

Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos: Marco Conceptual y Propuestas El Caso de Chile

Editores Técnicos

Arturo Barrera M.
Pablo Binelli M.
Marcia Montedónico G.

Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos: Marco Conceptual y Propuestas. El Caso de Chile

Ministerio de Agricultura
Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura (IICA-Chile)



© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Ministerio de Agricultura. 2009

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Arturo Barrera M., Pablo Binelli M. y Marcia Montedónico G.

Corrección de estilo: Eliana Hernández / Florencia Producciones

Diagramación: Camilo Guerra / Florencia Producciones

Diseño de portada: Camilo Guerra / Florencia Producciones

Impresión: AQUAPRINT Impresores

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios de los autores en los distintos ámbitos de estudio y no representan, necesariamente, el criterio del Ministerio de Agricultura ni del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA (Chile).

Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos: Marco Conceptual y Propuestas. El Caso de Chile / IICA, Ministerio de Agricultura – Santiago: IICA, 2009. 195 p.; 15 cm x 22 cm.

ISBN13: 978-92-9248-133-9

1. Agricultura 2. Alimentos 3. Producción alimentaria
4. Pesca 5. Alimentos - exportaciones 6. Inocuidad alimentaria 7. Modernización I. IICA II. Título.

AGRIS
E14

DEWEY
338.1

Santiago, Chile
2009

Presentación	
<i>Marigen Hornkohl V., Ministra de Agricultura</i>	07
Presentación	
<i>Gonzalo González F., Representante del IICA en Chile</i>	09
Sistema Alimentario: Reforma y Rol del Ministerio de Agricultura	
<i>Arturo Barrera M.</i>	11
Propuesta de un Ministerio de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal.	
<i>Gonzalo Jordán F.</i>	25
Propuesta de Proyecto de Ley Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.	
<i>Ministerio de Agricultura</i>	63
Una Unidad de Consumidores para el Ministerio de Agricultura de Chile	
<i>Ramiro Sanhueza R.</i>	83
Instituto de Fomento de la Calidad Alimentaria (IFC)	
<i>Alberto Niño de Zepeda D.</i>	101
Funciones y Organización de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA)	
<i>Arturo Barrera M.</i>	127
División de Inocuidad Alimentaria en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	
<i>Octavio Sotomayor E.</i>	141
Ministerios de Agricultura y Alimentación: La Experiencia Internacional	
<i>Nicolás Alvear B. y Michel Leporati N.</i>	171

PRESENTACIÓN

En la última década Chile se ha ido posicionando como uno de los grandes exportadores de alimentos y de productos forestales en el mundo. Actualmente nuestro país exporta cifras cercanas a los doce mil millones de dólares en alimentos y es el quinto exportador de estos productos per cápita del planeta. Respecto de las exportaciones forestales, éstas alcanzan los cinco mil millones de dólares. Todas cifras al año 2008.

Esta vocación exportadora y la estrategia de apertura al mundo, manifestada en una amplia red de acuerdos comerciales, nos han llevado a la convicción de que nuestro país puede ejercer un creciente liderazgo en los mercados alimentarios y forestales del planeta. Chile Potencia Alimentaria y Forestal constituye así una meta posible.

En el mundo globalizado del siglo XXI, en que los países desarrollados se fortalecen como productores de alimentos y entre las economías emergentes surgen fuertes exportadores agrícolas, el desafío de mejoramiento de la competitividad es permanente y crecientemente exigente. Aun cuando desde una perspectiva sectorial hayamos hecho las cosas bien, la tarea es hacerlas cada vez mejor.

Un elemento central de tal mejoramiento de la competitividad es la calidad de las políticas públicas, lo que está directamente relacionado con la institucionalidad pública alimentaria.

En la actualidad, tanto el Ministerio de Agricultura como el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud, así como las reparticiones dependientes de estos organismos, realizan parte de su quehacer en el ámbito de los alimentos. Sin embargo, es el Ministerio de Agricultura el que realiza una tarea más amplia e intensa en este sector.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, en los últimos años se han fortalecido algunos temas altamente relevantes para el desempeño sectorial como son la investigación e innovación, la calidad e inocuidad de los alimentos, la promoción de exportaciones y la incorporación de los intereses de los consumidores en la política agropecuaria y alimentaria. Desde la perspectiva del diseño institucional, por otra parte, el año 2005 se creó administrativamente la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y el año 2008 se constituyó la Unidad de Consumidores en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura.

Para que Chile se vaya consolidando como potencia alimentaria y forestal, se debe perseverar en el mejoramiento de sus políticas y rediseñar su institucionalidad pública sectorial. Así lo han hecho, en la última década, la mayoría de los países desarrollados, principalmente los grandes productores y exportadores de alimentos. En general estos países reúnen los temas agropecuarios y alimentarios en un mismo ministerio y, de manera mayoritaria, el fomento y regulación de las actividades pesqueras y acuícolas están integrados en este mismo ámbito institucional.

Dada la relevancia de las actividades alimentarias en nuestro país, expresadas en el aporte de ellas al Producto Interno Bruto (PIB) y a las exportaciones, parece del todo oportuno y necesario dar una mayor articulación y consistencia al sistema público alimentario. El establecimiento de objetivos y metas comunes para todo el sector y la existencia de un liderazgo institucional definido y activo, son aspectos sustantivos que se inscriben en tal sentido.

Atendido el conjunto de antecedentes precedentemente descritos, que Chile cuente con un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos representa una modernización significativa de la institucionalidad sectorial, que permitirá un mejor apoyo al desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas y alimentarias; y con ello posibilitará la consolidación de nuestro liderazgo en los mercados internacionales y la oferta de productos seguros y de calidad a los consumidores nacionales y externos.

Durante los últimos dos años el Ministerio de Agricultura ha estado trabajando intensamente en la elaboración de una propuesta de rediseño institucional, con el objetivo de avanzar hacia un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos. En esta perspectiva, este Ministerio ha preparado un Proyecto de Ley que está siendo analizado al interior del Gobierno. Paralelamente, en este tiempo se ha ido avanzando en ciertos ámbitos específicos del rediseño como la Unidad de Consumidores en ODEPA, el Instituto de la Calidad Alimentaria y la Unidad de Inocuidad del SAG.

El presente libro reúne los distintos estudios realizados durante 2007, 2008 y lo que va corrido de 2009, en torno al rediseño institucional antes señalado.

Marigen Hornkohl Venegas
Ministra de Agricultura

PRESENTACIÓN

Al asumir la presente administración el Gobierno de Chile definió un claro objetivo: “Chile Potencia Agroalimentaria y Forestal”. Esa determinación da cuenta del enorme crecimiento que ha tenido el sector silvoagropecuario, lo que se ha visto reflejado en el incremento de su participación en el Producto Interno Bruto del país.

De acuerdo a cifras entregadas por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), entre los años 2003 y 2008 el Producto Interno Bruto experimentó una variación de 4,8%; mientras que en el sector silvoagropecuario la cifra ascendió a 5,5%. Las exportaciones, en tanto, han crecido de 4.976 millones de dólares el año 2000 a 12.756 millones de dólares el año 2008, registrándose, de acuerdo a esta última cifra, un incremento de un 23% respecto a 2007. Estos resultados y el objetivo país trazan una clara y determinada orientación para el futuro de la actividad silvoagropecuaria.

Dicho crecimiento es la consecuencia lógica de políticas de Estado adoptadas en administraciones anteriores y que se mantienen hasta hoy, entre ellas el desarrollo de la investigación y la innovación tecnológica con instituciones como el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), la Comisión Nacional de Riego (CNR), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), y el Instituto Forestal (INFOR). Lo anterior, además de claros programas de apoyo financiero y una apertura económica que ha permitido a Chile completar, al año 2009, más de 20 acuerdos comerciales que en su conjunto involucran a cerca de 60 países, y lograr un arancel cero para prácticamente el 90% de su comercio.

No menos importantes son el acuerdo de los sectores público y privado para el desarrollo de una política de estado para el periodo 2000-2010 y el desarrollo de políticas inclusivas para incorporar la agricultura familiar a los mercados internacionales.

Dentro de ese pensamiento de país, mirado en el largo plazo, es justo hacer referencia a la preocupación que ha existido por el desarrollo y fortalecimiento de la organización institucional que debe poseer el país para apoyar la visión de “potencia agroalimentaria”, sus desafíos y necesidades en un mundo globalizado y tan cambiante, con exigencias de calidad e inocuidad específicas y crecientes.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha participado en ese proceso institucional, apoyando según los pedidos del Ministerio de Agricultura, en

el pensamiento del nuevo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de talleres, visitas y consultorías, que se desarrollaron sobre el tema.

También se ha apoyado en el proyecto de creación de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos, tarea iniciada con el MINAGRI, que aún continúa en trabajo directo con la propia agencia, donde se ha establecido un apoyo, nacional, regional y hemisférico por parte de IICA.

Recientemente hemos firmado un convenio con el MINAGRI y ODEPA para apoyar los esfuerzos de desarrollo de la recientemente creada Unidad de Consumidores del Ministerio para que el levantamiento de precios al consumidor se pueda desarrollar en la Región de los Ríos, aprovechando la instalación de nuestra nueva oficina en Valdivia, en dependencias de la Universidad Austral, contribuyendo de este modo a la descentralización de la cooperación técnica del IICA con proyectos de desarrollo en el país.

Pensar la nueva institucionalidad que debe apoyar el desarrollo de la agricultura, base de un país potencia agroalimentaria, abierto al comercio internacional, en el contexto de globalización y cambio que nos ha tocado vivir en estos días, es un tema de interés para Chile, pero también para el contexto regional de países agro exportadores, además de los 34 países del sistema americano que constituyen el IICA.

Este libro es un importante material elaborado dentro de esa dinámica que está viviendo el Ministerio de Agricultura, sus estructuras afines y el sector silvoagropecuario de Chile. Lo que aquí se presenta puede ser de mucha utilidad en otros países.

Gonzalo E. González Fernández

Representante de IICA en Chile

Director de Operaciones e Integración de la Región Sur

SISTEMA ALIMENTARIO: REFORMA Y ROL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA¹

Arturo Barrera M.
Ingeniero Agrónomo

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente el mundo vive una verdadera revolución alimentaria, que tiene muchos actores: los productores agrícolas y pecuarios, la agroindustria, las universidades y centros de investigación, las cadenas de distribución y, por cierto, los consumidores. Esta revolución está caracterizada por nuevas formas de producir en el campo, de procesar en la agroindustria, de distribuir a lo largo y ancho del mundo y nuevas formas de consumo por parte de mercados cada vez más exigentes, evaluativos y sofisticados.

La instalación de este nuevo paradigma en el desarrollo de la industria alimentaria mundial ha venido a complementar la productividad con la calidad, cambiando la producción determinada por la oferta hacia una producción definida por la demanda y superando el énfasis en lo sectorial a través del desarrollo de cadenas alimentarias que integren en un solo conjunto la producción primaria y todas las actividades hasta la mesa del consumidor.

Todas estas transformaciones han inspirado las reformas institucionales de los sistemas públicos alimentarios que, en la última década, han llevado a cabo gran parte de los países desarrollados.

En este contexto, nuestro país ha asumido el desafío de transformarse en una potencia alimentaria y ejercer un creciente liderazgo en el ámbito de los alimentos, reto que impone grandes tareas, entre otras la de modernizar el sector público alimentario y desarrollar una nueva institucionalidad agroalimentaria.

¹ Este documento corresponde a uno de los informes de la consultoría realizada para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre los meses de octubre de 2007 y enero de 2008, para proponer las "Funciones y Organización de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos", en el marco de la reforma al Ministerio de Agricultura. Parte del contenido de este informe ha sido discutido y enriquecido en un taller de trabajo ministerial, coordinado por el señor Michel Leporati.

2. ESTADO DE SITUACIÓN

En Chile existen actualmente 26 entidades públicas relacionadas con el ámbito alimentario², con funciones en los ámbitos regulatorio, de fomento, de I+D+I y de información, en las distintas etapas de la cadena alimentaria, y cuyo énfasis en la materia varía de acuerdo a sus mandatos legales. Mientras algunas instituciones desarrollan su quehacer mayoritariamente en lo alimentario, otras lo abordan de manera secundaria o marginal.

Desde una perspectiva cualitativa, el conjunto de estas instituciones no constituye un “sistema público alimentario”, con un marco común de objetivos y criterios de acción y con liderazgos definidos. Por el contrario, los antecedentes evidencian que más bien se trata de un sistema disperso y, en alguna medida, fragmentado, carente de un liderazgo institucional claro.

La mayor densidad de quehacer institucional se concentra en los ámbitos de inocuidad e I+D+I. En el primero de estos ámbitos existe un ordenamiento en función de los productos alimentarios con destino interno o externo, sin embargo, en I+D+I no hay un eje claro en la distribución de tareas entre las tres instituciones proveedoras de fondos para estos fines, que son la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Innova Chile y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA).

En el ámbito del fomento el criterio ordenador es el tamaño de las empresas, cuestión que ha quedado explícitamente establecida en el acuerdo de tareas entre el Ministerio de Agricultura y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Desde el punto de vista de las etapas de la cadena, las acciones públicas de fomento se concentran de manera prioritaria en la producción primaria y de manera marginal en el procesamiento de la producción, fase en que la acción pública se focaliza más bien en aspectos regulatorios y luego en fomento.

El quehacer público en I+D+I en la transformación de la producción es extremadamente débil (ver Matriz N° 1). En ese sentido, casi la totalidad de los programas e iniciativas del Ministerio de Agricultura, tanto en fomento como en I+D+I, se concentran en lo primario, en la regulación de tareas de inocuidad para productos de exportación, además de una importante presencia en la apertura de mercados.

² Estas instituciones son: Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Comisión Nacional de Riego (CNR), Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Fundación para la Innovación Agraria (FIA), Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Subsecretaría de Salud, Instituto de Salud Pública (ISP), Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal (FFPA), Instituto Nacional de Normalización (INN), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), INNOVA CHILE, Consejo de Producción Limpia, Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), ProChile, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Fundación Chile, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Consejo Nacional de Innovación, y Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA).

A nivel de transformación de la producción el MINAGRI prácticamente no tiene instrumentos y su intervención se reduce a algunas atribuciones que el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) tiene en las fases de transformación de productos pecuarios de exportación. Los instrumentos que hoy día existen en esta materia son, en su mayoría, desarrollados por el Ministerio de Economía a través de CORFO.

Esta débil presencia del Ministerio de Agricultura en la industria procesadora es un tema preocupante toda vez que las actividades de procesamiento de los productos alimentarios conforman, de manera creciente, la mayor parte del valor de los alimentos y constituyen el actor articulador de las cadenas alimentarias.

En síntesis, el actual quehacer del MINAGRI se focaliza mayoritariamente en el fomento de la inocuidad, calidad y productividad y en menor medida en lo regulatorio, a través del SAG, para la protección del patrimonio fito y zoonosanitario y la certificación de productos para la exportación (ver Matriz N° 2).

Con respecto a los consumidores, actualmente el MINAGRI aborda este tema a través del fomento de la producción de alimentos que ellos demandan y, como se ha señalado, garantiza la inocuidad de algunos alimentos de exportación. En ese sentido, la incorporación del ámbito de los consumidores al quehacer de un futuro Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos, presenta múltiples aspectos que permitirían asumir una serie de funciones que por mandato legal hoy competen al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

De acuerdo a la experiencia internacional estas funciones serían:

- a) Regular la relación consumidor-distribuidor.
- b) Facilitar la cooperación distribuidores-consumidores y la mediación extrajudicial entre estos actores.
- c) Promover los derechos de los consumidores y su educación en esta materia.
- d) Apoyar y promover la organización de los consumidores.
- e) Entregar información sobre precios y calidad de los productos.
- f) Difundir información sobre inocuidad y calidad nutricional de los alimentos.
- g) Promover la participación de los consumidores y sus organizaciones en el diseño y monitoreo de la política agroalimentaria.

Estas alternativas arrojan una gradiente de opciones para abordar el tema de los consumidores, con mayor o menor énfasis, es decir, se asume la responsabilidad de proteger todos o sólo algunos de sus derechos.

Matriz N° 1 Instituciones públicas con acciones en el sector alimentario

	NOCCIDAD						CALIDAD						PRODUCTIVIDAD			MERCADOS
	Regulación	Fiscalización	Fomento	Información	HD+I	Regulación	Fiscalización	Fomento	HD+I	Información	HD+I	Fomento				
PRIMARIO																
Agrícola	MINSAL SAG	MINSAL SAG	INDAP CORFO		INNOVACHILE NTA	INI SAG		INDAP CORFO	INA FA NTA		FA INA FONDEF INNOVACHILE	INDAP FA CORFO		ODEPA CORFO		
Pecuario	MINSAL SAG	MINSAL SAG	INDAP CHL CORFO		FA	INI SAG	SAG	INDAP CORFO	INA FONDEF		FA FONDEF INNOVACHILE	INDAP SAG CORFO		ODEPA CORFO		
Acuícola	MINSAL SAG SERVAFESCA	MINSAL SAG SERVAFESCA	FFPA CHL		INNOVACHILE FONDEF	INI		FFPA	FONDEF		POF FONDEF FONDEF INNOVACHILE	FFPA CORFO		SERVAFESCA CORFO		
TRANSFORMACIÓN																
Agrícola	MINSAL SAG	MINSAL SAG	INDAP CHL CORFO		INNOVACHILE FA	INI		INDAP CORFO	INNOVACHILE			INDAP		CORFO		
Pecuario	MINSAL SAG	MINSAL SAG	INDAP CHL CORFO			INI		INDAP CORFO				INDAP SAG FA		SERVAFESCA CORFO		
Acuícola	MINSAL SERVAFESCA	MINSAL SERVAFESCA	CHL		INNOVACHILE	INI								SERVAFESCA CORFO		
COMERCIALIZACIÓN																
Nacional	MINSAL	MINSAL		MINSAL SERVIC MINEDIC NTA					MINSAL SERVIC MINEDIC NTA					ODEPA SERVIC		
Externa														ODEPA SERVIC		
Agrícola														ODEPA Direccion ProChile		
Pecuario	SAG													ODEPA Direccion ProChile		
Acuícola	SERVAFESCA													DIRECON PROCHILE		

Fuente: Elaboración propia

Matriz N° 2
Quehacer del Ministerio de Agricultura

	INOQUIEDAD				CALIDAD				PRODUCTIVIDAD		MERCADOS	
	Regulación	Fiscalización	Fomento	I+D+I	Regulación	Fiscalización	Fomento	I+D+I	Información	I+D+I		Fomento
PRIMARIO	SAG	SAG	INDAP		SAG		INDAP CNR	INIA FIA		FIA INIA	INDAP FIA CNR	ODEPA INDAP
Agrícola	SAG	SAG	INDAP	FIA	SAG	SAG	INDAP CNR	FIA		FIA	INDAP SAG CNR FIA	
Pecuario	SAG	SAG			SAG							
Acuícola	SAG	SAG										
TRANSFORMACIÓN	SAG	SAG	INDAP	FIA			INDAP				INDAP	
Agrícola	SAG	SAG	INDAP				INDAP				INDAP SAG FIA	
Pecuario	SAG	SAG										
Acuícola												
COMERCIALIZACIÓN												ODEPA
Nacional												
Externa												
Agrícola												ODEPA
Pecuario	SAG											ODEPA
Acuícola												ODEPA

Fuente: Elaboración propia

Uno de los ámbitos más relevantes del ejercicio de la política pública es el de la calidad alimentaria, por ser ésta una exigencia crecientemente presente en los mercados. Por esa razón la diferenciación de los alimentos a partir de distintos atributos de calidad es uno de los objetivos de la política agrícola.

Dado que la calidad pertenece al ámbito de lo voluntario y de la autorregulación, el Ministerio de Agricultura ejerce un rol fundamental, principalmente a través de INDAP, en el fomento de la calidad en la producción primaria. Por su parte, la CORFO, Innova Chile y el Consejo de Producción Limpia han priorizado en el tema de la calidad en la transformación de la producción; mientras que el SAG tiene actualmente importantes atribuciones en el ámbito regulatorio de ciertos atributos de diferenciación y calidad, entre ellos las buenas prácticas ganaderas, la producción orgánica y la certificación de semillas; y ODEPA tiene atribuciones en el ámbito regulatorio de las denominaciones de origen.

En términos de inocuidad, en los últimos años ha sido implementado un conjunto de iniciativas para mejorar y modernizar el desempeño del sistema nacional de inocuidad de los alimentos. Entre ellas las más destacadas son la creación de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos y la definición de una política nacional en esta materia.

Pese a estos avances, el sistema aún presenta una importante falta de coordinación entre las distintas instituciones que se ocupan del tema, se observa cierta debilidad en el proceso de evaluación de los riesgos, un restringido uso de los sistemas preventivos y de autocontrol, y una insuficiente investigación e innovación. Además, el sistema aún evidencia duplicidades y falta de claridad en ciertas atribuciones que tienen algunas entidades, como es el caso de la certificación de productos pecuarios procesados de exportación por parte del SAG.

En el ámbito de la producción, actualmente existe la percepción de que la mediana agricultura se encuentra “desamparada”, sin una contraparte institucional clara de apoyo. En ese sentido, cabe precisar que hoy día existen importantes instrumentos destinados a este segmento de la agricultura chilena, entre ellos la Ley de Riego, el Programa de Recuperación de Suelos Degradados y los distintos programas de fomento sanitario del SAG. Además, una buena parte del trabajo de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) está orientada a este segmento; y todo el instrumental de fomento que CORFO tiene para el sector agropecuario está destinado a las medianas empresas.

Fortalezas y debilidades del sistema alimentario chileno

A partir de los antecedentes precedentemente expuestos es posible determinar las principales fortalezas y debilidades del sistema alimentario chileno.

Fortalezas del sistema alimentario:

- Experiencia y posicionamiento exportador de alimentos.
- Prestigio internacional de nuestras instituciones públicas, especialmente del SAG y SERNAPESCA.
- Patrimonio fito y zoonosanitario.
- Colaboración público-privada.
- Actores privados con gran capacidad de adaptación a las nuevas exigencias.
- Industria de los alimentos con interesantes niveles de competitividad.
- Confianza de los consumidores nacionales y externos en los alimentos chilenos.
- Una apuesta sustantiva: Chile potencia alimentaria.

Debilidades del sistema alimentario:

- Cierta dispersión y fragmentación institucional.
- Falta de una política alimentaria explícita.
- Insuficiente liderazgo del conjunto del sistema.
- Débil articulación del subsistema I+D+I.
- Débil articulación del subsistema de inocuidad.
- Insuficiente desarrollo de las organizaciones de consumidores.

En relación al Ministerio de Agricultura, también es posible señalar las siguientes fortalezas y debilidades:

Fortalezas del Ministerio de Agricultura:

- Experiencia en el proceso exportador.
- Prestigio internacional de nuestra institucionalidad sectorial, especialmente del SAG.
- Patrimonio fito y zoonosanitario.
- Colaboración público-privada.
- Actores privados con gran capacidad de adaptación a las nuevas exigencias.
- Cadenas agroalimentarias con niveles interesantes de competitividad.
- Confianza de los consumidores nacionales y externos en los productos de origen sectorial.
- Una apuesta sustantiva: Chile potencia alimentaria.
- Gran prioridad en el apoyo a la pequeña producción.

Debilidades del Ministerio de Agricultura:

- Cultura institucional centrada en lo primario agropecuario.
- Insuficiente posicionamiento del tema de inocuidad.
- Débil relación con los consumidores.
- Insuficiente articulación de su sistema I+D+I.

Las instituciones públicas del sistema alimentario han ido ampliando y fortaleciendo su trabajo mediante la incorporación de los distintos actores de la industria de los alimentos y las universidades, a través de diferentes modalidades que van desde la consulta pública voluntaria de distintas iniciativas gubernamentales a la participación por ley en algún directorio o consejo de alguna institución pública, instituto de investigación o fondo. También existen programas cuya ejecución es implementada por operadores pertenecientes a la industria, como es el caso de algunos programas de la CORFO.

En esta materia, si bien los mecanismos de incorporación de las visiones e intereses de los actores privados han sido perfeccionados en la última década, su participación en los asuntos alimentarios continúa dependiendo, en parte, de la voluntad de los actores públicos.

3. CONCEPTOS QUE DEFINEN UNA INSTITUCIONALIDAD ALIMENTARIA MODERNA

Una institucionalidad pública alimentaria moderna debiera basarse en los siguientes criterios:

- Garantizar un nivel elevado de protección de la salud de las personas.
- Favorecer el mejoramiento de la competitividad de las cadenas alimentarias.
- Proteger y desarrollar los derechos de los consumidores.
- Promover las prácticas autorregulatorias.
- Apostar a la colaboración público-privada.
- Enmarcarse en el reconocimiento y respeto de las obligaciones internacionales.

En ese sentido, dada la relevancia que tienen las actividades alimentarias en el país, lo que se expresa en su aporte al PIB y a las exportaciones, parece oportuno y necesario dar mayor articulación y consistencia al sistema público alimentario y avanzar en el perfeccionamiento del trabajo público-privado. El establecimiento de objetivos y apuestas para el conjunto del sector alimentario y el hecho de que exista un liderazgo institucional definido y activo, son aspectos sustantivos que se inscriben en esta perspectiva. En esa misma línea, debe lograrse una mayor articulación en los diferentes subsistemas: a) de inocuidad, b) de I+D+I, y c) de calidad de los alimentos.

Entre todas las instituciones públicas que hoy día actúan en el ámbito alimentario, el Ministerio de Agricultura es el que tiene un mayor enfoque en este tema y casi la totalidad de sus Servicios se ha especializado en ello. Por esta razón, éste es el ministerio llamado a proveer la articulación y liderazgo necesarios y consistentes con el objeto de contar con un sistema alimentario integrado, eficiente y moderno, incorporando a la institucionalidad vinculada a la pesca y la actividad acuícola, así como a una Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos, para convertirse en el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos, y consolidar a Chile como una potencia alimentaria.

Dada la diversidad de aristas que tiene el tema de los alimentos y la multiplicidad de actores públicos involucrados, un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos debiera tener un claro enfoque en el mejoramiento de la competitividad de las cadenas alimentarias y en la relación con los consumidores, convirtiéndose así en el ministerio de los agricultores, de los agroindustriales y de los consumidores.

El desafío implica una forma distinta de entender y abordar las tareas ministeriales y también significa nuevas formas de asumir los conflictos sectoriales. Es decir, ante cualquier conflicto entre los distintos actores de las cadenas, este Ministerio, que tradicionalmente ha optado por los agricultores, tendrá además la opción de los agroindustriales y los consumidores.

Por otra parte, un sistema nacional de inocuidad de los alimentos dependiente de organismos múltiples como el chileno requiere, además de una clara política, de una institucionalidad articuladora con capacidades de coordinación efectivas. Es por ello que la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos debiera tener expresión legal a la brevedad y el soporte presupuestario y de recursos humanos adecuado. Debiera también fortalecerse en su carácter de coordinadora de instituciones reguladoras/fiscalizadoras en el tema de la inocuidad y estar conducida por un Consejo de Ministros. Para facilitar su trabajo debieran precisarse algunas atribuciones legales en el ámbito de la fiscalización del procesamiento de los alimentos y eliminarse algunas duplicidades a nivel del mercado detallista existentes entre el SAG y el Ministerio de Salud.

En este contexto es posible esbozar algunas importantes definiciones que debieran constituir el marco para la reforma del MINAGRI:

- a) El MINAGRI debiera focalizarse en el ámbito alimentario y orientar su trabajo en la consecución de los siguientes objetivos:
 - Apoyar el desarrollo de la competitividad sustentable de las actividades alimentarias.
 - Contribuir a una alimentación de calidad, segura y saludable.
 - Impulsar un desarrollo inclusivo de las actividades agrícolas, pesqueras y pecuarias, tanto primarias como de transformación.

Desde una perspectiva más amplia, el MINAGRI debiera liderar el desarrollo del sector alimentario en su conjunto.

- b) Respecto de la inocuidad de los alimentos, el MINAGRI debería fortalecer el trabajo ministerial en el fomento y en I+D+I.

En el ámbito de la regulación/fiscalización de la calidad sanitaria se debería modificar el actual criterio de distribución de tareas entre las distintas instituciones públicas, avanzando hacia un criterio de distribución por cadenas, en que el SAG y SERNAPESCA sean responsables tanto de los productos exportados como de aquellos de consumo nacional, hasta cierto grado de procesamiento de los alimentos, dependiendo de la cadena.

En esta perspectiva, sería conveniente revisar la regulación/fiscalización que realiza el SAG en productos con destino nacional en mercados minoristas, como ocurre actualmente con los residuos de plaguicidas en frutas, hortalizas y vinos.

- c) En el ámbito de la calidad alimentaria, el principal aporte del Ministerio de Agricultura debiera ser el fomento, especialmente de la producción de la agricultura campesina.

Respecto a la regulación de los distintos atributos de calidad, la propuesta es asumir el criterio de abordar este ámbito de la política pública sólo si los mercados de destino exigen una participación del Estado en su regulación y certificación, como ocurre en el caso de los alimentos orgánicos. A la luz de este criterio debiera revisarse la participación del SAG en la regulación/fiscalización de la carne de vacuno (Ley de la Carne), en la certificación de semillas y en los vinos (denominación de origen), por ser, estos últimos, temas de autorregulación.

El MINAGRI también debiera fortalecer su quehacer en el ámbito de I+D+I de la calidad alimentaria.

- d) Tal como se ha señalado, el procesamiento industrial de los alimentos es el área más débil del apoyo público, y también en el caso del MINAGRI, especialmente en los aspectos de calidad y productividad y en los ámbitos referidos al fomento y a I+D+I.

En el ámbito del fomento orientado al eslabón del procesamiento, la apuesta es fortalecer el trabajo vía CORFO, cuidando no alterar el criterio de distribución de tareas en base al tamaño de la producción, existente actualmente entre el MINAGRI y esa institución. En el ámbito de I+D+I se debería buscar algún mecanismo de distribución de tareas entre FIA, Innova Chile y FONDEF.

- e) El trabajo de fomento que realiza la CORFO y de promoción de las exportaciones que lleva a cabo PROCHILE, son esenciales para el desarrollo competitivo de la industria de los alimentos. Por ello es importante perfeccionar los mecanismos a partir de los cuales estas instituciones se enmarcan en las apuestas y objetivos del sistema alimentario liderado por el MINAGRI. Al respecto, es necesario mejorar los convenios de desempeño entre el Ministerio de Agricultura con la CORFO y PROCHILE, de manera que el MINAGRI tenga mayor injerencia en la labor que estos últimos realizan en el ámbito de los alimentos.

- f) Fortalecer el subsistema de I+D+I alimentario de tal forma que el desafío de transformar a Chile en potencia alimentaria sea sustentable en el tiempo. En este subsistema debiera tener un claro liderazgo el MINAGRI, lo cual se vería dificultado si FIA pierde peso en el conjunto de los fondos de innovación del país. Atención especial debe darse a la I+D+I en los procesos de transformación de los alimentos.
- g) Los casos de la CORFO y de PROCHILE son una buena expresión de lo que es “un ministerio ampliado”. Esta relación debiera mantenerse y perfeccionarse, porque asume la realidad de que existen ámbitos de la competitividad y del desarrollo de la industria de los alimentos que dependen de otros ministerios, pero que requieren alinearse con las políticas alimentarias y con el liderazgo correspondiente. También es necesario revisar si existen otros ámbitos de la política alimentaria que pudieran incorporarse en esta lógica.

4. PROPUESTAS DE REDISEÑO INSTITUCIONAL

A continuación se esbozan algunas propuestas de rediseño organizacional del Ministerio de Agricultura, en el entendido que: a) La reforma del Ministerio debiera centrarse básicamente en lo alimentario; b) su propósito principal es dar una base institucional adecuada a la apuesta de Chile potencia alimentaria; y c) esta reforma otorgaría mayor articulación al sector alimentario chileno.

En ese contexto, se proponen las siguientes medidas:

- Incorporar la Subsecretaría de Pesca, SERNAPESCA y el IFOP.
- Crear, por Ley, la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos.
- Desarrollar una Unidad de los Consumidores.
- Crear una Subsecretaría de Industria de los Alimentos (o una Unidad en este ámbito).
- Desarrollar una División de Inocuidad de los Alimentos en el SAG.
- Crear una División de Calidad Alimentaria y Encadenamientos Productivos en el INDAP.
- Crear una Corporación de Fomento de la Calidad Alimentaria.
- Articular y desarrollar un Sistema de Información a los Usuarios.
- Articular y desarrollar un Sistema Nacional de Innovación Alimentaria.
- Crear una División Internacional a nivel del Ministerio.

a) Incorporación de la institucionalidad pesquera y acuícola

Las actividades acuícolas y pesqueras forman parte importante del sector alimentario nacional, con exportaciones anuales del orden de los 3.600 millones de dólares y un aporte del 3% al PIB nacional.

Por esa razón, una eventual incorporación de la Subsecretaría de Pesca, de SERNAPESCA y del IFOP a la institucionalidad del Ministerio de Agricultura -como ocurre en muchos países- además de fortalecer al ministerio, permitiría dar mayor consistencia a la política pública alimentaria.

Las complejidades que podría representar la incorporación de estas instituciones para el rediseño organizacional que se propone, son diferentes en cada caso. Mientras la incorporación de la Subsecretaría de Pesca requeriría hacer algunos ajustes de menor envergadura, en el caso de SERNAPESCA esto podría significar constituir una sola institución con el SAG, por la similitud de sus funciones.

b) Creación por Ley de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos

La Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos tiene en la actualidad un estatus de comisión interministerial asesora del Presidente de la República en los temas de inocuidad de los alimentos. Para que agregue valor al sector alimentario debiera tener un rango de Servicio y desarrollar su función de coordinación en las siguientes áreas: a) regulación, b) fiscalización, c) alertas sanitarias, d) evaluación de riesgos, e) comunicación de riesgos, f) sistema de laboratorios de referencia, y g) posiciones nacionales para negociaciones internacionales.

La función esencial de esta Agencia sería la coordinación de reguladores/fiscalizadores, y para ello su principal atribución debería ser la de coordinar y sancionar el proceso de generación de los programas de control oficial de los alimentos, así como su periódico seguimiento y auditoría.

c) Desarrollo de una Unidad de Consumidores

Si la reforma del MINAGRI se focaliza en lo alimentario, necesariamente debiera abrirse una perspectiva de trabajo con los consumidores, que podría organizarse a través de una Unidad a nivel de Teatinos 40. La participación del Ministerio de Agricultura en el "sistema de protección de los derechos de los consumidores" debería consistir en: a) entrega de información sobre precios y calidad de los alimentos, b) difusión de información de inocuidad y calidad nutricional, c) educación y formación de los consumidores, y d) incorporación de las organizaciones de los consumidores en grupos de trabajos y/o consejos del Ministerio. El desarrollo de varias de estas acciones requeriría la búsqueda de alianzas con terceros.

d) Creación de una Subsecretaría de Industria de los Alimentos

Tal como se ha señalado anteriormente, el Ministerio de Agricultura no realiza un trabajo directo con la industria procesadora de alimentos, y cuando lo hace, éste se implementa a través de la CORFO en el marco de convenios de desempeño entre ambas instituciones. Por otra parte, la investigación e innovación que el Ministerio realiza y/o financia tampoco están significativamente orientadas hacia el ámbito de la elaboración. Lo anterior constituye un aspecto deficitario en la labor que desarrolla la institucionalidad

pública relacionada con el sector de los alimentos, y para avanzar en la superación de esa carencia se propone la creación de una Subsecretaría de Industria de los Alimentos o, en su defecto, de una Unidad en esta área.

e) Desarrollo de una División de Inocuidad de los Alimentos en el SAG

Actualmente el Servicio Agrícola y Ganadero realiza un conjunto de acciones en el ámbito de la inocuidad de los alimentos, vinculadas mayoritariamente a la certificación de exportaciones de productos pecuarios; y también realiza algunas acciones en el mercado interno (control de residuos en vegetales, en vinos y alcoholes) y en la certificación de exportaciones de productos agrícolas.

La insuficiente coordinación con que se realizan algunas de estas acciones, evidencian la necesidad de que el SAG cuente con un espacio institucional que otorgue un marco de trabajo común a los distintos equipos que se desempeñan en el ámbito de la inocuidad y que, al mismo tiempo, actúe como contraparte, en representación del SAG, ante otros actores del sector público chileno en este tema.

La creación de esta División requeriría de una Ley, en el caso de que a su jefatura se le quisiera dar un estatus de alta dirección pública (segundo nivel); de lo contrario, se podría crear con un estatus menor, a la cual podría asignársele función crítica (tercer nivel).

f) División de Calidad Alimentaria y Encadenamientos Productivos en INDAP

Dos de las principales apuestas de la política agrícola en relación a la agricultura campesina son el fomento de la calidad de su producción y su encadenamiento productivo. Ambos son aspectos que se han venido trabajando con creciente intensidad en los últimos años y que requieren ser fortalecidos en el próximo tiempo. Ambos son, además, elementos centrales en el mejoramiento de la competitividad de este segmento de la agricultura chilena y están muy relacionados. De acuerdo a la relevancia que estos temas tienen, se recomienda crear en INDAP un espacio institucional de la mayor jerarquía posible, específicamente, una División de Calidad Alimentaria y Desarrollo de los Encadenamientos Productivos.

g) Creación de una Corporación de Fomento de la Calidad Alimentaria

La creación de una Corporación de Fomento de la Calidad Alimentaria responde a la necesidad de dar una mayor articulación y centralidad al tema de la calidad alimentaria. En ese sentido, esta institucionalidad podría asumir tareas autorregulatorias y de servicios, toda vez que las de fomento son actualmente asumidas principalmente por el INDAP y por la CORFO en sus respectivos campos de acción.

Por pertenecer al ámbito de lo voluntario, la Corporación que se propone debería ser de naturaleza público-privada y ocuparse de temas como los estándares de calidad, la promoción de productos con determinados atributos de valor y la información relacionada con los servicios tecnológicos para el desarrollo de la calidad.

h) Articulación y desarrollo de Sistema de Información a los Usuarios

Actualmente las distintas instituciones del MINAGRI tienen sus propios sistemas de información para los usuarios, entre los cuales no existe la necesaria articulación y complementación.

En este contexto es preciso desarrollar un sistema único de información que entregue un mejor servicio a los usuarios y sirva de apoyo para generar políticas más adecuadas y consistentes, y al cual deberían estar adscritos también los actores privados, entre otros, los centros de gestión.

El objetivo de la propuesta es contar con un sistema de información estandarizado y con una plataforma tecnológica que facilite el acceso de los distintos usuarios silvoagropecuarios y de los actores que definen y diseñan políticas sectoriales.

i) Articulación y desarrollo de Sistema Nacional de Innovación Alimentaria

El desafío de transformar a Chile en potencia alimentaria exige fortalecer y hacer más pertinentes las acciones que se realizan en el ámbito de la I+D+I. Para dar articulación, sentido estratégico y posicionamiento a las distintas instituciones sectoriales que se desempeñan en esta área es necesario constituir un Sistema Nacional de Innovación Alimentaria.

En los últimos meses se ha estado realizando una auditoría para avanzar en propuestas de rediseño que permitan la constitución y desarrollo del sistema antes señalado, para cuya concreción se ampliarían los márgenes en el caso que el rediseño se plantee en el contexto amplio de la reforma al sector alimentario en su conjunto, no sólo del Ministerio de Agricultura.

j) Creación de División Internacional a nivel de Ministerio

Actualmente los temas internacionales están radicados en una Subdirección de ODEPA. Para dar un mayor peso y visibilidad a este trabajo se propone crear una División Internacional a nivel del Ministerio de Agricultura, con dependencia "política" del Gabinete del Ministro, y con dependencia administrativa de ODEPA, como ha sido hasta ahora, o de la Subsecretaría.

PROPUESTA DE UN MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTOS, PESCA Y FORESTAL.¹

Gonzalo Jordán F.
Ingeniero Agrónomo

1. INTRODUCCIÓN

Chile tiene el desafío de ser un país desarrollado. Para que ello ocurra es necesario hacer importantes transformaciones que aseguren un crecimiento alto y sostenido de la economía y la sociedad en su conjunto.

Que Chile cuente con un Ministerio de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal (en adelante MAAPF), representa una actualización significativa de la institucionalidad sectorial, la que realizada de manera precisa permitiría un mejor apoyo al desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas, pesqueras y alimentarias en general.

Hasta ahora, el crecimiento económico de Chile se ha sustentado en el desarrollo exportador de sus sectores ligados a los recursos naturales como la agricultura, acuicultura, pesca y silvicultura, sin dejar de mencionar, desde luego, a la minería. Esto ha permitido al país mantener interesantes tasas de crecimiento, elevando el estándar de vida y reduciendo en forma importante la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos. La economía, que antes dependía casi exclusivamente de las divisas generadas por el sector minero, ha diversificado su canasta exportadora entre los sectores antes mencionados, llegando con distintos productos a todos los continentes.

Sin embargo, como es sabido, hoy nos encontramos ante un nuevo escenario mundial, donde aparecen nuevos actores, cada vez más relevantes, y que son a la vez compradores y competidores. Además, presenciamos un mayor acceso a mercados en base a una estrategia de acercamiento bilateral y multilateral, con nuevas reglas de juego entre naciones. Los consumidores aparecen como grandes generadores y orientadores en

¹ Este documento corresponde a la síntesis de los dos informes de las consultorías denominadas: "Aproximaciones a una nueva institucionalidad pesquera y acuícola en el ámbito de un Ministerio de los Alimentos" y "Funciones y atribuciones de una nueva institucionalidad pesquera y acuícola en el ámbito de su incorporación a un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos", realizadas entre los meses de agosto y noviembre de 2008, y enero y marzo de 2009, respectivamente, por encargo del Ministerio de Agricultura.

el desarrollo de productos y sistemas productivos, con una creciente preocupación por el medioambiente, la salud y el bienestar humano y animal.

Por otra parte, el revolucionario avance en las tecnologías de la información y de la comunicación ha acelerado el ritmo de las innovaciones, ha cambiado la forma de gestionar los negocios, pero también ha puesto en común los patrones y estándares de vida y alimentación en distintos rincones del planeta.

En este escenario, el Gobierno de Chile ha impulsado el desarrollo de una estrategia para convertir a Chile en Potencia Alimentaria, concepto bajo el cual se hace necesaria una reorganización de la actual institucionalidad que, como aquí se presenta, debiera incluir el traspaso de la actividad acuícola y pesquera al ámbito donde se conducirá la política de los alimentos, esto es, el MAAPF.

Desafíos tales como responder ante problemas, superar debilidades de los diferentes agentes y las cadenas productivas, estimular el desarrollo de las fortalezas, detectar nuevos clusters a ser apoyados y generar estrategias y planes de acción específicos en los aspectos de generación y fortalecimiento del capital humano, la investigación básica, las innovaciones empresariales, infraestructura y otros servicios; pueden ser propios de un sector determinado, así como transversales a varios de ellos, por lo que se hace coherente esta agrupación.

Como ejemplo de lo anterior, un apropiado ordenamiento de la información otorgaría una perspectiva integradora al conjunto del sistema alimentario, incluyendo temáticas como la provisión de insumos, la producción y extracción primaria, los procesos industriales en los diferentes sectores, el desarrollo de la innovación y los sistemas de distribución a los consumidores; facilitarían la valorización del papel de los alimentos en la economía nacional, en completa colaboración con el sistema privado, y el fortalecimiento de la identidad alimentaria del país.

A ese contexto responde el objetivo del presente trabajo, el cual resume las principales materias de las consultorías realizadas por el autor, en un esfuerzo por revisar la forma en que se inserta la actividad pesquera y acuícola en la perspectiva de un MAAPF, y que incluye una propuesta de funciones y atribuciones para esta nueva institucionalidad con un renovado sentido de la actividad pública.

El presente documento se divide en tres partes principales. En la primera de ellas se revisa el marco en el cual se inserta la propuesta y se destacan seis elementos que identifican este nuevo enfoque; en la segunda parte se examinan antecedentes generales sobre la incorporación de la institucionalidad pesquera y acuícola a la propuesta de un nuevo ministerio, incluyendo la visión de los principales actores involucrados y una breve descripción de la actual organización interna del Ministerio de Agricultura (MINAGRI); y en la tercera parte se describe la propuesta funcional para el Ministerio de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal, planteada por el autor.

2. EL SENTIDO DE LOS CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD

Una de las principales tareas públicas en el escenario actual es crear un adecuado entramado de normas, servicios e incentivos orientados a abrir espacios para la sustentabilidad y articulación del esfuerzo privado, en especial de la pequeña y mediana empresa en cada cadena alimentaria.

Los servicios alineados con el esfuerzo exportador se deben centrar en facilitar el acceso a las tecnologías necesarias, verificar la seguridad alimentaria de nuestros productos, proveer de mecanismos adecuados de financiamiento, disponer incentivos a la productividad, y facilitar los desarrollos asociativos y comerciales del sector.

Lo anterior significa orientar la acción pública hacia la incorporación competitiva nacional en la economía global, lo cual traza la obligatoriedad de buenas prácticas, transparencia, relaciones laborales armónicas, cuidado del medio ambiente y la integración de los recursos, humanos y materiales, a la economía modernizadora, poniendo de este modo a las empresas al servicio del país.

En lo macro se debe actuar para las grandes empresas modernizadoras, y en lo micro, favoreciendo el impulso competitivo de las empresas pequeñas, incrementando su formación y el capital de habilidades y competencias en sus propias comunidades. Asimismo, hacerse cargo de las externalidades negativas que dificultan la inserción de las pymes en los grandes mercados alimentarios.

Este desafío implica poner a las empresas, las regiones y la economía privada en sintonía con la apertura comercial y cultural, con la demanda alimentaria mundial, y con sus exigencias de seguridad y tecnología incorporada. Esta orientación al mercado y a los consumidores de alimentos exige la modernización de la gestión productiva y comercial y de servicios, junto al desarrollo de formas asociativas de competencia. Los clusters, los sistemas de innovación abiertos y las redes de transferencia tecnológica son mecanismos esenciales del desarrollo alimentario nacional. En todas estas áreas la iniciativa y la responsabilidad principal corresponde a los privados y este protagonismo debe reflejarse en un esfuerzo de inversión acorde con las buenas condiciones de rentabilidad y perspectivas de largo plazo.

Lo anterior implica un equilibrio en la concepción y las prácticas tanto privadas como públicas, en sus funciones, estructura y su relación de coproducción del Chile Alimentario. Lo que determina estos cambios es el paso del foco puesto en la producción, al foco puesto en la demanda, es decir, del foco nacional al foco mundial y regional.

Esta orientación no es simple ni inmediata, sino que exige el trabajo de grandes acuerdos y de una orientación política de largo plazo, que no está al alcance de los mecanismos automáticos del mercado ni de las empresas aisladas. El equilibrio entre crecimiento y cuidado del medio ambiente, y entre inversión en tecnologías e integración social, son ejemplos de la importancia de un enfoque político institucional.

La apertura de oportunidades para los emprendedores que satisfagan las demandas de los consumidores obliga al sector público a tener una mayor cercanía con la actividad privada y una visión más proactiva de lo que son las nuevas obligaciones del Estado. Esto a través de una amplia visión sistémica de lo alimentario y forestal y de las opciones que el país se juega dentro del mercado global, pero sin descuidar el desarrollo del mercado interno, que es esencial para el incremento de la productividad media del sector y para ampliar y consolidar la competitividad de nuestras cadenas productivas.

En este contexto se requieren nuevas capacidades técnicas y de información que permitan al servicio público una estrecha complicidad con el mundo productivo, organizado en sistemas o cadenas productivas que abarquen el producto desde su génesis hasta su llegada al consumidor, nacional o internacional. En este sentido, los sistemas de apertura de actividades, fiscalización y acompañamiento son nuevos y diferentes a los servicios regulatorios tradicionales y han generado la necesidad de importantes transformaciones.

De las instituciones públicas que hoy día actúan en el ámbito alimentario, el Ministerio de Agricultura es el que tiene un mayor foco en este tema y casi la totalidad de sus Servicios se han especializado en ello. El desafío planteado exige un sistema más articulado y un liderazgo que el MAAPF puede otorgar. El posicionamiento de este Ministerio vinculado a la pesca y las actividades acuícolas, así como una Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA) fuertemente vinculada a él, son definiciones consistentes con el objetivo de tener un sistema alimentario integrado, eficiente, moderno y con liderazgo. La reforma del Minagri debe ponerse en la perspectiva de la reforma del sector público alimentario² y alineado con el desafío de convertir a Chile en Potencia Alimentaria.

No se trata de un conjunto de metas cuantitativas sino de una revaloración del papel de los alimentos en nuestra economía y una reorientación del foco de la acción pública y privada, desde la producción a la soberanía del consumidor.

Las ventajas del país en la producción de alimentos le han permitido un desarrollo espectacular durante los últimos 10 años. Ello se refleja en el aumento de las exportaciones alimentarias en más de un 200% durante dicho período, alcanzando US\$ 12.477 millones durante el año 2008, esto es, un crecimiento de 18% respecto de 2007. Este desarrollo ha traído consigo el surgimiento, en algunos casos, y la consolidación en otros, de diversas cadenas de alimentos exportables que han alcanzado relevancia en el mundo.

Es la apertura de Chile al mundo y la decisión de competir en los mercados globales lo que nos permite una inflexión radical en las políticas públicas y en la organización del Ministerio, redimensionando su papel de fomento de la competitividad de la producción agrícola y los alimentos para avanzar hacia los mercados sobre la base de la innovación, de la colaboración público privada y de los encadenamientos productivos.

² En este documento hemos tomado y adaptado diversos elementos del documento "Sistema Alimentario: Reforma y Rol del Ministerio de Agricultura" de Arturo Barrera M.

2.1. Sentido integrador del concepto de alimentos

No es conveniente deslizarse rápidamente sobre el concepto de “alimentos”, porque éste dice y exige mucho. Una de estas exigencias es contar con UNA institucionalidad adecuada.

Tenemos una institucionalidad más bien sectorial, tenemos asociaciones gremiales que están acostumbradas a trabajar a nivel de rubro, pero son menos competentes para trabajar en un sentido más amplio y en una perspectiva no definida por la oferta de sus asociados, como lo hacen ahora, sino por la demanda de sus clientes, que es el futuro.

Las consecuencias de esta constatación son significativas. No aceptan la simple agregación de nuevas funciones, sino que exigen la reorientación del conjunto del aparato institucional del país.

2.2. ¿Cuál es el sentido de anunciar a Chile como Potencia Alimentaria?

En primer lugar, constatar una tendencia y hacernos cargo de las oportunidades que nos hemos abierto. Este es un camino que abre, por una parte, la posibilidad de ocupar un lugar de importancia en el comercio mundial de alimentos y, por otra parte -y esto es lo fundamental-, señala una orientación amplia y potente de distribución del ingreso, generación de empleo y de desarrollo territorial más equilibrado para Chile desde las regiones.

Esta declaración es un llamado a los actores privados, a la movilización de la base social emprendedora, que apuesta a que, con el rompimiento de la inercia, el desarrollo de su asociatividad, la incorporación masiva de nuevas tecnologías y buenas prácticas de gestión, se multiplicarán las energías y las oportunidades de negocios y de empleos para las empresas y sus comunidades.

El enfoque en los alimentos nos permite hacer la síntesis de las políticas que exige la nueva economía. La denominación y la organización alimentaria supera e incluye la institucionalidad basada y orientada a los recursos, a la producción genérica (agrícola, pecuaria, pesquera) y a la institucionalidad basada en el comercio (exportadora). La reordena en una perspectiva socialmente integradora, orientada a la innovación tecnológica y a la demanda de los consumidores de alimentos sanos.

2.3. Imagen y consistencia

Nos proponemos el desarrollo de una Marca País que hace de la dedicación a lo alimentario un foco característico de las preocupaciones nacionales. Debemos pasar de la exportación de productos -alimentos individuales- a la exportación de una identidad. Virtudes mínimas de dicha Marca: País productor de alimentos sanos, de tipo mediterráneo e inocuos.

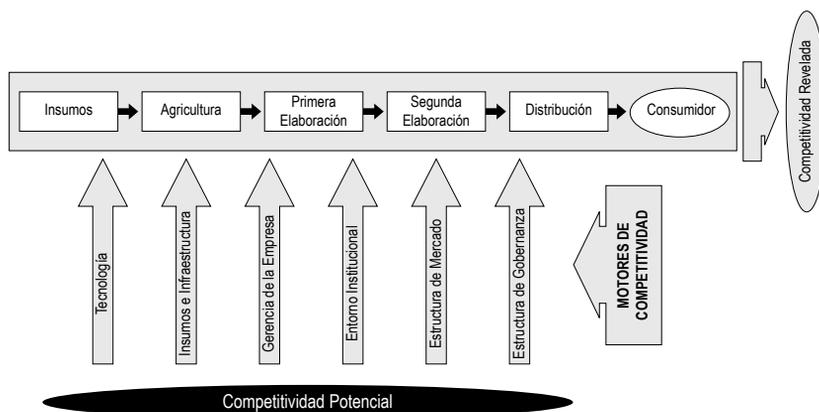
Cumplir con esta meta y proyectar esta identidad en el mundo supone importantes inversiones en nuestro capital ambiental, en nuestros recursos humanos, en infraestructura, en ciencias y tecnologías, en nuestra cultura asociativa y en nuestras instituciones.

3. ELEMENTOS DEL NUEVO ENFOQUE

A partir de estas reflexiones se plantean seis ideas fundamentales, que sentarían las bases necesarias para llevar a buen término el descrito proceso de cambio en la institucionalidad actual. Básicamente corresponden a las líneas más inminentes, que marcan y definen el éxito para pasar desde un Ministerio de Agricultura a un Ministerio de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal.

3.1. Visión territorial e inserción regional

La integración al mundo requiere una aproximación territorial y un enfoque que abarque el proceso de producción agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal, y los procesos de transformación industrial, la logística comercial, el transporte marítimo y aéreo, la distribución en los mercados locales y los vínculos sociales en el vecindario. Esta aproximación supone el desarrollo de asociaciones interindustriales y de trabajo científico-tecnológico que cubran todo el espectro de este sistema.



Fuente: Proyecto Eu MercoPol / Universidad de Sao Carlos, Brasil.

Esta visión ubica territorialmente a los actores de América Latina, Chile y el mundo, y mapea los vínculos que los constituyen como un cluster latente. Esta lógica es válida tanto para los alimentos provenientes de la agricultura como también para aquellos que provienen del mar.

Queremos enfatizar en la relevancia del enfoque territorial, en el cual se expresan los vínculos y la densidad de las relaciones entre los distintos actores que lo integran: empresas, universidades, instituciones públicas y organizaciones locales.

La disposición e interés señalado por distintos actores, en orden a participar en la investigación aplicada e inserción intraindustrial, opera como impulso para construir y desarrollar una visión estratégica diferente para la innovación y el agregado de conocimientos. Esta investigación científica y la acción al interior de las cadenas productivas pueden tomar distintas modalidades jurídicas de asociación.

3.2. El capital humano y la competitividad

Se ha señalado que para países cuya economía se basa en recursos naturales, disponer de capital humano adecuado es una de las tres condiciones para lograr crecimiento económico sostenido, junto con un régimen institucional y de incentivos claro y estable y una fuerte capacidad de innovación orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a ventajas comparativas³.

El capital humano es también un factor decisivo para la propia capacidad de innovación, la adopción de tecnologías y la productividad a nivel de las firmas (Durban, 2004). En el caso de Latinoamérica, se ha sugerido que la falta de recursos humanos con las adecuadas competencias para desempeñarse en entornos organizacionales flexibles y en procesos productivos intensivos en tecnologías (tradicionales y emergentes), puede constituirse en un serio obstáculo para incorporar innovaciones ya sea en procesos productivos como también en modelos de operación y de negocios (OECD, 2005). Evidencia empírica analizada por el Banco Mundial sugiere, por ejemplo, que efectivamente la falta de competencias laborales adecuadas restringe severamente la capacidad de las empresas para adaptar y absorber tecnologías desarrolladas en otros países⁴.

Para países como Chile, que debe **seguir** estrategias principalmente en materias de innovación tecnológica, las carencias de capital humano constituyen posiblemente el mayor cuello de botella a resolver en las próximas décadas.

Si bien existe consenso sobre la relevancia del tema en Chile, la inversión pública en formación de capital humano ha estado focalizada en el sistema escolar y en la educación superior universitaria, con escasa atención a la formación técnico-profesional de nivel medio y superior. La formación continua, tanto para capital humano de base como avanzado, presenta serias limitaciones tanto de acceso (14% de la fuerza laboral general y 3% de la fuerza laboral agropecuaria participa en actividades de capacitación, contra 30% en Irlanda o 60% en Finlandia), como de calidad y pertinencia, al no existir estándares que permitan evaluar externamente sus resultados ni sintonizar oferta con demanda. Como resultado de estos déficits, la fuerza de trabajo nacional presenta un serio problema tanto en el stock de capital humano (competencias actuales) como en su flujo (dada la mala calidad de los aprendizajes obtenidos en la educación inicial)⁵.

³ Eyzaguirre, N. et al. *Hacia la Economía del Conocimiento: el Camino para Crecer con Equidad en el Largo Plazo*. Estudios Públicos N° 97, 2005.

⁴ Ferranti, D et al. *Closing the gap in education and technology*. The World Bank, 2003.

⁵ Araneda, H. y Marín, M. *Meeting the Challenge of the Knowledge Economy*. World Bank, 2002.

Esta situación es particularmente preocupante en sectores con fuerte subinversión en capacitación laboral como es el caso del llamado cluster alimentario, según indican las cifras publicadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Estos sectores enfrentan actualmente importantes cambios en sus entornos regulatorios, que demandan nuevas capacidades y conocimientos a nivel de las organizaciones y personas. Un ejemplo de ello es la introducción de normas de calidad e inocuidad alimentaria en mercados de destino de los productos exportados desde Chile.

Dadas estas consideraciones, resulta extraordinariamente relevante estimar las brechas de capital humano existentes en el cluster alimentario y diseñar estrategias a nivel de firma, pero también de cluster, para lograr identificar las competencias claves requeridas para potenciar la capacidad de innovación; estimular el desarrollo de una oferta de formación profesional continua, pertinente y de calidad; definir los ámbitos donde la certificación de competencias laborales constituye una estrategia preferente; así como apoyar la incorporación por parte de las firmas y/o clusters de procesos y prácticas de recursos humanos alineados con los desafíos del negocio en materia de productividad, adopción de nuevas tecnologías, mejoramientos de procesos, etc.

A modo de ejemplo, se presenta una visión del sector frutícola exportador:

- Participación en capacitación: en promedio un trabajador agrícola se capacita 1 vez cada 15 años, contra 2 o 3 años en otros sectores.
- Subinversión en capacitación: las empresas utilizan de 3 a 6% del total de los recursos disponibles vía franquicia tributaria para capacitación.
- Sector con alta asociatividad en los gremios, lo que puede facilitar el diseño, implementación y difusión de estrategias en el ámbito sectorial para mejorar la calidad de los recursos humanos (los gremios están también parcialmente integrados a la cadena de valor, dado que cumplen frecuentemente funciones de comercialización, resguardo legal y difusión de buenas prácticas).

Este diagnóstico plantea desafíos tales como incluir a la mano de obra indirecta en los esfuerzos de capacitación y certificación; extender la definición de estándares de desempeño a toda la cadena de valor y desarrollar oferta de capacitación adecuada.

3.3. Nuevas estadísticas

Un enfoque como el descrito requiere de un acumulado estadístico que permita expresar el carácter sistémico de los actores involucrados. Si, como se ha dicho, un sector económico no se entiende sino en sus interacciones con el resto de sus componentes directos que lo alimentan y retroalimentan, las estadísticas deben ser capaces de reflejar esas interacciones.

Los procesos sociales y económicos se despliegan sin esperar ni a la política ni a la ciencia, pero en un cierto punto de su desarrollo necesitan de ambos aspectos. Para transformar a Chile en Potencia Alimentaria y Forestal es necesario rehacer las estadísticas para abrir camino a una identidad que se condiga con las estructuras complejas de la producción actual. Para pensar en Chile, especialmente desde los alimentos, es necesario pasar por encima de las divisiones sectoriales entre agricultura, pesca y agroindustria, que impiden sumar y tomar el peso de la cadena alimentaria en nuestra economía. Adicionalmente, se debe abrir espacio a los servicios intermedios generados por la cadena alimentaria, que agregan una importante cuota de valor al producto.

3.4. Los alimentos y la industria alimentaria

La industria alimentaria ha desarrollado el concepto del alimento, no los nutrientes, como la unidad fundamental de la nutrición⁶. Ello implica trabajar en la interfase nutrición-salud y el comportamiento de los nutrientes, para abordar los procesos de digestión sobre la base de las sinergias entre los alimentos al interior de la matriz alimentaria.

A medida que se desarrollan avances científicos y tecnológicos en el campo de la salud y de la nutrición, cada vez se presta más atención al hecho de que cada especie tiene un genoma diferente, lo que se traduce en una producción diferente de enzimas y hormonas que afectan al metabolismo.

La ciencia de la nutrigenómica involucra la aplicación del genoma a la nutrición y a la salud de individuos y de especies para proveer recomendaciones específicas. Este desafío científico es lo que nos ha conducido a recuperar y desarrollar investigaciones que se realizan en varios países.

3.5. Regionalización y mercados internos

En este contexto, las políticas regionales y locales adquieren un significado nuevo que, en el balance, puede ser enfocado más como inversión social que como reparación asistencial. Tanto como un proceso de interacción económica, social y cultural, una política de descentralización de nuestra economía es una necesidad del crecimiento, competitividad y cooperación al interior de las cadenas alimentarias.

La integración de los sectores más débiles (microproductores, pequeños y medianos empresarios), es una exigencia simultánea de justicia y de sustentabilidad del esfuerzo modernizador; una condición de la diversificación de nuestra oferta y de ampliación de la productividad de las cadenas alimentarias, para producir alimentos con seguridad alimentaria y nutricional.

⁶ Jacobs, David R., and Tapsell, Linda. FDDA, Octubre 2007.

3.6. Estrategia comunicacional

La comunicación entiende que son las personas las que están al centro de los procesos. Este principio, lejos de ser un dato obvio, permite atender toda la complejidad que significa un proceso de cambio donde se ponen en juego no sólo las ideas y creencias sino también las emociones, temores, anhelos, pasiones y conductas de las personas. Comunicar es poner en común, es compartir estas representaciones, emociones y conductas. En este caso, lograr que las diferentes comunidades involucradas compartan visiones, emociones y conductas en torno a las bondades de la política alimentaria.

Comunicar es lograr que una comunidad de personas comparta un proyecto común. En este sentido, cuando se plantea una estrategia comunicacional, lo que queremos modificar es la relación entre las personas y/o la relación que tienen determinadas comunidades con un proyecto, idea, institución, otras comunidades y/o consigo misma.

Cuando nos referimos a la modificación de relaciones o al cambio de representaciones, emociones y conductas, estamos suponiendo que existe una situación inicial y una situación a la que queremos llegar. Para lograrlo necesitamos crear un camino que nos permita transitar de una situación a otra. Nos encontramos entonces con el diagnóstico de la situación actual, la proposición de la situación deseada y con la estrategia, que es el camino.

Realizar un buen diagnóstico es fundamental para desarrollar una estrategia que responda a lo que la organización requiere. Identificar las representaciones, emociones y conductas deseadas nos guiará en la construcción de un plan estratégico de comunicaciones. Identificar el problema determinará qué hacer, cómo hacerlo y quiénes lo pueden resolver.

Los productos y actos comunicacionales que se propongan deberán responder a los cambios que queremos producir en los tres niveles y en los ámbitos de acción en que se quiera intervenir. Dichos productos y actos comunicacionales serán el pavimento de este camino que nos llevará al cambio de relaciones.

El foco en la política alimentaria, y en el alimento como eje de esa política, requiere añadir actividades orientadas a la gestión comunicacional del ministerio, tanto hacia el grupo de participantes de la estrategia como hacia los grupos de entorno que sean considerados como población objetivo de la política alimentaria.

4. ANTECEDENTES GENERALES ACERCA DE LA INCORPORACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PESQUERA Y ACUÍCOLA AL MAAPF

Las actividades acuícolas y pesqueras forman una parte importante del sector alimentario nacional, contribuyendo con 3.600 millones de dólares de exportaciones y un 3% del PIB. La incorporación de la Subsecretaría de Pesca, de SERNAPESCA y del Instituto

de Fomento Pesquero (IFOP) a la institucionalidad del MAAPF –así como la adecuada coordinación con Salud y Medio Ambiente– además de fortalecerlo, permitirá dar mayor consistencia a la política pública alimentaria.

Desde la perspectiva del rediseño organizacional, la incorporación de tales instituciones tendría complejidades muy distintas. Mientras en el caso de la Subsecretaría de Pesca su incorporación requeriría ajustes “menores”, en el caso de la incorporación de Sernapesca podría significar llegar a constituir –transición, mediante- una sola institución con el SAG, puesto que ambas realizan funciones similares.

4.1. La visión del sector pesquero

De acuerdo a la visión de actores relevantes, los principales problemas que enfrenta el sector pesquero son los siguientes:

- La fijación de las cuotas de pesca y su distribución territorial y por sectores de actividad.
- Definición y fiscalización de la actividad en aguas internacionales.
- La acuicultura requiere mucha dedicación. Se ha planteado la posibilidad de crear una Subsecretaría dedicada a ello, pero el sector parece no tener el volumen suficiente. Sí tiene muchos nudos que es necesario resolver.

Existe una distribución territorial de las principales empresas involucradas en la pesca, con un importante grado de especialización, plenamente coherente con las dinámicas de la actividad en cada región.

Asumiendo que este trabajo se inserta en una dinámica de gestión del cambio en el sector público, y que la reorganización “organigrámica” no aporta en lo sustantivo –como lo ha demostrado la experiencia internacional–, intentaremos avanzar en una propuesta orientada a la agregación de valor a la actividad, proceso o servicio de que se trate.

En el caso del sector pesquero se ha intentado recabar opiniones sobre la forma en que el sector público agrega valor traspasando la actual institucionalidad del sector pesca, o parte de ella, hacia un MAAPF. Se trata de buscar la política pública que permita agregar ese valor a productos y procesos, diseñando la mejor organización pública que se pueda disponer para esta tarea.

La pesca es un sector económico que, desde la perspectiva pública, aún carece de una completa cimentación institucional. Esta reducida institucionalidad genera que sea el Subsecretario el que resuelve, sin necesariamente tener un peso político suficiente. Por ejemplo, en el caso del ataque del virus ISA, Sernapesca, al estar principalmente centrado en lo artesanal, ha tenido dificultades por las complejidades derivadas del tema, careciendo de peso político para tomar decisiones.

Con todo, la principal actividad pública respecto a la pesca es la regulación y fiscalización, ambas realizadas por Sernapesca, razón por la cual es muy relevante determinar la dependencia de dicha institución. Como la actividad es compleja requiere de mucha coordinación y, por lo mismo, de mucho peso político. En todo caso, se requiere separar muy bien los roles de Sernapesca con la actividad de fomento productivo, aun cuando la coordinación entre estas actividades es muy importante.

4.2. La visión del sector acuícola

Actualmente el salmón representa más del 20% de las exportaciones alimentarias, alcanzando los US\$ 2.242 millones en 2007, lo que supera a las exportaciones chilenas de uva, vino y madera, y aproximadamente dobla las de vacuno argentino.

Un aspecto clave para lograr mejoras en la competitividad de esta industria líder a nivel mundial es, entre otros, el esfuerzo realizado a nivel país en actividades de innovación y desarrollo tecnológico. En el año 2006 se consolidó este esfuerzo con la creación del Programa Territorial Integrado (PTI) Cluster del Salmón, con el importante impulso y apoyo de CORFO, lo que ha permitido aunar y priorizar los esfuerzos y recursos públicos y privados para el desarrollo de investigaciones en áreas claves tales como genética, salud de peces y alimentación. Sólo para el año 2008 el aporte público proyectado en el PTI Cluster del Salmón es de US\$ 13 millones, significativamente superior a los US\$ 76 millones –recursos públicos y privados– invertidos en I+D en salmón durante el período 1990-2006. La industria se ha sumado con entusiasmo a esta importante iniciativa.

Para continuar por esta senda de progreso y enfrentar los nuevos desafíos del sector, resulta necesaria una readecuación del modelo de desarrollo adoptado hasta ahora. En efecto, si bien el crecimiento de esta industria ha sido notorio, significativo y extremadamente positivo durante sus primeros veinte años de existencia, el entorno regulatorio e institucional en que se desenvuelve la industria no ha evolucionado a la par, con lo que resulta inadecuado para los desafíos y exigencias actuales. Para la acuicultura es urgente una adecuación de su modelo de desarrollo.

Estimamos que una primera acción para iniciar estos cambios es partir con un renovado compromiso entre industria, gobierno y comunidad, reforzando la relación entre industria y comunidad, con un claro acento regional.

4.3. Distancia con la institucionalidad apropiada

La industria del salmón viene planteando hace varios años la necesidad de reformular la institucionalidad en que se encuentra inmersa⁷. Además, en reiteradas oportunidades ha señalado que los problemas y desafíos podrían abordarse de mejor forma en un contexto institucional distinto, con mayores confianzas entre el sector público y privado

⁷ Véase SalmonChile, Marzo 2006. "Desafíos para la Acuicultura 2010: Hacia un Nuevo Trato Público Privado."

y con mecanismos idóneos, donde el sector privado actúe como palanca ejecutora en la provisión de bienes públicos y sociales de financiamiento estatal. Más concretamente, la industria ha planteado haber crecido lo suficiente como para ameritar la creación de una Subsecretaría de Acuicultura, con el mismo rango de la Subsecretaría de Pesca.

Muchos de los problemas por los que está pasando la industria –afirman los involucrados– podrían abordarse con mayor fluidez y eficacia si existiera en el gobierno una única contraparte que actúe como responsable del sector. La realidad actual es que la solución de problemas del sector, incluso de los más simples, usualmente requiere de la coordinación de diversas reparticiones, entre otras la Subsecretaría de Marina, la Dirección General de Territorio Marítimo, Sernapesca, el Servicio Agrícola y Ganadero, los Servicios Regionales de Salud y la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Por otra parte, en diversas ocasiones el sector ha hecho notar el amplio contraste que existe entre el apoyo que se otorga al sector agrícola versus el apoyo que recibe la acuicultura.

Sólo para fines de ilustrar esta brecha, se estima que por cada US\$ 100 que exporta el sector agrícola, éste recibe, bajo esquemas diversos de fomento, no menos de US\$ 7,9, lo que contrasta con una cifra de US\$ 0,6 en el caso de la acuicultura⁸.

Los escasos recursos destinados al sector redundan en una gestión muy exigida, que no siempre está a la altura de las circunstancias, lo que tiene efectos indirectos muy indeseables, dentro de los cuales destacamos la escasa credibilidad de las normas y fiscalizaciones públicas. Incluso normativas como el Reglamento Ambiental para la Acuicultura del año 2001, hechas expresamente para atender demandas medioambientales de la sociedad, no han mostrado el efecto esperado, pues parecen tener escasa importancia cuando el debate y las presiones pasan desde el escenario local al internacional.

4.4. Insuficiencias en la provisión de información desde el sector público

A las dificultades antes mencionadas, señala la industria, se agrega la escasa entrega de información pública por parte de los servicios del Estado vinculados al sector. Aunque las empresas salmoneeras están obligadas a informar al Estado sobre distintas áreas (sanitaria, productiva, medioambiental, etc.), sólo ocasionalmente dicha información es procesada y devuelta por los servicios públicos. La industria necesita contar con información oportuna, precisa para las estadísticas de producción, y pública para casos como la presencia del *Caligus*, sólo por mencionar algunas áreas. No contar con un flujo de información pública oportuna, objetiva e independiente, dificulta la respuesta de la industria frente a los distintos cuestionamientos a los que ésta se ve enfrentada.

⁸ SalmonChile, op. cit.

5. UNA PROPUESTA FUNCIONAL PARA UN MAAPF

5.1. Algunas definiciones estratégicas

5.1.1. Visión

La visión del MAAPF de Chile es la de un país en el que las diversas comunidades rurales son económica, medioambiental y socialmente inclusivas, y son atendidas por servicios públicos de alta calidad y que favorecen la creación de oportunidades reales para todos. Un país donde las industrias de la alimentación, la pesca, la agricultura, la acuicultura y los bosques trabajan en estrecha colaboración con el Gobierno y gozan de capacidades ampliadas y de una fuerte autonomía para producir en las mejores condiciones los alimentos nutritivos que requieran los consumidores y que contribuyan positivamente a la salud y bienestar de la población.

El Ministerio se instituye con la visión de un equilibrio nuevo entre productores y consumidores de alimentos, con un nuevo balance en la concepción y en las prácticas públicas, de los privados y del Estado, en sus funciones, en su estructuración y en su relación de coproducción del Chile Alimentario.

Chile Potencia Alimentaria será la firma de Chile en el mundo

El Ministerio aspira a contribuir para hacer de Chile un lugar donde los recursos naturales, la tierra, las aguas, el mar y los bosques se gestionen de tal manera que se reconozcan sus múltiples funciones –desde la producción hasta el consumo y la recreación– y en el que se promueva la calidad de vida de los chilenos, la diversidad biológica y el bienestar animal. La búsqueda del desarrollo territorial, ambiental, económica y socialmente sostenible, son vitales en la consecución de esta visión.

5.1.2. Misión

La misión del MAAPF de Chile es fortalecer las ventajas naturales del país, a través de un alto desempeño sectorial que mantenga armonía entre los aspectos económicos, la calidad de vida nacional, el desarrollo de la producción de alimentos y la silvicultura, en un marco de bienestar para las personas comprometidas directamente con estas industrias.

El Ministerio se orientará a favorecer la diversificación de mercados y productos junto a la agregación de conocimiento y de innovación a nuestras exportaciones, a impulsar el crecimiento en la productividad media y la eficiencia del sector, al desarrollo de mercados internos modernos, a la puesta al día de las prácticas ambientales, sanitarias y laborales, y especialmente, a la construcción de una identidad y una complicidad nacional como país alimentario.

5.2. Antecedentes de entorno que acompañan el traslado de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura al MAAPF

- 1) Es en el horizonte de Chile Potencia Alimentaria y del cambio en las políticas públicas hacia un foco integrador puesto en los alimentos, que el traspaso de Pesca y la configuración de una institucionalidad acuícola en un nuevo MAAPF tiene sustento.
- 2) Los cambios deben agregar valor –mensurable– al sector de pesca y acuicultura en la perspectiva de Chile Potencia Alimentaria.
- 3) Los cambios deben realizarse en el marco de la orientación inclusiva que la Presidenta ha dado a la política de Chile Potencia Alimentaria.
- 4) Esta orientación, que marcará la acción de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SPA), establece una diferencia fundamental con un énfasis unilateral en las exportaciones, e implica exigencias de desarrollo de mercados modernos, tanto para beneficio de la AFC como de los pescadores artesanales y de los consumidores nacionales.
- 5) Esta política implica un reenfoque sustantivo de los énfasis programáticos de INDAP, que también deben ampliarse a los encadenamientos del sector pesquero. En la primera fase de integración de la actividad del mar al MAAPF se requerirá un gran esfuerzo de coordinación entre la SPA y, particularmente, el INDAP.
- 6) Los cambios se realizarán teniendo como horizonte el empoderamiento de las regiones y la perspectiva del desarrollo territorial, incluida la gestión del borde costero.
- 7) Desde un punto de vista metodológico, el orden de los procedimientos exige definir, en primer lugar, las propuestas de valor y las políticas que el Ministerio se propone para el servicio a la ciudadanía. Esta propuesta debe traducirse en programas y funciones institucionales, las que a su vez darán lugar a la nueva estructura organizacional.
- 8) Asimismo, se deben establecer las necesarias transiciones que requieren los procesos de integración institucional, siempre complejos en su encuentro cultural y operacional. A partir de la aprobación de la presente Ley, habrá un período de transición de 3 años que culminará con la integración de SERNAPESCA y el SAG.
- 9) Desde el punto de vista orgánico, dependerán de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura los siguientes servicios:
 - Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)
 - Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)
 - Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA)
- 10) Una condición esencial para el buen funcionamiento del MAAPF es el fortalecimiento político –y presupuestario– de la actividad reguladora y de fiscalización. La actual crisis económica mundial ha apuntado sin equívocos a las fallas de estas actividades

en el mundo financiero. En términos de las confianzas que se requieren, el mundo de los alimentos es similar al financiero.

- 11) Considerando que acuicultura y pesca es un sector económico en construcción y con un enorme potencial de crecimiento, se deberá dejar establecida la necesaria flexibilidad estructural para ir creando sus instituciones de acuerdo a las necesidades reales de la operación, evitando plantear organigramas muy completos –y complejos– que no correspondan a la realidad operativa, o crear instituciones o departamentos redundantes o rígidos orgánicas indeseables.
- 12) En el contexto institucional planteado se debe desarrollar una institucionalidad que, desde la SPA, incorpore como sus clientes de servicio a dos sectores de trabajadores que no están recibiendo adecuadamente los servicios del Estado. Ellos son, por una parte, el conjunto de trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y a actividades que se desarrollan en el borde costero. Un segundo grupo es el de los trabajadores por cuenta propia que pertenecen a lo que serían las pymes de la actividad pesquera y que requieren apoyo del Estado para su desarrollo. Este segundo grupo, de pequeños empresarios, muchas veces ha sido asimilado al sector de pesca industrial, donde predominan grandes empresas, lo que hace inoperantes los instrumentos de fomento que allí se aplican.

5.3. Efectos incidentes de la incorporación de la institucionalidad pesquera y acuícola al MAAPF

En primer lugar será necesario tener en cuenta las áreas de sobreposición entre los distintos ministerios involucrados, incluyendo especialmente Salud y Medio Ambiente, y diseñar los mecanismos de coordinación en términos de “áreas de competencia y colaboración interministerial”.

Los cambios deben maximizar las sinergias posibles entre instituciones del sector. Un sistema nacional de regulación y control sanitario puede formarse sobre la base de la colaboración –y en una segunda etapa, de la integración– entre el SAG y SERNAPESCA. Siempre a título ilustrativo, una de las sinergias posibles –y deseables– sería avanzar, a través de una adecuada transición, hacia un sistema nacional de investigación y desarrollo alimentario, con foco en los alimentos, que podría partir por coordinar al IFOP, al FIA y al INIA entre otros, orientando la investigación a los mercados y con una fuerte coordinación con las universidades y centros tecnológicos.

Los cambios deben realizarse en la práctica de la orientación inclusiva que la Presidenta Michelle Bachelet ha dado a la política de Chile Potencia Alimentaria. Esta orientación, que marca una diferencia fundamental con el énfasis unilateral en las exportaciones, implica exigencias de desarrollo de mercados modernos, tanto para beneficio de la AFC como de los consumidores nacionales. Esta política implica un reenfoque sustantivo de los énfasis programáticos de INDAP, que también deben ampliarse a los encadenamientos del sector pesquero.

Otro eje relevante es que los cambios deben realizarse teniendo como horizonte el empoderamiento de las regiones y la perspectiva del desarrollo territorial, incluida la gestión del borde costero.

Desde un punto de vista metodológico, el orden de los procedimientos exige definir, en primer lugar, las propuestas de valor y las políticas que el Ministerio se propone para el servicio a la ciudadanía. Esta propuesta debe traducirse en programas y funciones institucionales, las que a su vez darán lugar a la nueva estructura organizacional. Asimismo, se deben establecer las necesarias transiciones que requieren los procesos de integración institucional, siempre complejos en su encuentro cultural y operacional.

Los cambios deben agregar valor –medible– al sector de pesca y acuicultura en la perspectiva de Chile Potencia Alimentaria. Esta afirmación implica a la vez el foco integrador en los alimentos y la internalización de los actores privados por parte del aparato público.

Desde el punto de vista de la funcionalidad, proponemos organizar las líneas de trabajo en cuatro plataformas principales de agregación de valor:

- Desarrollo de Mercados (internos y externos)
- Desarrollo Productivo
- Desarrollo Territorial Rural y del Borde Costero
- Desarrollo de la Seguridad e Inocuidad Alimentaria

A su vez, estas plataformas de agregación de valor se concretan a través de tres criterios o áreas (anteriores a las definiciones de organización institucional y posteriores a las definiciones de políticas y programas), que se constituyen en los ejes del reordenamiento funcional del Ministerio, en la perspectiva de agregar valor desde el sector público a los sectores productivos.

Fomento: Incluye servicios directos, incentivos financieros, créditos asociativos, promoción de encadenamientos comerciales y productivos, fomento de la calidad, información y apoyo a consumidores, política de mercados internos justos y eficientes, promoción de exportaciones, desarrollo de alimentos saludables para grupos vulnerables, inteligencia de mercados y vigilancia tecnológica, técnicas bioanalíticas y sensoriales, biotecnología y bioprocesos alimentarios, estructuras alimentarias (gastronomía), tecnologías emergentes (medio ambiente), internacionalización de la industria alimentaria, envases, embalajes y transporte.

Regulación y Fiscalización: Incluye inocuidad, controles zoo y fitosanitarios, trazabilidad, concesiones, ordenamiento del territorio y del borde costero, investigación y certificaciones. Específicamente, en los sectores acuícola y pesquero se requerirá abordar:

- Institucionalidad del sector
- Concesiones
- Procedimientos en la acuicultura

- Rol de la Armada Nacional
- Definición y desarrollo del Borde Costero
- Desarrollo de nuevas especies
- Problemas medioambientales

Informaciones: Incluye el desarrollo de estudios e instrumentos estadísticos orientados a los tomadores de decisiones, públicos y privados, herramientas de transparencia, accesibilidad a los servicios públicos y difusión de instrumentos y políticas.

Cada una de estas tres áreas debe contar con plataformas de I+D, coordinadas por una entidad ministerial que vele por la coherencia y la pertinencia de los programas desarrollados.

5.4. Propuesta de organización interna y funciones del MAAPF⁹

Tal como se ha señalado, de las instituciones públicas que actualmente actúan en el ámbito alimentario, el Ministerio de Agricultura es el que tiene un mayor foco en este tema y casi la totalidad de sus Servicios se ha especializado en ello. El desafío de transformar a Chile en una potencia alimentaria exige un sistema más articulado y un liderazgo que el MAAPF puede otorgar. La incorporación a este Ministerio del sector público vinculado a la pesca y las actividades acuícolas, así como una Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos fuertemente vinculada a él, son definiciones consistentes con el objetivo de tener un sistema alimentario integrado, eficiente, moderno y con liderazgo. La reforma del Minagri debe ponerse en la perspectiva de la reforma del sector público alimentario.

El MAAPF subdividirá su accionar en tres ámbitos fundamentales, cada uno de los cuales será dirigido por una Subsecretaría. De este modo, existirán la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y la Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales. Cada una de ellas ejercerá sus funciones a través de sus instituciones especializadas, y el manejo administrativo quedará centralizado en la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos, cuyo titular será el primer subrogante del Ministro.

Las funciones que deberá abordar cada una de las diferentes agencias u oficinas se describen en el siguiente acápite y se organizan de acuerdo al organigrama que se propone en el punto 5.5. del presente documento.

5.4.1. Funciones y Atribuciones del MAAPF

- 1) El MAAPF fortalecerá las ventajas naturales de Chile a través de un alto desempeño sectorial que mantenga armonía entre los aspectos económicos, la calidad de vida nacional, el desarrollo de la producción de alimentos de la tierra y el mar, y la silvicultura, en un marco de bienestar para las personas comprometidas directamente con estas industrias.

⁹ Este capítulo incluye las ideas centrales planteadas en minutas específicas discutidas en diversas reuniones con el equipo asesor de la Ministra de Agricultura, según lo acordado el 19 de diciembre de 2008.

- 2) Diseñará y conducirá la implementación de la política alimentaria, agropecuaria, pesquera y forestal que fije el Presidente de la República. El MAAPF diseñará los sistemas de acompañamiento del producto desde su génesis hasta la llegada al consumidor, nacional o internacional.
- 3) El ámbito de acción del MAAPF cubrirá toda la cadena productiva de los alimentos, incluyendo la producción de insumos, la producción primaria (agricultura, ganadería, piscicultura, silvicultura y afines), los procesos de transformación industrial y la distribución a los consumidores.
- 4) El MAAPF velará por el fiel cumplimiento del proceso de trazabilidad a lo largo de toda la cadena productiva.
- 5) Definirá las políticas que permitan fomentar, orientar y regular las industrias alimentaria, agropecuaria, pesquera y forestal del país.
- 6) Diseñará el conjunto de normas, servicios e incentivos para modernizar, dar claridad y estabilidad a las reglas del juego sectorial.
- 7) Definirá las políticas que permitan incrementar la competitividad de las industrias alimentaria, agropecuaria, pesquera y forestal del país.
- 8) Diseñará una política que valore el papel de los alimentos en nuestra economía, orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción hacia la preeminencia del consumidor.
- 9) Ello implica acotar su foco en la producción primaria, para avanzar hacia los mercados sobre la base de la innovación, de la colaboración público privada y de los encadenamientos productivos.
- 10) Fomentará el desarrollo de mercados y productos, nacionales e internacionales.
- 11) Impulsará el crecimiento de la productividad media y la eficiencia del sector pertinente.
- 12) Establecerá las regulaciones ambientales y fito y zoonosanitarias que propendan a una industria alimentaria, agropecuaria, pesquera y forestal, moderna y competitiva.
- 13) Construirá la identidad de Chile país alimentario.
- 14) El MAAPF propiciará la integración de los sectores más débiles, microproductores, pequeños y medianos empresarios, en la política alimentaria, agropecuaria, pesquera y forestal.
- 15) El MAAPF diseñará los instrumentos que permitan al servicio público el fiel cumplimiento de sus funciones.

- 16) Difundirá y coordinará las informaciones sectoriales –técnicas, económicas, productivas– destinadas a promover la inversión en los sectores alimentario, agropecuario, pesquero y forestal.
- 17) Adoptará las medidas que estime convenientes para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de plagas de la agricultura y enfermedades del ganado, las aves, los peces y los bosques; y para combatir las existentes.
- 18) Evitará la introducción y propagación, dentro del territorio nacional, de enfermedades que afecten los recursos hidrobiológicos marinos y continentales; y adoptará las medidas para combatir las existentes.
- 19) Fomentará y controlará la producción, comercialización, distribución y aplicación de los elementos y productos químicos y biológicos destinados a prevenir y extirpar las enfermedades y plagas ya mencionadas.
- 20) Sin perjuicio de lo anterior, velará por la correcta aplicación de las disposiciones del Código Sanitario.
- 21) Lo anterior, según las atribuciones ya concedidas al Servicio Agrícola Ganadero y las que se agreguen a través de la presente Ley.
- 22) Contribuirá a hacer de Chile un lugar donde los recursos naturales, la tierra, las aguas, el mar y los bosques se gestionen de tal manera que se reconozcan sus múltiples funciones, desde la producción hasta el consumo y la recreación, y la diversidad biológica.
- 23) Conducirá y participará en campañas de orientación a la población respecto de situaciones que puedan afectar, positiva o negativamente, su salud y bienestar.
- 24) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes especiales y sus decretos reglamentarios.

5.4.2. Funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos

La Subsecretaría de Agricultura y Alimentos estará a cargo del Subsecretario de Agricultura y Alimentos. El Subsecretario de Agricultura y Alimentos será el colaborador inmediato del Ministro de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal en la acción sectorial que le compete. Ejercerá, además, el primer orden de subrogancia en el MAAPF, y sus facultades serán las siguientes:

- 1) Diseñará y conducirá la implementación de la política alimentaria y agropecuaria que fije el MAAPF e impartirá instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento.

- 2) Implementará los lineamientos diseñados por el MAAPF según las instrucciones del Ministro, para fortalecer el desarrollo de servicios de calidad mundial, en el ámbito agropecuario y de los alimentos.
- 3) Definirá las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria alimentaria y agropecuaria del país.
- 4) Diseñará e implementará políticas para incorporar a los pequeños, medianos y grandes productores al esfuerzo competitivo.
- 5) Diseñará e implementará políticas para el desarrollo de mercados y productos.
- 6) Diseñará e implementará políticas para el agregado de conocimiento y de innovación que permitan incrementar la productividad media y la eficiencia del sector.
- 7) Diseñará una política que valore el papel de los alimentos en nuestros sectores agrícola, ganadero y agroindustrial, orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción hacia la preeminencia del consumidor, sea éste un consumidor final o un agente intraindustrial.
- 8) Fomentará el encadenamiento de productores primarios-procesadores, en función de los ingredientes de origen agrícola que se insertan intraindustrialmente en la producción de alimentos.
- 9) La Subsecretaría, siguiendo los lineamientos del MAAPF, diseñará los sistemas de acompañamiento del producto desde su génesis hasta la llegada al consumidor, final o intraindustrial, nacional o internacional.
- 10) La Subsecretaría de Agricultura y Alimentos propiciará la integración de los sectores más débiles, microproductores, pequeños y medianos empresarios sectoriales, a la política alimentaria y agropecuaria.
- 11) La Subsecretaría diseñará los instrumentos que permitan al servicio público el fiel cumplimiento de sus funciones.
- 12) Adoptará todas las medidas para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de enfermedades que afecten los recursos agropecuarios, y combatir las existentes.
- 13) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes especiales y sus decretos reglamentarios.

5.4.3. Funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura estará a cargo del Subsecretario de Pesca y Acuicultura. El Subsecretario de Pesca y Acuicultura será el colaborador inmediato del Ministro de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal en la acción que sobre el sector pesquero le compete; y sus facultades serán las siguientes:

- 1) Diseñará y conducirá la implementación de la política pesquera que fije el MAAPF e impartirá instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento.
- 2) Implementará los lineamientos diseñados por el MAAPF, según las instrucciones del Ministro, para fortalecer el desarrollo de servicios de calidad mundial, en el ámbito acuícola y pesquero.
- 3) Definirá las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria acuícola y pesquera del país.
- 4) Diseñará e implementará políticas para incorporar a los pequeños, medianos y grandes productores al esfuerzo competitivo.
- 5) Diseñará e implementará políticas para el desarrollo de mercados y productos.
- 6) Diseñará e implementará políticas para el agregado de conocimiento y de innovación que permitan incrementar la productividad media y la eficiencia del sector.
- 7) Diseñará una política que valore el papel de los alimentos en nuestros sectores acuícola y pesquero, orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción hacia la preeminencia del consumidor, sea éste un consumidor final o un agente intraindustrial.
- 8) Fomentará el encadenamiento agrícola-pesquero en función de los ingredientes de origen agrícola que se insertan intraindustrialmente en la producción de alimentos de origen acuícola.
- 9) La Subsecretaría de Acuicultura y Pesca propiciará la integración de los sectores más débiles, microproductores, pequeños y medianos empresarios sectoriales, a la política acuícola y pesquera.
- 10) La Subsecretaría de Acuicultura y Pesca propiciará el mejoramiento de los ingresos de los pescadores y habitantes del borde costero.
- 11) La Subsecretaría diseñará los instrumentos que permitan al servicio público el fiel cumplimiento de sus funciones.
- 12) La Subsecretaría, siguiendo los lineamientos del MAAPF, diseñará los sistemas de acompañamiento del producto desde su génesis hasta la llegada al consumidor, final o intraindustrial, nacional o internacional.

- 13) Adoptará todas las medidas para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de enfermedades que afecten los recursos hidrobiológicos marinos y continentales, y combatir las existentes.
- 14) Aplicará las leyes y reglamentos sobre pesca y caza marítima.
- 15) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes especiales y sus decretos reglamentarios.

5.4.4. Funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales

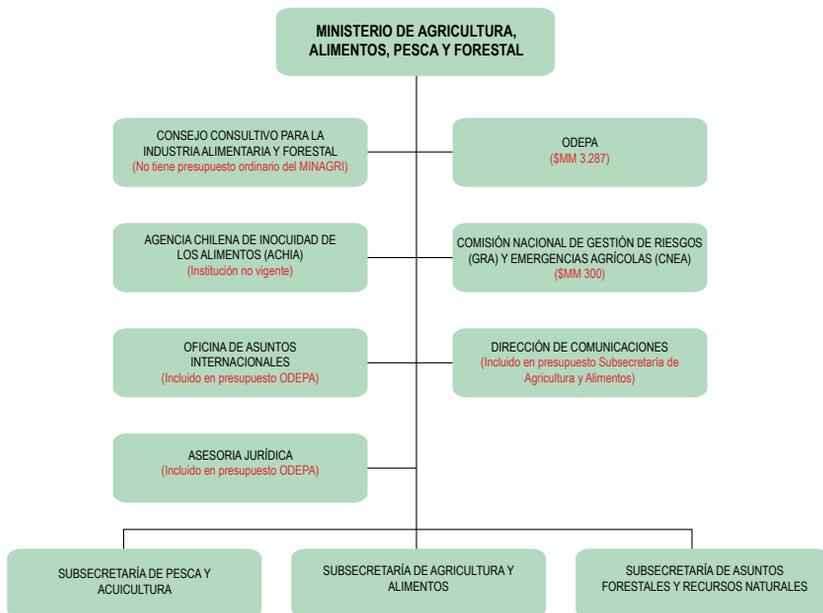
La Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales estará a cargo del Subsecretario de Asuntos Forestales y Recursos Naturales. El Subsecretario de Asuntos Forestales y Recursos Naturales será el colaborador inmediato del Ministro de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal en la acción que sobre el sector forestal y de los recursos naturales le compete; y sus facultades serán las siguientes:

- 1) Diseñará y conducirá la implementación de la política forestal y de recursos naturales que fije el MAAPF, e impartirá instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento.
- 2) Implementará los lineamientos diseñados por el MAAPF, según las instrucciones del Ministro, para fortalecer el desarrollo de servicios de calidad mundial, en el ámbito forestal y de recursos naturales.
- 3) Definirá las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria forestal y de recursos naturales del país.
- 4) Diseñará e implementará políticas para incorporar a los pequeños, medianos y grandes productores al esfuerzo competitivo sectorial.
- 5) Diseñará e implementará políticas para el desarrollo de mercados y productos.
- 6) Diseñará e implementará políticas para el agregado de conocimiento y de innovación que permitan incrementar la productividad media y la eficiencia del sector.
- 7) Fomentará el encadenamiento forestal con los sectores agrícola y pesquero, en función de los ingredientes de origen forestal que se insertan intraindustrialmente en la producción de alimentos de origen agropecuario y/o acuícola.
- 8) La Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales cuidará especialmente la fuerte vinculación territorial entre el desarrollo del borde costero –incluyendo el control de dunas– y la actividad forestal. Asimismo, implementará regulaciones para el establecimiento de áreas de explotación, normas de reforestación, cuidado de los bosques nativos y el uso sustentable de estos recursos.
- 9) Ejercerá la necesaria fiscalización y protección de la biodiversidad forestal, especialmente aquella relativa a los recursos endógenos.

- 10) Definirá las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria forestal y de recursos naturales del país relacionados con el uso y desarrollo de los biocombustibles.
- 11) La Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales propiciará la integración de los sectores más débiles, microproductores, pequeños y medianos empresarios sectoriales, a la política forestal y de recursos naturales.
- 12) Diseñará los instrumentos que permitan al servicio público el fiel cumplimiento de sus funciones.
- 13) La Subsecretaría, siguiendo los lineamientos del MAAPF, diseñará los sistemas de acompañamiento del producto desde su génesis hasta la llegada al consumidor, final o intraindustrial, nacional o internacional.
- 14) Adoptará todas las medidas para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de enfermedades que afecten los recursos forestales y para combatir las existentes.
- 15) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes especiales y sus decretos reglamentarios.

5.5. Organigrama e instituciones

A continuación se describen las funciones que tendrá cada una de las diferentes agencias u oficinas, organizadas de acuerdo al siguiente organigrama:



Uno de los elementos que marca el diseño del nuevo MAAPP es la búsqueda de una reorientación de las políticas públicas que, basadas en la mejor institucionalidad posible, acompañen la decisión de apertura de Chile al mundo y de competir en los mercados globales, redimensionando su papel de guardián y asistente de la producción primaria, para avanzar hacia los mercados sobre la base de la innovación, de la colaboración público privada y de los encadenamientos productivos.

La consecuencia de esta constatación es radical. No acepta la simple agregación de nuevas funciones sino que exige la reorientación del conjunto del aparato institucional del país.

El enfoque alimentario supera e incluye la institucionalidad basada y orientada a los recursos y la producción genérica y comercial, reordenándola en una perspectiva integradora, orientada a la innovación tecnológica y a la demanda de consumidores de alimentos sanos. La organización alimentaria nos permite hacer la síntesis de las políticas que exige el nuevo escenario.

5.5.1. Consejo Consultivo para la Potencia Alimentaria y Forestal

Este Consejo Consultivo –presidido por el Ministro– se basa en el recientemente creado Consejo para la Potencia Alimentaria, que ha permitido recoger las percepciones de la actividad privada para diseñar políticas públicas coherentes con la decisión de crear conciencia e identidad de un país alimentario. Este Consejo mantendrá las prioridades y lineamientos estratégicos del actual Consejo para la Potencia Alimentaria.

5.5.2. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)

La actual Oficina de Estudios y Políticas Agrarias entrará en un proceso de reorganización durante el cual deberá adecuar sus diferentes reparticiones para hacerse cargo de mantener al Ministro diariamente informado del “pulso competitivo” de cada uno de los ámbitos que enfrenta el Ministerio, así como de los rubros específicos que integran dichos ámbitos. Asimismo, canalizará todos los requerimientos de estudios y diseños de política, así como el manejo de otros asuntos que defina el Ministro. La industria alimentaria y forestal requiere de información oportuna, precisa en sus contenidos y de acuerdo al procesamiento que requieran los tomadores de decisiones públicos y privados. Esta será la información que circule por el canal formal de informaciones públicas, léase Instituto Nacional de Estadísticas, Banco Central, Archivos Nacionales u otros.

5.5.3. Unidad de Consumidores

Dentro de ODEPA habrá un Departamento que se encargará de resolver la desigualdad de poder que suele existir en la relación entre el consumidor y los proveedores de productos agroalimentarios.

Los **consumidores** chilenos son la clave del desarrollo de los mercados internos, del mismo modo que lo son los clientes externos, quienes han ido configurando nuestra industria exportadora. Relacionar una política hacia los consumidores con el escenario mayor de los mercados internos, permite pensar el conjunto de los problemas desde la perspectiva de la demanda y de los alimentos.

Una política de apoyo a los consumidores en los mercados internos considera los siguientes aspectos:

- A los consumidores se les debe fortalecer en sus derechos a la buena alimentación y en el papel cultural-ciudadano como activadores de exigencias competitivas y de estándares similares a los externos. El eje central de esta política es promover las asociaciones de consumidores y el diálogo entre éstas y las organizaciones de productores.

La apertura de nuevos mercados internos, nuevos canales de abastecimiento y nuevos estándares de calidad incluyen la educación en la inocuidad, en nutrición y en el ejercicio ciudadano de sus derechos.

- Vincula a los pequeños productores a mercados dinámicos y competitivos, pero accesibles a su escala. Con esto disminuye la tentación a refugiarse en la queja asistencialista y pone a disposición de ellos instrumentos manejables para viabilizar sus empresas; les entrega opciones distintas a la de exportar directamente o de aliarse a exportadores (suma, no resta).
- La asociatividad campesina adquiere sentido en función de la apertura de nuevos mercados y la adopción de nuevos estándares. De otro modo, esto no sería más que un buen deseo. Es en función de los mercados que es posible pensar combinaciones de cooperativas, participación en clusters, economía de contratos, sociedades de comercialización o en sociedades de inversión (para riego, acopio o maquinaria, entre otros).
- La preocupación de los exportadores y la agroindustria por los mercados internos es real, aun cuando asume el tono quejumbroso propio del campo. Los exportadores necesitan tres cosas de las pymes: abastecimiento seguro, calidad constante y propuestas innovadoras (de productos y/o procesos). Y ellos tienen fuertes incentivos para compartir el desafío de profesionalizar, modernizar y capitalizar al sector pyme.

La formación profesional, los financiamientos, la provisión de infraestructura para conectividad física y comunicacional, y los incentivos a la asociatividad y a la innovación, se pueden ordenar desde esta perspectiva de articulación entre mercados internos y externos, siendo este vínculo el que hace operativa la inclusión social y el que distribuye las tareas para cada actor, incluido el Estado.

Esta oficina deberá mantener un sistema permanente de información actualizada sobre los precios de los alimentos, en relación a su calidad, que deben enfrentar los consumidores en los distintos canales de comercialización.

5.5.4. Coordinación para la Innovación Estratégica

El Director de esta oficina será el responsable de coordinar presupuestaria y funcionalmente la acción de las siguientes instituciones, sin orden de precedencia:

- Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)
- Fundación para la Innovación Agraria (FIA)
- Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)
- Instituto Forestal (INFOR)
- Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA)
- Fondo Forestal
- Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN)

Su labor fundamental será diseñar un proceso de transición para la integración de dichas instituciones. Será el Director de esta unidad quien represente al MAAPF en las instancias nacionales de innovación y frente al Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

5.5.5. Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA)

Parte de la misión del MAAPF consiste en garantizar a los consumidores la inocuidad de los alimentos en el mercado interno y en los mercados internacionales.

Desde este punto de vista, no tiene sentido que la dependencia de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos radique en una institución distinta al MAAPF. Recíprocamente, un MAAPF que no tenga tuición sobre la calidad y la inocuidad de los alimentos no tiene posibilidades de cumplir con su misión.

La preocupación por los alimentos involucra un seguimiento del proceso de producción, comercialización y consumo, es decir, en todo su recorrido a lo largo de la cadena alimentaria. La inocuidad de los alimentos es una característica asociada a los insumos, a los proveedores y a la producción primaria, a las cadenas de distribución y a las modalidades de consumo. Está relacionada, por lo tanto, a la investigación aplicada, a la educación, a las comunicaciones sociales y a las buenas prácticas productivas y regulatorias. La inocuidad es parte esencial de la calidad de los alimentos, de sus posibilidades de comercialización y de la sustentabilidad de su economía.

En ese sentido, para constituir una institucionalidad consistente y responsable en materia alimentaria, ACHIA debe depender del MAAPF.

La salud es una dimensión de toda actividad y su institucionalidad debe estar abierta en este caso, como en el de Trabajo y Previsión Social u otras, a una colaboración transversal y una división de responsabilidades. Estimamos que, en lo fundamental, para eliminar duplicidades y mejorar la eficiencia del sistema, el Ministerio de Salud debe ser el responsable principal de dictar y actualizar las regulaciones, mientras que las fiscalizaciones deben ser ejercidas principalmente por los organismos sectoriales especializados (SAG, SERNAPESCA), sin descartar la posibilidad de externalizar funciones y de incluir a la Unidad de Consumidores en la fiscalización del consumo interno.

Esta dependencia no elimina la necesidad de coordinaciones interministeriales sino que las mejora, en el sentido de que la dependencia del MAAPF dota a la ACHIA de las "atribuciones duras"¹⁰ de las que carece actualmente.

Respecto al Reglamento de Sanidad de los Alimentos, éste debería seguir siendo responsabilidad del Ministerio de Salud, bajo supervisión y actualización por parte de la ACHIA. Las actualizaciones deberían guiarse por las exigencias de los principales mercados exportadores, extenderse a los mercados nacionales¹¹ y considerar flexibilidades que permitan agregar particularidades especiales según los diferentes mercados.

5.5.6. Instancias transversales al sistema

Existe un conjunto de funciones o instancias transversales al sistema que asesoran al Ministro en su quehacer diario, y para las cuales se plantea una dependencia directa del Ministro, por cuanto requieren su constante presencia.

A continuación se describen brevemente las características de estas funciones, así como su inserción jerárquica.

a) Oficina de Asuntos Internacionales

El concepto de Chile Potencia Alimentaria supone pasar de producción exportadora a industria internacionalizada. Hasta ahora hemos puesto el énfasis en las exportaciones: volumen y valores, diversidad de productos, amplitud de la base exportadora (empresas regiones).

En 2005 exportamos US\$ 8.140 millones, en el 2008 llegamos a US\$ 12.500 millones y en el 2010 superaremos probablemente los US\$ 15 mil millones. De los principales 250 productos que exporta Chile, 125 son alimentos, y en la gran mayoría de ellos somos líderes en el mundo (entre top 10 y top 20).

¹⁰ Las atribuciones duras, como instrumento de poder, tienen las siguientes características: impiden el funcionamiento del sistema, o son capaces de imponer sus normas, o son capaces de mantener el sistema funcionando en caso de que otros involucrados no participen en los procesos de colaboración transversal. Este último es el tipo de poder que tendría la ACHIA al interior del nuevo ministerio.

¹¹ Esta homogenización de las normas según exigencias internacionales –aunque se la tratara como un proceso gradual– sería un poderoso instrumento de modernización de las cadenas nacionales, de integración social y productiva y de sustentabilidad comercial de las pequeñas y medianas empresas.

Una meta importante es duplicar la cantidad de variedades, esto es, innovación, mejores precios, inserción de nuevos actores productivos pymes. Otra meta, en la misma línea, es pasar de 4.000 (ProChile) a 10.000 empresas que exporten directamente o formando parte de cadenas exportadoras.

Para competir afuera: inocuidad, buenas prácticas, relaciones cercanas e innovación. Nada de esto es discutible, sino exacta y rigurosamente lo que se exige por parte de las instituciones y los consumidores.

El salto del concepto de país exportador a país líder en el mercado alimentario pasa por abordar la **internacionalización** de las empresas y la conquista de las redes de comercialización de nuestros productos. Holanda y Nueva Zelanda son buenos productores, pero sobre todo son los dueños de parte de los circuitos de comercialización.

En este sentido, los desafíos para el gobierno son interesantes. Cambiar el eje desde el marketing clásico a la provisión de antenas de negocios y tecnología, pasar de publicistas a facilitadores de emprendimientos comerciales, tecnológicos e industriales en el exterior.

La creciente actividad y toma de decisiones que exige esta apertura al comercio internacional, aconseja actuar muy coordinadamente en el ámbito de las relaciones internacionales con la Dirección Económica de la Cancillería, DIRECON, y sus diversas instancias. Para facilitar la labor del Ministro, el MAAPF contará con una Oficina diseñada en detalle en el Reglamento de esta Ley.

b) Oficina de Gestión de Riesgos y Coordinación de Emergencias Agrícolas

Las complejidades generadas en el ámbito de un Ministerio que debe atender a clientes dispersos en territorios amplios, han puesto en evidencia la necesidad de contar con una Oficina de Gestión de Riesgos y Coordinación de Emergencias Agrícolas, que dependa del Ministro y que actúe en conjunto con los Servicios dependientes del ministerio para transmitir fluidamente las decisiones, sirviendo además de nexo expedito con el sector privado.

Ello debe tener la instrumentalidad necesaria para coordinar las acciones de los Servicios del Ministerio. En la actual crisis del virus ISA en salmones, la autoridad pública no contó con un “fusil sanitario” –tampoco con el poder político suficiente– capaz de resolver oportunamente el problema, a diferencia del SAG que sí lo tuvo para resolver el tema de la fiebre aftosa.

c) Comunicaciones

El área de comunicaciones debe hacerse cargo del principal desafío del MAAPF que implica poner al servicio público, a las empresas, a las regiones y a la economía privada en sintonía con la apertura comercial y cultural, con la demanda alimentaria mundial, con sus exigencias de seguridad y de tecnología incorporadas.

Esta orientación al mercado y los consumidores de alimentos del siglo XXI exige la modernización de la gestión de las comunicaciones. Entendiendo que la iniciativa y la responsabilidad principal corresponden a los privados, y que este protagonismo debe reflejarse en un esfuerzo de inversión y buena rentabilidad, es indispensable un equilibrio en la concepción y en las prácticas públicas y privadas, en sus funciones, en su estructuración y en su relación de coproducción del Chile Alimentario.

Este proceso de cambio de paradigma debe apoyarse sólidamente en un aparato comunicacional capaz de entender que, actualmente, la orientación a los alimentos es la manera más eficiente de apoyar a los productores, acercándolos a las exigencias de los mercados y apoyando la transición desde sus antiguas certezas al mundo cambiante de las nuevas tecnologías y los nuevos consumidores.

d) Asesoría Jurídica

La gestión moderna, tanto pública como privada, ha generado un excelente instrumento que facilita la conducción institucional por la vía de clarificar y coordinar las acciones de acuerdo al conjunto de normas diseñadas para favorecer la iniciativa modernizadora y dar claridad y estabilidad a las reglas del juego. Quien dirija esta oficina deberá contar con la autoridad que le delegue directamente el Ministro para ejercer adecuadamente sus funciones.

5.6. Subsecretarías: sobre ministerios con más de una subsecretaría

Actualmente existen en nuestro país algunos ministerios con más de una Subsecretaría. Tal es el caso de Economía, Fomento y Reconstrucción (Subsecretarías de Economía y Pesca); Salud (Subsecretarías de Redes Asistenciales y Salud Pública); Trabajo y Previsión Social (Subsecretarías de Trabajo y Previsión Social); y Defensa Nacional con varias Subsecretarías.

En la práctica administrativa, la subrogancia de primer orden se fija de acuerdo a la relación temática con el nivel ministerial (Economía y Trabajo) y la antigüedad de la Subsecretaría. Así, en dichos ministerios las subrogancias de primer orden son: Economía, Salud Pública y Trabajo, respectivamente.

En el caso del MAAPF proponemos que el orden de subrogancia sea el siguiente:

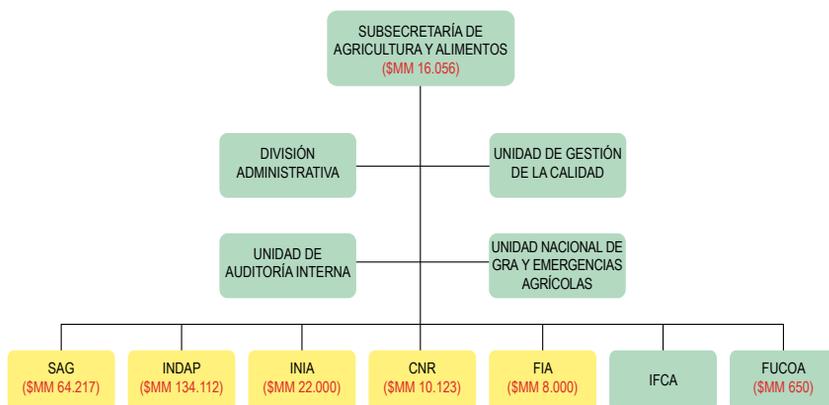
- 1° Subsecretaría de Agricultura y Alimentos
- 2° Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
- 3° Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales

Tal como se ha señalado, con respecto a algunas de las estructuras que acompañarán al “nivel ministerial” propiamente tal, la experiencia administrativa señala cierto grado de diferenciación. El nivel ministerial comprendido como centro de costos, es considerado como parte de la misma Subsecretaría que posee la subrogancia de primer orden. En ese mismo sentido, se ha pensado que la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos

(SAA), además de las funciones propias de su ámbito, y que ejerce a través de sus instituciones tradicionales, asuma también el soporte administrativo de las otras dos subsecretarías, así como también la labor de Contraloría, Fiscalía y Control de Gestión. Estas actividades, aunque son de carácter transversal al sistema, tienen exigencias administrativas que justifican su inserción en la estructura administrativa de la SAA.

En cuanto a la expresión regional de la estructura ministerial, ello se hace a través de un único SEREMI.

5.6.1. Subsecretaría de Agricultura y Alimentos



En su carácter de Subsecretaría con primera subrogancia, la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos acogerá en su estructura las funciones de Contraloría, Fiscalía y Control de Gestión, mencionadas anteriormente.

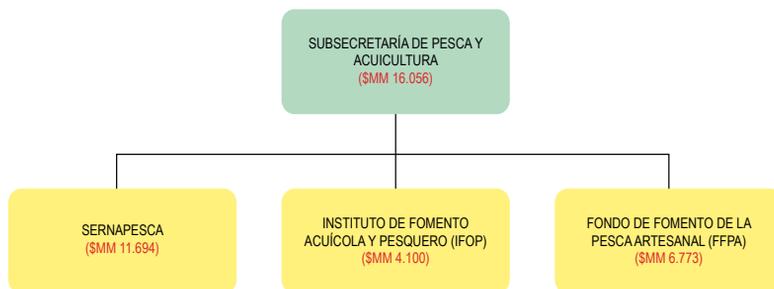
Las instituciones que dependerán de la SAA son:

- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
- Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)
- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
- Fundación para la Innovación Agraria (FIA)

Alimentos

Esta institucionalidad se encuentra actualmente funcionando y ha sido ampliamente descrita, de manera que resulta impropio volver a detallar sus funciones en este documento.

5.6.2. Subsecretaría de Pesca y Acuicultura



Desde un punto de vista orgánico, de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura dependerán los siguientes servicios:

- Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)
- Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)
- Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal (FFPA)

Tal como se ha señalado anteriormente, una condición indispensable para el buen funcionamiento del MAAPF es el fortalecimiento político –y presupuestario– de la actividad reguladora y de fiscalización. La actual crisis económica mundial ha apuntado sin equívocos a las fallas de estas actividades en el mundo financiero. El mundo de los alimentos es, en este sentido, similar al financiero.

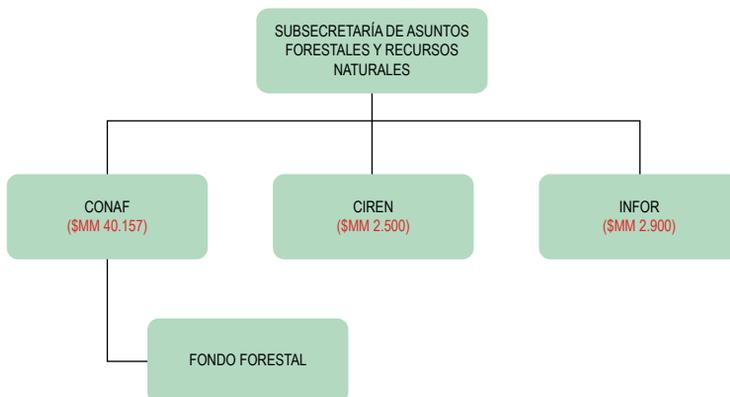
A partir de la aprobación de la presente Ley, habrá un período de transición de 3 años que culminará con la integración de SERNAPESCA y el SAG.

Por ser acuicultura y pesca un sector económico en construcción y con un enorme potencial de crecimiento, se deberá dejar establecida la necesaria flexibilidad estructural para ir creando sus instituciones de acuerdo a las necesidades reales de la operación y no optar por la tentación de plantear organigramas muy completos –y complejos– pero que no correspondan a la realidad operativa, creando instituciones o departamentos redundantes o rigideces orgánicas indeseables.

En el contexto institucional planteado, se debe desarrollar una institucionalidad que, desde la SPA, incorpore como sus clientes de servicio a dos sectores de trabajadores que no están recibiendo adecuadamente servicios del Estado. Ellos son, por una parte, el conjunto de trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y a actividades que se desarrollan en el borde costero. Un segundo grupo es el de los trabajadores por cuenta propia que pertenecen a lo que serían las pymes de la actividad pesquera y que requieren apoyo del Estado para su desarrollo. Este segundo grupo, pequeños empresarios, han sido muchas veces asimilados al sector de pesca industrial, donde predominan grandes empresas, lo que hace inoperantes los instrumentos de fomento que allí se aplican.

En un primer tiempo de integración de la actividad del mar al MAAPF, se requerirá un gran esfuerzo de coordinación entre la SPA y, particularmente, el INDAP.

5.6.3. Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales



Aun cuando el ámbito forestal no está directamente relacionado con el mundo alimentario, es indudable la fuerte vinculación territorial que existe entre la actividad forestal y la producción agropecuaria, por una parte, y por otra, la fuerte vinculación territorial entre el desarrollo del borde costero—incluyendo el control de dunas— y la actividad forestal. En la mayoría de los países estudiados como referencia para este trabajo, el sector forestal es entendido especialmente en cuanto al establecimiento de áreas de explotación, normas de reforestación, cuidado de los bosques nativos y el uso sustentable de estos recursos.

El ámbito de los recursos naturales, renovables o no renovables, abarca aquellas intervenciones relacionadas con el potenciamiento y la promoción del uso sustentable de los mismos, así como la necesaria fiscalización y protección de la biodiversidad. También se incluyen las temáticas relacionadas con el uso y desarrollo de los biocombustibles.

Adicionalmente, la Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales tendrá entre sus prioridades la correcta implementación de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, dictada en Julio de 2008.

6. ANTEPROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTOS, PESCA Y FORESTAL (MAAPF).¹²

Artículo XX.- El Ministerio de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal, en adelante el Ministerio, será la Secretaría de Estado encargada de fortalecer las ventajas naturales de Chile y construir la identidad de Chile país alimentario, a través de un alto desempeño sectorial, que mantenga armonía entre los aspectos económicos, la calidad de vida nacional, el desarrollo de la producción de los alimentos de la tierra, del mar y la silvicultura, en un marco de bienestar para las personas comprometidas directamente con estas industrias.

¹² Preparado en trabajo conjunto con la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura. Primer Borrador.

Su acción estará orientada fundamentalmente a cubrir toda la cadena productiva de los alimentos, incluyendo la producción de insumos, la producción primaria de la agricultura, ganadería, piscicultura, silvicultura y afines; los procesos de transformación industrial; el desarrollo y la innovación; y la distribución a los consumidores, valorizando el papel de los alimentos en la economía nacional, promoviendo la colaboración pública y privada desde la producción hacia la preeminencia del consumidor.

Funciones y atribuciones:

Artículo XX.- Corresponderán al Ministerio de Agricultura, Alimentos, Pesca y Forestal las siguientes funciones y atribuciones:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal que fije el Presidente de la República e impartir instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento;
- 2) Diseñar y conducir la implementación de una política orientada al fomento, regulación e incremento de la competitividad de las industrias alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal, favoreciendo el desarrollo de productos –finales o intraindustriales– y mercados, nacionales e internacionales, e impartir instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento;
- 3) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial, en función de incentivar una mejor inserción de los productos sectoriales en los mercados;
- 4) Fomentar el desarrollo de mercados y productos, nacionales e internacionales;
- 5) Impulsar el crecimiento de la productividad media y la eficiencia del sector;
- 6) Diseñar los sistemas de acompañamiento de los productos sectoriales desde su génesis hasta la llegada al consumidor, nacional o internacional, adoptando las medidas que estime convenientes para velar por el cumplimiento del proceso de trazabilidad a lo largo de toda la cadena productiva sectorial;
- 7) Fijar las regulaciones ambientales y fito, zoo e ictiosanitarias para la industria alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal;
- 8) Procurar la integración de los sectores de microproductores, pequeños y medianos empresarios en la política alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal;
- 9) Adoptar las medidas que estime convenientes para evitar la introducción al país y combatir la propagación dentro del territorio nacional de plagas de la agricultura, enfermedades del ganado, aves, peces, recursos hidrobiológicos marinos y continentales, y bosques;
- 10) Fomentar y fiscalizar la comercialización, distribución y aplicación de elementos y productos químicos y biológicos destinados a prevenir, controlar y/o erradicar las enfermedades y plagas referidas en el numeral 9 precedente, sin perjuicio de las facultades que sobre la materia otorga la legislación vigente a las instituciones

- públicas competentes, las atribuciones que se otorguen por la presente ley y sin perjuicio de velar por la correcta aplicación de la normativa sanitaria vigente;
- 11) Generar, coordinar y difundir la información técnica, económica y productiva sectorial, destinada a promover la inversión y toma de decisiones en los sectores alimentario, agropecuario, pesquero, acuícola y forestal;
 - 12) Generar, coordinar y difundir la información técnica, económica y productiva sectorial, destinada a los consumidores de alimentos;
 - 13) Procurar hacer de Chile un lugar donde los recursos naturales, la tierra, las aguas, el mar y los bosques se gestionen reconociendo sus diferentes funciones, desde la producción al consumo, la recreación, y la protección y desarrollo de la biodiversidad;
 - 14) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse en el sector público y privado, para prestar servicios de clase mundial;
 - 15) Conducir y participar en campañas de orientación a la población respecto de situaciones que puedan afectar su salud y bienestar;
 - 16) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas que normas legales y reglamentarias especiales le otorguen.

Funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos:

Artículo XX.- La Subsecretaría de Agricultura y Alimentos estará a cargo del Subsecretario de Agricultura y Alimentos, quien será colaborador inmediato del Ministro en la acción sectorial que le compete; le corresponderá ejercer el primer orden de subrogancia del Ministro y será el Jefe de Servicio del Ministerio.

Artículo XX.- Corresponderá a la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos, las siguientes funciones y atribuciones:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política alimentaria y agropecuaria que fije el Ministerio e impartir instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento;
- 2) Implementar los lineamientos diseñados por el Ministerio según las instrucciones del Ministro, para fortalecer el desarrollo de servicios de calidad mundial en el ámbito agropecuario y de los alimentos;
- 3) Definir las políticas que fomenten, orienten y regulen la industria alimentaria y agropecuaria del país;
- 4) Ejercer la supervigilancia de los organismos públicos sectoriales;
- 5) Fomentar el encadenamiento de productores primarios-procesadores, en función de los ingredientes de origen agrícola que se insertan intraindustrialmente en la producción de alimentos;
- 6) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de productos y mercados;

- 7) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de la innovación y el agregado de conocimiento en el producto, que permitan incrementar la productividad media y la eficiencia del sector;
- 8) Diseñar una política que valore el papel de los alimentos en nuestros sectores agrícola, pecuario y agroindustrial, orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción hacia la preeminencia del consumidor, sea éste un consumidor final o un agente intraindustrial;
- 9) Diseñar sistemas de acompañamiento del producto desde su génesis hasta la llegada al consumidor, final o intraindustrial, nacional o internacional;
- 10) Propiciar la integración de los microproductores, pequeños y medianos empresarios sectoriales a la política alimentaria y agropecuaria;
- 11) Adoptar todas las medidas para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de enfermedades que afecten los recursos agropecuarios y para combatir las existentes;
- 12) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse en el sector público y privado, para prestar servicios de clase mundial;
- 13) Generar, coordinar y difundir la información técnica, económica y productiva sectorial, destinada a promover la inversión y toma de decisiones sectoriales;
- 14) Generar, coordinar y difundir la información técnica, económica y productiva sectorial, destinada a los consumidores de alimentos;
- 15) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorgan leyes especiales y sus decretos reglamentarios.

Funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura:

Artículo XX.- La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura estará a cargo del Subsecretario de Pesca y Acuicultura, quien será el colaborador inmediato del Ministro en la acción que sobre el sector pesquero y acuícola le compete.

Artículo XX.- Corresponderá a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, las siguientes funciones y atribuciones:

- 1) Proponer al Ministro la política acuícola y pesquera nacional y sus formas de aplicación, fomentando, orientando y regulando la industria acuícola y pesquera del país, y fortaleciendo el desarrollo de servicios sectoriales de calidad;
- 2) Proponer al Ministro la normativa legal y reglamentaria que permita regular la industria acuícola y pesquera del país, el control y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos disponibles y su medio; e impartir las instrucciones para la ejecución de la política acuícola y pesquera nacional, fiscalizando su cumplimiento;
- 3) Ejercer la supervigilancia de los organismos públicos sectoriales;

- 4) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial, y su interacción con otros sectores productores de alimentos, para aprovechar oportunidades de inserción intraindustrial en la cadena alimentaria;
- 5) Proponer y aplicar las medidas que estime convenientes para evitar la introducción al país y combatir la propagación, dentro del territorio nacional, de enfermedades de peces y de los recursos hidrobiológicos marinos y continentales;
- 6) Orientar la actividad del sector industrial hacia un eficiente aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas;
- 7) Pronunciarse, mediante resolución, sobre las solicitudes de permisos de pesca de buques nacionales o extranjeros, y para la instalación, ampliación o traslado de industrias pesqueras y de establecimientos de cultivos acuícolas;
- 8) Fomentar la actividad pesquera artesanal, propiciando el mejoramiento de los ingresos de los pescadores y habitantes del borde costero;
- 9) Fomentar la innovación y el desarrollo científico y tecnológico que requiera el sector, proponiendo su financiamiento;
- 10) Generar, coordinar y difundir la información técnica, económica y productiva sobre el sector pesquero y acuícola;
- 11) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse en el sector público y privado, para prestar servicios de clase mundial;
- 12) Regular las actividades de pesca deportiva o recreativa y de caza submarina;
- 13) Todas las demás que le instruya el Ministro dentro de sus facultades y las que le confieran especialmente otras normas legales y reglamentarias.

Funciones y atribuciones de la Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales:

Artículo XX.- La Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales estará a cargo del Subsecretario de Asuntos Forestales y Recursos Naturales, colaborador inmediato del Ministro en la acción que sobre el sector forestal y de los recursos naturales le compete.

Artículo XX.- Corresponderá a la Subsecretaría de Asuntos Forestales y Recursos Naturales, las siguientes funciones y atribuciones:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política forestal y de recursos naturales que fije el Ministerio, e impartir instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento;
- 2) Implementar los lineamientos diseñados por el Ministerio, según las instrucciones del Ministro, para fortalecer el desarrollo de servicios de clase mundial en el ámbito forestal y de recursos naturales;

- 3) Definir las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria forestal y de recursos naturales del país;
- 4) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial y su interacción con otros sectores productores de alimentos, para aprovechar oportunidades de inserción intraindustrial en la cadena alimentaria;
- 5) Ejercer la supervigilancia de los organismos públicos sectoriales;
- 6) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de productos y mercados;
- 7) Diseñar e implementar políticas de innovación y para el agregado de conocimiento que permitan incrementar la productividad media y la eficiencia del sector;
- 8) Fomentar el encadenamiento forestal con los sectores agrícola y pesquero, en función de los ingredientes de origen forestal que se insertan intraindustrialmente en la producción de alimentos de origen agropecuario y/o acuícola;
- 9) Favorecer una fuerte vinculación territorial entre el desarrollo del borde costero –incluyendo el control de dunas– y la actividad forestal. Asimismo, implementar regulaciones para el establecimiento de áreas de explotación, normas de reforestación, cuidado de los bosques nativos y el uso sustentable de estos recursos;
- 10) Fiscalizar y proteger la biodiversidad forestal, especialmente aquella relativa a los recursos endógenos;
- 11) Definir las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria forestal y de recursos naturales del país relacionados con el uso y desarrollo de energías renovables;
- 12) Propiciar la integración de los microproductores, pequeños y medianos empresarios sectoriales, a la política forestal y de recursos naturales;
- 13) Diseñar los sistemas de acompañamiento del producto desde su génesis hasta la llegada al consumidor, final o intraindustrial, nacional o internacional;
- 14) Adoptar todas las medidas para evitar la introducción y propagación dentro del territorio nacional de enfermedades que afecten los recursos forestales y para combatir las existentes;
- 15) Generar, coordinar y difundir la información técnica, económica y productiva sectorial;
- 16) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse en el sector público y privado, para prestar servicios de clase mundial;
- 17) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes especiales y sus decretos reglamentarios.

PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y LOS ALIMENTOS.¹

Ministerio de Agricultura

MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y LOS ALIMENTOS.

SANTIAGO, junio XXX de 2009.-

MENSAJE N° _____/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

En uso de mis facultades constitucionales, presento a vuestra consideración un proyecto de ley que tiene por finalidad crear el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.

I. ANTECEDENTES

En las últimas décadas, Chile se ha ido posicionando como uno de los grandes exportadores de alimentos y de productos forestales en el mundo. Actualmente exporta del orden de los catorce mil millones de dólares y es el quinto exportador de alimentos per cápita del planeta.

En cuanto a los productos forestales, ellos alcanzan los cinco mil millones de dólares en envíos al exterior. El tener uno de los mejores patrimonios fito y zoonosanitarios de la región y del mundo, una alta capacidad emprendedora de sus empresarios, una acreditada responsabilidad de sus trabajadores y el reconocido profesionalismo

¹ Este documento corresponde a la propuesta de Proyecto de Ley para un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos, preparada por un grupo de trabajo ministerial, en base a la propuesta elaborada por las consultorías de Gonzalo Jordán, cuya síntesis se presenta en el capítulo precedente de esta publicación. Esta propuesta de Proyecto de Ley fue enviada en el mes de junio de 2009 al Ministerio Secretaría General de la Presidencia para su estudio.

de su sector público, son parte de sus principales activos para lograr esta significativa inserción en los mercados globales.

No obstante lo indicado precedentemente, en el mundo globalizado del siglo XXI, en que los países desarrollados se fortalecen como productores de alimentos y en que entre las economías emergentes surgen fuertes exportadores agrícolas, el desafío de mejoramiento de la competitividad es permanente y crecientemente exigente.

Un elemento central de tal mejoramiento de la competitividad es la calidad de las políticas públicas y del trabajo público-privado. Ambas tareas están directamente relacionadas con la institucionalidad pública alimentaria. En este contexto, es importante señalar que, no obstante los avances para hacer las políticas alimentarias más pertinentes, consistentes y eficientes, y para robustecer la cooperación entre los distintos actores de las cadenas alimentarias, la institucionalidad pública respectiva presenta cierta fragmentación y una coordinación insuficiente, que de no enfrentarse puede amagar las metas y las proyecciones de esta industria.

En la actualidad en nuestro país, tanto el Ministerio de Agricultura como el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y el Ministerio de Salud, así como diversas reparticiones dependientes de ellos, realizan parte de su quehacer en el ámbito de los alimentos.

En los últimos años, la institucionalidad pública alimentaria se ha ido modernizando conforme se moderniza el conjunto del Estado chileno. Desde una perspectiva de las políticas públicas, se han fortalecido algunos temas como el de la investigación e innovación, la calidad e inocuidad de los alimentos, la promoción de exportaciones y la incorporación de los intereses de los consumidores en la política agropecuaria y alimentaria. Desde una perspectiva del diseño institucional, el año 2005 se creó administrativamente la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos, dependiendo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el año 2008 se constituyó la Unidad de Consumidores en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura.

Para que Chile se vaya consolidando como potencia alimentaria y forestal, debe perseverar en el mejoramiento de sus políticas y rediseñar su institucionalidad pública sectorial. Así lo han hecho, en la última década, la mayoría de los países desarrollados, principalmente los grandes productores y exportadores de alimentos. Estos países tienen en general ministerios que reúnen los temas agropecuarios y los alimentarios. En ello el fomento y regulación de las actividades pesqueras y acuícolas mayoritariamente están integrados en este mismo ámbito institucional.

Una institucionalidad pública alimentaria moderna, debiera basarse en los siguientes criterios: a) garantizar un nivel elevado de protección de la salud de las personas, b) favorecer el mejoramiento de la competitividad de las cadenas alimentarias y forestales, c) desarrollar los derechos de los consumidores, d) promover las prácticas autoregulatorias,

e) fomentar la colaboración público- privada y f) enmarcarse en el reconocimiento y respeto de las obligaciones internacionales. Todos estos criterios debieran ser asumidos e implementados a partir del enfoque “desde la producción primaria a los consumidores”.

Dada la relevancia de las actividades alimentarias en el país, expresadas en el aporte de ellas al Producto Interno Bruto (PIB) y a las exportaciones, parece del todo oportuno y necesario dar mayor articulación y consistencia al sistema público alimentario. El establecimiento de objetivos y metas para todo el sector alimentario y el que exista un liderazgo institucional definido y activo, son aspectos sustantivos que se inscriben en este sentido.

De las instituciones públicas que actualmente actúan en el ámbito alimentario, el Ministerio de Agricultura es el que tiene un mayor foco en este tema y una parte importante de sus Servicios se han especializado en ello. El desafío de transformar a Chile en una potencia alimentaria exige un liderazgo mayor de esta Secretaría de Estado, que debe fortalecerse ampliando sus objetivos y ámbitos de acción al conjunto del tema alimentario. La incorporación a este Ministerio del sector público vinculado a la pesca y a las actividades acuícolas, son definiciones consistentes con el propósito de tener un sistema alimentario integrado, eficiente y moderno. En este contexto, el rediseño del Ministerio de Agricultura debe significar avanzar hacia un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.

El quehacer actual del Ministerio de Agricultura se focaliza en el fomento de la inocuidad, de la calidad y de la productividad de los alimentos, y en el ámbito regulatorio a través del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para la protección del patrimonio fito y zoonosanitario y la certificación de productos para la exportación.

Tal como se señala en párrafos anteriores, en los últimos años se han implementado un conjunto de iniciativas para mejorar y modernizar el desempeño del sistema nacional de inocuidad de los alimentos. La más destacada de ellas es la creación por la vía administrativa de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos y la definición de una política nacional en esta materia. No obstante estos avances, este sistema todavía puede ser caracterizado como deficitario en la coordinación de las distintas instituciones que trabajan en la inocuidad de los alimentos, la debilidad del proceso de evaluación de los riesgos, el aún restringido uso de los sistemas preventivos y de autocontrol, y la insuficiente investigación e innovación en lo que respecta a la inocuidad. Este sistema todavía presenta algunas duplicidades y requiere una más precisa distribución de las competencias entre las distintas instituciones públicas.

Uno de los ámbitos que han adquirido mayor relevancia en la industria y en las políticas públicas en la última década es la calidad alimentaria. Esta es una exigencia de los mercados nacionales y externos, y con toda seguridad lo seguirá siendo en el futuro. En forma paralela a esta propuesta de ley, se propone crear, dependiendo del Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos, con naturaleza jurídica de persona jurídica sin fin de lucro de derecho privado, el Instituto de Fomento de la Calidad Alimentaria, cuyo objetivo

sería fomentar la elaboración de estándares de calidad, sustentados en la cooperación público-privada, para productos alimentarios orientados al mercado nacional.

Este Proyecto de Ley plantea que el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos se organizaría en tres Subsecretarías: la Subsecretaría de Agricultura y los Alimentos, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y la Subsecretaría de Recursos Forestales.

Dado el conjunto de antecedentes entregados en los párrafos precedentes, el que Chile cuente con un Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos representa una actualización significativa de la institucionalidad sectorial, la que permitirá un mejor apoyo del desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas y alimentarias, y con ello la posibilidad cierta de consolidar nuestro liderazgo en los mercados internacionales y de ofrecer productos seguros y de calidad a los consumidores nacionales.

El texto de ley que se propone, diseña un nuevo ministerio y realiza una armonización normativa sectorial, con el objeto de que la nueva Secretaría de Estado cumpla sus funciones rectoras adecuadamente y ejerza una supervigilancia y coordinación de todos los entes públicos y privados sectoriales.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto en su Título I trata del objeto del Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos, estableciendo que es la Secretaría de Estado la encargada de colaborar con el Presidente de la República en el fortalecimiento del potencial alimentario de Chile, a través del apoyo al mejoramiento de la competitividad y del fomento del desarrollo de la producción de los alimentos en la tierra, el mar y la silvicultura, en armonía con nuestros recursos naturales y buscando el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de las chilenas y chilenos.

Su acción tendrá una perspectiva integradora del conjunto de la cadena productiva de los alimentos, incluyendo la producción de insumos, la producción primaria de la agricultura, ganadería, piscicultura, silvicultura y afines; los procesos de transformación industrial; el desarrollo y la innovación; y la distribución a los consumidores, valorizando el papel de los alimentos en la economía nacional, promoviendo la colaboración pública y privada, y fortaleciendo la identidad alimentaria de Chile.

El título II establece las funciones y atribuciones de la nueva cartera que se crea.

El título III se refiere a la organización del Ministerio, en su Párrafo Primero establece la existencia de una Subsecretaría de Agricultura y Alimentos, y le otorga funciones y atribuciones; en el Párrafo Segundo establece la existencia de una Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y le confiere funciones y atribuciones; y en el Párrafo Tercero establece la existencia de una Subsecretaría de Recursos Forestales, señalándole

también sus funciones y atribuciones. El Párrafo Cuarto establece las Unidades de Línea y Apoyo del Ministerio y de sus Subsecretarías.

El título IV regula la dotación del nuevo Ministerio.

El Título V establece disposiciones generales, en su Párrafo Primero propone un encasillamiento para los funcionarios de la ex Subsecretaría de Pesca y en su Párrafo Segundo formula adecuaciones normativas sectoriales.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

Título I

Objeto

Artículo 1.- Créase el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos, en adelante, el Ministerio, como la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el fortalecimiento del potencial alimentario de Chile, a través del apoyo al mejoramiento de la competitividad y del fomento del desarrollo de la producción de los alimentos en la tierra, el mar y la silvicultura, en armonía con nuestros recursos naturales y buscando el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de las chilenas y chilenos.

Su acción tendrá una perspectiva integradora del conjunto de la cadena productiva de los alimentos, incluyendo la producción de insumos, la producción primaria de la agricultura, ganadería, piscicultura, silvicultura y afines; los procesos de transformación industrial; el desarrollo y la innovación; y la distribución a los consumidores, valorizando el papel de los alimentos en la economía nacional, promoviendo la colaboración pública y privada, y fortaleciendo la identidad alimentaria de Chile.

Título II

Funciones y atribuciones

Artículo 2.- Corresponderá especialmente al Ministerio:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal que fije el Presidente de la República e impartir instrucciones generales de carácter obligatorio para su cumplimiento;
- 2) Diseñar y conducir la implementación de la política orientada al fomento e incremento de la competitividad de las industrias alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal, favoreciendo el desarrollo de productos de calidad y de mercados, tanto nacionales como internacionales;

- 3) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial, en función de incentivar una mejor inserción de los productos sectoriales en los mercados;
- 4) Diseñar los sistemas de acompañamiento de los productos sectoriales desde su génesis hasta la llegada al consumidor, nacional o internacional, adoptando las medidas que estime convenientes para velar por el cumplimiento del proceso de trazabilidad y aseguramiento de la calidad a lo largo de toda la cadena productiva sectorial;
- 5) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de la investigación e innovación que permitan incrementar la productividad y competitividad sectorial;
- 6) Fijar las regulaciones ambientales y fito, zoo e ictiosanitarias para la industria alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal;
- 7) Prevenir el ingreso de enfermedades exóticas, de plagas cuarentenarias y de especies invasoras, y combatir la propagación de ellas dentro del territorio nacional;
- 8) Apoyar una mayor integración de los pequeños y medianos empresarios en la política alimentaria, agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal;
- 9) Fomentar y fiscalizar la comercialización, distribución y aplicación de elementos y productos químicos y biológicos destinados a prevenir, controlar y/o erradicar las enfermedades y plagas referidas en el numeral 7 precedente, sin perjuicio de las facultades que sobre la materia la legislación vigente otorga a las instituciones públicas competentes;
- 10) Generar, coordinar y difundir información técnica, económica y productiva sectorial, destinada a promover la inversión y la toma de decisiones en los sectores alimentario, agropecuario, pesquero, acuícola y forestal;
- 11) Generar, coordinar y difundir la información destinada a los consumidores de alimentos;
- 12) Constituir y coordinar Consejos Asesores y Grupos de Trabajo específicos;
- 13) Procurar que los recursos naturales se gestionen reconociendo sus diferentes funciones: de producción, de protección y desarrollo de la biodiversidad, y de recreación;
- 14) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse en el sector público y privado de las cadenas alimentaria, agropecuaria, pesquera y forestal;
- 15) Participar en campañas de orientación a la población respecto de situaciones que puedan afectar su salud y bienestar;
- 16) Todas las demás funciones y atribuciones que normas legales y reglamentarias le otorguen.

Artículo 3.- Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio contará con la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y la Subsecretaría de Recursos Forestales.

En el ámbito territorial existirán Secretarías Regionales Ministeriales que representarán al Ministerio en cada región del país. Mediante decreto supremo se establecerá la ciudad en que tendrá asiento el Secretario Regional Ministerial correspondiente.

Título III Organización

Párrafo Primero Subsecretaría de Agricultura y Alimentos

Artículo 4.- La Subsecretaría de Agricultura y Alimentos tendrá a su cargo, además de la acción sectorial que le compete, la administración general interna común de todas las subsecretarías, y el Subsecretario de Agricultura y Alimentos ejercerá el primer orden de subrogancia del Ministro.

Artículo 5.- Corresponderá a la Subsecretaría de Agricultura y Alimentos, las siguientes funciones y atribuciones, en el marco de su colaboración con el Ministro:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política alimentaria y agropecuaria que fije el Presidente de la República, y fiscalizar el cumplimiento de las instrucciones generales de carácter obligatorio impartidas por el Ministro;
- 2) Coordinar y ejercer la supervigilancia de los órganos y servicios públicos del sector alimentario y agropecuario;
- 3) Definir las políticas que fomenten, orienten y regulen la industria alimentaria y agropecuaria del país, favoreciendo el desarrollo de productos y de mercados, tanto nacionales como internacionales;
- 4) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial, en función de incentivar una mejor inserción de los productos alimentarios y agropecuarios en los mercados;
- 5) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de productos y de mercados a partir de instrumentos y servicios de calidad;
- 6) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de la investigación e innovación que permitan incrementar la productividad y competitividad del sector agropecuario y alimentario;
- 7) Diseñar una política que favorezca la agregación de valor a los productos sectoriales, orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción primaria hasta el consumidor, nacional o extranjero;
- 8) Diseñar sistemas de acompañamiento de los productos alimentarios y agropecuarios desde su génesis hasta el consumidor, nacional o internacional, proponiendo las medidas que estime convenientes para velar por el cumplimiento del proceso de

trazabilidad y el aseguramiento de la calidad a lo largo de toda la cadena productiva sectorial;

- 9) Apoyar una mayor integración de los pequeños y medianos empresarios sectoriales a la política alimentaria y agropecuaria;
- 10) Prevenir el ingreso de enfermedades exóticas, de plagas cuarentenarias y de especies invasoras, y combatir la propagación de ellas dentro del territorio nacional;
- 11) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse con excelencia en el sector público y privado;
- 12) Generar, coordinar y difundir información técnica, económica y productiva, destinada a promover la inversión y toma de decisiones sectoriales;
- 13) Generar, coordinar y difundir información destinada a los consumidores de alimentos;
- 14) Coordinarse con los organismos privados sectoriales relacionados;
- 15) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes y sus decretos reglamentarios.

Párrafo Segundo **Subsecretaría de Pesca y Acuicultura**

Artículo 6.- La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura estará a cargo del Subsecretario de Pesca y Acuicultura, quien será el colaborador inmediato del Ministro en la acción que sobre el sector pesquero y acuícola le compete.

Artículo 7.- Corresponderá a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, en el marco de su colaboración con el Ministro:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política pesquera y acuícola que fije el Presidente de la República, y fiscalizar el cumplimiento de las instrucciones generales de carácter obligatorio impartidas por el Ministro;
- 2) Coordinar y ejercer la supervigilancia de los órganos y servicios públicos del sector pesquero y acuícola;
- 3) Definir las políticas que fomenten, orienten y regulen la industria de la pesca y la acuicultura del país, favoreciendo el desarrollo de productos y de mercados, tanto nacionales como internacionales;
- 4) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial en función de incentivar una mejor inserción de los productos acuícolas y pesqueros en los mercados;
- 5) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de productos y de mercados a partir de instrumentos y servicios de calidad;

- 6) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de la investigación e innovación que permitan incrementar la productividad y competitividad del sector de la pesca y la acuicultura;
- 7) Diseñar una política que favorezca la agregación de valor de los productos sectoriales orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción primaria hasta el consumidor, nacional o extranjero;
- 8) Diseñar sistemas de acompañamiento de los productos pesqueros y acuícolas, desde su génesis hasta el consumidor, nacional o internacional, proponiendo las medidas que estime convenientes para velar por el cumplimiento del proceso de trazabilidad y el aseguramiento de la calidad a lo largo de toda la cadena productiva sectorial;
- 9) Apoyar una mayor integración de los pequeños y medianos empresarios sectoriales a la política pesquera y acuícola;
- 10) Prevenir el ingreso de enfermedades exóticas, de plagas cuarentenarias y de especies invasoras, y combatir la propagación de ellas dentro del territorio nacional;
- 11) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse con excelencia en el sector público y privado;
- 12) Generar, coordinar y difundir información técnica, económica y productiva, destinada a promover la inversión y toma de decisiones sectoriales;
- 13) Generar, coordinar y difundir información destinada a los consumidores de productos pesqueros y acuícolas;
- 14) Pronunciarse, mediante resolución, sobre las solicitudes de permisos de pesca de buques nacionales o extranjeros y para la instalación, ampliación o traslado de industrias pesqueras y del establecimientos de cultivos acuícolas;
- 15) Regular las actividades de pesca deportiva o recreativa y caza submarina;
- 16) Coordinarse con los organismos privados sectoriales relacionados;
- 17) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes y sus decretos reglamentarios.

Párrafo Tercero **Subsecretaría de Recursos Forestales**

Artículo 8.- La Subsecretaría de Recursos Forestales estará a cargo del Subsecretario de Recursos Forestales, colaborador inmediato del Ministro en la acción que sobre el sector forestal y de los recursos naturales le compete.

Artículo 9.- Corresponderá a la Subsecretaría de Recursos Forestales, las siguientes funciones y atribuciones, en el marco de su colaboración con el Ministro:

- 1) Diseñar y conducir la implementación de la política de recursos forestales que fije el Presidente de la República, y fiscalizar el cumplimiento de las instrucciones generales de carácter obligatorio impartidas por el Ministro;
- 2) Coordinar y ejercer la supervigilancia de los órganos y servicios públicos del sector forestal;
- 3) Definir las políticas que fomenten, orienten y regulen la industria de los recursos forestales del país, favoreciendo el desarrollo de productos y de mercados, tanto nacionales como internacionales;
- 4) Fomentar el encadenamiento productivo sectorial en función de incentivar una mejor inserción de los productos forestales en los mercados;
- 5) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de productos y de mercados a partir de instrumentos y servicios de calidad;
- 6) Diseñar e implementar políticas para el desarrollo de la investigación e innovación que permitan incrementar la productividad y competitividad del sector forestal;
- 7) Implementar regulaciones para el establecimiento de áreas de explotación, normas de reforestación, cuidado de los bosques nativos y el uso sustentable de estos recursos;
- 8) Fiscalizar y proteger la biodiversidad forestal, especialmente aquella relativa a los recursos endógenos;
- 9) Diseñar una política que favorezca la agregación de valor de los productos sectoriales, orientando el foco de la acción pública y privada desde la producción primaria hasta el consumidor, nacional o extranjero;
- 10) Definir las políticas que permitan fomentar, orientar y regular la industria forestal y de recursos naturales del país relacionados con el uso y desarrollo de energías renovables;
- 11) Diseñar sistemas de acompañamiento de los productos forestales desde su génesis hasta el consumidor, nacional o internacional, proponiendo las medidas que estime convenientes para velar por el cumplimiento del proceso de trazabilidad y el aseguramiento de la calidad a lo largo de toda la cadena productiva sectorial;
- 12) Apoyar una mayor integración de los pequeños y medianos empresarios sectoriales a la política forestal;
- 13) Prevenir el ingreso de enfermedades de los recursos forestales y combatir la propagación de ellas dentro del territorio nacional;
- 14) Promover la formación de recursos humanos calificados para desempeñarse con excelencia en el sector público y privado;

- 15) Generar, coordinar y difundir información técnica, económica y productiva, destinada a promover la inversión y toma de decisiones sectoriales;
- 16) Generar, coordinar y difundir información destinada a los consumidores de recursos forestales;
- 17) Coordinarse con los organismos privados sectoriales relacionados;
- 18) Todas las demás funciones y atribuciones no mencionadas en los números precedentes que le otorguen leyes y sus decretos reglamentarios.

Párrafo Cuarto **Unidades de línea y de apoyo**

Artículo 10.- El Ministerio, además de las Subsecretarías contará, bajo la dependencia del Ministro, de una División Jurídica, una División de Auditoría y una División de Asuntos Internacionales.

Artículo 11.- La Subsecretaría de Agricultura y Alimentos contará, bajo la dependencia del Subsecretario, de una División Administrativa y una División de Gestión Ministerial.

Artículo 12.- La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura contará, bajo la dependencia del Subsecretario, de una División de Pesca Industrial, Artesanal y Recreativa, y una División de Acuicultura.

Artículo 13.- La Subsecretaría de Recursos Forestales contará, bajo la dependencia del Subsecretario, de una División de Normativa y Fiscalización, una División de Desarrollo y Fomento Forestal, y una División de Protección contra Incendios Forestales.

Artículo 14.- Corresponderá al Subsecretario de Agricultura y Alimentos, en su calidad de Jefe Superior del Servicio, fijar y modificar la organización interna del Ministerio, establecer las funciones, atribuciones y obligaciones de las distintas unidades, asignándoles el personal necesario, ciñéndose para estos efectos a la planta y estructura superior del Servicio. Tratándose de la organización interna, establecimiento de funciones, atribuciones y obligaciones de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, y de la Subsecretaría de Recursos Forestales, el acto administrativo que la formalice deberá llevar, además, la firma del Subsecretario correspondiente.

Artículo 15.- El Ministerio, en el plazo de dos años a contar de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, deberá realizar los estudios técnicos que le permitan, al final de dicho período, la presentación de un proyecto de ley que cree un servicio sanitario de agricultura, ganadería, pesca y forestal, que deberá integrar las funciones, atribuciones, dotación y patrimonio de los actuales Servicio Agrícola y Ganadero y Servicio Nacional de Pesca.

Artículo 16.- El Ministerio, en el plazo de dos años a contar de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, deberá realizar los estudios destinados a definir la mejor forma institucional de apoyo al fomento de la pesca artesanal.

Título IV Dotación

Artículo 17.- Fíjense las siguientes plantas del personal del Ministerio y su correspondiente ubicación en la Escala Única de Sueldos.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

	Grado N°	Cargos
Ministro	B	1
Subsecretario de Agricultura	C	1
		2

PLANTA DE DIRECTIVOS

Secretarios Regionales Ministeriales	4°	15
Secretarios Regionales Ministeriales	4°	3
Jefe Departamento	5°	6
Jefe Departamento	6°	4
		28

PLANTA DE PROFESIONALES

Profesionales	5°	4
Profesionales	6°	4
Profesionales	7°	4
Profesionales	8°	6
Profesionales	9°	3
Profesionales	10°	5
		26

PLANTA DE ADMINISTRATIVOS

Administrativo	13°	1
Administrativos	14°	5
Administrativos	15°	2
Administrativos	16°	10
Administrativos	17°	10
		28

PLANTA DE AUXILIARES

Auxiliar	19°	1
Auxiliares	20°	7
		<u>8</u>

SUBSECRETARÍA DE RECURSOS FORESTALES

	Grado N°	Cargos
Subsecretario de Recursos Forestales	C	1
		<u>1</u>

PLANTA DE DIRECTIVOS

Jefe División	4°	3
Jefe Departamento	5°	3
Jefe Departamento	6°	3
		<u>9</u>

PLANTA DE PROFESIONALES

Profesionales	5°	4
Profesionales	6°	4
Profesionales	7°	4
Profesionales	8°	4
Profesionales	9°	3
Profesionales	10°	5
		<u>24</u>

PLANTA DE TÉCNICOS

Técnicos	9°	2
Técnicos	10°	2
		<u>4</u>

PLANTA DE ADMINISTRATIVOS

Administrativo	13°	1
Administrativo	14°	1

Administrativo	15°	1
Administrativos	16°	2
Administrativos	17°	6
		<hr/> 11

PLANTA DE AUXILIARES

Auxiliar	19°	1
Auxiliares	20°	3
		<hr/> 4

Título V Disposiciones generales

Párrafo Primero

Encasillamiento funcionarios ex Subsecretaría de Pesca

Artículo 18.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de ciento ochenta días a contar de la publicación de esta ley en el Diario Oficial, proceda a encasillar el personal de planta que actualmente presta servicios en la ex Subsecretaría de Pesca, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en las plantas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Tal encasillamiento se hará sin solución de continuidad y sin sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior y a las demás normas vigentes sobre ingreso y provisión de cargos.

El personal a que se refiere este artículo conservará todos sus derechos y, en especial, la antigüedad en el grado y en el servicio y el régimen previsional.

Para los efectos legales y, en especial, para el cómputo de los años de servicios y de antigüedad en el grado del personal a que se refiere este artículo, deberá considerarse el tiempo trabajado en la ex Subsecretaría de Pesca.

Párrafo Segundo Adecuaciones normativas

Artículo 19.- Derógase el DFL N° 4/Ley 13.305 del Ministerio de Hacienda, de 1960, orgánico del Ministerio de Agricultura.

Artículo 20.- Modifícase el artículo 1° de la Ley 18.910 orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, en el sentido de sustituir en ambos casos la frase “el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura”,

por “el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos”. Consecuencialmente, en dichos textos legales toda referencia al “Ministro de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministro de Agricultura, Pesca y los Alimentos”, y toda referencia al “Ministerio de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.”

Artículo 21.- Modificase el artículo 1° de la Ley 18.755 orgánica del Servicio Agrícola y Ganadero, en el sentido de sustituir en ambos casos la frase “el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura”, por “el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos”. Consecuencialmente, en dichos textos legales toda referencia al “Ministro de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministro de Agricultura, Pesca y los Alimentos”, y toda referencia al “Ministerio de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.”

Artículo 22.- Modificase el artículo 1° del DFL N°7/Ley 8.127 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fijó el texto refundido del Decreto Ley N°1.172 de 1975, que creó la Comisión Nacional de Riego, en el sentido de sustituir la frase “Se relacionará con el Supremo Gobierno a través el Ministerio de Agricultura.” por “Se relacionará con el Supremo Gobierno a través el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.”

Artículo 23.- Modificase la Ley 19.147 de la manera que indica:

- a) En el sentido de sustituir la frase “dependiente del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura.” por “dependiente del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos”. Consecuencialmente, en dichos textos legales toda referencia al “Ministro de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministro de Agricultura, Pesca y los Alimentos”, y toda referencia al “Ministerio de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos”; y,
- b) En el sentido de derogar el artículo 6 que fijó las plantas del personal del Ministerio de Agricultura.

Artículo 24.- Modificase el DFL N°5/Ley 18.127 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de 1983, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley 34, de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados, en el siguiente sentido:

- a) Deróganse los artículos 12 a 33 del Título III, Funciones y atribuciones del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción sobre el sector pesquero; y,
- b) En su artículo 24, en el sentido de sustituir la frase “que dependerá del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción”, por “que dependerá del Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.” Consecuencialmente, en dicho texto legal toda referencia al “Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción” deberá entenderse referida al “Ministro de Agricultura, Pesca y los Alimentos”, y toda referencia a la

“Subsecretaría de Pesca” deberá entenderse referida a la “Subsecretaría de Pesca y Acuicultura”.

Artículo 25.- Modifícase el DFL N° 430/Ley 18.892 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de 1991, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, de la manera que indica:

a) En el sentido de sustituir el numeral 26) del artículo 2°, por el siguiente:

“26) “Ministerio”: al Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos”; “Ministro”: el titular de dicho Ministerio; “Subsecretaría”: la de Pesca y Acuicultura; “Subsecretario”: el de Pesca y Acuicultura; “Servicio”: el Servicio Nacional de Pesca. Consecuencialmente, toda referencia que se haga en esta norma legal al “Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción” deberá entenderse referida al “Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos”; toda referencia a la Subsecretaría de Pesca” deberá entenderse referida a la “Subsecretaría de Pesca y Acuicultura”; toda referencia al “Subsecretario de Pesca” deberá entenderse referida al “Subsecretario de Pesca y Acuicultura” y, toda referencia a las Secretarías Regionales Ministeriales de Economía, Fomento y Reconstrucción” deberá entenderse referida a las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura, Pesca y los Alimentos”;

b) En el sentido de sustituir los artículos 91 y 92 por el siguiente²:

“Artículo 91.- La investigación en materia de pesca y acuicultura. Para la adopción de medidas de conservación y administración en la pesca y la acuicultura, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura deberá contar con investigación previa objetiva, pertinente, independiente, permanente, competente y oportuna. A través de dicha investigación y de otras que califiquen para tal fin, se establecerán las bases científico-técnicas para la adopción de las mencionadas medidas. El presupuesto de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura deberá consultar anualmente los recursos para financiar el plan de investigación definido en el inciso anterior.”; y

c) En el sentido de incorporar los siguientes nuevos artículos 92, 92 A, 92 B y 92 C:

“Artículo 92.- Formulación del plan de investigación. La Subsecretaría deberá elaborar, antes del mes de julio de cada año, el plan de investigación para el año calendario siguiente. Dicho plan contendrá el programa de investigación estratégica para el cumplimiento de la regulación de las pesquerías y la acuicultura, o sus modificaciones, según corresponda, de acuerdo a lo señalado en el inciso sexto de este artículo.

Se entenderá por proyectos estratégicos los programas de recolección de datos de las pesquerías, evaluaciones directas e indirectas de los stocks sujetos a cuota, los

² Propuesta extraída de proyecto de ley (boletín N° 3801-03) que modifica la ley general de pesca y acuicultura, iniciado por mensaje el 090305 y que a la fecha se encuentra en primer trámite constitucional en la comisión especializada del Senado.

fundamentos o bases para las medidas ambientales, sanitarias y de ordenamiento territorial para la acuicultura.

A iniciativa del Ministro y, con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Consejo Nacional de Pesca, podrán calificarse otros proyectos de investigación como estratégicos. La Subsecretaría deberá formular los términos básicos de referencia de los proyectos que se califiquen como estratégicos.

El plan de investigación señalado en el inciso primero contendrá, además, el programa de investigación de proyectos que no califican como estratégicos.

Una vez formulado el plan de investigación, la Subsecretaría deberá someterlo a la consulta de los Comités Técnicos y del Consejo Nacional de Pesca. Ambos organismos tendrán un plazo de 30 días para evacuar la consulta. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido pronunciamiento por alguno de ellos o los dos, la Subsecretaría podrá prescindir de la consulta respectiva.

Cada cuatro años se formulará un programa de investigación estratégico de carácter orientador, el cual podrá ser modificado anualmente. Sin perjuicio de lo anterior, el presupuesto del programa estratégico deberá aprobarse una vez al año. El programa que contenga los proyectos no estratégicos deberá formularse cada año.

Los programas de investigación que se refieran a pesquerías que tengan un plan de manejo aprobado en conformidad con esta Ley, deberán ser coherentes con lo establecido en el referido plan de investigación.”

“Artículo 92 A.- Financiamiento y control del plan de investigación. Formulado el plan de investigación, el Ministro deberá informarlo al Consejo del Fondo de Administración Pesquera, quien en el plazo de 10 días deberá aprobar el presupuesto. Una vez aprobado el presupuesto del plan de investigación por el Consejo del Fondo de Administración Pesquera, la Subsecretaría deberá difundirlo a través de su página de dominio electrónico y enviarlo a los Comités Técnicos, Consejo Nacional de Pesca y Consejos Regionales de Pesca.

Corresponderá al Fondo de Administración Pesquera financiar el plan de investigación y ejercer el control financiero y técnico del Instituto de Fomento Pesquero.”

“Artículo 92 B.- Funciones del Instituto de Fomento Pesquero. El Instituto de Fomento Pesquero, creado por la Corporación de Fomento de la Producción, o su sucesor legal, tendrá la función de asesorar a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en las bases científico-técnicas en que se fundamentarán las medidas de conservación y administración para la pesca y la acuicultura que se adopten.

El Instituto será el representante del país en materia de investigación pesquera y de acuicultura asociada a las regulaciones de dichos sectores.

El Instituto deberá administrar el plan de investigación que defina el Ministerio.

Los proyectos que se definan como estratégicos por el Ministro los podrá ejecutar directamente o subcontratar a terceros, siendo en este último caso la contraparte técnica de quien se los adjudique.

Los demás proyectos deberán ser asignados a través de concurso público de acuerdo a las normas que se establezcan en el reglamento. El Instituto deberá calificar técnicamente los resultados de los proyectos de investigación licitados.

El Instituto será la contraparte técnica de los estudios de evaluación directa de los recursos que forman parte del plan de manejo en las áreas de manejo y calificará técnicamente los resultados que se deriven de tales evaluaciones, como asimismo, será la contraparte técnica de los estudios que evalúen la existencia o no de bancos naturales. Asimismo, el Instituto será el responsable de almacenar debidamente la información que se genere de los programas de investigación que ejecute y/o subcontrate. La información recogida en la investigación pesquera y de acuicultura será pública y su acceso será definido a través de un reglamento. El Instituto deberá mantener una biblioteca pública con material documental asociado a la conservación de los recursos pesqueros y a la conservación del patrimonio ambiental y sanitario asociado a la acuicultura.

El Instituto será el responsable de compilar, registrar, almacenar, llevar un catastro y considerar en sus investigaciones todos los estudios que se ejecuten para la regulación de las pesquerías nacionales y de la acuicultura, tanto ejecutados directamente o licitados como los otros proyectos de investigación que se efectúen en el país.”

“Artículo 92 C.- Integración del Consejo del Instituto de Fomento Pesquero. El Instituto será administrado por un Consejo que estará integrado por ocho miembros:

- a) Un representante del Ministro, quien deberá ser un especialista en materias de administración pesquera y presidirá el Consejo;
- b) El Director del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada Nacional;
- c) Un representante del Consejo de Rectores, quien deberá ser un académico de las ciencias del mar, con vinculación en el sector y experiencia en investigación asociada a la regulación de la pesca y acuicultura. Este representante será elegido por el Consejo de Rectores entre los integrantes de una terna propuesta por el Ministro;
- d) Tres representantes el sector pesquero nacional, quienes deberán ser profesionales con conocimiento del sector pesquero, sea en el ámbito público o privado. Cada uno de ellos será elegido por el Ministro entre los integrantes de tres ternas propuestas por el estamento artesanal y laboral del Consejo Nacional, respectivamente;

- e) Un representante del sector acuicultor, con conocimientos del sector, ya sea en el ámbito público o privado. Este representante será elegido por el Ministro entre los integrantes de una terna propuesta por la Comisión Nacional de Acuicultura;
- f) Un profesional dedicado a la ecología. Este representante será elegido por la Comisión Nacional del Medio Ambiente entre los integrantes de una terna propuesta por el Ministro.

Asimismo, el Subsecretario de Pesca y Acuicultura integrará el Consejo sin derecho a voto.

Los miembros del Consejo durarán 4 años en sus funciones, con excepción del Subsecretario de Pesca y Acuicultura que ocupará el cargo mientras ejerza sus funciones.”

- d) Deróganse los artículos 93 a 97 de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Artículo 26.- A contar de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda norma legal o reglamentaria vigente que haga referencia al “Ministro de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministro de Agricultura, Pesca y los Alimentos.”, y toda referencia al “Ministerio de Agricultura” deberá entenderse referida al “Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.”

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

MARIGEN HORNKOHL VENEGAS
Ministra de Agricultura

HUGO LAVADOS MONTES
Ministro de Economía,
Fomento y Reconstrucción

UNA UNIDAD DE CONSUMIDORES PARA EL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE CHILE¹

Ramiro Sanhueza R.
Ingeniero Comercial

1. ANTECEDENTES

Existe un amplio consenso en la forma de enfrentar el desafío de convertir a nuestro país en una Potencia Agroalimentaria y Forestal, en el entendido que, entre otros esfuerzos, la tarea requiere de un proceso de modernización institucional a nivel del Ministerio del sector, con el objeto de transformarlo en el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.

Este proceso de modernización institucional implica realizar ajustes que resulten coherentes con el contexto de crecientes exigencias tanto tecnológicas, productivas y comerciales, como sociales y ambientales, en el que se desenvuelve la industria agroalimentaria y forestal en el mundo. Se trata de disponer de los mecanismos y las capacidades para responder adecuadamente a dichas exigencias y se traduce en la generación de un marco normativo e institucional que facilite el desarrollo competitivo y sustentable, desde una perspectiva de cadena y de cluster por sobre la de sector, cuando ello corresponda, con una producción orientada a satisfacer la demanda de alimentos y productos forestales de mercados crecientemente sofisticados.

En la actualidad se ha consolidado la visión de que los hábitos y las decisiones de consumo, principalmente en los países desarrollados y crecientemente en países emergentes, se orientan no sólo en función de precios, sino que además en relación a sus atributos de calidad, incluidos aspectos de sanidad, inocuidad, características físicas, organolépticas, de imagen e incluso llegando a consideraciones éticas respecto de las condiciones laborales, ambientales y culturales que involucran los procesos de producción. Por razones de orden ético y de equidad intergeneracional, esta nueva visión también se ha extendido hacia la producción y procesamiento de bienes a partir de recursos naturales.

¹ Este documento corresponde al informe de la consultoría denominada "Propuesta de una Unidad de Consumidores para el Ministerio de Agricultura de Chile", realizada para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre los meses de junio y septiembre de 2008.

Los consumidores, cada vez más y mejor organizados, están influyendo de manera decisiva en la evolución de ciertos mercados. Todo ello tiene una particular incidencia sobre el sector agrícola y forestal, que en su estrategia de desarrollo es especialmente sensible a las repercusiones que estas nuevas orientaciones del consumo han tenido, tanto sobre las regulaciones oficiales del comercio internacional de alimentos y productos forestales, como sobre las cadenas de comercialización de los mismos.

Estar al tanto de estas tendencias, comprenderlas y, mejor aún, anticiparlas, puede ser una fuente de ganancia de competitividad relevante que permita obtener mejores resultados para el sector y para el país. Desconocer este aspecto del desarrollo de los negocios globales sería un grave error, que el país no se puede permitir.

Desde el punto de vista institucional, todo lo anterior ha puesto en evidencia la necesidad de contar con una estructura altamente sofisticada, capaz de dar respuesta a los crecientes requerimientos que desde los ámbitos de la sanidad, inocuidad, calidad, sustentabilidad ambiental y responsabilidad social, debe enfrentar cada vez con mayor intensidad la industria agroalimentaria y forestal nacional.

Para hacer frente a esta necesidad el Ministerio de Agricultura de Chile promueve y, en los casos de su exclusiva competencia, define algunos ajustes que permiten llevar adelante un proceso de modernización institucional. En particular se ha propuesto generar un espacio para relacionarse formalmente con el último eslabón de las cadenas alimentaria y forestal, los ciudadanos, como consumidores de productos derivados de estas actividades económicas.

Con ese propósito se ha considerado oportuno elaborar la presente propuesta de Unidad de Consumidores al interior del Ministerio de Agricultura, en la que se aborda brevemente la experiencia internacional, la situación de la actual institucionalidad en Chile, y se entrega un primer esbozo de la propuesta concreta.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL²

La experiencia internacional, principalmente en los países desarrollados, muestra una creciente preocupación de los ministerios de agricultura por aquellos aspectos relacionados con los intereses de los consumidores. En Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón e Irlanda, además de la tradicional preocupación por la seguridad de los alimentos y una producción sustentable, se observa una nueva inquietud de la política pública, relacionada con la promoción de una alimentación más adecuada y saludable y, aunque con menos claridad, una producción de acuerdo a la idea de sustentabilidad que proviene de los consumidores.

² La temática aquí planteada aparece muy bien analizada en el trabajo desarrollado al interior del MINAGRI y ha quedado reflejada en el documento "Estudio Comparativo de Funciones y Ámbitos de Acción en Ministerios de Agricultura y Alimentación: La Experiencia Internacional" de enero de 2008.

Es preciso señalar que la visión de sustentabilidad proveniente de los consumidores es asumida con menor claridad, porque aun cuando está en los lineamientos generales de los ministerios, no necesariamente está presente en los de las agencias especializadas, tal vez debido a que este aspecto es de orden menos específico, en el sentido de que, más allá de lo que piensen los consumidores, producir sustentablemente es esencial para cualquier país.

Si bien en los diferentes países los ministerios de agricultura expresan institucionalmente con mayor o menor precisión este nuevo interés –USA, Japón y Reino Unido (en menor grado) tienen establecido en sus organigramas unidades especializadas en este ámbito– la idea generalizada es que el accionar de los consumidores es capaz de cambiar tanto los bienes producidos como la forma de producir de las empresas.

En una perspectiva más amplia el Estado sigue interviniendo con dos objetivos: Por una parte busca proteger al consumidor, considerado el actor más débil dentro de la relación consumidor-empresa; y, por otra parte, posibilitar la generación de externalidades positivas al contribuir a una mejor orientación de la industria agroalimentaria respecto de los requerimientos de los consumidores, produciéndose entonces una importante retroalimentación hacia el sector productor.

En el primer objetivo el Estado interviene en la relación consumidor-empresa con el fin de evitar cláusulas abusivas, transparentar las condiciones de compra, asegurar información sobre la calidad y características de los productos ofrecidos, regular la publicidad y supervisar las ofertas. Acciones vinculadas a este ámbito son la provisión de información, la certificación de productos y la respuesta a las demandas de los consumidores en cuanto a las características de los alimentos y sus medios de producción. El segundo objetivo se relaciona con la preocupación de las agencias por mantener información y estudios que muestren la evolución de las tendencias y hábitos de consumo y, en general, del comportamiento de los consumidores fundamentalmente de alimentos.

En la mayoría de los casos analizados (países) las diversas funciones, incluidas aquellas relacionadas con la fiscalización, se distribuyen entre distintos actores, como son las correspondientes agencias de inocuidad y seguridad alimentaria, los ministerios de salud y agricultura principalmente.

Tal como se ha señalado, un aspecto específico y cada vez más desarrollado en relación al cuidado de los consumidores, presumiblemente debido a las crecientes tasas de obesidad y sobrepeso en el mundo, es aquel que se relaciona con una buena nutrición y con los hábitos saludables de alimentación. En ese sentido, la orientación mayoritaria en los países desarrollados es promover la demanda del consumidor por productos sanos y de calidad.

Dentro de los casos destacados, Alemania es claramente una excepción puesto que, tal como lo indica su denominación, el Ministerio de Alimentación, Agricultura y Protección al Consumidor (BMELV por su sigla en alemán), posee amplias atribuciones en el

resguardo de los derechos del consumidor, y provee información para su protección inclusive en el comercio y los servicios financieros, además de informar al consumidor sobre la seguridad de los alimentos.

Por su parte, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA por su sigla en inglés) cuenta con una Subsecretaría de Alimentación, Nutrición y Servicios al Consumidor, que se preocupa fundamentalmente de los aspectos relacionados con la nutrición de la población, a través del trabajo del Servicio de Alimentos y Nutrición y, especialmente, del Centro de Políticas y Promoción de la Nutrición, ambos encargados de promover la alimentación saludable y el bienestar de los consumidores de alimentos.

Complementariamente a los aspectos de consumo saludable, algunas de las agencias buscan resaltar aquellos elementos relacionados con productos elaborados en armonía con el medioambiente, lo cual se traduce en bajos o nulos residuos y en la utilización de envases reciclables, y que además integren el bienestar animal. En este marco, reforzar la perspectiva del consumidor implica posicionar en mayor medida estas demandas y un ejemplo claro de esta comprensión lo constituye el Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales (DEFRA por su sigla en inglés) del Reino Unido.

Estos lineamientos se materializan en el Sistema de Protección al Consumidor, el cual tiene por objetivo garantizar un alto nivel de seguridad sanitaria en los alimentos y procesos productivos amigables con el medioambiente.

En Irlanda, el Departamento de Agricultura y Alimentos (DAF por su sigla en inglés) define como su misión la conducción del desarrollo de un sector agroalimentario sostenible, competitivo y enfocado en el consumidor; y la contribución a una economía y una sociedad rural dinámicas. Dicho enfoque en el consumidor otorga una especial relevancia a los requisitos de los consumidores y los considera actores claves en el desarrollo del sector agroalimentario.

Una organización muy importante en este ámbito es el Panel del Consumidor, que forma parte del DAF, y cuyo propósito es proporcionar un canal formal de comunicación entre el Departamento y los consumidores. Sus funciones específicas son conectar los temas de los consumidores y las actividades del departamento y mantener canales de comunicación desde y hacia el público.

En Japón, el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF por su sigla en inglés), a través de la Oficina del Consumidor y Seguridad Alimentaria, se preocupa de garantizar el acceso a alimentos seguros desde el punto de vista del consumidor; trabaja para que la población logre un plan de alimentación saludable y adecuado, proveyendo el conocimiento y la información que el consumidor requiere para comprender, por ejemplo, el etiquetado de los alimentos; y apoya la producción de productos agrícolas y pecuarios seguros y confiables.

Los antecedentes precedentemente descritos permiten concluir que en el ámbito de la alimentación las agencias, departamentos, centros o unidades que se preocupan de los consumidores con una mirada distinta a la de las agencias de inocuidad y certificación, lo hacen generalmente desde la siguiente perspectiva:

- Educando a la sociedad en este tema,
- proporcionando información relevante para la toma de decisiones,
- promocionando hábitos adecuados, y
- analizando e informando acerca de las tendencias de consumo.

Asimismo, existen otras áreas más bien relacionadas con información de la sustentabilidad de los procesos productivos, cuyo objetivo es que la información sea la base para que los consumidores, a través de sus decisiones de consumo, influyan en la forma en que el sector productivo realiza sus operaciones.

3. INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ATENCIÓN AL CONSUMIDOR EN CHILE

Servicio Nacional del Consumidor - SERNAC

El servicio público oficialmente llamado a atender los requerimientos de los consumidores chilenos es el SERNAC, dependiente del Ministerio de Economía.

De acuerdo a la Ley del Consumidor, el SERNAC es un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente, presente en todas las regiones del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es velar por el cumplimiento de las disposiciones de la respectiva ley y demás normas que digan relación con el consumidor, difundir sus derechos y deberes, y realizar acciones de información y educación para los mismos.

La ley asigna al SERNAC las siguientes funciones que, como se puede apreciar, abarcan una amplia gama de aspectos:

- a) Formular, implementar y fomentar programas de información y educación al consumidor.
- b) Realizar, a través de laboratorios o entidades especializadas de reconocida solvencia, análisis selectivos de productos que se ofrecen en el mercado, en relación a su composición, contenido neto y otras características.
- c) Recopilar, elaborar, procesar, divulgar y publicar información para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de las características de la comercialización de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
- d) Realizar y promover investigaciones en el área del consumo.

- e) Recibir reclamos de consumidores que consideren lesionados sus derechos y dar a conocer al proveedor respectivo el motivo de inconformidad, a fin de que voluntariamente pueda concurrir y proponer las alternativas de solución que estime convenientes. Sobre la base de la respuesta del proveedor reclamado, el Servicio Nacional del Consumidor promoverá un entendimiento voluntario entre las partes.
- f) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores y hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores.

El SERNAC está llamado a velar por los derechos y deberes básicos del consumidor, que la ley describe de la siguiente manera:

- a) La libre elección del bien o servicio. El silencio no constituye aceptación en los actos de consumo.
- b) El derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos.
- c) El no ser discriminado arbitrariamente por parte de proveedores de bienes y servicios.
- d) 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.
- e) El derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas por el proveedor, y el deber de accionar de acuerdo a los medios que la ley le franquea.
- f) La educación para un consumo responsable, y el deber de celebrar operaciones de consumo con el comercio establecido.

Como es posible observar, el marco de acción que la ley otorga al SERNAC es extremadamente amplio, lo que podría dificultar que este servicio alcance los altos niveles de especialización en temas específicos que requiere, o podría requerir, el ámbito de los alimentos.

Departamento de Alimentos y Nutrición - MINSAL

El Departamento de Alimentos y Nutrición dependiente de la División de Políticas Públicas y Promoción de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud, divide su trabajo en dos líneas temáticas: a) Inocuidad de Alimentos, y b) Nutrición. Además de los ámbitos antes señalados, este departamento cuenta con una Unidad de Vectores y Zoonosis.

La misión del Departamento de Alimentos y Nutrición es contribuir a la formulación de políticas públicas en nutrición y alimentos y al desarrollo de estrategias que fomenten la disponibilidad de alimentos inocuos y seguros; así como también a promover estilos de vida saludables en la población, con especial énfasis en alimentación sana y actividad física regular, a través del ciclo vital. Su visión está relacionada con la expectativa que hacia el bicentenario en Chile se hayan fortalecido los sistemas sanitarios que garanticen una alimentación saludable para la población.

En el cumplimiento de sus objetivos el Departamento de Alimentos y Nutrición tiene a su cargo la coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y cuenta con la colaboración de la Oficina de Alimentos y Nutrición de la Subsecretaría de Redes Asistenciales³ y del Departamento de Alimentos y Nutrición del Instituto de Salud Pública⁴.

El objetivo general del Departamento de Alimentos y Nutrición es proteger la salud de la población, fomentando hábitos alimentarios saludables y asegurando el consumo de alimentos inocuos y de buena calidad nutricional.

Ámbito de la Inocuidad de los Alimentos

En el ámbito de la inocuidad de los alimentos, sus objetivos específicos son:

- a) Velar por la cantidad y calidad de una alimentación inocua de la población.
- b) Eliminar o controlar los factores, elementos o agentes presentes en los alimentos, que representen riesgo para la salud de los consumidores y/o puedan incidir de manera gravitante en el perfil de morbi-mortalidad según los hábitos de consumo de la población.
- c) Elaborar y diseñar normativas armonizadas en materia de inocuidad.

Sus líneas de trabajo en el ámbito de la inocuidad son:

- *Implementación de análisis de peligro y puntos críticos de control.* Desarrollo de una metodología estandarizada a ser implementada por las empresas para el control de calidad de los alimentos.
- *Enfoque de análisis de riesgo.* Desarrollo de metodología en base a la evidencia científica, para identificar los peligros de daño de los alimentos o de la salud de la población. Esto permite seleccionar aquellos más importantes y manejarlos para reducir el riesgo de expresión.
- *Vigilancia y control epidemiológico de los alimentos.* Calidad microbiológica,

³ Principalmente colabora en el vínculo con los servicios de salud, sin tener mayores funciones en el ámbito que ocupa al presente informe.

⁴ Se concentra en el trabajo eminentemente técnico relacionado con los análisis de laboratorio y no tiene funciones mayores en el ámbito que ocupa al presente informe.

físico-química y parasitológica de los alimentos, control de residuos en alimentos, intoxicaciones por marea roja, inspección médico-veterinaria de reses de abasto y aves de corral y de sus carnes.

- *Control de los alimentos de importación.* Verificación de la calidad sanitaria de los alimentos para garantizar la coherencia con los niveles de protección establecidos para los alimentos de origen nacional.
- *Registro de las ETAs (enfermedades de transmisión animal).* Estudio de brotes con apoyo analítico. Conocer la incidencia, prevalencia e importancia relativa de las variables epidemiológicas relacionadas con las ETAs, con el objeto de tomar medidas preventivas correctas.
- *Control de la rotulación de los alimentos.* Comprobar el cumplimiento del etiquetado de los alimentos, con especial énfasis en la rotulación de ingredientes, en el etiquetado nutricional obligatorio y en la declaración de propiedades nutricionales y saludables.

Ámbito de la Nutrición

En el ámbito de la nutrición, los objetivos específicos del Departamento de Alimentos y Nutrición son:

- a) Formular, monitorear, evaluar y reorientar programas de intervención nutricional dirigidos a corregir situaciones de riesgo nutricional y/o a corregir alteraciones nutricionales específicas.
- b) Vigilar y analizar la situación alimentario-nutricional de la población chilena, detectando grupos en riesgo de sufrir alguna forma de malnutrición, y normar la implementación de acciones y programas orientados a prevenir el daño en dichos grupos y en la población en general.
- c) Promover, a través de una alimentación saludable, una nutrición adecuada que permita un crecimiento óptimo del niño(a) desde el momento de su concepción, contribuyendo al desarrollo pleno del potencial genético de sus capacidades físicas e intelectuales.
- d) Definir y promover pautas de alimentación y actividad física compatibles con la situación nutricional preponderante, y orientadas a la prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles, así como a una mejor calidad de vida y mayor productividad durante todo el ciclo vital.

Sus líneas de trabajo en el ámbito de la nutrición son:

- *Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital.* Se establece una serie de actividades basadas en la consejería en vida sana, dirigidas en esta primera etapa a la población de embarazadas y niños(as) menores de 6 años, las que se complementan con las tradicionalmente existentes.

- *Estrategia Global contra la Obesidad (EGO CHILE)*. Esta estrategia a nivel nacional se integra como una tarea de VIDA CHILE, sirve de plataforma para incluir e impulsar todas las iniciativas que contribuyan a la promoción de un estilo de vida saludable y tiene como meta fundamental disminuir la prevalencia de la obesidad en Chile, fomentando una alimentación saludable y promoviendo la actividad física a lo largo de toda la vida.
- *Programas alimentarios PNAC (niños y embarazadas) y PACAM (Adulto Mayor)*.
- *Plan de Modernización de los Programas Alimentarios*.

División de Inocuidad Alimentaria del SAG - MINAGRI

La División de Inocuidad Alimentaria (DIA) del Servicio Agrícola Ganadero tiene como funciones generales:

- a) Proponer la política y priorización de acciones en materia de inocuidad de alimentos.
- b) Coordinar la estrategia de inocuidad de alimentos del SAG.
- c) Brindar apoyo técnico para la negociación de las “Posiciones Servicio” o “Posiciones País” en el área de inocuidad de alimentos, en los foros nacionales e internacionales correspondientes.
- d) Constituir el punto de contacto del SAG en el área de inocuidad de alimentos.
- e) Proteger los intereses de Chile en el área de inocuidad alimentaria, participando en la generación de normas y estándares nacionales e internacionales.

Dentro de sus funciones específicas, la DIA se encarga de las siguientes materias:

- Control de la producción de viñas y vinos.
- Registro y control de plaguicidas y fertilizantes.
- Fiscalización de aptitud de consumo humano en berries de exportación (Programa SAG-INDAP).
- Certificación de productos agroindustriales de exportación (condición general).
- Registro y control de medicamentos y alimentos de uso animal.
- Fiscalización de la Ley de la Carne.
- Inspección de la inocuidad de alimentos de origen cárnico (fiscalización de mataderos y CFA).
- Certificación de exportaciones pecuarias.
- Fiscalización de la producción con organismos transgénicos (se mantiene la función reguladora a través del CALT).

- Fiscalización de la producción orgánica (se mantiene el registro de empresas certificadoras realizada por la DIPLAE).
- Programas de control de residuos.

Además, la DIA debería contribuir a mejorar la interlocución del SAG con los consumidores. Lo anterior, debido a la creciente presión que a futuro ejercerán los consumidores sobre el SAG, como lo demuestra la tendencia mundial. Por otra parte, el desarrollo de nuevas capacidades para dialogar con los consumidores tiene una gran relevancia por ser ésta una práctica nueva y compleja, en la que el SAG tiene una relativamente baja *expertise*, producto de su histórica labor en sanidad y producción primaria, más alejada de los consumidores finales.

4. INSTITUCIONES PRIVADAS DE ATENCIÓN AL CONSUMIDOR EN CHILE

Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos - INTA⁵

El Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) depende de la Universidad de Chile y tiene como misión contribuir al logro de una óptima alimentación y nutrición de la población chilena y latinoamericana.

Con ese objetivo presta apoyo técnico permanente al Gobierno en la definición e implementación de políticas y programas de nutrición y alimentación. En este marco ha colaborado en la reformulación de las políticas nacionales, ha participado en la elaboración de guías de alimentación, en la readecuación de los programas alimentarios y en la modificación del Reglamento Sanitario de los Alimentos.

Además, el INTA integra el equipo intersectorial del Consejo Nacional de Promoción de la Salud, VIDA CHILE, junto a los ministerios de Salud, Educación y Agricultura y al Instituto Nacional del Deporte, entre otras instituciones, enfatizando la investigación en alimentación, nutrición y actividad física, para realizar intervenciones efectivas en escuelas y jardines infantiles.

Para los fines del presente informe, dentro del trabajo desarrollado por el INTA destaca el Programa de Información en Nutrición al Consumidor, cuyo objetivo general es contribuir a la formación de hábitos de alimentación saludable en los consumidores a través del diseño y difusión de materiales informativos sobre alimentación y actividad física para los diferentes grupos etarios.

⁵ Es necesario precisar que el INTA depende de la Universidad de Chile que es una institución de derecho público, sin embargo, en este informe se le considera entre las agencias privadas sólo porque parece tener una amplia independencia del poder ejecutivo, en comparación con las otras instituciones mencionadas en el punto 3 precedente.

Los objetivos específicos del programa son:

- Generar material informativo sobre alimentación, nutrición, actividad física, seguridad e inocuidad de los alimentos y prevención de enfermedades crónicas no transmisibles, dirigido a los consumidores y público en general.
- Difundir el material informativo en puntos de venta de alimentos.
- Publicar en medios de comunicación masiva (prensa) los materiales informativos dirigidos al consumidor.
- Motivar la participación de nutricionistas y profesionales afines en la educación de los consumidores.
- Medir el impacto de la educación nutricional en el consumidor.

Para cumplir con dicho objetivo el INTA ha estado entregando información nutricional al consumidor en puntos de venta de alimentos, con el apoyo de estudiantes de Nutrición y Dietética de la Universidad de Chile, o a través de *displays* instalados en la entrada de los supermercados. Esta difusión también se hace a través de los profesionales de la salud durante la consulta; distribuyéndola al público en stands instalados en eventos masivos relacionados con la alimentación y la actividad física; y en congresos, reuniones científicas, colegios profesionales y escuelas públicas y privadas, entre otras.

Hasta el año 2008 el INTA había distribuido más de 3,3 millones de ejemplares con información sobre estilos de vida y alimentación saludable, llegando con dicha información a cerca de dos millones de familias.

Organizaciones para la defensa de los derechos de los consumidores

Las Asociaciones de Consumidores son organizaciones constituidas por personas naturales o jurídicas, en base a la Ley del Consumidor, independientes de todo interés económico, comercial o político; y su objetivo es proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten.

Estas organizaciones realizan las siguientes funciones:

- a) Difundir el conocimiento de las disposiciones de la Ley del Consumidor y sus regulaciones complementarias.
- b) Informar, orientar y educar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos y brindarles asesoría cuando la requieran.
- c) Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los derechos de los consumidores y efectuar o apoyar investigaciones en el área del consumo.

- d) Representar a sus miembros y ejercer las acciones a que se refiere la Ley del Consumidor en defensa de aquellos consumidores que le otorguen el respectivo mandato.
- e) Representar tanto el interés individual como el interés colectivo y difuso de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas, mediante el ejercicio de las acciones y recursos que procedan.
- f) Participar en los procesos de fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios, conforme a las leyes y reglamentos que los regulen.

5. CREACIÓN DE UNA UNIDAD DE CONSUMIDORES PARA EL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Atendidos los antecedentes precedentemente expuestos, en especial aquellos referidos a la experiencia internacional, los ámbitos de cobertura actual de las agencias públicas y privadas chilenas, y el creciente nivel de organización de los consumidores en nuestro país, parece del todo necesaria la creación de una Unidad de Consumidores al interior del Ministerio de Agricultura, que de manera especializada contribuya a recoger de mejor forma los requerimientos de estos agentes económicos y sociales, más aún cuando dicha institución orienta sus pasos hacia convertirse en el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.

Misión de la Unidad de Consumidores

La Unidad de Consumidores que se propone debería tener como misión proporcionar antecedentes especializados en el ámbito de los alimentos, que permitan a los consumidores chilenos tomar mejores decisiones respecto de su alimentación, facilitando al mismo tiempo al sector productivo internalizar las tendencias de mercado en sus decisiones de producción.

Objetivos de la Unidad de Consumidores

Los objetivos de la unidad propuesta son los siguientes:

- a) Entregar a los consumidores información técnica sistemática y especializada que permita:
 - Disminuir las asimetrías de información que generalmente existen en contra del consumidor, quien está menos entrenado y especializado para conseguir información relevante.
 - Transparentar más las decisiones de compra en el entendido que con más información el consumidor elige de acuerdo a sus preferencias y certezas y no sobre suposiciones.

- Verificar las características de los productos ofrecidos en el mercado, dado que en muchas ocasiones la información exhibida en las etiquetas no parece ser suficiente.
 - Identificar las tendencias más marcadas del comportamiento de los consumidores, de manera de facilitar la identificación de oportunidades que puedan ir generándose para el sector productor.
- b) Entregar información (*feed-back*) al sector productivo para que internalice en su oferta las tendencias predominantes en el mercado de alimentos. En esta línea, el establecimiento de convenios con ministerios de otros países posibilitaría la obtención de información generada a partir de estudios realizados por unidades similares.
- c) Dar soporte especializado a otras agencias públicas y privadas para que éstas puedan ejecutar de mejor forma las acciones de protección al consumidor en aspectos referidos a la alimentación.

En ese sentido, los estudios y recopilación de información que esta unidad maneje, pueden servir de apoyo para el trabajo que en el ámbito de los alimentos realizan otras instituciones como SERNAC y las organizaciones de consumidores. A futuro, la Unidad de Consumidores podría interactuar con estas otras organizaciones, para decidir en forma conjunta el tipo de estudios complementarios que se requieren y las áreas específicas donde estos son prioritarios.

Con instituciones como el INTA, la Unidad de Consumidores podría trabajar de las siguientes dos formas: Por una parte, promoviendo ciertos estudios y acompañando al INTA en la obtención de los recursos necesarios (patrocinios a lo menos) para realizarlos, generando información más propia de su trabajo y que requiere de su experticia. Adicionalmente, a través de la Unidad de Consumidores, el Ministerio podría apoyar al INTA en la difusión del resultado de sus estudios, mejorando considerablemente el alcance y reconocimiento que su destacado trabajo ya tiene.

Funciones de la Unidad de Consumidores

- Generar y difundir información relevante para el cumplimiento de los objetivos de la Unidad de Consumidores, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias y el Ministerio en su conjunto, especialmente en su transición hasta convertirse en el Ministerio de Agricultura, Pesca y los Alimentos.
- Promover el estudio, análisis y conocimiento de los requerimientos de los consumidores en el ámbito de los alimentos, facilitando su internalización en las decisiones del sector productivo. Hay ciertas tendencias, tanto de los consumidores como de los mercados, que es importante monitorear permanentemente, de manera que se conviertan en oportunidades de negocios para el sector productor.

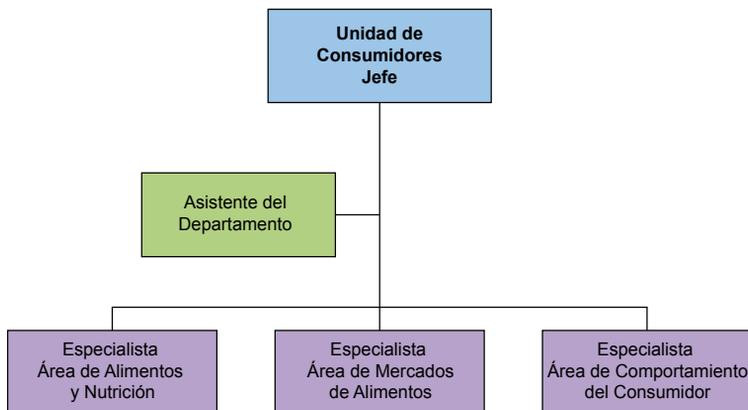
- Coordinar el trabajo que los servicios del MINAGRI y sus instituciones dependientes y colaboradoras (Ministerio ampliado) realizan para lograr una mejor alimentación en el país. Lo anterior sólo con el objeto de dar cumplimiento a la Misión de la Unidad, sin entrar en los ámbitos de la inocuidad, fiscalización y certificación de los alimentos. Por otra parte, la Unidad deberá estar informada sobre las oportunidades de financiación y/o apoyo que instituciones como FIA, SAG o Prochile, a través del Fondo de Promoción, promuevan; y sobre proyectos, iniciativas o actividades que estén en el ámbito de la Misión, las que deberán tener consistencia entre sí y ser debidamente comunicadas.

Diseño institucional

Se sugiere que la implementación de un Departamento especializado en el MINAGRI se haga dentro de la Ley Orgánica de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Lo anterior se fundamenta en el hecho de que las funciones planteadas para la Unidad de Consumidores se inscriben dentro del ámbito de trabajo que habitualmente desarrolla ODEPA, esto es, generación y entrega de información, realización de estudios, coordinación y apoyo a otras instituciones y organismos; y además porque ODEPA cuenta con todos los elementos de soporte que la nueva Unidad pudiere requerir, tanto en términos directivos como en unidades complementarias (técnicos, sistemas informáticos, jurídicos y administrativos).

Es importante, en todo caso, reforzar los cuadros técnicos existentes en ODEPA a través de profesionales con claras especializaciones, que puedan agregar enfoques un tanto ausentes como son la mirada sectorial basada en los requerimientos de los consumidores, especialmente de alimentos.

Organigrama Unidad de Consumidores dentro de ODEPA



Propuestas de estudios

Un ámbito de información básico y necesario para una Unidad de Consumidores en nuestro país es el levantamiento de las percepciones que tienen los consumidores acerca de los alimentos. Con ello se generaría una valiosa fuente de información que permitiría avanzar en la comprensión de dichas percepciones por parte del sector productivo, y consolidar la incorporación formal de los consumidores en las materias analizadas por el Ministerio.

En países como Francia, Japón y Estados Unidos, unidades similares a la propuesta en el presente informe han estado llevando a cabo interesantes estudios en el ámbito de los alimentos, que proveen información actualizada sobre la materia, y cuyas conclusiones pueden servir para orientar estudios de este tipo en Chile.

a) En Francia, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura publica *“El Barómetro de las percepciones alimentarias en Francia”*. Entre las conclusiones del año 2007, cuyos resultados se comparan con la medición del año 2006, se observan elementos importantes de pesquisar también en nuestro país.

- *“Para los franceses el lazo entre alimentación y salud está cada vez más presente en su discurso, a tal punto que la dimensión placer ha pasado a una segunda posición después de salud, entre las dos mediciones”*.
- *“En el plano mediático, los 5 mensajes del Plan Nacional de Nutrición y Salud han sido retenidos por el público”*. Esta es una forma de testear la llegada que tienen los mensajes de la autoridad pública.
- *“Para los franceses, la proximidad geográfica, el precio y la calidad de los productos son los tres criterios primordiales de elección del lugar de aprovisionamiento. La proximidad ha sobrepasado a los precios y la calidad, y el criterio precios ha adelantado a calidad. La preponderancia de estos criterios varía por segmento socioeconómico”*. Para el caso francés esto es relativamente novedoso, debido a que los consumidores habitualmente privilegiaban calidad.
- *“Los consumidores tienen el sentimiento de que la calidad de los productos ha bajado y son más sensibles a los criterios ambientales que a las etiquetas”*.
- *“El gusto, la apariencia y el precio son, a los ojos de los franceses, los mejores indicadores de la calidad de un producto, tal como en 2006. El componente de calidad que más ha progresado entre los dos barómetros es la ventaja en salud. El 75% de los franceses otorga importancia a las ventajas de salud para hacerse una idea de la calidad de los productos. Ellos eran el 53% en 2006”*. Esta es una evolución importante y en poco tiempo.
- *“El riesgo alimentario que más inquieta en 2007 es el temor a los pesticidas. Este riesgo ha progresado marcadamente entre las dos encuestas”*.

Como se puede apreciar, estas conclusiones aportan elementos fundamentales en términos de la percepción de los consumidores sobre temas presentes en casi todos los países.

- b) En el caso de Japón encontramos un estudio sobre “*Seguridad de los Alimentos, Tranquilidad de Mente e Información sobre Alimentos: un Sondeo de las Actitudes de los Consumidores en Japón*”, que aborda un ámbito muy necesario de analizar detalladamente en nuestro país, y cuyos resultados muestran lo siguiente:
- a. Cinco factores fueron identificados detrás de los temores relacionados a seguridad de los alimentos:
 - Preferencias por alimentos sanos y seguros
 - Desconfianza de la sociedad
 - Simpatía por los eslogan acerca de volver a lo natural
 - Aversión hacia los alimentos artificiales
 - Nostalgia por una imagen rústica y pura (natural)
 - b. Se estimó la correlación entre los factores y algunos temas que producen temor en los consumidores, como son los productos genéticamente modificados (OGM), enfermedades como “el mal de la vaca loca” (BSE) y elementos como las dioxinas.
 - c. Se analizó cómo los temas que generan temores en los consumidores, las fuentes de información acerca de ellos y los desencadenadores de estos temores, se correlacionan con el conocimiento científico y con otros factores.
 - d. Las buenas orientaciones en las comunicaciones relacionadas a riesgo se nutren de una buena comprensión sobre la mentalidad de los consumidores.

Para el caso de los consumidores nacionales, la importancia de abordar los temas planteados por el estudio realizado en Japón, se hace aún más evidente a raíz de los últimos eventos de detección de dioxinas en carnes de cerdos.

En ese sentido, conocer la manera en que los consumidores se informan respecto de estos temas y saber en quiénes confían a la hora de formar sus percepciones respecto de la seguridad de los alimentos, puede convertirse en una valiosa herramienta para evitar la propagación de inexactitudes que muchas veces pueden generar altos costos para todos. Aprender acerca de las mejores alternativas para mantener bien informada a la población y cómo neutralizar a informantes mediáticos y alarmistas, puede ser de gran ayuda para las autoridades en momentos en que se ha comenzado con un evento, por ejemplo, de tipo sanitario.

A partir de lo anterior, es posible generar una propuesta de trabajo orientada a la recopilación de información existente o desarrollada por otras agencias, tanto nacionales como extranjeras, con el objeto de entregar elementos mínimos que permitan a los consumidores informarse adecuadamente acerca de temas sensibles para ellos.

- c) Finalmente, en el caso de Estados Unidos, el Centro de Políticas y Promoción de la Nutrición otorga gran importancia a la información sobre el contenido nutricional de la oferta de alimentos de su país, así como a los costos que tienen, en diferentes momentos y lugares, aquellas canastas que entregan una nutrición adecuada y saludable.

Sobre este particular, cabe señalar que el INTA ha estudiado las características de algunos alimentos de origen agrícola en Chile, como es el caso de los berries, y actualmente lo hace con el resto de la oferta exportable; mientras que la Universidad Católica ha hecho estudios similares sobre el vino.

Presupuesto estimado de la Unidad de Consumidores

Tal como se ha señalado, la Unidad de Consumidores debería formarse al interior de ODEPA, con lo que podría recibir una parte del soporte administrativo, de dirección y conducción de la actual estructura de la Oficina. Sin embargo, para lograr un buen nivel de especialización técnica, la Unidad requeriría de una dotación de profesionales y de recursos adicionales para el desarrollo de estudios y la difusión de sus resultados, y la difusión de otros trabajos que pudieren ser desarrollados por instituciones relacionadas con el ámbito de los alimentos.

Con respecto a los estudios, se considera necesario desarrollar uno de cierta envergadura que contribuya significativamente al posicionamiento de la Unidad, y que eventualmente se constituya en el barómetro del consumidor de alimentos a nivel nacional. Otros estudios más específicos deberían responder a contingencias que se presenten cada año, sea por eventos sanitarios o para difundir resultados de estudios tales como el que desarrolla el INTA acerca de los componentes nutricionales en la oferta exportadora chilena.

En términos de recursos, a continuación se consigna un presupuesto tentativo anual para la Unidad, que considera gastos en personal, estudios y funcionamiento en general.

Presupuesto Estimado Funcionamiento de la Unidad de Consumidores

Item	Concepto	Gasto Mensual (\$)	Gasto Anual (\$)	Total Anual Item (\$)
Dotación	1 Jefe de Departamento	2.400.000	28.800.000	98.400.000
	3 Profesionales con grado de magister	1.600.000	57.600.000	
	1 Secretaria	600.000	7.200.000	
	1 Auxiliar	400.000	4.800.000	
	Funcionamiento	Gastos de Funcionamiento	5.000.000	
Estudios	1 Estudio grande	40.000.000	40.000.000	115.000.000
	1 Estudio intermedio	25.000.000	25.000.000	
	4 Estudios pequeños	12.500.000	50.000.000	
Total presupuesto (\$)				273.400.000

INSTITUTO DE FOMENTO DE LA CALIDAD ALIMENTARIA (IFC)¹

Alberto Niño de Zepeda D.
Médico Veterinario

1. ANTECEDENTES

En el contexto de su proceso de modernización institucional, el Ministerio de Agricultura se ha planteado la posibilidad de impulsar la creación de un referente institucional público-privado de la industria de los alimentos, que fomente y apoye la implementación de políticas que faciliten el cambio en el eje de la actividad productiva de la industria alimentaria nacional, desde un predominio de *commodities* hacia una manifiesta vocación por una oferta de productos con grados crecientes de diferenciación.

Para estos efectos se consideró necesario y oportuno encargar la elaboración de un estudio sobre el Instituto de Fomento de la Calidad Alimentaria, con el objeto de obtener una propuesta de institucionalidad para el desarrollo y fomento de la calidad de los productos alimentarios.

A continuación se consignan algunas notas básicas respecto de la calidad como eje de desarrollo agroalimentario, y también sobre la asimetría de información en este ámbito².

Calidad como eje del desarrollo agroalimentario

La constitución de un sector agroindustrial cada vez más integrado a escala mundial, en el que intervienen explotaciones agrícolas, agroindustrias, empresas exportadoras e importadoras, ferias y supermercados, empresas de servicios y organizaciones de consumidores; constituye una realidad insoslayable que condiciona el comportamiento sectorial y, por lo mismo, implica cambios en nuestros conceptos y en las formas de organización y acción institucional.

¹ Este documento corresponde al informe de la consultoría denominada "Instituto de Fomento de la Calidad (IFC): Diseño", realizada para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre los meses de junio y septiembre de 2008.

² Ver más antecedentes generales en anexo N° 1.

A raíz del mayor dinamismo de los sectores que hoy están exportando y de la inclusión de nuevos sectores en el proceso exportador (carne bovina, productos lácteos y algunos cereales), se estima que a futuro la dinámica de inserción internacional del sector agroalimentario presentará un incremento exponencial, con una tasa de crecimiento aún mayor a la observada en los últimos diez años, multiplicando varias veces su nivel actual.

Esta participación en el comercio internacional implicará fuertes presiones sobre el mejoramiento de la competitividad y también sobre la calidad de los productos que se exportan, de manera de satisfacer las más altas exigencias del comercio mundial. En ese sentido, el liderazgo de Chile en el comercio agroalimentario mundial estará determinado por la capacidad de las empresas de mantener la seriedad en el cumplimiento de los compromisos, y de dar garantías respecto a la calidad de los productos exportados.

Actualmente, y en forma creciente en el tiempo, el proceso productivo se desarrolla en complejas redes de proveedores de productos y servicios que van configurando y valorizando un producto final. El sector productivo se organiza cada vez más en relaciones permanentes y basadas en la confianza, donde la calidad y oportunidad del producto y/o servicio conforman un elemento de competitividad clave. La empresa por sí sola parece no ser la unidad que garantice la obtención de los niveles de competitividad requeridos. Por el contrario, cada vez más, es la competitividad sistémica a nivel industrial la que proporciona la oportunidad de acceder a mercados internacionales.

Hoy el consumidor exige en los productos agroalimentarios aspectos que van más allá del precio, y en ese sentido la satisfacción de la demanda conforma y conformará un elemento básico para tener opciones de participación en el mercado. Para esto se requerirá, al menos, cumplir con los niveles de calidad demandada, y probablemente se deberá usar la calidad como un factor de competencia³, toda vez que, según señala Lancaster (1971), la calidad de un bien puede ser definida como el conjunto de sus características que influyen en el valor que le dan los consumidores⁴.

³ Cuando hablamos de competencia respecto a calidad, nos referimos a aquel espacio que se define por la diferencia entre la "calidad mínima" y la "calidad máxima". La primera estará determinada por los estándares de calidad definidos en las regulaciones públicas. En cambio, la calidad máxima será aquella que está, por definición, por sobre la regulación pública, y que conforma una opción voluntaria de los actores privados, siendo su nivel máximo determinado por el límite que posibilita la rentabilidad. La lógica para la definición de ambos niveles de calidad es también diferente. Para el "mínimo necesario" la lógica de definición estará guiada por el interés general, consecuentemente será abordada por el marco regulatorio y corresponderá a un "mínimo" que dé garantías básicas a los ciudadanos a los cuales va dirigida la regulación en cuestión. El "máximo posible", en cambio, seguirá una lógica de mercado, guiada por la competitividad y las características propias del segmento de mercado que se pretende abastecer con el producto.

⁴ Estas características se pueden clasificar en tres grupos en función de la información que los consumidores tienen sobre ellas. En primer lugar, están las características que pueden ser conocidas antes de la compra -llamados atributos de búsqueda-; después, las que son conocidas una vez consumido el producto -atributos de experiencia- y, finalmente, las que no son conocidas ni siquiera entonces o las que pueden serlo pero a un coste muy alto. Estas últimas se denominan atributos de confianza y requieren un análisis específico, tanto por su importancia en la sociedad actual como por la dificultad existente para que el mercado las suministre en la cantidad óptima.

La existencia de un espacio de competencia por calidad implica que serán los esfuerzos por alcanzar mejores niveles de competitividad los que conformarán la fuente de dinamismo del sistema. Así, coexistirán de manera dinámica productores con máximos niveles de calidad con aquellos que, cumpliendo los marcos regulatorios, por cuestiones de eficiencia no logran tempranamente situaciones próximas al “máximo posible”, pero que tienen el incentivo de mercado para realizar el cambio.

Hoy se trata de valorizar todo tipo de agricultura, identificando los puntos críticos para su desarrollo competitivo y valorizando sus productos a través del desarrollo de atributos de calidad. Esto es lo que se denomina “Agricultura Mixta”.

En concreto, un modelo de agricultura mixta significa que se desarrollarán tantos sistemas productivos agropecuarios como mercados existan para sus productos, por lo que podrá existir y coexistir en el territorio nacional una gama variada de tipos de agricultura que generen una oferta diferenciada de productos con diferentes tipos de atributos.

Asimetría de información como factor común

Aun tratándose de problemas distintos, lo que tienen en común la calidad y seguridad de los alimentos, los daños al medio ambiente y el origen de los alimentos, es la existencia de una información asimétrica entre los productores y los consumidores. Estos últimos, incluso después de haber consumido reiteradamente un producto, pueden desconocer el efecto para su salud, así como otras características del mismo, tales como su origen, o el impacto ambiental de la técnica productiva empleada, todos datos que podrían ser determinantes en su elección.

Esta situación también ocurre cuando una empresa desea diferenciarse de sus rivales, destacando una característica oculta del producto. En estos casos la solución más extrema es que el gobierno intervenga fijando estándares mínimos de calidad de carácter obligatorio para todas las empresas. Sin embargo, es muy complejo determinar bajo qué circunstancias se justifica la intervención del Estado y cuándo es más recomendable dejar en manos de la iniciativa privada el desarrollo de mecanismos para evitar la falla de mercado que puede generar la información asimétrica antes descrita.

La otra alternativa es que la empresa interesada en comunicar al consumidor información que éste valora pero no conoce, se someta a un proceso voluntario de certificación externa. La utilización de estos certificados para asegurar la calidad o las características del producto plantea, a su vez, varios problemas. En primer lugar, transmitir información al consumidor puede ser costoso y existen dudas razonables acerca de la efectividad de las diferentes señales que existen en el mercado para transmitir eficazmente información referida a atributos desconocidos del producto o del proceso productivo. En segundo lugar, no es fácil para consumidores y productores distinguir entre los distintos sistemas de aseguramiento que existen.

La propia dinámica del mercado puede ser la que genere los incentivos necesarios para que los vendedores no engañen a sus clientes ofreciéndoles productos con atributos de confianza distintos a los prometidos o esperados por los clientes. Esto ocurre cuando las transacciones son repetidas (Heal, 1976), el vendedor puede ser identificado fácilmente y la información fluye de forma eficiente entre los consumidores (Baumol, 1993). En estas condiciones, los consumidores confían en los vendedores porque a estos les interesa crear y mantener una buena reputación (Shapiro, 1983). Para ello, no ofrecerán un producto de una calidad distinta a la prometida, ya que las ganancias obtenidas de un engaño no compensan las pérdidas derivadas de perder al cliente y a los potenciales clientes a los que éste pueda informar de la conducta aprovechada u oportunista del vendedor.

Sin embargo, 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 en las cantidades adecuadas. Los vendedores no necesariamente tendrán incentivos para ofrecer las características que tienen un costo más alto. La razón es que probablemente nadie descubra el engaño. En estas circunstancias, el consumidor sólo confiará en la información suministrada por el vendedor si viene avalada por un tercero independiente⁵, que puede ser una empresa privada o el propio Estado.

Existen atributos de confianza que generan efectos externos, por ejemplo, el consumo de bienes de *calidad alta* genera externalidades positivas y, de forma recíproca, el consumo de productos de *calidad baja* puede generar externalidades negativas.

El mecanismo más eficiente para resolver el problema de información asimétrica derivado de la existencia de atributos de confianza, es la certificación voluntaria y, si existen externalidades negativas, como es el caso de la inocuidad de los alimentos o el medio ambiente, la fijación de estándares mínimos de calidad.

En los países desarrollados, el consumidor actual concede una importancia creciente a los atributos de confianza de los alimentos. Por las externalidades negativas que estos generan, se requiere que los gobiernos aprueben normas para garantizar la seguridad de los alimentos y el medio ambiente. Otros atributos de confianza, como el origen del producto, pueden tener efectos externos y en su aseguramiento surgen problemas de acción colectiva. En este caso, la intervención pública consiste en promover la elaboración de estándares voluntarios, aunque el control del cumplimiento de dichos estándares suele ser realizado por un certificador acreditado. En el caso de normas y estándares públicos, no es previsible un cambio significativo en las políticas europeas en el corto plazo.

⁵ Cuando se trata de atributos de confianza, la certificación no siempre es la solución más óptima, porque en algunas ocasiones es imperfecta y en otras es imposible, o muy difícil, comunicar a los consumidores información referente a las características del producto.

Las empresas están creando cada vez más sus propios estándares y sistemas de certificación. Dado que los costos de creación de un sistema de aseguramiento de la calidad son elevados, son mayoría los sistemas colectivos, lo que no implica que, en algunos casos, las características “ocultas” del producto y su control se fijen bilateralmente entre proveedor y cliente y se hagan cumplir por la vía contractual.

En definitiva, el éxito de los estándares depende de la capacidad del productor de adecuarse a las preferencias de los consumidores y a la tecnología existente. En cualquier caso, es seguro que los productores agrícolas que venden en los países desarrollados van a estar cada vez más presionados para asegurar los atributos de confianza de sus productos mediante un sistema de certificación.

2. ÁMBITO DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL

El rol del Estado en la institucionalidad que se propone se remite a una función de fomento productivo y no a la acción normativa o regulatoria. En el entendido que el fomento productivo conforma, por definición, una acción indirecta, el origen de la iniciativa debe ser privada y el Estado deberá responder, incentivando positivamente a través de recursos o algún instrumento público, a una solicitud del sector productivo.

La acción pública deberá ser aditiva, es decir, coherente con el resto de la acción pública, evitando sobre-posiciones de acción institucional de fomento productivo; y deberá ser una acción de política agrícola, por lo tanto del ámbito de acción del Ministerio de Agricultura⁶. Para su efectividad requerirá de un grado de concertación con la actividad productiva, por lo que deberá ser una institucionalidad que permita la articulación público-privada, y se deberá establecer un mecanismo para articular las decisiones.

En relación a su eje temático, la institución estará enfocada en el desarrollo de estándares de calidad agroalimentarios que:

- a) Estén por sobre el marco regulatorio.
- b) Que conformen estrategias de diferenciación (en el espacio de competencia por calidad).
- c) Con un componente relevante de atributos de confianza, donde existen problemas de asimetrías de información.
- d) Que generen externalidades positivas en términos de la promoción de la exportación de productos de calidad (carnes de calidad), los desarrollos locales (indicaciones

⁶ Desde el punto de vista de la normativa, el marco jurídico vigente, en su Título 1, Artículo 1 del DFL N° 294 de 1960, establece el objeto del Ministerio de Agricultura como sigue: “El Ministerio de Agricultura será la Secretaría de Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar las industrias agropecuarias. Su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional, la conservación de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo.” Como se puede observar, desde la perspectiva normativa, el objeto del Ministerio es amplia en cuanto al sujeto de preocupación, las industrias agropecuarias, así como en relación al ámbito de acción que va desde los recursos naturales hasta las condiciones de nutrición del pueblo.

geográficas), el ordenamiento productivo (estándares para la comercialización de cereales), y la coherencia con alguna política pública, entre otras; o la disminución de las externalidades negativas en el consumo de productos (inocuidad), en medioambiente, o la salud de los participantes del proceso productivo (por ejemplo, BPA).

3. PROPUESTA DE DISEÑO DEL INSTITUTO DE FOMENTO DE LA CALIDAD (IFC)

3.1. Misión y funciones del IFC

a) Misión

El Instituto de Fomento de la Calidad (IFC) deberá ser una corporación de derecho privado y su misión será el uso de estándares privados de calidad superior (respecto de aquellos estándares de la regulación pública nacional) para productos agroalimentarios, y el fomento del desarrollo de las BPA en la agricultura nacional, para mejorar el acceso de los productos nacionales a mercados internacionales globalizados.

En cumplimiento de su misión, el IFC promoverá estrategias de diferenciación por calidad como estrategia competitiva, y la incorporación de exigencias del mercado internacional (inocuidad, consideración del medioambiente y responsabilidad social) a los procesos vinculados a producción de alimentos.

b) Funciones

- Consolidar la estrategia de diferenciación por calidad como opción estratégica del desarrollo agroalimentario nacional.
- Fomentar la producción de alimentos bajo estándares de calidad, como base del desarrollo de una agricultura mixta.
- Promover la opción exportadora a través de la integración de la producción agroalimentaria nacional a los máximos niveles de calidad internacional.
- Promoción de la agricultura limpia a través de la implementación de las BPA.

3.2. Constitución jurídica del IFC

Se propone constituir jurídicamente el IFC como una Corporación, propiciando con ello una clara regulación sobre la participación de sus integrantes y sus recursos financieros, para dar cumplimiento a la legislación vigente⁷.

⁷ Las personas jurídicas sin fines de lucro reciben la denominación genérica de corporaciones y fundaciones, y se encuentran reguladas por el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, y en leyes especiales (Anexo N°3).

Para la constitución de esta corporación se deberán seguir los siguientes pasos:

- Realizar el acto constitutivo a partir de un Acta de Asamblea Constituyente, para el caso de la Corporación, o el Acta de Creación de la Fundación, cuyo texto incluye los estatutos.
- Solicitar la concesión de personalidad jurídica al Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, o del SEREMI de Justicia en regiones, acompañando los estatutos reducidos a escritura pública, los que serán sometidos a la aprobación de las siguientes instancias:
 - Ante el Intendente de la Región Metropolitana o el Gobernador Provincial, a fin de verificar si el o los solicitantes cuentan con medios económicos para cumplir su objeto social.
 - Ante la Oficina Central de Identificación para comprobar la idoneidad de los constituyentes de la Corporación o los mandatarios de la Fundación.
 - Ante el Consejo de Defensa del Estado para verificar que el objeto y naturaleza de la Persona jurídica estén conforme a la ley y al reglamento (tratándose de una ONG este proceso se omite porque el objeto viene dado en el estatuto tipo).
- Luego de aprobarse en estas tres instancias, el Ministerio de Justicia dicta un Decreto Supremo mediante el cual se otorga la personalidad jurídica y se aprueban los estatutos de la entidad. El Decreto debe someterse al trámite de toma de razón por parte la Contraloría General de la República y finalmente se debe publicar un extracto del Decreto en el Diario Oficial, momento que marca el nacimiento de la persona jurídica a la vida del derecho.

Tres elementos básicos que distinguen a una Corporación

- **Los miembros o socios:** Son las personas (naturales o jurídicas) que la integran y constituyen el sustrato o soporte del ente colectivo. De su condición de miembro resultan derechos en su favor y obligaciones que cumplir.

El IFC se forjará como una institución privada, propiedad de las entidades fundadoras, tendrá asociados en diferentes niveles que se relacionarán con el IFC voluntariamente, y cuya asociación se formalizará mediante la firma de un contrato de vinculación que indica los derechos y deberes de los socios del IFC.

- **Los órganos de la Corporación:** Son las estructuras por las cuales ella obra o despliega su actividad. En esos órganos reside la voluntad de la persona jurídica: Asamblea de Socios, Directorio, Presidente de la Corporación. Los órganos de la Corporación dependerán de los estatutos y normas jurídicas que la rigen.

Para el funcionamiento ejecutivo del IFC se creará el Directorio, que estará conformado por los representantes de cada una de las instituciones fundadoras, quienes como propietarios tendrán el derecho de conducción de la Corporación, el que será ejercido mediante este órgano. Para el funcionamiento operativo del IFC se conformará el Consejo, órgano mediante el cual se suscribirán y participarán el resto de sus integrantes.

- **El estatuto de la Corporación:** Es la ley orgánica que regula el funcionamiento y organización de la persona jurídica. Constituye un conjunto de normas que reglamentan de una manera abstracta y para el porvenir la estructura interior de la Corporación, el modo de funcionamiento y su actividad hacia el exterior, además de vincular a los miembros futuros que adhieran al grupo. Debe contemplar, entre otras materias, los fines que se propone y los medios económicos para su realización, categorías de socios, sus derechos y obligaciones, órganos de administración, ejecución y control. La modificación de los estatutos debe ceñirse a lo dispuesto en los mismos estatutos.

3.3. Estructura institucional del IFC

La estructura institucional del IFC estará compuesta por un Consejo General, una Secretaría Técnica y los Comités Técnicos Ad-hoc (diagrama N° 1).

a) Consejo General

El Consejo General corresponde a la autoridad directiva cuyas funciones serán: entregar las directrices conductoras a la Secretaría Ejecutiva para el mejor cumplimiento de la misión de IFC, promover la participación de empresas, entidades, organismos o particulares en los diferentes instrumentos; aprobar el plan de acción y presupuesto anual, conformar el consejo asesor del Ministro de Agricultura (como se especifica más adelante).

El Consejo General estará presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por participantes públicos, participantes privados, y por representantes del foro.

Participantes públicos (entidades fundadoras de la corporación):

- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)
- Fundación para la Innovación Agraria (FIA)
- Representante del Ministerio de Economía
- Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
- Instituto Nacional de Normalización (INN)

Participantes privados (representantes de las principales asociaciones gremiales):

- Federación de Productores de Carne (FEDECARNE)
- Federación de Productores de Leche (FEDELECHE)
- Asociación de Productores de Aves (APA)
- Asociación de Productores de Cerdos (ASPROCER)
- Federación de Productores de Frutas (FEDEFRUTA)

- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)-CODESSER
- Asociación de Exportadores (ASOEX)
- Asociación de Empresas de Alimentos de Chile (Chilealimentos)
- Asociación de Plantas Faenadoras (FAENACAR)
- Vinos de Chile
- Asociación de Productores de Aceite de Oliva (Chileoliva)
- Asociación de Exportadores de Productos Lácteos (ExporLac)

Representantes del Foro:

- Dos representantes designados por los miembros vigentes del foro.

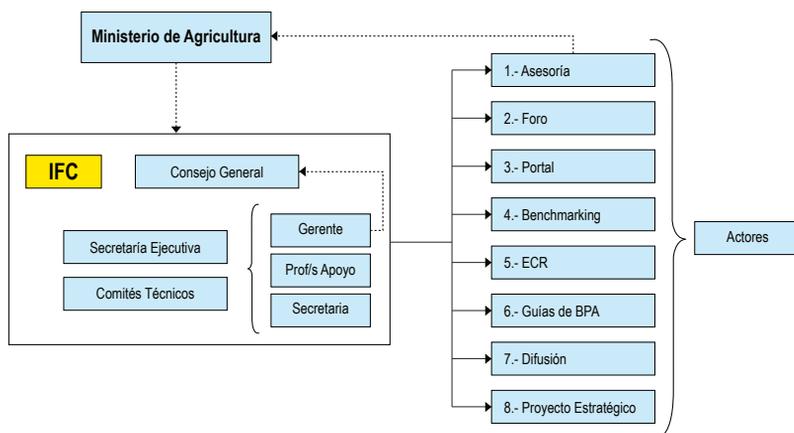
b) Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva conformará el órgano ejecutivo y tendrá la responsabilidad de realizar todas las acciones que permitan la adecuada gestión para el desarrollo de cada uno de los instrumentos que se señalan más adelante. Esta Secretaría Ejecutiva contará con un equipo de base compuesto por un gerente, cuatro profesionales y una secretaria. Las funciones de contabilidad, asesoría jurídica u otras, serán contratadas de acuerdo a los requerimientos específicos.

c) Comités Técnicos Ad-hoc

Estos Comités se formarán de acuerdo a las necesidades específicas que se generen en las diferentes actividades del IFC. Existirán, a lo menos, Comités asociados a la elaboración de Guías de BPA (Buenas Prácticas Agrícolas), así como para las diversas instancias de decisión de ECR (Estándar de Calidad Reconocida).

Diagrama N°1
Estructura institucional del IFC



3.4. Instrumentos

a) Asesoría de política pública

El Consejo del IFC se constituirá en la instancia consultiva asesora del Ministerio de Agricultura, así como de las instancias públicas encargadas del fomento productivo, en la formulación de políticas destinadas a incorporar el concepto de BPA en los procesos productivos agropecuarios, así como de las estrategias públicas de desarrollo de la calidad agroalimentaria.

b) Foro de Agricultura de Calidad

Corresponde a un foro que unirá voluntariamente a participantes del cluster alimentario que compartan la misma visión respecto a los principios fundamentales en la producción de alimentos.

En este Foro, cuya promoción y desarrollo será función de la Secretaría Ejecutiva del IFC, podrán participar todas las organizaciones (instituciones, empresas del ámbito productivo, del comercio, proveedores de insumos, certificadoras, etc.) que concuerden con los “Principios del Foro de Agricultura de Calidad”, y que firmen el compromiso de adhesión a dichos principios, respondiendo a la preocupación de los consumidores acerca de la calidad alimentaria, la inocuidad, el bienestar de los animales, la protección del medio ambiente y la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores.

El Foro constituirá una red de actores adherentes a una carta de principios fundamentales e inscritos voluntariamente, cuya membresía les permitirá participar en el gobierno corporativo del IFC, en el proceso de elaboración de las Guías de BPA, y tendrán una participación privilegiada en los instrumentos de fomento y difusión del IFC.

Además de estos derechos de participación, los miembros del Foro se verán favorecidos con los siguientes beneficios:

- Participar en una iniciativa de carácter nacional de fomento a la calidad (IFC).
- Participación como consejero(s) del IFC.
- Desplegar el logo institucional como adherente del foro en portal y publicaciones del IFC.
- Colocar pendones publicitarios en los eventos desarrollados por el IFC donde se despliegue stand del Foro.
- Desplegar vínculo institucional en portal del IFC.
- Nombrar representantes en los comités técnicos.
- Recibir publicaciones desarrolladas por el IFC.

Principios suscritos como integrante del Foro

Entre los principios que suscriban los participantes del foro deben estar consignados, a lo menos, los siguientes:

“Respecto a los procesos productivos involucrados en el proceso de fabricación de alimentos, y en el contexto de la misión de cada actor, los adherentes al foro se comprometen a:

- *Cumplir la legislación vigente.*
- *Respetar de la mejor forma posible la naturaleza, minimizando los impactos negativos del proceso de producción sobre el medioambiente.*
- *Promover la adopción de Programas de Aseguramiento de Calidad y/o de Buenas Prácticas en su organización.*
- *Promover la calidad de los alimentos a través de formas de producción, para la diferenciación productiva como un elemento de competitividad.”*

c) Guías de BPA

El IFC desarrollará, actualizará e implementará Guías de BPA para los principales rubros de producción agrícolas y pecuarios, a partir de las Especificaciones Técnicas de BPA que el Ministerio ha desarrollado para un conjunto de rubros.

Las Guías serán elaboradas por Comités Técnicos conformados para dicho efecto, cuya labor se realizará bajo la dirección de la Secretaría Ejecutiva; contendrán especificaciones técnicas, recomendaciones para su implementación y una categorización de las especificaciones en relación a su importancia; y serán difundidas a través del portal del IFC y de sus publicaciones.

d) Portal

El IFC contará con un portal de Internet que le permitirá:

- Dar a conocer las decisiones del Consejo.
- Difundir información relevante relativa a la misión del IFC.
- Informar respecto a la membresía del Foro.
- Gestionar la membresía y las actividades del Foro (con diferentes niveles de acceso).
- Disponer un foro virtual para los miembros.
- Comunicar las actividades de difusión y transferencia tecnológica.
- Difundir las Guías de BPA.
- Gestionar las actividades relativas al Estándar de Calidad Reconocida (ECR).
- Proveer espacios de publicidad para bienes o servicios (pagados).
- Contener bases de datos relevantes.
- Difundir información de prensa relevante.

e) Estándar de Calidad Reconocida (ECR)

Reconocimiento y promoción de un sello que implique el aval del Instituto respecto a la implementación de procesos de gestión de calidad para esquemas de señalización.

Corresponde a un *cobranding* (sello de segundo piso) para productos finales producidos bajo estándares de calidad. Estos productos no corresponderán a materia prima, sino a productos que contengan todas las características necesarias para ser vendidos directamente al consumidor, de calidad superior y tener de antemano una marca propia debidamente inscrita.

Los productos que soliciten tal reconocimiento deberán ser evaluados por un comité técnico que deberá juzgar fundamentalmente el carácter de “calidad superior”, lo que significa que el producto deberá tener, además de excelentes parámetros de inocuidad, presentación y características organolépticas (atributos verificables), atributos especiales o adicionales que lo distinguan y denoten su carácter superior.

El Estándar de Calidad Reconocida se basará en la serie de normas ISO 9000 de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y sus sistemas de gestión de calidad documentada, como un formato para la evaluación de la documentación técnica, para garantizar la coherencia de las prácticas de auditoría y promover el reconocimiento correspondiente.

El ECR ofrecerá a las empresas que suministran productos agroalimentarios la oportunidad de asegurar a los clientes su capacidad para proporcionar productos de calidad. Aquellas empresas que aprobaran el ECR podrán hacer publicidad de marketing relacionada con sus puntos de procesos verificados, haciendo uso del sello.

El ECR se limita a los productos donde se verifican puntos específicos de procesos, y se apoyan por un sistema documentado de gestión de la calidad. Los procedimientos específicos de verificación de puntos son determinados por el proveedor.

Para operar un Programa de Verificación ECR la empresa deberá presentar un programa documentado que cumpla con los requisitos establecidos en los procedimientos correspondientes respecto a:

- Sistema de Gestión de Calidad (SGC)
- Responsabilidad de la Gerencia
- Gestión de los recursos
- Realización de producto
- Medición, análisis y mejora
- Material Promocional

Propuesta para desarrollo de ECR

El ECR corresponderá a un “sello de calidad” otorgado a un producto de calidad superior de carácter agrícola o alimentario.

La revisión y aprobación de las solicitudes de incorporación al programa estará a cargo de dos comités:

- *Comité del Sello*: Será una entidad dependiente de la Secretaría Ejecutiva y su objetivo será evaluar las condiciones de entrada de las empresas-productos al sistema ERC, para determinar si corresponde al tipo de producto meritorio del sello. El juicio que este comité emita respecto al producto es una condición necesaria, aunque no suficiente para la inscripción del producto debido que existe una evaluación técnica posterior.
- *Comité Técnico*: Será un organismo de colaboración, dependiente de la Secretaría Ejecutiva, que tendrá como función la evaluación específica (ad-hoc y técnica en el sentido del conjunto de parámetros técnicos objetivos relativos a los diferentes tipos de productos solicitados) de cada uno de los productos que buscan optar al Sello. Este comité dará la aprobación final para la inscripción del producto con ECR.

Descripción del Sistema de Verificación

El proceso de verificación se basa en los principios de autocontrol respecto a la calidad superior de los productos. En consecuencia, supone el compromiso de los actores expresado formalmente en la declaración jurada que cada uno de ellos firmará frente al IFC.

A partir de lo anterior, el proceso de verificación del sello ECR se basará en la evaluación de conformidad de los productos inscritos en el programa, de carácter aleatorio, como mecanismo de control que permita corregir situaciones particulares y dar mayor seguridad respecto a la calidad del producto.

f) Benchmarking internacional

Fomento para la homologación con estándares privados internacionales. El principal instrumento de fomento estará dado por un incentivo económico que financiará hasta un determinado porcentaje de los costos anuales involucrados en el proceso de homologación (participación en reuniones, traducciones, etc.) de acuerdo a un programa de actividades (estrategia para el logro de la homologación) presentado por la Asociación Gremial o grupo de empresas.

Estándares privados internacionales:

- BPA
- Global Gap
- Global Food Safety Initiative (GFSI)

- British Retail Consortium (BRC)
- Safe Quality Food (SQF)
- Occupational Health and Safety Assessment Series (OHSAS)
- ISO (Serie 9000; Serie 14000, Serie 22000)
- Ley de Bioterrorismo (FDA)
- PROSAFE
- USGAP
- Agricultura Sustentable
- Rainforest Alliance

g) Difusión

Eventos y publicaciones

En materia de difusión, se realizará una publicación anual que recogerá un número determinado de artículos relevantes sobre la materia. Dicha publicación estará orientada hacia profesionales y tendrá un tiraje de 1.500 ejemplares. Adicionalmente, se elaborarán publicaciones técnicas dirigidas a las empresas del sector.

Por otra parte, cada año, en el mes de septiembre el IFC realizará un congreso que coincidirá con una feria de productos agroalimentarios de calidad y una reunión del Foro.

El financiamiento de las actividades de difusión y transferencia será por la vía de fondos concursables.

h) Proyectos Estratégicos

El IFC licitará proyectos de al menos tres años para el desarrollo de empresas de servicios tecnológicos en el ámbito de la señalización. El primer proyecto estratégico será la Plataforma de Calidad.

Plataforma de Calidad

El diseño se basa en el desarrollo de un sistema de gestión, a partir de una institucionalidad idónea para la ejecución de las acciones que garanticen su funcionamiento y desarrollo. El sistema se compone, a su vez, de diversas funciones claves que permitirán su correcto funcionamiento, como por ejemplo, se propone realizar un subsistema que permita el diseño y actualización de un estándar de calidad, un subsistema de verificación, subsistema de comunicación, de transferencia tecnológica y capacitación, entre otros (anexo N° 1).

Además participarán en el proceso diferentes actores, los cuales aportarán la información necesaria y tendrán derechos y deberes respecto a la gerencia o unidad de gestión del sistema. Los participantes del programa, tanto productores, médicos veterinarios u otros, según corresponda al estándar, deberán inscribirse voluntariamente.

Cada uno de los actores que participe en el Programa correspondiente deberá conocer el reglamento de uso del logo o sello del Programa, creado por la UG, el cual establece las normas que regulan la calidad e integridad del uso del logo, para garantizar que éste sea adecuadamente identificado, entendido y difundido.

El Programa deberá seguir un protocolo de producción primaria y de industrialización, según sea el caso, lo que permitirá generar un producto de máxima calidad con garantía de trazabilidad desde el origen hasta el envasado y etiquetado; y, por otro lado, permitirá generar una marca que identifique al producto con el estándar correspondiente.

i) Presupuesto

Para la constitución del IFC se estima un presupuesto anual de aproximadamente 350 millones de pesos, de los cuales el 50% corresponderá a gastos de la estructura básica y el otro 50%, a gastos de operación asociados a los instrumentos propuestos.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ABLAN, E. 2000. Políticas de calidad en el Sistema Agroalimentario Español. *Agroalimentaria*, N° 10: 63-72. Venezuela.
- AKERLOF, G.A. 1970. The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.
- BAUMOL, W. 1993. Mercados perfectos y virtud natural. Colegio de Economistas de Madrid. Celeste Ediciones.
- CALDENY, P., Gómez, A. 1996. Productos típicos, territorio y competitividad. *Agricultura y Sociedad*, Madrid, España. N° 80-81, pp. 57-82.
- COFRAC. 2008. [en línea] <<http://www.cofrac.fr/fr/cofrac/qualite.htm>> [consulta: 25-03-2008]
- COMISIÓN Europea. 2008a. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. [en línea] <http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/index_es.htm> [consulta: 24-03-2008]
- COMISIÓN Europea. 2008b. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. [en línea] <http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/quali1_en.htm> [consulta: 24-03-2008]
- COMISIÓN Europea. 2008c. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. [en línea] <http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/quali1_en.htm> [consulta: 24-03-2008]
- COMISIÓN Europea. 2008d. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. [en línea] <http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/index_es.htm> [consulta: 25-03-2008]
- ESPEITX, E. 1996. Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra. *Agricultura y Sociedad*, Madrid, España. N° 80-81, pp. 83-116.

- FOTOPOULOS, C., Krystallis, A. 2003. Quality labels as a marketing advantage: the case of the "PDO Zaragoza" applies in the Greek market. *Eur.J. Marketing*. 37:1350-1374.
- GOBIERNO de Chile. 2006. Lineamientos programáticos de la política agroalimentaria y Forestal chilena. Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, República de Chile. [en línea] <<http://www.seremi-vii.minagri.gob.cl/lineamientos/lineamientos.htm>> [consulta: 26-03-2008]
- HEAL, G. 1976. Do bad products drive out good? *Quarterly Journal of Economics* 90:499-503.
- INSTITUTO Nacional del Origen y la Calidad (INAO). 2008. [en línea] <http://www.inao.gouv.fr/public/home.php?pageFromIndex=textesPages/Les_SIQO376.php~mnu=376> [consulta: 25-03-2008]
- LANCASTER, K. 1971. *Consumer Demand: A New Approach*. New York, NY: Columbia University Press.
- MAINO, M. 2007. Comunicación personal. Profesor Departamento de Fomento de la Producción Animal, Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- MINISTERIO de Agricultura y Pesca. 2008a. Signes de qualité, República Francesa. [en línea] <<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/signes-de-qualite>> [consulta: 25-03-2008].
- MINISTERIO de Agricultura y Pesca. 2008b. Le Label rouge, República Francesa. [en línea] <<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/signes-de-qualite/les-signes-d-identification-de-la-qualite-et-de-l-origine/le-label-rouge>> [consulta: 25-03-2008]
- MINISTERIO de Agricultura y Pesca. 2008c. L'Appellation d'Origine, República Francesa. [en línea] <<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/signes-de-qualite/les-signes-d-identification-de-la-qualite-et-de-l-origine/l-appellation-d-origine>> [consulta: 25-03-2008]
- MINISTERIO de Agricultura y Pesca. 2008d. L'agriculture biologique, República Francesa. [en línea] <<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/signes-de-qualite/les-signes-d-identification-de-la-qualite-et-de-l-origine/l-agriculture-biologique>> [consulta: 25-03-2008]
- MINISTERIO de Agricultura y Pesca. 2008e. Les mentions valorisantes, República Francesa. [en línea] <<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/signes-de-qualite/les-mentions-valorisantes>> [consulta: 25-03-2008]

- MINISTERIO de Agricultura y Pesca. 2008f. La certification de conformité, République Française. [en línea] <<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/signes-de-qualite/la-certification-de-conformite>> [consulta: 25-03-2008]
- MINISTERIO de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2008. España. [en línea] <<http://www.mapa.es/es/alimentacion/alimentacion.htm>> [consulta: 26-03-2008]
- MISRA, S., Huang, C., Ott, S. 1991. Consumer willingness to pay for pesticide-free fresh produce. *West. J. Agric. Econ.* 16: 18-227.
- NIÑO de Zepeda, A., Godoy, P., Echávarri, V. 1999. Calidad como opción Estratégica de Desarrollo Pecuario, en recursos productivos a alimentos: Estrategias de Calidad. Editores IICA/SAG, pp. 1-11.
- NIÑO de Zepeda, A., Echávarri, V. 2001. Comunicación personal citada por Oyarzún, 2005. Asesores Subsecretaría de Agricultura. Santiago, Chile.
- OYARZÚN, M., Tartanac, F. 2002. 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, Oficina Regional, Santiago, Chile. [en línea] <<http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/agro/pdf/sellos.pdf>> [consulta: 19-03-2008]
- OYARZÚN, M., Tartanac, F., Riveros, H. 2002. Propuesta de un sello de calidad para promover productos de la pequeña agroindustria rural en América Latina. FAO, Oficina Regional, Santiago, Chile. [en línea] <http://infoagro.net/shared/docs/a2/PRODAR_FAO.pdf> [consulta: 18-03-2008]
- OYARZÚN, M. 2005. Sellos de calidad en productos alimenticios agroindustriales con perspectiva para la pequeña agroindustria rural en América Latina. Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (PRODAR). [en línea] <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/bibvirtual/PAP/papelesnew%20pdf/oyarzunnew.pdf>> [consulta: 19-03-2008]
- PADILLA, C., Villalobos, P., Achim, S., Henry, G. 2007. Preferencia y disposición del consumidor a pagar por sellos de calidad certificada: Implicancias para productores de alimentos de origen campesino. *Agricultura Técnica.* 67(3): 300-308.
- SÁEZ, L. 2007. Productos Campesinos en Chile: Identificando una nueva categoría de productos. Informe Técnico, consultoría Fundación Chile 2007.
- SÁNCHEZ, G., Gil, G. 1998. Evaluación del potencial de mercado de los productos de agricultura ecológica. *Rev. Esp. Invest. Marketing* 2: 135-150.
- SHAPIRO, C. 1983. Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations. *Quarterly Journal of Economics* 98, November, pp. 659-679.

- SPILLER, A. 2003. Nuevas orientaciones para el aseguramiento de calidad en la cadena agroalimentaria. En: Conferencia Internacional sobre Gestión de la Calidad en la Cadena Agroalimentaria (Santiago, Chile, Marzo de 1998). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Santiago, Chile. pp. 34-66.
- TARTANAC, F. 2001. Lineamientos para el apoyo a la Agroindustria rural por parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. [en línea] <<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/agroindustria/linea.htm>> [consulta: 20-03-2008]
- UNIVERSIDAD de Chile. 2002. Bases para la especificación técnica "Especialidad Campesina Garantizada". Informe final. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas, Santiago, Chile. 214p.
- VELARDE, I., Garat, J., Marasas, M. 2001. Promoción de producciones típicas: un enfoque territorial con productores familiares de la región rioplatense, Argentina. Revista Agroalimentaria N° 12, Venezuela.
- VILLALOBOS, P. 2005. Bienestar animal como atributo de diferenciación en la decisión de compra de los consumidores. En: G. González *et al.* (eds.). Actas del seminario "La institucionalidad del bienestar animal, un requisito para su desarrollo normativo, científico y productivo" (Santiago, Chile, 11-12 de noviembre de 2004) Servicio Agrícola y Ganadero, Santiago, Chile. pp. 139-147.
- WALLEY, K., Parsons, S., Bland, M. 1999. Quality assurance and the consumer: a conjoint study. *British Food Journal*. 101:148-162.

5. ANEXOS

ANEXO N° 1 LA CALIDAD COMO ESTRATEGIA DE DIFERENCIACIÓN

El desarrollo de la calidad como estrategia de diferenciación requiere de instrumentos tanto en el ámbito público como privado. Actualmente existen las marcas comerciales, que a los ojos del cliente conforman garantía suficiente de calidad basada en su experiencia y en la política que hubiese desarrollado la empresa en cuestión; y un mercado privado de sellos de calidad, con o sin el aval del Estado⁸. Todas ellas corresponden a certificaciones realizadas por empresas productoras y/o terceras especialmente habilitadas para ello, que dan garantía de credibilidad al consumidor, apoyándose en algunos casos (especialmente en las exportaciones) en el aval del Estado.

En el ámbito de la agricultura y los alimentos, numerosas categorías de derechos intelectuales pueden ser utilizadas para aumentar el valor y obtener propiedad privada sobre las innovaciones y creaciones. Es posible incorporar marcas comerciales, patentes de invención, denominaciones de origen e indicaciones geográficas, variedades vegetales y hasta derechos de autor en un producto como una fruta o un vino. Exitosas industrias que han logrado consolidarse, como la del automóvil o de la electrónica, se sustentan en la propiedad intelectual y no habrían crecido sin ese factor.

Demás está decir que la característica imprescindible en cualquier certificación de calidad, pero de particular importancia en los sellos públicos, es la calidad intrínseca del producto, lo que se debe reflejar en los mecanismos de supervisión y de control que lo garanticen. Esto hace necesario poseer una plataforma o normativa legal que rija los sistemas de control y de penalización, y de sistemas de trazabilidad que garanticen la identificación y la inviolabilidad de los productos que llegan al mercado.

Calidad de los productos alimenticios

La calidad de un producto es el resultado de su proceso de elaboración a lo largo de toda la cadena productiva y comercial. En el caso de un producto alimenticio esta cadena se resume comúnmente como *desde el predio hasta la mesa* (Ablan, 2000).

En la calidad alimentaria se pueden distinguir diferentes categorías⁹:

- **La calidad como resguardo de inocuidad:** Esto es, que el alimento no cause daño a la salud de las personas que lo consumen. Corresponde al nivel básico que debe satisfacer un producto alimenticio y es generalmente controlado a nivel de Estado, para resguardo de la salud pública de los ciudadanos.
- **La calidad nutricional:** Se refiere a la aptitud de los alimentos para satisfacer las necesidades del organismo en términos de energía y nutrientes. Este factor ha adquirido gran relevancia para el consumidor informado que conoce sobre el potencial preventivo de una dieta saludable o equilibrada.

⁸ IICA - SAG, Niño de Zepeda, A., Echávarri, V., Godoy, P. "De recursos productivos a alimentos: Estrategias de calidad" Mayo 1999.

⁹ Ablan, 2000; Niño de Zepeda et al, 1999; Niño de Zepeda y Echávarri, 2001; Oyarzún y Tartanac, 2002.

- **La calidad definida por los atributos de valor:** Estos atributos son factores que están por sobre la calidad básica de inocuidad de un alimento y diferencian a los productos de acuerdo a sus características organolépticas, de composición y a la satisfacción del acto de alimentarse ligada a tradiciones socio-culturales, educación y necesidad de convivencia. En la última década se han comenzado a considerar como atributos de valor el respeto al medio ambiente a lo largo de toda la cadena productiva (por ej. productos orgánicos); el respeto a las leyes sociales de los trabajadores encargados de la producción (ej. comercio justo); y el respeto a las tradiciones (ej. alimentos elaborados por métodos tradicionales).

Estándares de Calidad

Cuando la calidad se convierte en un objetivo prioritario para el desarrollo de un sector productivo, por constituir ésta un factor determinante de su estrategia de diferenciación, aparece la necesidad de crear normas técnicas o estándares con el objetivo de evitar la arbitrariedad de las comparaciones erráticas y discriminatorias.

En el marco de la normalización técnica, sin embargo, no basta sólo con establecer estándares, sino que es necesario además contar con un sistema que permita tener seguridad respecto a la aplicación de la norma. Eso significa que existe un conjunto de actores con funciones precisas que deben ser cumplidas en el proceso.

Una parte fundamental del proceso de normalización técnica corresponde a la fase de evaluación de conformidad con la norma (diagrama Nº 2). Esta fase es la que se asocia normalmente con los sistemas de certificación. La evaluación de conformidad es la comparación de un estándar que define un estado deseado para una realidad (generalmente establecida de forma genérica), con la realidad específica que se desea evaluar. Para tener validez frente a terceros esta acción de evaluación no puede ser desarrollada por una de las partes interesadas (oferente o demandante), sino por un tercero que de alguna forma otorgue garantías a las partes involucradas en la transacción.

Finalizada la fase, el evaluador entrega un certificado respecto al resultado del proceso de evaluación o, al menos, entrega un certificado en la medida que la realidad observada cumpla con el límite establecido en la norma o estándar. A la entidad que desarrolla este proceso de evaluación se le denomina comúnmente “certificador”; y, en general, al sistema de evaluación de conformidad se le da el nombre de “sistema de certificación”.

Diagrama Nº 2
Elementos básicos de un Sistema de Certificación



Aun cuando la evaluación de conformidad esté terminada, esto no significa que el proceso esté completo. Aquí cabe preguntarse cómo garantizar que el certificador tiene las capacidades necesarias para cumplir ese rol, o cómo evitar que diferentes certificadores operen con criterios disímiles al momento de evaluar diferentes realidades. Para resolver esto es necesario que alguna institución pública o privada, reconocida por alguna de las partes, acredite la idoneidad del certificador, para lo cual se requiere de un sistema de acreditación.

Normalmente, como medida de seguridad, se establecen verificaciones generales del sistema con el fin de contar con todas las garantías requeridas, por cuanto el comprador no tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de las declaraciones realizadas, ni conoce cómo se acreditan las entidades que aseguran el sistema. Para esto se da normalmente un sistema de verificación, donde muchas veces participa el sector público, cuya función es dar garantías respecto al funcionamiento general del sistema.

La autoridad de certificación corresponde a la entidad pública o privada que establece un estándar o referencial en el que se detallan los requisitos exigidos al producto, proceso o servicio. Al ser la "dueña" del estándar, a esta entidad le corresponde establecer los criterios generales para el reconocimiento de los organismos de control, que son los encargados de comprobar en cada unidad productiva la observancia (cumplimiento) de los estándares. Finalmente, las entidades de acreditación son las encargadas de velar por las capacidades y competencias de los organismos de evaluación de conformidad.

Costos de la certificación

La certificación posee un costo adicional para el productor, lo cual incide normalmente en un precio final de mercado más elevado que los productos similares. Por otra parte, los atributos de valor se caracterizan por ser apreciados por un consumidor informado e interesado en la naturaleza, los métodos de producción y/o transformación y las características de los productos que consume; por lo que está dispuesto a pagar más si el producto realmente le ofrece lo que busca.

Complementariamente, se requiere del desarrollo de una intensa campaña de difusión que proporcione información clara, precisa y confiable sobre las características diferenciadoras que ofrece un producto de este tipo con sello de calidad. De esta forma el consumidor potencial, que tiene acceso económico y se interesa por privilegiar aspectos de calidad diferenciadora de los alimentos que consume, contará con la garantía que le puede ofrecer el sello de calidad, facilitando su decisión de compra.

Los costos de certificación se pueden estimar en función de un producto específico y los controles que sean necesarios de realizar para verificar conformidad con el pliego de condiciones del mismo. Esto involucra visitas de terreno, toma de muestras y posterior análisis de las mismas (Oyarzún *et al*, 2002).

Mecanismo para el reconocimiento de un estándar

En la legislación nacional se puede operacionalizar el estándar mediante la obtención de una marca o un sello, los cuales están sujetos a la obtención de un derecho de propiedad industrial. Para ello es necesario dar cumplimiento a una serie de formalidades a través del Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, entidad encargada de evaluar la solicitud en su forma y fondo y proceder a su registro de acuerdo a la Ley 19.039.

A nivel internacional existe el concepto de marca de calidad colectiva que se aplica a la certificación de agroalimentos. En Chile, en cambio, el concepto de Marca de Calidad propiamente tal no está definido, más bien existe una definición genérica de marca bajo la denominación de “marca comercial”, por la cual se entiende todo signo visible, novedoso y característico que sirva para distinguir productos, servicios, establecimientos industriales o comerciales. Esta marca comercial sirve para identificar los productos, servicios o establecimientos frente a la competencia; indicar la procedencia empresarial, señalar calidad y características constantes de sus productos, y realizar y reforzar la función publicitaria.

En el ámbito internacional, las experiencias más destacadas en estándares de calidad se encuentran en los países europeos, donde la sensibilidad de los consumidores por la calidad de los productos agroalimentarios es cada vez mayor (anexo N° 2). En España las distintas autonomías han definido sus estándares de calidad para productos agroalimentarios mediante el sistema de marcas de calidad, entre ellas, la Marca de Garantía Calidad Agroalimentaria de Murcia, la Marca de Calidad Certificada de Andalucía, la Marca de Calidad de la Comunidad de Valencia, la Marca de Garantía “Galicia Calidad” de la Comunidad de Galicia, la Marca de Calidad de la Comunidad de Extremadura y la Marca de Calidad del País Vasco.

Si bien es cierto la cantidad de experiencias que existen en el tema de marcas de calidad en España es amplia, destaca la del País Vasco por su nivel de organización y operación en la región.

La Fundación Kalitatea, a través de su marca Euskolabel, constituye una de las experiencias internacionales más exitosas en la utilización de estándares de calidad para productos agroalimentarios asociados a sello. La institución goza de gran prestigio regional (País Vasco) y nacional, posicionando marcas privadas de calidad para una multiplicidad de productos agroalimentarios. Euskolabel es la marca que distingue a aquellos productos agroalimentarios del País Vasco, cuya calidad supera la media general. Sus objetivos son: garantizar al consumidor un exigente nivel de calidad y servir al consumidor permitiéndole identificar el origen y la autenticidad de los productos con total seguridad.

ANEXO N°2 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELEVANTES

1. FUNDACIÓN KALITATEA (PAÍS VASCO)

La Fundación Kalitatea es un organismo sin fines de lucro, que tiene como objetivo impulsar, promover y desarrollar productos de calidad agropesqueros y alimentarios, y garantizar al consumidor su origen, seguridad y calidad. Con ello busca incrementar la competitividad de los productos y su rentabilidad para el productor y las empresas, contribuyendo así a su valorización, a su notoriedad y al mantenimiento y protección del patrimonio natural y cultural que aporta el sector.

Sus objetivos son:

- Promover productos: Los productos certificados por Kalitatea ofrecen al consumidor una credibilidad que supera las reticencias derivadas de los últimos escándalos alimentarios. Garantizan al consumidor un exigente nivel de calidad y constituyen una valiosa herramienta para evitar el confusiónismo y asegurar la transparencia en el mercado.
- Informar, divulgar y formar al sector productor, transformador y comercializador.
- Impulsar mejoras: Trabaja con los agricultores y ganaderos del país, estudiando sus necesidades, analizando sus métodos de producción y vías de comercialización para impulsar las mejoras necesarias.

De Kalitatea destaca su carácter regional (País Vasco) asociado al desarrollo de productos locales con un fuerte componente cultural. No incorpora muchos productos, sin embargo, los aborda desde toda la perspectiva de calidad, proceso, organoleptia, trazabilidad, etc.

2. SELLO “ALIMENTOS ARGENTINOS”, SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (ARGENTINA).

El Sello “Alimentos Argentinos” es una marca nacional registrada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) ante el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), que facilita la identificación de los alimentos argentinos y sus atributos, distinguiendo una imagen nacional, posibilitando el posicionamiento de los alimentos en los mercados tanto doméstico como internacional, y favoreciendo su colocación y comercialización.

El Sello puede ser solicitado por toda persona física o jurídica que sea productor o empresa productora y/o elaboradora de alimentos en el territorio argentino, que cumpla con las buenas prácticas agrícolas (BPA) y de manufactura (BPM).

Objetivos y beneficios:

- Promover y resguardar la autenticidad y originalidad de los alimentos argentinos.
- Impulsar la incorporación de atributos de valor diferencial en los alimentos argentinos.
- Promover el reconocimiento inmediato por parte del consumidor de una calidad que satisface una expectativa o gusto determinado, por sobre los estándares que fija el Código Alimentario Argentino.

- Brindar a clientes y consumidores garantía de que los productos son elaborados en conformidad a características específicas y/o condiciones especialmente establecidas en los respectivos protocolos.
- Otorgar un distintivo especial a los alimentos argentinos que presenten atributos de valor característico y constante, y que respondan a criterios de valoración significativos, objetivos, mensurables y rastreables.
- Difundir y promocionar las características de valoración de los productos que voluntariamente ingresen al sistema.
- Fomentar la coordinación de los actores involucrados en las cadenas agroalimentarias.

Destaca de esta iniciativa, su carácter nacional y la asociación a las BPA como base de la calidad.

3. INSTITUTO TECNOLÓGICO AGRARIO DE CASTILLA Y LEÓN, ITACYL (ESPAÑA).

El Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León es un ente público, adscrito a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, creado por Ley 7/2002 de 3 de mayo, que centra su actividad en el desarrollo tecnológico en el sector agroalimentario, en la investigación y en la transferencia de los avances científicos, favoreciendo la coordinación y colaboración con las organizaciones públicas y privadas, rigiéndose fundamentalmente por el derecho privado.

ITAcYL nace con la firme voluntad de potenciar, mediante el avance científico, la actividad del sector agroalimentario y de sus industrias de transformación, dinamizando la innovación tecnológica y las iniciativas que conlleven nuevas orientaciones productivas y de adecuación al mercado.

ITAcYL fomenta y promociona los productos agroalimentarios castellanos y leoneses de reconocida calidad, contribuyendo al fomento de la calidad agroalimentaria, al control de la calidad en la elaboración y medios de producción de los productos agroalimentarios, así como a la promoción de los productos de calidad.

Destaca de esta institución la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad basado en el referencial ISO 9001:2000, que busca mejorar la calidad de todos los procesos de una organización, ya sean administrativos, operativos o directivos, de forma que continuamente se logren mejores niveles de calidad en la organización y sus servicios, y alcanzar objetivos y metas más ambiciosos, mejorando el desempeño del personal que trabaja en la organización.

La implantación de un Sistema Integrado de Gestión de la Calidad ha servido de plataforma para conseguir los objetivos, orientados hacia la mejora continua de las actuaciones dentro del sector agroalimentario, impulsando la competitividad del sector y de las empresas y organizaciones con las que el Instituto colabora.

4. FONDAZIONE QUALIVITA (ITALIA)

La Fundación Qualivita nace en Siena el año 2002, para la valorización de productos agroalimentarios de calidad, por acción del Ayuntamiento de la Provincia, de la Cámara de Comercio de Siena de la Región de Toscana y del Ministerio de la Agricultura italiano. Su misión es coordinar aquellos aspectos culturales, técnicos y científicos que atañen a los operadores relacionados con las producciones de calidad, a los consumidores y a las instituciones locales, nacionales y europeas.

La Fundación Qualivita tiene como objetivo facilitar el desarrollo y el progreso técnico y científico de los productos de calidad certificados, convirtiéndose así en un instrumento:

- Para la defensa y difusión de la cultura rural y, en especial, aquella que conserva una estrecha relación con las producciones enogastrónomicas de calidad.
- De impulso para las producciones con algún indicativo de calidad y de los territorios en los cuales se generan.
- De producción y difusión de la cultura de las marcas de calidad.
- De investigación científica sobre los problemas que están relacionados con el sector rural y con la enogastronomía en relación con los territorios.
- De diálogo con las distintas regiones de Europa sobre las políticas en relación con los territorios, el sector rural y la enogastronomía.

5. INSTITUTO NACIONAL DEL ORIGEN Y LA CALIDAD, INAO (FRANCIA).

El INAO es un establecimiento de administración pública bajo la tutela del Ministerio de la Agricultura y la Pesca de Francia. Por la ley de orientación del 5/2006, el INAO se encarga de la puesta en marcha de la política francesa relativa a productos bajo signos de calidad y de identificación de origen.

El INAO cuenta con un Consejo Permanente encargado de definir la política general y el presupuesto del Instituto, y con cuatro comités técnicos nacionales:

- Vinos y otras bebidas espirituosas.
- Denominaciones lecheras, agroalimentarias y forestales.
- Indicaciones geográficas protegidas y especialidades tradicionales.
- Agricultura biológica.

Estos comités tienen por misión, entre otras funciones, proponer el reconocimiento de los productos bajo signo de calidad, examinar el contenido de los estándares correspondientes, y proponer todas las medidas de mejoramiento de la calidad.

ANEXO Nº 3

PERSONAS JURÍDICAS SIN FINES DE LUCRO

Las personas jurídicas sin fines de lucro son aquellas en que las utilidades o ganancias que se obtenga en el desarrollo de su actividad no pueden ser repartidas entre sus miembros. Las utilidades, de existir, sirven para la realización de los fines de la organización. A pesar de esto, las personas jurídicas sin fines de lucro pueden actuar en la vía jurídico-económica (comprar, vender, prestar servicios, etc.) siempre y cuando las ganancias o utilidades se destinen al fin de la organización, fin que no debe ser lucrativo.

Características de las Corporaciones de derecho privado

Las corporaciones son personas jurídicas, constituidas por un grupo de personas que se unen para alcanzar un fin común a todas ellas, que no tienen carácter lucrativo, y se rigen por el "Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica a Corporaciones y Fundaciones".

Se constituyen por ley o a través de la aprobación del Presidente de la República, rigiéndose, en este último caso, por lo señalado en el Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica (Decreto 110/79). Una copia de la escritura pública en que consta el acta constitutiva y los estatutos debe acompañarse a la solicitud en que se pida al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Justicia o del Secretario Regional Ministerial de Justicia, la concesión de la personalidad jurídica a la respectiva corporación o fundación (Art. 3º RPJ.). Dicha solicitud debe ser patrocinada por un abogado legalmente habilitado para el ejercicio de la profesión (Art. 3º inc. 2º RPJ). Para los efectos de facilitar la tramitación, el Ministerio de Justicia a través del Departamento de Personas Jurídicas, con base en su experiencia reiterada en torno a asociaciones con un mismo fin, ha estandarizado sus instrumentos legales y ha elaborado "estatutos-tipo", que permitan a los interesados acceder a la personalidad jurídica por medio de un trámite abreviado.

Una vez publicado en el Diario Oficial el Decreto Supremo que aprueba los estatutos y concede la personalidad jurídica, nace la corporación. La reforma de estatutos o la disolución voluntaria de las corporaciones de derecho privado deben cumplir con los mismos requisitos establecidos para su constitución (aprobación del Presidente de la República), y con lo dispuesto en los estatutos de la corporación. Además pueden disolverse por ley o por Decreto Supremo del Presidente de la República si éstas llegan a comprometer la seguridad o intereses del Estado o no corresponden al objeto de su constitución.

FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LA AGENCIA CHILENA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS (ACHIA)¹

Arturo Barrera M.
Ingeniero Agrónomo

1. ANTECEDENTES

El año 2005, a través del Decreto Supremo N° 83 de la Secretaría General de la Presidencia, se creó la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos, ACHIA, con el carácter de comisión interministerial, asesora del Presidente de la República en materias de inocuidad de los alimentos.

En el decreto de su creación, a la Agencia se le asignaron tareas relacionadas con la coordinación de las distintas instituciones que realizan acciones en el ámbito de la calidad sanitaria de los alimentos; y otras tareas de realización inmediata como la formulación de una política nacional de inocuidad alimentaria y la preparación de un proyecto de ley que cree la Autoridad Chilena de Inocuidad de los Alimentos.

Desde el punto de vista del modelo de gestión, se definió que la ACHIA tendría un Consejo Directivo, constituido por cinco subsecretarios y el Director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON; y un Consejo Consultivo integrado por representantes del ámbito académico, científico, empresarial y de los consumidores.

Su dependencia política y administrativa se fijó en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia; y se definió que el apoyo administrativo que se requiriera para su funcionamiento se lo otorgaría este ministerio, y el apoyo técnico, los distintos ministerios sectoriales.

¹ Este documento corresponde a una consultoría realizada para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre los meses de octubre de 2007 y enero de 2008, en el marco de la reforma al Ministerio de Agricultura. Este texto ha constituido uno de los dos documentos bases (el otro corresponde al Ministerio de Salud) a partir de los cuales se está elaborando el proyecto de Ley sobre la Agencia Chilena para la Inocuidad de los Alimentos, ACHIPIA.

En la recientemente aprobada Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos se define que la ACHIA se “constituirá como Servicio Público, teniendo como tarea principal la articulación del conjunto del sistema nacional de inocuidad de los alimentos”. En este contexto se define que la Agencia tendrá, además de las instancias establecidas el año 2005, un Comité Científico de Evaluación de Riesgos de los Alimentos; y que se integrará a la Agencia el trabajo del Comité Nacional del Codex Alimentarius.

En términos de los componentes del análisis de riesgos, se define que la evaluación de los riesgos será responsabilidad de la ACHIA y la gestión y comunicación de los mismos será de responsabilidad compartida entre la Agencia, el Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

Las grandes coordenadas organizacionales y de gestión definidas hasta ahora para una futura Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos son las siguientes:

- a) El ámbito de su quehacer es la inocuidad de los alimentos.
- b) Su carácter es principalmente de coordinación de reguladores/fiscalizadores.
- c) Se mantienen, en lo sustantivo, las atribuciones de las instituciones actualmente existentes.
- d) Su directorio es público y tiene un órgano consultivo donde está representado el mundo privado.
- e) Es la responsable de coordinar las tareas de evaluación de los riesgos.

En síntesis, las definiciones realizadas hasta hoy indican que se ha optado por un sistema integrado de organismos múltiples, como elemento central de organización de la institucionalidad pública para abordar el tema de la inocuidad de los alimentos.

2. ÁMBITOS DE ACCIÓN

El tema que ocupa a la ACHIA por definición es la inocuidad de los alimentos, por lo que es preciso acotar su ámbito de acción a la coordinación de reguladores/fiscalizadores, excluyéndose los temas de fomento e I+D+I que, aun cuando también constituyen ámbitos del sistema nacional de inocuidad de los alimentos, tienen una lógica distinta (ver tabla N° 1).

Tabla N° 1
Instituciones con acciones en la inocuidad de los alimentos

		INOCUIDAD					
		Regulación		Fiscalización		Fomento	I + D + I
		Nacional	Exportada	Nacional	Exportada		
PRIMARIO	Agrícola	MINSAL SAG	SAG	MINSAL SAG	SAG	INDAP CORFO	INNOVA CHILE INTA
	Pecuario	MINSAL SAG	SAG	MINSAL SAG	SAG	INDAP CPL CORFO	FIA
	Acuícola	MINSAL SAG	SERNAPESCA	MINSAL SAG	SERNAPESCA	FFPA CPL	INNOVA CHILE
TRANSFORMACIÓN	Agrícola	MINSAL SAG		MINSAL SAG		INDAP CPL CORFO	INNOVA CHILE FIA
	Pecuario	MINSAL SAG	SAG	MINSAL SAG	SAG	INDAP CPL CORFO	
	Acuícola	MINSAL	SERNAPESCA	MINSAL	SERNAPESCA	CPL	INNOVA CHILE
COMERC.	Nacional	MINSAL		MINSAL			

Fuente: Elaboración propia

En su labor, la ACHIA deberá estar a cargo de coordinar principalmente al Ministerio de Salud, al Servicio Agrícola y Ganadero, y al Servicio Nacional de Pesca, y sus actividades deberán focalizarse en los siguientes ámbitos:

- a) Regulación
- b) Fiscalización
- c) Alertas o emergencias sanitarias
- d) Evaluación de riesgos de los alimentos
- e) Comunicación de riesgos
- f) Sistema de laboratorios de referencia
- g) Posiciones nacionales para negociaciones externas

Estos ámbitos han sido definidos en función de una necesidad evidente de coordinación (regulación, fiscalización, alertas y comunicación de riesgos) y por la debilidad con que actualmente son realizadas estas actividades (evaluación de riesgos, sistema de laboratorios de referencia, posiciones nacionales).

Cabe señalar que para la formulación de esta propuesta se revisaron tres entidades nacionales que tienen cierta semejanza con la ACHIA, por cuanto son instituciones principalmente coordinadoras. Es el caso de la Comisión Nacional del Medio Ambiente

(CONAMA), la Comisión Nacional de Riego (CNR) y la Comisión Nacional de Energía (CNE), cada una de las cuales tiene un claro “instrumento de poder”. En la CONAMA es su atribución regulatoria y la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; en la CNR es la administración de la Ley 18.450; y en la CNE es la atribución de la definición de normas y tarifas (regulación).

De la revisión anterior se desprende la necesidad de que la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos tenga una atribución “dura” en alguno de los ámbitos identificados precedentemente, que le permita tener poder de coordinación. Esta atribución dura debería ser la de coordinar y sancionar el proceso de generación de los programas de control oficial de los alimentos y auditar periódicamente estos programas.

3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACHIA

Los principios rectores de la ACHIA deberán ser los siguientes:

- a) Basar su acción en el modelo de análisis de riesgos y en la evidencia científica.
- b) Garantizar la transparencia y la participación.
- c) Actuar con una visión integral y sistémica de las cadenas alimentarias.
- d) Apostar a la colaboración público-privada y a la autorregulación.
- e) Incorporar el principio de precaución para desarrollar su acción pública.
- f) Velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas.
- g) Contar con buenos mecanismos de gobernabilidad (anticipación, evaluación y *accountability*).
- h) Garantizar la independencia de las decisiones.

4. MARCO Y MISIÓN DE LA ACHIA

La Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos deberá enmarcar sus actividades en la Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos, asumiendo la definición de inocuidad del Codex Alimentarius como “la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan”.

Su misión será la de garantizar la inocuidad de los alimentos producidos, elaborados y comercializados en el país, con el fin de asegurar la protección de la salud de las personas y de los derechos de los consumidores, además de favorecer el desarrollo competitivo y exportador de la industria de los alimentos.

Se trata de que la Agencia mantenga y acreciente la confianza de los consumidores nacionales y externos en nuestros alimentos, para lo cual debe tomar sus decisiones basándose en información y evidencia científica y cumplir sus tareas con excelencia y transparencia.

5. FUNCIONES DE LA ACHIA

La Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos será un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura.

Corresponderán a la Agencia las siguientes funciones:

- a) Proponer al Presidente de la República las políticas de inocuidad de los alimentos.
- b) Actuar como órgano de coordinación, consulta y análisis en materias relacionadas con la inocuidad de los alimentos.
- c) Servir de instancia de coordinación para la implementación de la política nacional de inocuidad de los alimentos.
- d) Mantener un sistema nacional de información de inocuidad de los alimentos.
- e) Coordinar y sancionar el proceso de generación de los programas de control oficial de los alimentos.
- f) Auditar periódicamente los programas de control oficial de los alimentos.
- g) Coordinar y sancionar los procesos de evaluación de riesgos de los alimentos.
- h) Coordinar los procesos de comunicación de los riesgos.
- i) Coordinar las respuestas frente a eventos de emergencias alimentarias.
- j) Coordinar la generación de posiciones nacionales en temas de inocuidad de los alimentos que apoyen los procesos de negociación internacionales.
- k) Actuar como presidencia y secretaría ejecutiva del Comité Nacional del Codex Alimentarius.
- l) Coordinar el sistema de laboratorios de referencia.
- m) Colaborar con las autoridades competentes en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación y difusión relacionados con la inocuidad de los alimentos.

A continuación se describe el rol que tiene actualmente la ACHIA en los ámbitos definidos anteriormente y el rol que debería desempeñar en el futuro, de acuerdo a la presente propuesta (tabla N° 2).

Tabla Nº 2
Roles actuales y futuros de la ACHIA

ÁMBITOS	ROL ACTUAL DE LA ACHIA	ROL FUTURO DE LA ACHIA
Regulación	<p>La institución responsable de la regulación de los temas de inocuidad de los alimentos para consumo en Chile es el Ministerio de Salud, a través del Reglamento Sanitario de los Alimentos.</p> <p>La regulación de la producción y elaboración de los alimentos de exportación, en los casos que los mercados de destino lo exijan, es de responsabilidad del SAG y de SERNAPESCA.</p> <p>Cada institución diseña e implementa los programas de control oficial de los alimentos que estime necesarios, sin disponer de criterios comunes, y sin la debida coordinación.</p>	<p>Coordinar el proceso de generación de programas de control oficial de los alimentos; auditar tales programas; realizar evaluaciones de riesgos que sirvan como insumo para la regulación; elaborar criterios y procedimientos comunes para las instituciones con acciones en la regulación; y evaluar la consistencia del conjunto de regulaciones existentes en el ámbito de la inocuidad de los alimentos.</p> <p>El Ministerio de Salud seguirá siendo la institución responsable del Reglamento Sanitario de los Alimentos, incorporándose la ACHIA al Comité Asesor para la revisión y actualización de este reglamento.</p>
Fiscalización	<p>En términos generales, la producción y elaboración de alimentos para consumo interno es fiscalizada por el MINSAL, y la producción y elaboración de productos pecuarios y pesqueros de exportación es fiscalizada por el SAG y SERNAPESCA, respectivamente, cuando los mercados de destino así lo exigen.</p> <p>Para los productos pecuarios elaborados el SAG no tendría atribuciones. El SAG realiza tareas de fiscalización de carnes en mataderos y en algunos productos al detalle (residuos de plaguicidas en vegetales, vinos y alcoholes).</p>	<p>El rol de la ACHIA será definir la participación del MINSAL, SAG y SERNAPESCA en las distintas cadenas alimentarias (hasta dónde llega cada cual); eliminar duplicidades, e identificar y reducir los vacíos.</p> <p>También deberá generar criterios y procedimientos comunes de inspección (y de miradas, por ejemplo de los HACCP, sanciones, etc). Complementariamente deberá realizar evaluaciones periódicas (auditorías) de los programas de control de los alimentos que realizan MINSAL, SAG y SERNAPESCA.</p>

ÁMBITOS	ROL ACTUAL DE LA ACHIA	ROL FUTURO DE LA ACHIA
Alertas Sanitarias	<p>Actualmente, en los casos de rechazo de alimentos chilenos en Europa interviene la DIRECON; en los brotes internos y en los rechazos de productos importados interviene el MINSAL; en casos de rechazo de productos agropecuarios de exportación interviene el SAG; y SERNAPESCA interviene en casos de rechazo de productos pesqueros y acuícolas de exportación.</p>	<p>El manejo epidemiológico de brotes internos seguirá estando en manos del MINSAL y el procesamiento comunicacional estará a cargo de MINSAL en conjunto con la ACHIA.</p> <p>En los casos de rechazo de alimentos exportados la ACHIA deberá: a) Ser la contraparte institucional (punto de contacto) para aquellos países que requieran contraparte pública; b) distribuir (recibir) información a SAG, SERNAPESCA y MINSAL; c) dar seguimiento a preparación de “respuestas”; y d) coordinar la salida comunicacional.</p> <p>Tanto en caso de brotes internos como en situaciones de rechazo de productos exportados, la ACHIA deberá desarrollar procedimientos comunes para ser utilizados por MINSAL, SAG y SERNAPESCA; además de coordinar el sistema de información.</p>
Evaluación de Riesgos	<p>Las instituciones formalmente responsables de la evaluación de riesgos son actualmente la Subsecretaría de Pesca, SERNAPESCA y el SAG; sin embargo la realización de dichas evaluaciones es, en general, escasa.</p>	<p>La ACHIA deberá constituir por ley el Comité de Evaluación de Riesgos de los Alimentos, instancia que coordinará los grupos de expertos e instituciones que realicen la evaluación de riesgo.</p> <p>Estas evaluaciones constituirán insumos para la gestión de los riesgos, el diseño y rediseño de los programas de control oficial de los alimentos y para la regulación a cargo de MINSAL, SAG y SERNAPESCA.</p>
Comunicación de Riesgos	<p>La comunicación de riesgos la realizan actualmente el MINSAL, SAG y SERNAPESCA, cada uno en los ámbitos que regulan y fiscalizan.</p>	<p>Los resultados de las evaluaciones de riesgos serán comunicados por la ACHIA; los brotes de Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (ETAs) en Chile serán procesados comunicacionalmente entre ACHIA y MINSAL; los rechazos de los productos nacionales exportados serán procesados entre ACHIA y el SAG y Sernapesca, según sea el caso.</p>
Laboratorios de Referencia	<p>Actualmente MINSAL, SAG y Fundación Chile tienen Laboratorios de Referencia sin coordinación y complementación entre ellos.</p>	<p>La ACHIA coordinará la constitución y desarrollo del Sistema Nacional de Referencia conformado por los laboratorios de referencia, centros de metrología y el Instituto Nacional de Normalización (INN).</p>

ÁMBITOS	ROL ACTUAL DE LA ACHIA	ROL FUTURO DE LA ACHIA
Negociaciones Internacionales	Hoy las posiciones nacionales en temas de inocuidad se articulan en el Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la DIRECON, en el que participan el Ministerio de Salud, el SAG y SERNAPESCA.	En el futuro las posiciones nacionales en el ámbito de la inocuidad debieran ser articuladas en un comité con los mismos actores, pero coordinado por la ACHIA.

Fuente: Elaboración propia

6. ORGANIZACIÓN DE LA ACHIA

Los órganos de la Agencia serán el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y el Comité Científico de Evaluación de Riesgos de los Alimentos.

• *Consejo Directivo*

La Dirección Superior de la Agencia corresponderá al Consejo Directivo, el que estará integrado por los ministros Secretario General de la Presidencia, de Salud, de Agricultura, de Economía, de Relaciones Exteriores y de Educación; y será presidido por el Ministro de Agricultura.

El Consejo Directivo cumplirá las siguientes funciones:

- a) Velar por la coordinación en materia de inocuidad de los alimentos entre los ministerios, organismos y servicios públicos.
- b) Velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Agencia.
- c) Proponer al Presidente de la República proyectos de ley y actos administrativos relativos a materias de inocuidad de los alimentos, sin perjuicio de las funciones propias de otros organismos públicos.
- d) Aprobar el programa anual de actividades y el proyecto de presupuesto de la Agencia y sus modificaciones.
- e) Aprobar los criterios generales de administración de los recursos destinados al financiamiento de proyectos y actividades orientados a la promoción de la inocuidad de los alimentos.
- f) Adquirir, enajenar, gravar y administrar toda clase de bienes para el cumplimiento de los fines propios de la Agencia.
- g) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Presidente y Director Ejecutivo, y para materias específicas, en comités que para tal efecto constituya.
- h) Aprobar la organización interna de la Agencia y sus modificaciones, a propuesta del Director Ejecutivo.

- i) Adoptar todos los acuerdos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Agencia.
- j) Asumir todas las demás funciones y atribuciones que la ley le encomiende.

Los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos serán ejecutados por los organismos competentes del Estado. El quórum para sesionar será de cuatro consejeros y los acuerdos se adoptarán por mayoría de los que asistan. En caso de empate, decidirá el voto del Presidente del Consejo.

- ***Dirección Ejecutiva***

La administración de la Agencia corresponderá al Director Ejecutivo, quien será designado por el Presidente de la República. El Director Ejecutivo será el jefe superior del Servicio y su representante legal, y en el ejercicio de su encargo le corresponderán las siguientes funciones:

- a) La administración superior del Servicio.
- b) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo Directivo, y realizar los actos y funciones que éste le delegue en el ejercicio de sus atribuciones.
- c) Requerir de los organismos del Estado la información y antecedentes que estime necesarios y que guarden relación con sus respectivas esferas de competencia.
- d) Proponer al Consejo Directivo el programa anual de actividades del Servicio, así como cualesquiera otra materia que requiera de su estudio o resolución.
- e) Preparar el proyecto de presupuesto de la Agencia para someterlo al Consejo Directivo, y proponer las modificaciones presupuestarias que se requieran.
- f) Proponer al Consejo Directivo la organización interna del Servicio y sus modificaciones.
- g) Asistir con derecho a voz a las sesiones del Consejo Directivo.
- h) Informar periódicamente al Consejo Directivo acerca de la marcha de la Agencia y del cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones.
- i) Designar y contratar personal, y poner término a sus servicios, sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia se le confieren al Consejo Directivo.
- j) En cumplimiento de sus funciones deberá adquirir y administrar bienes muebles, así como celebrar los actos o contratos que sean necesarios para tal cumplimiento.
- k) Administrar los recursos destinados al financiamiento de proyectos y de actividades desarrolladas en el ámbito de la inocuidad de los alimentos.
- l) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en funcionarios del Servicio.
- m) Vincularse con los organismos internacionales dedicados al tema de inocuidad de los alimentos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio de Relaciones Exteriores.

n) En general, dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades legales y reglamentarias que sean necesarias para la buena marcha de la Agencia.

• **Consejo Consultivo**

La Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos contará también con un Consejo Consultivo, presidido por el Ministro Presidente de la ACHIA, e integrado por:

- a) Tres académicos propuestos en quina por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
- b) Tres representantes del empresariado propuestos en quina por la organización empresarial de mayor representatividad en el país.
- c) Dos representantes de los consumidores propuestos en dos ternas por las dos organizaciones de consumidores de mayor representatividad en el país.
- d) Tres representantes de Colegios Profesionales propuestos por la organización de profesionales de mayor representatividad del país.
- e) Un representante del Presidente de la República.

Corresponderá al Consejo Consultivo resolver y responder las consultas que le formule el Consejo Directivo, emitir opiniones sobre anteproyectos de ley y decretos supremos relacionados al tema de inocuidad de los alimentos y ejercer todas las demás funciones que le encomiende el Consejo Directivo.

Los consejeros serán nombrados por el Presidente de la República por un período de dos años, el que podrá prorrogarse sólo por una vez.

• **Comité Científico de Evaluación de Riesgos de los Alimentos**

Otro órgano de la ACHIA será el Comité Científico de Evaluación de Riesgos de los Alimentos, cuya principal función será coordinar los grupos de expertos e instituciones que realicen la evaluación de riesgos.

Este comité estará constituido por 7 miembros, que serán nombrados por el Consejo Directivo de la ACHIA a partir de dos quinas, una de ellas presentada por el Consejo Consultivo y la otra presentada por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Los criterios de selección se basarán en la excelencia, adecuación de los candidatos a las funciones requeridas y garantía de independencia.

Estructura organizacional de la ACHIA

Desde una perspectiva organizacional, a la Agencia le corresponderá ejercer, a través de su Director Ejecutivo, la presidencia del Comité Nacional del Codex Alimentarius, del Comité Nacional de Posiciones Nacionales sobre Inocuidad y del Sistema de Laboratorios

de Referencia. La ACHIA proveerá el soporte administrativo que se requiera para la ejecución de las tareas que cada uno de estos comités deba realizar.

La Agencia tendrá cinco unidades asesoras y cinco unidades de línea (diagrama N° 1):

Unidades asesoras:

- Auditoría Interna
- Jurídica
- Planificación, Desarrollo y Control de Gestión.
- Comunicaciones
- Relaciones Internacionales

Unidades de línea:

- Estudios, Políticas e Información.
- Programas de Control Oficial de los Alimentos
- Emergencias Alimentarias
- Evaluación de Riesgos
- Administración y Finanzas

Junto con la definición de la planta de personal, aspecto que quedará determinado en la elaboración del Proyecto de Ley, se precisará cuáles de estas unidades serán Divisiones y cuáles serán Departamentos.

La Unidad de Estudios, Políticas e Información será la responsable de dar seguimiento a la política nacional de inocuidad de los alimentos; analizar perfeccionamiento y modificaciones a esta política; diseñar y mantener un sistema nacional de información del ámbito de la inocuidad; realizar estudios; y dar apoyo técnico a la coordinación del Sistema de Laboratorios de Referencia. También actuará como secretaria técnica del Consejo de Ministros y del Consejo Consultivo.

La Unidad de Programas de Control Oficial de los Alimentos tendrá la responsabilidad de coordinar el proceso de generación de programas de control. En este ámbito deberá elaborar criterios y procedimientos comunes para las instituciones con acciones en la regulación y en la fiscalización. Esta unidad también será responsable de auditar tales programas.

La Unidad de Emergencias Alimentarias estará a cargo de coordinar las respuestas ante brotes internos de ETAs y de la articulación de las respuestas en situaciones de rechazo de exportaciones chilenas por problemas de inocuidad de los alimentos.

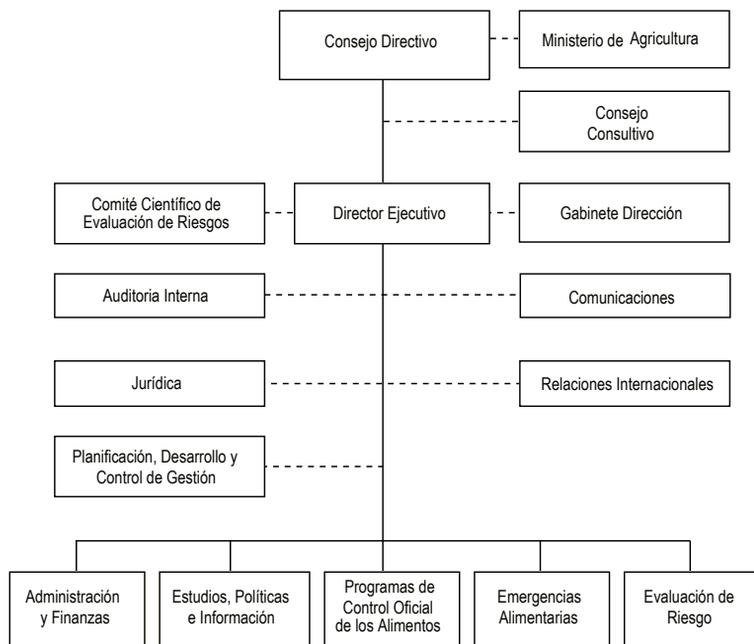
Por su parte, la Unidad de Evaluación de Riesgos será la responsable de actuar como secretaria técnica del Comité Científico de Evaluación de Riesgos de los Alimentos, y brindará todo el apoyo técnico y administrativo que las actividades de este Comité requieran.

La Unidad de Relaciones Internacionales tendrá la responsabilidad de apoyar a la Dirección Ejecutiva en temas internacionales; actuar como secretaria técnica del Comité Nacional del Codex Alimentarius; y ejercer como secretaria técnica del Comité Nacional de Posiciones Nacionales.

Las responsabilidades y funciones de las otras unidades (Auditoría Interna; Jurídica; Planificación, Desarrollo y Control de Gestión; Comunicaciones; y Administración y Finanzas), serán las mismas que tradicionalmente tienen estas unidades en el Estado chileno.

El Director Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Directivo, podrá crear y presidir otros comités formados por representantes de los ministerios, servicios y demás organismos competentes, para el estudio, consulta, análisis y coordinación en determinadas materias relativas a la inocuidad de los alimentos. De igual forma, y con el mismo objetivo, podrá crear comités consultivos con participación de personas naturales y jurídicas ajenas a la administración del Estado.

Diagrama N° 1
Esquema organizacional de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos
ACHIA



7. PERSONAL

Para el funcionamiento de la Agencia se estima que ésta debería contar con una dotación cercana a las 50 personas, entre profesionales y directivos, distribuidos como se señala en la tabla N° 3 siguiente, a lo que deben sumarse los cargos de secretarías y auxiliares.

Tabla N° 3
Dotación de Profesionales y Directivos para la ACHIA

Unidad	N° de cargos
Dirección Nacional	4
Unidad de Programas de Control Oficial de los Alimentos	10
Unidad de Estudios, Políticas e Información	5
Unidad de Emergencias Alimentarias	5
Unidad de Evaluación de Riesgos	4
Unidad de Administración y Finanzas	6
Planificación, Desarrollo y Control de Gestión	4
Jurídica	3
Auditoría Interna	2
Comunicaciones	3
Relaciones Internacionales	2
Total	48

DIVISIÓN DE INOCUIDAD ALIMENTARIA EN EL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO (SAG)¹

Octavio Sotomayor E.
Ingeniero Agrónomo

1. ANTECEDENTES

1.1. Las tendencias mundiales

La integración e incremento de la industria agropecuaria y de alimentos, junto con la globalización del mercado de alimentos, están cambiando los modelos de producción, distribución y regulación del sistema alimentario. La intensificación de los sistemas productivos ha incrementado el uso de fertilizantes, plaguicidas, fármacos de uso veterinario y otras sustancias de indole similar, lo que aumenta el riesgo de permanencia de estos en los alimentos. Por otra parte, el aumento de los intercambios de productos a nivel mundial favorece la diseminación de los brotes de Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (ETAs). Todas estas tendencias se contraponen con la salud preventiva, un interés cada vez más presente en la percepción de los consumidores.

Esta complejidad también se acentúa con el creciente número de actores que intervienen en la cadena alimentaria, lo que genera una cada vez mayor interdependencia de sus eslabones. En ese contexto, es necesario determinar y supervisar los riesgos para la salud de los consumidores, lo que requiere de medidas reglamentarias eficaces y sistemas de control que garanticen la aplicación de dichas reglamentaciones. Sin embargo, para que el sistema sea seguro, todos los eslabones deben responder con igual grado de solidez. Por tal razón, los programas de inocuidad de los alimentos deben estar basados en un enfoque global e integrado (“de la granja al consumidor”), como un medio efectivo para consolidar una visión sistémica del problema y reducir los riesgos de las ETA’s. Este enfoque integral implica tomar en cuenta cada paso de la cadena, desde la materia prima hasta el consumo del alimento.

¹ Este documento corresponde al informe de la consultoría denominada “Creación de una División de Inocuidad Alimentaria en el Servicio Agrícola y Ganadero”, realizada entre los meses de junio y agosto de 2008, por encargo del Servicio Agrícola y Ganadero, SAG.

Los contaminantes pueden ingresar a la cadena alimentaria en la granja y seguir desarrollándose hasta que el alimento llegue al consumidor. Por esa razón la inocuidad de los alimentos es responsabilidad de todos los participantes: productores, elaboradores, comercializadores, organismos públicos y consumidores. De allí la necesidad de un enfoque global e integrado, como principio rector de toda política de seguridad alimentaria².

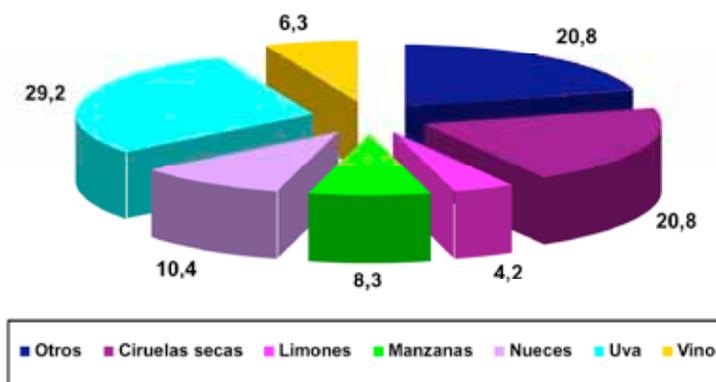
La política alimentaria de Chile promueve la instalación de normas rigurosas de seguridad alimentaria que protejan y fomenten la salud de los consumidores³. Tras este objetivo, el desafío es transformar a la cadena alimentaria chilena en una de las más seguras del mundo, creando así una nueva ventaja competitiva.

1.2. La problemática en Chile

1.2.1. Una visión cuantitativa: Las notificaciones de alimentos chilenos

El desarrollo del mercado interno de alimentos y de las exportaciones alimentarias ha puesto bajo presión al sistema chileno encargado de velar por la inocuidad de estos productos (gráfico N° 1). Ello se refleja en las notificaciones realizadas a alimentos chilenos, las que muestran una tendencia oscilante en los últimos años, con un incremento puntual en el año 2007, decreciendo durante 2008 (tabla N° 1).

Gráfico N° 1
Notificaciones de alertas agroalimentarias según producto notificado (%)
Período 2003 – 2008



Fuente: Elaboración propia en base a información de la División de Asuntos Internacionales del SAG.

² Esto nos lleva a trabajar con un concepto amplio de inocuidad, que incluye salud humana, pero también salud animal y medio ambiente.

³ Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos. Santiago, junio de 2007.

Tabla N° 1
Número de notificaciones de alertas agroalimentarias en productos
hortofrutícolas frescos y procesados y en vinos exportados por Chile
Período 2003 – 2008

Bloque	Producto	Contaminante	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total general
ASIA	Limonos	Imazalil	-	-	-	-	2	-	2
	Uva	Azul Brillante FCF	-	-	-	-	1	-	1
	Zarzaparrilla	Flusilazole	-	-	-	-	1	-	1
	Frutillas congeladas	Metamidophos	-	-	-	-	1	-	1
	Vino	Anhídrido Sulfuroso	-	-	-	-	1	-	1
CANADÁ	Arándanos	Iprodione	-	-	-	-	1	-	1
	Ciruelas secas	Iprodione	-	-	-	-	1	-	1
	Uva	Chlorpyrifos	-	-	-	-	6	-	6
UNIÓN EUROPEA	Damascos	Carbaryl	-	-	1	-	-	-	1
	Duraznos	Carbaryl	-	-	-	-	1	-	1
	Manzanas	Carbendazima	-	-	-	-	1	-	1
		Pyrimethanil	-	1	-	-	-	-	1
		Thiabendazole	-	-	-	1	-	-	1
		Tribromofenol Tribromoanisol Pyrimethanil	-	-	1	-	-	-	1
	Peras	Dicophol	-	-	1	-	-	-	1
	Uva	Captan	-	-	-	-	1	-	1
		Methomyl	1	1	-	-	2	1	5
		Ometoato	-	1	-	-	-	-	1
	Almendras	Aflatoxinas	-	1	-	-	-	-	1
	Ciruelas Secas	Ácido Benzoico	-	-	-	-	2	-	2
		Ácido Sórbico	-	-	3	-	-	-	3
		Insectos	-	-	-	-	1	-	1
		Moho y larvas	-	-	-	-	1	-	1
		Plomo	-	1	-	-	-	-	1
		Sorbato potasio	-	-	-	-	1	-	1
	Frambuesas congeladas	Norovirus	-	-	-	1	-	-	1
	Nueces	Aflatoxinas	-	5	-	-	-	-	5
	Pasas	Sulfitos	-	1	-	-	-	-	1
Puré de manzana	Patulina	-	-	-	1	-	-	1	
Vino	Carbaryl	-	-	-	-	1	-	1	
	Sulfitos	-	-	-	-	1	-	1	
Total General			1	11	6	3	26	1	48

Para contextualizar estos antecedentes es conveniente comparar la situación de Chile con sus países competidores. Un estudio realizado a partir de datos y documentos de comercio exterior de la Unión Europea (UE), de Eurostat y de las notificaciones semanales del sistema RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) de la Unión Europea, aporta los siguientes antecedentes (tabla N° 2)⁴.

Tabla N° 2
Valor Exportado por Notificación RASFF (millones de euros) para países seleccionados

Países	2005 ⁽¹⁾	2002 ⁽²⁾	2003 ⁽²⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽²⁾	2006 ⁽²⁾
América Latina	80					
Brasil	53	53	48	59	51	56
Argentina	71	355	99	96	74	56
Chile	104	122	48	69	139	250
Paraguay	1	2	14	19	1	1
Uruguay	119	81	37	81	144	74
Bolivia	29	/	14	/	29	41
Asia (ASEM)	10					
EE.UU.	64					
ACP	52					
CIS	18					
Nueva Zelandia	332					
Canadá	163					
Candidatos UE (Turquía)	17					
Asia del Sur (SAARC)	9					
Países mediterráneos	36					
Australia	37					
EFTA	216					
Otros (Irán)	4					

Fuente (1): <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>

Fuente (2): EUROSTAT (2007)

⁴ Alcue WP3/Report on Latin American agro-food export rejects at EU ports, March 2007. Esta tabla se basa en la metodología de Athukorala y Jayasuriya, que utiliza un "valor de exportación por detención" como medida relativa para comparar la capacidad de los países para alcanzar estándares SPS. Se divide el valor total de exportaciones de un cierto país o región por el número respectivo de detenciones (notificaciones), lo cual ajusta hasta cierto punto el efecto del volumen. En una comparación entre países, un valor numérico alto del cociente sugiere un funcionamiento mejor en materia de estándares del SPS. Véase: Athukorala, P. and Jayasuriya, S. 2003. Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective. The World Economy 26 (9), 1395-1416.

Según lo esperado, la mayoría de los países de alta renta como los EFTA (European Free Trade Association), Canadá y Nueva Zelanda lo hacen realmente bien. Contra lo esperado, América Latina tiene un índice más alto que Estados Unidos, y los países asiáticos anotan un índice muy bajo, lo mismo que Irán y Turquía.

El valor exportado por notificación es muy bajo para Paraguay y bajo para Bolivia. En el caso de Argentina, este valor disminuye con los años, mientras que para Brasil es bastante bajo y no ha variado sustancialmente con los años.

En el caso de Chile, el valor exportado por notificación aumenta con los años hasta alcanzar un comportamiento comparable con el de los países de alta renta mencionados. Esta misma tendencia se aprecia al comparar el número de notificaciones detectadas por el sistema RASFF de la UE para países de la región (tabla N°3):

Tabla N° 3
Número de notificaciones RASFF para cinco años consecutivos
MERCOSUR, Chile y Bolivia.

País	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Brasil	102	116	105	123	89	433
Argentina	11	42	45	57	73	217
Chile	11	29	23	13	7	72
Paraguay	6	2	1	7	5	15
Uruguay	3	6	3	2	4	15
Bolivia	0	2	0	2	1	5
Total	133	197	177	204	179	757

1.2.2. La problemática institucional

Los conceptos y regulaciones utilizados para lograr estos resultados han experimentado muchos cambios en los últimos años: nuevos estándares (públicos y privados) de inocuidad para una gran cantidad de productos y sistemas de trazabilidad, tercerización de funciones y sistemas de acreditación, sistemas de fiscalización y auditoría, y gestión de bases actualizadas de datos, entre muchos otros logros alcanzados por los organismos reguladores chilenos, y que hoy forman parte del activo-país para sustentar la estrategia Chile Potencia Alimentaria.

Sin embargo, estos mismos avances generan nuevos desafíos institucionales. Un primer problema está referido a las leyes orgánicas del SAG y del Ministerio de Salud, que asignan competencias para regular el sistema alimentario. Como es sabido, la letra M del Artículo 3 de la Ley 18.755 Orgánica del SAG señala que éste está facultado para certificar la aptitud para el consumo humano de productos agropecuarios primarios destinados a exportación. En el cuerpo legal chileno esta definición implica que la

misma función queda radicada en el Ministerio de Salud, cuando se trata de productos para el mercado interno y/o cuando son productos industriales (no primarios). Este mismo fenómeno se ha presentado en todas partes del mundo, y no es más que una de las tantas expresiones de la complejidad que presentan los actuales procesos de integración de las cadenas alimentarias a escala mundial.

Se ha generado así una institucionalidad dispersa, con duplicación de funciones, cuyo principal problema es la ausencia de una “cabeza” en el sistema. Ello se refleja en la inexistencia de normas y regulaciones que aseguren la inocuidad de los alimentos en todo su ciclo y para todos sus componentes. Sólo en los últimos años se ha comenzado a revertir, aunque tímidamente aún, la virtual existencia de dos sistemas de inocuidad: el de los alimentos orientados a la exportación y el de los alimentos destinados al consumo interno. También existen falencias en la investigación e innovación, en la formación de los recursos humanos y en los mecanismos de gestión de crisis alimentarias.

La solución que se visualiza para resolver estos problemas, necesariamente pasa por privilegiar mecanismos de coordinación regulatoria entre los actores involucrados y, al mismo tiempo, hacerse cargo de la construcción de soluciones sistémicas en todo el resto de los ámbitos donde existen deficiencias, siguiendo las mejores prácticas internacionales, en muchos casos recientes, de construcción institucional.

Para avanzar en esta dirección se ha planteado la necesidad de crear una agencia que unifique las visiones, normas y esquemas operativos que hoy día aparecen dispersos entre el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía (Subsecretaría de Pesca) y otras secretarías ministeriales.

El diseño institucional considera la creación de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA), como un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este servicio estaría dirigido por un Consejo Directivo conformado por los Subsecretarios de Presidencia, Economía, Pesca, Agricultura y Salud, además del Director Económico de la Cancillería. La administración directa del Servicio estaría a cargo de un secretario ejecutivo.

Las principales funciones de la ACHIA serían: formular la Política Nacional de Inocuidad de Alimentos; elaborar los reglamentos en el ámbito de sus competencias y preparar los proyectos de ley que correspondan; confeccionar guías de procedimientos y estándares técnicos para la coordinación de los órganos ejecutivos de las políticas y programas del sistema; supervigilar técnicamente el cumplimiento de estas guías y estándares; aprobar y armonizar todos los procedimientos de evaluación de riesgos, control e inspección; regular los mecanismos de coordinación para los casos de crisis; y, representar al país ante los organismos y foros internacionales relacionados con la inocuidad alimentaria.

Hacia fines de 2005 culminó el diseño preliminar de esta nueva institucionalidad, cuya concreción quedó a cargo de un Comité Interministerial (a nivel de Subsecretarios)⁵. El trabajo ha sido retomado por la actual administración, e incluye la elaboración y envío de un proyecto de ley al Congreso Nacional. Esta iniciativa se estima esencial para

⁵ Decreto Supremo N° 83/2005, publicado el 21 de octubre de 2005 en el Diario Oficial. Para mayores antecedentes ver: Jean Jacques Duhart, Patricia Matus y José Inostroza. Propuesta de Nueva Institucionalidad para la Seguridad Sanitaria de los Alimentos: Hacia un modelo integrado. Santiago, febrero de 2005. Este informe de trabajo fue preparado para los Ministerios de Agricultura, Salud, Economía y Secretaría General de la Presidencia.

asegurar un adecuado nivel de protección de la salud de las personas y para elevar la competitividad y reputación de la oferta alimentaria chilena.

2. UNA PROPUESTA PARA AVANZAR: CREACIÓN DE UNA DIVISIÓN DE INOCUIDAD ALIMENTARIA

La visión sistémica de la inocuidad de alimentos forma parte del instrumental que utilizan normalmente los profesionales del Servicio Agrícola y Ganadero en su trabajo de regulación del sistema alimentario con los actores privados. Sin embargo, una efectiva visión integral obliga a ser coherentes y a revisar lo que sucede en el plano interno.

Al revisar los esquemas institucionales del SAG en el área de la inocuidad de alimentos se observa una gran fragmentación de programas, lo cual impide lograr un mayor impacto global de la acción del Servicio⁶. Tal como ha sucedido en otras instituciones a nivel nacional, y también en otros países, el tema de la inocuidad se ha desarrollado en forma reactiva y relativamente “espontánea”, como respuesta a emergencias y crisis que se han presentado en Chile y en el resto del mundo (residuos pesticidas, dioxinas, EEB, salmonella, otras), y que han instalando dicha temática en el centro del debate de la industria alimentaria mundial⁷.

En este sentido, integrar visiones, metodología y programas es fundamental para crear una nueva ventaja competitiva que contribuya al proyecto “Chile, Potencia Alimentaria”. Para enfrentar este desafío se propone la creación de una División de Inocuidad de Alimentos (DIA)⁸ que reúna los actuales proyectos y programas realizados en esta área, definiendo con mayor claridad sus respectivos ámbitos de acción⁹.

Esta propuesta parte de un diagnóstico institucional que revela que en esta área existen muchas zonas grises, muchas áreas de transición o ámbitos temáticos en

⁶ Esta afirmación no implica una desvalorización del trabajo institucional, el cual es de alta calidad si consideramos la intensa presión que ejerce sobre el SAG el desarrollo sectorial de los últimos años, así como las diversas restricciones (legales, presupuestarias, institucionales) que éste debe enfrentar.

⁷ Estos mismos problemas se constatan a nivel más global. Los principales déficits del sistema nacional de inocuidad de los alimentos en Chile dicen relación con la debilidad de los procesos de evaluación de riesgos, la insuficiente coordinación entre instituciones y el aún restringido uso de los sistemas de autocontrol basados en enfoques preventivos. Véase: Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos, op. cit., p. 4.

⁸ SAG. Agenda de trabajo MINAGRI-SAG. Acciones 2007-2008. Santiago, enero de 2008. Esta propuesta es la continuación del trabajo realizado por el Comité Ad Hoc de Inocuidad creado por el SAG en 2005. Véase Informe Preliminar.

⁹ La propuesta de creación de la DIA reproduce la experiencia de la creación de la División de Asuntos Internacionales (DAI) en 1998, dado que aquel fue el primer intento de buscar una mayor transversalidad dentro del SAG, que unificase las visiones por definición sectoriales de la División de Protección Agrícola y la División de Protección Pecuaria. Una mirada transversal permite lograr una mayor perspectiva, indispensable para negociar adecuadamente los intereses del país (como señala un funcionario SAG entrevistado: “carne y fruta no son separables en una negociación”). Esto sólo lo pueden lograr equipos interdisciplinarios, transversales, que hagan esa síntesis y brinden apoyo técnico a la Dirección Nacional del SAG (que no puede estar al tanto de todos los detalles).

donde intervienen diferentes actores y en donde es difícil delimitar con claridad las respectivas áreas de competencia. Lo mismo se puede constatar al revisar la experiencia internacional, pues se observan diferentes arreglos institucionales para los mismos problemas. Por una parte se visualizan Agencias que velan por la sanidad-bioseguridad y la inocuidad de los alimentos simultáneamente, tales como el SENASA de Argentina y el Instituto Colombiano Agropecuario, y modelos mixtos en donde ambas funciones están separadas. Ejemplo de ello son¹⁰:

- El Instituto Federal de Evaluación del Riesgo (BFR) y el Instituto Federal de Agricultura y Alimentación (BLE) de Alemania.
- El Servicio Australiano de Cuarentena e Inspección (AQIS) y Biosecurity Australia.
- El Servicio de Inspección y Alimentación de Calidad (FSIS), la Food and Drugs Administration (FDA) y el Servicio de Inspección de Sanidad Vegetal y Bienestar Animal (APHIS) en los Estados Unidos.
- La Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Alimentos (AFSSA) y las Direcciones Departamentales (Agricultura y Servicios Veterinarios) que se encargan de sanidad.
- La Autoridad de Seguridad Alimentaria de Nueva Zelanda (NZFSA) y Bioseguridad Nueva Zelanda (MAFBNZ).

Esta revisión indica que los países más avanzados tienden a separar los temas sanitarios de los temas de inocuidad, no obstante que al entrar en más detalles se aprecian múltiples diseños institucionales para cumplir estas funciones. Ello indica que las soluciones finalmente adoptadas tienen que ver más con las tradiciones administrativas de cada país, que con verdades técnicas y científicas claras y reveladas. Por lo anterior, creemos que el modelo operativo propuesto es funcional a la realidad actual del SAG, sin perjuicio de que más adelante se puedan explorar modelos institucionales más especializados.

3. FUNCIONES Y ROLES ACTUALES EN EL SAG

Las diferentes divisiones del SAG, principalmente Protección Agrícola, Protección Pecuaria y la División de Protección de los Recursos Naturales Renovables, ejecutan diversas iniciativas en el ámbito de inocuidad de alimentos, muchas de las cuales presentan evidentes analogías (tabla N° 4).

¹⁰ MINAGRI. Estudio comparativo de funciones y ámbitos de acción en Ministerios de Agricultura y Alimentación: La experiencia internacional. Santiago, enero de 2008.

Tabla N° 4
Programas relacionados con inocuidad de alimentos realizados por las actuales divisiones del SAG

Responsabilidad	Protección Agrícola	Protección Pecuaria	Dpto. Laboratorios y Estaciones Cuarentenarias	Recursos Naturales Renovables	Semillas	Asuntos Internacionales
Certificación de inocuidad a nivel de producción primaria	<ul style="list-style-type: none"> •Fiscalización de aptitud de consumo humano en berries de exportación (Programa de Certificación SAG-INDAP). •Regulación transgénicos (participación en CALT). •Fiscalización de productos transgénicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa PABCO (peligros químicos por aplicación incorrecta de prácticas de medicación o alimentación con piensos contaminados). •Regulación transgénicos (participación en CALT). 	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollo de metodologías analíticas en microbiología, química de alimentos y ambiente. •Control de laboratorios privados acreditados. 	<ul style="list-style-type: none"> •Certificación de producción orgánica. •Regulación transgénicos (participación en CALT). 	<ul style="list-style-type: none"> •Regulación transgénicos (participación en CALT) 	<ul style="list-style-type: none"> •Regulación transgénicos (participación en CALT).
Certificación de inocuidad a nivel industrial	<ul style="list-style-type: none"> •Producción de viñas y vinos: inocuidad y genuinidad de bebidas alcohólicas, alcoholes etílicos y vinagres, zonificación vitícola, denominaciones de origen (vinos y pisco). 	<ul style="list-style-type: none"> •Sistemas de Aseguramiento de Calidad (HACCP y otros). •Inspección ante y post mortem en plantas faenadoras. •Control microbiológico de productos cárnicos •Inscripción, habilitación y control de establecimientos (mataderos, frigoríficos, salas de desposte, transporte) •Programa de respaldo de certificación (SORCAP) 	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollo de metodologías analíticas en microbiología, química de alimentos y ambiente. •Control de laboratorios privados acreditados. 			
Verificación de productos	<ul style="list-style-type: none"> •Certificación de productos agroindustriales de exportación (Agroindex). 					

Responsabilidad	Protección Agrícola	Protección Pecuaria	Dpto. Laboratorios y Estaciones Cuarentenarias	Recursos Naturales Renovables	Semillas	Asuntos Internacionales
Trazabilidad		<ul style="list-style-type: none"> • Trazabilidad (movimiento de ganado y de productos de origen animal). • Identificación animal. 				
Registro de insumos	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Nacional de Plaguicidas • Registro Nacional de Fertilizantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro y control de medicamentos. • Registro y control de alimentos de uso animal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis microbiológico de ingredientes de importación, provenientes de subproductos de matadero para consumo animal. 			
Control de residuos	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un programa diseñado pero no está implementado pues no cuenta con financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de Residuos en Productos de Exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de metodologías analíticas en microbiología, química de alimentos y ambiente. • Control de laboratorios privados acreditados. 			
Acuerdos de Producción Limpia				<ul style="list-style-type: none"> • Negociación y seguimiento APL. 		

Responsabilidad	Protección Agrícola	Protección Pecuaria	Dpto. Laboratorios y Estaciones Cuarentenarias	Recursos Naturales Renovables	Semillas	Asuntos Internacionales
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • OMC- MSF • Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). • OIV – Países Nuevo Mundo • Convenio de Rotterdam (Pesticidas) • Negociaciones bilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> • OMC-MSF • Organización Mundial de Salud Animal (OIE) • Negociaciones bilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de metodologías analíticas en microbiología, química de alimentos y ambiente. • Control de laboratorios privados acreditados. 	<ul style="list-style-type: none"> • RILES, otros. • Contaminación de aguas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales - UPOV • OCDE • Negociaciones bilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité OMC • MSF • Codex Alimentarius • Comité Internacional de Obstáculos Técnicos al Comercio • (OMC-OTC) • Propiedad Intelectual (TRIPS) • Comercio y Medio Ambiente • Negociaciones bilaterales
Negociaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • OMC-MSF • Organización Mundial de Salud Animal (OIE) • Negociaciones bilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> • CITES • Negociaciones bilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes Internacionales de Laboratorios Referencia, otros organismos técnicos. • Negociaciones bilaterales 			

Nota: Se excluye del análisis a DIPLADES y a la División Jurídica del SAG, que inciden transversalmente sobre estos temas.

4. FUNCIONES DE LA DIVISIÓN DE INOCUIDAD ALIMENTARIA

4.1. Funciones generales

La DIA tendrá a su cargo las siguientes funciones generales:

- Asesorar al Director Nacional en materias de inocuidad de alimentos.
- Proponer la política y priorización de acciones en materia de inocuidad de alimentos a consideración del Director Nacional.
- Coordinar la estrategia de inocuidad de alimentos del Servicio en forma coherente entre las distintas Unidades.
- Desarrollar las instancias de coordinación a nivel nacional con el objeto de elaborar las posiciones del Servicio frente a temas de inocuidad de alimentos.
- Brindar apoyo técnico para la negociación de las “Posiciones Servicio” o “Posiciones País” en el área de inocuidad de alimentos, en los foros nacionales e internacionales correspondientes.
- Brindar apoyo técnico para la negociación de los textos de los Capítulos o Acuerdos Marco Bilaterales relacionados con comercio e inocuidad alimentaria.
- Constituir el punto de contacto del SAG en el área de inocuidad de alimentos.
- Proteger los intereses de Chile en el área de inocuidad alimentaria, participando en la generación de normas y estándares nacionales e internacionales.
- Mantener informado al Director Nacional y al resto de la organización sobre los temas de inocuidad alimentaria.

4.2. Funciones específicas

La DIA realizará las siguientes funciones específicas:

Área agrícola

- Control de la producción de viñas y vinos.
- Registro y control de plaguicidas y fertilizantes.
- Sistema Nacional de Certificación de Aptitud para el Consumo Humano de Productos Hortofrutícolas Primarios Destinados a la Exportación.
- Certificación de productos agroindustriales de exportación (condición general).

*Área pecuaria*¹¹

- Registro y Control de Medicamentos.¹²
- Registro y Control de Alimentos de Uso Animal.
- Fiscalización de la Ley de la Carne (mercado interno).
- Certificación de exportaciones pecuarias (mercado externo).

Temas transversales (agrícolas y pecuarios)

- Fiscalización de la producción con organismos transgénicos (se mantiene la función reguladora a través del CALT).
- Fiscalización de la producción orgánica (se mantiene el registro de empresas certificadoras realizada por la DIPLAE).¹³
- Programas de Control de Residuos (obligatorios, estudios exploratorios).

5. FUNCIONES QUE QUEDAN EN LA DPA Y DPP

Sobre la base de las definiciones señaladas en el acápite anterior, se observa la siguiente situación en relación a las funciones que seguirían realizando tanto la División de Protección Agrícola como la División de Protección Pecuaria del SAG (tabla N° 5).

¹¹ Se deja constancia que el Programa PABCO se ha mantenido en la División de Protección Pecuaria, considerando la relevancia que tienen los componentes sanitarios de dicho Programa. También deben ponderarse las ventajas operativas que resultan de la mayor orientación hacia la producción primaria que en los hechos tiene la DPP.

¹² Es preciso señalar también que la función de registro y control de medicamentos podría haber quedado en la División de Protección Pecuaria, considerando sus vinculaciones con el área de sanidad. Sin embargo, hemos preferido incluirla en la DIA por la incidencia que los fármacos tienen sobre la inocuidad de los alimentos y también por razones operativas (su carácter de insumos, análogos a otros insumos fiscalizados por el SAG).

¹³ La inclusión del Programa de Certificación de Agricultura Orgánica en la DIA nos hace reflexionar acerca de la pertinencia de incorporar el tema de la calidad de los alimentos en la DIA. Lo mismo surge del Programa de Viñas y Vinos, que además de fiscalizar la potabilidad de los vinos (la única función de inocuidad en estricto sentido), supervigila múltiples aspectos vinculados a calidad (denominaciones de origen, entre otros). Por tal razón, nos preguntamos si debe hablarse de una División de Inocuidad y Calidad de Alimentos. Este tema debe ser objeto de mayor análisis por parte del SAG.

Tabla N° 5
Funciones que se quedan en la División de Protección Agrícola (DPA) y en la División de Protección Pecuaria (DPP)

División de Protección Agrícola	División de Protección Pecuaria
Operaciones	Operaciones
Defensa Agrícola	Defensa Pecuaria
Vigilancia y Control Oficial Fitosanitario	Vigilancia Epidemiológica
Exportaciones Agrícolas y Forestales (Salvo el Sistema Nacional de Certificación de Aptitud para el Consumo Humano de Productos Hortofrutícolas Primarios Destinados a la Exportación)	Trazabilidad Sanitaria y SIPEC

6. VENTAJAS QUE SE OBTIENEN CON LA CREACIÓN DE LA DIA

Con la creación de la DIA el tema inocuidad adquiere un estatus y una jerarquía que permite que se “manifieste” y se “expresen” dentro del SAG, consolidando una tendencia que se viene desarrollando desde hace ya muchos años en la institución.

6.1. Coherencia institucional

La DIA implica la adopción de un enfoque conceptual más depurado y coherente dentro del SAG que permita:

- Una planificación estratégica de la problemática de inocuidad a largo plazo y una mejor fijación de prioridades.
- Una mayor coherencia institucional en el diseño de normativas y procedimientos operativos internos, para regular temas transversales que atraviesan diferentes ámbitos y/o eslabones (por ejemplo, sistemas de acreditación, sistemas de trazabilidad, otros).
- Una mejor gestión de los recursos humanos, financieros y materiales. Esto es particularmente válido a nivel de regiones, donde el personal está siempre bajo presión y el tema inocuidad, de acuerdo al actual esquema, queda bajo la tutela del Director Regional.
- Una mejor aplicación de los análisis de riesgos (determinación, gestión y comunicación), como base de la política de seguridad alimentaria del SAG. Mayor capacidad para reaccionar frente a situaciones de crisis y para aprender de ellas una vez que éstas hayan sido superadas.
- Una mayor coherencia institucional en la coordinación con otros organismos, especialmente MINSAL. Hoy existe una delimitación de funciones que es más clara en el área pecuaria que en el área agrícola. Dicha delimitación debe hacerse aplicando un enfoque unificado del SAG.

- Una mayor visibilidad del tema inocuidad proyectada por el SAG y el MINAGRI frente a otros organismos públicos, las empresas privadas, la sociedad chilena y los mercados externos (y sus organismos reguladores oficiales).
- Una mayor capacidad de Chile en las negociaciones internacionales sobre inocuidad.

6.2. Una mayor prioridad del tema inocuidad en la Agenda del SAG

Considerando lo anterior, la DIA debe servir para potenciar y desarrollar los temas de inocuidad propiamente tal, que hasta la fecha reciben menos prioridad frente a los programas sanitarios del SAG¹⁴. Ello supone una agenda de trabajo caracterizada por:

- La ejecución de Programas de Control de Residuos en forma integrada (Plaguicidas, Medicamentos de Uso Animal, otros), en alimentos de consumo nacional y de exportación, ya sea de carácter obligatorio (carnes de exportación) o a través de estudios exploratorios¹⁵.
- La ejecución de un Programa de Registro de Insumos en forma integrada (Plaguicidas, Fertilizantes, Control de Alimentos y Medicamentos de Uso Animal).
- La ejecución integrada de Programas de Certificación en el área de la producción transgénica y de la producción orgánica.
- Un mayor desarrollo del Programa de Vinos y Viñas.
- Un mayor desarrollo del Programa Industria y Tecnología Pecuaria.
- Un mayor desarrollo del Sistema Nacional de Certificación de Aptitud para el Consumo Humano de productos vegetales de exportación (aplicado actualmente a frambuesas), ampliándolo a más rubros/destinos, en función del requerimiento de los mercados.
- La mantención del Programa de Certificación de Productos Agroindustriales de Exportación¹⁶.
- Una participación activa dentro del *Codex Alimentarius*, entidad multilateral encargada de los temas de inocuidad, en consonancia con las definiciones planteadas en la Política Nacional de Inocuidad de Alimentos.
- La posibilidad de encarar a futuro el desarrollo de nuevos programas (aditivos, aromas, radiación ionizante, nuevos alimentos, microbiología, entre otros).

¹⁴ Véase más adelante la Tabla N° 6, donde se aprecia que los temas de inocuidad recibieron un 4,7% del presupuesto del SAG en 2008.

¹⁵ Dichos programas deben ejecutarse integrando los programas equivalentes implementados por SERNASPECA, buscando también una coordinación con MINSAL. Véase: Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos, op. cit., p. 18.

¹⁶ Este tema estaría en evaluación, pues no es claro cuál es el destino y la utilidad de esta información.

6.3. Obtención de nuevas sinergias

Además del desarrollo de los programas en sí, la creación de la DIA debería generar nuevas sinergias al integrar a programas que hoy operan en forma separada:

- En el caso de los dos primeros programas que se ejecutan en forma integrada (Residuos y Registro y Control de Insumos), más allá de la naturaleza específica de cada problemática, existen analogías que generan nuevas sinergias:
 - Acumulación y sistematización de experiencias.
 - Definición común de procedimientos operativos.
 - Gestión integrada de recursos humanos y materiales.
 - Tarifas.
 - Integración de sistemas de recopilación y análisis de datos.
 - Obtención de asesoría científica.
 - Desarrollo de programas de cooperación.
 - Otros.
- En el caso de programas que realizan fiscalización en terreno (Industria y Tecnología Pecuaria, Viñas y Vinos, Frambuesas de Exportación, Producción Transgénica/Orgánica), se identifican nuevas sinergias al tratar en forma integrada temas transversales tales como sistemas de gestión, sistemas de información, trazabilidad, fiscalización o sistemas de acreditación de empresas certificadoras¹⁷.
- Desde el punto de vista de los laboratorios, se produciría una sinergia en el área de las acreditaciones, del montaje de técnicas analíticas, de la regularidad y proyección de los programas, entre otras.
- En el plano político-institucional se identifican sinergias en la tramitación de mayores recursos financieros frente al Ministerio de Hacienda. Es más fácil pedir un “paquete” presupuestario global para el tema Residuos, por ejemplo, que pedirlos por separado (agrícola/pecuaria).
- En el plano jurídico se generarían nuevas sinergias en la medida en que se logra una acumulación de enfoques, conocimientos técnicos y experiencias para enfrentar casos judiciales y/o para proponer mejoramiento a las normativas legales.
- En el plano político se identifican sinergias para abordar situaciones de crisis y de conmoción pública originadas por problemas de inocuidad.

¹⁷ En estricto rigor, algunos de estos temas transversales son llevados por DIPLADES. Aun así, la existencia de la DIA reforzará y favorecerá el enfoque transversal aplicado por DIPLADES y permitirá abordar en forma unificada temas que hoy se tratan en forma separada (por ejemplo, metodologías de fiscalización).

6.4. Un mayor foco en los temas sanitarios: “Hacia una nueva etapa”

La creación de la DIA también debería permitir la focalización de las Divisiones de Protección Agrícola y de Protección Pecuaria en los temas sanitarios, que son los que les dieron origen y que les siguen dando su razón de ser. Esto posibilitaría el logro de las metas trazadas¹⁸, avanzando con ello hacia una “nueva etapa” en materia de erradicación de enfermedades, que sea funcional a la estrategia “Chile Potencia Alimentaria”. Las autoridades del MINAGRI han planteado que una meta a lograr es “alcanzar el mejor estándar fito y zoonosanitario del mundo”, lo cual se expresa en tres grandes desafíos:

- La mantención de la actual condición sanitaria de Chile (sistema cuarentenario pecuario y sistema cuarentenario silvoagrícola).
- La erradicación de un nuevo set de enfermedades animales (por ejemplo, Brucelosis bovina, TBC bovina, PTBC y Leucosis).
- El control y/o erradicación de un nuevo set de plagas silvoagrícolas (por ejemplo, Falsa Arañita Roja de la Vid (*Brevipalpus chilensis*, Baker), polilla de la manzana (*Cydia pomonella*), chanchito blanco (*Pseudococcus*).

Complementariamente, ambas Divisiones podrían asumir nuevas tareas dentro de sus actuales programas de trabajo. Por ejemplo, darle un mayor nivel al análisis de riesgo en la División de Protección Pecuaria (creación de una Unidad de Análisis de Riesgo), creación de Unidades de Respuesta Temprana o consolidación de los procesos de informatización de ambas Divisiones.

6.5. Diálogo político

La creación de la DIA permitiría establecer un punto focal en el SAG, único y visible, que facilite el diálogo y la coordinación con la ACHIA, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda y otros actores.

- Desde un punto de vista político, la creación de la DIA puede ser vista como un aporte del SAG y del MINAGRI hacia la creación de la ACHIA y, en tal sentido, como un paso más en el proceso de instalación del tema inocuidad de alimentos en Chile.
- Complementariamente, la creación de la DIA debería fortalecer la capacidad de influir en el debate técnico y operativo que se desarrolla en el área de inocuidad con el Ministerio de Salud¹⁹ y con otros actores gubernamentales, tales como SERNAPESCA y el Ministerio de Hacienda.

¹⁸ Véase: Agenda Estratégica Chile Potencia Alimentaria, MINAGRI, 30 de mayo de 2008.

¹⁹ En este sentido, quizás sea interesante evaluar la creación de un proyecto bi-ministerial sobre inocuidad, impulsado desde la DIA, que permita inyectar nuevos recursos a MINSAL (siguiendo el esquema MINAGRI/CORFO para promover instrumentos de fomento entre los medianos agricultores, por ejemplo).

6.6. Dimensión comunicacional

Finalmente, la DIA debería contribuir a mejorar la interlocución del SAG con los consumidores, un área de gran importancia considerando la creciente presión que ellos ejercerán sobre el SAG en los próximos años, como lo indica la tendencia mundial. En ese sentido, existen suficientes evidencias acerca de la sensibilidad política que tiene la “comunicación del riesgo” en las sociedades contemporáneas.

Desde otro ángulo, el desarrollo de nuevas capacidades para dialogar con los consumidores tiene una gran relevancia si consideramos que ésta es una práctica nueva y compleja, en la que el SAG tiene una relativamente baja *expertise*, dado su foco histórico en la sanidad y la producción primaria (más alejada de los consumidores finales).

7. PROBLEMAS Y DESAFÍOS

7.1. Coordinación entre Divisiones

Dentro de los problemas y desafíos que surgen con la creación de la DIA, quizás el más relevante es aquel que se refiere a las relaciones que esta División debe establecer con Protección Agrícola y Protección Pecuaria. Sobre este punto identificamos tres niveles:

- **Coordinación operativa interna y burocratización**

Algunos funcionarios manifiestan aprehensiones fundadas en el sentido de que la creación de la DIA generará más burocracia interna, por cuanto lo que hoy es una conversación interna dentro de una División (que se hace *de facto*), mañana será un acto formal, que tendrá que ser ratificado por la firma del Jefe de la DIA. Con la creación de la DIA se agrega un eslabón más a una ya larga cadena de decisiones, lo cual dificulta la gestión de información y el funcionamiento interno del SAG. Como lo señala un entrevistado, la creación de la DIA implicará “*más hojas de envío*” y, por tanto, más tiempo para tramitar las acciones institucionales, lo que también se reproduciría en regiones.

Frente a estos argumentos, que son reales, identificamos dos opciones posibles de solución. Quizás el aspecto más relevante es delimitar claramente, por escrito, las atribuciones y facultades de cada División. Por los antecedentes con que contamos, este aspecto es un tanto deficitario en el SAG, por cuanto no existe un marco claro y coherente, documentado en forma escrita, que establezca áreas de competencias y mandatos y que identifique “*quién hace qué*”²⁰. Otra alternativa que debería evaluarse es la posibilidad de rediseñar procedimientos y simplificar ciertos trámites para facilitar la coordinación interna (p. ej. validando el correo electrónico para ciertos procedimientos en materias sencillas).

²⁰ Se nos comenta que el proceso de certificación ISO 9000:2001 de algunas áreas o funciones del SAG ha servido para avanzar en esta área.

- **Coordinación técnica de temas transversales, localizados en áreas grises o de transición, cuyo tratamiento involucra a dos o más Divisiones.**

¿Cómo se gestionan los programas de la DIA que inciden en la sanidad animal o vegetal?
¿Cómo se gestionan programas de otras Divisiones que inciden sobre inocuidad? De acuerdo a lo señalado por directivos del SAG, existen varios programas que están en la interfase entre sanidad, medio ambiente e inocuidad:

- “Los programas de controles fronterizos no pueden operar solos.”
- “La inspección ante y post mortem aporta datos claves para los programas de sanidad animal.”
- “Los PABCO entregan información relevante para efectos de sanidad e inocuidad.”
- “La función de registro y control de medicamentos está muy ligada al tema sanidad.”
- “La contaminación de aguas incide sobre la inocuidad.”
- “Eventos presentados en el área de alimentos de uso animal han tenido impacto sanitario (EEB, Salmonella).”
- “Los trabajos realizados en el área de residuos pecuarios impactan en el control de medicamentos (se les avisa cuando encuentran algo).”

Cuando los programas de la DIA incidan sobre sanidad, o cuando los programas de DPP, DPA o DIPROREN incidan sobre inocuidad, deben definirse mecanismos de coordinación interna entre Divisiones, que contemplen protocolos *ad hoc* e instancias de coordinación, así como sistemas integrados de información y de programación anual. También puede ayudar la creación de la figura del “supervisor”, esto es, un profesional especialmente dedicado a gestionar temas transversales, localizados en áreas grises en donde interviene más de una División²¹. Una última fórmula de interés es la de los Comités Asesores Internos, integrados por profesionales de diferentes Divisiones. Este mecanismo ha sido ocupado por la Dirección Nacional para coordinar el tema de Controles Fronterizos, y por DIPROREN, por ejemplo, para coordinar los temas de agricultura orgánica.

- **Negociaciones internacionales ¿Quién representa al SAG frente a terceros en negociaciones internacionales?**

En la discusión sobre temas sanitarios en organismos técnicos tales como la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) o la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la práctica establecida por el SAG señala que los Jefes de las Divisiones de Protección Agrícola y Pecuaria tienen preeminencia sobre el Jefe de la División de Asuntos Internacionales. Este mismo criterio se aplica en negociaciones comerciales multilaterales (OMC, *Codex Alimentarius*), en donde la preeminencia es del Jefe de la DAI²².

²¹ Se nos señala que esta figura opera en ciertos casos, por ejemplo, en la DPP (asesor del Director Regional pecuario vinculado a los temas de inocuidad).

²² Las negociaciones bilaterales se ubican en una zona más difusa, en donde se debe proceder caso a caso para establecer las vocerías y responsabilidades.

Estos criterios también deben ser aplicados a la DIA. Ésta debe ser considerada como una División que apoya a las negociaciones realizadas por la DPA y DPP cuando se trata de ámbitos que no le son propios, tal como lo hace la División de Asuntos Internacionales. Cuando se debata en el seno de organismos técnicos ligados a inocuidad (la OIV o el Convenio de Rotterdam sobre pesticidas, por ejemplo), la preeminencia debe ser de la DIA.

7.2. Funcionamiento en regiones

Debe precisarse qué implica la creación de la DIA en las regiones. Probablemente sería necesario nombrar a un encargado del tema inocuidad, que opere como contraparte de la DIA, tal como hoy lo hace la DPA o la DPP. También habría que mantener bajo la DIA a aquellos funcionarios que están adscritos a equipos que ya trabajan en forma especializada (Caso de Industria y Tecnología Pecuaria o de Viñas y Vinos, entre otros).

¿Habrá recursos presupuestarios para contratar funcionarios adicionales para esta División? Muchas labores de fiscalización son realizadas por funcionarios de los Sectores, que desempeñan múltiples tareas en función de planes anuales. Es necesario establecer su dependencia funcional respecto de sus actuales Jefes. Para tal efecto se precisa de un diagnóstico más claro acerca de la dotación de profesionales en regiones.

7.3. Integración de la DIA

La creación de la DIA implica integrar equipos profesionales que provienen de las ciencias agronómicas y pecuarias, disciplinas que generan dos “subculturas” fuertemente arraigadas dentro del SAG.

Una opción para solucionar este problema es la creación de dos sub-equipos dentro de la DIA, uno agrícola y otro pecuario. A nuestro juicio, esta solución no se condice con el enfoque holístico e interdisciplinario que exige el tratamiento de la temática de inocuidad alimentaria y, en cierta forma, reproduce una dinámica que está obsoleta y que debe ser superada. El enfoque correcto es procurar integrar equipos interdisciplinarios cuando haya un sustento técnico que permita ganar sinergias, dejando la posibilidad de generar sub-equipos especializados para cuando se trate de problemáticas acotadas a una determinada disciplina.

Otra arista a considerar está relacionada con el perfil del profesional que debería dirigir la DIA (agronomos o veterinarios). A nuestro juicio, la Jefatura de la División debe estar abierta a cualquiera de estas dos profesiones (y eventualmente a otras disciplinas relacionadas), lo cual implica que la selección de los profesionales para optar a este cargo debe basarse en otras consideraciones. Con todo, en la repartición de funciones dentro de la DIA debe velarse porque haya un adecuado equilibrio entre estas diversas profesiones, en el entendido de que es positivo que se expresen las diferentes visiones que existen sobre estos temas.

7.4. Requerimientos legales

A partir de las consultas realizadas a la División Jurídica se concluye que para la creación de la DIA no se requeriría una ley, sino sólo una resolución interna tal como se hizo en su oportunidad con la DAI.

Sí sería necesaria una ley para lograr que el Jefe de la DIA esté integrado al Sistema de Alta Dirección Pública, dado que éste sería un cargo de segundo nivel, equivalente al de los otros Jefes de División. Cuando este Sistema se echó a andar quedó establecido por ley que el SAG dispondría de 8 cupos en total (en ese momento, todos los funcionarios que tenían Grado 4). Para tal efecto habrá que demostrar cuáles son las razones que fundamentan dicho proyecto, las cuales deberán estar asociadas al hecho de que el Jefe de la DIA debe ser un profesional del mejor nivel, seleccionado a través de un proceso transparente, dada la importancia y sensibilidad del tema inocuidad de alimentos. Un segundo argumento es que este Jefe no puede quedar en desmedro de los otros Jefes de División que tienen responsabilidades equivalentes. Un argumento final es que el proyecto no busca remediar una omisión o error del SAG, porque cuando se creó el Sistema de Alta Dirección el tema inocuidad no había adquirido la relevancia que hoy tiene y que ha justificado la creación de la DIA.

8. PRESUPUESTO Y RECURSOS HUMANOS

El presupuesto total del SAG correspondiente al año 2008 es de \$69.288.334 millones y lo gastado en inocuidad alcanza a los \$3.310.976 millones, lo que demuestra que la importancia relativa del tema inocuidad alcanza al 4,7% (tabla N° 6).

El análisis del comportamiento del presupuesto por línea de actividad en el ámbito de la inocuidad permite constatar la importancia de las inspecciones vinculadas al sector pecuario, que absorben el 89,5% del presupuesto total asignado por el SAG a esta área de trabajo; de cuyo total buena parte se destina a la fiscalización de la Ley de la Carne y de mataderos (mercado interno y exportación). La producción agrícola, en tanto, concentra el 8% del gasto total del SAG en inocuidad, siendo los programas de inspección de viñas y vinos, *berries* (frambuesas) y pesticidas, relativamente equivalentes desde el punto de vista presupuestario (gráfico N° 2).

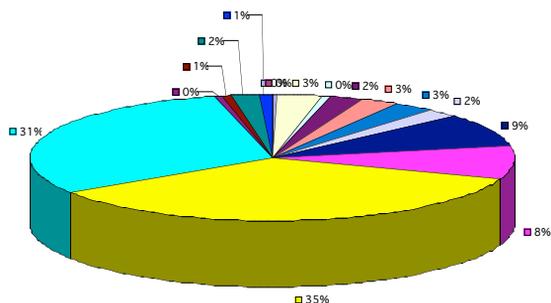
Esta tendencia no se reproduce exactamente igual en la distribución de horas programadas (jornadas equivalentes de auxiliares, administrativos, técnicos, profesionales y directivos), puesto que se observa un mayor equilibrio entre lo invertido en el área agrícola (39,2%) y el área pecuaria (48,7%).

Tabla N° 6
Importancia Relativa del Tema Inocuidad en el SAG

Producto [Ítem presupuestario]	Presupuesto 2008 Millones de \$	% del total	Personal en el Nivel Central	Valor de Horas de Programadas [Personal Equival.]	% del total
Sistema Nacional de Producción Orgánica [4.4-4685] y Fiscalización de cumplimiento de la Ley 20.089 (Producción Orgánica) [6.3-5188]	12.168	0,4	1	113.685	4,1
Fiscalización de la Ley de Bebidas Alcohólica (Ley 18.455) [6.16-4725]	85.216	2,6	6 – 3 (Reg)	371.362	13,4
Fiscalización de Plaguicidas y Fertilizantes (Decreto ley 3557/1980) [6.16.4731]	89.090	2,7	12 - 3 (Reg)	508.272	18,3
Fiscalización Aptitud de Consumo Humano de Productos Hortofrutícolas de Exportación (frambuesas) [6.16-4734]	78.015	2,3	s.i	96.466	3,4
Subtotal Agrícola	264.489	8,0		1.089.785	39,2
Fiscalización Ley de Carnes (Ley 19.162) [6.15-4666]	102.096	3,1	12- 60 (Reg)	333.269	12,0
Programa de Inspección de Carnes para el Consumo Nacional (Delegación MINSALUD/SAG) [6.17-5346]	287.659	8,7		19.174	0,7
Sistema de Inspección Permanente de Productos Pecuarios de Exportación [7.2-4765]	1.152.899	35,0		227.283	8,2
Sistema de Inspección Esporádica de Productos Pecuarios de Exportación (liebres y otros) [7.2-5191]	12.883	0,3		33.399	1,2

Producto [ítem presupuestario]	Presupuesto 2008 Millones de \$	% del total	Personal en el Nivel Central	Valor de Horas de Programadas [Personal Equival.]	% del total
Certificación de la Condición Zoonosológica y de Inocuidad de Productos Pecuarios y Animales de Exportación [7.2-4766]	1.017.498	30,9	s.i.	399.406	14,4
Programa de Control de Residuos [7.2-4764]	275.722	8,3	s.i.	100.090	3,6
Programa de Control Microbiológico [7.2-5234]	20.651	0,6	s.i.	49.979	1,8
Registro y autorización de Fármacos de Uso Veterinario [8.1-4771]	67.019	2,0	7	105.371	3,8
Fiscalización en fábricas elaboradoras, importadores, distribuidores y locales de expendio de insumos de uso animal [6.15-5284]	10.726	0,3	4	84.195	3,0
Subtotal Pecuario	2.947.153	89,5		1.352.166	48,7
Autorización OGM [8.7-5193]	25.485	0,8	s.i.	26.488	1,0
Fiscalización de Material de Propagación Genéticamente Modificado (Resol. 1523/2001) [6.16-4671]	73.851	2,2	s.i.	141.436	5,0
Subtotal transversal (agrícola/pecuario)	99.336	3,0		167.924	6,0
Total	3.310.976	100		2.777.799	100

Gráfico N° 2
Distribución de presupuesto por línea de actividad



- Sistema nacional de producción orgánica
- Fiscalización de cumplimiento de la Ley 20.089 (Producción Orgánica)
- Fiscalización Ley de carnes (Ley N° 19162)
- Fiscalización en fábricas, elaboradoras, importadores, distribuidores y locales de expendio de insumo de uso animal
- Fiscalización de material de propagación genéticamente modificados (resol. 1523/2001)
- Fiscalización a la Ley de Bebidas alcohólicas (Ley 18455)
- Fiscalización de plaguicidas y fertilizantes decreto ley N° 3557/1980
- Fiscalización aptitud de consumo humano de productos hortofrutícolas de exportación
- Programa de inspección de carnes para el consumo nacional
- Programa de control de residuos
- Sistema de inspección permanente
- Certificación de la condición zoonosanitaria y de inocuidad de productos pecuarios y animales
- Sistema de inspección esporádica
- Programa de Control Microbiológico
- Registro y autorización de fármacos de uso veterinario
- Autorización de OGMS

8.1. El primer paso: La Unidad de Inocuidad

Considerando las actuales restricciones presupuestarias del SAG, se estima indispensable contar con un presupuesto incremental a ejecutar durante 2009, de modo de poner en marcha un proceso progresivo tendiente a constituir la DIA en un plazo prudencial. Para estos efectos se propone generar un nuevo proyecto institucional denominado "Unidad de Inocuidad" que se encargue de coordinar las acciones inmediatas que debe realizar el SAG en esta área. Esta "Unidad de Inocuidad" se debe encargar de las siguientes funciones:

- Promover una reflexión más amplia dentro del SAG sobre el tema de inocuidad, realizando seminarios, talleres y reuniones técnicas que generen un proceso de diálogo y convergencia de los diferentes equipos institucionales que trabajan en el tema.
- Sistematizar todos los avances institucionales y técnicos realizados por el SAG en esta área.

- Sistematizar las experiencias de casos internacionales que tuviesen un especial interés para el SAG.
- Realizar un diagnóstico operacional que permita delimitar las funciones que finalmente deberá tener la DIA.
- Asesorar a la Dirección Nacional y a las Divisiones del SAG en el área de inocuidad, colaborando en el enfrentamiento de las coyunturas que se vayan presentando (dioxinas 2008, otros).
- Sistematizar las diversas experiencias de comunicación de riesgo realizadas por el SAG, de modo de proponer criterios operacionales para enfrentar las crisis a futuro.

En tabla N° 7 siguiente se propone el equipo de profesionales y el presupuesto estimado para el funcionamiento de la Unidad de Inocuidad.

Tabla N° 7
Presupuesto de la Unidad de Inocuidad

ITEM	Costo mensual (\$)	Costo anual (\$)
Jefe de Unidad	2.500.000	30.000.000
3 Profesionales (con grado de magíster)	4.500.000	54.000.000
1 Secretaria	600.000	7.200.000
Gastos de operación (viáticos, pasajes, otros)	4.000.000	48.000.000
Estudios, Talleres y/o Seminarios	-	30.000.000
Total	11.600.000	169.200.000

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. Conclusiones

Al revisar los esquemas institucionales del SAG en el área de la inocuidad de alimentos se observa una gran fragmentación de programas, lo cual impide lograr un mayor impacto global de la acción del Servicio. Tal como ha sucedido en otras instituciones chilenas, y también a nivel internacional, el tema de la inocuidad se ha desarrollado en forma reactiva y relativamente “espontánea”, como respuesta a emergencias y a crisis que se han presentado en Chile y en otros países (residuos pesticidas, dioxinas, EEB, salmonella, otras), y que han instalado dicha temática en el centro del debate de la industria alimentaria mundial. Esto ha llevado a criterios diferentes (conceptuales y operativos) para impulsar esta materia dentro del SAG, lo que está impidiendo que ella se exprese en forma coherente y se potencie. Por una parte, dentro de las Divisiones de Protección Agrícola y de Protección Pecuaria -las más involucradas- coexisten visiones disciplinarias diferentes, las de los profesionales “sanitaristas” y las de

aquellos especializados en inocuidad. Por otra parte, se constata que los profesionales especializados en inocuidad del área agrícola y pecuaria no dialogan formalmente entre sí, impidiendo una acumulación de expertise y una gestión integrada de los recursos que sería beneficiosa para el SAG.

La revisión de estos programas permite identificar con claridad que en el futuro próximo éstos deberán tener una mayor cobertura y complejidad. En el área de la certificación de inocuidad de productos vegetales primarios se prevé la próxima incorporación de nuevas especies, conforme lo vayan demandando los mercados externos. En el área ganadera las exigencias de los consumidores nacionales y la orientación exportadora del sector hacen previsible una ampliación de los PABCO, así como mejores esquemas de inspección de mataderos y plantas faenadoras. Al analizar la evolución de la agricultura transgénica y orgánica, por otra parte, se constata un rápido incremento en la superficie cultivada, lo que conlleva una multiplicación de actores involucrados. Todo ello hace previsible una complejización creciente de las labores de regulación y fiscalización realizadas por el SAG.

Las tendencias anteriores hacen necesario un enfoque unificado de todos los temas de inocuidad, lo cual permitiría generar un enfoque conceptual más depurado y coherente dentro del SAG en áreas tales como: planificación estratégica; coherencia de normativas y procedimientos; gestión de los recursos humanos, financieros y materiales; análisis y gestión de riesgos; coordinación con otros organismos externos. Un enfoque unificado también permitiría una mayor visibilidad del tema inocuidad proyectado por el SAG y una mejor capacidad de Chile en las negociaciones internacionales sobre inocuidad.

El desarrollo de programas integrados de inocuidad permitiría ganar nuevas sinergias en áreas tales como: Acumulación y sistematización de experiencias, definición común de procedimientos operativos, gestión integrada de recursos humanos y materiales, tarifas, integración de sistemas de recopilación y análisis de datos, obtención de asesoría científica, desarrollo de programas de cooperación, trazabilidad, fiscalización, acreditación de empresas certificadoras. En el plano político se generarían sinergias beneficiosas para la tramitación de mayores recursos financieros y para abordar situaciones de crisis y de conmoción pública originadas por problemas de inocuidad.

9.2. Recomendaciones

- Crear una Unidad de Inocuidad como medida de corto plazo, que genere las condiciones institucionales adecuadas para que se cree posteriormente la División de Inocuidad Alimentaria. Esta recomendación se basa en la necesidad de generar un proceso institucional más participativo, que asuma como un desafío colectivo la creación de la DIA. Esta fase intermedia también se justifica por la necesidad de contar con un presupuesto incremental para hacer operar esta Unidad de Inocuidad, cuyos requerimientos anuales se estiman en \$169,2 millones, en una primera etapa. En función de los diagnósticos que deben ejecutarse más adelante,

debe identificarse con mayor claridad la eventual existencia de requerimientos presupuestarios adicionales para financiar la DIA.

- Crear en el mediano plazo la División de Inocuidad Alimentaria propiamente tal, a partir de todos los programas vinculados a los temas de inocuidad que hoy realiza el SAG, esto es:
 - Control de la Producción de Viñas y Vinos
 - Registro y Control de Plaguicidas y Fertilizantes
 - Sistema Nacional de Certificación de Aptitud para el Consumo Humano de Productos Hortofrutícolas Primarios Destinados a la Exportación
 - Certificación de Productos Agroindustriales de Exportación (condición general)
 - Registro y Control de Medicamentos de Uso Animal
 - Registro y Control de Alimentos de Uso Animal
 - Industria y Tecnología Pecuaria
 - Fiscalización de la Producción con Organismos Transgénicos
 - Fiscalización de la Producción Orgánica
 - Programas de Control de Residuos (obligatorios y/o estudios exploratorios).

Para tal efecto, en el plano legal debe procederse a través de una resolución interna, tal como se hizo en su oportunidad con la DAI.

- Aprovechar la creación de la DIA para focalizar el trabajo de las Divisiones de Protección Agrícola y de Protección Pecuaria en los temas sanitarios, que son los que les dieron origen y que les siguen dando su razón de ser. Esto haría posible alcanzar las metas ambiciosas que ya han sido planteadas, avanzando hacia una “nueva etapa” en materia de erradicación de enfermedades, que sea funcional a la estrategia “Chile Potencia Alimentaria”. El logro de esta meta está claramente vinculado a la asignación de un presupuesto incremental por parte de DIPRES en los próximos años.
- Delimitar claramente, por escrito, las atribuciones y facultades de cada División. Por los antecedentes con que se cuenta, existe un déficit en el SAG en esta área, por cuanto no está definido un marco claro y coherente, documentado en forma escrita, que establezca áreas de competencias y mandatos y que identifique “*quién hace qué*”. Otro aspecto que debería evaluarse es la posibilidad de rediseñar procedimientos y simplificar ciertos trámites para facilitar la coordinación interna. Cuando los programas de la DIA incidan sobre sanidad, o cuando los programas de DPP, DPA o DIPROREN incidan sobre inocuidad, deben definirse mecanismos de coordinación interna entre Divisiones, que contemplen protocolos *ad hoc* e instancias de coordinación, así como sistemas integrados de información y de programación anual. También puede ayudar la creación de la figura del “supervisor”, esto es, un profesional especialmente abocado a gestionar temas transversales localizados

en áreas grises en donde interviene más de una División. Una última fórmula de interés es la de los Comités Asesores Internos integrados por profesionales de diferentes Divisiones. Este mecanismo ha sido utilizado por la Dirección Nacional para coordinar el tema de Controles Fronterizos, y por DIPROREN, por ejemplo, para coordinar los temas de agricultura orgánica.

Esta delimitación también debe hacerse en la interfaz existente entre la DIA y la DAI, considerando la necesidad de una acción conjunta en el área de las negociaciones internacionales.

- Clarificar qué implica la creación de la DIA en las regiones. Realizar un diagnóstico de las capacidades profesionales en regiones, de manera de dimensionar qué impacto tiene la creación de la DIA. En el nivel central es más fácil delimitar con claridad a los profesionales que se dedican en forma exclusiva a los temas de inocuidad. ¿Habrán recursos presupuestarios para contratar funcionarios adicionales que pertenezcan a esta División? Muchas labores de fiscalización la hacen funcionarios de los Sectores, que realizan múltiples tareas en función de planes anuales. Es necesario clarificar qué pasaría con ellos en términos de dependencia funcional respecto de sus actuales Jefes. Para tal efecto se precisa de un diagnóstico más claro acerca de la dotación de profesionales en regiones.
- Hacer esfuerzos sistemáticos para integrar dentro de la DIA a equipos profesionales que provienen de las ciencias agronómicas y pecuarias, disciplinas que generan dos “subculturas” que están fuertemente arraigadas dentro del SAG. Una opción para solucionar este problema es la creación de dos sub-equipos dentro de la DIA, uno agrícola y otro pecuario. A nuestro juicio esta solución no se condice con el enfoque holístico e interdisciplinario que exige el tratamiento de la temática de inocuidad alimentaria, y en cierta forma reproduce una dinámica que está obsoleta y que debe ser superada. El enfoque correcto es procurar integrar equipos interdisciplinarios cuando haya un sustento técnico que permita ganar sinergias, dejando la posibilidad de generar subequipos especializados cuando se trate de problemáticas acotadas a una determinada disciplina.

Tras este mismo objetivo se recomienda ser flexibles en la determinación del perfil del profesional que debería dirigir la DIA. La Jefatura de la División debe estar abierta a cualquiera de las dos profesiones tradicionales dentro del SAG (agrónomos o veterinarios), como también a otras disciplinas relacionadas con inocuidad.

- Enviar un proyecto de ley para lograr que el Jefe de la DIA esté integrado al Sistema de Alta Dirección Pública, dado que éste sería un cargo de segundo nivel, equivalente al de los otros Jefes de División.
- Se debe procurar, finalmente, promover nuevas conversaciones en torno a los temas de inocuidad dentro del SAG, dándole prioridad en términos de recursos presupuestarios y de atención política por parte de la Dirección Nacional, pues éstos son de creciente complejidad y de alta sensibilidad para la sociedad chilena y para los consumidores de mercados externos.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ALCUE WP3 / Report on Latin American agro-food export rejects at EU ports, March 2007.
- ATHUKORAMA, P. and Jayasuriya, S. Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective. *The World Economy* 26 (9), 1395–1416. 2003.
- BARRERA, A. Funciones y organización de la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos. Santiago, febrero de 2008.
- COMISIÓN de las Comunidades Europeas. Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria. Bruselas, 12 de enero de 2000.
- DIARIO Oficial. Decreto Supremo N° 83/2005, publicado el 21 de octubre de 2005.
- FAO, Portal Internacional sobre Inocuidad de Alimentos y Sanidad Animal y Vegetal www.ipfsaph.org
- DUHART, J.J., Matus, P. e Inostroza, J. Propuesta de Nueva Institucionalidad para la Seguridad Sanitaria de los Alimentos: Hacia un modelo integrado. Santiago, febrero de 2005. Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- MINAGRI. Agenda Estratégica Chile Potencia Alimentaria. Presentación power point, 30 de mayo de 2008.
- MINAGRI. Estudio comparativo de funciones y ámbitos de acción en Ministerios de Agricultura y Alimentación: La experiencia internacional. Santiago, enero de 2008.
- MINAGRI. Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos. Santiago, junio de 2007.
- SAG. Agenda de trabajo MINAGRI-SAG. Acciones 2007-2008. Santiago, enero de 2008.
- SAG. Comité *Ad Hoc* de Inocuidad. Informe preliminar, 2005.
- SAG. Plan para la implementación de un Programa Nacional de Monitoreo de Residuos de Plaguicidas en Productos Vegetales de Exportación. Temporada 2008/2009. SAG, Sub Departamento de Exportaciones Agrícolas y Forestales, División de Protección Agrícola.
- SAG. Propuesta de Diseño de un Sistema de Inocuidad de Productos Hortofrutícolas de Exportación. Sub Departamento de Exportaciones Agrícolas y Forestales, División de Protección Agrícola. División de Protección Agrícola. Documento borrador, s.f.
- ROJAS, C., Chacón A. y otros. Manejo de Agroquímicos en Sistemas Hortícolas. Proyecto INIA-SAG. Boletín INIA N° 167, Santiago, 2007.

MINISTERIOS DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL ¹

Nicolás Alvear B.
Administrador Público

Michel Leporati N.
Médico Veterinario

1. INTRODUCCIÓN

La agricultura chilena vive tiempos en que a la necesidad de insertarse dentro de los mercados mundiales se suman condiciones naturales, sanitarias, económicas y políticas que generan una verdadera oportunidad de transformar y consolidar a Chile como Potencia Alimentaria y Forestal.

Este desafío implica adecuar las políticas públicas y la institucionalidad vigente en función de un nuevo escenario, bajo el cual resulta fundamental renovar esfuerzos y consolidar lo avanzado en el Proceso de Modernización Institucional que vive el Ministerio de Agricultura, con miras a la constitución de un Ministerio de Agricultura y Alimentación.

Esta reformulación institucional implica esencialmente pasar desde una lógica de sector a una de cadenas, concentrando los esfuerzos en la competitividad de éstas y reconceptualizando objetivos, roles y modelos de definición y ejecución de las políticas públicas.

En ese sentido, la revisión de experiencias internacionales sobre procesos de modernización similares al planteado, aunque con particularidades propias de cada caso, surge como un ejercicio pertinente para reflexionar sobre los avances que debe significar este proceso.

El presente documento contiene un análisis comparado de la realidad internacional en materia de institucionalidad alimentaria, y pretende ser un insumo fundamental en la construcción de un marco conceptual para la definición de una institucionalidad que responda de mejor forma a los requerimientos del país en esta materia.

El documento se basa en una breve revisión de fuentes y análisis comparado de quince Ministerios de Agricultura que integran además el tema alimentario dentro de sus funciones. Para ello se consultaron documentos institucionales, páginas Web y fuentes

¹ Este documento corresponde a un informe preparado por profesionales del MINAGRI, en el marco de la reforma al Ministerio de Agricultura.

secundarias de los ministerios y servicios dependientes o relacionados de los siguientes países: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Suiza.

Es necesario precisar que este trabajo pretende generar una comparación descriptiva y no comparativa propiamente tal. Es decir, se intenta describir las variaciones e invariaciones de los ministerios de agricultura y alimentación, mas no establecer *el mejor* modelo, considerando la extensión del estudio y la dificultad de establecer factores absolutos que representen efectivamente esta superioridad.

En una primera parte del documento se consigna una breve síntesis de los aspectos más relevantes de los lineamientos estratégicos revisados; en la segunda parte se sistematizan las distintas priorizaciones en cuanto a los ámbitos de acción, funciones y medios de cada ministerio; y una última parte contiene el resultado de la revisión de cada uno de los nueve ámbitos y funciones principales que se identificaron como tales y las principales reflexiones que surgen de esta exploración.

2. REVISIÓN DE CASOS

2.1. Principales lineamientos estratégicos

A partir de la revisión de casos resulta inevitable identificar una muy variada expresión de formas organizacionales, arreglos institucionales y modelos para la formulación, ejecución y medición de impactos en las políticas públicas. Sin embargo, pese a estas diferencias, cada Ministerio integra la perspectiva ligada al sector agrícola y los alimentos como eje de sus definiciones. Es por ello que en esta primera parte se aborda, a manera de ejemplo, la forma en que estos Ministerios determinan su finalidad y lineamientos estratégicos con distintas concepciones, orientaciones y énfasis.

Naturalmente, las principales respuestas a estos planteamientos van muy ligadas a la búsqueda del beneficio nacional a partir de los resultados sectoriales. Un ejemplo de ello es el caso de Alemania, cuyo Ministerio de Alimentación, Agricultura y Protección al Consumidor (BMELV²), tiene como objetivo contar con un sector agrícola internacionalmente competitivo, de forma tal que un alimento “Hecho en Alemania” sea sinónimo de alta calidad. A partir de ello, el BMELV define sus objetivos en base a la necesidad de contar con los conocimientos, la habilidad emprendedora y la fuerza innovadora que permitan alcanzar esta calidad.

Canadá es otro ejemplo en esta misma línea. La gestión de Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) se orienta a la construcción de rentabilidad del sector, como parte de un mayor beneficio nacional. Para ello, esta cartera se debe ajustar a lo establecido en el Marco de Política Agrícola (APF³), que consiste en un acuerdo entre el nivel federal

² Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

³ Agricultural Policy Framework.

y provincial, que se extiende por cinco años y que busca concentrar los esfuerzos en pos de fortalecer la agricultura a nivel nacional.

El actual APF se basa en tres pilares integrados: a) contar con un sector más competitivo e innovador, b) que contribuya a las prioridades de la sociedad, y c) dinámico en la gestión de riesgos. Además de este último punto, destaca también la consideración de productores, proveedores, procesadores, distribuidores, minoristas, consumidores, ciudadanos y los gobiernos provinciales como actores involucrados directamente en la consecución de estos objetivos.

El Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) de Brasil, recurre al concepto del “agronegocio” para identificar su misión institucional, la cual es “promover el desarrollo sustentable y la competitividad del agronegocio en beneficio de la sociedad brasileña”. Su visión de futuro es, en los próximos 10 años, “ser reconocida por la calidad y agilidad en la implementación de políticas y prestación de servicios para el desarrollo sustentable del agronegocio”. A partir de estos lineamientos el MAPA ha definido objetivos estratégicos agrupados en tres perspectivas: a) social, b) agronegocios y socios estratégicos, y c) procesos internos.

Para el Ministerio de Alimentación, Agricultura y Pesca danés la tarea también es proporcionar un marco para el desarrollo y la operación del sector alimenticio, lo que se expresa mediante el aseguramiento de un sector fuerte y competitivo, especialmente caracterizado por la calidad y sustentabilidad. Este Ministerio otorga un especial énfasis al rol de asistencia a la industria en el desarrollo de mejores métodos de producción y productos finales. En este caso, medios “mejores” en términos de la salud y los intereses de los consumidores, considerando al mismo tiempo el cuidado del medioambiente y el bienestar animal. Así, además de la investigación e innovación, el Ministerio entrega servicios específicos para el desarrollo rural, incluyendo la industria pesquera, tareas que implican esfuerzos de cooperación y gestiones internacionales, además de las funciones de regulación e inspección.

En el caso irlandés, el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentos (DAF⁴) tiene como misión conducir el desarrollo sostenible y competitivo del sector, enfocándose en el consumidor y el agroalimentario, vitalizando la sociedad y economía rural. En su documento “Agri-Visión 2015” se definen las nuevas oportunidades y desafíos que la agricultura e industrias de alimentos deberán superar para ser prósperos en un mundo cada vez más competitivo y cambiante, estableciendo que el sector primario de los agroalimentos debe mejorar su capacidad para desarrollarse como un sector basado en los conocimientos, la eficacia e innovación. Por otro lado se reconoce la importancia de mantener normas de seguridad alimentaria, reforzar la conciencia sobre la nutrición saludable y asegurar la salud y bienestar animal.

Para llevar adelante este desafío de cambio, este Ministerio se ha propuesto como objetivo “entregar alimentos de calidad, seguros y nutritivos, a consumidores bien informados,

⁴ Department of Agricultura, Fisheries and Food.

y producidos de manera sostenible, entendiéndolo éste como el camino óptimo para el futuro del sector alimenticio irlandés⁵. Esto se funda en cuatro pilares fundamentales: a) focalización en el consumidor, b) construcción de una base de conocimiento, c) consolidación de la competitividad, y d) promoción de un futuro sustentable.

Un caso que enfatiza particularmente en el liderazgo institucional y la investigación es el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), cuya misión es proporcionar liderazgo en alimentación, agricultura, recursos naturales y los distintos temas relacionados, basándose para ello en políticas públicas que integren los avances de la ciencia y que colaboren con la eficiencia nacional.

En su documento "Strategic Plan 2005-2010", el USDA define las siguientes seis metas estratégicas para su gestión en dicho período, con sus respectivos objetivos asociados: a) aumentar las oportunidades económicas para los productores agrícolas; b) mejorar la competitividad y sustentabilidad de la economía rural; c) apoyar las crecientes oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida en los sectores rurales; d) aumentar la protección y la seguridad del sector agroalimentario; e) mejorar la nutrición y seguridad del país; y f) potenciar y proteger los recursos naturales y el medioambiente.

El USDA agrega que, para cumplir cada una de estas metas y objetivos, la investigación es la llave, pues ésta permite desarrollar el uso de recursos renovables económicamente factibles (tales como la bioenergía), los productos nutricionales para la salud (tales como nutraceuticos y alimentos funcionales) y fabricar productos de origen biológico (tales como pegamentos, lubricantes, aisladores, fibras, tintes y otros productos), adelantándose a las nuevas demandas de productos agrícolas y reduciendo la dependencia de fuentes extranjeras de recursos no renovables.

Un Ministerio que integra muy fuertemente las ventajas competitivas que representan sus recursos naturales es el de Nueva Zelanda. Allí el Ministerio de Agricultura y Silvicultura de ese país (MAF) define su misión como "ampliar las ventajas naturales de Nueva Zelanda". Según establece el MAF, esto se debe lograr a través del fortalecimiento del desempeño sectorial, el desarrollo de un comercio más libre y seguro, el resguardo de la salud neozelandesa y la protección de los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras. De acuerdo a esta misión, el propósito fundamental del MAF es guiar la protección y el desarrollo sustentable de los recursos biológicos a través de ciertos objetivos que se espera lograr en los ámbitos de la economía, las personas y el medioambiente.

Esta comprensión inclusiva de la temática tiene una particular expresión en el caso del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca de Japón, cuya tarea es contribuir a la promoción de un desarrollo que mantenga armonía entre los aspectos económicos, la calidad de vida nacional, el desarrollo legítimo de la agricultura, silvicultura e industrias pesqueras y el bienestar de las personas comprometidas directamente con estas industrias. En otro orden, este Ministerio se encarga de asegurar una dieta saludable

⁵ "Agrivision 2015: Action Plan", An Roinn Talmhaíochta, Iascaigh Agus Bia, 2006.

para las personas y mantener la autosuficiencia alimentaria, mediante una combinación apropiada de importaciones y producción doméstica.

De estos aspectos se desprende que el Ministerio emprende acciones relacionadas con la agricultura, silvicultura y los productos pesqueros, considerando la producción y el consumo, así como también el desarrollo rural y la promoción del bienestar de los habitantes rurales y el suministro de alimentos; abarcando estas distintas funciones desde una perspectiva holística y orientada al resguardo de la armonía entre los distintos elementos involucrados.

2.2. Ámbitos, funciones y medios.

La revisión sobre los principales lineamientos y definiciones estratégicas, descrita precedentemente, permite tener alguna referencia sobre las diferentes dimensiones desde las cuales se puede observar la actuación del Estado en el tema agroalimentario.

En ese sentido, para las distintas intervenciones se logra diferenciar ámbitos, funciones y medios:

- **Los ámbitos:** Corresponden a ciertas temáticas delimitadas en las cuales el Estado decide actuar y que, por contar con estas delimitaciones, permiten una identificación relativamente clara. Ejemplos de ámbitos de acción para el sector en estudio son los asuntos internacionales o la pesca y acuicultura.

Es importante señalar que estos ámbitos pueden ser sectoriales o transversales. Estos últimos se caracterizan por encontrarse relacionados con distintos ámbitos sectoriales, como es el caso de la ciencia, tecnología e innovación, o el manejo y protección de los recursos naturales renovables y no renovables.

- **Las funciones:** Corresponden a las distintas capacidades de las cuales dispone el Estado para el cumplimiento de su fin último. De manera tal que, para cada ámbito, el Estado utiliza una o más de sus funciones para su actuación. Como ejemplos de funciones podemos identificar fomento, regulación, difusión y protección.
- **Los medios:** Corresponden a los mecanismos prácticos por medio de los cuales se cumplen estas funciones. Ejemplo de ello son el financiamiento, la fiscalización o la reglamentación.

A partir de la identificación de los principales ámbitos de acción para cada uno de los casos revisados, fue posible determinar cuáles son los más relevantes para estas carteras, lográndose establecer nueve ámbitos principales, que se describen a continuación:

- a) **Manejo y protección de recursos naturales renovables y no renovables:** Este ámbito corresponde a aquellas intervenciones relacionadas con la fiscalización y promoción del uso sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables,

y la protección de la biodiversidad. También considera las temáticas relacionadas con el uso de biocombustibles y la protección del medioambiente, en términos generales.

- b) **Desarrollo rural:** Este ámbito incluye todas aquellas acciones destinadas a mejorar la productividad y competitividad de los sectores rurales y elevar su calidad de vida.
- c) **Ciencia, tecnología e innovación:** Dentro de este ámbito se consideran las actuaciones que tienen como finalidad colaborar en la realización de investigaciones científicas y tecnológicas, orientadas a contar con un sector agroalimentario más competitivo, así como también aquellas vinculadas con el apoyo en la toma de decisiones del Gobierno en materias relacionadas con ciencia y tecnología. Forman parte de este ámbito la formación de recursos humanos y la transferencia tecnológica e innovación.
- d) **Apertura y gestión de mercados internacionales:** Considera las distintas actividades relacionadas con la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales, los procesos de integración, el monitoreo de los acuerdos y tratados vigentes y las iniciativas de soporte y promoción de exportaciones.
- e) **Bioseguridad, inocuidad y calidad:** Agrupa las acciones tendientes a proteger y resguardar el patrimonio fito y zoonosanitario, la seguridad e inocuidad de los químicos agrícolas y fármacos veterinarios utilizados en los procesos intermedios y la seguridad e inocuidad de los productos finales.
- f) **Protección al consumidor:** Este ámbito se encarga de resolver la desigualdad o asimetría de poder que suele existir en la relación entre el consumidor y los proveedores de productos agroalimentarios. Considera temáticas como calidad, etiquetado, certificación, nutrición, consumo sustentable y promoción de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y los derechos del consumidor.
- g) **Crecimiento del sector:** Comprende las distintas actividades orientadas a aumentar la importancia relativa del sector agroalimentario en las economías nacionales. Se expresa fundamentalmente en instrumentos de fomento directos e indirectos orientados a hacer de esta actividad un área atractiva para inversiones o favorecer su subsistencia.
- h) **Sector forestal:** Es entendido como el conjunto de acciones del Estado respecto al sector forestal, especialmente en cuanto al establecimiento de áreas de explotación, normas de reforestación, cuidado de los bosques nativos y el uso sustentable de estos recursos.
- i) **Sector acuícola y pesquero:** Incluye los distintos aspectos relacionados con la crianza y captura de peces y otras especies acuáticas de consumo humano, considerando la pesca industrial y tradicional o artesanal, las cuotas de captura y el estudio y control de las especies invasoras.

Para los quince casos se identificó la prioridad que cada uno de estos entrega a los ámbitos descritos precedentemente, clasificándolos en las siguientes opciones: "ámbito

no considerado”, “de baja prioridad”, “de prioridad media” y “de alta prioridad”. Además, en cada ámbito se identificó la función principal mediante la cual se cumple y el principal medio utilizado para llevar a la práctica esta función.

Esta información conforma la denominada Matriz de Priorización de Ámbitos (figura N°1), la que no considera los ámbitos propios de la cartera, como es el caso de la agricultura, puesto que se observó una presencia permanente de ésta en cuanto a funciones y medios, a diferencia de los otros ámbitos detallados en dicha matriz.

2.3. Análisis comparativo de ámbitos y funciones principales

A partir de la representación gráfica de la priorización por países se obtiene la Matriz de Priorización de Ámbitos, donde estos se encuentran ordenados en forma descendente según el nivel agregado de relevancia, y los países, de acuerdo a la medida en que sus respectivos ministerios intervienen en el sector agroalimentario, ya sea en cuanto a la cantidad de ámbitos de acción, como a la priorización de los mismos (figura N° 1).

En esta matriz se encuentran tipificadas cuatro categorías de ámbitos, identificadas como I, II, III y IV, donde I es la categoría de ámbitos que se caracterizan por tener una consolidada presencia en los distintos casos estudiados, lo que se ve reflejado en una clara tendencia a tener una prioridad alta o media; II es la categoría de ámbitos que, aunque con cierta consolidación, tienen una menor relevancia comparativa; III corresponde a aquellos ámbitos presentes en casos específicos en los cuales los correspondientes ministerios no intervienen o tienen una baja prioridad; y IV es la categoría en la que se encuentran los ámbitos en los cuales existe una mayor cantidad de no-intervenciones y una baja prioridad general.

Figura N° 1
Matriz de Priorización de Ámbitos

ÁMBITOS/AIS	Países Bajos	Francia	Estados Unidos	Unión Europea	India	Brasil	China	Argentina	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	Costa Rica	Venezuela	Categoría
Medio y producción de BPA	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	I
Desarrollo Rural	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	I
Control sanitario y bienestar	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	II
Medio ambiente y recursos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	II
Elaboración	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	III
Comercialización	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	III
Calidad y seguridad	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	III
Financiación	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	IV
Políticas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	IV

Fuente: Elaboración propia

Es importante agregar que la tendencia en esta matriz es una priorización media, con lo cual se observa una cierta consistencia interna de los ámbitos identificados. También es posible observar la existencia minoritaria de no-intervenciones, con lo cual se reafirma esta característica.

Un elemento presente en esta matriz es la diferenciación que se puede realizar para los países europeos. Esto se refleja en la identificación estadística de dos conglomerados⁶: los países europeos y los no europeos, lo cual se hace aún más claro al observar matrices separadas de acuerdo a esta clasificación (figura N° 2).

Figura N° 2
Matriz de Priorización de Ámbitos para países europeos/no europeos

ÁMBITOS/A'S	Países europeos						Otros países					
	Francia	Reino Unido	Alemania	Países Bajos	Italia	Países nórdicos	Estados Unidos	Brasil	China	India	Países en desarrollo	Países de África
Manejo y protección de RRNN	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Desarrollo Tecnológico	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ciencia, Tecnología e Innovación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Medio Ambiente	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Bioseguridad	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Calidad	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Capacitación del Sector	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Financiamiento	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Regulación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Fuente: Elaboración propia

A través de esta agrupación se evidencian claras distinciones en la priorización de ámbitos, como es el caso de ciencia, tecnología e innovación; y la misma situación se repite en ámbitos como el manejo y protección de los recursos naturales renovables y no renovables, pesca, la perspectiva del consumidor y el crecimiento del sector.

2.4. Características de los ámbitos

A partir de los resultados obtenidos, las características más relevantes de cada ámbito, las funciones y medios principales, y las relaciones entre estos ámbitos, son las siguientes:

2.4.1. Manejo y protección de recursos naturales renovables y no renovables

Este ámbito es el que tiene un mayor nivel de prioridad dentro de los casos estudiados, por lo cual pertenece a la Tipología I, principalmente debido a la importancia que se le entrega en los países europeos. En el resto de los países se da una interesante relación directa entre la priorización de este ámbito y la preocupación por el crecimiento del sector en las economías nacionales.

⁶ Mediante un análisis de conglomerados.

La observación de las funciones y medios principales utilizados en este ámbito permiten distinguir un enfoque basado en la elaboración de políticas y regulaciones medioambientales, y otro orientado al posicionamiento del tema, con lo cual se cumplen más bien funciones de orientación y articulación, aunque acompañadas de una fuerte regulación.

En cuanto a los países pertenecientes a la Unión Europea (UE), estos dan cumplimiento a la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, la cual establece un marco político para responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a la hora de satisfacer sus propias necesidades, basándose en tres pilares (económico, social y medioambiental) que se deben reforzar mutuamente para garantizar dicho desarrollo⁷. Esta estrategia se inserta dentro del marco del consumo sustentable, entendido como la disociación entre el consumo de los recursos naturales y el deterioro medioambiental.

Casos destacados en términos generales son los ministerios de Australia y Japón. En el primer caso, el Departamento de Agricultura, Pesca y Silvicultura (DAFF⁸) concentra sus esfuerzos en ser responsable de supervisar el manejo sustentable de los recursos naturales, estudiar los efectos del cambio climático y desarrollar fuentes de bioenergía. Y el segundo se encuentra orientado por un enfoque que valora la armonía entre el hombre y la naturaleza, a partir del cual se evalúa el impacto de las actividades agrícolas, forestales y pesqueras.

En Canadá se ha realizado una interesante apuesta en este ámbito, al proponerse que lo “Hecho en Canadá” sea asociado directamente con una producción amistosa, tanto con la comunidad, como con el medioambiente. Asimismo estudia los efectos del cambio climático y la producción de biocombustibles para consumo interno.

Un particular caso es el Reino Unido, cuya cartera, el Departamento de Medioambiente, Alimentos y Asuntos Rurales (DEFRA), pone, como su denominación lo indica, prioridad en las materias relacionadas con el cambio climático y cuidado del medioambiente, incluyendo como parte de su visión del futuro deseado *“un mundo en que el cambio climático y la degradación del medioambiente sea una problemática reconocida y abordada por todas las naciones y donde el bajo nivel de las emisiones de carbono y el eficiente uso de los recursos ambientales sean centrales en la vida cotidiana. (...) Un lugar donde la tierra se gestiona en tal manera que se reconozcan sus múltiples funciones, desde la producción hasta la recreación; en el que se promueve la diversidad biológica de la tierra y el mar; y donde la promoción del bienestar animal y su protección contra enfermedades se integre a la manera en que viven y son tratados. La búsqueda del desarrollo ambiental, económica y socialmente sostenible, son vitales en la consecución de esta visión”*.

⁷ Comunicación de la UE “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible”, Bruselas, 15 de mayo de 2001.

⁸ Department of Agriculture, Fisheries and Forestry.

Para el DEFRA, este ámbito se expresa mediante tres de los cinco objetivos principales, los cuales son: (i) romper la ligazón entre el desarrollo económico y el uso irracional de los recursos para promover y permitir patrones sostenibles de consumo y producción; (ii) realizar una contribución, tanto nacional como internacional, tratando las amenazas a largo plazo presentadas por el cambio climático y el uso no sustentable de fuentes energéticas, además de asegurar la mitigación de los efectos ya inevitables; y (iii) crear una sólida política para promover el uso sostenible de la herencia natural y los ecosistemas del país. Lo anterior se ve expresado en la consideración de esta temática como parte transversal de las distintas políticas y programas de esta institución.

Estados Unidos se diferencia por su preocupación por los recursos hídricos y por reconocer la relevancia que tiene el sector privado en esta temática; y Francia, por su especial énfasis en las Buenas Prácticas Agrícolas (GAP⁹) para el cuidado de los recursos naturales.

Con respecto a la protección de la biodiversidad, la mayoría de estos ministerios incluye como parte de sus orientaciones la conservación de la biodiversidad, así como la protección de paisajes, recursos hídricos y marinos, y de bosques, comprendiendo la importancia de estos como hábitat naturales. Esta condición se da especialmente en las carteras que incluyen al sector pesquero dentro de sus estructuras.

La gestión territorial es esencialmente absorbida por otras carteras, como las de medioambiente y recursos naturales, ante lo cual la mayor parte de los esfuerzos en este sentido se orientan a una mayor representación del sector agroalimentario en los niveles locales y la rehabilitación de terrenos.

Finalmente, se identifica una tendencia a nivel transversal que es la creación de unidades encargadas de estudiar los efectos del cambio climático y generar opciones viables de biocombustibles.

2.4.2. Desarrollo rural

El desarrollo rural es un tema posicionado en las distintas carteras de agricultura y alimentación revisadas. De hecho, si observamos exclusivamente los países europeos, este ámbito es el de mayor prioridad, y el segundo a nivel general. Es por esto que se encuentra incluido también dentro de la Tipología I. Esta importancia se relaciona con la significativa relevancia del sector rural en la actividad agroalimentaria y los múltiples impactos que ésta tiene en el desarrollo agroalimentario, tanto desde una perspectiva económica y social, como medioambiental.

En este contexto podemos identificar dos enfoques diferenciados en relación a la comprensión de los mecanismos adecuados para favorecer el desarrollo rural, que se expresa en la utilización de funciones y medios diferentes en la actuación del Estado. Sin

⁹ Good Agricultural Practices.

embargo, de manera transversal se distribuyen subsidios a estos sectores, especialmente a los que operan bajo lógicas tradicionales orientadas a la subsistencia.

El primero de estos enfoques corresponde fundamentalmente al modelo europeo, en el cual se ve reflejada la multifuncionalidad del sector agroalimentario, pues se aborda tanto la necesidad de mejorar la calidad de vida rural, como la necesidad de introducir mecanismos de producción amistosos en términos medioambientales. Por otro lado, integran la importancia del sector rural en áreas como el turismo y la protección del patrimonio cultural.

En el segundo modelo se desarrollan más bien funciones relacionadas con la generación y el manejo de las distintas estructuras de subsidio para infraestructura, transportes y telecomunicaciones, orientándose al establecimiento de condiciones que incentiven y hagan más atractivo este sector a las inversiones, favoreciendo de esta forma a los mismos habitantes rurales.

Destaca el caso de Alemania, que se encuentra generando nuevas opciones de políticas públicas para fortalecer el sector rural, con miras a la compleja situación demográfica que genera la migración de los jóvenes a las grandes ciudades y la insuficiencia de los instrumentos vigentes para abordar esta problemática.

Por otro lado tenemos el caso de Colombia y Estados Unidos. En el primero de ellos se otorga una especial relevancia a la inversión del Estado en viviendas, la gestión de procedimientos sobre propiedad de tierras y el apoyo a microempresas rurales. Para ello cuenta con instrumentos como el Agro Ingreso Seguro (AIS) e instituciones como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. En el segundo caso se da también una especial relevancia a la inversión en viviendas rurales, infraestructura para organizaciones sociales, riego y telecomunicaciones.

En el caso francés y holandés se entrega una especial relevancia a la adecuada distribución de los territorios rurales, velando por una utilización óptima y armoniosa del espacio y los recursos. En el primer caso esta característica se manifiesta mediante el establecimiento de observatorios regionales, con la finalidad de monitorear la utilización de los espacios agrícolas y forestales y los flujos de suministro en estos sectores; y poniendo a disposición de las colectividades un apoyo especializado en cuanto a la recepción de los recién llegados, el aseguramiento de la accesibilidad a los servicios básicos y apertura de los espacios públicos. Además se integra la perspectiva agrícola, silvícola, acuícola y de pesca en los proyectos locales, utilizando las herramientas reglamentarias existentes para preservar los espacios agrícolas, naturales y forestales, así como los de uso acuícola o pesquero.

En el caso holandés, el Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos (MINLNV¹⁰) cuenta con un Servicio de Áreas Rurales (DLG¹¹), el cual tiene por función buscar cooperación y soluciones que sean adecuadas para los sectores rurales, en cuanto a los deseos de sus pobladores, el uso y la propiedad de las tierras, como una forma de traducir la política ministerial en proyectos concretos.

Otra institución importante es la Oficina de Ciencias Rurales (BRS¹²) de Australia. Esta es una agencia científica encargada de proveer de consejos científicos al gobierno en la búsqueda de una agricultura australiana más provechosa, competitiva y sustentable. Se orienta a generar vías por las cuales alcanzar una mayor abundancia en el país y contar con zonas rurales más fuertes.

Por último, Australia, Irlanda y el Reino Unido coinciden en incluir la competitividad como una de las perspectivas centrales para afrontar el desarrollo rural.

2.4.3. Ciencia, tecnología e innovación.

Este ámbito es considerado como la tercera prioridad, especialmente por la importancia que se le entrega en los países europeos, casos en los cuales se asocia positivamente con la preocupación por la bioseguridad, inocuidad y calidad de los alimentos y la protección del consumidor.

Las funciones relacionadas con este ámbito responden fundamentalmente a tres motivos:

- a) La necesidad de resolver aquellas “fallas del mercado” por las cuales no es rentable hacer investigación y desarrollo, ya sea por los beneficios a muy largo plazo que estos conllevan, o porque incluyen un cierto beneficio social no internalizado por el mercado.
- b) La necesidad de hacer más competitiva o rentable la producción nacional, ya sea mediante un mejoramiento de productos (en términos de calidad), mediante un mejoramiento de procesos, (orientado a la productividad) o una mezcla de ambos. A esta necesidad responden las iniciativas de educación, transferencia tecnológica, generación y difusión de conocimiento y el fomento a la I+D.
- c) La necesidad de obtener el conocimiento científico esencial para una adecuada toma de decisiones políticas por parte del gobierno, ya sea en materias de inocuidad y bioseguridad, entre otras.

Con respecto al primero de estos motivos encontramos los casos cuyas intervenciones responden a la necesidad de contar con mayores niveles de sustentabilidad en los procesos productivos y el desarrollo de innovaciones. Como ejemplo de ello, en Dinamarca se realizan importantes esfuerzos de articulación entre el sector público,

¹⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹¹ Dienst Landelijk Gebied.

¹² Bureau of Rural Sciences.

privado y universidades para lograr el desarrollo de programas orientados a cuidar el medioambiente, que son financiados por el Estado a través del Ministerio de Alimentación, Agricultura y Pesca.

Dos casos destacados que se relacionan con la necesidad de hacer más competitiva o rentable la producción nacional son el francés y el canadiense. El primero de ellos se caracteriza por preocuparse especialmente de garantizar el adecuado traspaso de los conocimientos en el ámbito de la alimentación, difundiendo conocimientos relativos al desarrollo sostenible y promoviendo las habilidades profesionales específicas del sector, lo cual es llevado adelante por un grueso número de instituciones educacionales públicas ligadas al sector que existen en ese país.

En Canadá la innovación y transferencia de conocimiento a los productores del sector agroalimentario se realiza mediante la creación de instancias de colaboración, asociación y redes, como formas propias de abordar esta temática.

Con respecto a la generación de conocimiento científico como apoyo a la adecuada toma de decisiones por parte del Gobierno, un ejemplo es el FAL¹³ de Alemania, que está encargado de conducir la investigación en el área de la agricultura y las disciplinas afines, publicar los resultados de estas investigaciones y cultivar la cooperación nacional e internacional con científicos y centros de investigación alrededor del mundo, con el propósito de entregar el conocimiento científico básico para asistir las decisiones políticas.

En países como Alemania, Francia y Japón se le da una especial relevancia a la cooperación internacional en los temas científicos y de intercambio tecnológico.

Dos modelos interesantes en esta temática son los concebidos por Nueva Zelanda e Irlanda. El país oceánico define su rol a partir de este ámbito, considerando como sus principales funciones entregar consejos al Gobierno en materias agroalimenticias y forestales, y proveer a la sociedad de servicios para lograr un desarrollo económico sustentable.

En Irlanda, el Ministerio del ramo cuenta con el TEAGASC, que es el organismo encargado de proporcionar servicios integrados de investigación, consultivos y de entrenamiento al sector agroalimenticio y a las comunidades rurales. Su presupuesto tiene variadas fuentes de financiamiento, tanto ligadas al Ministerio como a las rentas propias que genera a partir de la prestación directa de sus servicios.

Esta entidad dispone de una red de organizaciones asociadas que ofrecen servicios de asesoría y entrenamiento a productores, además de contar con unidades de desarrollo especializadas en silvicultura, horticultura y porcinos, y realizar investigación avanzada en agricultura y alimentos.

¹³ Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

2.4.4. Apertura y gestión de mercados internacionales

Aun cuando todos los ministerios estudiados incluyen este ámbito dentro de sus funciones, su inclusión en la Tipología II obedece básicamente a que tiene una importancia muy diferenciada entre los países no europeos y los europeos, donde tiene una baja prioridad.

Se logró identificar dos interesantes relaciones entre éste y otros ámbitos. En primer lugar, dentro de los países europeos se da una relación inversa con respecto a la priorización de éste con el manejo y protección de recursos naturales renovables y no renovables. Por otro lado, para el resto de los países, la apertura y gestión de mercados internacionales se relaciona positivamente con la preocupación por la ciencia, la tecnología y la innovación.

Este ámbito de acción incluye diferentes actividades y orientaciones, entre las cuales podemos diferenciar la negociación y monitoreo de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, los acuerdos de cooperación internacional y las actividades relacionadas con el estudio de los mercados internacionales y la promoción de exportaciones.

Como se puede apreciar, no existe una alternativa única para responder a estos desafíos. Algunos países desarrollan más ampliamente una función de orientación a los mercados nacionales, realizando investigaciones al respecto y difundiendo sus resultados, fundamentalmente mediante análisis prospectivos de mercados internacionales, como es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA) de Argentina y el USDA de Estados Unidos.

En el caso argentino, esta institución se concentra en contar con tratados internacionales ventajosos para el país, e identificar factores y tendencias en el mercado internacional con el objetivo de orientar adecuadamente al sector agroalimentario nacional.

La USDA presta especial atención a las condiciones que permitan ampliar la presencia de productos norteamericanos en el mundo, lo cual es reconocido como un pilar elemental en las proyecciones económicas de ese país.

En otros casos, como Colombia, Brasil, Suiza e Irlanda, se posiciona la apertura y gestión de mercados como el eje articulador de sus distintas políticas de fomento, teniendo presente la importancia de posicionarse y desarrollar innovaciones que los transformen en un país líder en materia agroalimentaria.

Una opción diferente es la que representa Japón, país en el cual existe una muy baja orientación a estos mercados, acuñando fuertemente el concepto de autosuficiencia dentro de los lineamientos estratégicos. Japón concentra sus objetivos básicamente en asegurar la calidad e inocuidad de los productos importados y avanzar en temas de cooperación internacional.

2.4.5. Bioseguridad, inocuidad y calidad.

Este ámbito representa una clara preocupación para los distintos países estudiados, sin embargo, al no estar dentro de las principales prioridades, se encuentra en la Tipología II. En los países europeos esta priorización se encuentra asociada a un mayor énfasis en el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación.

Dentro de las funciones ejercidas en torno a este ámbito se pueden diferenciar dos objetivos relacionados: a) el resguardo de la bioseguridad y del patrimonio fito y zoonosanitario, y b) el control y certificación de inocuidad orientado al consumidor final.

En esta primera dimensión, un país destacado es Estados Unidos. Allí existe una elevada orientación a la seguridad biológica del territorio. Otro ejemplo es Australia, donde la cartera, además de realizar estrictas revisiones y fiscalizaciones, está encargada de identificar factores riesgosos para la bioseguridad del país, con la finalidad de prestar asesoría al Gobierno en estas materias.

En Alemania, el BMELV define como parte de los objetivos del Gobierno garantizar la existencia de alimentos que cumplan elevados estándares de calidad y seguridad alimentaria. Es por ello que ha generado un extenso paquete de medidas para asegurar el control y la inspección eficaz de los alimentos. Con estas medidas se busca mejorar los sistemas de control, vigilar la rigurosidad en el procesamiento de los productos, eliminar las prácticas dañinas o riesgosas, y reforzar los derechos del consumidor. Aparte de lo anterior, este país cuenta con una importante institucionalidad dedicada al tema, en la que destaca el Instituto Federal de Evaluación del Riesgo (BFR¹⁴) y el Instituto Federal de Agricultura y Alimentación (BLE¹⁵). Estas instituciones se encargan de identificar riesgos y proteger la salud de los consumidores, y controlar el mercado agrícola, velando por la prevención y la colocación de alimentos seguros en el mercado, respectivamente.

Otros países donde se le da una alta prioridad al control y certificación de inocuidad son Francia e Irlanda. En este primer caso, el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAP¹⁶) se plantea como objetivo “garantizar un alto nivel de seguridad sanitaria de los alimentos y procesos productivos amigables con el medioambiente”. Asimismo, el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentos (DAF¹⁷) identifica como componentes de la focalización en el consumidor la seguridad, calidad y nutrición de los alimentos.

Un papel muy importante en este ámbito lo cumplen las agencias nacionales de seguridad de los alimentos, con sus diferentes denominaciones, que en su mayoría no dependen directamente de estos ministerios debido a su calidad de agencias, razón por la cual no se incluyeron en este estudio. Estas agencias en general son organismo públicos autónomos, con dependencia administrativa de las carteras de agricultura y alimentos o salud pública,

¹⁴ Bundesinstitut für Risikobewertung.

¹⁵ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

¹⁶ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

¹⁷ Department of Agriculture, Fisheries and Food.

que están encargados de proteger la salud de los consumidores, garantizando que los alimentos presentes en el mercado cumplan con los estándares de calidad establecidos y que estos estándares estén adecuadamente adaptados al desarrollo de la industria. Dentro de los países que cuentan con estas agencias encontramos a Francia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Alemania, Australia, Canadá y Dinamarca.

2.4.6. Protección al consumidor

Este ámbito se encuentra en la Tipología III, puesto que, si bien tiene un cierto grado de posicionamiento, en algunos países no es una temática abordada desde los ministerios de agricultura. Su prioridad en los países europeos se encuentra relacionada con la entrega de mayor importancia a la ciencia, tecnología e innovación, y al sector forestal. En los otros casos no existen asociaciones relevantes.

Esta perspectiva se basa en considerar al consumidor no como un agente económico pasivo, sino como uno capaz de cambiar sustancialmente la forma de producir que tienen las empresas, perspectiva a partir de la cual el Estado interviene mediante dos concepciones. La primera de ellas comprende la necesidad de proteger a la parte más débil dentro de esta relación consumidor-empresa, es decir, a los consumidores. La segunda se relaciona con la necesidad de orientar la industria agroalimentaria nacional de acuerdo a los requerimientos de los consumidores, en consideración de las externalidades positivas de este arreglo.

En este primer acercamiento el Estado interviene en la relación consumidor-empresa con el fin de evitar cláusulas abusivas, transparentar las condiciones de compra, asegurar información sobre la calidad y características de los productos ofrecidos, regular la publicidad y supervisar las ofertas. Un ejemplo avanzado en el cumplimiento de estas funciones es el caso alemán, pues el BMELV provee información para la protección del consumidor inclusive en el comercio y los servicios financieros, además de informar al consumidor sobre la seguridad de los alimentos. Lo anterior refleja las amplias atribuciones que tiene esta cartera en términos del resguardo de los derechos del consumidor, como indica su denominación de “Ministerio de Alimentación, Agricultura y Protección al Consumidor”.

Acciones vinculadas a este ámbito son la provisión de información, la certificación de productos y la respuesta a las demandas de los consumidores respecto de las características de los alimentos y sus medios de producción. Tres temáticas importantes en esta materia son los productos transgénicos, orgánicos y la denominación de origen.

Es importante aclarar que en la mayoría de los casos las funciones de fiscalización se distribuyen entre distintos actores, como son las correspondientes agencias de seguridad alimentaria, los ministerios y los niveles subnacionales de gobierno.

Un aspecto específico y más desarrollado en términos del cuidado de los consumidores es la nutrición, especialmente si se consideran las crecientes tasas de obesidad y

sobrepeso en el mundo. En este sentido la orientación mayoritaria en los países europeos es balancear las demandas del consumidor por productos de calidad y sanos, con los intereses económicos de productores y el sector minorista.

En Estados Unidos, el USDA cuenta con una Subsecretaría de Alimentación, Nutrición y Servicios al Consumidor, la cual se preocupa fundamentalmente de los aspectos relacionados con la nutrición de la población; además de las funciones propias de la FDA, en cuanto a la salud del consumidor.

Otra dimensión diferente, pero no por ello más desarrollada, es la identificación de comportamientos del mercado agroalimentario, con especial énfasis en los aspectos que puedan colaborar con la competitividad nacional, lo cual se realiza principalmente mediante estudios prospectivos de la demanda, en base a la observación y estadísticas del mercado.

Un ejemplo de esta dimensión es Argentina, donde la SAGPYA suma importantes esfuerzos para determinar y adelantarse a la demanda alimentaria mundial, en pos de orientar la producción nacional. Asimismo, en Estados Unidos el USDA concentra sus funciones principalmente en la identificación de mercados potenciales, con miras a la competitividad del sector.

Una concepción alternativa es comprender que los consumidores buscan productos que incluyan la salud como un elemento primordial, pero a la vez elaborados en armonía con el medioambiente, lo cual se traduce, a modo de ejemplo, en bajos o nulos residuos, envases reciclables y el resguardo del bienestar animal. En ese marco, reforzar la perspectiva del consumidor implica posicionar en mayor medida estas demandas.

Este enfoque se condice con la promoción de la RSE, entendida como el compromiso empresarial por mejorar las condiciones de vida, tanto de sus trabajadores como del resto de la población.

Un ejemplo importante de esta comprensión es el DEFRA del Reino Unido que, en base a estos argumentos, posiciona al consumidor en el centro de sus orientaciones, entendiéndolo que ello implica una protección de la salud humana y del medioambiente, en el marco del llamado consumo sustentable que, como se ha citado, hace referencia a la necesidad de disociar los procesos productivos con la degradación del medioambiente y el uso insostenible de los recursos.

Dos de los siete ejes estratégicos que sirven de guía para la acción ministerial del DEFRA se relacionan directamente con este ámbito. El primero de ellos consiste en “garantizar la puesta en marcha de buenas prácticas que contribuyan a la seguridad de los alimentos y cuidado del medioambiente”, y el segundo es “promover la elaboración y el desarrollo de gestiones voluntarias de producción, comercialización y consumo sustentables”.

Estos lineamientos se materializan en el Sistema de Protección al Consumidor, el cual tiene por objetivo garantizar un alto nivel de seguridad sanitaria en los alimentos y

procesos productivos amigables con el medioambiente, por medio de favorecer y difundir las buenas prácticas agrícolas e industriales, como la reducción del uso de pesticidas, las economías de riego y la protección de suelos.

En términos generales, hay dos de los casos estudiados cuya forma de integrar la perspectiva del consumidor resultan de interés. Por un lado la concepción estratégica canadiense y, por otro, la experiencia del Panel del Consumidor de Irlanda.

En Canadá uno de los cinco pilares fundamentales de AAFC es la seguridad y calidad, en el entendido de aumentar la confianza de los consumidores del mundo en cuanto a la seguridad y calidad de los productos pertenecientes al sector agroalimentario canadiense.

Este ámbito busca garantizar la seguridad y sustentabilidad de las distintas cadenas e industrias agroalimentarias canadienses, generando alimentos seguros, confiables y que respondan a las necesidades de los consumidores.

Por otro lado, la AAFC realiza esfuerzos de articulación con los niveles provinciales y locales orientados a generar una Política Nacional sobre Seguridad y Calidad de los Alimentos, con la finalidad de consolidar este sistema, aumentar la confianza del consumidor, proteger y promover su salud y ayudar al desarrollo económico.

Finalmente, el AAFC entrega asesoría a las asociaciones de la industria para identificar y cumplir las condiciones de sanidad y calidad requeridas para los alimentos. Asimismo, monitorea el desarrollo de las regulaciones y los principales requisitos en los mercados de exportación, que al ser aplicados a los productos canadienses podrían afectar los intereses nacionales.

En Irlanda, el DAF define cuatro pilares fundamentales para orientar su gestión. El primero de ellos es la focalización en el consumidor, lo que se traduce en otorgar una especial relevancia a los requisitos de los consumidores, entendiendo a estos como el centro de la política agrícola y actor clave en el desarrollo del sector del agroalimentario. Esta perspectiva es central en las recientes reformas del Departamento, que buscan contar con un sector concentrado cada vez más en producir lo que desea el consumidor.

Una organización muy relevante en este ámbito es el Panel del Consumidor, que forma parte del DAF y que logra realizar una adecuada articulación público-privada. Su función es proporcionar un canal formal de comunicación entre el DAF y los consumidores, con el propósito de compartir información y recoger las demandas de los consumidores en lo referente a alimentación. Además tiene como funciones específicas coordinar la visión de los consumidores en las cuestiones relacionadas con la alimentación y mantener canales de comunicación desde y hacia el público.

Otro ejemplo que engloba en cierta medida los diferentes enfoques propios de este ámbito es el MAFF de Japón, que considera la perspectiva del consumidor desde cuatro visiones interrelacionadas. La primera de ellas corresponde a la necesidad particular de resolver las diferencias existentes entre la oferta y la demanda nacional

desde el enfoque de la autosuficiencia; la segunda corresponde a la concepción de “consumidores de medioambiente” (armonía entre el hombre y la naturaleza); la tercera es la promoción de una dieta saludable e informada; y finalmente, la necesidad de contar con alimentos seguros.

2.4.7. Crecimiento del sector

Este ámbito también se encuentra en la Tipología III, puesto que, si bien tiene un cierto grado de posicionamiento, en algunos países, especialmente en los europeos, esta temática no es abordada. En los países no europeos, una mayor priorización de este ámbito se relaciona con una mayor importancia otorgada al cuidado y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables.

El objetivo de este ámbito es hacer de la actividad un área atractiva para inversiones y/o favorecer su subsistencia. Para llevar a cabo estas funciones es posible identificar dos mecanismos elementales: por un lado las herramientas de financiamiento directo (subsidios) y, por otro, las de articulación y fortalecimiento.

Como una de las fuentes de financiamiento directo, los países europeos miembros de la UE¹⁸ están sujetos a las últimas modificaciones de la Política Agrícola Común (PAC), que introdujeron un nuevo sistema de pago único por explotación, que separa las ayudas de la producción¹⁹, lo cual se denomina “disociación”.

En estos países forman parte de las respectivas carteras de agricultura y alimentación las funciones relacionadas con la administración y análisis del impacto de estos subsidios y otros distribuidos a nivel nacional, como parte de programas especiales.

En el caso de Suiza, que no es Estado miembro de la UE, no se encuentran en la cartera del ramo (BLW²⁰) las funciones relacionadas con la distribución de subsidios y fondos de fomento a la actividad agrícola, sino más bien aquellas relacionadas exclusivamente con el monitoreo de la calidad de vida e ingresos de los sectores rurales ligados a esta actividad.

En Canadá, el AAFC incluye dentro de sus funciones el financiamiento de la agricultura y la administración de un subsidio a la leche existente en el país. Dentro de las organizaciones ligadas al sector encontramos el Crédito Agrícola Canadiense (FCC²¹) y la Comisión Canadiense de la Leche (CDC²²), encargadas de facilitar soluciones

¹⁸ Todos los países incluidos en esta revisión son Estados miembros de la UE, salvo el caso de Suiza.

¹⁹ La mayoría de estos países debían pasar a este nuevo sistema en 2005 ó 2006 (con excepción de los Estados miembros recientemente incorporados a esta comunidad). Las ayudas directas preexistentes se pueden mantener hasta 2012, ateniéndose a ciertos criterios (ecocondicionalidad), pero se irán reduciendo progresivamente. Algunos cultivos reciben una ayuda suplementaria para compensar la pérdida de ingresos provocada por la modulación y la transición al pago único.

²⁰ Bundesamt für Landwirtschaft.

²¹ Farm Credit Canada.

²² Canadian Dairy Commission.

crediticias a las familias y los agronegocios, y de asegurar retornos justos para los productores lecheros, respectivamente.

Los casos más destacados en este ámbito son Colombia y Brasil. En el primero de estos países existe un grueso número de organizaciones que se dedican a financiar iniciativas agropecuarias, acompañadas de un significativo número de programas, proyectos y fondos orientados a la generación de nuevas oportunidades productivas y a incrementar las existentes.

En Brasil, como una forma de resguardar la existencia de retornos justos y permeables, se ha mantenido una fuerte intervención estatal en el almacenamiento y comercialización de productos agrícolas, a través de un conjunto de empresas públicas y mixtas que participan como puntos intermedios entre los productores y los clientes²³, con el fin de contribuir a la regularidad del suministro y asegurar ingresos a cada productor.

Es pertinente destacar, además, que en ambos países hay un cierto nivel de intervención en los precios, ya sea en los insumos agroquímicos necesarios para la producción (Colombia), como directamente en los productos agrícolas (Brasil).

2.4.8. Sector forestal

Este ámbito corresponde a la Tipología IV debido a que en algunos casos no es incluido en los ministerios de agricultura y alimentación, pero sí en otras carteras. En términos generales su priorización es baja, siendo la última prioridad tanto en los países europeos como en los no europeos. En estos últimos la priorización de este ámbito se relaciona positivamente con el sector acuícola y pesquero.

Dentro de las funciones ejercidas es posible identificar tres orientaciones principales relacionadas entre sí. La primera de ellas es el desarrollo de esta industria dentro de las economías nacionales; la segunda responde a la necesidad de contar con un sector forestal sustentable; y la tercera, a la protección de la biodiversidad y del patrimonio silvestre.

La primera orientación se refiere a la búsqueda de una mayor importancia relativa y competitividad del sector dentro de los mercados internos y, principalmente, externos. En este sentido, se consideran relevantes los niveles de participación del sector forestal y el apoyo que el Estado puede entregar a los privados, fundamentalmente mediante apoyo técnico y financiero. Un ejemplo de ello es el caso de Estados Unidos, cuyo Forest Service tiene entre sus objetivos contar con un sector forestal más productivo y eficiente.

La segunda orientación se refiere a la regulación y promoción de una producción forestal sustentable, medida por ejemplo en términos de las tasas de reforestación, e incluyendo también las funciones relacionadas con el control y fiscalización de las disposiciones relativas a esta actividad.

²³ Ya sean consumidores finales o clientes intermedios.

Un claro ejemplo de estas disposiciones es lo que se observa en Irlanda, donde debido especialmente a la baja tasa de repoblación forestal que tiene con respecto al resto de los países de la UE, se encuentran diseñando políticas de mediano y largo plazo orientadas a mejorar las condiciones de la silvicultura e incentivar la plantación de árboles.

Como una forma de asegurar la protección de la biodiversidad y del patrimonio silvestre se promueve el cuidado de los bosques nativos y la plantación de diversas especies, valorando y comprendiendo además el importante rol que cumplen los bosques como hábitat natural de diversas especies, y como invaluable espacios de encuentro del hombre con la naturaleza.

En ese sentido, los ministerios que consideran esta temática en sus funciones incluyen el resguardo y manejo de parques nacionales y zonas protegidas, y, en algunos casos, la entrega de herramientas técnicas a los niveles subnacionales de gobierno para el cuidado y la generación de ambientes naturales en las comunidades locales.

Un ejemplo de esto último es también el Forest Service de Estados Unidos que, como parte de su rol, colabora con las comunidades locales para ofrecer un ambiente natural, plantando árboles y cuidando las áreas forestales existentes.

2.4.9. Sector acuícola y pesquero

Este ámbito también se incluye dentro de la Tipología IV, puesto que su priorización tiene características similares a las del ámbito forestal. Como se ha señalado, existe una correlación positiva entre la priorización de este ámbito con aquella que se entrega al sector forestal, especialmente en los países no europeos.

Esta actividad se encuentra incluida en la denominación de los ministerios de Dinamarca, Francia, Irlanda y Japón, así como en la Subsecretaría de Argentina, considerados los productos generados en estas actividades como alimentos.

En Brasil, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza, este ámbito no se encuentra integrado al sector agroalimentario. Allí estas actividades son consideradas en unidades específicas para estas materias o en los ministerios que abordan las temáticas medioambientales y de recursos marítimos.

Las cuatro principales funciones que se cumplen a este respecto son: a) la asignación de los derechos de pesca; b) el desarrollo de la industria acuícola y pesquera; c) el resguardo de la sustentabilidad; y c) la certificación y control de inocuidad y bienestar animal.

La primera de estas funciones es la más transversal y prioritaria de las actividades, comprendiendo tanto la asignación de los derechos de extracción como la supervisión de su cumplimiento. En este sentido, se incluyen también las actividades de relaciones internacionales correspondientes al ámbito pesquero.

En varios de los países se diferencian tres tipos de actividades en este ámbito. Por un lado la pesca y acuicultura industrial, la artesanal y la deportiva o recreativa. Diversos son los esfuerzos por incentivar esta actividad en sus distintos niveles, sin embargo, existe una importante orientación al resguardo y desarrollo de la pesca artesanal, atendido el considerable efecto que tiene tanto para las familias que dependen de esta acción, como para la sociedad en general, puesto que en vastos sectores constituyen actividades tradicionales.

En este contexto, son variados los esfuerzos identificados por favorecer el desarrollo de la industria pesquera y acuícola en general, y a nivel artesanal en específico. Algunos ejemplos de ello son los convenios con agrupaciones de pescadores artesanales que ha llevado adelante el INCODER²⁴ de Colombia y las actividades de colaboración con la industria pesquera tradicional que realiza el BMELV en Alemania.

Otro acercamiento a este ámbito es la necesidad de evaluar la sustentabilidad de las explotaciones pesqueras, a raíz de la actual disminución en la población de peces y otros productos del mar.

Este escenario genera la preocupación por mantener disponibles estos recursos, situación ante la cual toma mayor relevancia la adecuada y vigilada entrega de licencias de explotación y el estudio y monitoreo de la condición de estos recursos. En este sentido destaca la institucionalidad danesa, por la relevancia que da a este ámbito en su organigrama; y la OFIMER²⁵ francesa, consejo consultivo encargado de entregar orientaciones estratégicas al gobierno sobre esta materia.

La certificación y control de inocuidad y bienestar animal es una función que de manera transversal es realizada por las carteras de agricultura y alimentación, debido a que, desde una perspectiva general, los productos acuáticos son considerados de igual manera que el resto de los alimentos.

Ejemplos de lo anterior son el caso australiano y brasileño. En el primero, interviene el AQIS²⁶ mediante la certificación de inocuidad y calidad de exportaciones, y, en el segundo, estos productos se integran al mismo sistema que el resto de los alimentos.

En relación al resguardo del bienestar animal, destaca también la labor de la División de Sanidad Animal y Vegetal australiana, que mediante la AAHU²⁷ se encarga de resguardar la sanidad y bienestar de los animales acuáticos. Sin embargo, este resguardo aún no es una actividad representada de manera importante en los organigramas correspondientes.

²⁴ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

²⁵ Oficina Inter-Profesional de Productos del Mar y la Acuicultura

²⁶ Australian Quarantine and Inspection Service

²⁷ Aquatic Animal Health Unit

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Sin duda el tema alimentario concentra una alta relevancia dentro de las instituciones incluidas en este análisis. Esta relevancia se encuentra especialmente marcada por una alta orientación hacia la calidad en los procesos y productos finales, la competitividad de las cadenas productivas y la formación de clusters tecnológico-productivos que sean complementarios entre sí.

Más allá de las distintas denominaciones y ámbitos de acción incluidos, es clara la homogenización de estos ministerios, por lo que la idea de concentrar en un ministerio la dimensión agrícola, alimentaria, pesquera y silvícola no parece desequilibrada o sobrecargada. De hecho, esto se expresa así incluso en países donde estas actividades tienen una alta importancia dentro del Producto Interno Bruto (PIB).

En base a los casos revisados podemos identificar también ciertas condiciones presentes que muestran líneas interesantes de estudiar en mayor profundidad. Estas dicen relación con la identificación de ciertas tendencias transversales y el establecimiento de un modelo europeo diferenciable por sobre el resto de los países.

Dentro de estas tendencias encontramos una creciente orientación hacia el consumidor, la integración entre cadenas agroalimentarias, la promoción de la asociatividad, la apertura y gestión de mercados, la promoción de herramientas para la gestión de riesgos y el apoyo a la innovación y transferencia tecnológica. Sin embargo, todo lo anterior se encuentra transversalmente marcado por la inclusión de la sustentabilidad medioambiental de estos sistemas productivos, consecuentemente asociada con líneas de trabajo como el desarrollo de biocombustibles y el estudio de los impactos generados por el cambio climático.

Tres ámbitos de acción cuya inclusión en las carteras no es cumplida en todos los casos son la protección de los derechos del consumidor, el sector forestal y la pesca. En este primer ámbito existen casos puntuales en los cuales las funciones relacionadas con dicha protección se encuentran en carteras dedicadas especialmente al tema. En cuanto al sector forestal y de pesca, se identificaron ciertos casos en los cuales estos ámbitos también son incluidos dentro de sectores diferentes a la agricultura y alimentación, como por ejemplo, medioambiente.

Con respecto a la identificación de un modelo europeo, esto correspondería, aparte de las similitudes socioculturales, al importante rol que cumple la UE en los distintos temas examinados. Sin embargo, en todos los casos se reconoce la necesidad de responder adecuadamente al escenario actual, marcado por el crecimiento de las demandas agroalimentarias y el aumento en las exigencias de calidad en estos productos, los distintos procesos de integración comercial, los cambios tecnológicos, y el valor de la sustentabilidad en los procesos de producción.

Es importante agregar que la dimensión de ámbitos y funciones es una de las formas de acercarse a este fenómeno, lo cual pone especial énfasis en la identificación de cómo el

Estado ejecuta ciertas funciones dentro de determinados ámbitos, no así en aspectos tanto o más importantes como la participación ciudadana o los modelos de gestión.

Es oportuno mencionar lo restrictivo de estudiar estos ámbitos, funciones y medios de acción a partir exclusivamente de una revisión de fuentes, pues esta condición puede, en cierta medida, distanciar lo desarrollado de la realidad empírica. Asimismo, es necesario señalar que esta revisión no consideró la evolución anterior de estos temas, sino sólo su condición actual.

Finalmente, a partir de las reflexiones señaladas podemos identificar varios desafíos para el sector agroalimentario en general, y para el chileno en particular, lo cual supone un importante esfuerzo de parte de los distintos actores involucrados, pero con un rol protagónico del aparato público como articulador y facilitador de procesos.

