso más que tener un buen contrato con muchas firmas, porque si se tiene un contrato, pero no existe una relación de confianza entre las partes, no tendrá la validez deseada.

Otra consideración es que al existir esa relación de confianza, también existe credibilidad en los acuerdos. Algunos años atrás, hubo grandes conflictos con supermercados en las diferentes partes del mundo, porque hacían grandes campañas publicitarias para la uva, los duraznos y los nectarines chilenos y los productos no llegaban, ahora, estos problemas son cosa del pasado.

En consecuencia, lo que se ha logrado hay que cuidarlo. A modo de analogía, se sabe lo que cuesta subir una escalera con mucho peso, esto requiere de mucho esfuerzo y basta con que nos empujen o corra viento para caerlos, si no estamos bien afirmados.

Uno de los principales desafíos de esta industria, precisamente, es cuidar lo que ha logrado y la calidad tiene un rol fundamental en todo el proceso productivo. Todos estos logros, como mercado exportador a nivel internacional, se han obtenido a partir de ciertas innovaciones que se han incorporado al sector. Siempre se pregunta cómo lo ha hecho Chile, pero no hay fórmulas ni respuestas, sino que una serie de cosas y factores han hecho posible lograr lo que se tiene en la actualidad.

Hace muchos años, ya existía una ruptura de esquemas rígidos y quiero referirme, básicamente, al tema calidad. En la actualidad, se acepta que Chile tiene que exportar una calidad diferencial de acuerdo con el mercado que demande nuestra fruta, por ejemplo, lo

que va a Latinoamérica cumple con una calidad diferente de lo que va a Japón o a Europa; en cambio, hace unos años, se tenía una sola calidad para exportar fruta y se debía cumplir con una sola normativa.

El control de calidad está hoy en manos privadas, lo que presenta muchas ventajas, pero también desventajas. En los últimos años, el autocontrol que ejerce la propia empresa exportadora ha dado buenos frutos y este es un sistema que nos ha permitido ser bastante dúctiles en el tema de la oferta y de la demanda.

Chile tiene una gran ventaja en la producción de fruta, pero también una gran desventaja que hoy ya se maneja muy bien. Nuestros mercados están muy lejos, por lo que nuestra fruta tiene que viajar semanas en los barcos y la tecnología que se ha incorporado, principalmente, en el tema de post cosecha, permite que cuando la fruta llegue a destino sea similar a la recién cosechada. También, desde el año 2001 hasta hoy, se han hecho bastantes mejoras, por ejemplo, se ha mejorado el tiempo de transporte, las cámaras y los controles al interior de los barcos son más sofisticados y está entrando muy fuertemente el tema de la atmósfera modificada y la atmósfera controlada, las que permiten que la fruta tenga mejores condiciones de llegada y que se alargue el periodo de vida útil de la misma.

En la actualidad, la fruta es más homogénea y la presentación del producto y de las cajas y la uniformidad ha cambiado notablemente, lo que ha permitido competir de igual a igual con los demás.

La calidad mínima de las exportaciones de fruta es regulada por el propio sector y esa autorregulación depende de la norma que el propio sector imponga de acuerdo con las características de la estación o del año, pues esas características cambian de un año a otro.

En innovación se han hecho mejoras muy importantes en lo que es embalaje y rotulación de nuestra fruta. Sin embargo, hoy se está entrando en otro tipo de innovación, centrándonos en la capacitación, ya no solo para los técnicos y profesionales, sino también para los operadores directos, los cosechadores, l

embaladores de fruta, es decir, para todos los obreros que tienen relación con el producto.

Para la capacitación se cuenta con una ley administrada por el SENCE, la que permite utilizar hasta el 1% de las franquicias tributarias, es decir, el 1% de las plantillas de sueldo y salario, para la capacitación. Sin embargo, en este sentido es conveniente hacer un llamado a utilizar esta ley, porque hoy no se utiliza ni el 10% de lo que se puede utilizar como empresa privada para capacitar a los propios trabajadores.

Algunos ejemplos concretos de la consolidación de estos mercados exigentes son los espárragos, el kiwi, los arándanos y las frambuesas, que constituyen un negocio que se ha desarrollado los últimos 20 años. También, se debe continuar trabajando con otros productos como granadas, tunas, sandías e higos, de los cuales ya se han hecho algunas exportaciones, pero a mercados nichos y, lógicamente, también debemos preocuparnos de estos mercados.

Sin embargo, también hay desventajas que se deben superar, por ejemplo, con el kiwi chileno v/s el neo zelandés. En la actualidad, teniendo un mismo mercado, una misma variedad y sistema de producción, el kiwi neo zelandés puede tener hasta el doble de precio por caja que el chileno, por lo que es necesario superar los obstáculos que nos hacen vender a un menor precio, pues si consideramos que el país exporta cerca de cien millones de dólares en kiwi, Nueva Zelanda por el mismo volumen de exportación podría obtener doscientos millones de dólares.

Esta diferencia de precio se debe, principalmente, a un asunto de calidad, pues el kiwi chileno se habla a diferencia del neo zelandés. Para superar esto, hay dos proyectos de investigación financiados con mucho recurso público y destinados a solucionar este tipo de problemas. Como se puede apreciar, hay ciertos detalles que cuestan mucho dinero para el país, en este único caso se está hablando de 100 millones de dólares que no llegan al país por un problema de calidad.

Este es uno de los desafíos de la industria exportadora, es decir, se necesita mayor investigación para solucionar estos problemas.

También, es necesario mejorar aún más la uniformidad que va en las cajas, ya que cuando una caja llega a destino es muy importante que todas las frutas sean iguales, ya que si el consumidor detecta que, por ejemplo, una es más grande que otra, el importador toma esa debilidad y maneja los precios.

Si se ve el crecimiento futuro de la fruticultura chilena, el sector está conciente de que ese crecimiento debe ser coherente y depende de la demanda que se pueda generar y que ya están generando los nuevos acuerdos comerciales que el país ha firmado y que firmará.

En Chile, se ha aprendido que el problema parte del mercado y no de la oferta y eso se tiene muy claro. Por consiguiente, tenemos que hacer esfuerzos para conquistar nuevos mercados y para ampliar los que se tienen hasta ahora. Europa, Japón, Canadá, Latinoamérica y EE.UU son nuestros principales mercados, pero no podemos pensar que, en 30 años más, estos mercados seguirán comprando lo mismo; lo ideal sería que nos compraran mucho más, pero considerando la gran cantidad de competidores, mejorar la calidad es un tema prioritario.

Otro desafío es incorporar masivamente el concepto de asociatividad entre el sector productor y exportador. La asociatividad es lo mismo que cuando uno se junta con dos amigos y forman una empresa, pero con un objetivo muy claro; en realidad, no hay que formar una empresa para ver qué es lo que se hará, primero se busca el negocio y, luego, se hace la sociedad. La idea es identificar el negocio y las áreas, donde existe una ventaja sinérgica para asociarme con el otro, a eso me refiero cuando digo que hay que integrar el concepto asociativo a nuestro sector.

A continuación, se señalarán algunas cifras que ya se conocen, pero que demuestran el éxito que ha tenido este sector los últimos años, el que, en un periodo de 22 años, ha multiplicado por diez las exportaciones en términos monetarios y algo similar pasa con los volúmenes de exportación.

El sector exportador tiene 12.000 productores de fruta que están en este negocio, hay 470 empresas exportadoras y 210.000 hectáreas plantadas, cifra que se ha mantenido relativamente estable

últimos cinco años; sin embargo, considerando las actuales condiciones, derivadas de los acuerdos comerciales que está firmando el país, el sector frutícola debiera crecer en el próximo decenio a lo menos un punto más que la cantidad de crecimiento que tenga este país como un todo.

Las principales especies de exportación son la uva, la manzana y el kiwi, pero como se señaló, hay que tener en cuenta que hay otras especies que están entrando en el mercado. Como se dijo, tal vez, la granada, el higo, las tunas no puedan llegar a tener volúmenes de exportación como los que tienen la uva, la manzana y el kiwi, pero sí se pueden desarrollar importantes y muchos nichos de mercado, los que a pesar de que reciban poco volumen de exportación, si se suman todos constituirán un negocio equivalente al de nuestras principales especies de exportación.

Como se mencionó, los mercados actuales están centrados en EE.UU, Canadá, Europa y Latinoamérica, pero también hay dos zonas, el Lejano Oriente y el Medio Oriente, a las cuales habrá que prestar mucha atención, porque pueden transformarse en mercados futuros y con bastante mayor volumen que los que se tienen hasta ahora.

Cabe agregar que en estos últimos 22 años, el número de países a los cuales se exporta la fruta chilena ha pasado de 30 en 1980, a 70 países en el 2002. Así mismo, el número de especies pasó de 35 a 75 en igual periodo.

Como chilenos y personas relacionadas con el sector no se debe olvidar el gran esfuerzo que ha habido en esta industria y se debe sentir orgullo, pues se está compitiendo de igual a igual con los mejores productores y exportadores de fruta del mundo.

Por ultimo, el gran factor diferenciador de la fruticultura chilena está en dos aspectos: calidad y precio. La calidad no puede estar ajena al precio, no se puede producir la mejor fruta si no se es competitivo en el precio, por lo cual estos dos factores son los que diferencian la fruticultura y lo seguirán haciendo los próximos años.

## POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN EL CONTEXTO GLOBAL MUNDIAL: UNA VISIÓN DEL SECTOR ACADÉMICO\*

*Dr. Guillermo Donoso  
Profesor - Decano de la Facultad de Agronomía  
e Ing. Forestal, Pontificia Universidad  
Católica de Chile*

Antes de profundizar el tema de este artículo, se indicarán algunos antecedentes que permitirán conocer el contexto en el que se da la agricultura hoy día. En primer lugar, si uno analiza la tasa de variación del producto bruto en la agricultura en estos últimos años, se puede ver que en forma consistente la agricultura ha presentado un crecimiento en su PIB; sin embargo, este crecimiento promedio que fluctúa entre un 6,5% y un 7%, ha sido más bajo que el crecimiento del PIB nacional, lo que ha llevado a una reducción de la importancia relativa de la agricultura en el contexto de la economía en general. No obstante, cabe recordar que la agricultura, a pesar de los desafíos que ha experimentado los últimos 20 años, ha mantenido un crecimiento sostenido.

Los dos periodos de decrecimiento coinciden con los periodos de problemas climáticos, específicamente, con las dos sequías sufridas los últimos años.

La política en Chile, uniforme para todos los sectores, es una política de apertura y esta apertura comercial no solo ha implicado la reducción de aranceles, sino también la búsqueda de vínculos y socios comerciales, a través de acuerdos de comercios.

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

En las negociaciones y los procesos destinados a buscar estos socios a través de los acuerdos de libre comercio, particularmente en el ámbito de la agricultura, es necesario recordar que éste es uno de los sectores más distorsionados a nivel mundial y, en este sentido, si se comparan los niveles de apoyo de los países europeos, de Canadá y de EE.UU hacia su agricultura con el nivel de apoyo que tiene Chile, hay cifras significativas, absolutamente mayores en los países desarrollados, que en el nuestro y, precisamente, con estos países se está firmando tratados de libre comercio.

Esta es la realidad y los acuerdos no modificarán estas diferencias de apoyo a la agricultura, lo que representa uno de los desafíos mayores que se deben enfrentar.

Producto de esta política de apertura, claramente, la balanza comercial ha ido en aumento y se ha tenido un aumento significativo hasta 1999 en nuestras exportaciones, tendencia que aún se mantiene, aunque con tasas cada vez menores, ya que nuestras importaciones también han tenido un incremento importante.

Un producto que sí es importante a nivel nacional es la mantención de saldos positivos de la balanza comercial y en forma creciente.

Con esta política de apertura, si se analiza el sector exportador es posible ver que ha habido un crecimiento significativo; sin embargo, no todo ha sido bueno, ya que en algunos subsectores se ha debido enfrentar mayores desafíos y algunos problemas.

Por ejemplo, con la entrada del acuerdo con el Mercosur todas las cifras de la balanza comercial relacionadas con las exportaciones, contrario a lo que se esperaba y a lo que mostraban los estudios, tuvieron una tendencia a la baja; esto comparado con cifras de 1998 para no entrar en la coyuntura de los problemas económicos que enfrentan actualmente los países del Mercosur. Por lo tanto, la balanza comercial chilena sufrió un claro deterioro con el Mercosur y esto requiere de mayores estudios para entender la razón por la cual se generó.

Otro elemento preocupante es la alza significativa en las importaciones, lo que es muy preocupante si uno analiza que se está llegando al final del periodo de protección de los productos sensibles, por lo tanto, este es un desafío que se debe enfrentar y analizar.

La fuerza de trabajo agrícola también ha disminuido, igual como ha sucedido en otros países en vías de desarrollo donde el PIB agrícola ha reducido su importancia dentro de la economía. Por ejemplo, se puede ver una tendencia a la baja, pasando de un 15,8% en 1993 a 12,5%, aproximadamente, en 1998; tendencia que se ha mantenido hasta hoy, pues en 1998, el sector agrícola contaba con 725.000 trabajadores y hoy tiene alrededor de 690.000 a 700.000 trabajadores.

A pesar de este contexto y de las cifras señaladas, es necesario creer que la agricultura es un sector importante para lo cual basta con analizar algunas tendencias históricas. Primero, lo que es Chile hoy se debe al motor de la agricultura, pues en alguna época, la agricultura representó el 70 o el 80% del PIB y hoy, a pesar de que no supera el 4,8%, sigue siendo un sector que tiene mucha relevancia para el desarrollo del país.

Respecto a esta cifra de un 4,8%, cabe señalar que representa un dilema el hecho de cómo se calcula el Producto Interno Bruto de la agricultura, pues basado en las definiciones tradicionales, claramente se tiene una baja participación; sin embargo, qué pasa con el PIB nacional, si no existe la agricultura. Efectivamente, si se retiran todas las actividades agrícolas, los estudios han demostrado que el producto interno nacional disminuye en un 25%, lo que es un claro reflejo de lo que significa la agricultura en la economía nacional. Este cálculo diferente es un elemento importante, porque cambia el peso relativo de las políticas económicas respecto a un sector que tiene mayor importancia relativa.

También hay que evitar la conclusión errónea que uno escucha en algunos debates en cuanto a que la agricultura está perdiendo importancia y no tiene mayores proyecciones, por lo que hay que centrarse en otros sectores de la economía.

Segundo, hay que reconocer que en forma creciente la importancia de la agricultura no es exclusivamente productiva y en este sentido, el concepto de multifuncionalidad del sector adquiere mayor relevancia, concepto muy importante en países europeos. También, se tiene el aporte de los alimentos, de los recursos naturales, del turismo y de otros elementos que la agricultura aporta a la economía del país.

En este contexto de una importancia relativa de la agricultura, sin duda, es posible concluir que ha habido cambios significativos durante los últimos 20 años y por eso esta frase de Bill Gate, quien hace varios años señaló que el mundo cambiará en los próximos diez años, más de lo que cambió durante los últimos 50 años.

Si se mira la agricultura en el pasado y se imagina hace 50 años, el comentario sobre un cambio vertiginoso aplicado más al área de la informática es particularmente relevante para la agricultura, más aún si uno conoce el proceso de cambios que se está acelerando, por lo tanto, en el contexto que vivimos, estos cambios no se estancan y durante los próximos 10 años, serán aún mayores y más rápidos.

En este sentido, las estructuras de las empresas agrícolas están cambiando, así también, las relaciones entre las empresas, la naturaleza del trabajo y la definición del éxito de los negocios agrícolas. Por consiguiente, la palabra clave es el cambio y, si la agricultura nacional no es capaz de ajustarse para adaptarse a esos cambios está destinada a morir y ese es el contexto en el cual se está trabajando y al cual tienen que ajustarse las políticas para permitir que la agricultura haga los ajustes necesarios.

De todos los cambios que se requieren, el más importante es la velocidad de reacción, pues si la agricultura no es capaz de reaccionar, no será competitiva y en el entorno actual, donde reinan la incertidumbre y la ambigüedad, la agricultura de éxito será aquella que se adapte de forma rápida y constante a los ajustes.

Para que se produzca este cambio, es importante aumentar, facilitar y mejorar los procesos relacionados con la innovación. Al respecto, existen algunos puntos que indican cómo se puede empezar a

facilitar la innovación y un buen punto de partida es la copia, pues la innovación no necesariamente significa la creación de conocimientos desde un punto cero. Se requiere de un esfuerzo para desarrollar una infraestructura local, a nivel de regiones y comunas, no de una localidad o productor específico.

Además, se requiere de una acumulación de conocimiento técnico para mantener y difundir el saber formal; el conocimiento aplicado tiene un carácter eminentemente local, o sea, cuando se hacen estudios o investigaciones se debe valorar la cultura local y las tradiciones de cada localidad; de lo contrario, los procesos de innovación no serán exitosos.

Por consiguiente, los temas de fondo de las actuales políticas ya no se refieren exclusivamente a cómo fortalecer a actores aislados o a desarrollar instrumentos de fomento para la innovación en una empresa agrícola o en un sector específico; por el contrario, el tema hoy es cómo fortalecer el sistema y sus relaciones en conjunto, no se puede seguir trabajando con empresas individuales, por lo que la asociatividad es imperativo también en el tema de la innovación. Por tanto, en la política se deben potenciar los sistemas regionales de innovación, no los locales, para operar como acelerador del desarrollo local o regional generando efectos sinérgicos.

Los sistemas regionales de innovación deben responder a cómo aprovechar las oportunidades de innovación para potenciar el desarrollo regional y, en este sentido, innovar no es reconversión de la agricultura, sino que incluye elementos destinados a mejorar la forma de hacer agricultura y a cómo llegar al consumidor final. Lo que se busca es encontrar la competitividad frente a esta apertura comercial que plantea desafíos significativos; es indispensable contar con un sistema regional de ciencias, innovación y tecnología capaz de proponer y desarrollar políticas de producción de conocimientos y mecanismos de apropiación de los mismos, respondiendo siempre a las necesidades locales.

En el contexto anterior, en el sector público se requiere de una adecuada reconceptualización de los objetivos de la política sectorial: ¿que es lo que quiere el país de su agricultura? Esa definición y esa tarea se debe hacer para tener un desarrollo

adecuado y tener claro las diferencias entre sus objetivos y los de las políticas de gasto social; no se deben mezclar las políticas sectoriales, esto ha ocurrido en reiteradas ocasiones y acarrea una deficiente aplicación de las mismas.

Finalmente, se indicarán algunos comentarios propios del autor. Como se señaló, las reglas de la economía han cambiado, la globalización, guste o no, está para quedarse y eso se debe tener en cuenta. También se debe considerar el incremento de la competencia, el avance tecnológico y las turbulencias del entorno, todo lo cual hace que la supervivencia de la agricultura, dependa de nuestra habilidad para desarrollar nuevas capacidades y nuevas competencias, aun cuando estos desafíos parecen múltiples e insuperables. El éxito con que pueden ser abordados estos temas, depende de la forma cómo se entiende y se perciben las cosas, es decir, la forma de mirar el mundo. Si se enfrenta este desafío con confianza en la agricultura del país, con la certeza de que es un sector importante para la economía nacional y con un desarrollo futuro, seremos capaces de mantenernos, adaptándonos continuamente y logrando el desarrollo que se requiere para el sector.

# LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA: EL CASO DE CHILE

*Dra. Macarena Vidal Ogueta  
Asesora Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios  
Departamento Acceso a Mercados  
Dirección General de Relaciones  
Económicas Internacionales, Min. RR.EE.*

## **Chile y los Acuerdos Económicos Internacionales**

La estrategia de Chile ha consistido en mantener el proceso de apertura económica por la vía de la negociación internacional con países o agrupaciones de países dispuestos, a su vez, a abrir sus respectivas economías a las actividades productivas chilenas; es decir, avanzar en la apertura de la economía, de modo tal que la apertura del mercado chileno sea compensada con una apertura a los bienes, servicios y capitales de Chile en los mercados correspondientes.

En su esencia, la inserción significa abrir la economía nacional a condición de lograr que otros países abran sus economías para las producciones de Chile. La apertura de la economía es un proceso que resulta de un convenio entre las partes, firmado sobre la base de la reciprocidad.

Sobre esta base se adopta un programa de liberación que asegure la reducción y la eliminación mutua de los aranceles y de otras medidas no arancelarias que limitan en forma directa los intercambios recíprocos.

Por esta vía se logran, asimismo, otras importantes posibilidades que aseguran la estabilidad a las corrientes de los intercambios, puesto que, mediante los respectivos acuerdos, es posible pactar no solo los aranceles y las restricciones no arancelarias sino también las disciplinas comerciales que regulan las condiciones de competencia bajo las cuales se desarrollarán los intercambios tales como el origen, el trato nacional y los tributos internos, los gravámenes o incentivos a las exportaciones, las medidas antidumping y los derechos compensatorios, la salvaguardia, las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

En general, los acuerdos tienen como motivación principal la liberación del comercio de bienes, esto es, las exportaciones e importaciones. Sin embargo, la experiencia recogida en la aplicación de la estrategia de inserción destaca la posibilidad de ampliar el ámbito de las actividades comerciales a otras áreas de importancia para el desarrollo y las relaciones comerciales. Entre ellos se destacan los ámbitos económicos tales como, servicios, inversiones, propiedad intelectual, infraestructura y compras gubernamentales, el ámbito político, la cooperación y la institucionalidad.

Chile ha suscrito, desde 1991, acuerdos económicos internacionales, con países individuales tales como Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú Venezuela y, recientemente, Corea y con bloques como Mercosur, CENTRO América y la Unión Europea. Se encuentran en proceso de negociación Tratados de Libre Comercio con los países del EFTA (European Fair Trade Association) y Estados Unidos.

El país es parte contratante fundadora de la OMC, miembro del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) y se incorporó al proyecto tendiente a constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), asumiendo el compromiso de la liberación de los intercambios. Los Acuerdos firmados incorporan la normativa nacional y los deberes y las obligaciones ante la OMC, lo que incluye el AOTC (Acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio) y el AMSF (Acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias).

Los países con los cuales ya está vigente la apertura de los mercados cuentan con una población de 450 millones de habitantes, es decir, mediante los Acuerdos Económicos Internacionales los productores nacionales pueden acceder a un mercado de consumidores equivalente a más de 30 veces el mercado de Chile. Si a ellos se suman los países pertenecientes a la Unión Europea, ALCA y APEC se llega a un conjunto de 3.200 millones de habitantes. En total, Chile se encuentra vinculado, a través de los Acuerdos Económicos Internacionales, a un total de 63 países de diferentes áreas geográficas como América Latina, América del Norte, Europa y Asia-Pacífico.

La situación descrita obliga a los diferentes ministerios que participan en aspectos de inocuidad y calidad de los alimentos a realizar un trabajo integrado y coordinado para garantizar la inocuidad y la calidad de los alimentos en todas las etapas de la cadena alimentaria con el fin de maximizar los recursos y lograr un desempeño eficiente en estas materias.

Los sistemas de inocuidad de los alimentos, de salud animal y vegetal, cuyas instituciones reguladoras insertas en los Ministerios de Salud, Agricultura y Economía están estrechamente relacionadas con la inocuidad y calidad de los alimentos, deben desarrollar instancias de cooperación para establecer estrategias de gestión de riesgos, sistemas de prevención de ingreso de productos de riesgo para la protección de la salud pública de los consumidores y fortalecer los sistemas productivos nacionales, dando cumplimiento a las exigencias del mercado internacional para satisfacer la demanda de calidad de los productos alimenticios.

Otro aspecto a considerares la plena participación de estas instituciones en las organizaciones internacionales competentes en la materia y su participación en la negociación e implementación de los Acuerdos Económicos Internacionales coordinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

## Desarrollo del comercio internacional de Chile en el rubro alimentos

En los últimos nueve años, las exportaciones de Chile en alimentos aumentaron en valor en un porcentaje cercano al 70%, manteniendo su peso relativo en torno al 27% de las exportaciones totales. Las exportaciones de recursos naturales correspondieron a un 8% del total, mientras que las de recursos naturales procesados tanto agropecuarios como pesqueros alcanzaron un 19%.

En relación con los destinos de las exportaciones de alimentos un 20% de los recursos naturales y 21% de los recursos naturales procesados se dirigió en el año 2001 a los países de la Unión Europea; hacia los países del NAFTA se orientó un 52% de los recursos naturales y un 28% de los recursos naturales procesados; hacia el MERCOSUR y la Comunidad Andina se enviaron porcentajes cercanos al 14% de los recursos naturales y un 16% de los recursos naturales procesados. Llama la atención que Japón canalizó un 22,3% de los recursos naturales procesados y sólo un 3,2% de los recursos naturales sin procesar (ver cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**  
**Exportaciones de alimentos en Chile**  
**1992 – 1996 – 2001**

(cifras en millones de dólares FOB de cada año y porcentajes)

	Millones de dólares			Estructura (%)		
	1992	1996	2001	1992	1996	2001
<b>Exportación de alimentos</b>	<b>2.790,4</b>	<b>4.577,3</b>	<b>4.789,7</b>	<b>28,1</b>	<b>29,7</b>	<b>27,1</b>
<b>Recursos naturales</b>	<b>896,8</b>	<b>1.533,1</b>	<b>1.471,1</b>	<b>9,0</b>	<b>10,0</b>	<b>8,3</b>
Agropecuarios	880,0	1.505,1	1.446,0	8,9	9,8	8,2
Pesca	16,0	28,1	25,1	0,2	0,2	0,1
<b>Recursos naturales procesados</b>	<b>1.893,6</b>	<b>3.044,1</b>	<b>3.318,6</b>	<b>19,1</b>	<b>19,8</b>	<b>18,8</b>
Agropecuarios	633,2	1.313,9	1.525,9	6,4	8,5	8,6
Pesca	1.260,4	1.730,2	1.792,6	12,7	11,2	10,1
<b>Exportación total de Chile</b>	<b>9.927,0</b>	<b>15.394,6</b>	<b>17.688,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central de Chile, basado en informes de Aduana.

Elaboración: Dirección de Estudios, DIRECON (noviembre, 2002)

### Importaciones de alimentos en Chile 1992 - 1996 - 2001

(cifras en millones de dólares CIF de cada año y porcentajes)

	Millones de dólares			Estructura (%)		
	1992	1996	2001	1992	1996	2001
<b>Importación de alimentos</b>	<b>612,3</b>	<b>1.246,2</b>	<b>1.214,2</b>	<b>6,5</b>	<b>7,4</b>	<b>7,5</b>
<b>Recursos naturales</b>	<b>211,4</b>	<b>437,4</b>	<b>312,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>1,9</b>
Agropecuarios	205,1	408,1	306,1	2,2	2,4	1,9
Pesca	6,4	29,3	6,3	0,1	0,2	0,0
<b>Recursos naturales procesados</b>	<b>400,8</b>	<b>808,8</b>	<b>901,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,8</b>	<b>5,6</b>
Agropecuarios	379,0	767,2	838,0	4,0	4,6	5,2
Pesca	21,9	41,6	63,8	0,2	0,2	0,4
<b>Importación total de Chile</b>	<b>9.456,0</b>	<b>16.810,0</b>	<b>16.233,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central de Chile, basado en informes de Aduana.

Elaboración: Dirección de Estudios, DIRECON (noviembre, 2002)

### Cuadro 2 Principales mercados de la exportación de alimentos de Chile, 2001

(cifras en millones de dólares FOB y porcentajes)

	Millones de dólares		Estructura (%)	
	R.N.	R.N.P.	R.N.	R.N.P.
Unión Europea	297,7	693,1	20,2	20,9
NAFTA	761,8	915,6	51,8	27,6
MERCOSUR	82,7	192,6	5,6	5,8
Comunidad Andina	117,8	323,3	8,0	9,7
Japón	46,4	739,6	3,2	22,3
Asia (sin Japón)	128,1	256,8	8,7	7,7
Resto del mundo	36,6	197,5	2,5	6,0
<b>Total exportación</b>	<b>1.471,1</b>	<b>3.318,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central de Chile, basado en informes de Aduana.

Elaboración: Dirección de Estudios, DIRECON (noviembre, 2002)

PCM/pcm

No cabe duda de que con la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, los porcentajes de alimentos que podrán dirigirse a esos mercados se elevarán

sensiblemente, en particular, los productos naturales procesados que ya han logrado una mayor inserción en los mercados del NAFTA y Japón.

## **Globalización económica y seguridad alimentaria**

La mundialización del comercio alimentario plantea un desafío transnacional a las autoridades responsables de la inocuidad de los alimentos, ya que alimentos contaminados en un país pueden producir brotes de enfermedades a consumidores de otros países. El último pronóstico de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el comercio mundial de alimentos y productos lácteos señala un considerable aumento en el ámbito mundial tanto de la oferta como de la demanda para este milenio que se inicia.

En el año 2020, la población mundial, posiblemente, alcance los 7,6 mil millones, un aumento del 31% superior a la población de mediados de 1996, que era de 5,8 mil millones (United Nations Population Division 1998. World Population Prospects. The 1996 Revision. New York). Existen estimaciones que señalan que el 98% del crecimiento poblacional proyectado en este período se desarrollará en los países en desarrollo (United Nations Population Division 1998. World Urbanisation Prospects. The 1996 Revision. New York).

El aumento global de la población y, en particular, en las áreas urbanas enfrenta a los sistemas alimentarios a grandes desafíos como: la intensificación de las prácticas de la agricultura y la ganadería; una manipulación más eficiente de los alimentos, de los sistemas de procesamiento y de distribución; y la introducción de nuevas tecnologías que permitan aumentar la disponibilidad de alimentos acorde con el crecimiento poblacional.

Junto con la necesidad de aumentar el suministro de alimentos existe la necesidad de producir alimentos inocuos para garantizar la protección al consumidor, razón por la cual los enfoques para garantizar la inocuidad y la calidad de alimentos forman una parte

integral de la seguridad de los alimentos. Los países en desarrollo tienen muchas prioridades en su agenda de salud y la inocuidad de los alimentos no había sido reconocida como un tema vital de la salud pública.

La globalización del comercio de alimentos y el desarrollo de las normas internacionales han creado conciencia sobre la inocuidad de los alimentos en países en desarrollo.

En 1997, el valor del comercio mundial de alimentos era de aproximadamente \$458 mil millones y esta cifra aumenta cada año, debido a la expansión de la economía mundial, la liberalización del comercio de alimentos, las mayores demandas de los consumidores, el transporte, la ciencia y la tecnología.

Derivado de lo anterior, la globalización económica brinda oportunidades de obtener divisas a los países exportadores de alimentos, factor indispensable para el desarrollo económico de numerosos países. Sin embargo, las posibilidades de éstos de exportar productos alimenticios en condiciones satisfactorias dependen de la demanda de esos productos por parte de los países importadores.

La diversificación de los productos alimentarios demandados por las poblaciones de países industrializados, donde el nivel de ingreso familiar ha dejado una mayor disponibilidad de recursos monetarios destinados al gasto en alimentos, el deseo de los consumidores de introducir una mayor variedad en su alimentación, las innovaciones en materia de tecnología y transporte de alimentos y la liberalización del comercio, han estimulado una rápida expansión del mercado internacional de alimentos.

Las importaciones permiten aumentar la cantidad y calidad de los alimentos disponibles y mejorar la nutrición en los países desarrollados y en desarrollo. Las exportaciones permiten elevar los ingresos de los productores de alimentos y contribuir de manera considerable al desarrollo económico nacional. Estas oportunidades llevan consigo nuevos desafíos para la industria alimentaria y para los organismos de reglamentación encargados de velar que se cumplan las normas de calidad de los alimentos.

Tal demanda sólo puede garantizarse asegurando la calidad e inocuidad de los productos alimenticios, mediante la adopción de prácticas de higiene válidas en las fases de producción y manipulación y la aplicación de buenas prácticas agrícolas y de fabricación a lo largo de toda la cadena alimentaria para lograr la confianza de los consumidores en la seguridad alimentaria de alimentos procedentes de diferentes partes del mundo.

Aunque corresponde a la industria alimentaria exportar alimentos que sean inocuos y de alta calidad, es cometido de los gobiernos proporcionar un sistema nacional de control de alimentos que desempeñe una función de asesoramiento y reglamentación. Los organismos encargados del control de los alimentos han de asegurar a los consumidores que los alimentos importados se ajustan a las normas alimentarias. A medida que aumenta el volumen de comercio, las dificultades crecen, porque cada país ha establecido sus leyes y normas alimentarias de forma independiente.

Dentro del contexto de la seguridad alimentaria, la agricultura en el año 2020 deberá alimentar a una población de 7.600 millones de habitantes y la necesidad de alimentos en el mundo sobrepasará los 9,3 billones de toneladas en el año 2030, lo que significa aumentar en un 97% la capacidad de producción alimentaria actual.

### **Organización Mundial de Comercio y seguridad alimentaria**

La Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales de Comercio finalizó en abril de 1994 con la firma del Acuerdo de Marrakech y dio origen, en 1995, a la Organización Mundial de Comercio. Los países miembros se comprometieron a implementar y dar cumplimiento a una serie de acuerdos que establecen principios y disciplinas que ayudarán a armonizar las políticas agrícolas a nivel nacional e internacional.

Como resultado de estas negociaciones, la globalización del comercio de los alimentos está sometida a nuevas reglas en el intercambio comercial, orientadas a la eliminación gradual de las barreras arancelarias y a la apertura del mercado internacional en un contexto de transparencia y competencia leal. Esto implica mejorar las medidas de prevención, control y vigilancia en toda la cadena alimentaria y armonizar los requisitos alimentarios y fijar directrices y reglas en el ámbito mundial que aseguren la calidad e inocuidad de los alimentos de consumo interno de los países y los destinados a exportación en el ámbito mundial.

Dos Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio son de interés en materia de inocuidad y calidad de los alimentos, ya que establecen disciplinas en materia de comercio internacional de alimentos. Estos son el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC), los que establecen los principales parámetros que han de guiar la adopción y la aplicación de medidas en materias de calidad e inocuidad de alimentos. El AMSF reafirma que no se puede impedir a ningún miembro adoptar o reforzar las medidas necesarias para proteger la vida o la salud de seres humanos, animales o plantas siempre que estas medidas se basen en principios científicos y no se apliquen como una forma de discriminación arbitraria o injustificada entre miembros donde prevalecen las mismas condiciones o como una restricción encubierta al comercio. El Acuerdo recomienda a los países basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas y directrices de organismos internacionales competentes.

El AOTC abarca todas las medidas y las regulaciones concernientes a materias técnicas, comerciales, éticas o religiosas, excepto las MSF aplicadas a todos los productos agrícolas e industriales en el comercio internacional. Incluye caracterización del producto, métodos relacionados con procesos y producción, requerimientos de calidad, composición y análisis, embalaje y etiquetado de cumplimiento obligatorio y otros estándares formulados para prevenir prácticas fraudulentas. Solicita que las medidas impuestas por los países no sean más restrictivas para los productos importados que para los productos producidos en el mercado doméstico. Las medidas técnicas aplicadas no deben

crear barreras innecesarias en el comercio internacional, deben tener un propósito legítimo y el costo de su implementación debe ser proporcional al propósito de la medida.

Si se considera que la medida propuesta viola las disciplinas contenidas en cualquiera de los dos Acuerdos, el país que se considere afectado puede acudir ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

El principal instrumento del cual disponen estos acuerdos para ayudar a los países en la armonización de sus normas alimentarias es el **Codex Alimentarius**. La Comisión del Codex Alimentarius tiene como finalidad proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas leales en el comercio de alimentos. Este foro internacional contribuye a la armonización internacional en el ámbito de la calidad e inocuidad alimentaria. Los textos del Codex son utilizados por los gobiernos, que los incorporan a sus requisitos nacionales en la materia, y por los interlocutores comerciales para especificar la categoría y la calidad de los envíos. Por ser un punto de referencia para la armonización internacional, sus textos aprobados son fundamentales en la solución de diferencias comerciales en materias alimentarias.

De esta forma, se espera reducir al mínimo los efectos discriminatorios y adversos causados por las diferencias en las medidas nacionales relativas a la seguridad alimentaria.

Si bien la mejora del acceso a los mercados de exportación ofrece nuevas oportunidades, el aumento de comercio irá acompañado de una mayor competencia, así como de la necesidad de asegurar la confianza en los alimentos que se suministran. Esta situación plantea un problema arduo a los países en desarrollo, en los que deberán reforzarse los sistemas de garantía de la calidad en la industria alimentaria y los sistemas de control de los alimentos con el fin de aprovechar plenamente las nuevas posibilidades que brinda el libre comercio internacional.

La mayor presión competitiva de los mercados abiertos implica la necesidad de que la agricultura y la industria de la alimentación sufran un proceso de integración, consolidación y articulación de las

cadena agroproductivas. Esta situación se traducirá en presiones para focalizar mejor las producciones a las condiciones de los mercados. Los productos primarios estarán más influidos por las preferencias y las exigencias de los consumidores no sólo en materia de calidad, apariencia, sabor y otros atributos, sino también por mayores requerimientos de clasificación, limpieza, inocuidad, empaquetado y servicios como congelación y otros.

Es posible conseguir niveles aceptables de calidad e inocuidad de los alimentos aplicando y vigilando medidas de garantía de la calidad a lo largo de toda la cadena alimentaria. Las medidas de control de alimentos son de diversas clases, comprenden desde las buenas prácticas agrícolas y veterinarias en las explotaciones agropecuarias hasta las buenas prácticas de fabricación y de higiene que se aplican en la elaboración de alimentos.

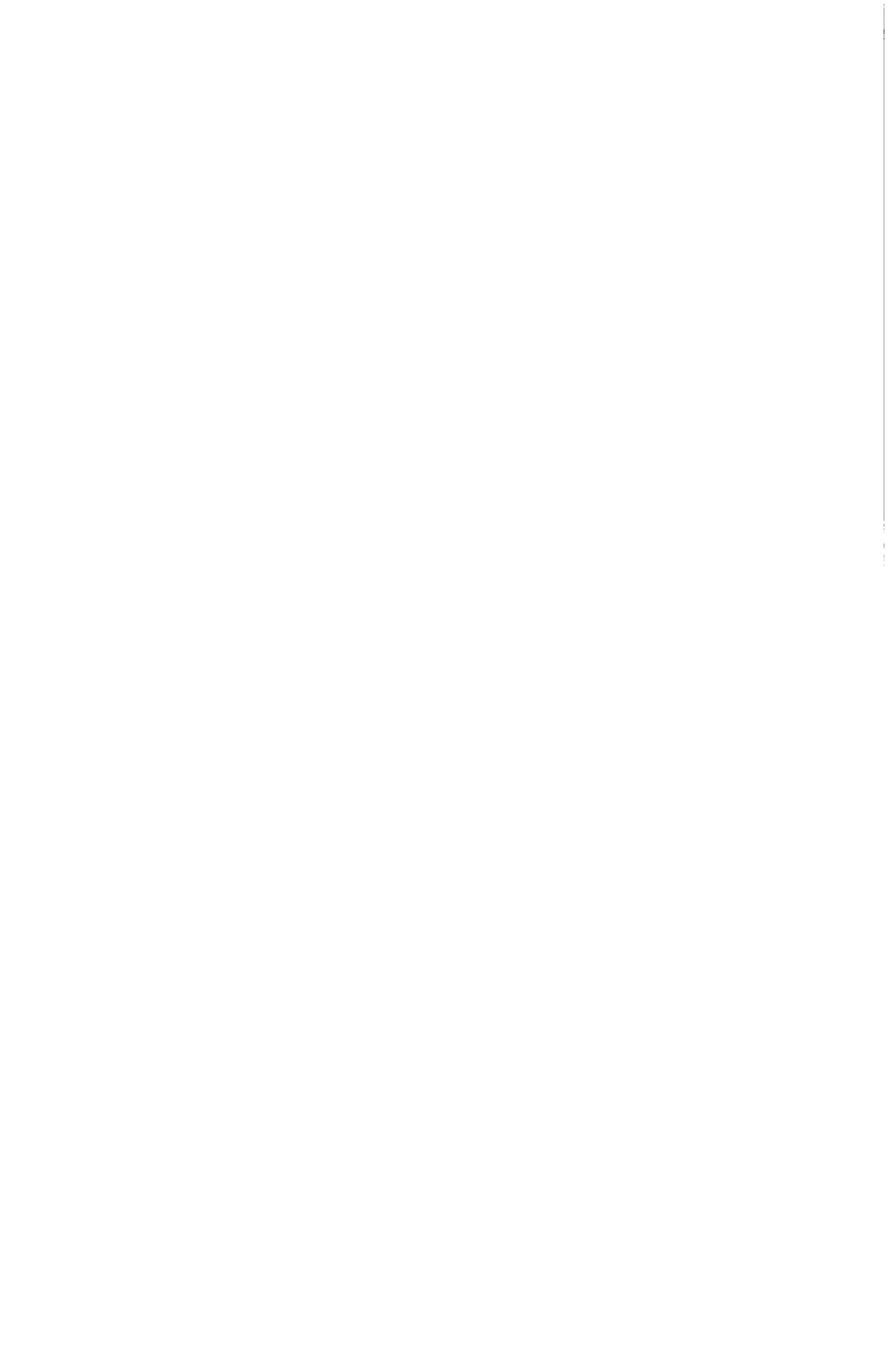
Para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos y evitar muchos de los peligros potenciales derivados del incremento del comercio internacional de alimentos que pueden poner en riesgo la salud pública de los consumidores de países importadores de alimentos, se deben aplicar en el inicio de la elaboración de los productos buenas prácticas de manufactura (**GMPs**), detectándose en forma precoz los problemas y no limitándose, exclusivamente, al control de los mismos en las últimas etapas de la cadena alimentaria de producción.

Muchos países en desarrollo no tienen acceso a la información más reciente sobre las nuevas tecnologías y, también, es posible que no dispongan de personal suficiente ni cuenten con equipos, métodos e instalaciones para el análisis de los alimentos con el fin de determinar la presencia de contaminantes, toxinas, residuos químicos o veterinarios o detectar contaminación microbiológica entre otros. En algunos países, es necesario revisar el marco jurídico de la legislación alimentaria, faltan reglamentaciones para las normas alimentarias o están anticuadas y obsoletas de acuerdo con los nuevos requerimientos de mercado internacional. Además, poseen una infraestructura precaria e insuficiente para el control y no cuentan con un apoyo financiero adecuado a las necesidades.



## **TEMA IV**

# **MARKETING DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DIFERENCIADOS POR CALIDAD**



# CLASE MAGISTRAL

## MARKETING DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DIFERENCIADOS POR CALIDAD\*

*Angela Tregear  
MPhil, PhD. Profesora de Marketing  
de la School of Agriculture, Food and Rural Development  
Universidad de Newcastle*

### Resumen

En el contexto de los mercados globalizados, las empresas del sector agroalimentario deben orientarse hacia una mejor comercialización y a mejorar la calidad de los productos, a fin de alcanzar ventajas competitivas sustentables. Esto implica la necesidad de que las empresas conozcan las percepciones de los consumidores y su comportamiento con respecto a la calidad de los alimentos y que también movilicen los recursos para satisfacer estas percepciones. Este documento aborda estas materias, (i) analizando la naturaleza del proceso de comercialización, (ii) examinando las percepciones de los consumidores con respecto a la calidad de los alimentos, y (iii) considerando el origen como indicador clave de la calidad de los alimentos que las empresas agroalimentarias pueden usar para comercializar sus productos. El documento concluye con un resumen de las recomendaciones para la comercialización exitosa de los productos agroalimentarios diferenciados por su calidad.

---

\* Este documento corresponde a una traducción del documento en inglés entregado por la autora.

## **1. Introducción**

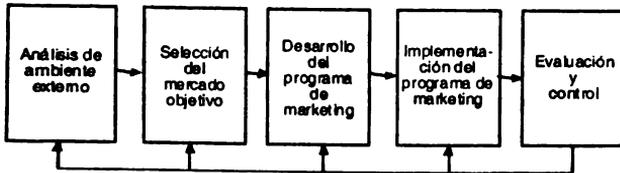
En los mercados cada vez más globalizados, las empresas deben encontrar formas efectivas de competir para sobrevivir y crecer. En los debates acerca de cómo las empresas logran este objetivo dentro del sector agroalimentario, la materia de la comercialización ha salido a la palestra, en especial con respecto a los productos de calidad mejorada. Sin embargo, la comercialización exitosa de los productos agroalimentarios diferenciados por calidad implica una serie de consideraciones. A continuación, los examinaremos. Primero, se entrega una breve explicación de los principios y procesos de comercialización, donde se enfatiza la importancia de la apreciación que tienen las empresas de las necesidades de los clientes con respecto a sus productos. Luego, el documento enfoca las necesidades de los consumidores con respecto a la calidad de los productos alimentarios, presentando las tendencias del mercado y analizando teorías alternativas del comportamiento de los consumidores de alimentos. A continuación, se presenta el origen como dimensión de calidad crucial en los productos agroalimentarios. Su importancia se destaca a través de la evidencia de búsqueda de calidad en el comportamiento del consumidor de y el análisis de dos estudios de caso de la comercialización de dichos productos. El documento concluye con un resumen de las recomendaciones para la comercialización exitosa de los productos agroalimentarios diferenciados por su calidad. En todo el documento, los componentes empíricos y el análisis se hacen principalmente a partir de una perspectiva europea, ya que los temas de la calidad y el origen de los productos agroalimentarios han tomado especial importancia en la arena de la política europea.

## **2. Comercialización, competitividad y diferenciación**

La comercialización se ha definido como "el proceso de administración responsable de identificar, prever y satisfacer las necesidades del cliente de manera rentable" (Kotler, 1997) y "el ambiente organizacional que genera, de manera más efectiva y eficiente, los comportamientos necesarios para crear valores

superiores para los compradores" (Slater y Narver, 1995). De manera decisiva, lo que destacan estas definiciones es la noción de la comercialización no exclusivamente como una función discreta, sino como una filosofía organizacional ('orientación de mercado'), que define el propósito para una empresa y guía todas las actividades consiguientes (Levitt, 1960). Por lo tanto, en términos del proceso, la comercialización implica el análisis sistemático del ambiente externo (en particular las percepciones de los consumidores); la identificación de los mercados objetivos; la planificación y entrega de una mezcla de comercialización para satisfacer las necesidades del consumidor y la ejecución de medidas de evaluación y control para evaluar la efectividad del programa (Figura 1).

**Figura 1**  
**El proceso de comercialización**



Los teóricos argumentan que la adopción de una orientación de mercado es un medio efectivo de obtener una ventaja competitiva sustentable en el mercado (Levitt, 1960; Porter, 1980). Sin embargo, dentro de una orientación de mercado, hay dos tipos amplios de estrategia que pueden adoptar las empresas. Bajos costos/eficiencia o valor agregado/diferenciación (Narver y Slater, 1990). En la industria agroalimentaria, el ambiente competitivo es tal que, a menudo, se recomienda un valor agregado/estrategia de diferenciación, en que los beneficios agregados se transforman en productos que satisfacen las preferencias específicas de los clientes objetivo (Doyle, 1998).

La calidad es central para este proceso, ya que es sobre la base de la calidad que se construyen muchas preferencias de los consumidores. No obstante, es un concepto complejo cuando se

relaciona con los alimentos y, para la comercialización exitosa de los productos agroalimentarios diferenciados sobre esta base, se deben abordar materias clave de lo que significa la calidad para los consumidores y cómo se pueden "movilizar" los productos y servicios relevantes para cumplir estas percepciones. Por consiguiente, la siguiente sección analiza la calidad de los alimentos y el consumidor.

### **3. Calidad del alimento y el consumidor**

Los temas de la calidad siempre han sido importantes en la industria agroalimentaria, pero en los últimos años han alcanzado un alto perfil. Esto se debe, al menos en parte, a la tendencia general en los países desarrollados del crecimiento gradual del gasto total en alimentos, mientras que el consumo de alimentos por volumen permanece relativamente constante. Por ejemplo, en la Unión Europea, el consumo de alimentos en términos de volumen creció solo levemente entre 1991 y 1996, mientras que el gasto total subió en 7% (Gracia y Albisu, 2001).

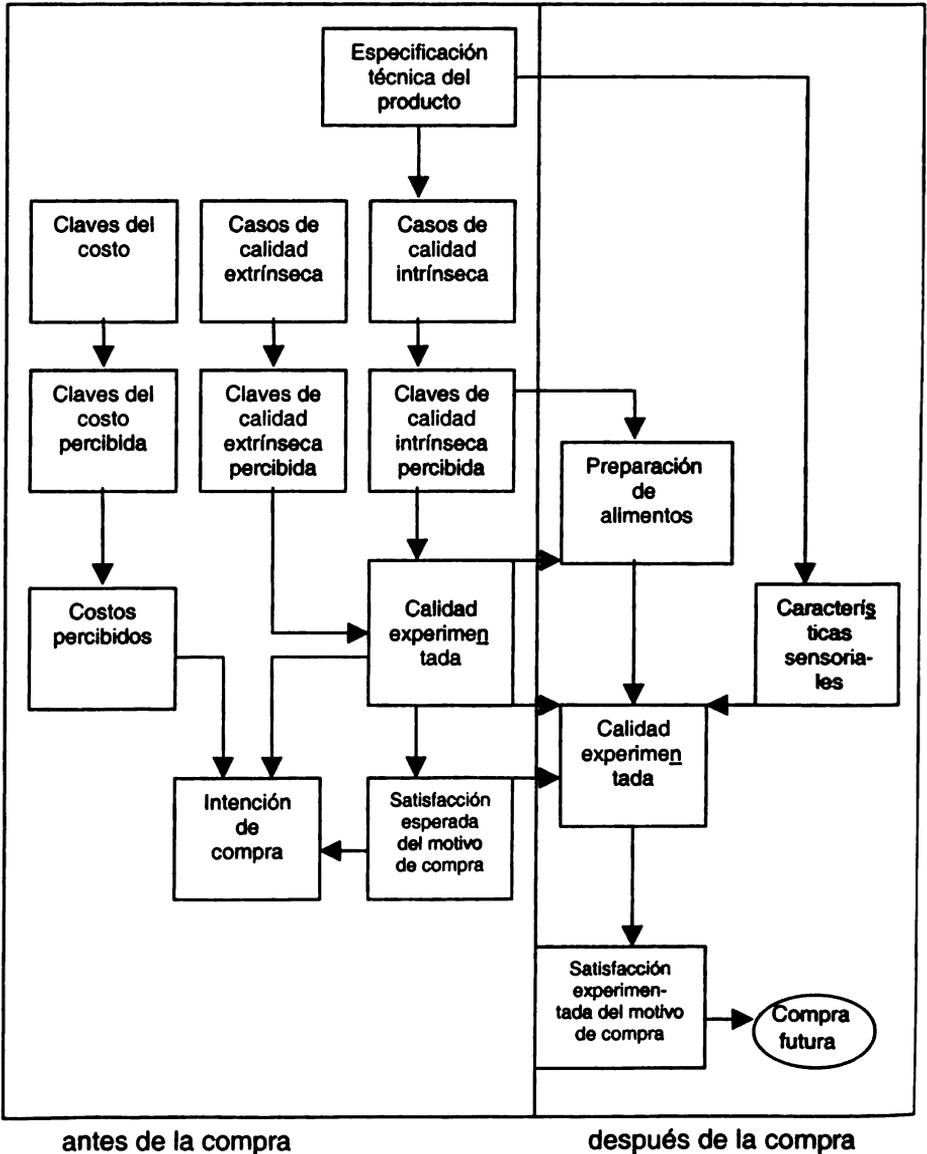
El aumento en el gasto se puede atribuir a la disposición de los consumidores a gastar más en productos que satisfacen sus necesidades específicas; en otras palabras, productos de mayor calidad. Sin embargo, no todos los consumidores están interesados en la calidad en el mismo grado; por lo tanto, algunos estudios han analizado los consumidores para identificar segmentos de acuerdo con su compromiso con las materias de alimentos y calidad. Un ejemplo es Askegaard y Madsen (1995), que identificaron siete tipos de consumidores sobre la base de su comportamiento en cuanto a los alimentos, desde lo "no comprometido" y "descuidado" a lo "racional" y "aventurado". Luego, este estudio estima las proporciones de estos tipos de consumidores en diferentes países europeos, lo que otorga a las empresas agroalimentarias información relativa a los mercados para tipos particulares de productos alimentarios.

No obstante, las necesidades y preferencias específicas de los consumidores individuales en relación con la calidad son muchas

más y más variadas que estas grandes categorías. Calidad puede significar mejor gusto y textura, pero también mayor conveniencia, salud, seguridad, frescura, naturalidad, buena apariencia, amigable con el ambiente y alto bienestar para los animales. La manera de interpretar estos atributos y la forma de evaluar su importancia relativa en cualquier producto en particular son críticas para la comercialización exitosa, pero pueden variar considerablemente según muchos factores. El enfoque clásico para la explicación y predicción de dicha complejidad es la creación de modelos que categorizan los factores potenciales que influyen en la elección (p. ej. Kham, 1981), y/o que desglosan el proceso de elección y uso de los alimentos en sus partes constituyentes (p. ej. Shepherd, 1989). El modelo de Grunert y otros (1996) es un ejemplo del último tipo mencionado, en que los juicios sobre la calidad de los alimentos se proponen como el resultado de las deliberaciones antes de la compra (entre las señales intrínsecas, extrínsecas y de costo de un producto, sobre la base de la experiencia previa y de las intenciones de uso), combinados con las experiencias de preparación y consumo de los alimentos después de la compra (Figura 2).

Estos modelos entregan información importante sobre los juicios de calidad de los consumidores. Primero, destacan que la calidad es un fenómeno tanto subjetivo como objetivo. Es decir, las evaluaciones del consumidor se basan en factores tales como el precio, el empaque o el ambiente de compra, los que se evalúan subjetiva o individualmente, además de las características físicas del producto final, tales como contenido de grasa, textura o color, las que se pueden evaluar científicamente. Segundo, los modelos destacan que no todas las características de los productos tienen igual ponderación en las evaluaciones de calidad, sino más bien, los consumidores utilizan algunos atributos como indicaciones para formarse un juicio acerca de otros atributos, por ejemplo, forma de la botella que se usa para inferir el sabor de un vino.

**Figura 2**  
**Modelo de calidad total de los alimentos**  
**(Grunert y otros, 1996)**



Finalmente, los modelos destacan que las evaluaciones que los consumidores hacen de la calidad están influenciadas por los niveles de compromiso, con evaluaciones más profundas probablemente cuando los consumidores están comprando alimentos para una ocasión especial o están eligiendo artículos con alto riesgo percibido. El enfoque de modelación ha inspirado muchos tipos diferentes de estudios empíricos de los consumidores desde el análisis de variables múltiples, en que se determina la importancia relativa de los atributos de productos individuales hasta la calidad general (p. ej. Mannion y otros, 2000), los experimentos de elección, en que se examinan las transacciones de los consumidores entre atributos (Frewer y otros, 1997), y los análisis de la cadena de medios finales, que vincula las evaluaciones que hacen los consumidores de los atributos de los productos tangibles con características abstractas y la consecución de los valores de la vida (Gutman, 1982).

Un enfoque diferente para comprender la elección de los alimentos de los consumidores y las evaluaciones de la calidad se entrega en las teorías sociológicas y antropológicas del comportamiento del ser humano. Éstas acentúan la importancia de los factores socioculturales para la elección del consumo y conceptualizan los productos diarios tales como los alimentos como vehículos para la expresión social (Mennel y otros, 1992).

La comprensión de los factores socio-culturales es útil para los comerciantes de productos agroalimentarios, ya que ellos pueden tener una gran influencia en los conjuntos de creencias y valores sobre los cuales se forman los juicios de calidad de los alimentos (Warde, 1997), en lugar de las fuerzas homogenizantes de la globalización (Ritzer, 1996). Además, la conceptualización de los alimentos como vehículos para la expresión social revela las dimensiones simbólicas de la calidad que no son aparentes en los enfoques de modelación. Si la elección de los alimentos se considera un acto profundo que contribuye al concepto autónomo de un individuo, por ejemplo como un gourmet, un vegetariano o un padre ocupado, se puede apreciar cómo la calidad del champagne, caviar, bife orgánico, productos frescos cosechados localmente y pizza congelada se puede evaluar de manera diferente, sin importar sus características físicas particulares. Desde las perspectivas de

las teorías sociológicas, los nombres de marca de productos también se conceptualizan de manera diferente, no tanto como indicadores de atributos de calidad específicos de los productos finales, sino más bien como albergadores de valores simbólicos que los consumidores hacen coincidir con sus propios conceptos (Holbrook y Hirschman, 1982).

Los estudios empíricos de los consumidores, inspirados por estas teorías, siguen enfoques cualitativos tales como entrevistas en profundidad, focus groups y observaciones de los participantes.

#### **4. Origen como indicador de calidad en productos agroalimentarios**

El análisis precedente destaca la complejidad de los problemas que rodean las evaluaciones de la calidad de los alimentos. Para examinarlos e ilustrarlos en mayor profundidad y para indicar la forma en que los profesionales de la industria agroalimentaria pueden responderlos, se considera un atributo de calidad fundamental en los productos agroalimentarios: el origen. Los estudios de los "efectos del país de origen" demuestran que las evaluaciones de la calidad por parte de los consumidores están influenciados por las percepciones del origen, con factores tales como conocimiento previo de los consumidores sobre el país, el sector productivo (Han, 1989) y el nivel de la complejidad técnica del producto (Eroglu y Machleit, 1989). Los productos agroalimentarios están particularmente abiertos a los efectos de la indicación de origen, debido a su procedencia natural, basada en la tierra. Además, las preocupaciones cada vez mayores de los consumidores acerca de las materias de trazabilidad de los alimentos y la estrecha relación entre los alimentos y la expresión cultural significan que el origen juega un papel importante en la elección de los alimentos, en lugar de (o quizás gracias a) las fuerzas de la globalización (Skaggs y otros, 1996).

El origen es también una herramienta de calidad útil desde la perspectiva del desarrollo de la industria agroalimentaria, ya que la

pueden emplear productores de diferentes escalas y estructuras organizacionales, ubicados en muchos tipos de áreas geográficas.

El origen puede contribuir a la calidad de los productos agroalimentarios de diferentes maneras. En un nivel, la indicación de un producto con un nombre de un lugar muy conocido, con buena reputación, puede influir positivamente en las percepciones de calidad de ese producto. En Europa, Alemania tiene una fuerte reputación por la calidad de la cerveza, por lo tanto, los productos que lleven la indicación de origen alemán pueden ser percibidos como buena calidad por asociación. La calidad también se puede inferir de las imágenes de origen, así como de los nombres del lugar real. Por ejemplo, la marca de los helados Haägen Dazs, aunque es un nombre ficticio inventado por un empresario de Nueva York en los años '60, sugiere un origen del norte europeo, un área geográfica con fuertes asociaciones de producción de leche de calidad. Sin embargo, en algunos casos se percibe que el origen geográfico influye en la calidad física del producto más directamente, ya sea a través de la incorporación de materias primas locales especiales y/o del uso de prácticas de producción tradicionales o habituales.

Los productos resultantes, conocidos como "productos típicos" (Barjolle y Sylvander, 1999), "productos agrícolas de calidad" (Verhaegen y Van Huylenbroeck, 2001) o "alimentos regionales" (Tregear y otros 1998), se encuentran en varios sectores tales como vinos, licores, quesos, carnes, aceites, panes y productos frescos. En Europa, se han convertido en materia de mucho debate, ante el surgimiento de leyes que permiten que los productores de productos típicos protejan el nombre de sus productos de la competencia (CEC, 1992). Los estudios empíricos sugieren que el mercado europeo para dichos productos está creciendo (Gracia y Albisu, 2001), aunque las proporciones precisas varían por categoría de producto y país. Con este contexto de tela de fondo, ¿cómo emprenden la comercialización las empresas agroalimentarias que tienen el potencial para usar el origen como indicador de calidad del producto? Las siguientes secciones abordan este tema, examinando, primero, la percepción que tienen los consumidores de los productos agroalimentarios cuya calidad se

basa en el origen y, luego, presentando dos estudios de caso de la comercialización de estos productos en la práctica.

## **5. Percepción de los consumidores de los productos agroalimentarios cuya calidad se basa en el origen**

En general, en Europa, en promedio un 30% de los consumidores dice comprar productos agroalimentarios cuya calidad se basa en el origen y un porcentaje levemente mayor también asocia estos productos con "alta calidad" (Gracia y Albisu, 2001). Sin embargo, siguiendo las teorías del comportamiento (behavioristas) presentadas anteriormente, se puede presumir que este resultado agregado oculta los diferentes tipos de percepción de la calidad, a su vez ligados a varias motivaciones del comportamiento (Tregear, 2002). Primero, los alimentos basados en el origen se pueden asociar con calidades físicas destacadas; los atributos del gourmet hacen que valga la pena probar el buen gusto. Su uso puede estar motivado por el deseo de los consumidores de transmitir su estatus social o su propio concepto como conocedores de alimentos; por ejemplo, en el consumo de vinos y licores, que tiene un legado de asociación con el conocimiento. Los consumidores de grupos de ingresos más altos pueden expresar este comportamiento o en relación con los alimentos utilizados en ocasiones sociales especiales, tales como las comidas de celebración. Un segundo tipo de asociación de la calidad es la seguridad. La percepción de que los productos típicos tienen orígenes claramente trazables que aseguran los aspectos de la salud y de la seguridad en la producción y el procesamiento. Estas percepciones pueden estar relacionadas con la preocupación de los consumidores por proteger su salud o la de sus familiares. El tercer tipo es la naturaleza, basada en la asociación de los productos típicos con los sistemas de producción a pequeña escala, manuales y extensivos.

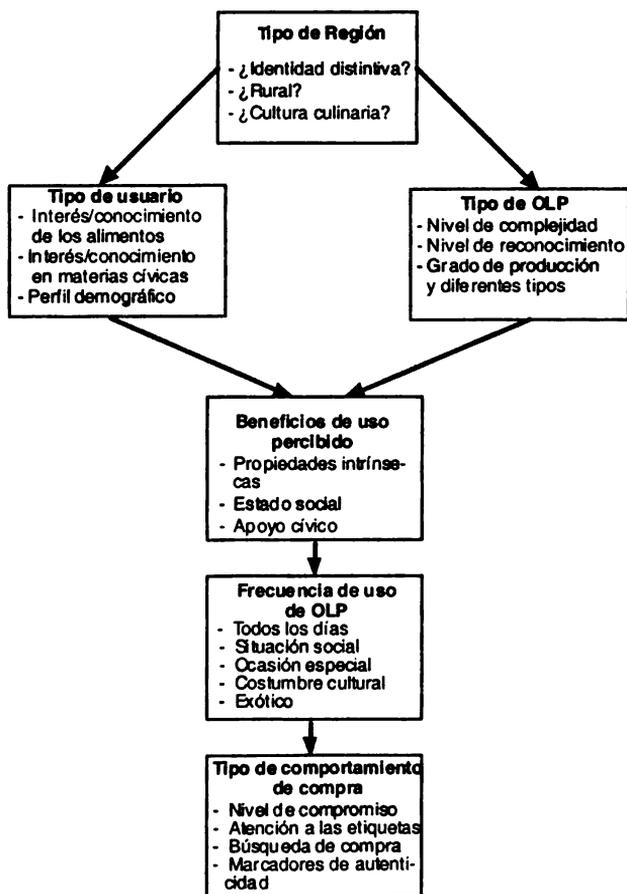
Estas percepciones se pueden encontrar entre los consumidores preocupados por la exploración ambiental y animal (Merdoch y otros, 2000), quienes se pueden identificar por su membresía en grupos cívicos o por su compromiso en actividades tales como reciclado doméstico o cultivo de sus propios productos en el jardín.

Su método de compra preferido puede ser a través de canales directos, tales como los mercados de los agricultores. Otro tipo de asociación es con la cultura local, por la cual los productos típicos son la encarnación simbólica de la localidad de la cual los consumidores asumen el orgullo inherente. En las economías globalizadas y urbanizadas, estas percepciones también pueden estar asociadas a los deseos de los consumidores de apoyar a los agricultores locales o de volver a conectarse con sus raíces rurales en forma nostálgica.

La Figura 3 es un marco conceptual que reúne estas asociaciones diferentes de calidad y motivaciones de comportamiento (behavioristas) en los productos rotulados de origen, para predecir cuándo se pueden exhibir. El marco propone que el grado en que el origen influirá en las evaluaciones que hacen los consumidores de la calidad de los productos depende, primero, del grado de distinción de la región de la cual provienen.

Existe la hipótesis de que los consumidores, probablemente, perciben como más distintivos los productos de regiones rurales con tradiciones bien establecidas de producción especializada a pequeña escala. Luego, el perfil de los propios consumidores juega un papel importante en la evaluación de la calidad, y la hipótesis dice que los consumidores de los grupos de ingresos más altos, o para quienes los alimentos son una actividad de compromiso relativamente alto, probablemente tendrán mayor interés en los asuntos de origen y calidad, por lo tanto, responderán a la indicación de origen. Una tercera variable es el producto en sí; la hipótesis dice que los productos con procesamiento más complejos, o los que tienen una asociación tradicional con el conocimiento, harán que la indicación de origen tenga precedencia. Luego, estas variables llevan a diferentes tipos de motivaciones de uso y, finalmente, al comportamiento de compra, en el cual los elementos de comercialización de empaque, rotulación y distribución se percibirán y apreciarán de formas diferentes.

**Figura 3**  
**Factores que afectan el comportamiento de compra**  
**de los productos rotulados de origen**  
**(OLP, por sus siglas en inglés)**



En general, emergen de este marco dos tipos clave de comportamiento del consumidor con respecto a los productos agroalimentarios, cuya calidad se basa en el origen y para los cuales el factor diferenciador es la proximidad del consumidor, en términos tanto físicos como metafóricos, a la región de donde provienen los productos típicos. Los consumidores de alta proximidad son los que viven en la región o mantienen estrechos lazos culturales. Se propone que dichos consumidores tengan altos niveles de conocimiento acerca de la región y sus productos, y que el uso de los alimentos rotulados de origen refleja la pertenencia a esa región. Dichos consumidores aprovechan su conocimiento y experiencia heredados para distinguir la calidad de los distintos productos y, de esa manera, las características del producto final, tales como empaque, rotulado y marca, son menos cruciales para su comportamiento de compra. Los consumidores de baja proximidad son quienes viven a una distancia de la región de los productos típicos y/o que tiene pocos lazos culturales con ella. En estas circunstancias, los productos típicos se convierten en artículos exóticos para ocasiones especiales, para los cuales se entregan más recursos a los estímulos del producto final, tales como rotulación y marcas, en el proceso de compra.

Estas propuestas respecto a la proximidad del consumidor tienen algún apoyo empírico en el trabajo de van der Lans y otros (2001), quienes piensan que la medida en que se usa el origen como una indicación para inferir otras cualidades del producto en el aceite de oliva depende de la proximidad geográfica del consumidor con respecto a las marcas que se investigan.

Después de considerar las percepciones de calidad que tiene el consumidor de los productos agroalimentarios cuya calidad se basa en el origen, el documento ahora pasa a investigar la forma en que las empresas pueden movilizar los recursos para comercializar los productos agroalimentarios diferenciados por calidad. Para examinar esto, se presentaron dos estudios de caso, ambos con el tema del origen como indicador de calidad. El primero es el queso "Parmigiano-Reggiano" de Italia, un producto con historia y reputación de larga data, producido y comercializado por una cooperativa madura con un mercado de exportación sustancial. La información en este caso proviene en gran medida de Roest y

Manghi (2000). En cambio, el segundo caso es "Specially Selected Beef" de Escocia, una iniciativa mucho más reciente que involucra diferentes estructuras de administración y operación, y el uso de diferentes canales de comercialización. La información en este caso proviene de Corcoran y Wilson (2002). Ambos casos revelan problemas más amplios para el éxito de la comercialización de productos agroalimentarios de calidad, los que se tratan en la sección de la conclusión.

## 6. Estudio de caso uno: Queso Parmigiano-Reggiano



### Producción y operación

El Parmigiano-Reggiano es un queso de leche de vaca cruda, con mediano contenido de grasa, de textura dura, producido en cinco regiones del norte de Italia. Tiene un largo registro histórico de producción que data del siglo XIII y una reputación de calidad establecida. En términos actuales, se producen alrededor de 100.000 toneladas de queso, equivalentes a 3 millones de quesos individuales. A pesar de esta escala, la producción se hace mediante actores de escala relativamente pequeña, quienes participan en un sistema integrado de cadenas de suministros. Aproximadamente 7.300 productores de leche entregan leche cruda dos veces al día a 600 procesadores de leche o fabricantes de queso. A su vez, los quesos se venden a 200 maduradores que los hacen madurar por el periodo requerido antes de venderlos a los minoristas (retailers). Un aspecto distintivo del proceso de

producción es la naturaleza de las relaciones entre los diferentes actores de la cadena de suministros. Por lo común, existen lazos fuertes y estables entre los granjeros y los procesadores de leche, donde la gran mayoría de los procesadores de leche son cooperativas a pequeña escala que continuamente obtienen la leche de los mismos granjeros. Las relaciones entre los procesadores de leche y los maduradores también son fuertes y los procesadores de leche usan los mismos maduradores año tras año, estableciendo lazos de confianza, de largo plazo. Estas relaciones significan que se reduce el riesgo del comportamiento de "corredor libre" (free rider) entre los granjeros respecto a la calidad de la leche y también se prohíbe la negociación sobre el precio entre los productores de leche y los maduradores.

El proceso de producción general es supervisado por el Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano, un consorcio de productores de leche, maduradores y otros socios comerciales que especifica el proceso de producción para Parmigiano Reggiano, ejecuta las pruebas de control de calidad, impone las sanciones cuando corresponde y asume las actividades de comercialización. La existencia del Consorzio ayuda a reforzar las relaciones estables de la cadena de suministro. Sin embargo, el comportamiento de los actores de la cadena de suministro está sujeto a fluctuaciones en el precio final del Parmigiano Reggiano, y los períodos de precio final bajo estimulan la reducción de costos y el regateo de precios, lo que juega en contra de las relaciones estables y también puede impactar negativamente en la calidad del producto final y en la reputación colectiva.

## Comercialización

Existe un gran mercado nacional para los quesos tipo "grana" duros, como el Parmigiano Reggiano, en Italia. El consumo promedio per capita es de 2,3 kilos por año, y los niveles más altos se alcanzan en las regiones de producción "originarias" del norte. Aquí, se piensa en los consumidores como clientes de alta proximidad, capaces de distinguir entre el Parmigiano Reggiano y otros quesos de grana, como el Grana Padano, que compite en el mismo mercado, pero que se produce de manera más industrial y,

por lo tanto, más barata. Para los consumidores de alta proximidad, el consumo de Parmigiano Reggiano refleja el arraigo en la cultura local, en que se usa tradicionalmente como queso rayado para agregarlo a los platos de pasta (en realidad, este método de uso representa el 50% del consumo total de Parmigiano Reggiano en toda Italia). En lugares de Italia, fuera de las regiones originarias, el Parmigiano Reggiano se percibe como un producto de alta calidad que confiere estatus a los usuarios, pero también como un producto caro, de tal modo que la comparación de los precios con otros tipos más baratos es más importante en las decisiones de compra de estos consumidores.

Las tiendas tradicionales, como los retailers pequeños, todavía representan el 50% de las ventas nacionales totales, donde la participación en la distribución de los supermercados ha crecido en los últimos años para llegar a un 44%. No obstante, sin contar las tiendas, más del 80% del Parmigiano Reggiano se vende de manera doméstica en cortes frescos y no pre-empacado, lo que indica el grado en que los consumidores italianos, en general, valoran la frescura y los aspectos naturales del producto.

En términos de mercados de exportación, el Parmigiano Reggiano tiene algunos mercados bien establecidos en países tales como Suecia y Estados Unidos, donde existen consumidores italianos emigrados. Se puede pensar que estos consumidores tienen patrones de comportamiento similares a los consumidores de la región originaria. Además de esto, se están creando mercados exportadores más recientes en los países del norte de Europa, donde hay un creciente interés popular por la gastronomía y cocina italiana. Sin embargo, para estos consumidores el comportamiento es **"menos próximo"** en carácter; es decir, los consumidores tienen menos conocimiento y lazos con la región de producción y, por consiguiente, tienen menor capacidad para distinguir el Parmigiano Reggiano de otras variedades más baratas. Por lo tanto, las características de sensibilidad más sobresalientes en sus patrones de elección y su mayor uso, probablemente, se hace a partir de los estímulos del producto final, incluidas las etiquetas, marcas, estilo y símbolos de seguridad, para hacerse un juicio y diferenciar entre las alternativas.

### **Fortalezas de la comercialización del sistema Parmigiano Reggiano:**

- (i) Los procesos de producción y los sistemas de administración están bien establecidos, donde los actores individuales están unidos en red mediante relaciones estables y de confianza. Esto reduce las posibilidades de comportamiento competitivo interior entre los actores que, con el tiempo, pueden minar la calidad del producto final o dañar la reputación colectiva. Las relaciones estables también sugieren que existen buenos flujos de información ascendente y descendente en la cadena de suministro, que son importantes para la respuesta al mercado.
- (ii) Existe un conjunto claramente definido de especificaciones de producción que, por acuerdo común, alientan la calidad permanente del producto final. La existencia de procedimientos de monitoreo y control entregan la credibilidad y aseguramiento necesarios contra reclamos de calidad. Además, la longevidad de la especificación de producción junto con el sistema cooperativo significa que el producto ha desarrollado una identidad y presencia en el mercado que debería estar más allá de las capacidades y recursos de los productores y procesadores que actúan individualmente.
- (iii) El producto final tiene una combinación armónica de atributos simbólicos: naturalidad, tradición, artesanía especializada, que, combinada con los atributos físicos superiores, significa que Parmigiano Reggiano ofrece a los consumidores los beneficios que van de acuerdo con las tendencias clave de consumo de alimentos mencionadas anteriormente en este documento.

### **Problemas de comercialización o desafíos para el Sistema Parmigiano Reggiano:**

- (i) La confusión entre algunos consumidores de Parmigiano Reggiano con otros quesos tipo grana, y la falta de diferenciación notoria entre los dos, particularmente entre los consumidores de "poca proximidad", lleva a mayor sensibilidad en lo que se refiere al precio. Responder a dichos consumidores

mediante ajustes a la baja del precio minorista del Parmigiano Reggiano es problemático, ya que pone en movimiento una cadena de consecuencias donde los actores de la cadena de suministro son estimulados a comportarse de una manera que podría minar la calidad e integridad del producto.

- (ii) Los mercados de exportación parecen ofrecer el mayor potencial para el crecimiento futuro. Sin embargo, los mercados de exportación, por definición, representan consumidores de baja proximidad. El Parmigiano Reggiano Consorzia tiene dos estrategias potenciales a seguir. Primero, podría seguir un enfoque más estandarizado para la producción, donde se perdería parte de las características artesanales del proceso, pero se haría más sencillo garantizar la consistencia y calidad a un precio competitivo. Esto sería beneficioso para los consumidores distantes, aunque se arriesga el rechazo de los consumidores "cercaños". Como alternativa, se podría seguir una estrategia de "extensión de marca", en que se pueden certificar diferentes tipos de Parmigiano Reggiano, que cumplan las necesidades específicas de diferentes segmentos de consumidores. En realidad, se está desarrollando este último enfoque, con el lanzamiento reciente de un Parmigiano Reggiano orgánico y también con la búsqueda de un queso basado en la leche de la variedad tradicional de vacas de la región originaria. Esta última estrategia tendría la ventaja de mantener la integridad del producto típico original, pero llevaría a confusión acerca de los atributos simbólicos de la marca Parmigiano Reggiano.

## 7. Estudio de caso dos: Specially Selected Scotch Beef



## **Producción y operación**

"Specially Selected Scotch Beef (SSSB)" es una marca de productos de carne de vacuno fresca y procesada de primera calidad proveniente de Escocia, que se ha derivado de un sistema de esquemas de aseguramiento de la calidad, coordinado por el cuerpo promocional Quality Meat Scotland (QMS). La producción total de carne de vacuno el año 2001 fue de aproximadamente 150.000 toneladas de peso de la res muerta con piel. El 90% de la carne de vacuno producida en Escocia tiene rótulo de aseguramiento de la calidad de QMS, y el 40% califica para la etiqueta SSSB. El esquema de aseguramiento refleja el sistema de carne de vacuno escocés, donde los terneros se crían y alimentan en granjas de las tierras altas para terminar su vida en las granjas de las tierras bajas. En este sistema, una alta proporción de vacuno vendido por retailers se deriva de hatos alimentados con pasto (70%), en lugar de las cruces de hatos lecheros (30%), lo que aumentan su reputación de calidad. El esquema actual se origina en los primeros años de la década de 1990, aunque la etiqueta SSSB data de 1998. El esquema opera a través del compromiso de diferentes organismos aseguradores que intervienen en cada paso de la cadena de suministro. Así, desde la cría, engorda y sacrificio hasta el procesamiento, empaque y venta mayorista, los organismos profesionales individuales especifican los códigos de práctica necesarios y realización de inspecciones, todo coordinado por la QMS. Ésta, en sí, no es responsable de llevar a cabo ninguna inspección, ni tampoco tiene responsabilidad gubernativa sobre toda la cadena de suministros. En su lugar, alienta el aseguramiento y las mejoras en la calidad mediante los lazos entre organismos de aseguramiento individuales a nivel de sector y realiza estudios de mercado y promociones en nombre de la industria. Se produce cierta integración vertical en el sistema, debido a los niveles relativamente altos de concentración en la cadena de suministro de carne roja en Escocia; un pequeño número de grandes plantas de carne obtiene el producto directamente de granjeros y mataderos específicos y realizan todas las actividades posteriores al sacrificio, desde el procesamiento hasta la distribución a los grandes supermercados. Estas plantas de carne también juegan un papel clave en la determinación de la calidad final del producto para los clientes de minoristas y han presentado

innovaciones en el empaque para satisfacer mejor sus necesidades.

### **Comercialización**

En el año 2000, el consumo de vacuno per cápita en el Reino Unido fue de 6,5 kg. al año, lo que representa un volumen total de 376.000 toneladas y una venta minorista por un valor de £1,8 mil millones. Las tasas en los valores de venta están creciendo más rápido que las tasas de volumen, lo que indica que los consumidores están comprando productos con mayor valor agregado dentro de la categoría de carne de vacuno, aunque mínimo (una línea tradicionalmente de bajo valor) sigue siendo el producto de vacuno más popular por volumen, seguido por las carnes para asado y filete. Dentro de ello, se presenta el comportamiento y preferencias de los diferentes consumidores y son los supermercados y los grandes procesadores de carne los más proactivos para abordarlo. Primero, se ha generado un mayor compromiso del consumidor en la compra de carne y en el interés en el origen y procedencia de la carne después de la Encefalopatía Espongiforme Bovina en 1996 y de la Enfermedad de la fiebre aftosa de 2001. Es en este escenario que se creó el SSSB, junto con otros esquemas desarrollados en las regiones de Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra. Aunque, además, las preferencias de los consumidores están cambiando, con mayor demanda de productos de alta calidad, pero productos de vacuno "convenientes", particularmente, entre los consumidores de altos ingresos y más jóvenes. Para ellos, los minoristas han desarrollado una nueva categoría de carne de vacuno denominada "cortes convenientes de primera", que tiene el aspecto del ternero fresco de alta calidad, pero que viene trozado listo en bandejas, adobados o rellenos lo que facilita el proceso de preparación. En este trasfondo, el 72% de SSSB se distribuye a través de supermercados y el 16%, a través de carnicerías independientes. Estudios realizados por QMS arrojaron que los consumidores del Reino Unido tienen altos niveles de reconocimiento de la etiqueta SSSB y la asocian positivamente con confianza y seguridad.

### **Fortalezas de la comercialización del Scotch Beef System:**

- (i) Usar "Scotch (escocés)" como etiqueta de origen es útil debido al conocimiento difundido de Escocia de los consumidores y a las asociaciones positivas que hacen ellos con este país.
- (ii) El producto proviene de un sistema tradicional de producción que se asocia con un producto final de calidad.
- (iii) La operación del esquema de aseguramiento, donde cuerpos profesionales individuales monitorean las actividades en cada paso del proceso, aumenta la credibilidad de las aseveraciones en cuanto a que se están empleando las mejores prácticas en toda la cadena de suministros.
- (iv) La estructura de la cadena de suministro, con plantas de carne en un papel pivotal, significa que ellos se convierten en los capitanes de la cadena, trabajando con minoristas para "impulsar" las mejoras a través del sistema.

### **Problemas de comercialización o desafíos para el Scotch Beef System:**

- (i) SSSB se deriva de un sistema que comprende muchos organismos diferentes, por lo tanto es vulnerable a fallas en la comunicación. Es un sistema de aseguramiento que no es sencillo de explicar a los consumidores.
- (ii) Existe una confusión potencial sobre qué valores y calidades agregados específicos trae a la práctica SSSB más allá de las asociaciones simbólicas. Por ejemplo, no se especifican los criterios de cría y régimen de alimentación. Por consiguiente, los animales de la famosa cría Aberdeen Angus pueden ser parte del sistema, pero no es exclusivamente así. Otros criterios de calidad que se relacionan, por ejemplo, con el bienestar, higiene y seguridad de los animales se comparan por los esquemas de aseguramiento en competencia. Por lo tanto, existe el riesgo de la diferenciación de la marca SSSB que se erosiona.

- (iii) El origen y el seguimiento son sólo dos aspectos que deben considerar los consumidores para elegir la carne de vacuno. La forma del producto final es otro aspecto clave y, por lo tanto, para que SSSB sea exitoso, los operadores deben trabajar en estrecha relación con los retailers para crear "soluciones alimenticias" que se adecuen a los requerimientos de los consumidores objetivo, pero que también estén de acuerdo con los valores simbólicos basados en el origen de la marca SSSB. Los mercados de abastecimiento e institucionales, aunque ofrecen mucho potencial de crecimiento, tienen sus propios problemas, ya que a menudo los platos o comidas se sirven sin especificar el origen.

## **8. Problemas para la comercialización exitosa de los productos agroalimentarios de calidad**

Este documento ha considerado los problemas que rodean la comercialización de productos agroalimentarios diferenciados por su calidad. Se ha argumentado que para obtener una ventaja competitiva sustentable, las empresas agroalimentarias pueden seguir una estrategia de valor agregado en que la calidad juega un rol preponderante. Dicha estrategia requiere que las empresas comprendan las percepciones de los consumidores y el comportamiento relacionado con la calidad de los alimentos y también aprecien cómo movilizar sus recursos para satisfacer estas percepciones. El documento ha destacado la naturaleza compleja de las percepciones de calidad de los alimentos que tienen los consumidores, particularmente, cuando el origen es parte de estas evaluaciones. El documento también ha ilustrado, a través de dos casos de comercialización de productos agroalimentarios cuya calidad se basa en el origen, algunos de los problemas clave que rodean la movilización de recursos para entregar productos agroalimentarios de calidad a los consumidores. Para concluir, se entrega una síntesis de las principales consideraciones para la comercialización exitosa de los productos agroalimentarios de calidad, formateados en el estilo de recomendaciones prácticas. De esta manera, para la comercialización exitosa, es necesario considerar lo siguiente:

**(I) Comprender las expectativas y preferencias de los consumidores objetivo**

Toda la comercialización exitosa se basa en la comprensión que tienen las empresas de las necesidades de sus clientes objetivo. Este documento ha enfatizado cómo se ha reunido dicho entendimiento tanto al nivel agregado (es decir, saber quiénes son los clientes demográficamente y dónde se encuentran geográficamente), como a nivel individual (es decir, comprender qué necesidades y motivaciones llevan al comportamiento, cómo se usan los productos y para qué ocasiones). En los productos agroalimentarios de calidad en que el origen es una indicación de calidad importante, la proximidad del consumidor a la región de origen, tanto física como metafóricamente, puede ser un medio útil de distinguir entre diferentes tipos de comportamiento.

**(II) Creación de identidades significativas para productos que satisfagan las expectativas y preferencias**

Las empresas deben usar su entendimiento de los clientes objetivo para crear identidades significativas para sus productos, las que comunican las características en formas atractivas y atrayentes. Para hacerlo, resulta de ayuda conceptualizar los productos alimentarios como conjuntos de atributos simbólicos y tangibles interrelacionados, que se pueden manipular para entregar una "mezcla" óptima. Los atributos tangibles incluyen: gusto, textura, forma, tamaño, empaque, rotulación, marca y origen. Los atributos simbólicos son aquellas asociaciones construidas a partir del conocimiento o experiencia previos del consumidor, o que se infieren de los atributos tangibles y pueden incluir la conveniencia, naturaleza, integridad, seguridad, salud, sofisticación, rusticidad o tradición. Si se emplea el origen como atributo, una decisión clave considera la "escala" de origen que sería significativa (es decir, país, región, nombre del lugar local o imágenes más generales).

El caso Scotch Beef destaca, por ejemplo, que un nombre de región tiene potencial para amplio reconocimiento del consumidor, pero "Aberdeen Angus" también es una identidad poderosa de base en el origen, debido a la asociación con la cría de vacuno de calidad. Factores tales como los niveles de conocimiento y experiencia de los consumidores en la categoría de productos, la naturaleza de las percepciones existentes del consumidor del lugar de origen y en

qué grado las características del producto se ven influenciadas por el origen, serían consideraciones importantes en el momento de tomar la decisión. Al haber creado una identidad significativa, la empresa, luego, debe idear un programa de comercialización en que las decisiones de precio, comunicación, distribución y servicio contribuyan de manera positiva a la identidad del producto, mejorando los atributos simbólicos.

### **(iii) Creación de identidades significativas para productos diferentes de la competencia**

Los productos comercializados exitosamente no sólo ofrecen beneficios específicos a clientes objetivos, también ofrecen beneficios diferentes de los de la competencia. De esta manera, ofrecer una versión reducida en grasas de un producto alimentario para satisfacer las necesidades de salud identificadas de los consumidores sólo tendrá éxito si compite con productos que actualmente no ofrecen los mismos beneficios o si los conjuntos adicionales de beneficios se ofrecen junto con los atributos de menor cantidad de grasa. La evidencia en la literatura de comercialización sugiere que los productos "yo también", que emulan las ofertas de mercado exitosas existentes, tienden a tener éxito sólo en mercados de alto crecimiento y/o a corto plazo. Para la ventaja sostenida, las empresas deben buscar ofrecer valores agregados genuinos que se alzan contra otras alternativas del mercado.

### **(iv) Entrega de sistemas de especificación de la producción que coincidan con la identidad del producto**

Demandas acerca de los beneficios simbólicos y tangibles de productos que compiten sobre la base de la calidad requieren evidencia de apoyo y credibilidad. Por lo tanto, las empresas deben implementar sistemas de producción que se identifiquen con la identidad de los productos que crean e impongan mecanismos de control para garantizar su ejecución. Muchos estudios advierten acerca de las consecuencias para las empresas de las grandes dependencias entre la imaginaria de los productos y la realidad del sistema de producción (Jorosz y Qazi, 2000). Esta consideración implica la necesidad de imponer sistemas de administración y operación para llevar a cabo la producción y la comercialización de manera efectiva.

Como se destaca en los dos casos de este documento, la necesidad de tales sistemas es crítica para el éxito de los productos derivados de los estilos cooperativos de producción. El caso Parmigiano Reggiano enfatiza los beneficios de los sistemas maduros, donde las relaciones de la cadena de suministro son relativamente estables y confiables. Otros factores de éxito en dichos sistemas es la creación de acuerdos colectivos que permiten cierta competencia a nivel individual, a la vez que se crean barreras para que ingresen actores externos (Bariolle y Sylvander, 1999), además del logro de sinergia entre los objetivos de comercialización de la cooperativa y los objetivos de las empresas individuales (Hamlin y Watson, 1997). El caso de Scotch Beef destaca la importancia de la buena coordinación de las actividades cuando participan diferentes organismo aseguradores, y también los beneficios que se van a obtener de un actor de la cadena de suministros que se comporte como "jefe de canal", guiando y movilizando los esfuerzos hacia objetivos comunes. La literatura de comercialización enfatiza que, aunque un actor de la cadena de suministro pueda asumir el rol de jefe de canal, el asunto crítico es que tienen un gran conocimiento de las necesidades del mercado y, por lo tanto, toman decisiones que se basan en la entrega de valor agregado al consumidor.

#### **(v) Definición consciente de las metas relacionadas con el crecimiento y la escala**

Más allá de las consideraciones prácticas de cómo movilizar los esfuerzos para comercializar los productos en forma exitosa, los productores de productos agroalimentarios de calidad tienen que tomar decisiones acerca de las metas y aspiraciones futuras. Algunos productos agroalimentarios de calidad se producen en pequeños volúmenes para un mercado local, mientras que otros, como Parmigiano Reggiano, tienen grandes volúmenes de producción y un importante mercado de exportación. Los mismos fabricantes de productos agroalimentarios de calidad pueden presentar diferentes tamaños y escalas. Sin embargo, las materias de escala son cruciales para la calidad en los productos agroalimentarios, debido a que hay una potencial tensión entre la consecución de un mercado de mayor volumen y la erosión de las especificaciones de producción que impactan en la percepción de la calidad del producto. Según se identifica en el caso Parmigiano

Reggiano, el aumento en los volúmenes de producción para satisfacer los crecientes mercados de exportación implica el desarrollo de un enfoque más estandarizado. Sin embargo, esto puede impactar negativamente en la calidad e integridad percibidas del producto. Estas tensiones deben ser consideradas por las empresas que pretenden aumentar sus escalas de producción. Factores tales como el nivel de sensibilidad del precio del mayor mercado y la medida en que los nuevos mercados presenten diferentes necesidades con respecto a las existentes, será crucial para tomar la decisión.

## Referencias

- ASKEGAARD, S. Y T. MADSEN (1995). European food cultures: an exploratory analysis of food related preferences and behaviour in European regions. Documento de trabajo Nro. 26 MAPP. The Aarhus School of Business, Aarhus, Dinamarca.
- BARJOLLE, D. Y B. SYLVANDER (1999). Some factors of success for origin labeled products in the agri-food supply chains in Europe. Documento presentado en el 67 Seminario EAAE 'The socio-economics of origin labeled products in agri-food supply chains: spatial, institutional and co-ordination aspects'. Le Mans, 28 al 30 de octubre.
- CEC (1992). Regulación del Consejo de la Comisión de las Comunidades Europeas (Commission of the European Communities Council Regulation (EEC)) No. 2081/92, 14 de julio.
- CORCORAN, K. Y R. WILSON (2002). Specially Selected Scotch Beef Estudios de caso preparado para 'Development of Origin Labeled Products: Humanity, Innovation and Sustainability' (DOLPHINS). European Union Concerted Action QLK5-2000-00593.

- DOYLE, P. (1998). Marketing Management and Strategy. Prentice Hall, Londres.
- EROGLOU, S. Y K. MACHLEIT (1989). Efectos de las variables individuales y específicas del producto en la utilización del país de origen como indicación de la calidad del producto. International Marketing Review, 6(6).
- FREWER, L., HOWARD, C., HEDDERLEY, D. Y R. SHEPHERD (1997). Actitudes de los consumidores hacia diferentes tecnologías de procesamiento de alimentos utilizadas en la producción de queso: la influencia de los beneficios del consumidor. Food Quality and Preference, 8(4):271-280.
- GRACIA, A. Y L.-M. ALBISU (2001). Consumo de alimentos en la Unión Europea: principales determinantes y diferencias de países. Agribusiness, 17(4): 469-488.
- GRUNERT, K., BAADSGAARD, A., LARSEN, H. Y T. MADSEN (1996). Market Orientation in Food and Agriculture. Kluwer Academic Publishers, Londres.
- GUTMAN, J. (1982). Modelo de la cadena final de medios basados en los procesos de categorización de los consumidores. Journal of Marketing, 46(2): 60-72.
- HAMLIN, R. Y V. WATSON (1997). El rol de la apelación en la comercialización del vino: ¿Sabe la industria vitivinícola de Nueva Zelanda lo que está consiguiendo? International Journal of Wine Marketing, 9(2/3): 52-69.
- HAN, C. (1989). Country Image: Halo or Summary Construct? Journal of Marketing Research, 26(May 1989): 222-229.
- HOLBROOK, M. Y E. HIRSCHMAN (1982). Los aspectos experimentales del consumo: fantasías, sentimientos y diversión de los consumidores. Journal of Consumer Research, 9: 132-140.
- JAROSZ, L. Y J. QAZI (2000). La geografía de la manzana del mundo de Washington: expresiones globales en un paisaje local. Journal of Rural Studies, 16: 1-11.
- KHAN, M. (1981). Evaluación de los patrones y preferencias de selección de los alimentos. CRC Critical Reviews in Food Science and Nutrition, 15: 129-153.
- KOTLER, P. (1997). Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control. Prentice Hall International (UK) Limited, Londres.

- VAN DER LANS, I., VAN ITTERSUM, K., DE CICCO, A. Y M. LOSEBY (2001). El rol de la región de origen y certificados de origen de la UE en la evaluación del consumidor de los productos alimentarios. European Review of Agricultural Economics, 28(4): 451-477.
- LEVITT, T. (1960). Marketing myopia. Harvard Business Review. (julio-agosto).
- MANNION, M., COWAN, C. Y M. GANNON (2000). Factores asociados a la calidad percibida que influye en el comportamiento de consumo de carne de vacuno en Irlanda. British Food Journal, 102(3): 195-210.
- MENNELL, S., MURCOTT, A. Y A. VAN OTTERLOO (eds.) (1992). The Sociology of Food: Eating, Diet and Culture. Sage Publications, Londres.
- MORAN, W. (1993). Espacio rural como propiedad intelectual. Political Geography, 12(3): 263-277.
- MURDOCH, J., MARSDEN, T. Y J. BANKS (2000). Calidad, naturaleza y fijación: algunas consideraciones teóricas en el contexto del sector alimentario. Economic Geography, 76(2): 107-125.
- NARVER, J. Y S. SLATER (1990). El efecto de la orientación de mercado en la rentabilidad de los negocios. Journal of Marketing, 54(Octubre): 20-35.
- PORTER, M. (1980). Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors. Free Press, Nueva York.
- RITZER, G. (1996). The McDonaldization of Society: an Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life. Pine Forge Press, California.
- DE ROEST, K. Y A. MENGHI (2000). Reconsideración de los alimentos "tradicionales": el caso del queso Parmigiano Reggiano. Sociologia Ruralis, 40(4): 439-451.
- SHEPHERD, R. (1989). Factors Influencing Food Preference. Handbook of the Psychophysiology of Human Eating. John Wiley & Sons Ltd, Londres.
- SKAGGS, R., FALK, C., ALMONTE, J. Y M. CÁRDENAS (1996). Imagen de producto país y comercialización internacional de alimentos: relaciones y necesidad de investigación. Agribusiness, 12(6): 593.

- SLATER, S. Y J. NARVER (1995). Orientación de mercado y organización de aprendizaje. Journal of Marketing, 59(Julio): 65-74.
- THIEDIG, F. Y B. SYLVANDER (2000). ¿Bienvenido al club? Enfoque económico a las indicaciones geográficas en la Unión Europea. Agrarwirtschaft, 49(12): 428-437.
- TREGEAR, A. (2002). Link between origin labeled products and consumers/citizens. Informe sintético preparado para 'Development of Origin Labeled Products: Humanity, Innovation and Sustainability' (DOLPHINS). European Union Concerted Action QLK5-2000-00593.
- TREGEAR, A., KUZNESOF, S. Y A. MOXEY. (1998). Iniciativas de políticas para alimentos regionales: deducciones de la investigación de los consumidores. Food Policy, 23(5): 383-394.
- VERHAEGEN, I. Y G. VAN HUYLENBROECK (2001). Costos y beneficios para los granjeros que participan en los canales de comercialización innovadora para productos alimentarios de calidad. Journal of Rural Studies, 17: 443-456.
- WARDE, A. (1997). Consumption, Food and Taste. Sage Publications, Londres.

#### **Direcciones de Internet útiles**

Specially Selected Scotch Beef: [www.speciallyselected.co.uk](http://www.speciallyselected.co.uk)

Parmigiano Reggiano: [www.parmigiano-reggiano.it](http://www.parmigiano-reggiano.it)

DOLPHINS: [www.origin-food.org](http://www.origin-food.org)



# PONENCIAS IV



# MARKETING DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DIFERENCIADOS POR CALIDAD: EXPERIENCIAS EN PERÚ\*

*Jorge Caro  
Especialista Regional en  
Políticas y Comercio. IICA, Perú*

La situación por la que pasan los productores en Chile es característica de los países de América Latina. Se calcula que Perú cuenta con 170.000 pequeños productores que tienen solución de mercado, la idea, entonces, es que a través de las actividades que se están haciendo, los pequeños productores puedan enfrentar el mercado, lo cual es complejo dada las características del sector, donde hay baja productividad, predominio del minifundio, débil organización, alta dispersión, titulación parcial, acceso limitado al crédito, limitada investigación y extensión y mecanismos de comercialización deficiente.

Los promedios siempre son engañosos, lógicamente que hay productores o regiones agrarias que sobrepasan los promedios nacionales e internacionales, pero, en general, se está por debajo de los otros países y es un cierto rezago que se debe superar.

En estructura agraria, hay cerca de un 70% de pequeños predios menores de 5 hectáreas, mientras que por sobre las 5 hectáreas hay un 30% y no hay grandes latifundios; por lo tanto, se tiene una situación compleja, donde la mayor parte de la agricultura se realiza

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

a través de pequeños productores, esa es la realidad nacional de Perú y con esa realidad hay que trabajar.

La mayoría de los agricultores trabaja individualmente, muy pocos están organizados y, seguramente, los que lo están son agricultores medianos y grandes. Considerando esto, cuando se iniciaron los trabajos hace dos años, se planteó llegar a estructurar cadenas agro productivas similares a una cadena de cárnicos en Europa. Esta es una cadena genérica europea y, lógicamente, hay una gran diferencia entre lo que es la organización de los productores, es decir, la organización de la cadena en países desarrollados versus nuestros países.

La cadena europea a la que se hacía referencia anteriormente fue antes de que se produjera la crisis de las vacas locas, seguramente ahora está más fuerte, gracias a mecanismos como la trazabilidad para resguardar la calidad del producto hasta llegar al consumidor y esta cadena es una organización que, permanentemente, está aprendiendo de los cambios en los gustos y en las preferencias del consumidor y transfiriendo sus mensajes hasta el desarrollador del pie de cría, en otras palabras, es una organización de aprendizaje.

Una organización de aprendizaje plantea que, dado que la incertidumbre es la constante, las respuestas gerenciales que se daban en un momento no serán aplicables en el futuro, es decir, la solución de uno o dos años atrás no será la solución del año próximo o subsiguiente; entonces, se está hablando de organizaciones muy cercanas a los consumidores, donde se debe aprender y adelantarse a los cambios en sus gustos y preferencias.

Hay una diferencia grande entre las organizaciones europeas, conocidas como las interprofesionales en España y Francia, y las organizaciones peruanas. En el caso de la Unión Europea, se debe constituir este tipo de organizaciones para ser sujeto de las ayudas comunitarias, en consecuencia, se está hablando de estructuras organizativas generadas no solamente para estar cerca del consumidor, sino también para aprovechar los recursos y las ayudas enmarcadas en la política agrícola comunitaria y eso nos da un punto de arranque muy distinto a los demás países, donde los

recursos públicos son destinados prioritariamente a educación y salud quedando poco para apoyar la agricultura.

Ante esa perspectiva, ha habido una reestructuración del Ministerio de Agricultura de Perú, donde se creó una Dirección General de Promoción Agraria que tiene que ver con la organización de los productores en cadena, la cual tiene como misión y visión buscar productores agrarios organizados, competitivos, rentables y sostenibles económica, social y ambientalmente en un entorno democrático y de igualdad de oportunidades. La misión del Ministerio, ahora, es promover el desarrollo de los productores agrarios, organizados en cadenas productivas en el marco de la cuenca (Comunidad de Gestión de Recursos Naturales) para lograr una agricultura desarrollada en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental.

El Ministerio, que no tiene muchos recursos, actúa más bien como facilitador, buscando organizar a los productores, porque es muy difícil que cada productor compita en forma individual, por lo que son organizados para enfrentar el mercado y, como una organización de aprendizaje, estar atento a través de la cadena productiva a lo que pasa con las señales de los productores para adecuar la producción y mantenerse competitivos.

La calidad es uno de los temas importantes y hay otros, como el ALCA, donde ya se cuenta con plazos y, en este punto, hay que buscar cuáles son las posiciones negociadoras para mantener un equilibrio en la cadena productiva entre los que son productos procesados y los que son insumos.

Estas cadenas tienen un ámbito local, regional y nacional y lo que se busca es generar confianza entre los agentes económicos involucrados. En esta cadena se generan mecanismos para promover la competitividad y algunos son la calidad, la rentabilidad y la equidad en la distribución de los riesgos y beneficios; la idea final es llegar a acuerdos de competitividad. En el caso de Perú, estamos cercanos a generar acuerdos de competitividad en algunos valles; en otros países como Colombia, sí existen acuerdos de este tipo; incluso, hay un observatorio de competitividad al que se puede ingresar por medio de Internet y donde cualquier

productor puede saber qué está pasando con su producto en el ámbito nacional e internacional. Este observatorio tiene, además, un componente de inteligencia de mercado.

Finalmente, se debe llegar a la generación de acuerdos de competitividad locales, donde el productor identifica su problemática y plantea soluciones; el productor es el actor y el dueño del escenario y el Ministerio participa como facilitador de agente moderno de extensión.

En la organización por cadenas se tiene la posibilidad de incrementar la competitividad, la rentabilidad y la economía de escala, debido a la compra de insumos, maquinarias y equipos en la comercialización. No es lo mismo un productor, que alquila un camión para ir con la mitad de la carga y venderla, que dos agricultores que llenan un camión y lo alquilan por el precio de un solo viaje. Igualmente, en la compra de insumos se deben considerar los costos de producción. En el futuro, la única garantía que tendrán los productores de seguir participando en la globalización será estudiar muy bien lo que es su estructura de costos individuales y colectivos, con miras a ir acompañando la baja histórica que se está dando en los precios de los productos agrícolas.

Se tiene una visión macro y una visión local, generalmente estas cadenas locales tienen un mercado seguro, tienen un comprador con quien establecen contratos y todo esto minimiza los riesgos y permite que otros agentes vinculados a la cadena, como seguros y bancos privados, comiencen a interesarse y a participar en el financiamiento de la producción.

La metodología utilizada para señalar todo esto se encuentra en documentos metodológicos desarrollados por el IICA hace cinco o seis años y denominados CADIAC (Cadena y Diálogos Para la Acción). Esta es una serie de módulos que contienen información básica relacionados con una cadena y con un sistema agroalimentario, tienen lo que es el contexto mundial y las negociaciones en curso. Lo expuesto anteriormente se trabaja en lo que es el contexto nacional y la estructura y funcionamiento de la cadena o del sistema agroalimentario local, según sus diversos

eslabones y su relación con sus proveedores de servicios y con actores institucionales como son universidades, ONGs, alcaldías, municipios, etc., debiendo asignar bien los recursos escasos para ayudar a estos pequeños productores a garantizar su permanencia en el mercado.

De lo anterior se desarrollan los indicadores de competitividad, los posibles escenarios y un plan de acción para poder generar los adecuados niveles de competitividad en la cadena agro productiva. Es una metodología participativa y en algún momento, alguna institución desarrolla el diagnóstico nacional, regional y local y presenta los resultados a los productores que son los agentes económicos de la cadena productiva.

La idea es que todos los actores tengan acceso simétrico a la información. Gran parte de la problemática que se da en el campo con cadenas productivas y con pequeños productores es la desigualdad en el acceso a la información y, sobre todo, a una información pertinente. Esta metodología, de alguna manera, es una ayuda a que se eliminen esas dos desconfianzas entre los actores, que todos manejen la misma información y esa información sea válida en el ámbito de la discusión. Esto es lo que se llama la fase del diálogo para la acción y aquí se trabaja con los productores, quienes pasan a ser los dueños de sus propios escenarios, ya que identifican su problemática, proponen soluciones y llegan a establecer acuerdos con instituciones públicas.

También, en esta fase de diálogo están los actores económicos, muchos de los cuales, al generarse mecanismos de confianza y existir la posibilidad de un mercado seguro con un comprador, ocupan un espacio en el financiamiento y gran parte del problema que tiene el productor en cuanto a su falta de garantías para acceder a financiamiento se soluciona a través de esta misma cadena, pues las agroindustrias o las empresas de insumos dan créditos para desarrollar la producción bajo ciertos parámetros de calidad, de volúmenes y de una adecuada organización de la producción.

Con el fin de desarrollar la consolidación de cadenas agro productivas, el año pasado se promulgó la ley para crear el a

banco, que es un banco agrario de 20 millones de dólares, destinado a apoyar a los productores con capital semilla o sólo con capital multiplicador o, de preferencia, a aquellos que están en las cadenas agro productivas. Este capital debe ser complementado con otros actores económicos de las cadenas, con los agroindustriales, con los proveedores de insumos o con los bancos privados.

En materia de Buenas Prácticas Agrícolas, hay un trabajo interesante, el que puede ayudar a la discusión. Se ha creado el Programa Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas y, paralelamente, una Comisión Nacional Permanente de Productos Agrícolas y Agroindustriales de Exportación que tiene que ver con normalización y calidad.

En el Programa participan consejos y cada consejo está integrado por dos agricultores líderes: uno representa a la junta de usuarios de agua y el otro, a la agencia agraria del Ministerio de Agricultura, que es la instancia más operativa del Ministerio. Estos son consejos de la buena calidad y de las Buenas Prácticas Agrícolas. Hay un aspecto importante que se debe considerar en la creación de estos consejos que es la participación de un representante de la junta de usuarios del agua, porque muchas veces, se habla de Buenas Prácticas Agrícolas dentro de la unidad productiva, pero hasta qué punto se puede manejar el tema de contaminación de aguas. Incluso, se está tratando de implantar, a mediano plazo, el concepto de valle limpio, que en el caso de Chile, corresponde a una agricultura limpia.

Valles limpios generan aguas limpias y permiten aplicar más fácilmente las Buenas Prácticas Agrícolas, lo que se espera hacer de forma paulatina a partir de una mejora continua y mostrándoles a los agricultores las normas de más fácil aplicación y que impliquen costo cero.

Otra función del consejo de las buenas prácticas es involucrar a pequeños productores integrados a cadenas de exportación que ya tengan instaurado el sistema de buenas prácticas, como efecto demostrativo y para que los otros pequeños productores vean que

un sistema de este tipo sí genera beneficios a mediano plazo, aunque, tal vez, no en poco tiempo.

No son mecanismos que se puedan implantar en dos años, sino que en periodos bastante mayores.

En cuanto a las metas para el periodo 2003-2004, se espera tener mil agentes económicos capacitados en gestión de calidad y Buenas Prácticas Agrícolas, 10 consejos de gestión de la calidad instalados en diferentes regiones, 20 capacitadores y 50 promotores, además de un estudio para identificar las necesidades económicas institucionales, implementar la aplicación de las Buenas Prácticas Agrícolas a nivel nacional y difundir y elaborar material de capacitación.



## PROGRAMA “SABORES DEL CAMPO”: CALIDAD CON IMAGEN DE MARCA

*Manuel Miranda H.  
MSc in Agribusiness Management,  
Encargado del Centro de Marketing y Calidad  
del Depto. de Fomento, INDAP*

*“El verdadero desafío de los productos campesinos no es ganar un espacio en las góndolas de los supermercados, sino un espacio en la mente de los consumidores”*

### **Introducción**

A lo largo de los últimos diez años, el gran esfuerzo desarrollado por los microempresarios campesinos, en temas como la tecnología, el financiamiento y la gestión ha redundado en un mejoramiento de la calidad y presentación de los productos y servicios que sus empresas ofrecen a los consumidores.

Este positivo avance ha significado también la necesidad de enfrentar e incorporarse a las tendencias de la industria de alimentos, entre otras cosas, esto implica un mejoramiento de su gestión, especialmente en el ámbito comercial.

Las pasadas experiencias emprendidas en el ámbito del apoyo a la comercialización muestran los límites de las estrategias del tipo “driven supply”, es decir, la creencia en que sólo basta un gran volumen de producción y de calidad homogénea para lograr la

inserción en los mercados. Si bien estas son condiciones necesarias, no son suficientes; de ahí la necesidad de complementar la estrategia anterior con una del tipo "driven demand", vale decir, aquella que privilegia la diferenciación y el posicionamiento de los productos en los agentes de la industria y en la mente de los consumidores a partir de sus necesidades.

El presente artículo describe, a partir de un marco teórico y una experiencia concreta, los elementos para avanzar en esta estrategia y cuál es la importancia de la calidad dentro de éstos.

## **La microempresa campesina y sus estrategias comerciales**

### **La microempresa campesina en la industria de alimentos**

La microempresa campesina<sup>1</sup> en Chile, y según el último censo agrícola de 1997, se encuentra constituida por aproximadamente 280.000 pequeñas explotaciones agrícolas, que representa el 84% del total de explotaciones del país. Su aporte dentro de la industria de alimentos nacional se concentra en rubros tales como hortalizas, lácteos, frutas y procesados (vinos, miel, mermeladas, alimentos en conserva, etc.)<sup>2</sup>.

Las actuales tendencias dentro de la industria de alimentos, determinadas por mercados cada vez más competitivos, necesidad de proveedores confiables, desarrollo de nuevos productos y la creciente concentración de la cadena agrocomercial, plantean grandes desafíos a estas microempresas, sobre todo por su

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la ley de INDAP, servicio del Ministerio de Agricultura a cargo del tema, los microempresarios campesinos corresponden a aquellos agricultores que poseen menos de 12 hectáreas de riego básico, un patrimonio menor a 3.500 UF, y cuyos ingresos provienen principalmente de la actividad agrícola, pudiendo ser propietarios, medieros o arrendatarios.

<sup>2</sup> Datos de la última versión del evento Expo Mundo Rural, que reúne las mejores empresas del sector, reflejan una destacada presencia de las empresas de procesados, las cuales alcanzaron a un 30% del total.

ubicación dentro de la cadena agrocomercial, la cual para la mayoría de los rubros en que compiten, los sitúa en condiciones muy desfavorables, frente a empresas agrícolas de mejor gestión, mayor tamaño y capital, como a procesadores y distribuidores.

La alternativa para hacerles frente ha sido el fomento al mejoramiento de su gestión, lo cual en términos simples es responder a las tendencias de la industria, con estrategias que les permitan competir adecuadamente en el mercado, en los ámbitos tecnológicos, de recursos humanos, financiamiento y comercial.

### **Asociatividad y diferenciación**

Desde el punto de vista de la gestión comercial, y dependiendo de las características del mercado y del tipo de producto, una vía clave para la incorporación en los mercados, lo constituye el fomento a la asociatividad o generación de alianzas estratégicas entre las microempresas (empresas asociativas campesinas) o entre asociaciones de éstas (redes), que permite incrementar su poder de mercado, reducir costos por economías de escala, hacer más eficiente la cadena logística, acceder en mejor forma a la cadena agrocomercial y permitir el intercambio de conocimiento.

Sin embargo, y dadas las características de una parte importante del sector microempresarial campesino y de sus potenciales mercados, también es posible ejercitar estrategias de diferenciación para hacer frente a las tendencias de la industria.

Los medios para la diferenciación son peculiares para cada sector industrial, pudiendo basarse en el producto mismo, el sistema de entrega por el medio del cual se vende, el enfoque de marketing y un amplio rango de muchos otros factores. Si hay varios atributos que sean ampliamente valorados por los compradores, puede haber más de una estrategia de diferenciación exitosa en un sector industrial.

En el caso de la diferenciación por producto, debe existir algún atributo de calidad, adherido a éste, el cual se percibe como único,

el que debe motivar al segmento meta (a preferirlo), y ser sostenible frente a la competencia.

## Calidad con imagen de marca

Cuando un producto, a través de una característica diferenciada, es conocido, reconocido y preferido por los consumidores es debido a la interrelación de varios elementos.

Cuando un consumidor toma una decisión en relación con un producto o servicio, una serie de asociaciones en su mente le indican los pasos a seguir. Estos serán fuertemente influenciados por la percepción de la categorización del producto y los beneficios que espera de él, incluida la calidad. En términos simples, es en la **mente del consumidor** donde los productos o servicios se clasifican, valoran y prefieren<sup>3</sup>.

Un primer gatillador en este proceso, lo constituye la percepción de la **categoría** de los productos o servicios, de acuerdo a las necesidades que se desean satisfacer. De acuerdo a la concepción moderna de la gestión por categorías, ésta es un grupo de productos que brinda una solución similar al consumidor y la cual es interrelacionada, tanto para el consumidor, como el retailer; medible y administrable.

Finalmente, la **marca** definida como una entidad identificable que trasmite una promesa de valor, debe ser vista como parte de una categoría, donde contribuye a su expansión y a ganar mayor proporción de mercado. En la mente del consumidor, las marcas de mayor impacto son aquellas que se asocian con la categoría en cuestión ("soft drink-Coca Cola" o "comida rápida-Mac Donald"), en definitiva su capacidad de estar "top-of-mind". Esto cobra su mayor potencial, cuando una marca crea una nueva categoría totalmente distinta a las ya conocidas, y se transforma en líder y sinónimo de ella, tornándose fuerte y posibilitando un nuevo mercado en expansión.

---

<sup>3</sup> Este puede ser el consumidor final o el distribuidor (retailer).

En este universo de percepciones y asociaciones, que es la mente del consumidor, cuál es la función de la **calidad**, considerando que ella misma puede ser también una percepción<sup>4</sup>. La definición de categoría y marca por los consumidores siempre está en función de sus necesidades y de los beneficios que espera obtener. Una categoría es distinta a otra por los beneficios que trasmite, así también una marca dentro de cada categoría. En este sentido, la calidad tiene la función de proporcionar una definición objetiva de éstos, frente a la industria y los consumidores, resumida en la palabra "confianza", tanto desde un punto de vista de seguridad o inocuidad, como de la certificación de los beneficios o atributos que la distinguen y la hacen valorada.

El concepto de **calidad con imagen de marca** para los productos de origen campesino, se refiere a una estrategia de diferenciación, basada en los atributos de valor que los consumidores definen para esta categoría de productos, objetivados a través de estándares de calidad, y simbolizados y transmitidos por una marca fuerte y posicionada.

## **El Programa "Sabores del Campo"**

### **Antecedentes**

Un primer intento en avanzar por el camino antes descrito, lo constituye el Programa Red de Puntos Promocionales "Sabores del Campo" del Departamento de Fomento del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), servicio destinado a las microempresas campesinas.

El programa consiste en un punto de exposición o vitrina, donde los productos son exhibidos a los consumidores y agentes de la industria, destacando sus características y bajo una imagen de marca única, denominada "Sabores del Campo". Estos puntos pueden ser tiendas, islas en supermercados, stands en ferias o centros comerciales, un sitio Web, etc. La idea es que la unión y

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, esto se puede apreciar si se comparan los ranking de calidad de los productos o servicios v/s sus niveles de ventas y precios

expansión de estos puntos en el tiempo, formen y consoliden una red.

Sus objetivos son facilitar la inserción al mercado de los productos campesinos, promover su calidad y presentación, construir una imagen de marca, detectar señales de mercado para orientar la producción y lograr la sustentabilidad comercial, económico-financiera e institucional de la red.

A partir del diseño y puesta en marcha de esta experiencia, se han generado importantes insumos para avanzar en el concepto de calidad con imagen de marca, los que a continuación se detallan.

### **Los consumidores y la categoría producto campesino**

En relación con la imagen de lo campesino por parte de los consumidores, los primeros estudios mostraron que éstos manifiestan empatía con el campo y lo campesino, es decir, existe un nexo emocional, aunque también condescendencia y lástima, admiración y nostalgia por ser éstos los “guardianes” de las tradiciones culturales perdidas. Estudios posteriores indican definiciones positivas tales como “naturaleza”, “tranquilidad”, “tradicición” y “comida rica”.

Sin embargo, en el inconsciente del consumidor, qué es un producto campesino. Un primer problema que se detectó fue que este tipo de producto era sinónimo de “commodity”, es decir, productos poco elaborados, tales como hortalizas, legumbres, papas y cereales. Sólo al inducir a la gente a mencionar productos de mayor valor agregado, se nombraban queso, vino y miel<sup>5</sup>.

En estricta relación con lo anterior y en cuanto a cómo los propios consumidores imaginan al consumidor/comprador típico de este tipo de productos, lo visualizan como quien valora lo natural, lo saludable y lo tradicional. Sin embargo, existen opiniones divergentes respecto del estrato socioeconómico que comúnmente

---

<sup>5</sup> Estudios posteriores han indicado que hay algunos productos más asociados a lo campesino que otros, tales como charqui, miel y queso de cabra.

compra (o compraría) productos campesinos. El rango va desde las familias con escasos recursos que compran en la feria productos campesinos como hortalizas, papas y legumbres, porque son más económicos y poco diferenciados; hasta las clases medias acomodadas, que tienen capacidad económica para comprar productos artesanales más elaborados y con denominación de origen.

Todo lo anterior, llevó a concluir que el posicionamiento de los productos en la mente de los consumidores no era claro y más bien difuso. Esto lleva que a igualdad de precios, las preferencias, por lo general, se dirigen a los productos de marcas ya posicionadas; sin embargo, existía el potencial para su desarrollo.

A partir de las conclusiones anteriores, se optó por desarrollar una nueva categoría de productos que respondiera a la denominación de **producto campesino, producto artesanal campesino o producto tradicional campesino**<sup>6</sup>, y referido en mayor medida a aquellos productos de la agricultura campesina que se comportan como FMCG<sup>7</sup> o productos de consumo masivo (procesados), a diferencia de aquellos que se comportan como "commodities" y destinados, principalmente, al segmento ABC1 y C2 de la población.

## Los Atributos de Calidad

Dadas las definiciones anteriores y con el programa en marcha, se sondearon los atributos del producto campesino manifestados por los segmentos de consumidores definidos, los cuales pueden ser resumidos en aquellos relacionados con el contexto o lugar de producción y las características del producto, de la materia prima, del proceso, del productor y de la comercialización.

De acuerdo con el lugar de producción, el producto debería ser elaborado en el campo, con materias primas, procesos de producción y productores locales.

---

<sup>6</sup> Puede ser homólogo o parte, de lo que en Europa se conoce como *crafting foods* o *speciality regional products*.

<sup>7</sup> Fast moving consumer good.

En cuanto al proceso, el producto tenía que ser hecho a mano, de forma tradicional, con receta propia o casera, proveniente de una herencia de tradición histórica campesina. A pesar de aceptar el uso de la tecnología en su elaboración, los consumidores consideran que, en lo posible, es mejor que no se aceleren los procesos, manteniendo las características de único, sabroso y natural. Se da gran importancia al tema higiénico y a la certificación del Servicio Nacional de Salud. Igualmente, la producción debe ser limitada, aunque existe preocupación por la capacidad para responder al nivel de demanda.

En cuanto a las características del producto, debe ser de origen "casero" y original o exclusivo, con características distintivas a los productos industriales, como más sabor, olor natural, y fabricación limitada. El producto no debe tener químicos de ningún tipo (sano, natural, inocuo), salvo preservantes mínimos para asegurar su conservación, debe tener la resolución del Servicio Nacional de Salud y un sabor más nítido, de manera de sentir la materia prima, por ejemplo, trozos de frutas en las mermeladas. Finalmente, el producto debe tener buena presentación (apariencia), que respete la estacionalidad y mantenga el rango de calidad en el tiempo.

En cuanto a las características de la materia prima, que sea originaria del lugar (país) para que conserve su sabor, natural o sin químicos (pesticidas y otros en el caso de la fruta, y alimento natural en el caso de los animales), fresca e higiénica (leche).

En relación con las características del productor, hay coincidencia que no puede ser una gran empresa, pero las opiniones son diversas. Para algunos, es importante que sea campesino (de bajo nivel socioeconómico), pues se siente como un aporte al desarrollo. Para otros, no importa quienes los producen, mientras esté en el campo; según otros es importante que quien lo produce, sea heredero de una tradición histórica campesina (de un acervo cultural determinado), lo que le da mayor contenido (sabor-olor) al producto. Para otros, es importante especificar quién lo produce para poder distinguirlo de cualquier otra empresa (distinguir organización-asociación de empresa) y, además, porque hay una necesidad de confianza y conocimiento del productor asociados a este tipo de productos.

La presencia de pocos intermediarios debe ser una característica del proceso de comercialización de estos productos, lo que asegura la calidad del producto (o que el producto es lo más cerca posible a lo natural y "hecho a mano", porque es directo del productor), y también, para algunos consumidores, para que quienes participan en el proceso se vean beneficiados en forma global, sin que alguien se apropie de la ganancia.

Finalmente, en términos de valoración de estos atributos, se ha detectado cierta disposición a pagar más por un producto que reúna estos beneficios, en algunos casos hasta un 30%, en función de su uso (excepcional o cotidiano), de sus características (sano y sabroso) y de su origen (nacional).

### **La Marca "Sabores del Campo"**

Dentro del marco del programa, la marca "Sabores del Campo" identifica un concepto que corresponde a una vitrina de productos campesinos procesados o "showroom". Lo anterior hace que la marca se caracterice por ser unidimensional, es decir, identifica sólo un concepto, y por ser una marca "paraguas", que agrupa a una serie de marcas locales de productos procesados campesinos, de diversas empresas y rubros<sup>8</sup>.

La posibilidad de contar con una marca de estas características para la categoría representa una serie de beneficios en el mediano y largo plazo, tales como mayor participación en el mercado, mejor poder de negociación, canales de distribución adecuados y propios, optimización de los recursos destinados a marketing, creación de valor económico en forma de activos intangibles, mejoramiento de precios y márgenes y expansión de la cartera de productos.

En cuanto a los roles de la marca, los estudios indican que la identidad o la capacidad del consumidor para identificar lo que está comprando, es altamente valorada y considerada como muy certera

---

<sup>8</sup> Aproximadamente, 120 productos, distribuidos en 8 líneas diferentes (lácteos, mermeladas, vinos y licores, apícolas, hierbas y condimentos, chocolates y bombones, olivícolas y pecuarios); de 50 empresas asociativas campesinas distintas.

en su nombre para la categoría de productos. Así también, transmite confianza al consumidor, en cuanto a origen del producto, es decir, efectivamente campesino (muy valorado por los consumidores, pues hay desconfianza en este punto de los retailers tradicionales), de presentación (marcas y rotulación) y calidad (autorización sanitaria). Finalmente, algunas imágenes asociadas a la marca en los segmentos meta se relacionan con conceptos tales como “placer y goce”, “naturaleza”, “sacrificio de la gente”, “productos gratos del campo”, “paisajes, puesta de sol, verde” y “sabores naturales”, es decir, hay una alta sintonía con los atributos de la categoría valorados por los consumidores.

## **Desafíos y proyecciones**

Si bien el programa “Sabores del Campo” ha logrado importantes resultados, tales como la cantidad de empresas y productos involucrados, los nuevos negocios para sus usuarios, la ampliación de los canales de promoción de los productos y su autofinanciamiento; es sólo un aporte más, dentro de una serie, para avanzar en el concepto de calidad con imagen de marca.

Lo anterior, no sólo depende de que una vez definidas las variables estratégicas antes mencionadas se logre una adecuada aplicación en el ámbito del marketing y sus 4 “P” (o “C”), sino muy fundamentalmente de que su función integradora, coordinadora y transversal se manifieste en las demás funciones y procesos de la gestión de los agronegocios campesinos. Por ejemplo, si la categoría (o la marca) reclama la identificación del producto con determinados atributos, la consistencia de este mensaje depende, en gran medida, de cómo a nivel de empresas, las áreas de producción, el control de calidad y los servicios de apoyo respondan a este requerimiento.

Sólo en esta medida, la microempresa campesina contribuirá a hacer de Chile el “**food valley**” del siglo XXI.

## **Bibliografía**

- CORSTJENS, J. CORTSJENS, M. 1999. *Store Wars: The Battle for Mindspace and Shelfspace* (paperback). John Wiley & Sons Ltd.
- INDAP. 2000. *Percepciones de un Grupo de Asistentes a la feria "Expo Mundo Rural 2000" respecto del Campo, lo Campesino y los Atributos de un Conjunto de Productos Campesinos* (estudio).
- KOTLER, P. 1998. *Principles of Marketing (Second European Edition)*. Prentice Hall Europe.
- MIRANDA, M. 2000. *Cambios y Tendencias en la Industria de Alimentos en Chile*. Revista Industria de Alimentos. Vol. 3, N°13 y N°14.
- NICOLINO, P. 2001. *Brand Management: the Complete Idiot's Guide*. Alpha Books.
- PORTER, M. 1998. *Ventaja Competitiva: Creación y Sostenimiento de un Desempeño Superior* (17° edición). CECSA
- RIES, A., RIES, L. 2001. *Las 22 Leyes Inmutables de la Marca* (Versión Española). McGrawHill.
- SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA. 2002. *Bases para la Especificación Técnica "Especialidad Campesina Garantizada"* (estudio).
- SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA. 2001. *Caracterización del Atributo de Valor: Producto Artesanal Campesino* (estudio).
- SUTHERLAND, M. & SYLVESTER, A. 2000. *Advertising and the Mind of the Consumer* (segunda edición). Allen Unwin.



## **MARKETING DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DIFERENCIADOS POR CALIDAD: PROYECTO CORDERO DE MAGALLANES\***

*José Acosta  
Asesor, Subsecretaría de Agricultura*

Este documento se centrará en la experiencia de la promoción del cordero nuevo de Magallanes, visto como un producto diferenciado por calidad. Esta promoción se inscribe en un programa mucho más integral de desarrollo ovino regional que se inició en 1998. Posteriormente, a partir de una presentación hecha por la Corporación de Fomento, CORFO, al ministerio de Agricultura para trabajar el tema en un sistema de cluster se decidió asumirlo y se encargó a la Fundación Chile que trabajase los distintos componentes a nivel primario, de plantas faenadoras y de comercialización.

La necesidad de trabajar el rubro ovino surge de un dato concreto, como lo es la baja persistente en el consumo de carne ovina a nivel nacional, asociada, principalmente, a un sabor fuerte y a una textura grasosa, es decir, se consideraba una carne poco saludable y se le asociaba a excesos. A partir de estas percepciones que surgían por parte de los consumidores de este producto y que originaban una baja continua en el consumo del producto, se decide implementar una campaña de comercialización. Hace 20 ó 25

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

años, el consumo per cápita era de 1 kilo al año y ahora es aproximadamente de 400 ó 500 gramos.

Esta campaña fue pensada para un periodo de cuatro años y su objetivo fue cambiar los hábitos de consumo en la zona central, principalmente, en Santiago que es el gran mercado que hay a nivel país. Esta campaña fue pensada y trabajada con el apoyo a nivel regional, es decir, como Estado, como Ministerio de Agricultura se invitó a participar al gobierno regional, a través de un fondo específico y al sector privado, a través de las plantas faenadoras y de los ganaderos para sumarse a esta iniciativa y a cofinanciarla.

El estudio realizado al comienzo estuvo a cargo de una consultora especializada que determinó que las características deseables, es decir, las que la gente buscaba eran adquirir una carne rica en sabor, fácil de preparar, sana y de calidad invariable en el tiempo, con una percepción de un precio al alcance de todos y que estuviese disponible de manera fácil. Normalmente y antes de la campaña, la carne de cordero que se ofrecía era en cuartos o en canales, lo que representaba un muy difícil manejo.

Producto de los datos arrojados por la encuesta, la propuesta de diferenciación por calidad se basó en las siguientes especificaciones técnicas: un producto congelado que garantizara la calidad y la disponibilidad en el tiempo; un producto fraccionado que permitiese la comodidad y la facilidad de la dueña de casa; cortes diferenciados para distintos usos, esto se trabajó tanto con chef como con las propias plantas faenadoras; y un envase de alta calidad tanto en su material como en su gráfica.

Definitivamente, se optó por la estrategia de lanzarlo como un producto premium, en el sentido de la diferenciación del valor vía la calidad de lo que se ofrecía y, por lo tanto, se apostó a los sectores de mayores ingresos.

El primer año, la campaña publicitaria incluyó televisión y revistas, donde hubo reportajes y publicidad, además de circuitos y bayas en recintos públicos; esto último, producto de la evaluación del año pasado, se suprimió para el segundo año. En cuanto a la degustación y distribución en puntos de venta, también usada en un

comienzo, demostró que eran una buena forma de publicidad, por lo que se potenció, durante el 2001, una mayor presencia en puntos de ventas y con gente que conociera del tema, por lo que los todos los promotores eran estudiantes de gastronomía, por lo tanto, podían establecer una relación de mayor calidad con los compradores y se apostó por la mayor distribución posible en las distintas cadenas de supermercados.

En el primer año, la campaña se inició muy cercana a septiembre y como la carne de cordero todavía representa un consumo estacional, para el segundo año se intentó aumentar el periodo de consumo, es decir, se comenzó entre abril y mayo para parar en septiembre y, luego, retomar en Navidad, todo esto a través de una campaña, principalmente, en televisión y con presencia en supermercados.

La evaluación a que se hizo referencia anteriormente y que permitió hacer las modificaciones durante el segundo año fue realizada en los supermercados de los sectores socioeconómicos altos y sus resultados arrojaron un 44% de recordación, vale decir, uno de cada dos entrevistados recordaba haber visto algo de la campaña al recorrer el supermercado. Así mismo, se vio que el producto era asociado a una buena imagen, en lo que, sin duda, influyó de manera favorable que se utilizara como hombre ancla a Pancho Toro, quien tiene un cierto reconocimiento y prestigio en el medio local y proviene de una región especial, que es Magallanes. El aumento de la declaración de consumo fue de un 77% y el producto se posicionó como aspiracional, es decir, quien no lo había comprado no lo había hecho por no quererlo, sino porque lo consideraba caro. Precisamente, aquello formaba parte de la estrategia que se pensaba implementar, asumiendo que el posicionamiento del mismo provocaría un arrastre de las ventas de corderos, en general.

En la actualidad, se está en una etapa de mantención del cordero nuevo de Magallanes por un cambio en el escenario y la flexibilidad es uno de los componentes que debe incorporar toda campaña. También, se debe considerar que la cuota chilena en el mercado de la Unión Europea aumentó de 3.000 a 5.000 toneladas; sin embargo, la masa ovina en la región de Magallanes sólo cubre los

requerimientos externos y un consumo interno. En consecuencia, la apuesta en el sur es lograr una mantención en términos promocionales y realizar un fuerte trabajo a nivel primario para aumentar la masa ovina.

En este sentido, hay dos proyectos aprobados de fondos de desarrollo e investigación destinados a aumentar la masa y el segundo componente es que, de manera paralela a la campaña de promoción del cordero nuevo de Magallanes, se ha iniciado un trabajo en la zona central, puesto que existe un amplio sector de producción ovina, específicamente, en la zona del secano costero y del secano interior de Chile.

Este trabajo se inició el año 2001 bajo el mismo esquema que el desarrollado con el cordero de Magallanes y es una experiencia de carácter piloto, asociada a una planta faenadora que reunía las condiciones necesarias que exigía Fundación Chile para poder otorgar el sello de calidad y a la cadena de supermercados D&S, con el objeto de que el producto pueda tener salida. El año pasado se faenaron 250.500 cabezas de ovinos, bajo el rótulo "cordero de primavera" y este año la meta es faenar 12.000, cosa que, hasta el momento, se está cumpliendo a cabalidad y, tal vez, falte producto nuevamente; por lo tanto, a partir del 2003 en esta zona agroecológica se iniciará otro programa piloto de desarrollo técnico con el objeto de validar estrategias que permitan, en el corto plazo, aumentar la masa y la dotación ovina por superficie.

**FASE NACIONAL**  
**(Ponencias)**



# **TEMA 1**

## **AGROINDUSTRIA NACIONAL: DESAFÍOS Y TENDENCIAS FRENTE A LA CALIDAD AGROALIMENTARIA**



# HISTORIA Y SITUACIÓN DE LA VITIVINICULTURA CHILENA EN EL 2002\*

*Rodrigo Alvarado*  
*Ing. Agr., Enólogo*  
*Gerente de CHILEVID A.G.*

Este documento mostrará, brevemente, cuál ha sido y es la situación de la vitivinicultura chilena. Para comenzar, se analizarán cuáles los factores que, históricamente, han favorecido el desarrollo de la vitivinicultura en Chile. En primer lugar, están las condiciones agroclimáticas, las que desde La Serena hasta un poco antes de Temuco son excepcionales para el cultivo de la vid. En segundo lugar, se cuenta con una constitución varietal del viñedo excepcional, la que es un patrimonio heredado desde el siglo XIX. En tercer lugar, las políticas económicas que se han aplicado en los últimos diez años han favorecido el ingreso al mercado nacional de no solo capitales extranjeros, sino que también de tecnologías y de experiencia, a través de empresas vitivinícolas de alto nivel y de alta penetración, donde el rol del Estado chileno ha estado muy cohesionado y unido a las intenciones del sector privado, ha habido una positiva colaboración de PROCHILE y un desarrollo del turismo en relación con la vitivinicultura y se ha detectado en el mercado mundial, felizmente, un aumento del consumo de los vinos tintos finos, debido a los descubrimientos de la relación entre el vino y la salud, basada en un consumo del vino en forma moderada.

A lo señalado anteriormente, se pueden agregar algunos hechos como el desarrollo explosivo de la actividad vitivinícola chilena en la

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición real<sup>1</sup> en el evento.

década recién pasada, la que se puede llamar “la década de oro con aristas de plomo”. Década de oro, porque en los años 80, el promedio de exportación de vinos chilenos fluctuaba entre 15 y 20 millones de dólares, el 2000 se llegó a exportar casi 600 millones de dólares y en el 2002 se espera llegar a 610 millones de dólares. Esta situación puede ser considerada como uno de los fenómenos económico agroindustriales más impactante en la h historia chilena y del mundo. (El concepto de “aristas de plomo” será explicado más adelante).

### Regiones vitivinícolas chilenas

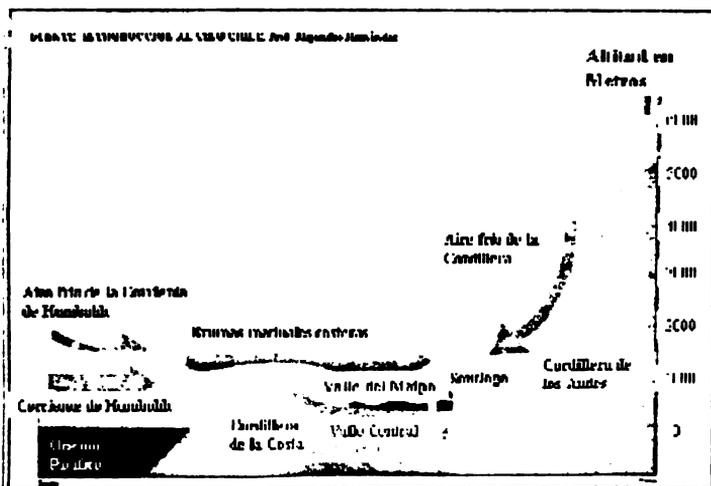


En el mapa anterior se muestra la subdivisión vitivinícola que existe en Chile, estipulada por el decreto 464 del año 1995. Esta subdivisión fue elaborada en forma conjunta por el sector público y

el privado y constituye una acción muy astuta y muy bien hecha en cuanto a la denominación de origen y ha sido considerado mundialmente como un acierto en materia de tipificación de vinos. Así mismo, ha funcionado muy bien, con una aplicación eficiente, activa y positiva por parte del SAG, a pesar de disponer de pocos medios físicos y técnicos para hacerlo; sin embargo, es necesario perfeccionarlo, pues no aún no es perfecto, a pesar de que funciona muy bien y del reconocimiento mundial.

Como se mencionó, el clima es un factor positivo para la producción de vino en Chile, lo que se grafica en la figura siguiente.

### Clima del Valle Central



Chile tiene la Cordillera de los Andes, cuya altura promedio es de 5.000 mts.; un ancho promedio de poco más de 100 kilómetros; un mar con una corriente fría de Humboldt; y una Cordillera de la Costa donde rebota el frío que viene de la costa y produce variaciones térmicas de hasta 20º en primavera y verano, que son los periodos que importan. En especial, el secreto de la calidad de los vinos chilenos viene de las caídas térmicas que se producen en verano, las que fluctúan entre los 20 y los 22º en la zona central, e

diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Mendoza, donde la variación máxima que se produce entre el día y la noche es de 3 a 4°. Debido a la cercanía entre la zona central de Chile y Mendoza, algunos europeos piensan que los vinos chilenos son similares a los argentinos, cosa que es absolutamente falsa, pues el hecho de que Mendoza esté a más de 1.000 kilómetros del mar, sin la consecuente variación térmica, hace que los vinos sean absolutamente diferentes. Esto no implica que se ponga en duda la calidad de los vinos argentinos, sino que sólo son diferentes respecto a los chilenos, es decir, no se trata de que uno sea mejor que otro, pues todos los vinos son buenos, si están bien hechos.

**Cuadro 1**  
**Principales países productores y exportadores de vino**  
**Año 1999**

Países	Producción 1999		Exportaciones 1999	
	Miles Hl.	Ranking	Miles Hl.	Ranking
Francia	60.435	1º	15.935	2º
Italia	56.143	2º	16.500	1º
España	32.679	3º	9.081	3º
Estados Unidos	20.691	4º	2.810	4º
Argentina	15.888	5º	890	11º
Alemania	13.000	6º	2.200	7º
Sud África	9.141	7º	1.300	9º
Australia	8.511	8º	2.558	5º
Portugal	7.806	9º	2.000	8º
Rumania	6.054	10º	311	--
Chile	4.807	11º	2.298	6º

Fuente: O.I.V.

Los datos que se entregan en el Cuadro 1, que lamentablemente, son de 1999, porque la Oficina Internacional del Vino (OIV) es un poco renuente a entregar información, reflejan que Chile, en ese año estaba en el lugar 11, pero, actualmente, el país debe haber subido en esta escala, ya que, como se verá más adelante, la producción ha subido bastante. En el ranking de los países exportadores, en 1999, Chile estaba en el sexto lugar y,

actualmente, está en el quinto lugar, lo que es muy destacable, pues es uno de los países exportadores más importantes del mundo, después de Francia, Italia, España y Estados Unidos. Esto implica que este pequeño país, ubicado en un rincón del mundo, está compitiendo mano a mano con los campeones mundiales del vino desde tiempos remotos.

En los últimos años, Chile, como promedio, es un país que tiene una suerte de récord, pues su participación el mercado mundial es del 2,43%, pero en realidad, este porcentaje subió bastante en el 2001 y se llegó a cerca de un 3,5%. Como se aprecia en el Cuadro 2, estas cifras señalan que Chile es el país que, porcentualmente, exporta más vino hasta el 2000, cosa que, en los últimos años, se ha incrementado.

**Cuadro 2**  
**Participación del mercado Internacional**  
**y producción exportada de vino, según países (2000)**

País	Participación en el mercado mundial	Producción Exportada
Francia	20,93%	26,22%
Italia	18,78%	34,48%
España	14,86%	21,03%
Estados Unidos	8,04%	13,45%
Argentina	4,56%	(*)
Alemania	3,58%	25,75%
Australia	3,13%	33,16%
Sudáfrica	2,53%	20,07%
Portugal	2,43%	31,37%
Chile	2,43%	40,41%

En cuanto a la evolución que ha experimentado la superficie plantada para viña, en el cuadro siguiente se puede apreciar que en el año 1990, era de 65.202 hectáreas hasta llegar a un mínimo de 54.146 hectáreas en 1994, producto de una crisis vitivinícola larguísima que partió la década del 80 y que terminó en dicho año; luego, se llegó a un poco más de 85.000 en el 99 y a 103.000 e' 2000. Se puede agregar que, en el 2001, se llegó a 106.0

hectáreas, lo que es un verdadero crimen que será explicado más adelante.

**Cuadro 3**  
**Evolución de la superficie de viñas en Chile**

Año	Uva de Mesa (ha)	Uva pisquera (ha)	Uva para vino (ha)	Total (ha)
1990	48.218	6.506	65.202	119.926
1991	47.900	7.423	64.850	120.173
1992	49.840	7.795	63.106	120.741
1993	49.333	8.226	53.093	110.652
1994	49.305	9.087	54.146	112.538
1995	49.803	9.385	54.393	113.581
1996	50.435	9.726	56.004	116.165
1997	49.860	10.003	63.543	123.406
1998	50.209	10.087	75.388	135.684
1999	50.826	10.379	85.357	146.562
2000	50.818	10.076	103.876(*)	164.770

(\*) La plantación del año 2000 incluye, además, las declaraciones de plantación no hechas en los últimos cinco años (1995-1999). Esto coincide con la entrada en vigor de la Certificación de Origen.

En cuanto a la superficie de viñedos para vinificación y producción de vinos (Cuadro 4) se debe tener en cuenta que hay tres fuentes de producción, que es la uva para vino propiamente tal, cuya producción en el 2001 fue de 504 millones de litros. Luego, está el vino proveniente de uva de mesa, que depende de cada año si la alternativa es pasa o mesa. Utilizar la uva de mesa para la producción de vino es totalmente lícito porque es tan vitivinífera como la uva para vino, por lo tanto, quienes se escandalizan ante la vitivinificación de la uva de mesa están equivocados. En cuanto a los vinos de uva pisquera se puede señalar que hay un control que verifica lo que se traspasa de pisco a vino. No se cuenta con los datos del 2001, pero, en general, la producción ha fluctuado en los 30.000 litros. En total, la producción en el año 2001 fue cercana a los 545 millones de litros y en el 2002 fue del orden de los 560 millones.

Respecto a la producción nacional de vinos y mostos a granel (Cuadro 5), en los datos de los últimos años se puede ver que el incremento de la producción ha sido bastante espectacular; específicamente, la producción para vinos subió de cerca de 276 millones en 1994 a 570 millones el 2000 y a 504 millones el 2001; para el 2003 se espera llegar a casi 850 millones de litros. La producción para uva de mesa y pisquera es fluctuante.

**Cuadro 4**  
**Superficie de viñedos para vinificación y producción de vinos**

Año	Superficie (ha)	Producción de vinos (miles de litros)			
		De uva para vino	De uva para mesa	De uvas pisquera	Total
1990	65.202	320.000	30.000		350.000
1991	64.850	237.404	44.835		282.239
1992	63.106	212.757	103.777		316.534
1993	53.093	223.981	106.264		330.245
1994	54.146	276.648	83.490		359.838
1995	54.393	290.904	25.833	10.811	327.548
1996	56.004	337.273	45.097	5.395	387.765
1997	63.550	381.667	49.091	24.161	454.919
1998	75.175	444.007	82.544	20.926	547.477
1999	85.357	371.428	56.587	38.397	466.412
2000	103.876	570.430	71.506	28.000	669.936
2001	s/i	504.369	40.810	s/i	645.179

Fuente: Servicio Agrícola y Ganadero. La cantidad de uva para destilar, destinada a consumo directamente para vino es computada trimestralmente por parte del SAG.

**Cuadro 5**  
**Producciones nacionales de vinos y mostos a granel**  
**Años 1994 - 2001**

Años	Vinos					
	Variedades viníferas (miles de litros)		Variedades uvas de mesa (miles de litros)		Var. pisqueras (miles de litros)	
	Vino	Mosto	Vino	Mosto	Vino	Mosto
1994	276.647	792	83.189	36.946	121.622	
1995	290.904	6.515	25.832	61.450	129.598	
1996	337.272	7.207	45.096	67.418	143.592	
1997	381.666	10.809	49.090	56.635	131.768	
1998	444.006	2.577	82.543	96.358	159.501	
1999	371.427	4.029	56.587	76.080	157.595	9.909
2000	570.431	11.859	71.506	45.350	170.841	4.064
2001	504.369	13.660	40.810	18.545	143.958	25.899

Fuente: Servicio Agrícola y Ganadero

En el cuadro siguiente, se entregan los datos de producción por región, los que se explican por sí mismos.

**Cuadro 6**  
**Volumen de la vendimia**  
**Año 2000**

R e- gión	Vinos con denomi- nación de origen	Vinos sin denominación de origen							
		Variedades viníferas (litros)			Var. uva de mesa (litros)			Var. pisqueras (litros)	
		Vino	Mosto	Chicha	Vino	Mosto	Chicha	Vino	Mosto
III									
IV	6.790.956	1.820.400		4.900	4.703.000	1.936.730		143.957.958	25.899.048
V	9.558.244	930.025	260.391	57.461	4.033.230	6.964.588			
VI	183.156.053	15.190.063	1.363.589	31.384	10.603.207	13.300	12.370		
VII	187.005.822	18.361.467	7.334.963	515.684	9.284.000				
VIII		14.168.683	295.480	165.750					
R.M.	59.530.632	7.849.410	4.405.887	29.502	12.186.384	9.630.114	10.260		
Total	446.039.707	58.329.028	13.660.298	804.781	40.809.821	18.544.732	22.630	143.957.958	25.899.048

Fuente: Servicio Agrícola y Ganadero

Los Cuadros 7 y 8 muestran la diferencia que hay entre aptitudes, 78.000 hectáreas de tinto y 25.000 de blanco, lo que es una muestra tangible de la disposición agroclimática y ecológica chilena para producir preferentemente vino tinto en lugar de blanco, aunque en materia de blanco se ha progresado bastante con la incorporación de zonas frías como el Valle de Aconcagua y sectores de las Regiones VIII y IX, esas cifras hoy son de 106.000 hectáreas.

**Cuadro 7**  
**Distribución nacional de cepajes tintos**  
**de vides para vinificación (hectáreas). Año 2000**

	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Del Maule	Del Bio Bio	Metropolitana	Total País
Cabernet Sauvignon	731	547	14.561	14.368	364	5.396	35.967
Pais	81	58	316	9.079	5.662	5	15.181
Merlot	240	570	4.987	5.815	68	1.145	12.825
Carmenère	116	141	2.290	1.757	34	381	4719
Tintorerías	155	17	1.000	1.128	13	205	2518
Syrah	85	102	1.047	556	10	240	2040
Pinot Noir	0	582	171	289	459	113	1614
Cot	9	10	493	359	16	42	929
Cargnan			57	488	94	2	641
Cabernet Franc	74	25	275	204	10	101	689
Mezclas tintas		3	8	75	1	1	88
Cinsaut				79	116		195
Otras tintas	102	5	25	57	53	22	264
Alicante Bouschet			141	214		8	363
San giovese	13	14	63	22		11	123
Zinfandel			47	10		34	91
Petit Verdot			39	29		6	74
Mouvedre		3	3	7		9	22
Verdot			8			2	10
Nebudo		1		9			10
Portugais Blue							
Petit Syrah							
Tempranillo			1				1
<b>Total Región</b>	<b>1.586</b>	<b>2.078</b>	<b>25.532</b>	<b>34.545</b>	<b>6.900</b>	<b>7.723</b>	<b>78.364</b>

Fuente (Cuadros 7 y 8): SAG

**Cuadro 8**  
**Distribución nacional de cepajes blancos**  
**de vides para vinificación (hectáreas). Año 2000**

	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Del Maule	Del Bio Bio	Araucanía	Metropolitana	Total País
Chardonnay	145	1.997	1.764	2.529	255	5	977	7.672
Sauvignon Blanc	57	503	917	4.702	81		402	6.662
Mosc. Alejandria		1	4	220	5.679		75	5.979
Semillón	7	15	511	1.220	87		53	1.893
Torontel		13	78	760	132		84	1.067
Mezclas Blancas		4	18	245	127		8	402
Chasselas				30	374			404
Otras Blancas		71	4	236	50		18	379
Riesling		8	47	139	35		57	286
Moscatel Rosada		1	14	131	5		32	183
Blanca Ovoide		1		102	4			107
Gewurztraminer		33	12	50	7		19	121
Viognier	9	39	60	20				128
Chenin Blanc		4	62	5	1		4	76
Pinot Blanc			3		10		1	14
Pinot Gris		2						2
Maussane		1						1
Roussane								
Sauvignon Gris		3	3	1				7
Sauvignon Vert			15	117				132
M. de Frontignan		10						10
<b>Total Región</b>	<b>218</b>	<b>2.706</b>	<b>3.512</b>	<b>10.507</b>	<b>6.847</b>	<b>5</b>	<b>1.730</b>	<b>25.132</b>

En cuanto a las variedades es muy importante destacar que Chile cuenta con 35.000 hectáreas de Cabernet Sauvignon, lo que lo hace prácticamente campeón mundial de esta variedad, que es la más aristocrática del mundo. La variedad País ha disminuido, en la actualidad se cuenta con tan solo 15.000 hectáreas y hubo momentos en que Chile tenía 40.000 hectáreas, ahora prácticamente, está desapareciendo con una consecuencia económico social muy importante. La variedad Merlot ha aumentado en forma espectacular, con un total de 12.000 hectáreas en la actualidad.

Hay poco menú que ofertar en materia de variedades blancas, la de mayor producción es la Chardonnay, tal vez, sería conveniente una mayor producción de Sauvignon blanc, el Semillón ha disminuido y la Torentel es una variedad secundaria.

Como se mencionó, las exportaciones del vino chileno han aumentado bastante y las cifras son elocuentes (Cuadro 10); en 1988 se exportaron 18.000.000 de litros y en el 2001, 308.000.000 de litros, lo que en dólares corresponde a alrededor de 22 millones y 5878 millones, respectivamente. Se espera que en el 2002 se llegue a alrededor de 610 millones de dólares. El precio por litro en este periodo ha sido espectacularmente bueno, porque hay una incidencia muy alta de vino embotellado versus vino a granel, pero el 2002, el precio ha caído estrepitosamente y en estos momentos está en menos de 1,4 por efecto de aumento de oferta mundial y chilena, en particular.

En el Cuadro 9 se puede apreciar la evolución de la superficie plantada de algunas variedades de uva para vino, por ejemplo, es posible constatar que la superficie plantada de Chardonnay pasó de 245 hectáreas en 1985 a 7.600 en el 2000 y para el mismo periodos de la variedad País se pasó de 29.000 a 15.000; de Cabernet Sauvignon, de 8.000 a 35.000; y de Merlot, de 1.000 a 12.000.

**Cuadro 9**  
**Evolución de la superficie plantada de algunas variedades de uva para vino**

Año	Sauvignon Blanc	Chardonnay	País	Cabernet Sauvignon	Merlot	Pinot Noir	Carménère	Syrah	
1985	4.965	245	29.384	8.134	1.000				
1994	5.981	4.150	15.990	11.112	2.353	138			
1995	6.136	4.402	15.280	12.281	2.704	215			
1996	6.173	4.504	15.280	13.094	3.235	287		19	
1997	6.437	5.564	15.241	15.996	5.412	411	330	201	
1998	6.756	6.705	15.442	21.094	8.414	589	1.167	568	
1999	6.564	6.907	15.457	26.172	10.261	839	2.306	1.019	
2000	6.790	7.672	15.197	35.967	12.824	1.613	4.719	2.039	
Varia- ción	ha	809	3.522	-793	24.855	10.471	1.475	4.389	2.020
1994- 2000	%	14%	85%	-5%	224%	445%	1.069%	1.330%	1.632%

Las plantaciones de uvas para vino han aumentado en los últimos cinco años como respuesta a la demanda generada por las exportaciones, es así como entre 1997 y 2000, el aumento fue de 40.333 hectáreas. En el decenio 1985-1994, se produce un gran arranque de la variedad País y Semillón y un fuerte incremento de Chardonnay. En 1994 se detiene el arranque masivo de la variedad País; entre los años 1997 y 2000, se observa un incremento de las plantaciones de variedad Sauvignon y para las variedades Chardonnay y Cabernet Sauvignon y un crecimiento enorme en la variedad Merlot. Al mismo tiempo, se inicia masivamente las plantaciones de Carmenère, Pinot Noir y Syrah.

**Cuadro 10**  
**Volúmenes y valores exportados de vinos**

Año	Volumen (M lt)	Valor (M US\$)	Precio (US\$/lt)
1988	18.563	22.048	1,2
1989	28.610	34.617	1,2
1990	43.050	51.517	1,2
1991	64.673	84.143	1,3
1992	74.029	119.249	1,6
1993	86.630	128.523	1,5
1994	107.904	143.257	1,3
1995	125.351	181.788	1,5
1996	184.084	292.929	1,6
1997	216.268	412.000	1,9
1998	229.802	502.000	2,2
1999	229.844	514.902	2,2
2000	264.749	568.926	2,2
2001	308.941	587.809	2,0

Fuente: CHILEVID, basado en información del Servicio Nacional de Aduanas.

Si se analizan los índices de evolución de volumen, valor y precio, se puede ver que el factor precio no ha incidido en un aumento del mercado, sino que se ha estado a la par entre aumento de producción y precios y aumento de volumen exportado, lo que ha sido una verdadera hazaña comercial.

En cuanto al mercado de destino de las exportaciones chilenas (Cuadro 11), se puede señalar que en 1980, el 88% de las exportaciones chilenas eran a Latinoamérica; en el 2001 fue un 8% y en el 2002 será menos, debido a la situación económica de los países vecinos. Estados Unidos, Canadá y México pasaron de un 10% en 1980 a un 29% en 2001 y Europa, de un 2% a un 52% en el mismo periodo. Estas exportaciones se verán reforzadas con el reciente acuerdo comercial con Europa, el que es muy bueno para el sector y se logró con un trabajo conjunto entre el sector público y el privado. Asia, también, tuvo un repunte muy espectacular en el 2001 en comparación con el año 88.

**Cuadro 11**  
**Distribución porcentual, según mercado de destino de las exportaciones de vino chileno (% en volumen)**

Mercado	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Latinoamericano	88%	70%	37%	23%	15%	12%	10%	10%	11%	8%
EE.UU., Canadá y México	10%	27%	44%	39%	43%	43%	34%	29%	33%	29%
Europa	2%	3%	17%	31%	34%	34%	41%	53%	49%	52%
Asia	s/i	s/i	s/i	3%	3%	3%	14%	7%	6%	8%
Otros	0%	0%	2%	4%	5%	5%	1%	1%	1%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

s/i: Sin información

Fuente: CHILEVID

El volumen exportado chileno es nada menos que el 57% de la producción (Cuadro 12), lo que es un fenómeno que no tiene parangón con ninguna parte del mundo; sin embargo, al mismo tiempo, esto también tiene sus desventajas.

**Cuadro 12**  
**Volumen producido y exportado de vinos chilenos**  
**(miles de litros)**

Años	Producción	Exportación	% Exportado
1989	390.000	28.610	7%
1990	350.000	43.050	12%
1991	282.239	64.673	23%
1992	316.534	74.029	23%
1993	330.245	86.630	26%
1994	359.838	107.904	30%
1995	327.548	125.351	38%
1996	387.765	184.084	47%
1997	454.919	216.268	48%
1998	547.477	229.802	42%
1999	428.014	229.843	54%
2000	641.937	264.749	41%
2001	545.178	308.941	57%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SAG y CHILEVID.

Las cifras anteriores muestran que el lugar de destino del vino chileno es, básicamente, Estados Unidos y el principal país importador de Latinoamérica es Brasil. Se espera que El Caribe y Centroamérica, a pesar de haber disminuido un poco, será un mercado cada vez más creciente por el desarrollo turístico y por el creciente interés por el vino chileno.

El consumo interno es la arista de plomo, mencionada al comienzo, porque ha caído notoriamente, de un consumo de 60 litros por habitante al año en el 50, se llegó a 14 litros en la actualidad, debido, principalmente, al aumento en el consumo de la cerveza y del pisco y esta cifra es casi la mitad de lo que consume Inglaterra, siendo un país no vitivinícola.

### **Pronósticos futuros**

El problema actual de la vitivinicultura chilena se reduce a que se tienen las mejores instalaciones en el mundo, las que son de última generación, con muy poco uso, recién instaladas, más nuevas que las estadounidenses, australianas, etc., y se produce un fenómeno desde fines del siglo pasado y comienzo de éste similar al que se

produjo en el siglo XIX, cuando la gente más adinerada que quiso figurar en este país invirtió en forma irracional en la industria vitivinícola. En la actualidad, pasa exactamente lo mismo y hay bodegas que son verdaderos palacios, que, tal vez nunca se compensen o amorticen y obedecen solo a un interés social.

La tragedia está en que se aumentó de 54.000 hectáreas a 106.000 en menos de ocho años y se está produciendo una ruptura entre la oferta y la demanda muy grave, porque los precios de los proveedores de uva a las empresas elaboradas han caído a la tercera parte e, incluso, pueden caer a la cuarta parte y ese fenómeno solo se puede imputar a quienes se les ocurrió plantar.

Este fenómeno del aumento de la producción y de la oferta se ha producido históricamente y en forma cíclica a nivel mundial desde los tiempos de los romanos. Por ejemplo, hay un caso de un emperador romano que el 70 A.C. tuvo problemas idénticos a los que tiene Chile con este fenómeno.

Salvo que haya un accidente climático, en el 2003, la situación de los proveedores de uva que no tienen canales de comercialización abiertos será dramática, quedará mucha uva sin poder ser cosechada, porque, literalmente, no habrá precio y es posible que, incluso, no haya capacidad para guardar lo que se está produciendo.

# CALIDAD AGROALIMENTARIA Y DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. TENDENCIAS Y DESAFÍOS

*Alberto Undurraga V.  
Director Nacional  
Servicio Nacional del Consumidor*

## **Calidad de los alimentos y derechos del consumidor**

### **El marco jurídico**

En nuestro país existe un conjunto muy amplio y complejo de normas jurídicas de distinto rango que desarrollan los derechos constitucionales de las personas a la vida, la salud y a vivir en un ambiente libre de contaminación. Especialmente, puede señalarse aquellas que procuran regular ciertas condiciones de los alimentos<sup>1</sup>.

Esta trama de instituciones y competencias públicas encargadas del control y de la vigilancia de los alimentos de consumo humano puede ser observada en un sentido analítico, tanto si se considera la importancia económica y social que plantean los nuevos problemas que ella debe enfrentar, como en lo que se refiere a los desarrollos tecnológicos de la industria alimentaria mundial, a las nuevas tendencias en el comercio nacional e internacional de alimentos, a la explosiva apertura de los mercados y a los

---

<sup>1</sup> Entre las principales normas referidas al tema, puede citarse; Decreto con Fuerza de Ley N° 294 (1960), Hacienda, que establece funciones del Ministerio de Agricultura; Ley N° 18.755 (1989), Agricultura y Ley N° 19.283 (1994), Agricultura, Orgánica del Servicio Agrícola y Ganadero; Decreto con Fuerza de Ley N° 725 (1968), Justicia, Código Sanitario; Decreto Ley N° 2.763 (1979), Salud, Orgánica del Ministerio; Decreto Supremo N° 977 (1997), Salud, Reglamento Sanitario de los Alimentos.

acelerados cambios en el comportamiento de los consumidores, entre otros desafíos.

Con mayor razón si, como puede observarse, el régimen chileno considera la acción coordinada de **cuatro Ministerios: Agricultura, Economía, Relaciones Exteriores y Salud**, lo que resulta en que, muchas veces, estas normativas y políticas son desconocidas o de difícil acceso para los consumidores, para quienes es sumamente complejo entender cómo es protegido frente a situaciones concretas en las que sienten que sus derechos son amenazados.

En este contexto, parece oportuno recordar, en primer lugar, que de acuerdo con la Ley N° 19.496 (1997), que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, específicamente su artículo 3º, letras a y d, son derechos y deberes de éstos:

**“La libre elección del bien o servicio y ... la seguridad en el consumo de bienes o servicios, la protección de la salud y el medio ambiente y el deber de evitar los riesgos que puedan afectarles, y la Información veraz y oportuna, entre otros”.**

Por su parte, el Reglamento Sanitario de los Alimentos (1997) establece en su artículo 1º que:

**“... las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos de consumo humano, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos.”**

## **La calidad de los alimentos**

Son alimentos todas las sustancias o productos de cualquier naturaleza, sólidos o líquidos, naturales o transformados, que por sus características, aplicaciones, componentes, preparación y estado de conservación sean susceptibles de ser habitual e idóneamente utilizados para la normal nutrición humana o como

## **productos dietéticos en casos especiales de alimentación humana<sup>2</sup>.**

En términos generales, la calidad de un producto alimenticio es el resultado de su proceso de elaboración a lo largo de toda la cadena productiva y comercial.

Según la Organización Internacional de Normalización –ISO-, se entiende por **calidad** el conjunto de características que ofrece un producto o servicio para satisfacer las necesidades declaradas o implícitas del consumidor. Con el paso del tiempo, a esta noción subjetiva de calidad, se han incorporado, en el caso de los alimentos, otros aspectos relativos al proceso de producción, el bienestar de los animales (en el caso de la ganadería), el uso de agroquímicos y la protección del medio ambiente<sup>3</sup>.

En este sentido debe tenerse presente que, inicialmente los consumidores y usuarios identificaban la calidad de un producto en relación con los aspectos sanitarios y nutritivos. Sin embargo, al elevarse su nivel de vida, los consumidores se vuelven más exigentes y la alimentación deja de ser una simple necesidad biológica, pasando a ser una fuente de cultura y entretenimiento. El criterio a considerar ya no es sólo el cumplimiento de las normas sanitarias y los aspectos nutritivos, sino que entran en juego otros criterios de calidad, tales como los caracteres organolépticos, la tipificación, la autenticidad, etc."<sup>4</sup>.

Para analizar la calidad de los productos alimenticios se ha propuesto distinguir las siguientes categorías:

---

<sup>2</sup> "Sistema de protección de los alimentos en Chile", Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias, 2001.

<sup>3</sup> "Estudio sobre los principales tipos de sellos de calidad en alimentos a nivel mundial. Estado actual y perspectivas de los sellos de calidad en productos alimenticios de la agroindustria rural en América Latina", FAO, María Teresa Oyarzún, Santiago, 2002.

<sup>4</sup> "Sistema de protección de los alimentos en Chile", Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Veterinarias, 2001, p.5.

**a) La calidad como resguardo de la inocuidad:**

Esto corresponde al nivel básico que debe cumplir un producto alimenticio y que es, generalmente, controlado por el Estado para resguardo de la salud pública de la población.

**b) La calidad nutricional:**

Se refiere a la aptitud de los alimentos para satisfacer las necesidades del organismo en términos nutricionales. El consumidor informado quiere conocer sobre el potencial preventivo de una dieta saludable o equilibrada. Sin duda que una valoración de este atributo requiere, además, de la información relevante.

**c) La calidad definida por los atributos de valor:**

Corresponden a factores que están por sobre la inocuidad de un alimento y que diferencian los productos de acuerdo con sus características organolépticas, de composición y a la satisfacción del acto de alimentarse ligada a tradiciones socio-culturales, educación y necesidad de convivencia. En este ámbito, han aparecido factores como el respeto al medio ambiente (ej. los alimentos orgánicos); el respeto a las leyes sociales de los trabajadores encargados de la producción (ej. el comercio justo) y el respeto a las tradiciones (ej. alimentos elaborados por métodos tradicionales)<sup>5</sup>.

**Los consumidores: información, confianza y responsabilidad**

No cabe duda de que el rol del consumidor en la economía mundial presenta importantes cambios, especialmente, en la última década, llegando a adquirir un papel preponderante.

---

<sup>5</sup> "Estudio sobre los principales tipos de sellos de calidad en alimentos a nivel mundial. Estado actual y perspectivas de los sellos de calidad en productos alimenticios de la agroindustria rural en América Latina", FAO, María Teresa Oyarzún, Santiago, 2002.

## **Información**

El grado de exigencia de los consumidores respecto de los productos alimenticios se ha elevado y diversificado por un aumento de la información disponible y una oferta constituida por una gran variedad de productos alimenticios. En la actualidad, el consumidor busca en el mercado aquellos productos que cubren sus necesidades, con la mayor cantidad de información posible y, crecientemente, esta toma de decisiones no sólo se realiza de acuerdo con el producto en sí, sino basada en aspectos socioculturales.

Por ejemplo, aunque la demanda de productos alimenticios con atributos de valor diferenciadores pueda corresponder a un número pequeño de personas en los países en desarrollo, es una tendencia creciente que se observa hoy en los mercados de todo el mundo, liderados por los países desarrollados como Estados Unidos, Japón y los de Europa. En general, este "nuevo consumidor" más consciente –dispuesto a desarrollar su derecho a la información y a cumplir con el deber correlativo- puede ser muy selectivo e interesarse por conocer aspectos sobre la naturaleza del producto, métodos de producción y/o transformación y respaldo de las características específicas que ofrece el producto alimenticio. De igual forma, cuando le ofrecen garantías de que el producto corresponde a lo que él busca, este consumidor está dispuesto a pagar un precio más alto.

## **Confianza**

Junto con la necesidad de información para los consumidores, se destaca la confianza como un atributo o factor que fortalece la transparencia de los mercados.

En este marco, el concepto de trazabilidad surgido en el contexto de las llamadas "crisis alimentarias" de los últimos tiempos en Europa, nos refiere a la necesaria vinculación entre la información de los procesos productivos por parte de los consumidores y la confianza en los mercados.

La trazabilidad o rastreabilidad se entiende como la capacidad de reconstruir con precisión el historial de un alimento desde su

nacimiento, a partir de cualquier eslabón de la cadena productiva (industrialización, comercialización, distribución y consumidores). El principal objetivo es poseer la información, procesamiento e identificación de los productos, a través del seguimiento “desde la producción al plato del consumidor”, de modo de asegurar la calidad y la sanidad de los productos.

### **Responsabilidad**

Sin embargo, como resulta claro, a los elementos referidos a la inocuidad higiénico sanitaria, entendida como ausencia de patógenos o contaminantes, deben sumarse otros elementos relacionados con la responsabilidad.

Las categorías de seguridad en el consumo, consagradas en la ley de protección a los consumidores y en la reglamentación sanitaria, sugieren una preocupación más amplia por los productos, considerando sus características de “presentación, la adecuación de su envase o embalaje, el etiquetado, la información adicional del producto, el idioma empleado o los consumidores destinatarios del producto (alérgicos, niños, lactantes o ancianos), entre otros elementos”<sup>6</sup>.

Así, el consumidor y usuario tiene derecho a exigir de los distintos agentes (producto, distribuidor y comerciante), el cumplimiento de una serie de obligaciones relacionadas con la seguridad del producto y con su derecho a la salud, como está garantizado constitucionalmente. Estos agentes están obligados a ofrecer al consumidor “productos seguros, informar de los riesgos derivados, adoptar medidas en caso de riesgos para el consumo, establecer instrucciones, advertencias e indicaciones sobre los riesgos previsibles (por ejemplo, en aquellos casos que determinados alimentos presenten algún tipo de alergia, contraindicación o problemática para sectores específicos de consumidores, identificar los productos o los lotes de productos...”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> “La seguridad de un producto no depende sólo de su inocuidad”, en Derecho y seguridad alimentaria, <http://www.consumaseguridad.com>

<sup>7</sup> “La seguridad de un producto no depende sólo de su inocuidad”, en Derecho y seguridad alimentaria, <http://www.consumaseguridad.com>

## **Los desafíos**

La adecuada inserción de nuestro país -y de sus consumidores- en un mundo cada día más integrado, donde la globalización se presenta como un proceso no sólo irreversible, sino aspirado por nuestros modelos de desarrollo, exige revisar y ajustar los mecanismos y procedimientos más idóneos a los objetivos propuestos. La enumeración siguiente debe ser considerada sólo como un esbozo de los amplios campos en que se exige mejorar lo que hemos hecho:

### **Sector privado:**

- El sector agropecuario nacional, representado por los productores y el sector agroindustrial, tiene enormes expectativas por sus características agro sanitarias y zoo sanitarias, así mismo, éste junto con la innovación tecnológica y la creatividad del sector agroindustrial puede ser un motor importante para el desarrollo de nuestro país. Existen ejemplos variados del empuje innovador del sector como los salmoneros y los fruticultores, que han puesto a Chile en una situación de privilegio en el concierto mundial. Esta situación debe estimularse y acentuarse para conseguir el logro esperado.
  
- En la consideración de los criterios de mejoramiento de las labores de control alimentario, debe relevarse la importancia del autocontrol, es decir, a través de la revisión rutinaria y permanente del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para los alimentos. Los principales países productores de alimentos, conscientes de la imposibilidad de controlar el conjunto de las actividades sólo con estructuras exclusivamente oficiales/estatales, han desarrollado mecanismos de autocontrol, que han probado sus efectos benéficos en los procesos de control, entre ellos: buenas prácticas agrícolas y pecuarias; buenas prácticas de manufacturas, procedimientos operacionales de saneamiento, procedimientos operativos estándares de saneamiento, HACCP e información al consumidor.

### **Consumidores:**

- En la actualidad, en los países desarrollados la seguridad alimentaria es la principal exigencia de los consumidores; en

Chile representa una preocupación creciente y una oportunidad para la transparencia de los mercados.

- Una política de regulación y control del conjunto de normas referidas a la calidad debe considerar, en primer lugar, las condiciones y los criterios característicos que permitan diferenciar los productos ante el consumidor y facilitar su elección y, conjuntamente, definir el sistema de control del cumplimiento estricto de las declaraciones, garantizando la competencia y la ausencia de defraudación. Por ello, el etiquetado es un elemento fundamental para la identificación y el control en materia de alimentos enriquecidos, ecológicos/orgánicos, con características nutricionales especiales, con propiedades saludables, funcionales, dietéticos, etc.
- Evitar la atribución a los alimentos de propiedades que no corresponden, así como la publicidad falsa, desleal o que abuse de la buena fe del consumidor deben ser objetivos de la política de calidad alimentaria.
- El desarrollo de programas de formación y educación del consumidor en materias alimentarias tales como nutrición, normativas vigentes, etiquetado, sistemas de calidad y control de productos alimenticios, resultan vitales para que las personas valoricen la importancia de los alimentos y esté en condiciones de exigirlos.
- Fomento al desarrollo de la asociatividad de los consumidores.

### **Sector público:**

- El sector público se encuentra en proceso de modernización con el fin de impulsar la calidad agroalimentaria de nuestros productos. En este ámbito, existen varias iniciativas como el Sistema de Protección de Alimentos de Chile que conducen a "desburocratizar" el sector.
- Existen, además, importantes temas sobre los cuales se debate en la comunidad nacional, así por ejemplo la Comisión Nacional de Biotecnología está avocada al estudio de una propuesta para

su regulación moderna y eficaz de una serie de asuntos referidos a esta materia.

- Se debe desarrollar respuestas de la institucionalidad alimentaria a temas tales como denominaciones de origen, especialidades tradicionales garantizadas, denominaciones geográficas, producción ecológica, etc. Los alimentos orgánicos requieren de una sustentación jurídica interna que permita impulsar su desarrollo, el empleo de sellos de calidad en el sector alimentario como garantía de algún atributo de valor y la certificación en la industria agroalimentaria, entre otros.

### **SERNAC: informar y educar a los consumidores**

Como se señaló, han sido muchos los casos referidos a alimentos que, en el último tiempo, han causado impacto en la opinión pública mundial. Ya se trate de intencionadas adulteraciones, de contaminaciones accidentales, de productos elaborados a partir de biotecnología moderna, etc., lo cierto es que este tipo de noticias provoca inquietud en los consumidores, quienes se preguntan "¿qué se puede comer con seguridad?", "¿quién garantiza que lo que consumimos no representa un peligro para la salud?"

La protección de las personas frente a los riesgos para su salud y para su seguridad es la primera y más importante necesidad que todo Estado y gobierno deben atender. Constituye un derecho de los consumidores, reconocido por las directrices de las Naciones Unidas y consagrado en la Ley N° 19.496 de Chile.

Es clara la responsabilidad que cabe a la industria de alimentos en la elaboración de productos de calidad adecuada, los que deben ser liberados en estas condiciones desde las plantas, adoptando para ello los sistemas de control que las buenas prácticas de manufactura establezcan como los más apropiados. El auge creciente de la industria de alimentos y la utilización de las más diversas tecnologías hace cada vez más necesario el control de los procesos para garantizar un producto final con un grado aceptable de inocuidad.

En Chile, los órganos con competencia normativa y fiscalizadora en materia de alimentos son los Servicios de Salud del Ambiente y, en algunas áreas específicas, el Servicio Agrícola y Ganadero o el Servicio Nacional de Pesca, entre otros. Sin duda, las acciones de estos organismos son sumamente valiosas, pero resulta materialmente imposible controlar uno a uno la extensa cantidad de alimentos que se comercializan cada día.

En este contexto, surge la imperiosa necesidad de **informar y educar a los consumidores** para que sean capaces de protegerse y, a la vez, exigir y reconocer calidad en los productos que adquieren. Como se señaló, la información es esencial para que el consumidor se incorpore plenamente a la toma de decisiones en los mercados de forma reflexiva y crítica y con una clara conciencia del rol que le corresponde.

SERNAC está empeñado en fomentar e incentivar esa actitud crítica y reflexiva de los consumidores, apoyándolos con acciones que les permitan obtener información veraz y objetiva sobre las diferentes gamas de productos, especialmente de alimentos, en lo referente a sus características, calidad, precios y alternativas equivalentes, muestra de lo cual es la publicación permanente de estudios comparativos de calidad de productos.

Iniciativas como la señalada apuntan a que el consumidor adquiera un mejor y más fundamentado criterio, que le permita evitar los riesgos derivados de un consumo no adecuado de alimentos, considerando su incapacidad para detectar por sí solo una parte importante de los antecedentes de calidad de los mismos.

El propósito del SERNAC no es sólo entregar al consumidor las herramientas necesarias para hacerlo responsable y exigente en la preservación de su salud, sino también promover la reacción positiva de los empresarios para mejorar las condiciones de sus procesos productivos. Así mismo, en un plano práctico, cuando se han detectado aspectos deficitarios en materia de alimentación, se ha representado dicha situación a las autoridades sanitarias, quienes han iniciado las acciones de control que les corresponden por definición.

Finalmente, es claro que el rol del SERNAC no se agota en labores de educación, promoción e información. En un plano más global, interesa crear incentivos permanentes tanto en la demanda (consumidores) como en la oferta (productores) para que la relación de consumo se realice lo más fluida posible y con la mayor transparencia posible. En esta línea, y en adición a lo señalado anteriormente, se está ante un cambio legal que está siendo impulsado en el Parlamento, cuyo punto central es la defensa de los intereses supraindividuales, de manera tal que en un solo juicio se resuelvan los problemas de grupos de consumidores. Este mecanismo, pionero en la legislación chilena, permitirá no solo que los consumidores solucionen mejor sus problemas y el desincentivo a la infracción masiva, sino que fomentará la calidad de los productos. Se trata finalmente, de cambiarle la cara a Chile en materia de consumo: consumidores que conozcan sus derechos, empresas que vean en la protección al consumidor una oportunidad para mejorar la calidad y una legislación moderna.



## AGROINDUSTRIA NACIONAL: DESAFÍOS Y TENDENCIAS FRENTE A LA CALIDAD AGROALIMENTARIA\*

*Velia Arriagada  
Ing. Agr., Jefe del Subdepartamento  
de Defensa Agrícola, SAG*

Esta presentación pretende analizar la agroindustria nacional y sus desafíos y tendencias frente a la calidad agroalimentaria.

Entre las principales características de la agroindustria del siglo XXI, primero, se puede señalar que ésta debe estar fuertemente orientada al cliente para satisfacer las necesidades de los consumidores. Muchas veces los Estados o las agencias especializadas tratan de romper todo lo que son barreras técnicas o Fito y Zoonosanitarias, pero si el consumidor no acepta el producto, éste no tendrá éxito y tampoco llegará al mercado.

Segundo, la agroindustria del siglo XXI está marcada por una permanente innovación tecnológica, lo que puede hacer la diferencia en la competitividad. Generalmente, los países que se destacan en el ranking de competitividad son aquellos que han hecho una fuerte inversión en investigación, desarrollo y tecnología.

Una tercera característica es que todas las empresas deben diferenciar sus productos para no ser confundidos dentro del mercado, por lo que todas trabajan en desarrollar particularidades

---

\* Este documento es una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

de los atributos que identifiquen la empresa y que estén destinados a mercados específicos claramente estudiados. Se supone que el conocimiento de los mercados es un elemento estratégico y tiene como motor fundamental una producción limpia y de calidad, que es un tema reiterativo en todos nuestros ámbitos.

Los futuros escenarios que deberá enfrentar la producción agroalimentaria dependen, fundamentalmente, de cuatro aspectos: primero, ¿qué pasará con los recursos naturales?; segundo, ¿qué pasa con la percepción pública y la opinión que tienen los consumidores?; tercero, ¿qué sucede con el avance tecnológico?; y, cuarto, ¿cómo nos enfrentaremos al comercio globalizado y liberalizado?

En relación con el tema de los recursos naturales, es evidente que en países como los nuestros se está dando una escasez paulatina de tierras agrícolas, lo que involucrará ciertos desafíos para llegar a producir en forma intensiva y llegar a satisfacer la demanda. Otro factor importante es la escasez de agua de riego y de agua de buena calidad, por lo tanto, eso nos pone el desafío de cómo vamos a solucionar esta situación para permitir que el agua, que es un factor estratégico dentro de la producción, cumpla con los patrones de calidad que en este momento se requieren para una producción que se insertará en los mercados internacionales.

En cuanto a la percepción pública, en la actualidad, la agricultura se enfrenta a un público que se está desarrollando con un interés creciente por el tema medioambiental, lo que lleva al tema de la sustentabilidad productiva. Obviamente, a medida que aumentan los niveles de preparación y de desarrollo de las sociedades, éstas se van haciendo más exigentes y por eso mismo también tienen una gran búsqueda por la seguridad, por lo que los productores agrícolas deben enfrentar el miedo y la desconfianza por parte de los consumidores, lo que constituye un factor sensible y de cuidado.

Las personas buscan productos naturales, frescos, sin aditivos ni preservantes y con un costo razonable; esto presenta factores distintos de riesgo respecto a lo que es la calidad y la inocuidad de los productos.

Como se señaló, el avance tecnológico es una necesidad de la competitividad. En este sentido, Chile está clasificado en el lugar 20, pero a pesar de que se está bien posicionado, es un tema que se debe seguir mejorando. La tecnología deberá solucionar el dilema de una producción más intensiva, más sustentable y con el menor uso de insumos, con el propósito de bajar los costos a un nivel que permitan llegar a competir con los grandes bloques. La tecnología deberá aplicarse a todo lo que es el tema de los procesamientos y la conservación y se debe tratar de que los alimentos tengan una gran duración y lleguen en perfectas condiciones a los mercados de destino, en especial si se considera el lugar que ocupa Chile en la clasificación de la competitividad.

Las personas demandan alimentos que sean de fácil preparación, pero además que conserven los atributos de los alimentos naturales y, obviamente, como país se estará marcado por el liderazgo de la innovación, colocando en la mesa el tema de la biotecnología, que es el factor que puede marcar la diferencia en el tema de la competitividad en algunos rubros, especialmente en aquellos que han llegado ya al tope de un manejo tecnológico excelente dentro del país.

En un contexto dominado por un comercio globalizado y liberalizado, se debe competir con productos de distintos orígenes, los que tienen precios declinantes a través del tiempo, por lo tanto, esto es un desafío importante. Desde el punto de vista interno, crece la oferta exótica, la que conlleva riesgos distintos respecto de los alimentos y productos nuevos, con orígenes nuevos, sin estacionalidad en el consumo, por ejemplo, será posible consumir cerezas en invierno. Los mercados con los cuales Chile se integrará económicamente, como EE.UU, la Unión Europea y Japón, son mercados sofisticados, que exigen alta calidad y que, además, tienen una elevada competitividad. Se cuenta con países receptores que son los mismos bloques, que tienen regulaciones en el ámbito de la calidad y de la responsabilidad social profundamente altas, lo que para nosotros es un desafío con el cual se debe armonizar.

La situación de la agroindustria chilena será analizada a partir de dos aspectos fundamentales: las características básicas que se

pueden encontrar en este momento en la agroindustria y qué ha pasado con la evolución de la población en Chile.

En relación con la agroindustria podemos ver que los alimentos tienen una participación bastante alta en las exportaciones chilenas (28% de las exportaciones totales) y la importación tiene una participación del 7%. Claramente, nuestra economía está orientada a la exportación de los alimentos con una balanza bastante positiva, hasta este momento.

La evolución experimentada por las exportaciones y las importaciones entre el año 1991 y el 2001 ha hecho que la balanza se haya mantenido, a pesar de que ambas actividades han aumentado. Las exportaciones se dividen en productos frescos e industrializados, llegando casi a un 50 y 50%, respectivamente, lo que es un factor bastante interesante.

Las importaciones de alimentos agropecuarios están fundamentalmente centradas en el ámbito de los cereales, trigo, maíz y arroz; no somos productores de commodities, sino consumidores, como las oleaginosas; vemos la carne de bovino bastante relevante y el azúcar y los lácteos, en general, han mantenido un desarrollo bastante grande durante el año.

De las toneladas de productos agroindustriales que se producen, tenemos que un 86% de lo producido está dedicado a la exportación, lo que nos pone frente a la relevancia de la calidad agroalimentaria como un factor estratégico. Se han mantenido los incrementos en el valor de la producción y en el volumen de la producción de todos estos productos agroindustriales, incluso, se está hablando de un incremento anual de las exportaciones que va de un 11 a un 23%.

La agroindustria existe porque tiene un mercado exportador y eso hace que toda la mecánica de pensamiento se enfoque a este punto, pues el hecho de que se exporte un 86% de la producción es un factor considerable. La capacidad de producción interna supera con holgura la demanda nacional y eso es uno de los factores que nos complican en las negociaciones internacionales; nosotros somos netamente vendedores, somos un mercado muy chico para

la compra y este incremento o este enfoque de las exportaciones hace que exista un excelente nivel tecnológico en la industria de los alimentos en el país.

La población en Chile tiene un buen nivel de indicadores alimentarios y nutricionales en relación con lo que es la región en la que estamos insertos; incluso, según mi opinión, estamos en una posición de liderazgo en América Latina y la población ha tomado conciencia en el tema de la limpieza e inocuidad de los alimentos; por ejemplo, el público chileno reacciona rápido a lo que son las campañas de salud.

En Chile se ha visto una disminución muy importante de las enfermedades infecciosas, las que de un 32% en 1990 han bajado a un 3% en 1998; sin embargo, han aumentado las enfermedades típicas de las sociedades que están en desarrollo como las degenerativas o la obesidad y se está dando un cambio en la estructura étnica de la población, donde Chile está envejeciendo. Estos indicadores son un desafío para las industrias de alimentos, ya que es determinante el tema de los gustos y las necesidades de una población con una determinada estructura en edad, determinadas enfermedades y determinados ingresos.

En este contexto, los gobiernos, las industrias y los consumidores tienen responsabilidades específicas; sin embargo, a continuación, se analizarán, principalmente, las responsabilidades gubernamentales. Para los gobiernos, la primera responsabilidad es la proposición de las políticas, los lineamientos, los principios y las estrategias; debemos anticiparnos a los problemas, generar desde ya la estrategia que tendrán los alimentos en Chile. El gobierno tiene que poner las normas y los estándares para aplicar al concepto de calidad una mirada destinada a proteger la salud humana, animal y vegetal. Estas son normas de cumplimiento obligatorio y serán el piso y los atributos mínimos con los cuales un alimento debe enfrentarse a los consumidores.

Así mismo, el gobierno debe incentivar la inversión en investigación y desarrollo, especialmente enfrentar el tema de las biotecnologías y promover la comprensión del funcionamiento del mercado. Se debe apoyar la diferenciación de la oferta y en esto, las

denominaciones de origen cumplen un rol de importancia; debemos fomentar las acciones de autocontrol y establecer los procedimientos y la estructura organizacional. Esto puede marcar diferencia en la competitividad y fomentar alianzas estratégicas con la industria y los consumidores, pues somos todos parte de un equipo.

Se debe velar por el cumplimiento de las normas y tener un sistema transparente de difusión y de información y contribuir a generar confianza en los mercados tanto nacionales como internacionales.

En cuanto a las políticas a implementar, básicamente, se debe poner énfasis en la salud de las personas, complementándolas con las políticas medioambientales, con decisiones basadas en análisis de riesgo que promuevan un análisis integral de la agricultura y facilitar el comercio por la vía del reconocimiento mutuo de los sistemas de certificación de los alimentos.

La institucionalidad es un factor que se debe poner en la mesa de discusión, una institucionalidad que emita normativas independientes y transparentes, pero también producto de la participación, y que sea operativa y ágil, con la capacidad de implementar las políticas.

En cuanto a las responsabilidades de las industrias éstas se relacionan con las prácticas de autocontrol y con la captación de las preferencias de los consumidores. Deben conocer los mercados; innovar en la búsqueda de tecnologías sustentables y novedosas; desarrollar sus actividades en un marco de responsabilidad social, con una comunicación hacia el mercado creíble y confiable; mantener la identidad muy definida e implementar todos aquellos aspectos de la trazabilidad.

El SAG en el ámbito de la calidad de los alimentos tiene la responsabilidad de certificar los productos agropecuarios frescos de exportación, en relación con su condición fito y zoonosanitaria y a su aptitud para consumo humano, así mismo, vela por los recursos naturales productivos, tema que contribuye a la calidad alimentaria.

Las normas que establece el SAG son obligatorias en relación con la fito y zoonosidad de los alimentos. Además, realiza la evaluación de agroquímicos, fertilizantes y fármacos de uso veterinario, a través de un programa de control de residuos de origen animal y está iniciando un plan piloto en el control de residuos químicos de productos vegetales; también, realiza el fomento, el respaldo y la promoción de los acuerdos de producción limpia, la aplicación de los elementos de sistemas de seguridad de la cadena productiva y el control de los predios de animales bajo control oficial.

Tener un programa de control de la calidad sirve para asegurar que los alimentos cumplan con los estándares y prevenir las enfermedades infecciosas que éstos puedan originar y, en el caso de Chile que tiene una economía de exportación, también sirve para mantener y asegurar el acceso a nuestros mercados y controlar las enfermedades infecciosas emergentes. Éstas tienen un fuerte impacto en la salud de las personas, en el comercio nacional e internacional y en las distintas actividades conexas que son importantes para nuestro país, como el turismo, ya que nadie viaja a un país que está sometido a brotes infecciosos por los alimentos, por lo tanto todo tiene conexión.

El libre comercio remueve todo lo que son las restricciones de tipo arancelarias, por lo tanto, lo único que va quedando como restricción son los temas referidos a la sanidad. La permanencia en el mercado está determinada por la confianza de la autoridad certificadora, por la confianza en el producto, por la estabilidad de la oferta, por la sanidad de la oferta y por la aceptabilidad de los consumidores.

Es responsabilidad de todos mantener la confianza, los mercados, el desarrollo y posicionamiento de la marca Chile, pues cuando alguien tiene un accidente con un producto en un mercado extranjero, no son los productos de un productor en particular, sino que son los productos de Chile.



## **TEMA 2**

# **LA CALIDAD EN EL ÁMBITO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA**



# GESTIÓN DE CALIDAD EN LOS CENTROS DE ACOPIO LECHEROS DE LA DÉCIMA REGIÓN

## RED DE LECHE, X REGIÓN\*

*Germán Klein  
Presidente Nacional de la  
Red de Lácteos*

En la X Región la Asociación Regional de Centros de Acopio Lecheros (CAL) ha realizado un trabajo constante destinado al mejoramiento de la calidad agroalimentaria, específicamente, en el rubro leche. Esta Asociación agrupa a 69 centros de acopio, repartidos en cuatro provincias: 32 en la provincia de Valdivia, 18 en Osorno, 14 en Llanquihue y 5 en la Isla de Chiloé, lo que comprende un universo de 2.500 agricultores, con una propiedad de 47.049 vacas y 88.773 hectáreas.

Si se compara la relación de producción de leche en invierno y verano entre 1998 y el 2001, no cabe duda que la producción de los meses de invierno es muy mala, a pesar de que se ha tenido un importante apoyo del INDAP en la reposición de vacas para aumentar la masa ganadera de los pequeños y medianos productores.

A nivel país, se cuenta con la Red Nacional de la Leche, cuyos objetivos son, primero, mejorar la competitividad del negocio lechero, porque siempre los productores fueron tomadores de

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

precio y entregaban gran parte de la producción a las transnacionales, como Nestlé, Soprole y Parmalat y otras empresas más chicas. El segundo objetivo es ofrecer un producto (leche) de buena calidad y que cumpla con las reglamentaciones vigentes; en este sentido, se ha estado capacitando muy fuertemente a los asociados, a través de varios programas de apoyo a la calidad; sin embargo, esta capacitación no ha sido fácil hasta ahora, ya que hay un tema cultural que se debe cambiar, pues aún hay gente que no entiende que la producción de leche es para consumo de seres humanos y, sobre todo, para niños.

En concordancia con este segundo objetivo, el funcionamiento de esta Red Nacional se basa en la readecuación permanente del sector según las exigencias del mercado para lograr una oferta de un alimento que asegure la salud humana; en este sentido, se ha hecho un gran esfuerzo, porque realmente, si no se logra tener un producto de excelente calidad el sector será muy devaluado y quedará fuera del mercado.

Este funcionamiento se centra en dos niveles de intervención: el predio, en relación con la sanidad del ganado, y los centros de acopio. Para desarrollar su trabajo, esta Red ha recibido el apoyo del Estado, a través de diferentes instrumentos; específicamente, para las actividades relacionadas con el predio se ha trabajado con el SAT predial, el SAT empresa y el Fondo SAG, y, en relación con los centros de acopio se ha contado con el SAT Empresas, los Centros de Gestión, el Fondo SAG Brucelosis y la CORFO.

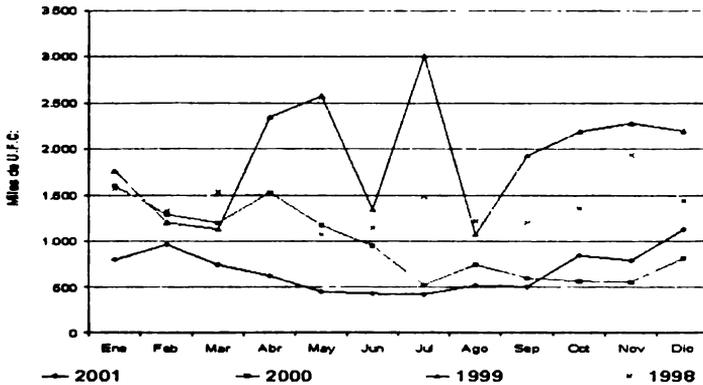
En relación con acciones específicas que se han realizado a nivel predial, es posible mencionar el Programa de Mejoramiento de Calidad, a través de la Unidad Formadora de Colonias (ver gráfico UFC); el recuento de células somáticas (ver gráfico RCS); el control y la erradicación de brucelosis bovina en los CAL de la X Región, a través de un proyecto con el SAG; y el mejoramiento de la masa bovina en los CAL, mediante un proyecto con el CENEREMA y el gobierno regional basado en la inseminación artificial; además de acciones específicas para controlar la tuberculosis.

Gráfico 1



**RED DE LECHE NACIONAL**

COMPORTAMIENTO DE LOS PROMEDIOS PONDERADOS DE U.F.C. DE LOS CALs DE LA Xa. REGION ENTRE 1998 Y 2001



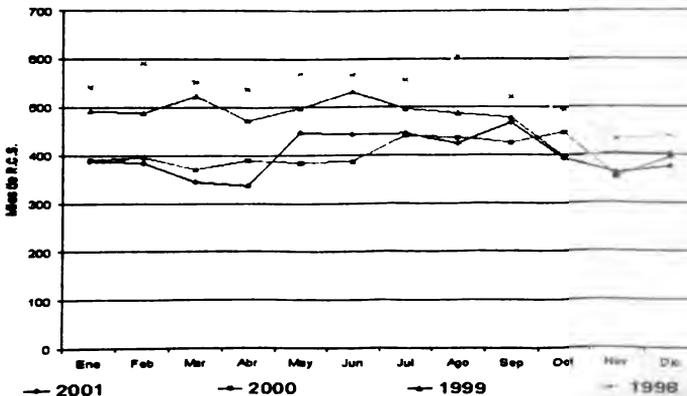
Fuente: ACOLECHE A.S.

Gráfico 2



**RED DE LECHE NACIONAL**

COMPORTAMIENTO DE LOS PROMEDIOS PONDERADOS DE R.C.S. DE LOS CALs DE LA Xa. REGION ENTRE 1998 Y 2001



FUENTE: ACOLECHE A.S.

En los gráficos anteriores se ve la variación de la UFC, la que se puede apreciar en cada línea. La que termina en primer lugar corresponde a 1999; la segunda, a 1998; la tercera, al 2001; y la cuarta, al 2000. Estos datos son una clara muestra del trabajo realizado hasta ahora por los centros de acopio de la X Región, los que, como se señaló, involucran a una cantidad importante de gente (2.500 productores aproximadamente), también se ha contado con la colaboración del Centro de Gestión Paillaco y del de Río Bueno.

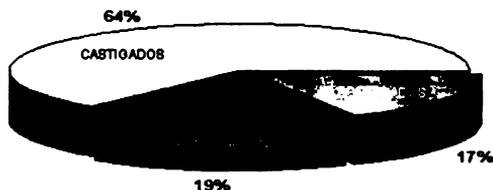
De los siguientes gráficos, en el primero se puede apreciar que en el 2000 se tuvo un porcentaje de socios con castigo de un 64%; un 17%, con bonificación; y un 19%, sin castigo. El segundo es una clara muestra de la eficiencia del trabajo, pues para el año 2001, el porcentaje de castigados bajó a un 54%; el porcentaje de socios con bonificación subió a un 28% y el de sin castigo bajó a un 18%.

Gráfico 3



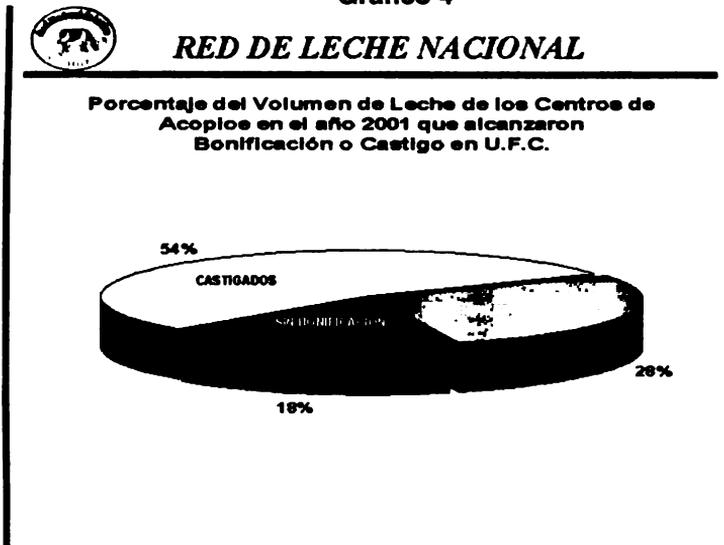
### RED DE LECHE NACIONAL

Porcentaje del Volumen de Leche de los Centros de Acopios en el año 2000 que alcanzaron Bonificación o Castigo en U.F.C.



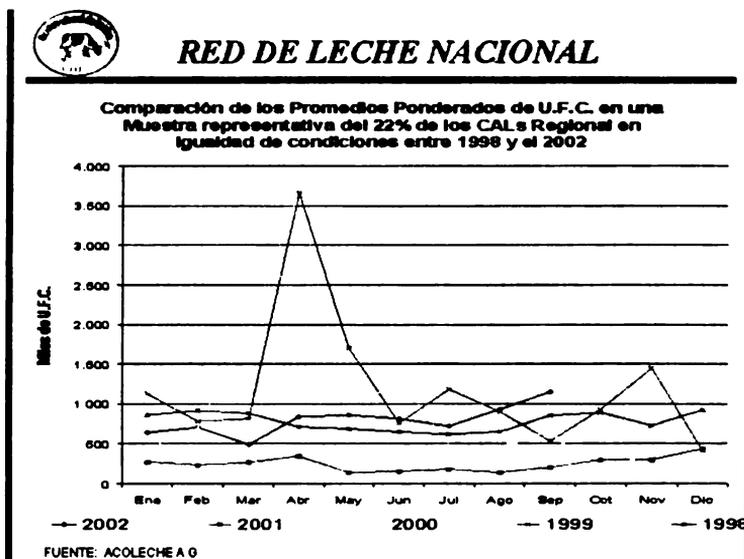
Fuente: ACOLECHE A.O.

Gráfico 4



El siguiente gráfico de líneas es una comparación de los promedios de UFC en una muestra representativa de 22 CAL de la X Región en igualdad de condiciones entre 1998 y el 2002. De izquierda a derecha y de arriba hacia abajo, la primera línea corresponde a 1999; la segunda, a 1998; la tercera, al 2002; la cuarta, al 2000; y la quinta, al 2001. De esta comparación se desprende que los promedios del 2000 y del 2001 están casi parejos y en el 2002 se alcanzaron importantes logros; sin embargo, estos resultados podrían haber sido mucho mejores, pero también se entiende que el sector, por un lado, se relaja y pierde un poco el interés cuando el precio es malo y, por otro, muchas veces, las organizaciones, para abaratar costos de operación, eliminan un recorrido diario, es decir, se hace sólo un recorrido al día, cosa que no sucede en primavera y verano, cuando se hacen dos recorridos diarios.

Gráfico 5



En cuanto al comportamiento de los promedios ponderados y el recuento de las células somáticas (RCS) de los CAL de la X Región entre 1998 y el 2001, estos datos se encuentran en el Gráfico 2. En dicho gráfico se puede apreciar que en 1998 se comenzó con un recuento cercano a 600.000 y, en la actualidad, se está en 450.000 e, incluso, cada vez es menor. En el 2001, el recuento subió un poco y, se puede decir, que este aumento se debió a la misma causa mencionada anteriormente, es decir, la gente cuando ve que obtiene poca ganancia no encuentra sentido en gastar en detergente, en enfriar la leche, etc., y aquí se pueden apreciar los resultados.

Para el año 2000, los porcentajes de los volúmenes de leche de los centros de acopio que alcanzaron bonificación y los castigados según el recuento de células somáticas son graficados a continuación, donde se puede ver que los castigados correspondieron a un 6%; los sin bonificación, a un 11%; y los bonificados, a un 83%. Esto significa que los instrumentos que el INDAP ha pasado a la Asociación han sido bien utilizados y que han apoyado la gestión.

Gráfico 6



La idea de lo importante que han sido los instrumentos de apoyo facilitados por el INDAP se ve reforzada al ver los porcentajes del volumen de leche de los centros de acopio que alcanzaron bonificación o castigo en el 2001, pues en este año, el porcentaje de volumen bonificado subió a un 79%, el de sin bonificación bajó a un 6% y, lamentablemente, aún se tiene un 15% de castigado.

Gráfico 7



El castigo se refiere a que una organización que produce alrededor de 700.000 litros de leche al mes, deja de percibir casi un 10% menos en el precio, es decir, casi \$600.000, lo que es muy importante y, lamentablemente, aún hay personas que no entienden la relevancia del trabajo en asociatividad y el compromiso de producir un producto para seres humanos. Se han hecho demostraciones donde se ha filtrado la leche a cada socio y cuando se les muestra cómo ha quedado el filtro, se extrañan del efecto que produjo su leche; en realidad, la gente, muchas veces, no se da cuenta del daño que está haciendo.

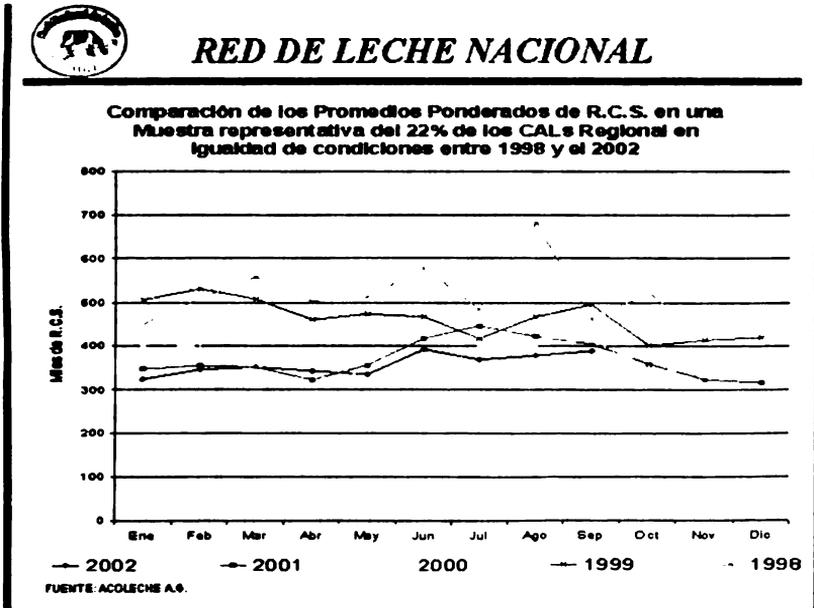
El último gráfico de torta muestra el porcentaje de los volúmenes de leche de los centros de acopio entre enero y junio del 2002, donde un 74% alcanzó bonificación; un 14% no obtuvo bonificación; y un 12% recibió castigo.

Gráfico 8



El gráfico siguiente permite comparar los promedios de los recuentos de células somáticas en una muestra representativa del 22% de los CAL en igualdad de condiciones entre 1998 y el 2002. Aparece muy claro que en 1998 casi se alcanzó un recuento de 700.000 células somáticas y en el 2002 se logró bajar a casi 400.000 en promedios ponderados.

Gráfico 9



A nivel de los CAL se ha trabajado en la capacitación a encargados de CAL, porque se comprobó que tenían poca experiencia y el sector necesita que los operadores de los alimentos no cometan errores en la manipulación. Esta capacitación, destinada profesionales y técnicos, ha estado relacionada con la higienización de todos los equipos (tarros y estanques) y el modo de usar los detergentes, es decir, se han hecho cursos de manipulación higiénica de los alimentos y, también, se han hecho auditorías en la calidad de agua en los CAL y en el uso de detergentes.

En el caso de los Cenerema también se ha capacitado a inseminadores responsables de la inseminación artificial a las vacas para mejorar la calidad del ganado en su productividad y en su masa genética. También, se ha hecho muestreos de vigilancia en leche a nivel de los CAL, los que se relacionan con un proyecto para controlar la brucelosis y, en convenio con el INIA, se ha elaborado un video sobre la rutina de ordeña. Cabe recordar que, antiguamente, la costumbre era rodear las vacas con caballo o con perros y eran arreadas hasta que llegaban al corral para su ordeña y, luego, eran echadas al potrero nuevamente; sin embargo, se ha visto que las vacas deben ser tratadas con cuidado, deben ser arreadas a un tranco normal, sin violencia, porque, de lo contrario, experimentan un proceso de estrés, que les impide que entreguen su producción. Así mismo, se ha trabajado en la certificación de los predios libres, basado en lo que se relaciona con la brucelosis. También, están las actividades de un Comité Estratégico, el que funciona a nivel regional y donde participan importantes instituciones como la Universidad Austral, el INIA, el INDAP y el SAG. A través de este Comité, estas entidades asesoran en forma desinteresada al sector en los lineamientos de una "Estrategia de desarrollo de la pequeña y mediana agricultura asociativa lechera", basados en la Red Leche Regional y en la Región Acoleche y, también, con el apoyo de la Intendencia Regional se está realizando un seminario sobre Producción Limpia, donde se busca llevar a la práctica todo lo que se menciona sobre este tema.

Los obstáculos que debe enfrentar el sector se refieren, principalmente, a una falta de cultura lechera, porque los productores deben asumir su rol; por supuesto, también se tiene una baja especialización y, al respecto es necesario seguir capacitando a la gente del sector, porque es muy preocupante ver que la mayor parte de las personas involucradas son mayores y que los jóvenes emigran del campo a la ciudad, porque no tienen dónde trabajar en el campo, ya sea porque son campos limitados o porque aún hay un posicionamiento de los padres que no dejan a sus hijos realizarse. Otro obstáculo es la baja de precio, lo que constituye una desmotivación para los productores y, por lo mismo, muchos piensan que los productores chicos y medianos desaparecerán; tal vez, suceda lo contrario, porque estos productores con \$100.000 viven y se dan el lujo, muchas veces, de ordeñar una vez al día.

A nivel de los Centros de Acopio Lecheros, los obstáculos que se presentan se relacionan con la heterogeneidad de productores; la carencia de incentivos al personal por el nivel de calidad logrado, porque, como se señaló, las transnacionales han hecho lo que han querido con el sector y han puesto sus propios parámetros y normas, lo que desincentiva a los productores, quienes se dedican a producir otras cosas derivadas de la leche o, por último, dejan de ordeñar la vaca y la leche se la toman los terneros. También, está la sistematización de los procesos; la escasez de recursos económicos; la falta de sentido de pertenencia del negocio, lo que algunos han superado sumándose a la cadena de valor, cooperando con la cooperativa y otros, con el apoyo del INDAP, han comprado acciones de las organizaciones hacia las cooperativas netamente chilenas, como CAFRA, Chilocal, Colún. Una necesidad clara es reducir costos, a través de estudios de consumo de luz; mejorar la gestión y contar con dirigentes más comprometidos, porque muchas veces dejan trabajar al resto y no asumen sus roles.

### **Desafíos y propuestas específicas**

1. Lograr parámetros mínimos de U.F.C. y Células Somáticas para tener la mayor bonificación posible.
2. Aumentar la producción y la calidad.
3. Incorporar el concepto y la aplicación de Buenas Prácticas Ganaderas.
4. Priorizar el financiamiento de infraestructura predial, destinada a mejorar la calidad (puntajes especiales).
5. Exigir el cumplimiento del reglamento sanitario de los alimentos en los CAL.
6. Tener financiamiento permanente para muestreos de calidad, porque los productores se relajan muy rápido y todos los meses

es necesario controlar la producción de cada socio de cada organización.

7. Lograr un sistema de incentivo al "Saneamiento Animal", en este sentido, con el SAG se han hecho actividades muy interesantes.
8. Dar término a un Programa de Control de Brucelosis y Certificación de CAL en la X Región. Este es un proyecto que se ganó vía concurso y como parte de este programa, de 1999 a la fecha se está trabajando en la erradicación de la brucelosis de los centros de acopio y, según lo señalado por el SAG, ha sido un programa excelentemente evaluado, porque se ha cumplido con creces las metas del proyecto y la idea es seguir trabajando con el tema de la tuberculosis.
9. Entregar BOGAN u otro instrumento de apoyo (sin concurso) para los socios que tienen animales positivos, es decir, con brucelosis. Se ha planteado al INDAP que estos recursos sean entregados directamente al socio afectado para que pueda eliminar su vaca positiva y reemplazarla por otra.
10. Monitorear otras enfermedades limitantes de la producción.
11. Tener presente el tema de trazabilidad.

## **Conclusiones**

Los productores lecheros de la X Región asociados a los CAL han asumido el desafío de mejorar la calidad y, precisamente, alcanzar los niveles esperados ha sido difícil, debido a las constantes cambios y las nuevas exigencias del mercado en este aspecto. Sin duda, con estos logros se pierde menos producto, pero aún hay importantes porcentajes de utilidades que se dejan de percibir.

Así mismo, es posible señalar que se pueden aumentar las bonificaciones siendo rigurosos en la gestión de calidad en los CAL,

es decir, los dirigentes deben asumir su verdadero rol y deben ser los verdaderos controladores. Igualmente, las acciones realizadas indican que para ser más eficiente es necesario reorientar los objetivos de algunos instrumentos, por ejemplo, BOGAN. Por último, es necesario mencionar que se cuenta con las capacidades técnicas para lograr parámetros que hagan competitivo este segmento de producción.



## EXPERIENCIA DE LA RED APÍCOLA EN CHILE

*Misael Cuevas  
Consultor, IICA*

### **Elementos del contexto apícola nacional**

#### **a) Antecedentes del desarrollo del rubro**

Antecedentes bibliográficos y documentos históricos apícolas sitúan el inicio de la explotación del rubro en Chile, en el año 1844 a partir de una importación de familias de abejas, hecha desde Milán, Italia, e instaladas en Peñaflo, Melipilla. Desde esa fecha, el rubro se expandió en el país, incluidas otras importaciones posteriores en la zona sur. En 1919, según estadísticas agrícolas había 129.466 colonias de abejas y en el año 1920 se exportaron 1.850.567. - kilogramos de miel.

Si bien los impulsores de la apicultura en el país fueron grandes agricultores, éstos no se involucraron en los procesos productivos, quedando gran parte de la explotación en manos de inquilinos y campesinos tradicionales, quienes en general no se capacitaron ni invirtieron en tecnología, con lo cual se expandió mucho el sistema rústico de explotación, situación que generó estancamiento y retraso tecnológico, así también, el apicultor chileno fue formándose con la práctica y en su mayoría son autodidactas carentes de una formación sistemática con sustentación científica. En el sentido anterior, en Chile no ha habido una entidad que valide la capacitación de apicultores, las universidades que imparten el ramo de apicultura lo tienen como materia optativa y no existe ninguna escuela apícola en el país.

Los temas de capacitación, agregación tecnológica a los procesos de producción e investigación asociada al rubro no han sido abordados con visión país, ya sea porque los apicultores no han planteado una demanda estructurada y coherente o porque históricamente el rubro ha sido uno de los menos favorecido por las políticas estatales de fomento y protección orientadas al sector agropecuario.

#### **b) Estructura productiva actual**

Las principales características del sector apícola chileno indican que sobre el 80% de los apicultores son pequeños productores con menos de 200 colmenas cada uno, el área productiva va entre la Cuarta y Décima Región, donde se distingue una zona cuyo énfasis es la combinación de la prestación de servicios de polinización con la producción de miel y polen (desde la Cuarta Región a la Séptima Región) y otra donde la orientación principal es la producción de miel (desde la Octava Región a la Décima Región). En la categoría de los pequeños productores se pueden identificar al pequeño productor campesino que combina esta actividad con otros rubros y el apicultor hobbista que normalmente son profesionales o trabajadores dependientes que cultivan abejas sin depender económicamente de ellas.

Al nivel de los medianos y grandes productores es posible distinguir una mejor infraestructura y una mayor agregación tecnológica a los procesos de producción y extracción de miel; así también, se verifica una tendencia hacia la diversificación de los productos explotables en la unidad económica apícola. Cabe destacar que las grandes empresas del rubro no sobrepasan las 10 en el país. Entre los grandes productores se sitúan los principales abastecedores de insumos de la cadena apícola.

Respecto del destino de la producción de miel, se estima que más del 70% se exporta hacia EEUU y Europa, son cuatro las empresas exportadoras que lideran el mercado, concentrando más del 80% de las transacciones.

De acuerdo con datos del Censo de 1997, en el país existen 331.525 colmenas distribuidas entre la segunda y undécima regiones.

**Cuadro 1**  
**Producción apícola nacional**

Región	Nº Explotación	Nº Colmenas Modernas	Nº Colmenas Rústicas	Total Colmenas	Miel	Cera
II	20	96	16	112	3.050	97
III	78	388	299	687	3.658	185
IV	344	1.560	1.661	3.221	21.592	1.049
V	663	18.576	24.835	43.411	97.898	4.000
VI	670	17.263	8.349	25.612	115.824	9.325
VII	1.485	31.730	17.923	49.653	398.074	24.681
VIII	4.321	47.089	29.242	76.331	969.388	34.639
IX	4.583	21.518	16.189	37.707	326.411	15.736
X	1.782	20.519	9.102	29.621	329.232	13.948
XI	77	-	1.086	1.086	12.274	331
Metrp.	463	51.863	12.221	64.084	475.899	8.967
Nacional	14.486	210.602	120.923	331.525	2.753.300	112.958

Fuente: INE

### Chile en el contexto internacional

Chile es un pequeño productor de miel con relación al contexto internacional, alcanzando a un 0,4% de la producción mundial y con una participación del 1,5% en las exportaciones, así también, el desarrollo tecnológico asociado a la explotación experimenta una marcada dependencia externa, no sólo en lo referido a maquinarias y equipos, sino que en la generación de conocimiento relacionada con el conjunto de la cadena apícola.

La cifra expresada en el cuadro número 1 y 2 constituye un indicador global de producción de nuestro país, sin embargo al analizar las cifras de exportación de las últimas temporadas, sumado al consumo aparente histórico nacional, nos lleva a colegir que la producción más probable se sitúa cerca de las ocho mil toneladas.

**Cuadro 2**  
**Chile en el contexto mundial**

<b>País</b>	<b>Producción (Ton.)</b>	<b>Participación</b>
China	213.000	18,2%
USA	101.000	8.6%
Argentina	93.000	8.0%
Turquía	63.500	5,4%
Ucrania	58.800	5.0%
México	52.300	4,5%
India	51.000	4,4%
Rusia	48.000	4,1%
Brasil	18.200	1,6%
Uruguay	6.000	0,5%
<b>Chile</b>	<b>5.000</b>	<b>0,4%</b>
Resto	460.000	39,3%
<b>Total</b>	<b>1.170.000</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Informe FAO 1999.

A pesar del bajo porcentaje en la producción mundial, Chile ha participado en el mercado internacional de la miel en forma ininterrumpida por más de 50 años, con un volumen que no supera el 1,5% de las transacciones mundiales, alcanzando una media aproximada de 4.000 toneladas en los últimos cinco años, de las cuales el mayor porcentaje va a la Comunidad Europea.

### **Aspectos relevantes de la cadena de la miel**

En un esquema general de la cadena, se pueden distinguir cuatro bloques de intervención identificados como entorno medioambiental, unidad económica, proceso productivo y mercado, a partir de los cuales se derivan acciones y actores del proceso.

Entre los principales actores de la cadena se destacan, productores, distribuidores de insumos mayorista y minoristas, compradores de miel, exportadores, consultores, organismos de

capacitación, Institucionalidad académica y de investigación y organismos públicos de fomento y protección.

La realidad productiva nacional permite visualizar con distinto grado de incidencia en la cadena los siguientes puntos críticos:

- Áreas productivas con presencia de contaminantes ambientales
- Procedimientos de manejo poco actualizados
- Ingresos clandestinos de material biológico
- Importación de productos apícolas
- Presencia de residuos en miel y cera
- Riesgos en el manejo medicamentoso
- Déficit en infraestructura e implementos de extracción
- Baja actualización tecnológica e información

Junto con lo anterior, se pueden identificar las siguientes carencias propias del tipo de desarrollo que ha experimentado el rubro en el país:

- **Capacitación:** como se planteó anteriormente, el apicultor chileno es un autodidacta que carece de una formación sistemática validada por algún organismo académico que oriente con un mayor grado de profesionalismo y rigurosidad científica los conocimientos y la práctica tanto de los productores como de los asesores en el rubro, lo anterior deriva en una amplia diversidad de criterios para enfrentar el manejo productivo y sanitario apícola incidiendo directamente en la productividad y calidad de los productos.
- **Investigación:** la generación de conocimientos científicos en torno al rubro resulta fundamental para hacerlo más competitivo en los escenarios de creciente globalización, dado que históricamente la comunidad académica no ha participado en la investigación apícola; actualmente desconocemos las características físico - químicas, el origen botánico y los niveles de contaminación de nuestras mieles, así también carecemos de la información necesaria en torno al verdadero potencial apícola que otorgan nuestros recursos naturales, respecto de las abejas no sabemos que grupos intraespecíficos existen en el país y

cual es su potencial genético, esto por nombrar solo algunos de los aspectos relevantes dentro de esta practica productiva.

- **Diversificación productiva:** los apicultores, en general, se dedican fundamentalmente a la producción de miel, sin embargo la explotación apícola también permite realizar la generación de otros productos tan importantes como la miel destacando: el POLEN los PROPOLEOS y la PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLINIZACIÓN. La producción de polen y propóleos no requiere de inversiones significativas ni de insumos que pongan en riesgo la producción de miel. De acuerdo con nuestros antecedentes, en la actualidad existe una oportunidad de mercado en relación con estos productos, debido a una demanda creciente que existe por polen y propóleos en mercados como USA, Unión Europea y Japón.
- **Inversión en infraestructura y maquinaria:** según lo informado anteriormente, el déficit en infraestructura y equipamiento es otro factor que afecta el desarrollo del rubro, pues es común que muchos productores utilicen maquinaria obsoleta y ocupen infraestructura de sus casas para realizar las cosechas o almacenamientos.

### **Antecedentes de la Red Apícola**

La Red Nacional Apícola es una organización de carácter gremial y económica que integra en forma horizontal a 160 organizaciones y empresas apícolas campesinas de ocho regiones del país, donde se comparten espacios de información, capacitación y mercado en beneficio de sus socios; el proceso de integración que dio origen a la Red se sustenta en el programa PRORUBRO que ejecuta INDAP en convenio con IICA.

Los elementos de definición estratégica elaborados luego de numerosas reuniones, donde se conjugaron de intereses locales, regionales y nacionales, establecen como definición central representar a la pequeña producción en los aspectos gremiales y

comerciales y construir visión país para los problemas transversales de la apicultura.

Entre los problemas transversales o nudos críticos abordados por la red se destacan los siguientes:

- Representar los intereses de la pequeña producción apícola. Ante la casi nula representación de la apicultura en el contexto nacional la red se estructuró regional y nacionalmente realizando planteamientos informados y coherentes en sus distintos niveles de representación, en la actualidad reúne a 160 organizaciones de base y 2300 pequeños productores y ha podido hacer planteamientos con visión país y posicionar al rubro en la Institucionalidad pública y privada nacional. En el mismo sentido se ha integrado con la Central Apícola Cooperativa de Uruguay y con la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas a fin de hacer planteamientos de bloque en el contexto del Cono Sur.
- Avanzar en la unificación de criterios de manejo productivo. Frente a la marcada heterogeneidad de criterios para enfrentar el manejo productivo se diseñó un programa que contempla capacitaciones permanentes y diálogos con especialistas nacionales e internacionales, definiendo como criterios la producción limpia y el avance hacia la profesionalización del rubro; destacan los Congresos Científicos Tecnológicos y los Seminarios Regionales integrados.
- Propiciar la generación de conocimientos apícolas nacionales. Ante la escasa investigación relacionada con el rubro se ha desarrollado un acercamiento a las universidades lo cual ha derivado en la implementación de dos proyectos de investigación con cobertura nacional, donde se ha incorporado mas de 25 tesis de pregrado en temas de interés de los productores.
- Mejorar la relación con el mercado. El pequeño productor, históricamente, ha mantenido una relación muy desventajosa con el mercado, normalmente compra en el lugar donde se vende mas caro y vende en el lugar donde se compra mas barato, en tal sentido la red estableció convenios con las

fábricas de insumos y con los exportadores a fin de mejorar esta relación, así también, decidió constituir una empresa exportadora para acceder directamente a los mercados internacionales proceso que se iniciará durante los primeros meses del año 2003.

## **Acciones de la Red en gestión de calidad**

El tema de la calidad ocupa un lugar central dentro de las orientaciones de la Red, no sólo por las señales provenientes del mercado, sino por un imperativo ético en tanto la miel es un producto que no requiere de procesos industriales de refinación y pasa prácticamente en forma directa desde el productor al consumidor. En tal sentido la propuesta productiva que se difunde y aplica al nivel de los socios se basa en la producción limpia y en las Buenas Prácticas Apícolas.

Atendiendo a las carencias que experimenta el rubro a nivel país y especialmente en el ámbito de la pequeña producción, la Red ha privilegiado el establecimiento de alianzas con Instituciones académicas e instituciones públicas a fin de enfrentar el tema productivo con un criterio de profesionalización orientado a la calidad.

El esquema global referido a la Gestión de Calidad contempla tres grandes componentes:

1. Generación y actualización de conocimientos
2. Transmisión de conocimientos
3. Aplicación de conocimientos

**1. Generación y actualización de conocimientos:** este componente se implementa sobre la base de alianzas con dos universidades a través de la cual se elaboran proyectos y se busca financiamiento para su ejecución; en la actualidad en convenio con la Pontificia Universidad Católica de Chile se está ejecutando el proyecto de investigación Gestión Asociativa para Mejorar la Calidad y Diferenciación de los Productos Apícolas. Este proyecto focaliza su acción en el establecimiento del origen botánico,

identificando las especies melíferas que intervienen (por la presencia de su polen en las mieles), por el contenido de azúcares reductores, contenido de Proteínas y Flavonoides; todos estos factores de diferenciación fueron seleccionados basándose en criterios que exigen los mercados objetivo en el exterior.

Otro proyecto de investigación ejecutado por la Universidad Austral de Chile, orienta sus acciones hacia un diagnóstico Sanitario en las regiones IX y X, complementado con determinación de residuos en mieles y cera.

Ambos proyectos entregan antecedentes que permiten tomar decisiones en terreno, adaptar situaciones de manejo y disponer de información para establecer una estrategia de mejor posicionamiento en los mercados objetivos.

**2. Transmisión de conocimientos:** este componente se traduce en la implementación de un programa de capacitación con visión país concretado a través de cursos, seminarios, congreso científico técnico, días de campo y diálogos con especialistas.

En estas acciones se actualizan conocimientos y se fijan criterios de un manejo limpio considerando los distintos componentes de la cadena, cada una de las acciones va acompañada de la entrega de material didáctico ya sea manuales o cartillas con temas específicos. En el mismo sentido se ha elaborado un borrador de Buenas Prácticas Apícolas, el que se encuentra en proceso de revisión y didactización para ser distribuido a los socios.

**3. Aplicación de conocimientos:** la aplicación de conocimiento consiste en implementar ensayos en terreno para hacer las pruebas necesarias en la innovación de manejo o adaptación de prácticas realizadas en otros países.

En este aspecto, también se han implementado sistemas de trazabilidad a fin de identificar mejor los procesos productivos y a los productores socios que se vinculan a la cadena de comercialización.



# VISIÓN DE INDAP FRENTE A LA IMPORTANCIA DE LA CALIDAD AGROALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DEL FOMENTO PRODUCTIVO Y LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

*Dr. Pablo Villalobos Mateluna  
Ing. Agr., Coordinador Nacional  
Programa de Calidad Agroalimentaria  
Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP*

## **Tendencias globales**

En los últimos años, hemos sido partícipes de las profundas transformaciones que han debido afrontar los países desarrollados en materia de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos, producto de los diversos escándalos agroalimentarios que desde mediados de los noventa se han venido presentando. Dichos cambios, no menores, se han materializado en una nueva forma de diálogo técnico-político entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria, dentro de los cuales los consumidores cobran especial importancia. Hemos podido comprobar como han sido éstos, quienes con fuerza han desencadenado en los mercados agroalimentarios, la implementación de nuevos procedimientos y normas tendientes a mejorar sustancialmente los niveles de inocuidad de los productos agropecuarios. Son ellos quienes nos exigen transparencia, calidad, seguridad y por cierto la incorporación de procesos productivos ambientalmente sustentables.

En nuestros días, la agricultura se presenta como un sector de gran sensibilidad frente al proceso de apertura comercial del país, observándose un crecimiento económico inferior al de la economía nacional en su conjunto (3,4% en la última década). Lo anterior impone urgencia a los desafíos de desarrollo de una agricultura competitiva, con capacidad de adaptarse a los procesos de apertura e insertarse en la economía internacional. En este contexto, la valorización de los productos agropecuarios nacionales vía incrementos en su calidad, conforma una opción estratégica para el mejoramiento en los niveles de competitividad del agro nacional.

La tendencia actual en el mercado de los alimentos es a imponer exigencias cada vez mayores; se observan crecientes restricciones técnicas al comercio; la aplicación cada vez más frecuente del principio de trato nacional<sup>1</sup>, lo que da fundamento a la necesidad de desarrollar productos de calidad. Sólo entendiendo la agricultura como el proceso de transformación que incluye desde los recursos productivos, sean éstos naturales o introducidos, hasta los alimentos, se podrá considerar la importancia que tiene el conjunto de dinámicas que conducen a la formación del producto final.

Los recursos naturales que dan sustento a la producción agrícola, ya no conforman una constante que determine las posibilidades de producción de la agricultura, hoy se presentan como una variable dinámica, que condiciona las posibilidades de generar productos de calidad, por lo tanto, condiciona el poder estar o no presente en determinados mercados. Hoy no da lo mismo hacer agricultura a partir de recursos naturales "limpios", que a partir de los que no lo son, ya que el producto final refleja el recurso originario y esto constituye una demanda explícita del consumidor. De ahí, la necesidad de cuidar nuestro patrimonio natural, no sólo en términos de su capacidad de producción, sino también en su condición de recursos limpios, capaces de generar productos de iguales condiciones.

---

<sup>1</sup> Se puede exigir a países terceros condiciones de calidad equivalentes a las que se exigen a los productores nacionales.

## **Lineamientos del Programa de Calidad Agroalimentaria de INDAP**

El Programa de Calidad Agroalimentaria, que desarrolla INDAP desde Enero 2002, tiene su base conceptual en los lineamientos estratégicos señalados por el Ministerio de Agricultura, a partir del documento "Una Política de Estado para la Agricultura Chilena".<sup>2</sup> En éste se declara, como una opción estratégica, la Calidad de los Productos Agropecuarios y la Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Asimismo, se hace especial hincapié en la necesidad de una Agricultura Limpia y de Calidad como eje estratégico de la Política Agraria Nacional.

Este desafío se relaciona estrechamente con los nuevos escenarios de los mercados agrícolas mundiales, en los cuales los temas de calidad y buenas prácticas cobran especial importancia. Los consumidores exigen cada vez más productos de óptima calidad organoléptica, lo que se refleja de modo creciente en exigencias comerciales que los países importadores realizan al momento de transar productos hortofrutícolas. Este cambio de actitud se refleja también en los mercados internos, en los cuales los consumidores, cada vez con más fuerza, premian a aquellos productos de óptima calidad. Lo anterior plantea un enorme desafío tanto al sector privado como al público, acrecentándose el rol de la transparencia de la información hacia los consumidores. Bajo este escenario la Agricultura Chilena deberá, al más breve plazo, adecuar las prácticas de producción que aseguren a los consumidores nacionales y extranjeros condiciones de bioseguridad de los productos agroalimentarios. La Agricultura Familiar Campesina no está ausente a esta exigencia, por el contrario, su capacidad de reacción frente a estos nuevos escenarios será la clave para enfrentar con éxito el proceso de transformación que los mercados agroalimentarios promueven.

Este desafío plantea al INDAP la tarea institucional de hacerse cargo del tema de la calidad de los productos agropecuarios. Conciente de la importancia del tema, nuestra institución crea el

---

<sup>2</sup> Gobierno de Chile (2001): *Una Política de Estado para la Agricultura Chilena*, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.

Programa de Calidad Agroalimentaria, enfatizando tres aspectos: *la estandarización de los procesos, la diferenciación de los productos de origen campesino y el aseguramiento de la calidad en las cadenas agroalimentarias*. Entendiendo el primero como la uniformidad de criterios de producción, el segundo como el desarrollo de atributos basados en las especificidades de los productos y el tercero como la implementación de sistemas de gestión de la calidad. Para el logro de estos objetivos nos hemos propuesto desarrollar tres áreas de trabajo:

1. Creación del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) para la Agricultura Familiar Campesina.
2. Diseño e implementación de Mecanismos de diferenciación de la producción campesina de calidad (sellos de calidad).
3. Aseguramiento de la calidad de los productos agropecuarios de origen campesino, mediante la incorporación de procedimientos documentados que permitan generar sistemas de gestión de calidad.

### **Agricultura Familiar Campesina y las exigencias frente a los Mercados Agroalimentarios**

En los nuevos escenarios de integración político-económico, en los cuales los acuerdos suscritos cobran especial relevancia, Chile ha puesto uno de sus metas más altas como nación: incorporarse al más selecto grupo de países en el plano de la credibilidad económica, la transparencia y la estabilidad político-social. Esta pequeña economía de quince millones de habitantes es hoy socio comercial de las economías más pujantes del orbe. Lo anterior nos llama a actuar con responsabilidad en materias tan diversas como las económicas, las sociales, las ambientales y las legales. Un ámbito en el cual se reúnen varias de las materias antes descritas se relaciona con los mercados agroalimentarios, donde el aseguramiento de la calidad, el respeto a las leyes laborales, la relación con el medio ambiente y la transparencia en materia de información a los consumidores cobran un rol vital.

Si precisamos cuáles debieran ser los mecanismos para desarrollar una activa inserción de la Agricultura Familiar Campesina en los mercados agroalimentarios, se debería colocar especial énfasis en los siguientes cinco elementos:

1. Apostar a la diferenciación de los productos de origen campesino.
2. Incentivar la incorporación de procedimientos internacionalmente reconocidos para el aseguramiento de la calidad.
3. Implementar un sistema nacional de buenas prácticas agrícolas para la Agricultura Familiar Campesina.
4. Desarrollar y ampliar la oferta de programas de capacitación en el ámbito de la calidad.
5. Impulsar alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en el campo de la calidad agroalimentaria.

La importancia de incorporar estos cinco elementos se fundamenta en la necesidad de impulsar un cambio de paradigma en la Agricultura Familiar Campesina, que signifique no sólo un cambio técnico, en materia agronómica, sino también un cambio cultural en la manera de hacer frente al negocio agrícola. Estos cinco elementos no están disociados unos de otros, por el contrario, cuando hablamos de apostar a la diferenciación de los productos de origen campesino, no basta solamente con establecer un sello de calidad diferenciado, sino que éste debe ir acompañado de procedimientos al interior de las empresas campesinas que aseguren la calidad de los productos ofrecidos, de acuerdo a normas establecidas internacionales. Por su parte, la implementación de un sistema nacional de buenas prácticas agrícolas amerita la revisión de la oferta de programas de capacitación acordes con las exigencias técnicas de los mercados importadores. Todo lo anterior, no cobra sentido sino somos capaces de crear alianzas estratégicas en lo comercial y lo técnico.

INDAP, a través de su Programa de Calidad Agroalimentaria, ha dirigido su esfuerzo en pro de ir materializando estos cinco elementos. Con la colaboración de instituciones públicas y privadas, más los recursos propios, hemos sido capaces de generar una plataforma de alianzas muy interesante. Cabe destacar el acuerdo

de cooperación entre la Federación de Productores y Agroindustriales de Chile – FEPACH e INDAP, que se relaciona con un Programa Nacional de la Calidad para el rubro de los Berries, con énfasis en Frutilla y Frambuesa. Un segundo hito ha sido la alianza con la Universidad de Chile, en el diseño de un sello de calidad para los productos campesinos, el cual se espera implementar, en fase piloto, durante el año 2003 y, por supuesto, la concreción de la conferencia internacional que nos convoca y que se convierte en una instancia de reflexión sobre el tema de la calidad en la cadena agroalimentaria. Con el propósito de presentar de manera más precisa uno de los elementos de inserción, me referiré enseguida a la implementación del sistema nacional de buenas prácticas agrícolas para la Agricultura Familiar Campesina.

### **Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas para la Agricultura Familiar Campesina**

Como se mencionaba hace un instante, la estandarización de los procesos de producción es una tendencia universal, que se impone cada vez con mayor fuerza en la actividad agrícola mundial. En la actualidad, los mercados agroalimentarios y, muy especialmente, los consumidores, orientan sus preferencias en función del origen de los productos, sus procesos de producción, la distribución y elaboración de los mismos. En este sentido, temas como la protección ambiental, el bienestar animal, el cuidado a los trabajadores y operarios, durante el proceso productivo y la inocuidad de los alimentos pasan a constituirse en un argumento central al momento de la elección, por parte de los consumidores, de uno u otro producto. En este contexto, la utilización de las Buenas Prácticas Agrícolas se convierte no sólo en una exigencia de tipo productivo, sino también ética.

INDAP propone, a partir del año 2002, la creación de un Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, destinado a convertirse en la base del cambio cultural y técnico de los pequeños agricultores que estén en condiciones y dispuestos a incorporar las recomendaciones técnicas a nivel predial. El Sistema Nacional se concibe a partir de dos ejes estratégicos:

1. El diseño y la implementación de un marco institucional para el desarrollo de las Buenas Prácticas Agrícolas.
2. El fomento y la promoción de las Buenas Prácticas Agrícolas a nivel de la Agricultura Familiar Campesina.

Mediante el primer eje estratégico, *diseño e implementación de un marco institucional*, se pretende, por una parte, generar al interior de la institución, las capacidades técnicas en los profesionales y técnicos de INDAP que permitan la implementación de éste sistema a nivel nacional y por otra, potenciar un proceso de inducción en los instrumentos de fomento productivo, que permita la incorporación de las Buenas Prácticas Agrícolas y el concepto de calidad como elemento transversal de otros programas. Lo anterior conlleva tres importantes tareas:

Primero, capacitar a los equipos de profesionales y técnicos de INDAP como soporte básico del proceso de cambio de conducta para una agricultura limpia y sustentable. Segundo, impulsar modificaciones en los instrumentos de fomento productivo de INDAP, que den cuenta de los temas de la Calidad Agroalimentaria y las Buenas Prácticas Agrícolas; y tercero, fomentar y materializar alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas (nacionales y extranjeras) interesadas en apoyar y consolidar este Sistema. Lo anterior permitirá sumar esfuerzos técnico-financiero para el cumplimiento de este primer eje estratégico.

El segundo eje estratégico del Sistema Nacional, *la promoción y fomento de las Buenas Prácticas Agrícolas*, tiene como objetivo incentivar la utilización de éstas en la Agricultura Familiar Campesina. Asimismo, se pretende incorporar el concepto de la calidad al interior de las empresas campesinas como un factor de diferenciación.

## **¿Cómo se implementa el Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas?**

La Calidad Agroalimentaria y, por cierto, las Buenas Prácticas Agrícolas cruzan transversalmente los instrumentos y los programas de fomento productivo que ejecuta INDAP. Por este motivo, se ha definido como ejes articuladores del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, a dos programas de INDAP, estos son: el Programa de Redes por Rubros (Prorubro) y el Programa de Asesorías Técnicas. Lo anterior cobra especial validez, ya que en ambos programas son atendidos entre usuarios y/o empresas asociativas campesinas, un número cercano a las 60.000 pequeños agricultores, los cuales poseen una potencialidad técnico-económica que permite asegurar la incorporación exitosa de estos nuevos conceptos y prácticas.

Los pasos que se han seguido para implementar el Sistema Nacional en cada una de las Direcciones Regionales de INDAP han sido los siguientes:

1. Se escogieron los rubros productivos más importantes de cada región.
2. En cada rubro escogido, se seleccionaron las empresas campesinas con las cuales se iniciará el proceso de promoción y fomento. Esta selección se realizó bajo criterios técnicos, considerando las potencialidades de los mercados agroalimentarios.
3. Luego, se seleccionó y se capacitó a los profesionales y técnicos que atienden a estas Empresas Campesinas, con el fin de implementar, a partir del 2003, un programa de capacitación a las empresas campesinas seleccionadas.
4. Se han definido programas pilotos a nivel de cada Dirección Regional, es decir, se ha diseñado un plan de trabajo con cada una de las empresas.

Los rubros seleccionados en esta primera temporada han sido los siguientes: Berries, Lácteos y Quesos, Apícola, Hortofrutícolas, Vitivinícola, y Flores, colocando especial énfasis en los tres primeros. Durante el primer año de programa se logró capacitar a un número cercano a los 2500 agricultores agrupados en 85

empresas. Se contempla para los próximos dos años llegar a un número cercano a los 7000 agricultores. Cabe señalar que se tiene programado implementar seis unidades demostrativas de Buenas Prácticas Agrícolas en las regiones III, V, Metropolitana, VI, VII, VIII, IX y X, focalizando los recursos en los siguientes rubros: Uva de Mesa (exportación), Tomate, Hortalizas de Hoja, Berries y Ganadería Lechera.

### **¿Cuáles deberían ser los impactos del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas?**

Los impactos que se esperan de este sistema, transcurridos tres años del mismo, se focalizan en cuatro ámbitos:

#### **1. Ámbito: Marco institucional y de alianzas estratégicas**

- Lograr las capacidades técnico-administrativas del INDAP para la implementación de un *Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas*.
- Una *Red de Expertos Regionales* en el tema de la calidad y las buenas prácticas agrícolas.
- Contar con una plataforma de trabajo y de articulación con instituciones públicas y privadas (nacionales y extranjeras).
- Incorporación de experiencia extranjera en la implementación del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas.
- Instrumentos de fomento productivos de INDAP adaptados a estos nuevos conceptos y exigencias.

#### **2. Ámbito: Capacitación y divulgación**

- Una institución técnicamente capacitada y consciente de la necesidad del uso de buenas prácticas agrícolas.
- 7000 pequeños agricultores capacitados.
- 400 profesionales y técnicos de INDAP capacitados.
- Contar con manuales y material audiovisual de buenas prácticas agrícolas, de acuerdo a los rubros seleccionados.
- Incorporación de las buenas prácticas agrícolas y de los conceptos de calidad en el diseño y programación de los instrumentos de fomento productivo.

### **3. Ámbito: Comercial y de gestión empresarial**

- Apertura a nuevos negocios y mercados diferenciados para las empresas campesinas que asuman las buenas prácticas agrícolas.
- Cambio en la gestión empresarial de los agricultores.
- Disminución en el mediano plazo de los costos operacionales de las unidades productivas.

### **4. Ámbito: sustentabilidad ambiental**

- Reducción de la contaminación ambiental y mejoramiento de la salud.
- Creación de una conciencia ambiental colectiva con un profundo sentido ético ambiental.
- Adopción de prácticas agrícolas ambientalmente sustentables para el uso adecuado de plaguicidas y la utilización de buenas prácticas agrícolas.
- Protección de la biodiversidad y de los ecosistemas asociados a las zonas de producción.
- Mejoramiento de las condiciones de protección sanitaria de los trabajadores agrícolas y de los agricultores.

## **Desafíos de la transferencia tecnológica y la capacitación en el contexto de la Implementación del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas**

Nos encontramos ante un gran desafío, desarrollar la competitividad de la pequeña agricultura, como ente económico productivo. La estrategia de la Política Agraria Chilena debería ser, en este sentido, la generación de oportunidades para que la Agricultura Familiar Campesina se desarrolle y modernice, consolidando su aporte económico al país y fortaleciendo su rol en la generación de ingresos de las poblaciones que habitan y trabajan en el medio rural. Bajo este escenario, los instrumentos de fomento productivo como la Asistencia Técnica, la Capacitación y Formación de los Recursos Humanos, el Fomento de la Asociatividad y los Mecanismos de Internacionalización de la Pequeña Agricultura son elementos fundamentales para alcanzar esta meta.

Con respecto a los desafíos de la Transferencia Tecnológica y la Capacitación, en el contexto del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, se pueden definir tres ámbitos: el Institucional, nuestros Usuarios y nuestros proveedores.

### **a) Ámbito Institucional**

En lo institucional, hay cuatro aspectos fundamentales: 1) el mejoramiento en la calidad del servicio de asesorías técnicas, 2) la coordinación institucional, 3) la generación de capacidades técnicas, y 4) el marco presupuestario.

Sobre el mejoramiento en la calidad del servicio de asesorías técnicas, tres deberían ser los aspectos a considerar: Primero, profundizar en el enfoque de integración entre el nivel predial y el empresarial. Segundo, estudiar las posibles modificaciones en el esquema de financiamiento del bono de asistencia técnica, con la finalidad de readecuar éste a las demandas de nuestros usuarios, conforme a las exigencias técnicas de su sistema productivo; y tercero, analizar la estructura operativa del servicio, en función del número de usuarios por operadores y la territorialidad de las empresas campesinas.

En relación con el segundo aspecto, la coordinación institucional, es necesario constituir, a nivel regional y nacional, un Comité de la Calidad Agroalimentaria y las Buenas Prácticas Agrícolas. Este comité debe convertirse en la instancia de articulación y gestión institucional del Programa de Calidad Agroalimentaria. Con respecto al tercer aspecto, la generación de capacidades técnicas, es fundamental crear estas capacidades en los profesionales y técnicos de INDAP, así como en los proveedores del servicio de asesorías técnicas. Lo anterior permitirá una gestión e implementación adecuada del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas a nivel país. Por último, el cuarto aspecto de carácter institucional se refiere al marco presupuestario, es decir, hacer coherente la asignación presupuestaria con el discurso institucional de la Calidad y las Buenas Prácticas Agrícolas, como eje estratégico de la competitividad agrícola.

**b) Nuestros usuarios (empresas campesinas)**

Para el caso del Sistema Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, entenderemos por usuarios a cada una de las empresas campesinas que implementarán las Buenas Prácticas Agrícolas. En relación con los desafíos que se plantean en éste segundo ámbito, podemos mencionar tres importantes aspectos: Primero, el apoyo institucional, mediante nuevos instrumentos de Gestión Predial y Empresarial, que den cuenta del tema de la calidad y la uniformidad en procesos de producción. Segundo, internalizar en los agricultores la importancia, del punto de vista económico-comercial, de incorporarse a Sistema de Buenas Prácticas y de Aseguramiento de la Calidad. Tercero, y no menos importante, provocar un cambio cultural en los productores, que permita dejar atrás modelos de gestión tradicionales, y adecuarse a las nuevas formas de registrar y realizar las actividades a nivel del predio y de la industria campesina.

**c) Nuestros proveedores (operadores del servicio de asistencia técnica)**

Los desafíos que se enfrentan en éste tercer ámbito se focalizan en los siguientes tres aspectos: Primero, la readecuación de los equipos técnicos, según los requerimientos de los usuarios del servicio. Este aspecto posibilitará un mejoramiento constante de los profesionales del servicio de asesoría técnica, dado las exigencias que plantean desde un punto de vista técnico. Lo anterior se concatena con el segundo desafío, el cual señala la importancia de la capacitación como elemento de cambio de los patrones técnicos de los equipos de profesionales que ejecutan la transferencia tecnológica. Por último, será necesario revisar periódicamente las actividades descritas en los planes anuales de las empresas operadoras del servicio de asistencia técnica. Esto implica una evaluación y seguimiento constante por parte de INDAP.

**Palabras finales**

La década de los noventa nos deparó profundas transformaciones en los mercados agroalimentarios. Se puede mencionar, por ejemplo, la alta concentración experimentada por el sector

supermercadista a nivel mundial y nacional, en el manejo y la distribución de los alimentos. Este hecho, no casual, ha significado grandes cambios en las formas de abastecimientos, de mantención de los productos y de las normas o estándares para la adquisición de los mismos. En la actualidad los mercados agroalimentarios y, del mismo modo, los consumidores, imponen las exigencias a los productores. Es más, producto de éstas exigencias, y de los múltiples escándalos agroalimentarios de la década pasada, los gobiernos tuvieron que tomar la decisión de cambiar sustantivamente la institucionalidad pública para el aseguramiento y certificación de la calidad. Casos emblemáticos fueron las transformaciones acaecidas en los Ministerios de Agricultura y las Agencias de Sanidad Agropecuaria de Alemania e Inglaterra. Sin embargo, este hecho abrió instancias de vinculación entre instituciones públicas y privadas, lo que ha permitido un trabajo más efectivo en el ámbito de la inocuidad y la calidad de los alimentos, particularmente en los mecanismos de fiscalización y certificación de los productos agroalimentarios.

Lo expuesto no es sólo un problema de importancia para los países desarrollados, por el contrario, trae para la agricultura chilena y latinoamericana grandes exigencias y desafíos, los cuales debemos ser capaces de enfrentar con inteligencia y decisión. Si somos capaces de sortear con éxito las vallas del comercio internacional no cabe duda que seremos también exitosos en apoyar los procesos de inserción y desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina. En este sentido, la Calidad y las Buenas Prácticas Agrícolas son una exigencia para la Agricultura Chilena que debemos asumir de manera seria y comprometida. En este contexto, el desafío institucional de INDAP se centra en conducir un proceso de cambio de conducta personal y técnica de los pequeños agricultores, siendo un puente entre éstos y la institucionalidad pública y privada.



## **TEMA 3**

# **INSTITUCIONALIDAD AGROALIMENTARIA: DESAFÍOS FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS**



# **INSTITUCIONALIDAD AGROALIMENTARIA: DESAFÍOS FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS**

## **SECTOR AVÍCOLA\***

*Mauricio Serrano  
Gerente de Estudios de la  
Asociación de Productores Avícolas  
de Chile A.G., APA*

Este documento no pretende tratar la institucionalidad agroalimentaria en sí, pues es un tema bastante amplio y da para muchas cosas y es necesario ser un experto; no obstante, sí se tratará la institucionalidad referida al sector avícola y, específicamente, el caso que ha experimentado el sector y cómo esto determina la calidad y el desarrollo de la industria.

El documento estará estructurado de la siguiente forma: primero, una introducción sobre qué es la industria de carnes blancas en Chile; segundo, la transición que estamos sufriendo en estos momentos; y, tercero, cómo se relaciona la institucionalidad a esa transición y al desarrollo futuro de la industria.

Primero, queremos ver la evolución que ha tenido la producción de carnes en Chile, de hecho, la producción de carne de ave en la década del 90 casi se quintuplicó, pasando de un poco más de

---

\* Este documento corresponde a una transcripción editada de la exposición realizada en el evento.

100.000 toneladas/vara producidas a casi 500.000. En la misma época, la carne de cerdo casi se triplicó y la carne de bovino fluctuó más o menos entre 200 y 270.000 toneladas/vara al año y las otras carnes estuvieron muy parejas en el mismo periodo. Esto se debió, principalmente, a dos cosas: primero, el crecimiento total del consumo de carnes por el aumento del ingreso, al respecto los chilenos, en ese periodo, más que triplicaron su ingreso, por lo tanto, el consumo de carnes aumentó y, segundo, porque las carnes y los cerdos bajaron su precio en términos relativos en relación con el vacuno, lo que hizo que su consumo aumentara mucho más que las otras carnes. Esto hizo que al año 2001, el 77% de las toneladas que se produjeron correspondiera a carnes blancas, entre aves y cerdos.

En este mismo periodo, las exportaciones nuestras pasaron de casi US\$10.000.000 en 1990 a US\$150.000.000 aproximadamente, en el 2001, siendo una etapa de transición bastante fuerte que se vivió durante tres o cuatro años, donde durante este periodo se exportó, básicamente, excedentes y sólo después se empezó a desarrollar una industria exportadora y tener un negocio exportador propiamente tal.

En resumen, el aumento del ingreso y la caída de los precios en los últimos años fueron factores determinantes en el crecimiento de la producción de carnes blancas. La industria estuvo enfocada, principalmente, a satisfacer el mercado interno y a exportar excedentes en el pasado, pero en la actualidad, está en una etapa de menores tasas de crecimiento para nuestro mercado interno y, por lo tanto, se está transitando a una fase de exportación. Tenemos que dedicarnos a exportar, si queremos seguir conservando nuestro peso y nuestro tamaño relativo, ya que según las tasas de crecimiento proyectadas de acuerdo con el mercado interno no podremos seguir conservando la importancia de la industria.

En la actualidad, nuestra exportación corresponde a casi US\$150.000.000 exportados por una cantidad de 70.000 a 80.000 toneladas métricas de carne; nuestra apuesta es llegar, en el 2005, a una cifra cercana a los de US\$300.000.000 en exportaciones y eso revertirá un poco el déficit que hay en la balanza comercial de

carnes, es decir, se exportará una cifra similar a la que se importa en carnes rojas y otras carnes y estaremos en una situación de equilibrio en la balanza de carnes.

En cuanto a nuestra apuesta a largo plazo, es necesario hacer un breve análisis. Primero, la FAO ha pronosticado que en los próximos 20 años, la demanda por productos cárnicos en el mundo se duplicará y esa cantidad adicional, obviamente, tendrá que salir de algún lado, entonces cabe preguntarse quién podrá satisfacer esa futura demanda. Europa está en un proceso de desinversión, como lo han llamado, donde no están fomentando nuevas inversiones en su estructura de producción de carnes blancas, debido a que tienen un ecosistema bastante degradado y saturado. Hay que tener en cuenta que los principales países productores de cerdos y de aves tienen tamaños muy reducidos, lo que hace que el impacto ambiental que tendría esta industria si creciera, sea muy alto y además están dedicados, básicamente, a satisfacer su demanda a través de aumentos paulatinos de inversión; no quieren dismantelar su industria, pero no quieren hacerla crecer y la gente que está en ella, se irá jubilando poco a poco hasta que la situación se termine.

Japón, por su parte, está en una situación similar, incluso desde hace veinte años, no ha invertido en su industria, dismantelándola. Las granjas de producción de aves y de cerdos son bastante pequeñas que están siendo manejadas por agricultores mayores que, prácticamente, solo están esperando que se jubilen para terminar su producción e importar todas sus carnes.

En este escenario, para definir nuestra apuesta a largo plazo, hemos hecho una comparación con Dinamarca. Este es un país pequeño, con una población de 5,3 millones de habitantes comparados con los más de 15 millones de Chile, es decir, un tercio de la población de Chile. Tiene una superficie correspondiente al 6% de la de nuestro país, es decir, 43.000 km<sup>2</sup> en relación a los 750.000 de nuestra superficie continental, pero produce 2,6 más de veces de carnes blancas, es decir, más de 2.000.000 de toneladas en relación con las 788.000 que producimos nosotros y lo más importante es su exportación, pues tiene US\$2.272.000 al año en exportaciones tanto de ave como de cerdo, en comparación a los

US\$144.000 de nuestro país y, por lo tanto, es un país 16 más grande en exportación. La gran ventaja que tiene este país es su tecnología, su forma de hacer negocio, de cómo el Estado se relaciona con los productores para lograrlo. Este país no tiene ni un grano de maíz e importan toda la soya que se comen los animales, o sea, no tienen ninguna ventaja especial en su terreno, simple y sencillamente, es una gestión eficiente y una relación estratégica entre gobierno y empresa. Entonces, nosotros apostamos a que podemos tener los índices de Dinamarca en diez años más, es decir, que las carnes blancas sean como los salmones de la década del noventa y llegar a exportar una cantidad realmente significativa.

Esta apuesta no es algo que esté dado como condición sine qua non, sino que se logrará con una adaptación del modelo de institucionalidad que actualmente rige para la producción de carnes blancas, pues con la estructuración que tiene el Estado para este sector no será posible lograr este incremento; se requiere de una modernización completa de la institucionalidad. En las plantas nosotros teníamos una sobreexposición de funciones, donde estaban presentes inspectores veterinarios de salud y del Servicio Agrícola Ganadero, SAG, que abarcaban distintas áreas y había unas áreas que se sobreponían. Primero, el Ministerio de Salud estaba abocado a la certificación para el mercado interno, que es lo que le corresponde según la ley y el SAG, a la certificación de las exportaciones y se llegaba al absurdo de que se tenía una planta con cuatro inspectores, dos de cada entidad, que inspeccionaban y certificaban exactamente lo mismo, porque uno entregaba el certificado válido para exportar y el otro, para el mercado interno. Obviamente, esta situación ya ha comenzado a solucionarse con la delegación de inspección en las plantas de aves de exportación y en las plantas de cerdos, vacunos y otras, esperamos que sea luego.

En cuanto a nuestra propuesta de institucionalidad, primero, se hizo una proposición en el rol normativo y otra en el operativo, aquí hay que distinguir bastante bien, porque creemos que la institucionalidad debe estar dividida en dos áreas que tienen que estar muy bien separadas y definidas en cuanto a su rol.

En el área normativa, creemos que se requiere de una institucionalidad donde participen los distintos ministerios relacionados con los alimentos, es decir, como el problema de la inocuidad de los alimentos o de la producción agroalimentaria no es solo un problema de salud pública, sino que abarca aspectos de negociaciones internacionales, de sanidad animal, de protección al consumidor, certificación, rotulación, etc.; por lo tanto, un solo ministerio no puede ser responsable de la producción agroalimentaria, sino que tienen que haber un enfoque sistémico, donde las normas que tengan relación con el control agroalimentario tienen que ser emitidas por una mirada de conjunto y de sistema. Por tanto, esta agencia debe encargarse de generar las normas relativas al tema agroalimentario a través de procesos públicos y de participación amplia, o sea, que todas las normas se hagan más o menos al estilo de lo que hace CONAMA, donde publica su reglamento o su norma, lo deja en consulta y todas las personas y consumidores, las industrias, los importadores, exportadores, etc., pueden hacer su observación y su participación en esa norma.

Esta institución debe ser muy liviana, que sea solo un ente coordinador, que no tenga una estructura, un edificio, con su gente, etc., sino que simplemente, haga una coordinación entre todos los ministerios y las instituciones que ya existen y que tienen que ver con el tema agroalimentario.

En cuanto al área operativa, creemos que sólo un organismo del Estado debe ser responsable de la inspección y de la certificación de las carnes, tanto para el mercado interno como para el externos, es decir, en estos momentos hay cuatro o cinco mataderos de aves que está inspeccionando el SAG, porque son mataderos de exportación y hay tres o cuatro que son inspeccionados por salud, porque son mataderos que están orientados al mercado interno. Este organismo debe certificar a través de la inspección de toda la cadena, o sea, aplicando el concepto "de la granja a la mesa". En la actualidad, la teoría moderna o la tendencia en los países desarrollados es controlar o inspeccionar toda la cadena agroalimentaria. Uno no consigue una carne inocua por milagro o solo controlando la última parte de la cadena, sino que tiene que abocarse a tener animales sanos, que sean alimentados en forma

sana, que sean introducidos a través de proveedores de genética que estén debidamente certificados, con la sanidad adecuada, deben ser medicados sanamente y para eso se requiere de una visión sistémica de toda la calidad.

Dada esta necesidad de inspección sistémica, creemos que el SAG debe ser el responsable de la certificación de toda la cadena, o sea, ya tiene el 70 ú 80% de inspección y certificación de esa cadena y lo lógico sería entregar la última parte a esa institución.

Para asumir ese nuevo rol, obviamente, el SAG requiere de un cambio institucional. Con esto nos referimos un cambio en el área pecuaria, la que no debiera llamarse "protección pecuaria", sino que "Desarrollo pecuario". Para nosotros el nombre ya es un indicador de que no es solo un tema sanitario, sino que debe ser un tema que se vea a nivel de todos los aspectos y que abarque tanto la sanidad animal como la calidad e inocuidad y también el comercio exterior. En estos momentos, estas áreas están en el SAG y son abordadas, pero deben ser reorientadas y potenciadas en todo los aspectos mencionados.

# INSTITUCIONALIDAD PARA LA CALIDAD AGROALIMENTARIA PECUARIA: ROL DEL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO

*Hernán Rojas Olavarría, MV, MSc., Ph.D.  
Jefe Departamento de Protección Pecuaria  
Servicio Agrícola y Ganadero*

## Introducción

La institucionalidad pública es la forma como se organiza el Estado para cumplir con un determinado propósito. En este caso, se refiere principalmente al desarrollo de la calidad agroalimentaria.

Calidad agroalimentaria se refiere al nivel que alcanzan un conjunto de atributos de los alimentos de origen agropecuario. Estos se refieren a sanidad, inocuidad y a otros atributos, denominados de valor. El Estado más bien se ocupa de los dos primeros en forma directa, tanto en su promoción como en su certificación. Mientras que en los de valor, más bien se ocupa de otorgar las condiciones para que las entidades privadas funcionen adecuadamente.

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) es la institución del Ministerio de Agricultura de Chile para la calidad agroalimentaria. Es responsable de la sanidad animal, la promoción de la inocuidad de los productos de origen animal que se destinan a las exportaciones y la certificación de esos productos para la exportación considerando los atributos de sanidad animal e inocuidad. El SAG también es responsable del buen funcionamiento

de la normativa para la clasificación y tipificación de las carnes rojas. Finalmente, el SAG es la institucionalidad que facilita la apertura de mercados externos basada en el de calidad (sanidad e inocuidad) y en la facultad que tiene esta institución de certificar y responder por este proceso. En este documento se muestran las características generales de esta institución en los ámbitos descritos, los logros y desafíos pendientes.

## Marco de acción

La institucionalidad debiese ser coherente con los objetivos del país. En el caso chileno, ésta debe responsabilizarse de la mantención de la salud de los animales, la salud pública y la apertura y mantención de los mercados en una política de exportación. Al mismo tiempo, apoyar a la competitividad de la industria, incrementando la productividad, disminuyendo los costos y los estándares de calidad en sanidad e inocuidad.

Los énfasis y la forma de aplicación de las líneas de acción se basan en dos pilares básicos:

**1. Política gubernamental:** se refiere a la política de Estado para la Agricultura y la Alimentación hacia el 2010 del Ministerio de Agricultura de Chile. Dentro de las líneas estratégicas se encuentran:

- Desarrollo de mercados externos.
- Fomento Productivo.
- Estrategia de calidad.
- Apoyo a la agricultura familiar campesina.
- Calidad de los servicios públicos.

**2. Acuerdos Internacionales:** el SAG utiliza como marco de su acción los principios del Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y como referentes técnicos de carácter internacional, el *Codex Alimentarius* para los aspectos de calidad e inocuidad de los alimentos y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para los

aspectos de sanidad animal. Estos organismos tienen los siguientes elementos como orientadores de sus recomendaciones:

- Transparencia en la información.
- Bases científicas para las decisiones.
- Análisis de riesgo como herramienta de trabajo.
- Equivalencias como forma de relación con los países.

El país tiene además un conjunto de tratados bilaterales y multilaterales que también enmarcan el quehacer en esta área.

### **Certificación oficial**

La certificación de productos pecuarios para la exportación (carnes, mieles, lácteos) es responsabilidad legal del SAG, y así es reconocido por las autoridades sanitarias del mundo. Cada partida de exportación, para ingresar al país de destino, debe estar acompañada de un certificado sanitario que es firmado por un Médico Veterinario Oficial del SAG autorizado para ello. En este certificado se garantiza el cumplimiento de las exigencias establecidas por las autoridades del país importador.

La certificación emitida por el SAG garantiza la condición de sanidad animal de los productos, así como la aptitud para el consumo humano, se acredita que los procesos de elaboración de los productos se han realizado de acuerdo a los estándares higiénicos requeridos. Esto significa, que los productos no constituyen riesgo para la salud de las personas y los animales.

### **Salud animal**

#### **Enfoque**

El propósito en este sentido es contribuir a mantener y mejorar la condición sanitaria de los animales en Chile. De esta manera se minimiza la probabilidad que los alimentos de origen animal chilenos puedan constituir un riesgo para la salud de los animales

y/o la salud de las personas de los países que importan nuestros productos. Esto los hace de mejor calidad. Un buen ejemplo es que al ser Chile libre de Fiebre Aftosa y la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), hace que nuestra carne de bovino sea de mayor calidad por esta condición de salud animal.

Las enfermedades afectan la competitividad de rubros pecuarios específicos. Por ello, la política y la institucionalidad en salud animal tiende a estructurarse en torno a dichos rubros, siendo los más importantes: carnes rojas (bovinos y ovinos), carnes blancas (aves y cerdos), huevos para consumo, lácteos (bovinos, ovinos y caprinos), sub-productos alimenticios (ej. tripas), apicultura (miel, propoleo, jalea real) y embutidos. A esto se suman los rubros emergentes como avestruces y emúes, carne de caracoles, ranas, entre otras.

### **Organización**

En primer lugar, el país prioriza las enfermedades a intervenir para cada una de las especies animales. Por una parte las más importante para prevenir que ingresen al país y por otra las que están presentes en el país y se deben controlar y erradicar. Esta priorización se realiza en función de la importancia que estas tienen para los productores, la industria y para el país en cuanto a su impacto productivo, económico y social. Como resultado se construye una matriz que indica las enfermedades priorizadas para cada uno de las especies animales (rubros), tal como se muestra a continuación.

<b>Enfermedades</b>	<b>Rubro 1</b>	<b>...</b>	<b>Rubro n</b>
<b>Enfermedades Exóticas</b>			
Enfermedad con prioridad 1			
...			
Enfermedad con prioridad n			
<b>Enfermedades Endémicas</b>			
Enfermedad con prioridad 1			
...			
Enfermedad con prioridad n			

Para la prevención y el control de esas enfermedades, el SAG ha estructurado su trabajo en diversas áreas que responden a una estricta política de bioseguridad. Entendido este concepto como "Conjunto de medidas coordinadas y sistemáticas destinadas a prevenir el ingreso, difusión y establecimiento de las enfermedades en un territorio determinado, es decir país, región o establecimiento pecuario".

Para lograr mejores niveles de bioseguridad a todo nivel, se definen diferentes ámbitos de trabajo para cada uno de los rubros, tal como se muestra a continuación.

<b>Ambito</b>	<b>Rubro 1 /Enfermedad 1</b>	<b>...</b>	<b>Rubro n /Enfermedad n</b>
Defensa pecuaria			
Vigilancia epidemiológica			
Sistema emergencial			
Control movimiento y rastreabilidad			
Control de enfermedades			
Registro y control de insumos pecuarios (Fármacos y alimentos)			

### **Inocuidad en productos pecuarios**

Los países importadores requieren de garantías adicionales a las ofrecidas por la legislación nacional en los aspectos de inocuidad o bien requieren de medios de verificación para auditorías internas o externas. De esta manera, el SAG ha desarrollado un conjunto de instrumentos públicos en el ámbito del aseguramiento de calidad que se exigen en el mundo y que no se aplican regularmente en Chile. Estos contemplan desde el predio hasta el producto final. Dentro de estos instrumentos destacan el PABCO (Planteles

animales bajo control oficial) como un sistema de buenas prácticas agrícolas, el Sistema de Aseguramiento de Calidad en las Plantas (SOP, SSOP, HACCP) y Programa de Control de Residuos. Laboratorios de referencia y laboratorios privados habilitados oficialmente son utilizados para las verificaciones oficiales. Las normas de referencia que utiliza el SAG para estas acciones son el Reglamento Sanitario de los Alimentos y otras normas del Ministerio de Salud, las normas del SAG y las exigencias de los mercados externos que correspondan.

Estos instrumentos son aplicados a cada cadena agropecuaria por rubro, desde el predio hasta el producto final.

Para una mejor inspección y certificación de los procesos y productos, además de ser una exigencia de los mercados externos, el SAG ha instalado equipos de inspectores oficiales en las plantas. En la actualidad se componen, por cada turno, de un Médico Veterinario, que hace de Jefe de Equipo de la Planta y dos técnicos. Este equipo debe cumplir un conjunto de responsabilidades de inspección y certificación. Además es quien recibe a las diferentes misiones del extranjero para mostrar el Sistema de Inspección y/o la Planta en cuestión y es quien se relaciona con la gerencia de la planta.

<b>Ambito</b>	<b>Rubro 1</b>	<b>...</b>	<b>Rubro n</b>
Planteles animales bajo control oficial (PABCO)			
Sistema de Aseguramiento de Calidad en las Plantas			
Inspección ante y post mortem			
Programa de Control de Residuos			

Las acciones de los equipos oficiales de inspección son auditados por el nivel regional y nivel nacional. Todas esas auditorias siguen pautas pre - establecidas y los resultados están a disposición de los servicios oficiales de los países importadores. Estos se basan en estos informes para evaluar la calidad de la inspección de los servicios sanitarios oficiales.

En la actualidad el SAG no es la única institución que participa en el proceso de inspección para las exportaciones. El MINSAL realiza acciones en el proceso de inspección tendientes a asegurar el cumplimiento del Reglamento Sanitario de los Alimentos y otras normas. Específicamente, el MINSAL es quien realiza la inspección pre y post mortem de las carnes. Es decir, es responsable de evaluar que los animales antes y después de ser sacrificados no tengan evidencias de enfermedades que puedan afectar la salud de las personas.

Como consecuencia, la inspección y la certificación de carnes de exportación es realizada por dos instituciones: el SAG y el MINSAL. No es por lo tanto, un "sistema único oficial", como es en la mayoría de los países del mundo. Esta doble-inspección constituye una situación no deseable para el Estado y para el sector privado. No es un problema *per sé*, sino que una situación de **ineficiencia de la gestión pública**, aumentando los costos públicos, lo que complica el desarrollo normal de la actividad pecuaria de exportación.

Para solucionar este problema, el Ministerio de Salud (MINSAL) y el SAG están estableciendo Convenios de Delegación de la Inspección Médico Veterinaria que actualmente realiza el MINSAL en el SAG. De esta manera, una sola institución pública es la responsable de la inspección y certificación de las exportaciones dentro de la planta (SAG). Basados en este sistema, el MINSAL es quien norma y supervisa los aspectos de la salud pública nacional. La posibilidad de delegación está establecida en el artículo 110 del Código Sanitario de los Alimentos. Por otra parte, la Ley Orgánica del SAG otorga a este organismo la facultad legal para realizar la inspección veterinaria.

Durante el 2002 se ha establecido una mesa de trabajo entre los Subsecretarios del MINAGRI y el MINSAL y los equipos técnicos del MINSAL y el SAG. El objetivo de esta instancia es avanzar en los aspectos de común interés. Al amparo de esta iniciativa ha emanado un Convenio de Delegación del MINSAL al SAG para las carnes de aves de exportación, basado en los principios mencionados anteriormente. Es decir los asuntos operativos en las plantas a cargo del SAG, bajo la norma nacional e internacional y supervisados por el MINSAL.

En la actualidad se avanza en la delegación de la inspección médico veterinaria de otras especies (cerdos, bovinos y ovinos) de las otras carnes, las cuales debiesen quedar finalizadas durante el año 2003.

## **Certificación de la calidad de la carne**

Con la participación del sector público, académico y privado, de toda la cadena de la carne bovina, se elaboró un sistema regulador correspondiente a la Ley N° 19.162 o Ley de Carnes (publicada en el Diario Oficial del 07 de septiembre de 1992). Esta Ley entró en vigencia a partir de enero del año 1994, y establece, entre otros aspectos, un Sistema Obligatorio de Clasificación de Ganado, Tipificación y Nomenclatura de sus Carnes.

Para poder aplicar lo establecido por la Ley se elaboró el Reglamento General del Sistema de Clasificación de Ganado, Tipificación, Marca y Comercialización de Carne Bovina (Decreto 239 de 1993 del MINAGRI, modificado por el Decreto 485 de 1996 del MINAGRI). Para complementar el sistema de clasificación, tipificación y nomenclatura de cortes (artículo N° 3 de la Ley), se oficializaron diferentes normas en el Instituto Nacional de Normalización (INN).

La tipificación es el ordenamiento de las canales (carcasas o varas) de los bovinos de acuerdo al sexo y edad del animal del cual provienen, y a la grasa de cobertura. Esta categorización la realizan empresas certificadoras oficiales.

Se han establecido 5 categorías de tipificación de canales, las que se denominan con las letras VA-C-U-N-O. Todos los establecimientos comerciales que expandan carne de bovino deberán ofrecer carne tipificada. Además, esta ley reglamenta el nombre de los cortes de carne, habiendo definido 33 cortes básicos. La Ley 19.162 estableció explícitamente en su artículo N° 4, que corresponde al SAG fiscalizar y controlar las actividades reguladas por este cuerpo legal. Esta fiscalización corresponde a la

producción nacional y la internacional que tenga como destino el mercado nacional.

### **Apoyo al comercio exterior de productos pecuarios**

El SAG cumple y ha cumplido un rol fundamental en la apertura y mantención de mercados. Esto se ha acrecentado cuando las barreras arancelarias han disminuido y han tomado mayor importancia las sanitarias.

El SAG es quien da garantías a los países importadores en cuanto a:

1. Que el SAG es un organismo técnicamente serio y confiable.
2. Que los atributos de calidad (sanidad e inocuidad) que tiene son los definidos en su nivel adecuado de riesgo.
3. Que la certificación se realiza de acuerdo a lo que los países importadores exigen.

Respecto a la defensa de mercados, garantiza que los países importadores no exijan un estándar que no tenga justificación científica, o que el país importador no puede lograrlo o que se ha discriminado en relación con otros países.

Tanto para la apertura como para la mantención y defensa de mercado se establecen negociaciones entre los servicios oficiales de los países.

Los acuerdos con otros países ayudan a que este proceso de negociación y de solución de controversias se haga de mejor manera. Ejemplos son los recientemente firmado con la Unión Europea, Corea y Estados Unidos. En todos ellos existen capítulos zoosanitarios en los cuales se profundiza y explicitan los principios encontrados en el Acuerdo de Medidas Fito y Zoosanitarias de la OMC.

En este trabajo existe una complementación con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El SAG tiene como propósito apoyar el incremento de la oferta pecuaria exportable en volumen, diversidad y destino, lográndose mediante:

- Nuevos reconocimientos internacionales del servicio sanitario oficial y de la situación zoonosológica nacional.
- Obtención de nuevos requisitos sanitarios que deben cumplir los productos a exportar.
- Certificación rigurosa del cumplimiento de los requisitos exigidos por el país de destino de las exportaciones.

Dentro del objetivo de incrementar la oferta pecuaria, se ha dado una alta prioridad a la incorporación en la exportación de sectores tradicionales del sur de Chile, como son el sector de carnes de bovinos y lácteos. Para ello, el SAG participa activamente en el Plan Operativo para la Exportación de Carnes Rojas y el de Lácteos que conduce y coordina el Ministerio de Agricultura.

## **Estructura organizacional**

El SAG dispone de una estructura organizacional adecuada para los propósitos que el Estado y la Ley le confiere en el ámbito de la calidad agroalimentaria.

Para cumplir con la Misión, la estructura del Programa de Protección Pecuaria del SAG considera tres niveles de acción: central, regional y sectorial.

El nivel central tiene como propósito establecer la política general, elaborar la normativa nacional, representar al país como autoridad sanitaria, asesorar y auditar el trabajo en regiones. Este nivel considera diferentes unidades técnicas que organizan sus acciones en programas y proyectos, de carácter nacional y/o regional.

El nivel regional está constituido por 13 Direcciones Regionales; cada una de ellas con un Médico Veterinario Oficial, denominado

Encargado Pecuario Regional, el cual coordina y da apoyo a los niveles sectoriales. Es responsable de la gestión de la salud animal, la inocuidad en los establecimientos de exportación y la certificación de las exportaciones en el territorio correspondiente a la Región.

El nivel sectorial conforma 62 oficinas locales que cubren todo el territorio nacional. En cada oficina existe, a lo menos un Médico Veterinario Oficial que tienen como función la gestión de la salud animal en el territorio correspondiente a su sector.

El SAG es apoyado por una red de médicos veterinarios privados que son acreditados por el SAG para realizar actividades de apoyo a los proyectos oficiales en desarrollo. Además, se han consolidado una serie de alianzas estratégicas para trabajar en conjunto con otras instituciones del sector público, representantes organizados del sector privado y universidades, entre otros.

El Programa de Protección Pecuaria del SAG, para el cumplimiento de sus acciones, tiene un importante apoyo en la Red de Laboratorios Pecuario Oficiales, en los cuales se desarrollan las especialidades de Virología, Bacteriología, Parasitología, Patología, Química y Control de Productos Biológicos y de Alimentos. Los laboratorios pecuarios que forman parte de esta red se encuentran ubicados en las regiones VIII, X, XI y XII y es encabezado por el Laboratorio Pecuario Central de Lo Aguirre, el cual opera como referencia para los laboratorios pecuarios regionales. Además existe una Red Nacional de Laboratorios Privados Acreditados por el SAG para apoyar el diagnóstico oficial, especialmente de aquellas patologías para las cuales se desarrollan programas oficiales de control y erradicación.

## **Avances y desafíos**

### **Avances**

La institucionalidad que hoy tiene Chile le ha permitido obtener excelentes resultados en su estrategia de la competitividad de la

industria pecuaria con un fuerte énfasis en el mercado externo. Esta situación no ha perjudicado, sino que por el contrario, ha mejorado las condiciones de salud pública de la población chilena. Este éxito, no excluye que del análisis también emergen importantes desafíos que se deben cumplir al corto plazo.

Los principales resultados en Chile son los siguientes:

1. Se ha mantenido libre de todas las enfermedades de la Lista A y de otras enfermedades exóticas de la Lista B, como la EEB.
2. Se ha respondido con eficiencia y eficacia a las alertas y emergencias sanitarias, como la Fiebre Aftosa e Influenza Aviar respectivamente.
3. Se ha disminuido la prevalencia de las enfermedades endémicas que generan impactos en la competitividad de la industria pecuaria, como la brucelosis bovina, tuberculosis bovina y PRRS.
4. Se ha aumentado considerablemente la cantidad y diversidad de establecimientos privados que califican para exportar a diferentes mercados.
5. Se ha aumentado la cantidad de países que aceptan los productos y la certificación oficial. En definitiva se han abierto nuevos y exigentes mercados.
6. Se ha mejorado la calidad de la carne y transparencia de la carne para los consumidores.

### **Desafíos futuros**

Sin perjuicio de lo anterior, el SAG ha debido hacer grandes esfuerzos para irse adaptando a los nuevos desafíos. En forma oportuna y pragmática, se han identificado los puntos críticos de la institucionalidad existente y se han ido superando. Hoy no existen problemas de la institucionalidad que pongan en peligro el apoyo

que debe tener el desarrollo de la calidad agroalimentaria. A la vez, es importante seguir haciéndose cargo de los elementos identificados y discutir junto a otros cómo enfrentar el tema de la modernización del Estado en forma más global. Obviamente, en el ámbito público se encuentra el trabajo con el Ministerio de Salud, el de Economía y el de Relaciones Exteriores. También, está el trabajo con el sector privado tanto en el análisis como en el diseño y gestión de la política de desarrollo de la calidad agroalimentaria. Igualmente, es fundamental apoyar algunas iniciativas que están buscando llenar el vacío en la promoción y certificación de la calidad en los atributos no relacionados con la sanidad y de la inocuidad. En este sentido, el trabajo que realiza el Ministerio de Agricultura con la Comisión de Buenas Prácticas Agrícolas.



# INSTITUCIONALIDAD AGROALIMENTARIA: DESAFÍOS FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS

*Dr. Mario Maino M.  
Profesor-Vicedecano de la Facultad de  
Ciencias Veterinarias y Pecuarias,  
Universidad de Chile*

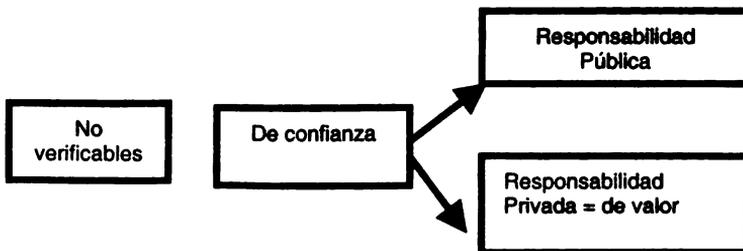
## **Introducción**

El consumidor define la calidad de un producto de acuerdo con las características que tiene el producto y que, más importante aún, son relevantes para él consumidor al momento de decidir una compra o consumo. Estas características relevantes o atributos de calidad, las que no sólo se manifiestan al momento de comprar o consumir, sino que también previamente, se pueden clasificar como atributos de búsqueda, de experiencia o de confianza. Los atributos de búsqueda son aquellos que se hacen evidentes al momento de la compra, incluyendo envasado, color, olor, etc. Los atributos de experiencia se manifiestan en el momento de consumir el producto, tales como sabor, ternura, jugosidad, etc. En cambio, los atributos de confianza representan aspectos que son de interés para el consumidor, pero para los cuales no existen indicios ni señales reconocibles al momento de comprar o consumir. Incluyen aspectos tales como inocuidad, salud, país de origen, forma de producción (orgánico), etc.

Desde la perspectiva económica, los atributos de búsqueda, aunque aumentan los costos de transacción, no generan un problema de información asimétrica. Los atributos de experiencia sí pueden llevar a información asimétrica, pero el mecanismo de

precios genera incentivos para evitar la selección adversa. Las empresas también disponen de instrumentos y tienen incentivos para evitarla, tales como garantías, marcas, publicidad o el precio del producto. Otra es ofrecer un menú de contratos diseñados de forma tal que, al elegir, se *autoselecciona* (Milgrom y Roberts, 1992) o generando incentivos para que los vendedores no engañen a sus clientes, ofreciéndoles productos de características distintas a las esperadas. Pero, cuando las características que importan a los consumidores son atributos de confianza, es probable que ninguno de estos mecanismos sea eficaz para lograr que las empresas los suministren. Aceptando la hipótesis de oportunismo, los vendedores no tienen incentivos para ofrecer las características que tienen un costo más alto. La razón es que es poco probable que alguien descubra el engaño. En estas circunstancias, el consumidor sólo confiará en la información suministrada por el vendedor si viene avalada por un tercero independiente. En algunos casos, puede ser necesaria incluso la intervención del Estado.

De acuerdo con esto, podemos plantear el siguiente esquema y que dice con la posibilidad de tener atributos de confianza de responsabilidad del estado y atributos de confianza de responsabilidad privada-pública.



Consciente de que este segundo ámbito será abordado con toda seguridad por otros expositores, centraré esta presentación en aquellos de responsabilidad pública y que corresponde al espacio donde he tenido la posibilidad de estudiar más en profundidad.

## Atributos de confianza de responsabilidad pública

Existen dos grandes atributos de confianza de los alimentos que hoy en día se reconocen como requisitos *obligatorios e imprescindibles* y consecuentemente debe ser garantizado su cumplimiento por el sector público.

Es así como hoy en día, los consumidores exigen certeza en cuanto a que los alimentos que van a comer son *sanos* y seguros (inocuos) y sienten que es deber del Estado salvaguardar este hecho.

Esta precisión nos pone en el centro de la idea que se desarrollará y que dice con la institucionalidad que se debe tener para hacer eficiente el proceso de control de los alimentos y así maximizar los efectos positivos de los alimentos y disminuir los riesgos para la población.

## Institucionalidad actual

Históricamente, Chile ha tenido una serie de instituciones públicas, semiprivadas y privadas que se han involucrado en el control y vigilancia de los alimentos de consumo humano. Con el pasar de los años, esta situación se ha tomado cada vez más compleja debido, principalmente, a la dinámica que ha adquirido el comercio nacional e internacional de alimentos, la globalización de los mercados, el incremento de la reflexión y el interés de los consumidores por la inocuidad de los alimentos, entre otros. Todo esto ha obligado a dar un énfasis distinto al control de alimentos en el país, sobre todo, en los últimos 20 años.

El sistema de vigilancia estatal para la protección de los alimentos en Chile involucra a cuatro Ministerios, los cuales cuentan con Servicios, Departamentos, Laboratorios e Institutos para ejecutar las acciones que les competen. Respecto del Codex Alimentarius<sup>1</sup>, cada Ministerio está a cargo de Subcomités del Comité Nacional del Codex que abordan temas específicos.

---

<sup>1</sup> Chile crea el comité nacional del Codex en 1995, con la participación de los Ministerios de Salud, Economía, Agricultura, Relaciones Exteriores, representantes de la industria, académicos y consumidores.

**Cuadro 1**  
**Instituciones de vigilancia y protección**  
**de los alimentos en Chile**

Ministerio	Servicio	Función atingente a alimentos	Subcomités Codex Alimentarius
Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos de Programas del Ambiente o Subdirección de Salud Ambiental*.</li> <li>- Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente (SESMA).</li> <li>- Laboratorios de control de alimentos y agua.</li> <li>- Instituto de Salud Pública (ISP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorización de establecimientos de elaboración, almacenamiento y expendio de alimentos.</li> <li>- Vigilancia de los alimentos de consumo nacional, tanto importados como de producción nacional.</li> <li>- Programas nacionales, como vigilancia de marea roja o enriquecimiento de harina.</li> <li>- Vigilancia epidemiológica de enfermedades transmitidas por alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Higiene de alimentos.</li> <li>- Nutrición y regímenes especiales.</li> <li>- Jugo de frutas y hortalizas.</li> <li>- Aditivos y contaminantes.</li> </ul>
Ministerio de Agricultura	- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilancia de alimentos de exportación.</li> <li>- Ley de carnes</li> <li>- Control de productos agropecuarios.</li> <li>- Programas de control de residuos.</li> <li>- Habilitación de establecimientos que importan productos alimenticios de origen pecuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Residuos de medicamentos veterinarios.</li> <li>- Frutas y hortalizas frescas.</li> <li>- Leche y productos lácteos.</li> <li>- Residuos de plaguicidas.</li> <li>- Alimentación animal.</li> </ul>
Ministerio de Economía	- Servicio Nacional de Pesca (SERNA PESCA).	- Control de productos hidrobiológicos de exportación.	- Pescado y productos pesqueros.
	- Servicio Nacional al Consumidor (SERNAC)	- Protección al consumidor.	- Etiquetado de alimentos.
	- Instituto Nacional de Normalización (INN)	- Elaborar las normas técnicas de calidad.	
	- Departamento de Comercio Exterior.	- Encargado de acuerdos bilaterales.	- Inspección y certificación.
Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección de Políticas Multilaterales.</li> <li>- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover las exportaciones vía PROCHILE.</li> <li>- Profundizar la internacionalización de la economía.</li> <li>- Reforzar el Comité Nacional de Codex.</li> </ul>	- Principios generales.

\* hay un proceso de cambio en las regiones y en algunas han dejado de ser Departamentos de Programas del Ambiente y actualmente son Subdirecciones de Salud Ambiental.

En el cuadro 1 se resume la función atingente a la protección de los alimentos, los servicios que realizan las actividades y los grupos de trabajo específicos conformados como subcomités del Codex por Ministerio.

Esta situación, caracterizada por la participación de múltiples actores en el rol fiscalizador, se ha constituido en uno de los problemas más cuestionados al interior de los agentes que participan de la cadena agroalimentaria. En efecto es posible apreciar al analizar el funcionamiento del sistema la incapacidad que este tiene de entender el problema desde la perspectiva de una cadena. Además se constatan superposiciones entre las competencias de los organismos de control y se registran deficiencias de coordinación entre éstos, lo que genera desconcierto en las empresas y, a menudo, repercute en los costos y tiempo de respuesta.

Un buen ejemplo paradigmático de los problemas del sector sin lugar a dudas es el de la responsabilidad de control de los productos alimenticios de consumo interno y los de exportación.

## **Recomendaciones**

Sin duda, las ventajas de un sistema unificado donde claramente la más importante es que permite establecer un sistema de control único y uniforme que se hace cargo de manera integral de todas las tareas que significan la obtención de productos sanos y seguros, nos llevan a creer que se debe avanzar hacia una INSTITUCIONALIDAD UNICA (Agencia) para el sistema agroalimentario chileno.

Ahora bien y dado que son varias las opciones que se pueden dar para cumplir con ese principio, creemos más importante que entregar una propuesta específica, explicitar las grandes preguntas que se plantearán en las discusiones de ajuste final de la idea.

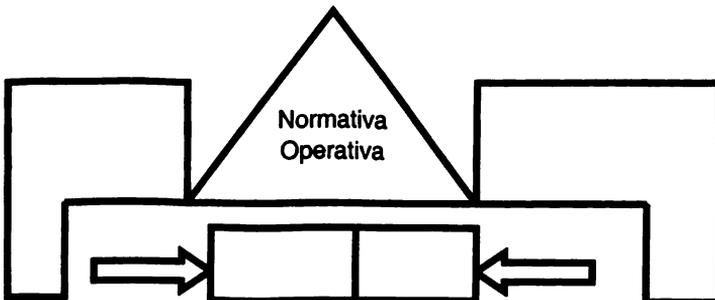
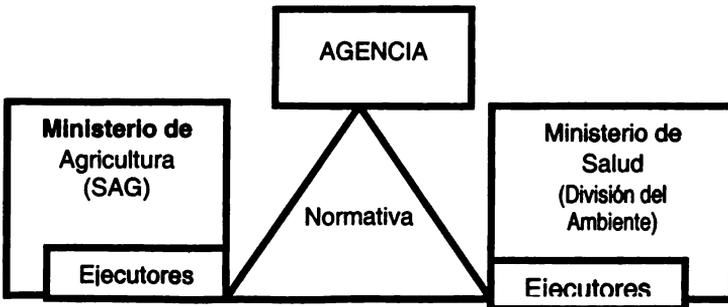
## Agencia Normativa versus Agencia Normativa y Operativa

Una de las principales decisiones que se debe tomar, dice relación con la función que se le asignará a ésta agencia única. Las opciones que se tienen son dos: una agencia normativa o bien una agencia que además de normativa sea también operativa (ejecutora).

En primer caso, se define como función relevante de la agencia, definir el cuerpo normativo del sistema y coordinarse con la institucionalidad operativa del sistema actual para ejecutar las tareas. En la segunda opción, es la agencia quien además de generar el cuerpo normativo, ejecuta lo presupuestado.

Esquemáticamente se puede resumir de la siguiente forma:

### Sistema de agencia única Normativa o Normativa-operativa



Claramente, las dos opciones tienen ventajas y desventajas. La primera opción tiene como gran ventaja la mayor simplicidad en su constitución, en efecto, esta opción sólo requiere un importante esfuerzo de coordinación y no montar una institución con sedes en regiones, cuestión indispensable para llevar a cabo correctamente el trabajo de control. Por el contrario, la segunda opción, implica montar instituciones en regiones y/o en zonas y seguramente trasladar funcionarios de las instituciones que hoy día realizan esa labor.

Dentro de las ventajas de la segunda opción, está la mayor independencia financiera que tendría el sistema y la disminución de los problemas de descoordinación que puede presentar el sistema.

#### **Dependencia de la Agencia: Salud o Agricultura**

Esta será otra de las preguntas que surgirá en el debate. Al respecto, creemos que definidas perfectamente bien las funciones y atribuciones de la agencia, el tema resulta claramente menos traumático.

No obstante, una de las cuestiones que se debe tener en cuenta a la hora de decidir en torno a la dependencia, es en qué lugar se logra una mejor coordinación y retroalimentación con la institución que tiene a su cargo los problemas sanitarios de la población del país.

#### **Determinar las competencias de las autoridades de aplicación**

Otra de las grandes discusiones que se planteará se refiere a en qué momento interviene cada órgano ejecutor a lo largo de la cadena.

Este tema tiene una complicación adicional por cuanto, de alguna manera, depende de la decisión que se haya tomado en torno a las funciones de la agencia y de su dependencia.

Si se trata de una agencia operativa, la primera posibilidad que surge es que se haga cargo de los temas de protección y vigilancia

de los alimentos a lo largo de toda la cadena agroalimentaria, es decir, desde la producción primaria, la agroindustria y distribución. Conjuntamente con esta opción, existe la posibilidad de que la agencia delegue ciertas actividades de control al resto de la institucionalidad existente (sobre la base que la normativa la dicte la agencia).

Ahora bien, si la opción que se toma es la de una agencia sólo normativa, en el ámbito de la ejecución, se pueden dar también, las mismas tres posibilidades de cortes, entre el SAG y el Ministerio de Salud, enunciados anteriormente y, quizás, la única diferencia con la opción anterior, es que en este caso se requiere de una clara definición de los límites de acción, por cuanto existen dos grupos (o más) de control.





