

IICA
PRRET-
CL/99-07



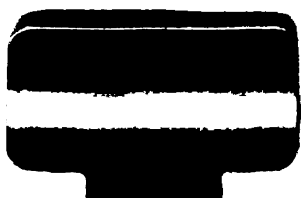
IICA



Opciones Estratégicas para la Agricultura

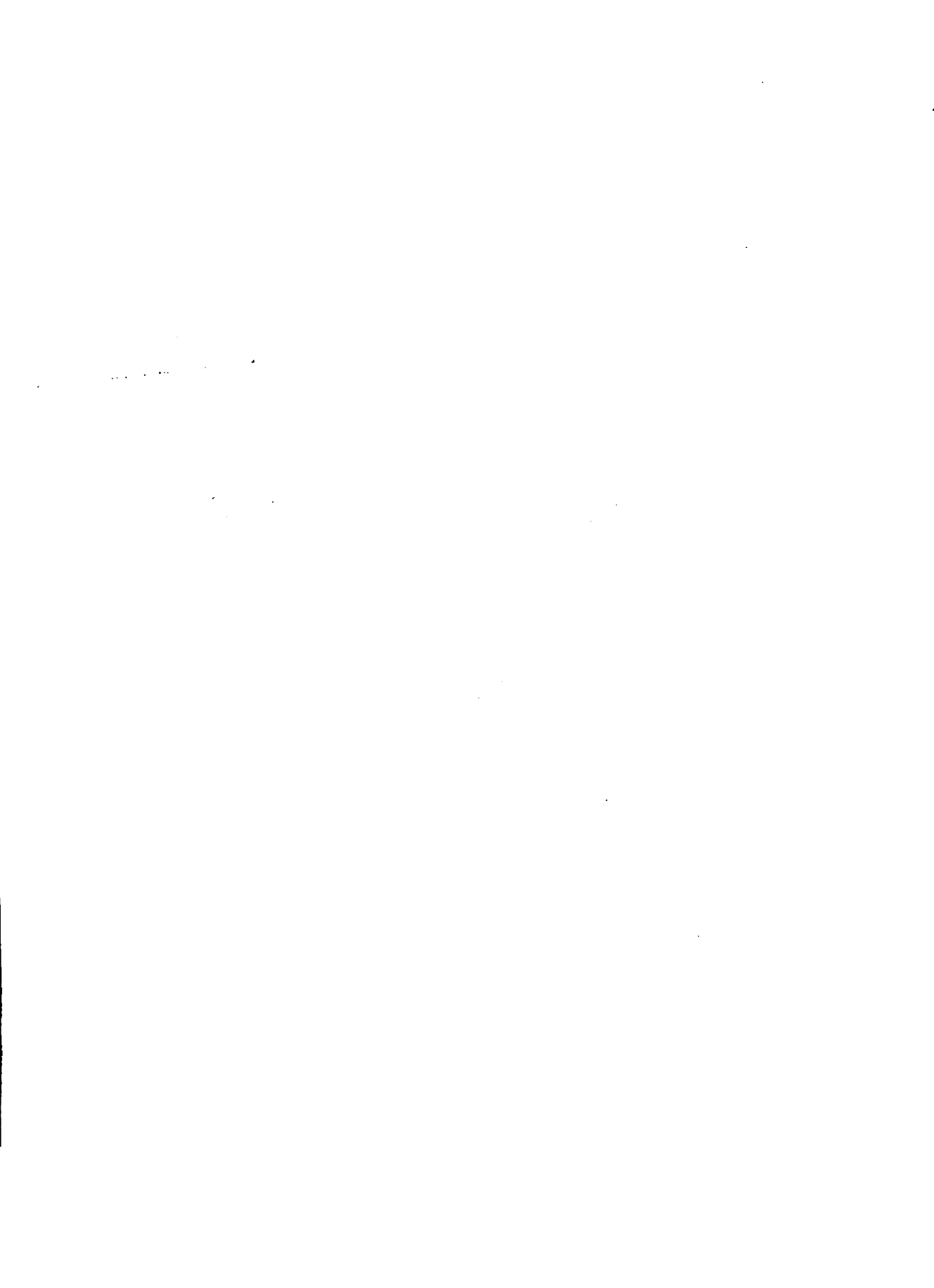
Alberto Niño de Zepeda
Constanza Saa
Editores

Proyecto IICA - SAG
De Recursos Productivos a Alimentos:
Opciones Estratégicas para el SAG
Noviembre, 1999



I I C A
BIBLIOTECA VENEZUELA
* **- 3 MAR. 2001** *
RECIBIDO

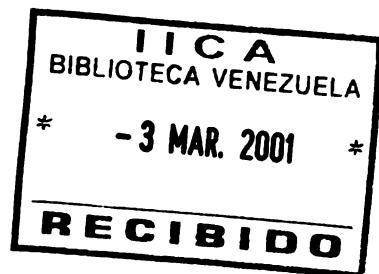
BIBLIOTECA VENEZUELA
- 3 MAR. 2001





SAG
MINISTERIO DE AGRICULTURA

IICA



Opciones Estratégicas para la Agricultura

Alberto Niño de Zepeda
Constanza Saa
Editores

Proyecto IICA - SAG
De Recursos Productivos a Alimentos:
Opciones Estratégicas para el SAG
Noviembre, 1999

00002297

0111090

Opciones Estratégicas para la Agricultura

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), oficina en Chile
Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ni del Servicio Agrícola y Ganadero.

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos
ISSN-0253-4746
CL-007-1999
98 páginas

Inscripción N° 111.774

Editado por la Agencia de Cooperación Técnica del IICA en Chile
Editores: Alberto Niño de Zepeda y Constanza Saa, consultores del proyecto IICA-SAG "De Recursos Productivos a Alimentos: Opciones Estratégicas para el SAG".

rección de textos: Gerakline Sagredo M.

INDICE

PRESENTACION

PROLOGO

LA CALIDAD COMO OPCION ESTRATEGICA.

Alberto Niño de Zepeda

1

La estrategia

1

La misión

2

Una opción estratégica: La calidad

4

LA AGRICULTURA NACIONAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

Maximiliano Cox

7

Introducción

7

Principales tendencias mundiales

8

Tendencias agro-rurales

19

La agricultura chilena en este entorno: ventajas y desventajas

22

Visión sectorial

28

Implicancias de la visión

30

Referencias bibliográficas

34

RECURSOS NATURALES COMO BASE SUSTENTABLE DE DESARROLLO AGRICOLA.

Francisco Brzovic

37

Una hipótesis ambientalista sobre el desarrollo

37

El concepto de desarrollo sustentable

41

Una interpretación del origen de los procesos de degradación

43

Los requerimientos para la sustentabilidad del desarrollo agrícola

46

Diferentes enfoques de agricultura sustentable

51

Opciones estratégicas polares

56

SISTEMAS DE GESTION DE CALIDAD ISO 9000/HACCP. <i>Mónica Leiva</i>	59
Introducción	59
Definiciones básicas	60
Aseguramiento de calidad	62
Unificación de las normas de aseguramiento de calidad	64
Significado y efecto de las normas NCH-ISO 9000 en la competitividad de las empresas	64
Normas chilenas de la serie NCH ISO 9000 sobre Aseguramiento de calidad	65
Modelos HACCP (análisis de peligros y puntos críticos de control)	67
Etapas de implementación	69
Conclusiones	74
LAS TRES HERMANAS. <i>Benjamin Jara</i>	77
Antecedentes	77
Objetivos	77
Contenido	78
Información sobre las tres hermanas	79
Análisis de las situaciones que deben ser superadas por los países para lograr una inserción plena en los mecanismos de las tres hermanas.	82
Comentarios finales	87

PRESENTACION

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), en el marco de su nueva misión, en la que define su rol de apoyo al desarrollo de la competitividad, sustentabilidad y equidad del sector agropecuario, ha mostrado un real interés por reflexionar sobre la agricultura nacional desde el entorno, es decir, desde un punto de vista global y no sólo local y circunscrito al quehacer particular de la Institución.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a su vez, siente la necesidad de lograr el triángulo estratégico de una visión renovada, una nueva institucionalidad y el posicionamiento de la agricultura y el medio rural, en el contexto de una economía y sociedad cada vez más globalizadas.

Actualmente, la agricultura cumple la función de abastecer de alimentos bajo condiciones de una gran variedad de demandas por productos frescos e industrializados, una creciente diversificación de productos y de sus múltiples presentaciones y una mayor exigencia en las condiciones de competencia, en términos de reducción de costos unitarios, exigencias tecnológicas, condiciones higiénicas y de seguridad altamente observables y de una mayor valoración del impacto negativo mínimo en el medio ambiente.

Surge el interés creciente por penetrar mercados cada vez más sofisticados, lo que exige pasar de una actividad agrícola tradicional, a una en que el pilar fundamental es la agregación de valor y, por sobre todo, la calidad de los productos.

Es por esto, que para lograr un posicionamiento adecuado y competitivo en este nuevo escenario comercial, es necesario tener una visión clara de la situación internacional y del condicionamiento que ésta tiene para nuestra agricultura y, por ende, para las decisiones que en relación a ella se toman.

Por lo tanto, el desafío derivado de las nuevas condiciones imperantes requiere que sea asumido en conjunto, tanto por el sector público como por el privado. Debe ser considerado como un proceso de aprendizaje compartido y de cooperación mutua, donde el Estado juegue un rol de ente facilitador, que promueva servicios de calidad y que, además, logre la articulación de todos los servicios del agro para poder realizar una labor integral, descentralizada y participativa.

En este marco de acciones, esta recopilación de trabajos que fueron presentados en el seminario "De recursos productivos a alimentos: opciones estratégicas para la agricultura", organizado por el Servicio Agrícola y Ganadero y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, entrega algunas de las herramientas necesarias para el análisis y la discusión de la situación actual y las perspectivas de desarrollo de los diversos ámbitos sectoriales relacionados con el quehacer del SAG. De esta manera, se busca alimentar, no sólo el proceso de modernización nacional, sino también aquellos que se pudieran estar llevando a cabo en otros países.

José Nagel Amaro
Representante del IICA en Chile

Antonio Yaksic Soulé
Director Nacional del SAG

PROLOGO

Durante 1998, el Servicio Agrícola y Ganadero se abocó a dos tareas básicas en cuanto a modernización institucional. Por un lado, hizo un esfuerzo sustantivo en mejorar los sistemas de decisión interna en la búsqueda de la optimización de la eficacia operacional y, por otro, definió una misión institucional que diera pautas claras sobre las cuales sentar una estructura de múltiples y complejas actividades, como las que realiza en la actualidad.

Si bien ambos trabajos están en proceso de desarrollo, la Dirección Nacional del Servicio consideró necesario iniciar un análisis sistemático de su entorno. Esto implica definir, diseñar, implementar y evaluar una política pública sobre la base de un conocimiento de la situación y evolución sectoriales.

Para estos efectos, la Dirección Nacional del SAG solicitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) una acción de cooperación técnica, a través de la constitución de un equipo de apoyo externo para la realización de este proyecto.

Con esta iniciativa se pretende hacer un análisis y dar inicio a una discusión sobre la situación actual y las perspectivas de desarrollo de los diversos ámbitos sectoriales relacionados con el quehacer del Servicio. Para esto, se realizarán talleres y seminarios, donde el cuerpo directivo del SAG participará en conjunto con los principales actores y especialistas de cada ámbito en una discusión estructurada. De esta forma, se pretende dar la posibilidad de construcción conjunta de una opción estratégica concreta para la Institución.

Cualquier estrategia institucional debe ser el resultado de un análisis de la Institución y su entorno, de forma de permitir identificar opciones de acción, es decir, la elección de ciertos cursos de acción y no otros, en la búsqueda de 'suministrar una mezcla de valor única' que implique un posicionamiento de la entidad en el sistema silvoagropecuario nacional.

Las decisiones que involucran estrategias son de gran complejidad, por cuanto implican no sólo determinar lo que se hará, sino también lo que se dejará de hacer. Esto será posible de realizar sólo en la medida que se disponga de una visión global del sistema donde se inserta la institución en cuestión.

Este documento, en particular, se inserta en la generación de espacios de reflexión y discusión, que permitan la construcción de una estrategia externa de mediano y largo plazo para el Servicio Agrícola y Ganadero.

En este sentido, profundiza en el conocimiento del entorno del SAG, así como en su dinámica, con el objeto de generar espacios de claridad respecto a posibles opciones institucionales para su posicionamiento competitivo y, a la vez, poder cumplir en forma eficaz el mandato social que es propio a su carácter de servicio público.

Así el documento presenta cuatro trabajos a través de los que se pretende dar una visión global del entorno institucional. Comienza con la presentación de la calidad como opción estratégica para el quehacer de la Institución de hoy y el futuro próximo. Luego, entrega una interesante visión respecto a la situación de nuestra agricultura inserta en el contexto internacional; posteriormente, aborda la problemática del sustrato básico de la producción agrícola, referido a los recursos naturales que conforman la base sustentable del desarrollo agrícola nacional, seguido de un clarificador documento sobre los nuevos sistemas de gestión de calidad en procesos industriales.

Para terminar hemos decidido incorporar un artículo que invita a la reflexión, preparado por el Consorcio de Sanidad Agropecuaria del IICA sobre el funcionamiento de los Organismos Internacionales de Referencia para la OMC y la participación que tienen los países de América en ellos.

En forma particular, quisiéramos agradecer el trabajo de Luis Alfaro Lucero, quien tuvo la responsabilidad de preparación y coordinación del seminario "De recursos productivos a alimentos: opciones estratégicas para la agricultura", evento que dio origen al conjunto de los trabajos expuestos en este libro. Asimismo, quisiéramos agradecer a María Paz Donoso y Marisol Fiedler del Servicio Agrícola y Ganadero por su colaboración en el desarrollo de dicho evento.

PROYECTO IICA/SAG
"DE RECURSOS PRODUCTIVOS A ALIMENTOS:
OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA AGRICULTURA"

LA CALIDAD COMO OPCION ESTRATEGICA

Alberto Niño de Zepeda¹

LA ESTRATEGIA

En la esencia de una estrategia está la idea de intercambio o *trade off*, en otras palabras, la necesidad de opción con los consecuentes costos y beneficios que ella implica. Esto será más evidente mientras más restrictivos sean los recursos disponibles.

También es esencial para la comprensión de la estrategia institucional la idea de "ajuste" entre las actividades que la componen, es decir, la articulación, sincronía, complementación, etc. que deben tener las tareas o actividades. En otras palabras, la estrategia debe ser una combinación lógica de elementos que se complementen y refuercen entre sí. Muchas veces las posibilidades de éxito de una estrategia residen en el ajuste que ella contenga. Para esto, es esencial una visión clara del sistema global donde participa la institución y del funcionamiento del mismo.

Se pueden identificar dos tipos de estrategias: interna o externa. La primera, estrategia interna, se orientará hacia la búsqueda de optimización de la eficacia operacional, y la externa, en tanto, buscará el posicionamiento de la institución en el sistema.

Respecto a esta última nos referiremos en el presente artículo, con el objeto de generar espacios de reflexión y discusión, que permitan la construcción participativa de una estrategia externa de mediano y largo plazo para el SAG.

El desarrollo de la estrategia externa se debe sentar sobre dos pilares básicos: en primer lugar, la necesidad de explicitación de la lógica que une y da coherencia a las diferentes actividades que realiza la Institución, la que se refiere al esfuerzo realizado por explicar y difundir una misión institucional como la base conceptual y lógica. En segundo lugar, el necesario análisis de entorno o del sistema en que participa la Institución.

Sólo sobre la base de estos dos elementos, se podrá desarrollar el proceso de elección en relación con lo que se hace o deja de hacer. ¿Cómo si no? ¿Cómo poder construir una estrategia, cuyo fin sea el posicionamiento competitivo y

¹ Especialista en Sanidad Agropecuaria y Jefe del Proyecto "Opciones estratégicas para el SAG".

no el reflejo de la estructura de poder de la Institución, sin un rayado de cancha lógico y un conocimiento profundo del entorno y su dinámica de mediano plazo? ¿Cómo poder cumplir el mandato social eficazmente sin partir del conocimiento de las dinámicas sectoriales precisas?

LA MISION

Es la misión un punto de partida necesario para conocer los límites del sistema o entorno de la acción institucional. Es por esto que la problemática abordada se sustenta en el conocimiento previo de la misión institucional, la que da un marco ("rayado de la cancha") claro para la acción y da un sentido unificador a las actividades, lo que permite visualizar claramente los límites de la acción institucional.

La misión institucional, entonces, representa un marco ordenador que nace de la observación del quehacer de la Institución y de la política institucional. En otras palabras, se desarrolla a partir de lo que somos y hacemos hoy y debe recoger el sentido que se quiere dar al futuro institucional. De ahí, el carácter dinámico de la misma.

El SAG es una institución compleja en cuanto a la multiplicidad de acciones que realiza. Es difícil, incluso para aquellos que la han visto desarrollarse desde su origen, visualizar claramente qué es lo que da un sentido unificador, qué es lo que une las diferentes acciones desarrolladas más allá del simple mandato de la superioridad jerárquica, el Ministerio de Agricultura.

La misión que se presenta a continuación nace como observación de la agenda estratégica que el Servicio define a partir de la demanda del Ministerio de Agricultura. La misión que identificó para la Institución en 1998 es la siguiente:

Apoyar el desarrollo de la competitividad, sustentabilidad y equidad del sector agropecuario, a través de la protección y del mejoramiento de la condición de estado de los recursos productivos en sus dimensiones sanitaria, ambiental, genética y geográfica y el desarrollo de la calidad alimentaria.

Esta misión se compone de tres partes: los criterios orientadores de la acción, el sujeto de la acción y el tipo de acción.

Los criterios orientadores de la acción son los mismos que los criterios que guían la acción pública en el sector agropecuario, es decir, el fomento de la competitividad, la sustentabilidad ambiental y la equidad. Esto es sumamente lógico si consideramos que la acción del SAG es parte de la política agrícola nacional, por lo que debe tener como guía la satisfacción de iguales criterios.

Ahora bien, dada la naturaleza de la acción del SAG, los criterios de

competitividad y sustentabilidad, son los que se asocian más directamente con la Institución, por lo que muchos se preguntarán por qué la equidad. La respuesta es que en la medida en que ésta sea un criterio de importancia en la acción pública y que la acción de SAG no sea neutra respecto al mismo, dicha acción debe evaluarse en esos términos.

En relación con el sujeto de la acción del SAG, éste se define como el conjunto de recursos productivos naturales que conforman el sustrato de la producción agropecuaria. Dentro de este concepto incluiremos los recursos naturales originarios (suelo, agua, clima, etc.) más el capital natural, es decir, aquel sustrato secundario sobre el cual toma base el proceso productivo (por ejemplo, masa de animales, árboles frutales, etc.).

Por último, nos referiremos al tipo de acción que desarrolla el SAG. En relación con esto, la misión señala muy claramente, que la acción del SAG es la protección y el mejoramiento de la condición de estado de los recursos productivos en las dimensiones: sanitaria, ambiental, genética y geográfica.

Al hablar de condición de estado, asumimos que el estado de los recursos productivos es variable, por lo que éstos pueden alterarse en un sentido negativo (por ejemplo, introducción de una enfermedad exótica, mayor erosión de los suelos, contaminación de las aguas de riego, etc.), o positivo (erradicación de una plaga endémica, promoción de prácticas tecnológicas limpias, etc.). Luego, los recursos productivos tendrán un valor dependiendo de su condición de estado, de ahí el sentido patrimonial asociado a dicha condición (por ejemplo, patrimonio sanitario), el que será un patrimonio privado cuando se asocie a un bien privado y, público cuando se asocie al bien común.

Dicha condición de estado se puede evaluar en diferentes dimensiones. Así, se entenderá por dimensión:

- Sanitaria: estado del recurso en términos de prevalencia de plagas y enfermedades.
- Ambiental: estado del recurso en cuanto a niveles de contaminación en prácticas tecnológicas, agrícolas o industriales.
- Genética: estado del recurso en cuanto al "pool" de genes (originarios o exóticos) de importancia para el desarrollo agropecuario.
- Geográfica: valor del recurso por poseer una ubicación geográfica particular y las posibilidades de capitalizar efectivamente ese valor.

Aquí, vale la pena preguntarse si la acción del SAG se refiere exclusivamente a los recursos productivos o, en otras palabras, si se relaciona o no con los productos. La respuesta se encuentra en la propia misión al señalar "...y el

desarrollo de la calidad alimentaria". En relación con esto, podemos hacer un símil con respecto al tipo de acción que definimos para los recursos productivos y decir que será acción del SAG la "...protección y mejoramiento de la condición de estado de los productos (alimentos)". Entendiendo por calidad, dicha condición en las dimensiones sanitaria, ambiental, genética y geográfica.

Entonces, a partir de la misión del SAG se podrán identificar los límites del entorno institucional. A partir de esto, si consideramos la "agricultura" como el proceso de transformación de recursos naturales en alimentos, es decir, productos finales puestos a disposición del consumidor, nos daremos cuenta de que la acción del SAG involucra todo el proceso de transformación, desde la condición de estado de los recursos originarios, hasta la certificación de calidad del producto final. Por lo tanto, el entorno institucional estará, en primera instancia, relacionado con el sector agropecuario, no sólo con el proceso de producción primaria, como tradicionalmente se ha considerado, sino también con todos los demás procesos hasta que el producto llega al consumidor.

UNA OPCION ESTRATEGICA: LA CALIDAD

En el contexto de la misión y de acuerdo con algunos elementos del entorno institucional², la "vía de la calidad" aparece como una opción de desarrollo agrícola interesante para nuestro país.

¿Qué significa la vía de la calidad en términos de la política pública?

La vía de la calidad, en términos generales, significa generar las bases normativas, institucionales y de fomento, que den la posibilidad de diferenciar, ante los ojos del consumidor, los productos agropecuarios de acuerdo con el nivel de utilidad real, en otras palabras, posibilitar la valorización (o desvalorización, según sea el caso) de las diferencias existentes a nivel de producto final.

En general, todo alimento posee un determinado nivel de calidad, sin embargo, ese valor adicional otorgado por características asociadas a mayores niveles de bienestar o utilidad que entrega ese bien al ser consumido, se hará efectivo si son características diferentes a los productos de la competencia.

² Como son: reconocerse como una agricultura pequeña y variada en ecosistemas, un contexto de desgravación arancelaria creciente con incremento de las restricciones técnicas al comercio, una sofisticación en el mercado y consumo de alimentos y un principio de no discriminación entre las condiciones en que se realiza la producción nacional y aquellas en que se desarrolla el producto importado.

Existen casos donde los productos poseen características homogéneas en términos de sus valores asociados, por lo tanto, éstas no conforman elementos discriminatorios. En este caso, la competencia se dará exclusivamente por factores económicos, en otras palabras, por precio de mercado. A este tipo de productos, que compiten básicamente por precio, los denominaremos "commodities".

En el otro extremo, existen productos donde sus características asociadas son extremadamente valoradas y difieren sustancialmente de los productos de competencia, con lo cual su elección estará determinada exclusivamente por valores asociados a la calidad del producto. Estos productos serán llamados "specialities" y corresponderán, según lo señalado, a aquellos en que la calidad es el determinante de competitividad y el precio, una característica totalmente secundaria.

Claramente, estos son casos extremos, entre ambos existe un continuo de posibilidades de combinación, por lo tanto, existirán productos que son más "commodities" que otros y otros más "specialities" que los primeros³.

Si esto es así, para los productos agropecuarios⁴, todo producto podrá ser clasificado de acuerdo con el grado de calidad que posee, en otras palabras, según cuán "specialities" o "commodities" es. Por lo tanto, para el conjunto de los bienes agropecuarios existirá también un grado asociado al nivel de calidad. Este grado de calidad es claramente dinámico, a medida que se van dando las tendencias en el mercado de alimentos y según correspondan las estrategias comerciales con que las diferentes agriculturas enfrenten la competencia.

En estos términos, la "vía de la calidad" consistirá en orientar el conjunto de bienes agrícolas hacia la "specialities", lo que no significa, en absoluto, sustituir producciones tradicionales por especialidades sofisticadas; por el contrario, lo que quiere decir es dar la posibilidad de que los mismos bienes u otros puedan diferenciarse por características particulares, valoradas por el mercado o, más precisamente, por la demanda.

Hay que tener en consideración que el mercado no es estático, sino extraordinariamente dinámico. Particularmente, durante este último período se han dado grandes cambios en la demanda por alimentos.

Reconocer que en la demanda existe un elemento movilizador y que, a su vez, ésta es cambiante y cambiante, hace reconocer la factibilidad de actuar también a nivel de demanda como fuente de dinamismo de la agricultura.

³ Es decir: $\forall x \in \{\text{alimento}\} / x = \alpha C + (1 - \alpha) D$, con $0 \leq \alpha \leq 1$. Donde $C = \text{commodities} \wedge D = \text{specialities}$.

⁴ Según el Artículo N° 2 del Acuerdo de agricultura del Acuerdo Ronda Uruguay.

A medida que el país crece, las tendencias normales en la economía son un decrecimiento de la economía alimentaria con relación a la economía global⁵, una disminución de la producción agrícola primaria en relación con la producción agrícola transformada⁶ y una intensificación⁷ de la producción agrícola. Estos tres indicadores, que denotan la pérdida de importancia relativa de la agricultura, son contrapuestos según la agricultura se orienta hacia la calidad.

Así, la vía de la calidad determina un incremento en los precios relativos de los alimentos, en la medida que el consumidor discrimina y valora las características positivas y castiga las negativas. Además, la calidad se asocia a la menor desnaturalización del alimento, conservando sus características diferenciadoras de origen; luego, se disminuye el proceso de transformación y se tienden a reducir los niveles de intensificación por igual razón, es decir, se tienden a conservar las características originarias del producto, así como su valoración en términos de la inocuidad.

Por último, la vía de la calidad posibilita la diferenciación de producciones de pequeña escala, que en competencia exclusiva de cantidad, enfrentarían desventajas que los llevarían a situaciones marginales. La calidad abre la posibilidad de diferenciar sus productos y de optar a mercados precisos. Probablemente, no es una solución de corto plazo y generalizable a la pequeña agricultura, pero sí será alternativa para muchos productos.

Algunos ejemplos de acciones públicas que consideramos en esta opción de calidad son: identificación y registro oficial de animales, normativa para el desarrollo de las denominaciones de origen y menciones de calidad, certificación de procesos de producción primaria limpia, procesos de producción industrial con aseguramiento de calidad higiénica, protección sanitaria como elemento central de acceso a mercados externos, etc.

Si a esta opción por la calidad, asociamos la misión institucional previamente explicada, tendremos la certidumbre del rol estratégico que posee, hoy más que nunca, el SAG como instrumento de desarrollo agrícola nacional.

⁵ Consumo Alimentos/PIB.

⁶ Prod. Agric. Primaria/ Consumo Alimentos.

⁷ VA Agric / VBP Agric.

LA AGRICULTURA NACIONAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Maximiliano Cox B.¹

INTRODUCCION

El presente trabajo busca presentar una visión del entorno mundial en el cual se inserta la agricultura chilena y sus implicancias para su desarrollo futuro.

Primero, se tratarán las principales tendencias políticas y económicas mundiales, luego las ventajas y desventajas que tiene la agricultura chilena para insertarse mejor en esas tendencias y, a partir de esas ventajas y desventajas, se planteará una visión futura del sector y algunas ideas de las implicancias de esa visión en términos del tipo de rubros y actividades en las cuales habría que concentrarse.

¹ Ingeniero Agrónomo. Titulado en la Universidad Católica. *Master Of Ciencias*, Universidad de California Berkeley. Candidato a Doctor en *London School of Economics*.

Actualmente, se desempeña como consultor internacional de la FAO; de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ha cumplido funciones como Director de la División Mundial de Asistencia en Políticas Agrícolas de FAO, Roma; Subsecretario de Agricultura; Director Ejecutivo del Centro para el Desarrollo Rural (CEDRA); Coordinador Agrícola del Centro de Estudios del Desarrollo (CED); Economista Sectorial y de Proyectos del Banco Mundial en Washington D.C.; Profesor Investigador del Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile, entre otras.

PRINCIPALES TENDENCIAS MUNDIALES

1. Tendencias políticas: oportunidades y amenazas

1.1. Oportunidades de la Pax Americana

Luego del terremoto grado 10 que significó el derrumbe del bloque soviético, simbolizado por la caída del Muro de Berlín, se ha producido una serie de cambios políticos que aún están en proceso. El cambio más evidente es la incontrarrestada predominancia de EEUU en la política mundial. Sin embargo, no se puede afirmar que un cambio de tal magnitud, como es el término de la Guerra Fría, haya traído sólo esta consecuencia. Como no se ha producido una completa realineación de las tendencias de las grandes potencias, pueden todavía generarse nuevos ruidos e inestabilidades futuras. Lo que sí está claro, es que parece casi totalmente fuera de las posibilidades en el mundo actual, una gran conflagración al estilo de las Guerras Mundiales que conocieron este siglo o, incluso, de las continuas guerras entre los grandes estados europeos, ocurridas en el siglo pasado. A esta situación podemos llamarla *Pax Americana*, en analogía a la *Pax Romana* como se llamó al largo período en que los romanos dominaron el mundo civilizado de la época, habiendo derrotado o cooptado a los principales poderes imperiales alternativos. Ella está generada por esta nueva unipolaridad mundial, unida al factor fuertemente deterrente de las irracionalidades sociales que ejerce la proliferación de las armas nucleares y el potencial efecto de suicidio colectivo que ellas generarían. En estas condiciones de *Pax Americana garantizada e impuesta* por el poderío militar, político y económico de los EEUU, como se ha visto en la presente década en los casos de Iraq y de Yugoslavia, los **conflictos son localizados y de corta duración** (ayuda en este sentido, la globalización de las comunicaciones y el rol que juega la televisión), por lo que no es realista esperar una fuerte disrupción de los mercados mundiales fruto de conflictos globales de larga duración. Ello significa que el argumento de la **Seguridad Alimentaria**, como justificación para mantener ciertos niveles de abastecimiento nacional de rubros básicos, pierde buena parte de su efectividad y la necesaria y creciente **inserción** de nuestra agricultura en los **mercados mundiales** se ve reforzada. Esto claramente genera un marco de estabilidad para el desarrollo de las actividades económicas y comerciales.

El otro elemento positivo e importante de tener en cuenta en las condiciones de política internacional es la creciente consolidación de la **Europa Única**, no sólo con la expansión ocurrida hace ya varios años a 15 Estados, sino que también con la incorporación paulatina y creciente de los Estados de Europa oriental. Esto tiene importantes implicancias para nuestro sector, ya que estos nuevos Estados que se incorporan son todos de agriculturas potencialmente poderosas y de menores costos que la de la Europa occidental. Por ello, su

entrada **forzará una reforma mucho más radical** de la Política Agrícola Común (PAC), que las que se pudieran obtener en las nascentes negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a ser iniciadas pronto.

No obstante, hay también algunas incertidumbres. En primer lugar, está el tema del Euro. Se generaron, en este aspecto, grandes expectativas tanto en Europa como en el resto del mundo. El cumplimiento de los parámetros macroeconómicos establecidos por el *Tratado de Maastrich* fue el equivalente para los Estados que aspiraban a establecer la moneda única de los Préstamos de Ajuste Estructural que se impusieron a los países en desarrollo, luego de la crisis de la deuda de los años 80. La concreción del *Euro* era, para los europeos, la retribución justa a las medidas **políticamente desagradables** de racionalización del gasto público que debieron efectuar los países del primer grupo que entró a la moneda única, con especial referencia a los países mediterráneos (Italia y España, principalmente).

Se esperaba que esta moneda pudiera adquirir prontamente *seniority* o la capacidad de transformarse en **medio de reserva monetaria internacional** y, así, poder competir con el dólar que se perfilaba como la única moneda con esta característica, luego de la crisis del *yen* y de la virtual desaparición del oro de este rol. Sin embargo, se han apreciado fuertes signos de debilitamiento de la posición del *Euro*, amenazando su potencial rol como medio de **reserva monetaria internacional**. Esto reafirma el poderío incontrarrestable de Estados Unidos en los ámbitos monetario y económico. Sin embargo, la UE es claramente el único bloque que está en condiciones de competir con el poder de los Estados Unidos, aunque salga derrotada, como lo hemos visto en la "guerra de los bananos", y en el tema de las hormonas en la alimentación animal. Es probable, entonces, que veamos muchos casos de este tipo de guerras comerciales, que en el pasado terminaban en guerras reales, pero que por las condiciones antes señaladas que rigen la *Pax Americana* es ahora muy improbable que lleguen a ese extremo.

Asia se está recuperando de la misma forma que nosotros nos recuperamos después de la crisis de 1982. El problema de Asia fue fundamentalmente de tipo financiero, mientras los sistemas económicos de asignación de recursos están esencialmente **sanos**. Por tanto, en la medida en que se vayan solucionando los problemas financieros, es posible esperar la reactivación de estas economías, tal como ocurrió con Chile desde mediados de los '80. Ello parecería estar ocurriendo, al menos en Corea del Sur y Tailandia y, con mucha mayor lentitud, en Japón. Los signos de interrogación en este continente, vienen por los efectos que pueden tener las inestabilidades políticas que se aprecian en Indonesia y que podrían ocurrir en Malasia.

En **América Latina**, hay tres elementos positivos que generan importantes oportunidades para el desarrollo económico de la Región:

- La consolidación de las democracias, siendo hoy Cuba el único país donde el sistema de democracia representativa occidental no existe. Ello otorga un mayor marco de estabilidad para las reglas del juego y crea un clima favorable a la inversión extranjera.
- La creciente **racionalización de sus sistemas económicos**, lo cual termina o disminuye fuertemente, dependiendo del país, las distorsiones a los mercados vigentes, debido a las intervenciones excesivas del Estado en el ámbito económico, por lo que estos esquemas tienden a ser más racionales y competitivos.
- El acelerado avance de los procesos de **Integración subregional** y de liberalización del comercio recíproco al interior de la Región.

El Cuadro 1 muestra la acelerada expansión de las exportaciones silvoagropecuarias y totales hacia la Región y el Mercosur, manteniendo las importaciones silvoagropecuarias un crecimiento semejante a las importaciones de todo origen.

Cuadro 1. Evolución del Comercio de Chile con América Latina y el Mundo

	Tasa de crecimiento (%) 1990-98		
	Mercosur	América Latina y Caribe	Total
Exportaciones Silvoagropecuarias	11,08	13,07	9,8
Exportaciones Totales	12,16	14,42	7,01
Importaciones Silvoagropecuarias	17,44	16,56	17,17
Importaciones totales	13,4	11,36	11,26

Fuente: ODEPA y Banco Central de Chile.

Sin duda, el convenio más exitoso ha sido el MERCOSUR, dado el amplio espectro que ha tomado este acuerdo, que incluye aspectos no sólo económicos, sino también las aproximaciones políticas producidas entre Brasil y Argentina y entre Chile y Argentina (países tradicionalmente rivales) además de reforzar los antiguos lazos de Chile con sus aliados tradicionales como Brasil, Uruguay y Paraguay. La relevancia del MERCOSUR ha sido reconocida por la Unión Europea, la que ha insistido en negociar en conjunto con el bloque y no por separado, como buscó hacer EEUU por la vía del "fast track", pero que finalmente no dio resultado. Otros esquemas relativamente exitosos en la Región lo constituyen el CARICOM y el Mercado Común Centroamericano, no así el Pacto Andino, el cual, debido a los graves problemas internos que enfrentan sus firmantes, ve muy difícil su revitalización en el corto plazo.

1.2. Amenazas

Éstas vienen por el lado de la "Balcanización", es decir, la proliferación de pequeños conflictos que presentan el riesgo de globalizarse, fruto de las diversas alianzas y confianzas generadas en la Guerra Fría y que aún permanecen latentes (caso de Rusia con Yugoslavia y con Iraq).

La inestabilidad de Rusia es un elemento que puede alterar gravemente los equilibrios políticos y económicos del mundo, en atención al tamaño del país y a su nula experiencia tanto con la democracia occidental como con una economía libre. Otro gran actor que puede generar inestabilidades en ambos campos es China. Claramente, China ha adoptado una economía muy liberal en el área de los mercados, pero no en el área de la propiedad, donde existe aún un sector público de gran fuerza y donde los capitales extranjeros que llegan a ese país deben entrar en asociación con el Estado. Este esquema permitiría revertir rápidamente las liberalizaciones ocurridas en el ámbito de los mercados. Recientemente ha surgido una preocupación en los sectores dirigentes del país por el exceso de pragmatismo que trae consigo este nuevo esquema económico, por lo que están reforzando el adoctrinamiento marxista. No es fácil predecir en qué sentido se va a mover China y, claramente, cualquier sentido que tome tendrá un efecto significativo; una pequeña caída en la producción interna en cualquier rubro significa una gran erupción en los mercados internacionales. Sin embargo, de la historia china, es posible visualizar que las crisis de este gigante son, normalmente, crisis internas. No ha sido en general una potencia agresiva en el orden externo (a diferencia, por ejemplo, de Japón, Alemania o, incluso, Rusia), por lo que las inestabilidades, que sería dable esperar de China, tendrían repercusiones principalmente en el orden económico y no político.

Dentro de este esquema de inestabilidades, hay cuatro países que se podrían llamar "leones sordos": Cuba, Libia, Irán e Iraq, que es el más recalcitrante de todos y que tiene una importancia clave porque es la primera reserva mundial de petróleo. Se ven algunos signos de apertura por parte de Libia y de Irán (bastante tenues aún) y oscilaciones entre aperturas y retrocesos en el caso de Cuba, donde la política de EEUU tiende a hacer rígida cualquier postura de cambio en la Isla.

África hoy está en una situación de **ingobernabilidad** casi total y no se ven muchos signos alentadores en las tendencias actuales. La única "perla" que resalta es Sudáfrica, que es una isla de estabilidad, aunque no sin dificultades. La reciente elección en Nigeria, que por su tamaño es un potencial actor de gran relevancia en la región, da ciertos visos de esperanza, mientras Ghana ha sido también un "oasis" de calma que ha comenzado a dar frutos en términos de crecimiento económico. Sin embargo, una serie de "promesas" en los países de habla inglesa, tales como Zimbabwe, Kenya y Zambia, entre otros, han provocado serios problemas de inestabilidad política y de crisis

económica, que pronto pueden derivar en crisis humanitarias, como ha sucedido en Rwanda, Sudán, Somalia, entre otros. Entonces, África claramente, es el gran signo de interrogación y de alarma con respecto al contexto internacional.

En nuestro continente, la amenaza más grande es el **populismo**. Los altos costos sociales provocados por la forma en que se han implementado los ajustes económicos y el escaso resultado que la revitalización del crecimiento ha tenido en los niveles de vida de los sectores más pobres de la población, son un excelente "caldo de cultivo" para el surgimiento del populismo. Ya vemos algunos signos preocupantes en Venezuela y en Ecuador, país que ha estado entrando y saliendo del populismo. Actualmente, está con un gobierno que busca dar cierta gobernabilidad, pero debe lidiar con una crisis económica de proporciones, heredada de los excesos de gobernantes populistas tales como Bucarám y quien lo reemplazó. Al igual que con las dictaduras militares de la Región, existen populistas con mayor o menor éxito económico. Así, tanto Menem como Fujimori, son ejemplos de populistas con éxito, pues han provocado un importante proceso de racionalización económica, pero dentro de un esquema de escasa legitimidad y, por tanto, con el peligro de la reversión.

2. Tendencias económicas

2.1. Globalización y financierización

La principal tendencia económica es la globalización. Aquí vale la pena recordar que no es la primera vez que estamos enfrentados a un fenómeno de globalización mundial. A fines del siglo pasado, cuando Inglaterra era el país dominante, siendo un país bastante pequeño, tenía una gran necesidad de comerciar. Esta tendencia a maximizar el intercambio que tenía la potencia dominante generó un fenómeno semejante, en muchos aspectos, a lo que sucede hoy día. Existió, al igual que hoy, una interconexión muy grande entre los distintos mercados, una predominancia del comercio internacional y una fuerte liberalización de los mercados, tanto de bienes como de capitales.

Actualmente, la globalización está dada fundamentalmente por los mejoramientos de las comunicaciones y de la informática. Las empresas de nivel mundial, que ya existían hacía tiempo, se potencian fuertemente frente a las empresas nacionales y los esfuerzos particulares con estos cambios tecnológicos. El comercio mundial crece tres veces más que la producción y se produce una comercialización de todo el fenómeno económico. La inversión extranjera directa en los países subdesarrollados ha crecido dos veces más que la producción de estos países, pero, sobre todo, donde más se manifiesta la globalización y los problemas que ella trae es en el área de las **finanzas**

Internacionales. Debido justamente a esta revolución de las comunicaciones y de la informática, hay un aumento exponencial de la velocidad de circulación del dinero en el ámbito internacional. Actualmente, el mismo dólar se está transando casi simultáneamente en cuatro o cinco mercados. En América Latina, por ejemplo, de 8 mil millones de dólares, que era el movimiento de capitales entre 1983 y 1989 como promedio anual, se subió a 44 mil millones, es decir, se multiplicó por cinco, en el periodo 1990-95. Esto claramente genera inestabilidad, como hemos visto ya en varias ocasiones en la región, y ahora la sufrimos a nivel mundial.

2.2. El consenso de Washington²

Otro elemento clave de estas tendencias fue el marco económico liberal que se generó en el resto del mundo luego de la crisis de la deuda de mediados de los 80, pero que en Chile ya había partido a mediados de los 70. Los postulados de estas políticas liberalizadoras es lo que se conoce como el **Consenso de Washington**. Sus elementos centrales, impulsados fundamentalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, son la disciplina fiscal; las políticas comerciales liberales, con fuertes aperturas unilaterales de los mercados internos; la reducción de la acción del Estado y privatización de sus actividades productivas; y el respeto y las garantías para la propiedad privada.

Dentro de este esquema, se inserta el gran esfuerzo que se hace a fines de los años 80 en materia de incorporar finalmente la agricultura a las disciplinas del comercio internacional. Hasta ese momento, Estados Unidos había mantenido un "waiver" o exclusión sobre el sector agrícola en el ámbito del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), por espacio de cuarenta años. A la vez, los países subdesarrollados cambian totalmente su posición respecto a la inversión extranjera: de una posición de reticencia a recibirla se entra a una competencia por ella. Existe una tendencia muy fuerte a la privatización de gran parte de las actividades económicas que tenía el Estado, así como a una liberalización de los mercados internos, junto con la apertura a los mercados internacionales. También se da una protección muy fuerte de los derechos de propiedad. Todos, elementos claves de lo que se llamó el **Consenso de Washington**. Finalmente, había otros elementos como la focalización del gasto social hacia la salud y educación, las reformas tributarias, las tasas de interés positivas determinadas por el mercado y las tasas de cambio competitivas. Esto último fue lo primero que comenzaron a

² Para mayor detalle ver: Cox, M y Cismondi, O., "Tendencias de la Política Agrícola en América Latina y el Caribe: Consolidación y Cambio", en Debate Agrario # 27, 1998.

abandonar los proponentes del Consenso de Washington, tal como lo ha experimentado Chile en los '90.

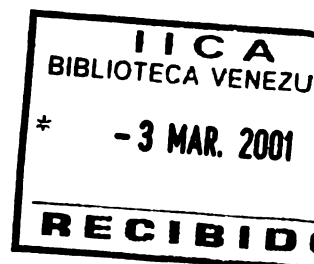
2.3. Fin del "Consenso de Washington" y búsqueda de un nuevo paradigma: de Washington a Santiago

Ahora hay claras indicaciones de que este Consenso se está agotando. Para los economistas, la campanada final de este hecho la da el Asesor Económico Jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz. En una exposición que hace en Helsinki, en 1998³, plantea la necesidad de establecer un nuevo Consenso que involucre una Segunda Generación de Reformas.

2.3.1. Causas del agotamiento

Las causas que llevan a este cambio son principalmente las siguientes:

- **La Crisis Asiática:** Claramente la Crisis Asiática es un golpe muy fuerte a la seguridad de los defensores de este modelo respecto a su capacidad para poder predecir el devenir económico de los países y orientar sus políticas públicas con el escaso instrumental que manejaba el así llamado Consenso de Washington. Teniendo en cuenta que ella es desencadenada por factores que tienen una similitud asombrosa con los que provocaron la crisis de Chile en 1982, así como con el "Tequilazo" que golpea México a fines de 1994 e inicios de 1995, se puede apreciar la enorme pérdida de credibilidad que sufren instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Está claro que no fueron capaces de prever que esto venía ni de tomar las medidas adecuadas para prevenirlo. Entonces, claramente, la Crisis Asiática es un golpe muy fuerte al Consenso de Washington y hace patente la necesidad de poner límites a esta liberalidad financiera que está generando tantos problemas, no sólo a los países subdesarrollados sino también a los desarrollados.



³ Stiglitz, J., "More Instruments & Broader Goals: Towards the Post-Washington Consensus". The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Enero.

- **Concentración de los frutos del crecimiento económico:** La otra causa determinante en el agotamiento del Consenso de Washington son los efectos fuertemente concentradores del crecimiento que se ha producido. En América Latina, la pobreza urbana cae, desde finales de los '80 hacia mediados de los '90, de 36 a 34%, y la rural, de 56 a 55%, mientras que la indigencia se mantiene constante, en 33%⁴. Vale decir, la disminución de la pobreza es prácticamente nula. En Chile, sin embargo, hay un efecto bastante más pronunciado. Hay una caída importante de alrededor de un 50% de la población viviendo bajo la línea de pobreza hacia finales de los '80, a un 23% en los seis años posteriores. Esto se debe, en buena medida, a un crecimiento económico acelerado, apoyado por una focalización muy especial del **gasto social** hacia los sectores más pobres y crecimientos reales constantes y racionales del **Ingreso mínimo**.

En las áreas rurales de Chile, a partir de 1992, la pobreza se mantiene relativamente estable. Además, su profundidad es extraordinariamente grave. El 85% de los pobres rurales requeriría de entre un 200% a un 636% de incremento de sus ingresos para llegar a la línea de pobreza. Vale decir, el ingreso del 85% de los pobres rurales tendría que aumentar entre dos a seis veces para poder llegar a la línea de pobreza⁵. A la vez, los problemas de equidad, en términos de la percepción de concentración de las fuentes de crecimiento y de riqueza, así como de marginación de la mayoría de la población de las decisiones es cada vez mayor.

- **Tendencia a la monopolización:** Hay una fuerte tendencia a nivel mundial, a la monopolización de las actividades. Todos los días, los periódicos especializados en negocios como la sección Economía y Negocios de El Mercurio, el Wall Street Journal, el Financial Times, etc., traen noticias de nuevos grandes "merger" como los de Telecom-Italia con Telecom- Alemania, o las acciones monopólicas de Bill Gates a través de Microsoft, la reciente compra de Union Carbide por parte de Dow International, las fusiones de bancos, de empresas automotrices, etc. Esto va generando una tendencia extraordinariamente grave, porque justamente el modelo económico

⁴ Ver CEPAL (1997), "La Brecha de la Equidad" y "Panorama Social de América Latina".

⁵ Ver Berdegué, J., "Pobreza Rural en América Latina". Trabajo presentado en la conferencia: "El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina", Cartagena, Colombia Julio 8-10, 1998 y Mideplan: "Pobreza Rural en Chile", Documentos Regionales # 48. Febrero 1999.

neoliberal basa la fuerza de sus prescripciones económicas, en que, al haber competencia, los precios de mercado realmente reflejan la escasez de los recursos productivos y las necesidades de las personas. Si esto no ocurre, entonces, los precios de mercado **estarían distorsionados**, al igual que cuando los intervenía el Estado. Con el agravante que, en este caso, la distorsión no favorece a las **grandes mayorías**, como ocurría anteriormente con las distorsiones generadas por el Estado, sino a **los propietarios mayoritarios** de las grandes empresas fusionadas. Entonces, claramente, no se obtiene la mejor asignación de los recursos del país y, además, se produce esta fuerte concentración de los ingresos y de la riqueza. En Chile, esta tendencia la estamos viendo también en forma creciente. Ejemplo de esto son los casos de ENERSIS y ENDESA, del Banco de Santiago y Banco Santander, del Banco Bilbao y Vizcaya, etc., que también se manifiestan en nuestro sector a nivel de los principales compradores y transformadores de la producción agrícola, con el consiguiente problema de creciente **distancia entre los precios al consumidor y al productor**.

2.3.2. Elementos del nuevo consenso

Va surgiendo un nuevo consenso, llamado **de Santiago**⁶, porque justamente se estructura en la Cumbre de abril de 1998 en Santiago de Chile. Este apunta a una **Segunda Generación de Reformas**, con tímidos balbucesos, hacia una política económica alternativa, en línea con la Tercera Vía de Tony Blair o la Nueva Izquierda, que plantearon Blair y Schroeder. Lo que se denomina como el nuevo consenso y que el Banco Mundial bautizó como el **Consenso de Santiago**, plantea una segunda generación de reformas para sostener la competitividad a nivel global. Sus elementos principales son los siguientes:

- **Ampliación de los incentivos individuales:** En su formulación original, se reconoce que hay otros incentivos para el ser humano, además de los económicos. Algunas de estas motivaciones que buscan las personas son el reconocimiento social o la realización de proyectos personales de vida; no sólo ganar dinero. De este modo, se complejiza más el modelo. Se determina también, un elemento interesante, la importancia económica de tener **democracia en la base**. No basta la democracia en la que votamos todos, sino que haya capacidad en la base para definir sus propias prioridades y

⁶ Ver Burki, S.J & G.Perry. "Institutions Matter: Beyond the Washington Consensus". The World Bank, Washington DC, 1998.

orientaciones. Eso requiere de lo que se llama el “empoderamiento” de los actores⁷.

- **Importancia del capital social:** Así como para el desarrollo económico primero se dijo que lo principal era tener capital físico, después se descubrió que no bastaba con él, y hubo que agregar el **capital humano:** la educación y la capacidad de las personas. Así mismo, actualmente, se descubre lo que se llama **capital social**, que surge del análisis de la experiencia de desarrollo de países europeos, fundamentalmente Italia, en especial el desarrollo del nordeste, (Veneto, Toscana, Umbria), donde crece la pequeña empresa industrial y se determina que para explicar ese tipo de desarrollo, son un factor clave, los lazos de confianza y de cooperación que se han generado a nivel de los empresarios y de las comunidades locales⁸. Este capital aparece como esencial para tener un **desarrollo más estable y homogéneo territorialmente** y que realmente responda a las necesidades de las personas.

- **Rol clave de las instituciones:** El tercer elemento es la importancia que se les da ahora a **las instituciones**⁹, no sólo en el sentido de organizaciones sino también en el de **relaciones entre las personas** y que está relacionado con el tema del capital social. Vale decir, la importancia de tener instituciones fuertes que den estabilidad. Claramente, este es un elemento clave en la competitividad de los países. Para lograr instituciones fuertes y estables, se concentra la atención en las reformas al sistema público y al sistema educacional, fundamentalmente su calidad en el caso chileno, mientras en otros países incluye también la cobertura.

La reforma del sistema financiero y, sobre todo, la reforma del sistema judicial son ahora esenciales para garantizar la eficiencia del sistema que “lubrica” el desarrollo económico moderno y una judicatura impersonal y efectiva que otorga las garantías mínimas para tener

⁷ Este es el planteamiento del reciente Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, quien postula la importancia del control democrático en la prevención de las hambrunas. Ver “Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and its Applications to the Great Bengal Famine” Cambridge Journal of Economics, 1977; e “Ingredients of Famine Analysis: Availability & Entitlements” en Quarterly Journal of Economics; August 1981.

⁸ Ver Putnam, R.D. “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”, Princeton N.J.; Princeton University Press, 1993.

⁹ Ver Burki, S. J. y G. E. Perry. “Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter”. The World Bank, Washington DC, 1998.

fluidas relaciones económicas y garantizar la inversión extranjera en los países y la honestidad en los negocios. Aquí viene una tendencia a revelar en forma más importante el rol del Estado y a abandonar en buena medida, la visión ingenua que tenía el neoliberalismo¹⁰ respecto al rol omnipresente y cuasi-infalible del mercado y del sector privado. Con esto, se estaría moviendo el péndulo hacia una posición más tradicional, más semejante a la vigente en la mayoría de los países de Europa. Entonces vamos también caminando hacia políticas económicas más pragmáticas.

TENDENCIAS AGRO-RURALES

1. Liberalización de los mercados internacionales agrícolas

Hay efectivamente una liberalización paulatina, pero asimétrica de los mercados internos. Contrariamente a lo que se esperaba de los acuerdos de Marrakesh, los países desarrollados lograron estructurar un acuerdo donde aparecen haciendo reducciones igualitarias o, incluso, más rápidas que las de los países en desarrollo y de escaso desarrollo, pero que, dado los altísimos niveles de partida en comparación con los del resto de los países, que ya habían tenido que hacer rebajas sustanciales como resultado de las imposiciones del Banco Mundial y el FMI, terminan, al final del período de transición, aún con niveles elevados de protección y, sobre todo, de apoyos internos.

No obstante estos problemas, por lo menos, los productos agrícolas están dentro del régimen común de liberalización de mercados, al igual que el resto de los sectores y se han establecido elementos de una normativa internacional que dará ciertos visos de **Estado de Derecho Internacional** para estos rubros. A la vez, al menos en el caso de Europa, la UE se ve enfrentada a la necesidad de modificar su Política Agrícola Común (PAC), como resultado de la ampliación de la Unión, tal como se mencionó antes.

Pero, por otra parte, se aprecia el surgimiento de un **neoproteccionismo** al que hay que estar muy atento. Las normas sanitarias, las de calidad y de comercialización, la inocuidad de alimentos y, claramente, los dos temas que surgieron con el NAFTA, el ecológico y el laboral, a partir de los cuales se derivan las acusaciones a los países subdesarrollados de "dumping" ecológico y "dumping" social, son las amenazas que surgen en este esquema. En el monitoreo y defensa de la legalidad internacional en estos temas, el SAG tiene

¹⁰ Ver al respecto French-Davis, R, "Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina". Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.

un papel muy importante y clave que jugar.

2. De la agricultura de oferta a la agricultura de demanda: la segmentación de mercados y predominancia de la calidad

La tendencia más interesante para Chile es la segmentación de mercado, el surgimiento de **mercados de especialidades** en desmedro de los "commodities" o rubros básicos. Se trata de una mayor discriminación por parte de los consumidores de los productos que quieren consumir y que originalmente se daba en rubros industriales, pero que ahora se extiende a los alimentos. Tal vez, el primer síntoma de esta tendencia sea el fuerte incremento que se produce en el consumo de frutas y hortalizas en el período de invierno por parte de los países del hemisferio norte, como una demanda de consumidores de mayores niveles de ingreso. Aquí, Chile logra una posición destacada. La tendencia al "naturalismo", como reacción a la excesiva industrialización y artificialidad de los productos en serie y la fuerte sensibilidad frente a la **inocuidad de los alimentos**, refuerzan esta tendencia y trae un cambio de un sector agrícola preocupado por incrementar la producción, a uno que debe orientarse a satisfacer las cambiantes **demandas de los consumidores**, quienes exigen crecientes niveles de calidad y de satisfacción de sus necesidades específicas.

Esto alcanza no sólo a los productos que tradicionalmente se consideran de especialidades y de mercados segmentados sino también a los rubros básicos. Por ejemplo, en el arroz, hay no sólo el arroz de grano corto y el de grano largo, sino también existen diversas variedades con diferentes sabores que apuntan a mercados también distintos. Existe el arroz asiático que tiene un aroma especial, el arroz glutinoso que se usa para postres además de comidas, y el arroz de corte occidental, con un sabor menos pronunciado. Otro tanto está comenzando a suceder con el trigo y otros rubros tradicionalmente masivos. Es casi una paradoja que en una situación de globalización creciente se comience a generar esta especificidad, esta búsqueda de lo individual, de lo diferente. Sin duda, la tendencia más preocupante en este ámbito es la de la inocuidad de los alimentos, donde reacciones masivas de los consumidores pueden provocar descalabros de gran magnitud en la producción agrícola. Ejemplos de ello lo constituyen los casos de la vaca loca, de la dioxina, de la coca-cola, etc.

3. Nuevas formas de cambio tecnológico

Otro elemento que hay que tener en cuenta en el sector es que se está llegando a los **límites de la revolución verde**. Todo el gran impulso que significó la revolución verde en la agricultura a nivel mundial está llegando a su fin. Es poco más lo que se pueden incrementar los rendimientos físicos vía la selección y los métodos genéticos tradicionales. Surge entonces la nueva revolución biotecnológica, que involucra la ingeniería genética, a diferencia de la simple selección genética natural. Sin embargo, esta nueva revolución esperada, pero que aún no se materializa en escala suficiente, no tiene los efectos masivos que se produjeron, por ejemplo, con las primeras variedades de trigo que sacó el CIMMYT y que abrieron un gran horizonte a la producción agrícola mundial. Ella presenta dos problemas principales:

- Puede tener efectos colaterales aún desconocidos, provocando de este modo el problema de los transgénicos. Se enfrentan así la **revolución biotecnológica** con las **revoluciones ecológica y consumidora**.
- Hay una creciente **privatización** de los resultados de la investigación, del desarrollo tecnológico en el agro y, obviamente, de los resultados. Por lo tanto, habrá necesariamente una **tendencia a la concentración de los beneficios**. Esta es una gran diferencia con la revolución verde. En ella, los únicos factores de discriminación eran entre aquellos productores que tenían riego y aquellos que no tenían, ya que las nuevas variedades requerían de mejores condiciones de recursos naturales, pero ella no discriminaba por nivel de ingreso. En cambio, la revolución biotecnológica tendrá un impacto diferenciador de ingreso.

4. Reducción de las diferencias. Agrícola/ No Agrícola; Rural/Urbano

Otro elemento digno de destacar y que afecta al sector es la reducción de las diferencias entre lo agrícola y no agrícola y entre lo rural y lo urbano. Cada vez más, el sector agrícola se asemeja a los otros sectores productivos. Pensemos, por ejemplo, en la producción masiva de aves y cerdos, que es, tal vez, el caso extremo, en donde la diferencia con la producción industrial es prácticamente nula e, incluso, no tiene la dependencia de las condiciones climáticas que posee el resto de la agricultura. Este creciente dominio sobre los factores claves de producción se da en muchos otros rubros, aunque en menor medida, por ejemplo, la producción frutal moderna en la actualidad tiene también un alto grado de semejanza con la producción industrial.

También la interrelación entre lo rural y lo urbano se está haciendo prácticamente indefinible. Una proporción muy alta de los trabajadores que viven en zonas urbanas trabaja en el sector agrícola y, también sabemos que en las áreas rurales hay muchos que trabajan en rubros no agrícolas.

5. Revalorización del territorio

Surge una creciente tendencia a revalorizar el territorio y la ruralidad como el espacio original donde los diferentes actores que lo habitan buscan encontrar su sustento y una vida digna. El acelerado deterioro de la calidad de vida en las grandes ciudades, en especial de América Latina, la persistencia de la pobreza rural, aún en condiciones de crecimiento económico significativo, y los otros males detectados en el modelo de desarrollo neo-liberal ingenuo, hacen volver nuevamente la mirada a las áreas rurales, muchas de las cuales tienen importantes potencialidades a ser desarrolladas, pero por la presencia de múltiples fallas de mercado, no pueden serlo¹¹. De ahí el redescubrimiento del tema del **desarrollo rural**, donde nuevamente la acción del Estado y, sobre todo de los gobiernos locales, toma una fuerte preeminencia. Este tema ha sido replanteado por el Banco Mundial¹², así como también el tema de las **Políticas de Tierras**, que, algo desaprensivamente, los técnicos del Banco han denominado **Reforma Agraria** y el cual también ha sido replanteado por la Iglesia Católica¹³.

LA AGRICULTURA CHILENA EN ESTE ENTORNO: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

1. Ventajas

- **El Clima:** La principal ventaja que tiene Chile es su clima. Es uno de los pocos países del mundo que tiene clima templado y mediterráneo, en el hemisferio sur. Nuestros suelos presentan escasa dificultades, hay recursos de agua suficiente y de fácil explotación, nuestra vegetación es aún abundante y variada, pero lo más distintivo es, claramente, el clima. Asimismo, tener clima templado nos da una ventaja muy grande frente a los países con clima tropical. Podemos

¹¹ Ver De Janvry, A. S., Murgai y Sadoulet. E., "Rural Development & Rural Policy", en Handbook of Agricultural Economics, 1999.

¹² Ver "World Bank: Rural Development: From Vision to Action", Washington DC, 1997.

¹³ Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz, "Para una Mejor Distribución de la Tierra: El reto de la reforma agraria", Ciudad del Vaticano, 1997.

utilizar la tecnología creada por los países desarrollados directamente, con muy poca necesidad de adaptación. Por lo tanto, la inversión tecnológica que nosotros necesitamos es bastante menor que la que necesitan los países tropicales.

- **Capacidad de diferenciación de productos:** La heterogeneidad ecológica es una gran ventaja también en las condiciones actuales de mercado, pues nos da las posibilidades de producir productos regionales diferenciados. De ahí la importancia de las **denominaciones de origen**, tema que está surgiendo en Chile y donde nuevamente **el SAG debería tener un papel significativo**.

- **Calidad del capital humano:** Tenemos un sector productor que presenta altos niveles de productividad, debido a la calidad del recurso humano que posee el país en relación a nuestros potenciales competidores. Las tasas de analfabetismo son las más bajas de América Latina, los niveles educacionales y de salud son altos, hay buena capacidad profesional, etc. De hecho, el último informe del PNUD señala a Chile en el **primer lugar de los Indicadores de Desarrollo Humano**.

- **Capital físico público:** La cobertura de infraestructura, caminos, electricidad, telecomunicaciones, agua potable es actualmente muy alta, fruto de la fuerte inversión ocurrida en los últimos años. Esto representa un factor crucial de competitividad.

- **Inserción en mercados mundiales:** Tenemos un largo historial y una fuerte y consolidada presencia en los mercados externos y eso, en las condiciones de mayor comerciabilidad existentes hoy en día, es un activo muy importante de tener en cuenta. En especial, en los rubros que tienen en la actualidad una demanda alta y dinámica, como son la fruta, las hortalizas, el vino y las semillas.

- **Capital Institucional:** Tenemos un sector público con tradición de honestidad, responsabilidad y eficiencia, que requiere de ajustes, pero que si se observa en el conjunto de los países de América Latina, se aprecia el grado de destrucción ocurrido en este aspecto, fruto del Consenso de Washington original.

- **Capital sanitario:** Se refiere al hecho, tantas veces señalado, de que somos una isla ecológica, que unido a todo lo anterior nos pone en condiciones inmejorables para una agricultura de demanda regida por el consumidor. Chile puede dar garantía de que cuenta con una agricultura sana.

- **Altos niveles de tecnificación:** La agricultura chilena ha sido tradicionalmente tecnificada, no es el caso de Argentina, donde sólo recientemente se comenzó, y de buena parte de los países con agricultura extensiva. Nosotros tenemos una tradición de riego, de fertilización, de establecimiento y mantención de empastadas artificiales, con rendimientos por superficie entre los más altos a nivel mundial, aún en los rubros en que el país aparece menos competitivo (ver Cuadro 2). Ello es más destacable al observar que los mayores rendimientos mundiales en trigo y azúcar ocurren en Francia, donde prevalecen altísimos subsidios a la producción, lo que no ocurre con la producción chilena. También en este cuadro se puede apreciar el fuerte rezago que presenta Chile en la producción de arroz.

Cuadro 2. Productividad por Hectárea (qq/ha)

	Rendimiento chileno¹⁴	Mayor rendimiento mundial
Trigo	43,8	76,3 (Francia)
Arroz	47,7	102,7 (Australia)
Maíz	94,5	97,8 (Nueva Zelandia)
Azúcar	702,7	760,5 (Francia)

Fuente: Base de datos de la FAO (FAOSTAT).

Todo esto indica que el sector agrícola chileno tiene un alto potencial de desarrollo aún. En el World Competitiveness Year Book del año 1999, Chile aparece en primer lugar en el sector agrícola, con un 5,5% de crecimiento entre 1992 y 1996, por sobre China, Noruega, Portugal, Brasil, Holanda, Tailandia, Estados Unidos, Bélgica, Grecia, India, Argentina, etc., es decir, Chile aparece como uno de los principales **poderes agrícolas mundiales**.

¹⁴ Rendimiento más alto obtenido por el país en los '90.

2. Desventajas

- **Lejanía de mercados y aislacionismo:** Una de las principales desventajas es nuestra lejanía de los mercados mundiales. Ello no sólo significa mayores costos de transporte para los productos de exportación, sino principal y más sutilmente, dificulta la comunicación con los grandes centros de nuevas tecnologías, nuevas tendencias de mercado y, en general, constituye un freno para la innovación general en el país. Esto explica la constante tendencia al **provincianismo** que caracteriza a nuestra sociedad, la que unida al fuerte conservadurismo impuesto por los medios de comunicación dominantes, puede constituirse en un factor peligroso de **reducción de la competitividad sistémica**. Países con mayor **pluralidad valórica** y de enfoques socio-político están más **abiertos a la Innovación** en todo campo.

- **Estructura agraria dual:** El segundo elemento es la estructura productiva dual. Este es un problema que tiene toda América Latina y parte de África, no existe en otras latitudes del mundo. Hay una coexistencia de dos tipos de productores muy diferentes al interior del sector agrícola, produciendo muchas veces los mismos rubros. Esto hace muy difícil implementar políticas en el sector, de modo que haya una respuesta homogénea. De esta manera, las políticas en la Región de América Latina siempre deberán tener no sólo en cuenta los efectos productivos globales que generan, sino también los impactos productivos y de equidad que producen en los distintos tipos de productores. En una estructura agraria homogénea (EEUU, Europa, Asia), este problema no existe o es mínimo. Esto impone la necesidad de tener **políticas diferenciadas** y de establecer un proceso de **discriminación positiva** hacia quienes están en peores condiciones para enfrentar esta competencia.

Sin embargo, en este nuevo contexto de mercados diferenciados, esto se puede transformar en **una ventaja**, donde el sector comercial y el sector campesino pueden especializarse en rubros distintos, que requieran de dotaciones de factores diferentes. Por ejemplo, en mercados de especialidad, en rubros donde se requiere de un alto nivel de insumo de la mano de obra y un muy preciso y continuo cuidado del cultivo durante todo el proceso productivo, la agricultura campesina tiene una clara ventaja frente a la agricultura comercial. El sector comercial está en desventaja, ya que al usar mano de obra asalariada, no existe el interés en lo que le ocurra al rubro, no como el pequeño productor que trabaja directamente con su familia, quien está involucrado con el rubro. Este es el caso de las hortalizas, las flores y otros rubros semejantes. En cambio, los sectores comerciales están

bien posicionados en rubros con altos niveles de capitalización, como el vino, las aves y cerdos industrializados, ganadería y fruticultura, de modo que en este nuevo entorno internacional, **hay espacio suficiente para los dos tipos de agricultores con que cuenta el país.**

- **Bajos niveles de gestión:** También otro déficit es el de gestión. Este es un problema serio, ya que con los niveles de competitividad que exigen los mercados modernos, no es algo que se pueda descuidar. Son pocos los productores, tanto grandes como pequeños, que llevan una **contabilidad de costos adecuada**. Hoy se necesita tener un sector privado que sepa sus costos y esté constantemente revisando las alternativas de rubros, métodos de producción y tecnologías más rentables. Si bien hay una apertura tradicional a las nuevas tecnologías, sobre todo las extranjeras, muchas veces son adoptadas sin efectuar análisis adecuados de su rentabilidad y contribución económica. Hubo un caso paradigmático en el pasado, el de los silos. Esta fue una tecnología desarrollada para una agricultura con espacios reducidos, como la europea o norteamericana, por lo que el almacenaje debía ser en altura, para ahorrar espacio. Chile en ese momento contaba con grandes extensiones de terreno, escasamente cultivadas. Alternativamente, existía el sistema australiano, quienes desarrollaron un silo para sus características de relación de factores con amplitud de terreno y de menor nivel de inversión.

Otro problema que refleja un déficit de gestión, o más bien, de espíritu empresarial de largo plazo, es la tendencia al **rentismo** y a la **especulación**. Ejemplos de esta actitud hay demasiados a lo largo de nuestra historia económica. Incluso en el sector agrícola, la comercialización externa de frutas la inician empresas chilenas, penetran los mercados mundiales y una vez que se han posicionado son vendidas a las multinacionales. Esto es muy parecido a lo que pasó con el salitre, con el cobre, con ENDESA y ENERSIS. Esta **escasa visión de largo plazo** se manifiesta, por ejemplo, en nuestro caso en la falta del desarrollo de una tecnología propia en el sector frutícola. Chile es el principal país exportador de frutas templadas de fuera de estación, sin embargo, las variedades y tecnologías utilizadas son principalmente desarrolladas por los países del norte y por nuestros competidores (Nueva Zelanda y Sud-Africa), con el agravante de que, dada la tendencia a la privatización del desarrollo tecnológico y a las normas internacionales sobre propiedad intelectual aprobadas en el acuerdo de Marrakesh, podemos perder aceleradamente competitividad. Esto ya parecería estar ocurriendo con las nuevas variedades de kiwi desarrolladas por Nueva Zelanda.

- **Escasos niveles de capital social:** Otro elemento desventajoso es el bajo nivel de organización para la producción y los escasos niveles de confianza recíproca que existen en los sectores productores. En una actividad tan fuertemente dispersa territorialmente y con una multiplicidad de empresas productoras de tamaño pequeño, en relación con los tamaños existentes en otros sectores, este déficit es también de gran importancia. Si bien hay un grado razonable de organización para la representación y para la presión frente a las autoridades, ella casi no existe, salvo honrosas excepciones, para **apoyar la producción, la productividad y la comercialización de los socios**. En contraste, ella sí existe en otros países, incluso de bastante menor desarrollo relativo (ejemplo, algunos países africanos).
- **Falta de capacidad de planificación estratégica:** Tanto el sector público como el privado carecen de la **capacidad de anticipación** que da un sistema de planificación estratégica. Ello es fruto, en el sector privado, del déficit organizacional señalado más arriba¹⁵ y en el público, de la destrucción de estas capacidades ocurridas en el período militar y no recuperadas en el período democrático, debido, en parte, a las dificultades políticas que trae aparejado el actual sistema electoral, por la fuerte oposición a reforzar el accionar del sector público y a la inercia. Esta falencia provoca una tendencia al **"reacclonismo"**, ya que, al no existir una visión del futuro deseado, no hay sentido de anticipación y sólo se puede reaccionar ante los estímulos o desafíos externos, pero no hay capacidad de conducir esos procesos.

Resulta claramente inexplicable esta falencia, toda vez que no existe empresa privada de importancia que no haya desarrollado esta capacidad. Sin embargo, el Estado chileno, de mayor importancia social y al menos de semejante o mayor importancia económica que estas empresas, no pueda tenerla.

¹⁵ Es necesario destacar que la nueva directiva de la SNA está intentando, con éxito, saldar este déficit.

VISIÓN SECTORIAL

Interesa, en este contexto internacional y dadas las características de los recursos con que cuenta el país para este sector, examinar cómo se pueden aprovechar mejor las potencialidades internas y las condicionantes externas para constituir una agricultura que continúe siendo un importante contribuyente al desarrollo nacional y a otorgar un adecuado nivel de vida a quienes laboran en ella.

La agricultura chilena deberá continuar y profundizar su inserción en los mercados externos, única forma de sacar el máximo provecho a las peculiares características que posee este sector productivo nacional. Bajo esta perspectiva, el sector deberá orientarse a satisfacer las demandas internacionales por rubros especializados y de características diferenciadas. Se plantea como visión sectorial nacional que Chile se transforme en **“La Tienda Gourmet del Mundo”**, de forma que vayamos constantemente respondiendo a los requerimientos cambiantes de los mercados mundiales en el rubro alimentario. Por ello, esta visión implica las características siguientes para definir el tipo de actividad agro-rural que se presenta en el futuro.

1. Agricultura plenamente integrada a las cadenas agroindustriales

La agricultura chilena debe estar plenamente integrada a toda la cadena agroindustrial, hasta el consumidor, a fin de poder tener una respuesta rápida y eficaz a las demandas que éstos planteen. Dado que lo que se señalaba antes respecto a la fuerza del consumidor será realmente muy determinante, debe estar involucrado en toda la cadena. A la vez, la ligazón con la agroindustria genera importantes vínculos de mercado que otorgan mayores niveles de seguridad a la producción, incentivando la adopción de nueva tecnología.

2. Sector productor de especialidades

La característica principal del sector agrícola que se debe rescatar y plantear como la vocación profunda de la agricultura chilena es el hecho de ser un sector **productor de especialidades**. En esta perspectiva, las heterogeneidades ecológicas y sociales se transforman en ventajas para producir una amplia variedad de rubros con diversas condicionantes de clima, suelos, agua, aplicación de trabajo y de capacidad gerencial, necesidades de inversión de capital y de aporte tecnológico. Por tanto, dadas las condiciones ventajosas que presenta la agricultura chilena, ellas se pueden aprovechar

mejor en la producción de especialidades que son las que el mercado mundial está requiriendo en forma creciente.

3. Productos básicos competitivos

En los productos básicos remanentes tenemos que mantener y mejorar nuestra competitividad. El sector productor ha hecho un aporte significativo, adoptando tecnología y obteniendo rendimientos altamente competitivos con los de nuestros principales abastecedores externos de estos productos, pero la política macro-económica y, en especial, la cambiaria, ha afectado negativamente la rentabilidad económica de estos rubros. Afortunadamente, derivado de la Crisis Asiática y de las medidas tomadas el año pasado, que terminaron por profundizarla, se ha cambiado la política cambiaria y podemos esperar que las rentabilidades reflejen realmente los valores de escasez, haciendo así más rentable la producción de cultivos básicos.

4. Brechas sociales y territoriales cerradas

En el sector existen actualmente numerosas brechas que dificultan el diseño de políticas y la respuesta de los actores. Ellas operan como verdaderas **fronteras interiores** que deben ser conquistadas. En la visión futura del sector parece necesario que estas brechas se vayan cerrando, entre **productores comerciales y campesinos**; entre **zonas de riego y de seco**; entre el valle central, donde se concentra la agricultura de mayor tecnificación, y la zona centro-sur, sur y austral, y entre las **zonas rurales y urbanas**. Es necesario **homogeneizar el país** en términos de resultados para darle sustentabilidad social al proceso de desarrollo.

5. Recursos naturales y productivos potenciados

Chile es un país rico en recursos naturales y, por lo tanto, es necesario cuidarlos y potenciarlos. No sólo por un mínimo deber de **equidad intergeneracional**, sino que también por un deber de **racionalidad económica**, tanto de largo como de corto plazo. En efecto, entre las tendencias mencionadas antes está el **"neoproteccionismo"** que utiliza las preocupaciones por el medio ambiente como arma de defensa de las producciones nacionales. En la medida en que no se opere con responsabilidad en este ámbito, las acusaciones de **"dumping"** ecológico pueden caer en cualquier momento. En materia de aguas, su regulación y aprovechamiento productivo han experimentado un crecimiento gigantesco a

partir del año '90, a través del desarrollo del riego. Sin embargo, el tratamiento de las aguas servidas es una espada de Damócles que está pendiente constantemente. A la vez, la **actual normativa en materia de derechos de agua** incentiva el acaparamiento improductivo del recurso y su mal uso, con grave peligro para su utilización por la agricultura.

Los **bosques nativos** son claramente una ventaja muy poco utilizada, es ahí donde está el mayor **activo de biodiversidad** que tiene el país. Tiene un **potencial turístico** importantísimo y hay un **potencial productivo** significativo en los bosques naturales, que no ha sido aprovechado. Se requiere desarrollar la capacidad de aprovecharlo en forma sustentable, de manera que se transforme en un recurso permanente, perpetuo.

En materia de **conservación de los suelos** y de su fertilidad, se han efectuado avances interesantes que deben reforzarse, tales como los derivados del programa de **Recuperación de Suelos Degradados**; los programas de desarrollo de áreas rurales, en que se han implementado esquemas de protección de suelos como el uso de las curvas de nivel en pendientes pronunciadas y otras prácticas que, junto con proteger los suelos, mejoran su productividad. Ello debe continuarse, utilizando la legislación existente que permite el establecimiento de **Distritos de Conservación de Suelos**.

A la vez, en materia de recursos productivos, la potencialidad presente en nuestra **masa ganadera** y en las empastadas debe ser potenciada con programas como el de Recuperación y Fertilización de Praderas, pero también, se debe buscar el nicho adecuado para la ganadería bovina y ovina chilena. Del mismo modo, la abundante vegetación herbácea natural se ha ido transformando en un significativo recurso productivo que requiere ser mejor aprovechado y controlado.

En todos estos aspectos, el **rol del SAG** es capital a través de sus instancias de Protección de los Recursos Naturales y de las otras unidades encargadas de la protección y potenciamiento de los Recursos Productivos.

IMPLICANCIAS DE LA VISIÓN

1 Estrategia de desarrollo agrícola integrada en el desarrollo general y, sobre todo, regional

El desarrollo agrícola tiene que estar plenamente integrado en la estrategia de desarrollo nacional y regional. Esto normalmente ha fallado, sin embargo, la gestión del ministro Mladinic ha logrado importantes avances en este aspecto, con su visión del **Ministerio Ampliado**, gracias a lo cual, existe una mejor integración entre la política agrícola y la política económica general. No

obstante, sería importante que se planteara a nivel nacional una **Estrategia de Desarrollo Nacional** que apunte a procesar los bienes generados a partir de la explotación de los recursos naturales, pasando así a la tan esperada, **Segunda etapa del proceso exportador**.

Parece especialmente importante lograr esta integración con la estrategia de desarrollo regional, donde el rol del sector agrícola es clave, porque buena parte de la actividad económica de las regiones gira en torno a la agricultura. Así mismo, este potenciamiento de la producción agrícola en el ámbito del desarrollo regional aparece como la forma más eficaz de entregar a los pobres rurales, soluciones permanentes a sus menguadas condiciones. En efecto, la agricultura presenta fuertes encadenamientos productivos con las actividades regionales. De hecho, la actividad silvoagropecuaria es uno de los sectores productivos con mayor efecto multiplicador de la actividad económica. Estimaciones preliminares efectuadas en Chile por el Banco Central indicarían que el Valor Agregado generado por el sector agroalimentario, llegaría a cerca del 16% del PIB, comparado con un magro 7% del sector silvoagropecuario primario. De modo que si se incluyera el resto de los encadenamientos en los mercados de insumos y servicios ligados a la agricultura y en los bienes de consumo, sería dable esperar que la contribución directa e indirecta del sector pudiera empujarse al 25%, semejante a su contribución al total exportado. A nivel mundial, se estima que en países con un nivel de desarrollo similar al de Chile, por cada \$1 generado en la agricultura, se generan \$2,6 en actividades no-agrícolas conexas a ella¹⁶. Además, dependiendo del grado de descentralización del país, una alta proporción de esta actividad ocurre en las zonas rurales y en los pueblos que circundan la actividad agropecuaria.

2 Estructuración de la acción pública de fomento dentro de esta visión estratégica

Se ha estructurado una multiplicidad de instrumentos de apoyo a la capacidad de respuesta del sector privado como fondos de promoción de exportaciones; acciones de Pro-Chile; fondos administrados por CORFO para la promoción de nuevas actividades; fondos manejados por el FIA, por Fundación Chile, etc. Sin embargo, salvo excepciones, la mayoría opera sin una direccionalidad específica y, en muy pocos casos, se estructuran en paquetes complementarios. Ello hace perder efectividad a esta acción de fomento del Estado.

Aquí se ha hecho una leyenda negra de la acción del Estado en el ámbito

¹⁶ Ver Vogel S., "Structural Changes in Agriculture: Production Linkages and Agriculture Demand-Led Industrialisation"; en Oxford Economic Papers. Enero de 1994.

productivo, sin embargo, los pilares fundamentales del moderno sector agrícola chileno se desarrollaron a partir de la visión estratégica que identificó el Estado (vía CORFO y el Ministerio de Agricultura de la época) y de los instrumentos de apoyo estructurados en un programa de desarrollo de los rubros para acelerar la respuesta de los productores y procesadores privados. Tal fue el caso del Plan Frutícola, del Plan Ganadero-Sur, del Plan Vitivinícola y del Plan Forestal. En ellos se identifica la ventaja climática de Chile, se identifican los rubros donde esa ventaja se puede utilizar mejor, se estructuran los instrumentos para que el sector privado responda: los créditos de largo plazo con tasas de interés real positivas, que no existían en la banca comercial; se construyen las primeras plantas de frigoríficos, las primeras plantas de procesamiento de packing, los mataderos y con esto despegan los rubros que hoy son la base del “**milagro agrícola chileno**”. Eso puede resultar con la sola acción del mercado, pero se demora mucho más. Esta experiencia muestra que es posible una acción del Estado que apoye y que vaya **en el sentido de la tendencia de los mercados**. Por lo tanto, no va contra la filosofía central de una economía de mercado.

En esta visión, **el SAG es una institución clave**, porque posee las capacidades esenciales para ayudar al sector privado a aprovechar estas nuevas tendencias en los mercados mundiales; el mantenimiento de nuestra ventaja sanitaria, debiendo extender su accionar a la vigilancia y apoyo a estas nuevas exigencias, tales como: sistemas ecológicamente limpios, procesos productivos de calidad total, inocuidad de alimentos, denominaciones de origen, etc.

A la vez, este nuevo entorno requiere de una gran capacidad innovadora y de generación de nuevas tecnologías. Es en este campo donde debe darse una fuerte interacción público-privada que permita desarrollar una tecnología adaptada a nuestras condiciones ecológicas y que responda a las nuevas exigencias de los mercados.

3 Sector privado asociado y potenciado

Esta visión sectorial requiere de un sector productor con altos grados de **asociatividad** para la producción, la transformación y la comercialización tanto interna como externa. Se trata de generar **organización económica**, más que representación, que otorgue los servicios que requiere el productor a fin de poder adaptarse más plenamente a estas nuevas oportunidades que surgen. Es sólo a través de la asociación que el sector agrícola podrá aprovechar las economías de escala que se presentan en las actividades extra-prediales ligadas a la producción agrícola y **enfrentar la creciente concentración y monopolización** de estas actividades. Ello requiere encontrar una solución adecuada al problema del **financiamiento de la**

Organización, evitando la tendencia a aprovecharse de ella, sin pagar sus costos.

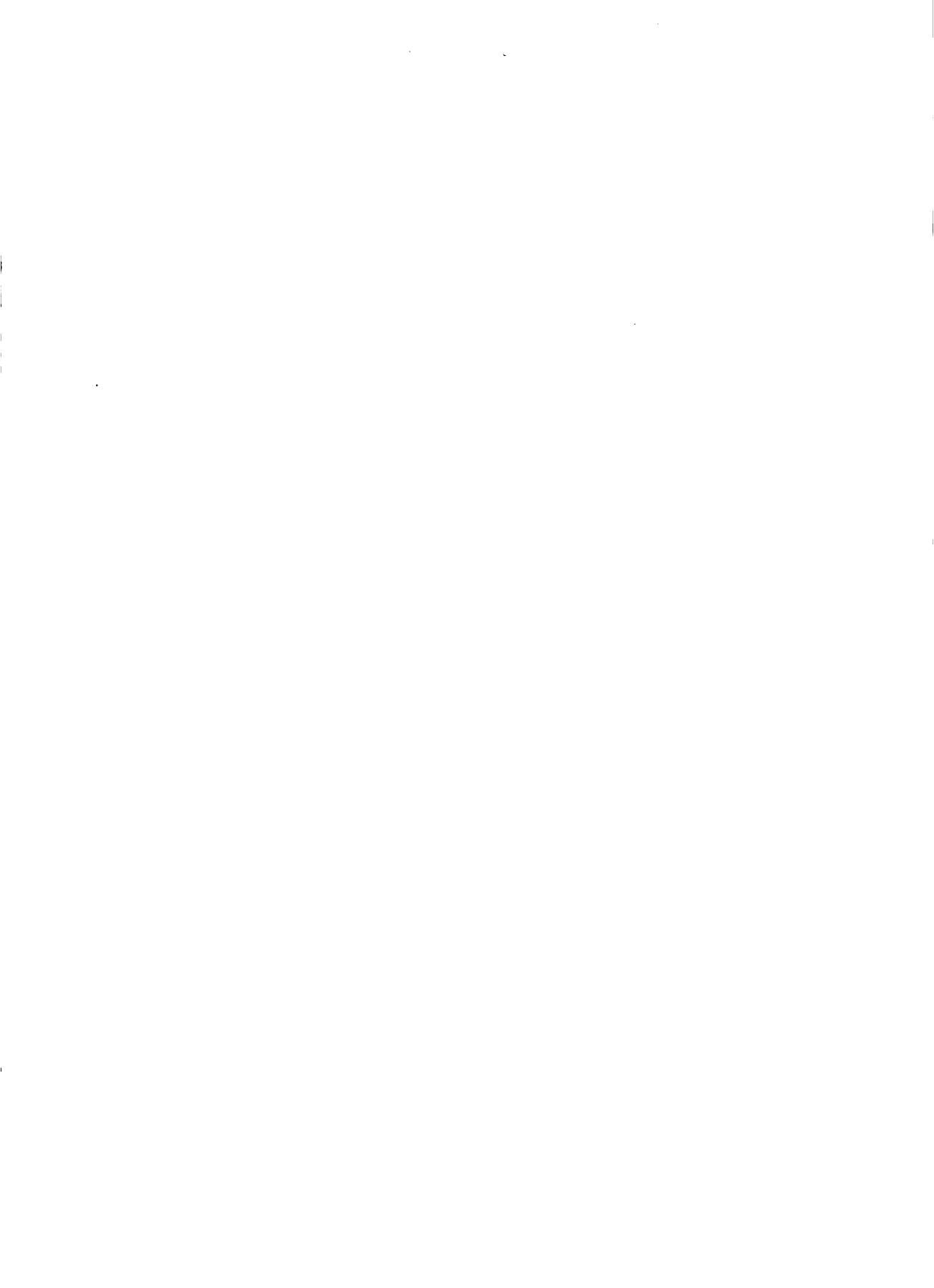
El otro aspecto clave en un rol más activo del sector productor es el mejoramiento de la capacidad de gestión, grave falencia presente actualmente, en especial en los rubros más tradicionales y extensivos.

En resumen, la agricultura chilena presenta aún un importante potencial de contribución al desarrollo general del país, tanto en los ámbitos productivos como social y territorial, siendo un elemento crucial para lograr un **desarrollo económico nacional social y ecológicamente sustentable y territorialmente homogéneo**.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Berdegué, J., 1998. "Pobreza rural en América Latina". Trabajo presentado en la conferencia: "El papel estratégico del sector rural en el desarrollo de América Latina". Cartagena, Colombia, Julio 8-10, 1998.
2. Burki, S.J. y Perry, G., 1998. "Institutions Matter: Beyond the Washington Consensus", The World Bank. Washington DC, Estados Unidos.
3. CEPAL, 1995. "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial"
4. ———, 1997^a. "La brecha de la equidad".
- 5.- ———, 1997^b. "Panorama social de América Latina".
6. Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz, 1997. "Para una mejor distribución de la tierra: El reto de la reforma agraria". Ciudad del Vaticano.
7. Cox, M y Cismondi, O., 1998. "Tendencias de la política agrícola en América Latina y el Caribe: Consolidación y cambio". Debate Agrario: n° 27.
8. De Janvry, A., Murgai, S. y Sadoulet, E., 1999. "Rural Development & Rural Policy. Handbook of Agricultural Economics".
9. French-Davis, R., 1999. "Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina". Mc Graw-Hill, Santiago.
10. Mideplan: "Pobreza rural en Chile, 1999". Documentos Regionales, n° 48, febrero 1999.
11. Putnam, R.D., 1993. "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton, N.J.; Princeton University Press.
12. Sen, A. K., 1977. "Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and its Applications to the Great Bengal Famine". Cambridge Journal of Economics.
13. ———, 1981. "Ingredients of Famine Analysis: Availability & Entitlements". Quarterly Journal of Economics, August.
14. Stiglitz, J., 1998. "Towards the post-Washington Consensus. The 1998, WIDER" Annual Lecture, Helsinki, enero.
15. Vogel, S., 1994. "Structural Changes in Agriculture: Production Linkages and Agriculture Demand-Led Industrialisation". Oxford Economic Papers, enero.
16. Williamson, J., 1990. "What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment: How Much has Happened". J.Williamson (ed.); The Institute for International Economics, Washington DC, Estados Unidos.

17. World Bank, 1997. "Rural Development: From Vision to Action". Washington D.C., Estados Unidos.



RECURSOS NATURALES COMO BASE SUSTENTABLE DE DESARROLLO AGRICOLA

Francisco Brzovic Parilo¹

UNA HIPÓTESIS AMBIENTALISTA SOBRE EL DESARROLLO

El gráfico siguiente representa una visión sintética de una hipótesis ambientalista del desarrollo. No es, desde luego, el producto de ninguna investigación empírica y sólo pretende ilustrar el planteamiento que se expone a continuación.

Básicamente, desde una perspectiva ambientalista se sostiene que la disponibilidad de los recursos naturales y transformados, particularmente aquellos relevantes para la producción agraria, es limitada en cantidad y calidad y también que la productividad tiene límites. Los recursos naturales y transformados son, además, degradables y su renovabilidad es discutible. Así mismo, por el lado de la demanda, hay una población creciente, cuyos modelos de vida conducen a la expansión del consumo y, aunque probablemente a tasas menores, a una expansión permanente de desechos.

¹ Ingeniero Agrónomo, titulado en la Universidad de Chile.

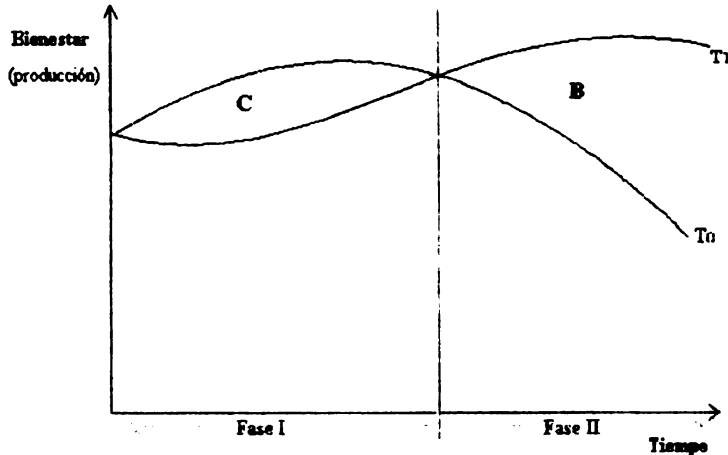
Post-grado en microeconomía y finanzas en la Universidad Católica de Chile.

Docente Universitario en Chile, Brasil, México, República Dominicana.

Consultor Internacional de la FAO; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Organización de los Estados Americanos (OEA); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Secretaría Provisional de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD).

Ha sido coordinador de proyectos en materia ambiental para la CONAMA, la Dirección General de Agua del Ministerio de Obras Públicas y el PNUMA.

Gráfico 1: La Hipótesis Ambientalista ²



Esta condición de oferta limitada y de degradabilidad, aún considerando la posibilidad de incrementos de productividad por la incorporación de progreso técnico, determina que la producción agregada, en el mejor de los casos, evolucionará a tasas decrecientes para estabilizarse en algún punto en el tiempo y decrecer finalmente. Para los efectos de este análisis, se establece el supuesto de que la producción representa bienestar. El bienestar, según se concibe en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente, es función del consumo.

² El concepto de medio ambiente que se aplica en el contexto de este documento es el de medio ambiente humano: simplemente, todo aquello exterior a los individuos y a la sociedad que los afecta directamente, en particular, todo aquello que afecta su probabilidad de sobrevivir, multiplicarse y prosperar. Una definición aún más antropocéntrica es la que adoptó originalmente Pearce y que le permitió desarrollar una conceptualización más consistente desde su perspectiva de economista. Pearce concebía el medio ambiente como un sistema global de apoyo a la vida humana, un sistema dinámico y complejo que evoluciona, fundamentalmente, en el largo plazo y que cumple un conjunto de funciones interrelacionadas como proveer los recursos materiales y energéticos necesarios para la producción, asimila los desechos de las actividades de producción y de consumo y ofrece un conjunto de bienes y servicios "naturales" orientados a la satisfacción de las necesidades de recreación y calidad de vida de la población (D. W. Pearce en "Environmental economics", publicado en 1976 por Longmans en EE.UU. de América).

En el gráfico 1, la curva T_0 representa una trayectoria de desarrollo no sustentable y la curva T_1 , una trayectoria de desarrollo relativamente sustentable. Se supone que la adopción de un estilo de desarrollo sustentable permitiría, a través de prácticas de conservación de los recursos y de la incorporación de sistemas de producción y tecnologías ambientalmente adecuadas, alterar la trayectoria de desarrollo y diferir el punto donde comienza a producirse la declinación en la productividad de los recursos.

No obstante, la sustentabilidad plena en el largo plazo – que en la gráfica está representada por la pendiente del segmento declinante de la trayectoria de desarrollo– sólo será posible a través de la producción y del consumo de productos reciclables, reutilizables y biodegradables, y del cambio en los patrones de consumo.

El cambio desde un estilo de desarrollo insustentable a uno sustentable, supone una fase inicial de sacrificio social representado por la renuncia a posibles incrementos de producción, a la creación de nuevos puestos de trabajo, a mayores exportaciones, etc., sacrificio derivado de un cambio en los criterios de decisión de inversiones y de los ajustes que implicaría incorporar nuevos sistemas de producción y tecnologías. Sin embargo, después de esta fase se pasaría a otra en que los indicadores del bienestar habrán evolucionado dando lugar a un cambio relativo a favor del desarrollo sustentable. Si se considera que las áreas bajo las curvas representan una valoración del bienestar, en la fase I del gráfico, el bienestar bajo el estilo de desarrollo representado por la curva T_0 sería mayor que el bienestar bajo el estilo de desarrollo sustentable que está representado por la curva T_1 . En la fase II, que se produce a partir de la intersección de ambas curvas, ocurre lo inverso, el bienestar es mayor bajo la condición de desarrollo sustentable.

La diferencia entre las áreas bajo las curvas da lugar a un costo neto imputable al desarrollo sustentable en la fase I y a un beneficio neto en la fase II, las áreas C y B, respectivamente. La relación entre beneficios y costos, ponderados tanto por las tasas de preferencia intertemporal como por la percepción del riesgo – entendida como la probabilidad de que se cumplan las previsiones sobre beneficios y costos– será determinante del posicionamiento de los diferentes actores sociales frente a la opción de la sustentabilidad. Cada grupo, desde su particular perspectiva, identificará y comparará beneficios y costos, ya sea de manera implícita o explícita, objetiva o subjetivamente, o bien, cuantitativa o cualitativamente.

El planteamiento es asimilable a iniciativas específicas de conservación y, por lo tanto, pertinente al ámbito de actuación de los directivos del Servicio Agrícola y Ganadero. Por ejemplo, la decisión de impedir la explotación de un área de bosque nativo implica, fundamentalmente, bajo condiciones de desempleo de factores, perder ciertas posibilidades de incrementar el empleo,

el valor agregado y la generación de divisas, entre otros beneficios que normalmente se asocian a este tipo de emprendimientos. Este sacrificio constituye un costo de oportunidad de la decisión, costo que tendría que compararse con los beneficios que podrían imputarse a la conservación del bosque (ingresos del turismo, conservación de recursos hídricos, producción forestal no maderera y/u otros) y/o a un estilo de producción sostenible en el tiempo.

En la diferente ponderación de costos y beneficios de los diferentes sectores sociales o políticos está el verdadero origen del conflicto entre crecimiento y conservación. Efectivamente, aquellos que se beneficiarían directamente de la explotación del bosque en el caso del ejemplo – los empresarios, los trabajadores, ciertas autoridades locales– asignarán una alta ponderación a los beneficios de corto plazo y una baja ponderación a los beneficios atribuibles a la conservación. Lo contrario ocurrirá para los sectores sociales con una conciencia ambiental más desarrollada o, incluso, para sectores que, eventualmente, pudiesen verse afectados por la eliminación de un área de bosque como sería el caso de la población asociada al sector turismo o de los usuarios de recursos hídricos en la cuenca baja.

En cuanto a las autoridades que toman la decisión final y los representantes políticos, el factor de conflicto induce a asignar un alto peso a los elementos de coyuntura y un bajo peso a los costos y beneficios que ocurren en el mediano y largo plazo.

Hay dos factores que se interrelacionan y que son determinantes de los coeficientes de ponderación implícitos en el análisis beneficio/costo de la opción por la conservación y la sustentabilidad que se ha venido examinando. Se trata, por un lado, del grado de conocimiento de las consecuencias ambientales de ciertas decisiones de inversión así como de los beneficios de la sustentabilidad y del grado de conciencia ambiental de las comunidades afectadas y de la sociedad toda.

Por otro lado, incide en la ponderación la presión externa derivada de un alto grado de conciencia ambiental como el que se observa en algunos países desarrollados que se expresa en exigencias crecientes que se imponen tanto a los productos de consumo – a través de los sellos verdes, la certificación de origen y la regulación de las autodeclaraciones sobre atributos ambientales– como a los sistemas de gestión ambiental de la producción, a través de la certificación de productos orgánicos, de las normas tipo ISO 14000, de la certificación de productos forestales por el Consejo Mundial de Manejo Forestal (el FSC), etc.

La alta conciencia ambiental de ciertos mercados se combina, en muchos casos, en una suerte de alianza, con los intentos de sectores proteccionistas de levantar barreras no arancelarias a las importaciones. Sin duda, tanto la

conciencia ambiental como el proteccionismo representan amenazas a la competitividad que, definitivamente, debieran ser ponderadas en forma adecuada por autoridades, empresarios y otros sectores que pueden ser afectados por iniciativas a favor de formas de producción sustentables, peligro del que no podrían sustraerse los directivos del Servicio Agrícola y Ganadero y otras autoridades nacionales y regionales.

EL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

La discusión teórica en torno a la conceptualización del desarrollo sustentable – también denominado sostenible, duradero o viable– ha sido en parte resuelta, no obstante, se trata de un proceso en el cual, continuamente, se están proponiendo nuevos enfoques.

En 1987, la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como la Comisión Brundtland, definió desarrollo sustentable como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta definición fue de aceptación generalizada. A partir de ella, se estableció que el desarrollo sustentable, particularmente en la perspectiva del mundo en desarrollo, supone crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental.

La FAO amplió el concepto, haciéndolo más específico a los sectores de la alimentación y la agricultura. La definición de la FAO, adoptada por su consejo en 1988, establece que “el desarrollo sostenible es el manejo y conservación de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”. Posteriormente, la FAO, en el informe de la Conferencia de Den Bosh (1992), definió y particularizó el concepto de Desarrollo Agrícola y Rural Sustentable.

Finalmente, fue la Agenda 21, generada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – Cumbre de la Tierra– celebrada en Río de Janeiro en 1992, donde se terminó de redondear y consensuar un conjunto de conceptos, con lo cual hoy se puede afirmar que la batería de elementos teóricos está bien avanzada³.

³ Se trata, básicamente del informe Brundtland (Comisión Mundial de Medio Ambiente, 1986), del informe de la conferencia FAO/Países Bajos en Den Bosh (1992) y de la

Actualmente, la preocupación se centra en la materialización de estos preceptos a través de los instrumentos disponibles de política, habida cuenta de que en el país cobran fuerza las tendencias hacia la desregulación y la reivindicación del rol del mercado como asignador de recursos. Resulta complejo, en un contexto de liberación creciente de la economía, inducir a los diversos agentes a tomar decisiones en sintonía con la conservación del medio ambiente, particularmente de los recursos naturales asociados al agro.

Sin embargo, como lo señalaba Gligo en un seminario de la CEPAL sobre desarrollo agropecuario en áreas marginales de Chile, al momento de intentar llevar a la práctica una visión como la que implican las definiciones anteriores, se deberá tener presente que persisten dificultades operativas. Las consideraciones que se apuntan a continuación, no obstante haber sido planteadas hace siete años, continúan vigentes y tendrían que ser tomadas en cuenta al momento de definir criterios y pautas para la acción, con miras a elaborar una estrategia de desarrollo agrícola sustentable⁴.

- En el concepto de desarrollo corrientemente utilizado, incluso en ocasiones el propio concepto de desarrollo sustentable, no necesariamente incorpora, en forma operativa, una concepción de sustentabilidad ambiental del desarrollo.
- Lo anterior es especialmente válido en el espacio agrícola y, en general, en el ámbito del manejo de los recursos naturales y los procesos de transformación y artificialización de los ecosistemas agroproductivos.
- Uno de los principales obstáculos para iniciar un proceso consistente de desarrollo agrícola sustentable radica en cierta tendencia a ver los problemas del agro en forma sectorial, toda vez que la interacción de variables de múltiple origen intervienen en los procesos de desarrollo agrícola.
- Existe una tendencia a asumir el problema agrario con un carácter excesivamente homogéneo, esto es, productores similares, ecosistemas parecidos, estructuras agrarias semejantes, etc.; lo que en realidad ocurre es que se tiene cierta respuesta tecnológica para un

Agenda 21 aprobada en la Cumbre de la Tierra (1992).

⁴ Comentarios de Nicolo Gligo, coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente en el seminario nacional sobre Gestión del Desarrollo Agrícola Sustentable en Áreas Marginales de Chile, recogidos en el Informe del seminario, preparado por Francisco Brzovic Parilo (Documento CEPAL, 1992)

tipo determinado de productor agrícola, que es el empresario capitalista en unidades de tamaño medio a grande, quedando el segmento campesino al margen de soluciones factibles.

- También parecería prevalecer un supuesto implícito en cuanto a que habría una cierta semejanza en la racionalidad con que productores comerciales y campesinos enfrentan los diversos procesos productivos, asumiendo tasas de preferencia intertemporal relativamente parecidas en circunstancias de que en los sectores campesinos, donde la pobreza alcanza magnitudes significativas, los horizontes de planificación son de muy corto plazo.
- Por último, se tiende a una apreciación puramente tecnocrática del desafío que plantea el desarrollo agrícola sustentable, buscando la solución sólo en el espacio tecnológico, si bien ello puede ser correcto en varios casos, hay situaciones que están condicionadas por elementos estructurales que será necesario remover.

UNA INTERPRETACIÓN DEL ORIGEN DE LOS PROCESOS DE DEGRADACIÓN⁵

A grandes rasgos, se puede afirmar que en aquellos ecosistemas donde se realiza una explotación económica, sean agrícolas, pecuarios, forestales o pesqueros, los problemas de degradación y de deterioro eventual se pueden estar dando a partir, básicamente, de dos tipos de relación entre las demandas impuestas a los agrosistemas y su aptitud, entre el hombre y los recursos naturales que explota, una relación cuantitativa y una relación cualitativa.

1. Relación cuantitativa hombre/agrosistema

Una primera relación es la relación cuantitativa del hombre con su entorno natural que está determinada por la intensidad de uso del espacio agrorural. Se trata de la relación entre las necesidades de extracción de productos útiles para la satisfacción de necesidades de las poblaciones que manejan los

⁵ El capítulo se apoya en conceptos vertidos en el informe Políticas de Ajuste y Desarrollo Agrícola Sostenible en América Latina preparado por Francisco J. Brzovic y Tonci Tomic para la FAO en 1994.

recursos y la capacidad real de esa base de recursos naturales para generar los rendimientos esperados en un momento dado.

Es frecuente un desequilibrio en este sentido. Se observa en ecosistemas frágiles que sostienen enormes contingentes de población rural pobre. Se trata de situaciones de agricultura marginal practicada en condiciones de pendientes excesivas, cajas de ríos, extensiones semi-áridas, etc. La carga humana que se sobrepone a estos ecosistemas locales es excesiva para su capacidad de producción real.

Los procesos de transformación ambiental que se observan en estas situaciones y que dan lugar al deterioro son, fundamentalmente, deforestación y erosión. Dada la precariedad en que viven estas poblaciones y la acumulación de necesidades insatisfechas, todas las decisiones se vuelcan hacia el consumo presente y pierde sentido cualquier consideración conservacionista.

En estos casos, la solución tiene que ver con políticas estructurales e integrales, en el sentido de cambios cualitativos en cuanto a asentamientos poblacionales, acceso a la tierra y formas de tenencia, esquemas de subsidios, en función de la realidad objetiva que se enfrente. Los instrumentos de política económica no bastan para resolver estos problemas; cualquier esfuerzo requiere integrar políticas sociales, institucionales y económico-productivas para combatir la pobreza, en definitiva, el problema eje de estos ecosistemas. El principal agente, bajo condiciones como la señalada, es, inevitablemente, el Gobierno. No obstante, es necesario un alto grado de participación social y la búsqueda de grandes consensos lo que permitiría involucrar agentes privados en la resolución integral de estos fenómenos.

Se puede describir un conjunto de situaciones que ejemplifican este tipo de casos. Puede citarse el caso de la IV Región, ocupada en parte importante por campesinos organizados en comunidades que se dedican, básicamente, a la crianza de caprinos en forma extensiva, utilizando la trashumancia como sistema de manejo, aprovechando los pastizales cordilleranos en verano y, los pastizales costeros, en invierno.

Dado que las precipitaciones, además de escasas, son muy irregulares a lo largo del año y de un año a otro, la producción de forraje es también irregular. El número de animales sigue una dinámica parecida, pero con un período de rezago de modo que, cada vez que se produce un quiebre en la disponibilidad de agua, se produce un incremento en la intensidad de pastoreo; un sobrepastoreo asociado a una disminución de la ingesta; una situación de subalimentación que da lugar a índices significativos de mortalidad del ganado y al deterioro de los recursos forrajeros. Resulta del todo evidente que, en el mediano plazo, la solución no es estrictamente tecnológica, no obstante que ella resulta fundamental para la sostenibilidad de estos ecosistemas agudamente erosionados.

Otra situación análoga es la que ocurre en sectores de la Cordillera de la Costa donde se está produciendo una gran expansión de las plantaciones forestales. Si bien, lo que ha sido reforestado corresponde a suelos sin aptitud agrícola, el proceso ha inducido al desplazamiento de sectores del campesinado, incrementando la presión demográfica en zonas aledañas donde prevalecen explotaciones agrícolas de subsistencia. Entre la V y VIII regiones, superficies significativas de suelos de la Cordillera de la Costa presentan erosión de moderada a grave. De aquí que toda esa extensa franja de secano, normalmente de lomajes suaves, haya sufrido un intenso proceso erosivo, con pérdidas de productividad en sus cultivos tradicionales como trigo, porotos, garbanzos y papas.

Sólo con prácticas de conservación y bajo esquemas de producción alternativos pueden desarrollarse soluciones de largo plazo para estas condiciones. Sin embargo, aún no representan una opción real para enfrentar el problema social y económico de fondo, el principal factor de insustentabilidad. Se requiere de políticas integradas de combate a la pobreza, a fin de revertir estas tendencias e, incluso, es muy probable que se deban ensayar políticas que induzcan a cambios estructurales, ya que hay problemas en que su origen está precisamente en ese tipo de condicionantes.

En la IV Región y la Cordillera de la Costa y entre las regiones VI y VIII, se han venido implementando proyectos de desarrollo que incluyen fuertes subsidios a las inversiones en conservación.

Una última situación que puede presentarse es la relativa a la extracción de leña del bosque nativo como recurso energético que, según algunos autores, sería una de las principales fuentes de destrucción del bosque, hipótesis con cuya generalización no todos concuerdan. En estos casos, es imprescindible estimular procesos de sustitución de fuentes de energía, lo cual demanda una acción activa del Estado, ya que se trata de poblaciones que se debaten entre la miseria y la pobreza.

2. Relación cualitativa hombre/agrosistema

Otra gran fuente de problemas que atenta contra las posibilidades de entrar en una dinámica sustentable de desarrollo agrícola y rural puede asociarse con la relación cualitativa del hombre con los recursos naturales que explota y maneja, es decir, la forma de uso que una determinada sociedad hace de esos recursos. Esta relación está fuertemente determinada por la plataforma tecnológica disponible, ya que, se podrá concluir si es o no sostenible en función de la adecuación de la tecnología aplicada en un determinado proceso productivo en un ecosistema específico.

Esta situación se detecta en las áreas de producción de cultivos tradicionales y en aquellas actividades exportadoras, tanto agrícolas como forestales, ya sea a nivel de productores campesinos comerciales como de empresarios agrícolas. En estos casos, los principales problemas detectados son de contaminación del agua y del suelo y, dependiendo de los ecosistemas específicos involucrados, pueden también detectarse niveles importantes de erosión.

LOS REQUERIMIENTOS PARA LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO AGRÍCOLA⁶

Para lograr que el desarrollo agrícola de una región o área sea ambientalmente sustentable es necesario que haya coherencia ecológica, estabilidad socioestructural, infraestructura económica e información sobre las opciones de producción, y que las opciones seleccionadas sean económicamente rentables.

1. Coherencia ecológica

Se dice que hay coherencia ecológica cuando el uso de los recursos naturales está de acuerdo con su aptitud y cuando, en el largo plazo, se mantiene una adecuada estructura del agrosistema y un balance equilibrado entre la extracción de productos y las entradas de materia y energía al sistema, los insumos. De este modo, se contribuye a la sustentabilidad ambiental del ecosistema, sea que se trate de una explotación forestal o de cualquier sistema de producción agropecuaria.

Probablemente, una de las causales principales de uso inapropiado de recursos naturales es de carácter económico. Situaciones favorables de precios de productos, de exenciones tributarias, de subsidios ligados a la explotación de un determinado rubro, así como a minimización de riesgos de producción y financieros y la disponibilidad de financiamiento específico para tales rubros, como era tradicional en el pasado, determinan expectativas de altas ganancias, aún bajo condiciones ambientales no apropiadas, lo que

⁶ Nicolo Gligo, en 1990, formuló un planteamiento en cuanto a cuáles serían los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola. Esta sección recoge una parte del planteamiento aunque con algunas variaciones. La formulación original de Gligo puede examinarse en el artículo "Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola", publicado en la Revista de Comercio Exterior de México (Vol. 40, N° 12, 1990).

induce a incorporar, a la explotación en cuestión, áreas como aquellas. La inclinación de los productores a suponer que las condiciones ambientales y económicas prevalecientes en el corto plazo son estables en el mediano o largo plazo, refuerzan las tendencias en cuanto a selección y persistencia de sistemas de producción, muchas veces inadecuados.

Se han dado situaciones de alta rentabilidad, asociada a precios de productos, en muchos rubros de exportación, durante períodos prolongados de altos precios internacionales, como también en el caso de productos de consumo interno por razones de escasez o de precios fijados con el criterio de favorecer a los productores y/o de inducir una rápida expansión de la oferta interna.

Otra causal de contradicciones entre uso y aptitud del recurso debe situarse en el problema de la marginalidad campesina. Por razones que tienen que ver, básicamente, con los estilos de desarrollo prevalecientes, la marginalidad urbana y rural se han visto incentivadas. La marginalidad rural, además del componente sociocultural y económico del problema en el medio urbano, tiene un componente adicional, que contribuye a determinar a los anteriores, la marginalidad de los recursos naturales y construidos de que disponen las comunidades afectadas.

Estas comunidades marginadas necesitan practicar una agricultura de subsistencia; sin embargo, los recursos naturales disponibles tienen aptitudes agrícolas limitadas o no las tienen en absoluto, tanto por condiciones de suelo, de relieve, de clima o combinaciones de todos ellos, como porque los campesinos no están en condiciones de darles otro uso. Se da, en consecuencia, un caso de incoherencia ecológica, cuyas expresiones son el sobreuso del suelo y la destrucción de ciertos ecosistemas (bosques, pastizales); es el caso del cultivo en áreas con climas no aptos para el rubro o variedad del cultivo en suelos degradados con pendientes que descartan las labores de rotura del suelo, de la agricultura itinerante con períodos muy cortos de rotación, etc.

Otro factor importante que induce a una falta de coherencia ecológica es el desconocimiento real, tanto de los límites de tolerancia de los cultivos como de la aptitud natural del ecosistema. Se domina muy bien la producción en base a sistemas tradicionales, pero cuando se introducen nuevos sistemas, se tiende a asimilar el comportamiento de los rubros que los integran al de los rubros tradicionales, lo que trae consecuencias en cuanto a estabilidad de los nuevos agrosistemas y a su coherencia ecológica. Algo análogo ocurre cuando el productor se instala en un ecosistema diferente al de origen y tiende a reproducir allí los sistemas de producción tradicionales para él.

De este modo, la falta de coherencia ecológica se ha traducido en procesos de expansión no sustentables que han desencadenado procesos de deterioro con impactos ambientales negativos de significación.

Hay, así mismo, riesgos de deterioro de recursos, debido al sobreuso del suelo y a la artificialización excesiva, asociados a la agricultura empresarial moderna. Las interacciones entre productores y medio ambiente evolucionan desde las formas de producción menos desarrolladas de productores itinerantes o recolectores de quillay, boldo y otras especies y de productores campesinos, en que hay una alta dependencia de la productividad natural de los ecosistemas que se intervienen y una baja dependencia de márgenes financieros, hasta las formas más desarrolladas de las grandes empresas y de la "propiedad especulativa", donde se da una baja dependencia de la productividad natural de los ecosistemas y una alta dependencia de las tasas de ganancia.

2. Estabilidad socioestructural

Las formas de tenencia de los recursos naturales, específicamente del suelo, tienen efectos en la estabilidad de los agentes. En el contexto de esta sección, los aspectos de la tenencia del suelo que se enfatizan, son estructura y seguridad de tenencia.

Una vertiente del problema estructural ya fue abordado en la sección anterior al hacer referencia al problema de la marginalidad campesina como factor que induce a una falta de coherencia ecológica. La marginalidad está asociada a formas de tenencia minifundiaría.

Las estructuras de tenencia de los recursos inciden en las decisiones de los productores en torno a su uso y, a su vez, ciertas formas de tenencia han sido factor de inestabilidad de otras.

Paralelamente a situaciones de concentración de propiedad que dieron lugar al desplazamiento de campesinos, en el otro extremo se fue dando una situación de atomización, generalmente en sectores marginales en cuanto a calidad de recursos naturales y a disponibilidad de infraestructura económica, asociable a altas tasas de crecimiento demográfico; estas formas de tenencia con tamaños de explotación minimizados y subeconómicas padecían y padecen de inestabilidad estructural, debido a la alta movilidad de los productores, quienes para subsistir dependen de otras fuentes de ingreso, y a la precariedad jurídica de los títulos de dominio, tanto en los casos de formas individuales de tenencia como en los casos de formas comunitarias.

A partir de la década de los sesenta, con la generalización del proceso de reforma agraria, las formas de tenencia del tipo de las haciendas y las de corte empresarial medianas y mayores se vieron enfrentadas, en mayor o menor grado, dependiendo de la intensidad de tales procesos, al riesgo de expropiación. Obviamente, la perspectiva de este tipo de productores se vio afectada induciendo a prácticas muchas veces de deterioro. Ahora, la etapa

de la reforma agraria parece haber quedado atrás; el alejamiento del peligro de expropiación le ha dado, a los productores mayores, cierta estabilidad.

Deben enfatizarse los problemas de tipo estructural asociados con las áreas rurales donde prevalecen economías campesinas de subsistencia y donde se da, corrientemente, un problema de niveles de empleo rural insatisfactorios. Los campesinos se ven obligados a presionar sus recursos – normalmente ya deteriorados y/o no aptos para el uso pretendido– agudizando procesos de deterioro ecológicos y sociales, acentuando su condición de pobreza y alejándose, cada vez más, de la posibilidad de una gestión ambiental sustentable. Es indispensable, en la planificación de soluciones para estos sectores, no olvidar su condición de productores de subsistencia, en cuanto a las implicaciones económicas de tal condición, que determina criterios no empresariales en las decisiones de producción, (maximizadores de ganancias económicas), sino de productores-consumidores (maximizadores del consumo, con algún grado de maximización de excedentes), y con un alto grado de aversión al riesgo. La adopción de sistemas de producción ecológicamente coherentes y ambientalmente sustentables es posible, pese a la actitud señalada frente al riesgo, dado el énfasis en el autoconsumo que prevalece en estos grupos; sin embargo, se requiere de un esfuerzo especial y de incentivos económicos de diversa naturaleza.

3. Infraestructura económica

Mientras más se artificializan los ecosistemas, menos cerrados son en cuanto a los flujos de materiales y energía y más se intensifican estos flujos. Por lo tanto, la mantención de un determinado agrosistema dependerá de la dotación de infraestructura que asegure y facilite los flujos de entrada, los insumos, los flujos de salida y los productos.

Con frecuencia, los proyectos de desarrollo agrícola han adolecido de fallas en este sentido, por omisión o subvaloración del aspecto de infraestructura para el abastecimiento de insumos y/o para la comercialización de productos. De este modo, áreas en desarrollo se ven insuficientemente dotadas de ciertas infraestructuras, limitando sus posibilidades.

La mayor o menor estabilidad de los agrosistemas está en relación con la complejidad infraestructural, expresión que busca destacar las virtudes de una infraestructura múltiple, articulada y eficiente, por un lado, que impida las fluctuaciones de los flujos externos y, por otro, que regularice las variaciones internas del agrosistema. El caso donde son más patentes estos requerimientos es el de los agrosistemas de riego; su estabilidad depende directamente de la infraestructura de riego y de su eficiencia global.

La complementariedad entre sistemas de infraestructura es otro elemento de la complejidad infraestructural.

4. Rentabilidad de los sistemas de producción

La racionalidad en el uso de los recursos está determinada, básicamente, por factores económicos. Tales factores, como los precios de productos, por ejemplo, así como los factores físicos que condicionan los procesos productivos silvoagropecuarios, están sujetos a variabilidad. Su comportamiento no es ni lineal ni fácilmente predecible. Esta variabilidad, al reflejarse, en último término, en la rentabilidad de los sistemas de producción, incorpora un elemento de inestabilidad que puede atentar contra la sustentabilidad ambiental del agrosistema. Del mismo modo, la implementación de diversos instrumentos financieros y fiscales incide en la rentabilidad de opciones alternativas, pudiendo inducir tanto a comportamientos ambientalmente adecuados como a la transformación en incentivos ambientalmente perversos.

La rentabilidad económica privada de ciertos sistemas de producción deseables, generalmente los de largos períodos de maduración o la rentabilidad de inversiones en conservación, por la falta de perspectiva o conocimiento en cuanto a sus beneficios económicos, es negativa; no incentiva a los productores a acometer iniciativas que permitan consolidar sistemas ambientalmente sustentables. A la inversa, sistemas de producción y prácticas deteriorantes tienen, muchas veces, rentabilidades positivas que inducen a persistir en ellas y contribuyen a su generalización.

Una posibilidad que debe considerarse es la utilización de instrumentos económicos que incentiven la adopción de sistemas y tecnologías adecuadas y/o las inversiones en conservación. Los subsidios, sean directos o indirectos, constituyen casi una condición para inducir a una zona determinada o a un grupo de productores por una senda de desarrollo sustentable.

Eventualmente, también cabe considerar la eliminación o corrección de subsidios ambientalmente perversos o la introducción de instrumentos económicos – sin dejar de lado la posibilidad de recurrir a regulaciones directas– que desincentiven sistemas de producción o prácticas ambientalmente inadecuadas y que contribuyan a la degradación del medio y de los recursos naturales y transformados relevantes para el sector agrario.

En este sentido, se debe tener presente que el país posee una larga tradición de apoyo estatal a la agricultura, a través de subsidios explícitos o a través de programas de crédito y transferencia tecnológica, investigación u otros que se traducen en traspaso de fondos a este sector productivo y que, por lo general,

hacen que los productores enfrenten menores costos de producción en ciertos rubros o en ciertas áreas del territorio.

5. Información y riesgo

Un factor de inestabilidad es la incertidumbre o el riesgo asociado a las transformaciones. La aversión al riesgo es característica de los sectores campesinos que, en el caso de productores minifundistas, puede asociarse al riesgo de subsistencia. Los paquetes tecnológicos a los que suelen tener acceso en el contexto de programas de transferencia tecnológica implican incrementar significativamente su dependencia del abastecimiento externo; esta dependencia de los mercados los induce a asociar un alto riesgo a la adopción de dichos paquetes. Estas consideraciones pueden explicar su resistencia al cambio y lo lento que son los procesos de adopción de tecnologías en su ámbito.

En general, es posible reducir la percepción del riesgo a través de un mayor conocimiento del ecosistema que se está transformando, del proceso de transformación en sí mismo y del agrosistema que se está implantando. Los programas de investigación a nivel de predios – además de la investigación científica tradicional– y las actividades de extensión y transferencia de tecnologías contribuyen a ese mayor conocimiento.

Así mismo, la aceptación por parte del sector institucional, de los sistemas de producción campesinos – de baja dependencia de insumos exógenos y con niveles significativos de autoabastecimiento– y el rescate de ciertas prácticas arraigadas pueden constituirse en la base sobre la cual innovar e incorporar objetivos de conservación y sustentabilidad.

DIFERENTES ENFOQUES DE AGRICULTURA SUSTENTABLE

Por lo general, la discusión ambiental es relativamente ordenada y se da básicamente a nivel corporativo y en algunas expresiones de la sociedad civil, aunque fuertemente influenciada por las organizaciones no gubernamentales. De la observación empírica al respecto, se pueden distinguir tres enfoques relativamente nítidos: (1) el que descansa, básicamente, en la teoría económica neoclásica; (2) el que se orienta hacia la racionalización en el manejo de los recursos naturales y construidos y (3) el que se sustenta fuertemente en consideraciones ecológicas o enfoque agroecológico. Como es obvio, existe un alto grado de interrelación entre estos enfoques y ninguno de ellos puede aislarse completamente del otro.

1. Enfoque neoclásico restrictivo

Este enfoque es el que, de un modo u otro, prevalece en la mayoría de las instancias institucionales oficiales y es el que asumen principalmente los gobiernos y las empresas. El calificativo de neoclásico se refiere al hecho de que el modelo de crecimiento económico obedece a esta propuesta, la que es asumida crecientemente en forma heterodoxa, por cuanto se acepta un conjunto de regulaciones y, por lo general, se le da al Estado un papel relativamente importante en la economía, no obstante, dicho rol decrece sistemáticamente en el tiempo, en relación al rol del mercado.

El carácter restrictivo dice relación con el hecho de que el componente ambiental, que sería el que permitiría avanzar hacia un modelo de desarrollo sustentable, se incorpora como una restricción al modelo, por lo tanto, los esfuerzos se encaminan hacia la implementación de un conjunto de prohibiciones y desestímulos, con el objetivo de que el sistema se inhiba de desarrollar ese tipo de procesos, básicamente inadecuados desde una óptica ambiental.

En este marco, el mayor número de acciones y de políticas se relacionan con la definición de un marco jurídico-institucional que permita definir el espacio de acción en materia ambiental, lo que es necesario, pero no suficiente para abordar esta problemática. A la vez, se comienzan a evidenciar algunas acciones propiamente ambientales, como es el intento de establecer sellos (verdes) de calidad ambiental y, en general, cuestiones relativas a la calidad de los productos y, de manera incipiente, a la calidad de los procesos.

Un segundo conjunto de acciones son aquellas que tienen directa vinculación con la salud humana, siendo esta la vía para sesgar algunos componentes del sistema en una línea de mayor sintonía ambiental, lo que tiene repercusiones en la política agrícola, tanto por el lado de la calidad de un conjunto de productos, como por el uso de ciertos insumos, que a la postre pueden depositarse en el consumidor final, como es el caso de ciertos pesticidas y hormonas animales y vegetales. En forma análoga, se han efectuado algunos trabajos en la línea de saneamiento de aguas, que posteriormente se utilizan en riego, esto se ha visto motivado con la explosión de la epidemia de cólera.

Por último, se incorpora una proporción, a veces significativa de superficie, como reservas naturales que incluyen ecosistemas representativos de cada país, dentro del marco de los respectivos Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas. Crecientemente, este sistema se está utilizando como fórmula para hacer conservación *in situ* de biodiversidad y, a la vez, se está efectuando una incipiente explotación económica de estas áreas a partir del ecoturismo.

En el ámbito de las empresas, en función de algunas presiones comerciales o de efectos publicitarios esperados, se ha venido paulatinamente incorporando

el tema "ecológico" y, a la vez, se han incorporado tecnologías ambientalmente adecuadas, como son los equipos de reciclados, manejo de residuos, reducción de emanaciones, etc.

2. Enfoque de manejo de recursos

Esta propuesta, si bien no tiene contradicciones de fondo con los lineamientos básicos anteriores, difiere en el hecho de que genuinamente trata de concebir un modelo de desarrollo sustentable, ya no como una simple restricción, sino como una estrategia de desarrollo.

Este enfoque es el que de alguna forma se ha venido perfilando en las universidades, centros de estudios, comisiones técnicas especializadas de ciertas corrientes políticas y organismos internacionales, principalmente. Las mayores contribuciones teóricas en este sentido se derivan de la reflexión que ha venido realizando la CEPAL, el Banco Mundial y la OECD, en el marco de las estrategias de transformación productiva con equidad social, a la que progresivamente se ha incorporado el componente de sustentabilidad ambiental.

El objetivo general es mantener el potencial productivo de la base de recursos naturales y, a la vez, incorporar el concepto de equidad intergeneracional por la vía de afectar la tasa de preferencias de consumo intertemporal, habida conciencia de que una estrategia como ésta debe enfrentar en forma prioritaria el tema de la pobreza, ya que corresponde al sector social con la más alta tasa de preferencia por consumo actual y se trata precisamente de reducir el valor promedio de esa tasa.

Se reconoce en la competitividad auténtica (por oposición a la espúrea) una fuente importante de estímulo y crecimiento y, a la vez, resulta en un mecanismo que junto a medidas regulatorias, puede favorecer una justa distribución de la riqueza y un uso eficiente de los recursos. Lo anterior se afirma en el supuesto de que la competitividad auténtica se basa en la productividad y ésta, a su vez, se fundamenta en la incorporación de progreso técnico, de esta manera los factores pueden ser mejor remunerados e, igualmente, existe una utilización económica más eficaz de los mismos.

La discusión gira en torno al logro simultáneo de crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental. Una conclusión central es que ese objetivo es posible en la medida en que la estrategia se sustente en un incremento sostenido de la productividad, sobre la base de una incorporación sistemática de progreso técnico.

El fundamento teórico es que una estrategia que base fuertemente el desarrollo de la competitividad en la incorporación de tecnología, permite que la explotación del factor trabajo deje de ser rentable y transforme este factor

desde un costo a minimizar en un capital a maximizar, con lo que se propende a la equidad social vía el incremento sostenido de los salarios, lo que, a su vez, se traduce en incremento de la productividad del factor. Un escenario de estas características permitiría implementar una política tendiente a un manejo adecuado e inteligente de la base de recursos naturales renovables; se hace poco rentable su explotación hasta agotarlos o degradarlos, dado que se reduce su potencial productivo, obteniendo de ellos una fracción menor de beneficios en relación a si ellos se explotan sustentablemente.

Por lo tanto, el progreso técnico constituiría la base para conciliar crecimiento, equidad y sustentabilidad. La base para alcanzar una estrategia de este tipo es iniciar un proceso básico de innovación institucional, que tiene tres objetivos o desafíos: (a) fortalecimiento de la base empresarial, (b) desarrollo de infraestructura tecnológica y (c) sólido programa de educación y capacitación.

3. Enfoque agroecológico

Como una opción diferente a los enfoques convencionales de agricultura, principalmente al modelo de alto uso de insumos tecnológicos, impulsado por la "revolución verde", aparecen las propuestas que se han denominado "alternativas" y que, en este contexto, intentando representar las propuestas más consistentes en lo que a desarrollo agrícola y rural se refiere, se agregan en este enfoque agroecológico.

El enfoque agroecológico se hace presente en la región durante la década de los setenta; la base institucional de esta propuesta está constituida por organizaciones no gubernamentales (ONGs) entre las que cabe destacar – en cuanto se ha ocupado de formalizar una propuesta coherente– el CET de Chile y el CLADES, conjunto de ONGs latinoamericanas agrupadas en torno a este enfoque.

La construcción del enfoque agroecológico en la región parte de una reacción a lo inadecuado que resultó, para una fracción significativa del segmento campesino, la propuesta basada en la revolución verde y el interrumpido esfuerzo de los programas de desarrollo rural integrado (DRI).⁷

⁷ La evaluación de los programas DRI no ha sido fácil de realizar o, más bien, de ponderar, puesto que antes que se comenzaran a dar resultados concretos, se produjo la crisis de la deuda y el ajuste que, a través de políticas de reducción del gasto público, dio lugar a impactos significativos en tales programas, los que se vieron fuertemente desfinanciados.

La agroecología, en su sentido amplio y definida a *grosso modo*, incorpora la idea de un enfoque de la agricultura más ligado al medio ambiente y más sensible socialmente, centrada no tan sólo en el crecimiento de la producción, sino también, en una concepción amplia de sustentabilidad. En un sentido un tanto más restringido, la agroecología se refiere al estudio de fenómenos netamente ecológicos dentro del sistema de producción silvoagropecuaria; se trata de reconocer elementos y relaciones básicas que determinan la productividad y estabilidad de un ecosistema como lo son el ciclo de nutrientes, la interrelación predador/presa, la comensalia, la competencia y los cambios sucesionales, entre otros.

En este marco, está implícita la idea de que el avance en el conocimiento sobre procesos y relaciones del sistema agroecológico permitiría administrar en mejor forma los sistemas agroecológicos, minimizando los impactos ambientales negativos y maximizando el uso eficiente de los recursos disponibles. Como resultado de estos procesos y del propio avance de las investigaciones en las ciencias agrícolas y de áreas afines, se ha comenzado a considerar el predio agrícola o la unidad productiva como un verdadero ecosistema – un agroecosistema– y a formalizar el análisis del conjunto de procesos e interacciones que intervienen en un sistema de cultivo.

De este enfoque agroecológico se han desprendido diferentes plataformas de tecnología agrícola con diversos grados de evolución. Entre éstas, pueden señalarse, las tecnologías orgánicas, los sistemas de agricultura estratificada – en particular los sistemas agroforestales– , la permacultura, la cero labranza y la biodinámica, entre otras. De estas opciones, la que ha logrado un mayor desarrollo y consolidación en América Latina es la agroforestería, seguida por las propuestas en base a la tecnología orgánica.

Los sistemas agroforestales han sido propuestos para áreas de aptitud agrícola restringida, con asentamientos campesinos importantes. Se han desarrollado propuestas para condiciones de ecosistemas áridos y semiáridos con fuerte presión antrópica, así como para condiciones de trópico húmedo. Estos sistemas resultan beneficiosos en áreas de pequeños propietarios con suelos de poca o ninguna vocación agrícola, donde la sustentación de economías campesinas que subsisten bajo condiciones de equilibrio ecológico precario, representa un campo de acción importante para la difusión de sistemas como éstos. En efecto, es corriente encontrar áreas con suelos considerablemente degradados, donde la mejor opción económica y ecológica sería desarrollar una cubierta forestal; sin embargo, las condiciones de vida de los campesinos les impiden destinar todo el suelo disponible a un tipo de explotación que no permite cosechas periódicas, ya

sea de alimentos o bienes comerciables. La propuesta agroforestal, o bien silvoagropastoril, permite cerrar esta brecha⁸.

En las propuestas de desarrollo rural que se han venido desarrollando en los últimos años, la promoción de sistemas agroforestales ocupa un lugar significativo. No obstante, no habrían experiencias concretas desarrolladas a una escala significativa en términos físicos y económicos.

OPCIONES ESTRATÉGICAS POLARES

Resulta pertinente destacar cómo las grandes tendencias en torno al desarrollo económico y social que se están dando hoy en día, se polarizan en opciones estratégicas que, aún siendo contradictorias, pueden converger y dar lugar a planteamientos que las integren.

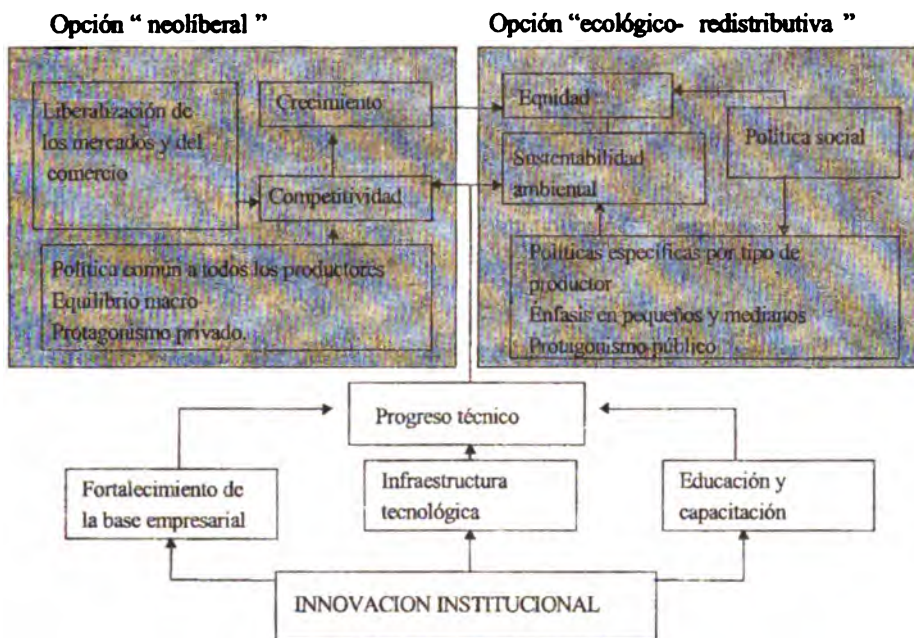
Una de estas grandes tendencias está representada por los modelos que promueven, junto con esquemas de desregulación crecientemente abarcativos, un rol cada vez más mayor de los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos; la apertura al comercio internacional es una condición relevante de estos modelos. La otra gran tendencia es la que se sustenta en la idea del desarrollo sustentable que incorpora el concepto de sustentabilidad ambiental, originalmente impulsado por movimientos de base ciudadana de los países industrializados y que se expresa a través de organizaciones ciudadanas que ejercen creciente influencia en las instancias políticas de dichos países. Una expresión importante de esta tendencia son las presiones aplicadas sobre el mundo en desarrollo a través del comercio internacional y de los canales de financiamiento bilateral y multilateral, que persiguen imponer la aplicación de políticas consistentes con esta visión del desarrollo; esta tendencia reivindica un rol más activo del Estado orientado a la conservación ambiental e incorpora elementos proteccionistas no siempre legítimos. En los países en desarrollo, esta estrategia está tomando cuerpo ante los temores de un deterioro irreversible de su base de recursos naturales.

En 1992, la FAO, sobre la base de planteamientos de Fajnzilber, intentó formalizar un esquema que ilustrara esta polarización de estrategias como base para la formulación de políticas aplicables a los problemas de población, nutrición y pobreza en el contexto de un desarrollo sustentable. El diagrama a continuación ilustra el esquema propuesto⁹.

⁸ Para mayor información consúltese la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Sistemas Agroforestales que opera en el marco de FAO/RLAC (Dirección Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Chile).

⁹ El planteamiento sobre estrategias polares fue desarrollado por Alejandro Schejtman

Diagrama 1



y presentado en el documento RLAC-CDS1 de la Dirección Regional de la FAO, "Población, nutrición y pobreza en el contexto de un desarrollo agrícola, forestal y pesquero sostenible", sometido a la "Consulta sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en los Sectores Agrícola, Forestal y Pesquero de América Latina y el Caribe" en 1992 (Santiago). Recoge ideas de Fernando Fajnzylver expuestas en el artículo "Inserción internacional e innovación institucional", publicado en la Revista de la CEPAL N° 44 (1991).

SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD ISO 9000/HACCP

Mónica Leiva Ulloa¹

INTRODUCCIÓN

La necesidad de ofrecer la más alta calidad en el producto o servicio que se proporciona al cliente y, en definitiva, a la sociedad, las organizaciones han tenido que involucrarse poco a poco en la obtención de ese fin. Es así como hoy la calidad se ha convertido en un factor estratégico clave, del cual depende la mayor parte de las organizaciones, no sólo para asegurar su posición en el mercado, sino incluso su permanencia.

La calidad total es un concepto que ha evolucionado desde los tiempos de la prehistoria. En efecto, el término calidad ha sufrido numerosos cambios desde la etapa de la producción "artesanal", cuyo principal objetivo fue la satisfacción del cliente; el trabajo del artesano y un producto único en su especie. Posteriormente, viene la "revolución industrial", la que se caracterizó por hacer muchas cosas sin importar la calidad de las mismas, por cuanto había que satisfacer la demanda y obtener el máximo de beneficio. La siguiente etapa que podemos identificar en esta evolución del término calidad corresponde a la Segunda Guerra Mundial, en donde lo importante era asegurar una eficacia del armamento, al menor tiempo posible y sin importar el costo.

Con posterioridad, viene lo que se denominó post guerra, etapa caracterizada, por un lado, por el fenómeno de Japón, donde se buscaba hacer bien las cosas a la primera, minimizando costos, satisfaciendo al cliente y siendo altamente competitivo y, por otro, por el resto del mundo, el que se dedicó a producir cuanto más mejor, para satisfacer la gran demanda de bienes

¹ Ingeniero Civil Químico. Titulada en la Universidad de Santiago de Chile.

Es auditor registrado en el Instituto de Normalización de Chile, en el Lead Auditor Quality System y en el SGS European Quality Certification Institute, EESV.

Ha sido consultora en la implantación de Sistemas de Aseguramiento en COPEC, Celulosa del Pacífico S.A., CMPC Celulosa, Celulosa Arauco, AQUATEC de Chile S.A. y CODELCO Chile.

Actualmente es la Jefe de la División Calidad y Coordinadora General de Proyectos en Societé Généralé de Surveillance (SGS).

causada por la Segunda Guerra Mundial. Desde esta etapa hasta la fecha es cuando mayor importancia ha tomado el concepto de calidad.

Nace una etapa que se conocerá como Control de Calidad, donde se definen técnicas de inspección en la producción para evitar la salida de productos en malestado; posteriormente, surge la necesidad de asegurar la calidad para lo cual se establecen sistemas y procedimientos de la organización, destinados a evitar que se produzcan bienes defectuosos, de manera de satisfacer al cliente, prevenir errores, reducir costos y ser altamente competitivos.

Finalmente, nos encontramos con las teorías de Gestión de Calidad, relacionadas con "Calidad Total", la que se caracteriza por la Teoría de la Administración Empresarial centrada en la permanente satisfacción de las expectativas del cliente tanto interno como externo y la mejora continua de todas las actividades y procesos llevados a cabo en la empresa.

DEFINICIONES BÁSICAS

Para un buen manejo de las exigencias de calidad es necesario manejar algunas definiciones bases que permiten incorporar conceptos ampliamente difundidos y manejados internacionalmente, algunas de éstas se presentan a continuación:

Calidad es:

"El conjunto de propiedades y características de un producto o servicio, que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades expresas o implícitas".

La gran mayoría de los consumidores reacciona de forma semejante a la hora de tomar una decisión de compra y es la siguiente:

Ante dos productos ofrecidos al mismo precio, elegirá el que brinde mayor calidad.

Ante dos productos que ofrecen la misma calidad, escogerá el de menor precio.

A esta forma simple de actuar de los clientes, deberá adaptarse en todo momento el empresario que desea participar en la economía de libre mercado.

Por tanto, un factor importante para el funcionamiento de una organización es la calidad de sus productos o servicios. Existe una tendencia mundial, por parte de los consumidores, hacia expectativas más exigentes en relación con

la **Calidad**. Junto con esta tendencia, hay una creciente toma de conciencia en el sentido de que para el logro y mantención de buenos rendimientos económicos es necesario un continuo mejoramiento de la calidad.

Para lograr la calidad requerida por los clientes se hizo necesario analizar las implicancias y las condiciones de trabajo y es en este análisis cuando se inicia el desarrollo de conceptos relacionados con Sistemas de Gestión, entre los que se encuentran GESTIÓN DE CALIDAD Y CONTROL DE CALIDAD.

Aseguramiento de Calidad, implica todas aquellas acciones planificadas y sistemáticas. Desde esta condición se hace necesario poseer una estructura organizacional al interior de toda empresa, con las responsabilidades, procesos y recursos necesarios para afianzar la obtención de la calidad requerida por el cliente, en donde participe cada miembro de la organización, asegurando la calidad deseada, que recibe el nombre de **Sistema de Calidad**.

Se define Sistema de Calidad cuando:

"La estructura organizacional, las responsabilidades, los procesos, los procedimientos y los recursos necesarios se han orientado al desarrollo de una gestión de calidad".

Cuando una organización logra el desarrollo global de una gestión de calidad, a través de la participación y del compromiso de todos sus miembros, inicia un proceso de mejoramiento continuo, que le permite avanzar en el cambio cultural y que, a largo plazo, la llevará al manejo de un proceso de CALIDAD TOTAL.

Para el desarrollo de estas condiciones se requiere de la participación de cada departamento, desde investigación de mercado hasta el servicio de post-venta, dependiendo de la responsabilidad que se le asigne a sus tareas para poder alcanzar los requerimientos del cliente.

Desde esta perspectiva, el rol de Control de Calidad dentro de una organización cambia, ya que pasa a ser una unidad técnica de alta credibilidad, que proporciona información permanente para la gestión de la empresa y para el mejoramiento del producto y/o proceso.

Control de Calidad, de acuerdo con la definición señalada en la NCh 2000/1, corresponde a:

"Las técnicas y actividades de carácter operacional utilizadas para satisfacer los requisitos relativos a la calidad".

A partir de esta definición, un Departamento de Control de Calidad tiene como función principal medir y reportar el cumplimiento en las especificaciones y

fomentar la prevención de los defectos, actuando como conciencia de la operación.

En este espectro de conceptos se desarrollan diversas técnicas de trabajo para la implementación de procesos operativos y administrativos que permiten operacionalizar estos conceptos.

Entre las técnicas desarrolladas que se crearon para la industria alimentaria, las más difundidas son los **Modelos HACCP** (Hazard Analysis and Critical Control Point) Análisis de Peligros y Control de Puntos Críticos, técnica que tuvo su origen en Estados Unidos a principios de los años '70 con el objeto de establecer un método para garantizar la inocuidad de los alimentos². Esta técnica es una metodología que permite mantener bajo control los procesos y productos, estableciendo mecanismos que previenen su contaminación o deterioro para su aptitud allí donde la probabilidad o la gravedad de que ello suceda sean más elevadas.

La principal aplicación de esta metodología ha sido sobre las características microbiológicas de los productos. Sin embargo, la aplicación por sí misma es factible de operar perfectamente en la prevención de todo tipo de riesgo de contaminación.

En el sector alimentario es de vital importancia considerar tanto los riesgos de contaminación química (por entrar en contacto de modo inadvertido las materias primas o productos con sustancias ajenas a ellos mismos, por reacciones químicas entre los diferentes componentes del producto o, incluso, por malas manipulaciones que conllevan el uso de aditivos en exceso) y los riesgos de contaminación física (materiales varios de mantención de las instalaciones y equipos de envasado y transporte), como también cualquier riesgo microbiológico (sobre todo los aportados por insectos y roedores). En definitiva, se debe analizar cualquier riesgo potencial sobre el producto o sus constituyentes.

ASEGURAMIENTO DE CALIDAD

Como se señaló anteriormente, este concepto se refiere a:

"Todas aquellas acciones planificadas y sistemáticas necesarias para proporcionar la confianza adecuada de que un producto o servicio

² Su implementación ha ido avanzando en la medida en que ha sido incorporado a las exigencias legislativas de diferentes organizaciones gubernamentales especialmente en Europa y Estados Unidos

satisface los requisitos de calidad establecidos". NCH Serie ISO 9000, NCh 2000/1.

Sin lugar a dudas, existen muchas otras definiciones de aseguramiento de calidad, pero todas ellas convergen, por lo que es fácil identificar algunos elementos comunes:

- Planificación
- Sistemática y
- Satisfacción

Al analizar estos conceptos individualmente, desde un punto de vista de la calidad, se tiene:

Planificación implica que las acciones deben ser programadas, es decir, la secuencia y los métodos deben ser definidos antes de la ejecución.

Sistemática quiere decir que todas las actividades que afectan la calidad están interrelacionadas en un sistema, tanto las de tipo comercial como las administrativas y operacionales.

La **satisfacción** de las necesidades de los clientes se transforma en una obsesión, de manera tal que siempre es factible poder elevar el nivel de confianza en relación a que los productos cumplirán los requisitos requeridos.

Bajo este concepto, la **Calidad** no se define como calidad meramente dirigida hacia el producto (desempeño, seguridad, funcionamiento, confiabilidad, etc.) para los usuarios finales, sino que se interpreta como una calidad que abarca un rango más amplio, que requiere de un aseguramiento por parte del personal involucrado en cada área, es decir, administración, personal, finanzas, relaciones laborales, relaciones públicas, bienestar social, etc. Estos sectores tienen suficiente responsabilidad para la **Calidad** del trabajo rutinario, la **Calidad** del costo, la **Calidad** del tiempo y la **Calidad** del comportamiento.

Por lo tanto, Aseguramiento de Calidad incluye:

- Un sistema formal de calidad
- Prevención antes que detección
- Planificación, no gestión reactiva
- Entrega de confianza
- Acción eficaz y eficiente

- Obtención de la calidad a la primera siempre

UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD

Entre la década del '60 y '70, la mayoría de los países industrializados introdujo sus propias normas de aseguramiento de calidad.

Organismos internacionales dedicados a la normalización recogen esta inquietud y formulan, al inicio de la década de los '80, algunos lineamientos de normas que pretenden acotar los pasos que una empresa debe dar para asegurar la calidad.

Con el inicio de las actividades del Mercado Común Europeo, la ISO (International Organization for Standardization, Federación Mundial de Entidades de Normalización) crea en 1985/1986 un Comité de Aseguramiento de Calidad, que estudia las normas existentes y oficializa, en 1987, una serie de normas "ISO 9000", que rápidamente son adoptadas por la Comunidad Económica Europea (14 países, 350 millones de consumidores), lo que lleva a que sean aceptadas y homologadas en otros países miembros de la ISO.

En Octubre de 1990 el Instituto Nacional de Normalización de Chile homologa estas normas como NCh ISO 9000.

SIGNIFICADO Y EFECTO DE LAS NORMAS NCH-ISO 9000 EN LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS

Actualmente se verifica un incremento significativo en el uso de normas de calidad, debido, principalmente, a la generalización de los mercados de exportación, con la destacada importancia que en ellos tiene la Certificación de Calidad de los productos.

La normalización técnica tiene los siguientes objetivos particulares:

Especificar: al especificar los requisitos que deben cumplir los productos y servicios se establecen niveles de calidad, es decir, se define la calidad.

Simplificar: este objetivo significa reducir la diversidad de tipos hasta un punto tal que cubra las necesidades del mercado en un determinado momento.

Unificar: la normalización define requisitos de los productos que hacen posible la intercambiabilidad funcional y dimensional de los mismos.

La norma técnica es un conjunto de especificaciones que ha sido elaborado con la participación de todos los interesados y aprobado por consenso.

Una reglamentación técnica difiere de una norma técnica en su carácter de obligatoriedad. Mientras un reglamento es siempre obligatorio, la norma, generalmente, es de aplicación voluntaria. Solo debe ser aplicada obligatoriamente cuando se menciona o forma parte de un reglamento técnico.

NORMAS CHILENAS DE LA SERIE NCH ISO 9000 SOBRE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD

Con el objeto de establecer una racionalización de los numerosos y variados enfoques presentes en este campo, la Organización Internacional para la Normalización, ISO, ha diseñado una serie de 5 normas sobre este tema que se conoce con el nombre de **Normas ISO de la Serie 9000**. La Normativa Europea, Serie EN 29000, es idéntica.

Estas últimas, junto con la Norma ISO 8402 que contiene una serie de definiciones de términos fundamentales relacionados con esta materia, forman un conjunto de normas cuya consulta es obligada a todas aquellas personas o entidades interesadas en el tema de aseguramiento de la calidad en la empresa.

El Instituto Nacional de Normalización, con el objeto de facilitar su uso y promoción, ha decidido homologarlas con la siguiente denominación:

NCh 2000/1: Calidad -Vocabulario - Parte 1: Aseguramiento de calidad.

NCh-ISO 9000: Normas de gestión de calidad y aseguramiento de calidad - Guía para la selección y uso.

NCh-ISO 9001: Sistemas de calidad - Modelo de aseguramiento de la calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio.

NCh-ISO 9002: Sistemas de calidad - Modelos de aseguramiento de calidad en la producción, instalación y servicio.

NCh-ISO 9003: Sistemas de Calidad - Modelo de aseguramiento de calidad en la inspección y ensayos finales.

NCh-ISO 9004: Gestión de la calidad y elementos del sistema de calidad - Directrices generales.

Usos

Norma NCh-ISO 9000: entrega elementos esenciales para poner en acción una política de aseguramiento de calidad.

Norma NCh-ISO 9004: entrega orientación sobre los factores técnicos, administrativos y humanos que afectan el producto y la calidad del servicio, listando los elementos esenciales, tales como, el establecimiento de un sistema de calidad para el mercadeo, el diseño, la adquisición, la producción, el control del material, la documentación, la seguridad y el uso del método estadístico.

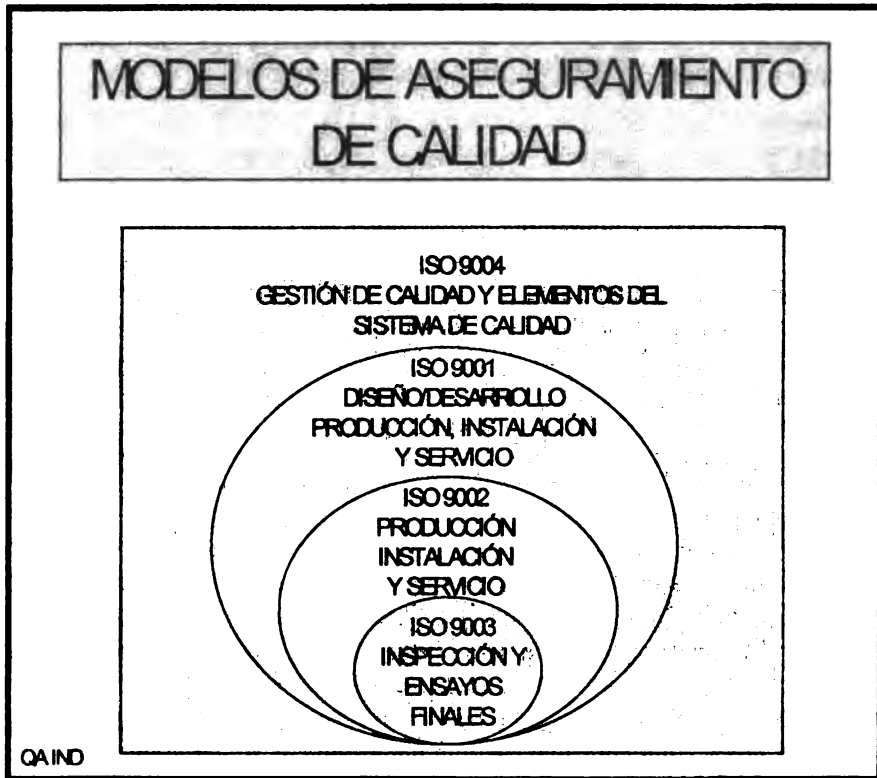
Es sólo para uso interno a diferencia de las Normas ISO 9001 a ISO 9003, que están concebidas para situaciones contractuales del aseguramiento de la calidad.

Las diferencias entre los documentos NCh ISO 9001 a 9003 pueden ser descritas de una manera muy simplificada de acuerdo con lo siguiente:

- Si un producto está generalmente disponible en el mercado, el comprador puede querer únicamente la seguridad de que recibirá un producto bueno del proveedor. Puede entonces, hacer referencia a la **Norma NCh - ISO 9003** en el contrato para permitir la evaluación de la capacidad del productor para inspeccionar y ensayar.
- Si un comprador contrata un proveedor para producir alguna cantidad de un producto ya diseñado y probado, puede hacer referencia a la **Norma NCh - ISO 9002** para permitir la evaluación de la capacidad del productor para fabricar un producto bueno, así como para inspeccionar y ensayar.
- Si los requisitos para un producto son conocidos, pero el comprador desea que el producto complete su diseño así como su fabricación, el comprador debe hacer referencia a la **Norma NCh - ISO 9001** para permitir la evaluación de la capacidad del productor tanto para diseñar como para fabricar, inspeccionar y ensayar.

NOTA: actualmente, las Normas de la Serie ISO 9000 se encuentran en revisión y se espera que la nueva versión sea publicada el año 2000. Los borradores, actualmente disponibles, reflejan un gran cambio estructural y de lenguaje de la nueva normativa.

Los modelos de la serie ISO 9000 no son alternativos entre sí, son complementarios y cada uno relaciona diferentes niveles de exigencias en función de los requerimientos solicitados por los clientes.



MODELOS HACCP (ANÁLISIS DE PELIGROS Y PUNTOS CRÍTICOS DE CONTROL)

Actualmente, para referirse a este modelo es necesario considerar la Directiva 93/43 de la Comunidad Económica Europea relacionada con la higiene de los productos alimenticios y sus implicancias para la industria, ésta surge dentro del marco estratégico de la Unión Europea, en lo referente a su legislación, esto es, una cierta desregularización vertical en busca de potenciar Directivas más horizontales que crucen el espectro normativo.

La condición más común de las directivas alimentarias verticales es establecer o fijar las características del producto final o "Calidad". Bajo este esquema, es

muy frecuente encontrarse con directivas que establecen los criterios de aceptación / rechazo de un producto, conforme a un resultado obtenido a partir de un análisis y/o ensayos físico-químicos y microbiológicos, dejando -en muchos casos- de lado las condiciones de procesos y las características de materias primas y/o insumos utilizados en su elaboración.

Este último enfoque pierde cada vez más eficacia a nivel sanitario, ya que la tecnología de procesos permite que éstos se realicen cada vez más en continuo y los lotes de producción sean cada vez más grandes. Además, el solo análisis del producto final desde el punto de vista de la fabricación es ineficiente, ya que únicamente conduce a tener grandes cantidades de productos rechazados. Es por ello que la directiva ha introducido el enfoque preventivo, donde el control del proceso y el control de materias primas e insumos permiten obtener un producto de "Calidad" requerida. Es necesario tener en cuenta el control de los procesos, no sólo el monitoreo estricto de los parámetros puros de producción, sino también las prácticas de manipulación, la administración de las instalaciones, las condiciones de transporte, entre otras.

Los sistemas HACCP están diseñados para prevenir y controlar los peligros de la seguridad alimentaria asociados con los alimentos desde que una compañía recibe materia prima, durante el proceso, hasta la distribución al consumidor. Los sistemas HACCP deben tener una base sólida de cumplimiento con las Buenas Prácticas de Manufactura (GMP) Generales (Código de Regulaciones Federales, Título 21, parte 110) y los Procedimientos Operacionales Estándares de Saneamiento (SSOP). Las GMP y los Procedimientos de Saneamiento afectan el medio ambiente del proceso y deben ser considerados como programas de pre-requisito para HACCP.

Las actividades de implementación de estos modelos generalmente corresponden a un mismo esquema el que se presenta en el ítem siguiente.

PREREQUISITOS HACCP



SGS Chile Ltda

ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN

En el desarrollo de cualquier modelo de gestión es siempre recomendable seguir un proceso ordenado de trabajo, que considere a lo menos las siguientes etapas.

1. Diagnóstico preliminar

En esta etapa se debe realizar una evaluación objetiva de las condiciones reales de la organización versus las exigencias del modelo que se quiere aplicar. Esta actividad debe ser realizada por un profesional con amplio conocimiento del modelo y debe abarcar la organización en pleno, con el fin de conocer las actividades que serán incluidas y los posibles lazos de interrelación entre éstas que pueden afectar el funcionamiento del modelo.

El diagnóstico permitirá establecer las principales actividades que se deben incluir en la documentación y su frecuencia y, en particular, podrá indicar que actividades faltan por realizar.

Junto con conocer las actividades, se deberá establecer si existe un procedimiento definido (escrito o no para dicha actividad), igualmente se deberán analizar las entradas y salidas de información, considerando sus contenidos y formatos utilizados.

2. Formación de equipo de gestión

Para la definición de un equipo de trabajo es necesario considerar tres atributos deseables, relacionados con la competencia profesional y con la capacidad de trabajo en equipo que pueden ser evaluadas, que constituyen la base de selección:

- **Conocimiento:** información, competencia en ciertos campos y experiencia. En especial el manejo de información relativa al o los modelos que la organización quiere desarrollar.
- **Habilidades:** la capacidad intelectual y la habilidad personal de traducir el conocimiento en acción. Ejemplo de esto es la capacidad del individuo de expresar y persuadir y la sensibilidad para acoger ideas y opiniones de otras personas.
- **Actitudes:** se refiere a cómo piensa y reacciona un individuo en relación al trabajo y al ambiente. Las actitudes se manifiestan por hábitos, opiniones, tabla de valores y el comportamiento general. Actitudes positivas para trabajar en equipo son, por ejemplo, el espíritu de cooperación, la disposición para aprender y oír a otros, la responsabilidad social y la disciplina.

Contar con las personas con el perfil adecuado permite establecer un equipo, el cual, si es liderado correctamente, posibilita la aplicación de un modelo de gestión. Esto implica establecer objetivos y metas reales, un sistema de trabajo coherente con las disponibilidades de sus miembros y un marcado liderazgo en el establecimiento de un modelo de gestión para la empresa en la cual participan y no sólo para beneficio del equipo o de unos pocos.

2.1. Capacitación

Para el diseño, la aplicación y la mantención de un modelo de gestión es indispensable desarrollar un programa de capacitación destinado a informar, capacitar y entrenar a todo el personal de la organización sobre los temas relacionados con el sistema que se implementará. En particular, el programa de capacitación debe considerar el desarrollo estructural del equipo de gestión, a través de un mejoramiento de las condiciones y de los recursos

técnicos y de la ampliación de los conocimientos y las habilidades necesarias para el desempeño del equipo.

2.2. Organización

El sistema de gestión debe organizarse a través de la asignación de roles y funciones específicas para todos los miembros de la organización. Al respecto, es necesario considerar las diferentes etapas que tendrá el modelo, de esta forma es necesario tener en cuenta una definición organizacional para cada fase básica: fase de diseño, fase de aplicación y fase de mantención y mejora.

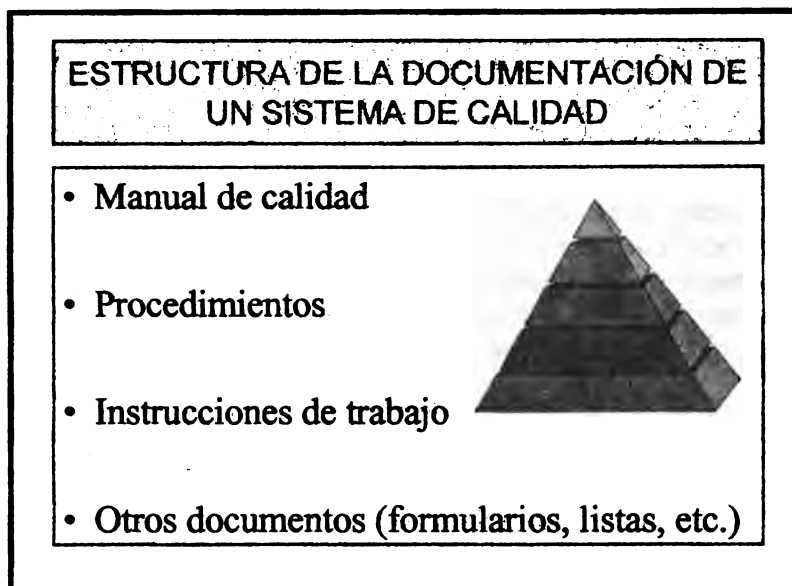
Es fundamental considerar diversas organizaciones y disponibilidades de recursos, ya que las características de cada fase son muy diferentes y el equipo de gestión debe contar con los medios adecuados para su desarrollo.

2.3. Diseño de sistema (definición y estructuración de la documentación)

Un sistema de gestión debe estar respaldado en todas sus fases a través de documentos, estos constituyen la base de definición, evaluación y mejora del sistema.

Para establecer la documentación de un sistema de gestión, la organización debe definir la estructura, el objetivo y el alcance que le dará a los documentos. Un aspecto muy relevante es definir qué es lo que se va a documentar, ya que si no existe esta definición previa se corre el riesgo de generar una gran cantidad de documentación inútil.

La estructura de la documentación y las condiciones organizacionales deben ser definidas en forma relacionada, ya que de esta forma es posible hacer partícipe a todos los grupos o personas que deben contribuir en el diseño de la documentación. Un ejemplo de estructura es el que se muestra en la figura siguiente:



La estructuración de la documentación debe ser desarrollada por niveles de contenido y en función del personal que deberá utilizarla, la estructuración debe ser dada a conocer a todas las personas participantes en la organización y el futuro acceso debe ser definido junto con la estructura. No es obligación que todos tengan acceso a todos los niveles de documentación, sin embargo, si no existe conflicto es recomendable la transparencia a todos los niveles.

2.4. Generación de la documentación

Una vez conocida la estructura y definida la documentación, se debe iniciar la elaboración de la documentación, la que busca definir los procesos que requieren ser incorporados a la gestión, considerando aspectos tan relevantes como las condiciones operacionales, las informaciones y los productos de entradas y salidas, así como los puntos de control de cada proceso.

El desarrollo de la documentación debe ser resguardado por un sistema de control que permita evaluar el avance, los contenidos y la interrelación de los documentos generados, ya que es necesario que aquellos documentos que relacionan procesos dentro de la organización consideren las definiciones que se han incorporado en cada uno de ellos; es conveniente tener especial cuidado con este tema cuando existen diferentes equipos o personas elaborando documentación.

2.5. Formalización de la documentación

Este proceso consiste básicamente en monitorear que las actividades documentadas se realicen de acuerdo con lo establecido en la documentación y que las personas tengan acceso a ésta, de manera que, si es necesario, se ejecuten las rectificaciones correspondientes, que pueden conducir a dos posibilidades:

- Rectificar la operación a través de capacitaciones y entrenamientos del personal participante.
- Rectificar los documentos en base a condiciones operacionales reales, factibles de llevar a cabo por el personal a cargo.

En esta fase no se debe temer a redefinir documentos, ya que es muy posible que no se pueda aplicar directamente una definición teórica, ya sea por recursos materiales o humanos u otros aspectos no previstos anteriormente. Es fundamental que en esta fase quede bien coordinado lo escrito con lo aplicado, ya que esto luego se transforma en la base de control y evaluación para la mejora.

2.6. Auditoría y evaluación

Una vez que se ha terminado la formalización de la documentación es necesario dar un tiempo para la operación rutinaria del modelo, por ello, una vez terminada la etapa anterior, es conveniente dejar operar los procesos por un período de, a lo menos, uno o dos meses, con la finalidad de que se generen los registros respectivos y se apliquen los controles individuales definidos por la documentación.

Luego de este plazo, es indispensable desarrollar una evaluación del modelo sobre la base de programas de auditorías internas que permitan conocer el estado de aplicación del modelo y su aporte directo a los objetivos establecidos para su desarrollo. Esto último es fundamental, ya que, desgraciadamente, muchas organizaciones entienden la auditoría como un estudio de métodos y procedimientos más que como una evaluación a la gestión propiamente tal y se pierde el sentido del verdadero objetivo de tener una documentación establecida.

La auditoría debe cubrir TODAS las actividades del modelo, ésta puede ser desarrollada en forma progresiva o total, siempre que se mantenga la condición de evaluación de un sistema en su conjunto.

Los resultados de las auditorías deben ser evaluados por la organización y se deben establecer acciones correctivas sobre las causas que originan las

desviaciones con respecto a lo planificado, para avanzar en el mejoramiento de la gestión y en el paso de la organización a procesos de trabajo más eficientes.

2.7. La precertificación y certificación

Esta fase es una condición voluntaria -en la mayoría de los casos- y las organizaciones pueden solicitar el desarrollo de estas actividades a una empresa de certificación acreditada en el modelo que la organización ha implementado.

La precertificación corresponde a una auditoría de primera parte desarrollada por personal independiente a la organización y contribuye a establecer el grado de adherencia a un estándar nacional o internacional. En general, las organizaciones las utilizan como una etapa preparatoria para la certificación.

La certificación es un proceso de auditoría de tercera parte, que es desarrollada por personal autorizado por el ente acreditador y sus resultados son públicos. La contribución de la certificación voluntaria a la organización se divide en dos aspectos:

- **Comercial.** Es una excelente herramienta de marketing que puede servir como elemento diferenciador de la competencia. Así mismo, contribuye a mejorar las condiciones y las relaciones con los clientes.
- **Operacional.** La organización, al someterse a una evaluación regular y periódica, se ve obligada a mantener, evaluar y mejorar su sistema de gestión. Esto es muy relevante en los inicios, ya que, dado que el sistema no está 100% asimilado, existe una tendencia a no realizar todas las fases de evaluación correspondientes y, de esta forma, se puede forzar su mantención hasta que se adopta como parte de la rutina normal de trabajo.

Igualmente, la certificación contribuye a que la alta gerencia tenga una visión externa de sus procesos, a través de una metodología objetiva de evaluación y libre de presiones individuales, ya que el auditor es externo y no se encuentra inmerso en la cultura particular de la organización.

CONCLUSION

La implementación de modelos de gestión es cada día una necesidad más inminente para las organizaciones productivas o de servicio, la alta competencia, la globalidad de la información y el rápido crecimiento de las

exigencias de los mercados, obligan a las empresas a trabajar en forma sistematizada y en permanente mejora como forma de subsistencia. Existen diferentes modelos de gestión que se usan actualmente y los resultados para aquellas empresas que los utilizan son claramente beneficiosos, puesto que algunas mediciones revelan ahorros en los costos entre un 20 y un 40% de los montos de ventas.

Por último, es importante señalar que en el mediano y largo plazo la improvisación o el trabajo desarrollado sólo sobre la base de voluntades inmediatas, no permitirán sobrevivir en un mundo de crecientes exigencias.

LAS "TRES HERMANAS"¹

Benjamín Jara Guillén²

ANTECEDENTES

Una de las preocupaciones esenciales que se percibe en los países miembros del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, es la relativa a los procedimientos que aplican la Organización Internacional de Epizootias (OIE), la Convención Internacional de Protección Vegetal (IPPC) y el Codex Alimentario (CODEX) para proponer, revisar y aprobar los estándares internacionales que deben utilizar los países en la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional de productos agropecuarios.

Esa preocupación surge de la falta de participación que, en términos generales, han mantenido los países de las Américas en la OIE, la IPPC y el Codex (bautizadas ahora como "*las Tres Hermanas*").

Solo recientemente, y como resultado de la adhesión de todos los países de las Américas al Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) como miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países han reconocido la importancia de lograr una participación plena en los trabajos que realizan estas tres organizaciones.

OBJETIVOS

1. El objetivo de esta revisión sobre los mecanismos de los organismos internacionales de referencia es contribuir al conocimiento y a la comprensión del importante rol que han jugado y desempeñarán en el futuro estos organismos, a partir del reconocimiento de que la OMC les ha hecho como las

¹ Revisión y análisis de los esquemas de las Organizaciones Internacionales de Referencia y de la participación de los países para la elaboración y aprobación de los estándares internacionales sanitarios y fitosanitarios. Nota Técnica de introducción a un Foro de AGROSALUD. El Autor escribió este artículo basado en consultas bibliográficas y personales con especialistas en el tema, junio de 1999.

² Director Adjunto de Sanidad Agropecuaria, Gerencia del Consorcio Técnico, IICA-Sede Central.

entidades autorizadas para emitir los estándares internacionales en sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos que afectan al comercio.

2. Se busca también llamar la atención sobre la necesidad que tienen los países de asignar una mayor atención a su participación en los procesos de definición de los estándares internacionales, que regirán la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias para el comercio agropecuario mundial.

3. Promover un *foro de discusión* que contribuya a esclarecer los señalamientos presentados en este documento y a generar orientaciones que permitan mejorar la inserción de los países en el proceso internacional de fijación de estándares internacionales sanitarios y fitosanitarios y de inocuidad de alimentos.

CONTENIDO

1. El documento resume en una primera parte, información de las tres organizaciones sobre sus propósitos, organización, funcionamiento y sus esquemas de elaboración y aprobación de estándares.

2. En una segunda parte, se analizan las tres situaciones específicas en que más frecuentemente se encuentran los países para lograr una participación plena.

Una de ellas es la relacionada con el estado de la membresía de los países de ALC en cada una de estas tres organizaciones y los requerimientos para obtener su reconocimiento formal como país miembro.

Otra situación que debe ser superada es aquella relacionada con la designación de las representaciones ante las tres organizaciones, que tengan la autoridad y el nivel técnico necesario para lograr participaciones que tengan la continuidad y consistencia necesaria para establecer una presencia que represente y haga valer las posiciones del país ante los mecanismos deliberantes de los organismos.

Una tercera condición tiene que ver con la fase de consulta que abren las tres organizaciones con el propósito de obtener el mayor grado posible de consenso alrededor de un estándar propuesto, antes de que este sea aprobado.

En este punto se propone un esquema para sistematizar un proceso de consulta interno en los países, mediante el cual se generan posiciones de consenso, argumentadas debidamente.

3. Se concluye con una serie de comentarios finales, que tienen el propósito de conducir el diálogo y la discusión del Foro.

INFORMACIÓN SOBRE LAS "TRES HERMANAS"

1. Organización Internacional de Epizootias, OIE

La Organización Mundial de Sanidad Animal u OIE, es una entidad intergubernamental con 153 países miembros, reconocida por el AMSF/OMC como la organización autorizada para emitir los estándares internacionales en sanidad animal que afectan al comercio.

Su misión es informar a los gobiernos sobre la presencia y la evolución de las enfermedades animales en el mundo y los medios para combatirlas, coordinar los estudios sobre la vigilancia y el control de las enfermedades animales a nivel internacional y coordinar las reglamentaciones de los países miembros en materia de intercambios de animales y productos de origen animal.

La OIE funciona a través de una dirección general, ubicada en la oficina central con sede en París. Esta dirección general actúa como secretaría de la sesión general anual del Comité Internacional, compuesto por todos los delegados de los países miembros.

A través del Comité Internacional, cuatro comisiones especializadas y cuatro grupos de trabajo elaboran y aprueban:

- normas internacionales en materia de sanidad animal, especialmente para los intercambios internacionales
- adopción de resoluciones sobre la lucha contra las principales enfermedades
- establecimiento y actualización de listas de países reconocidos libres de enfermedades más graves.

Los delegados, en el seno del Comité Internacional, votan según el principio democrático de un voto por país.

La elaboración de las normas, directrices y recomendaciones internacionales en materia de **sanidad animal y zoonosis** la hace la OIE a través de cuatro comisiones especializadas: la Comisión del Código Zoosanitario Internacional, que funciona desde 1960; la Comisión de Normas (1949); la Comisión de la Fiebre Aftosa y otras epizootias (1950) y la Comisión para Enfermedades de los Peces (1961).

Estas comisiones recurren a los mejores especialistas mundiales para preparar nuevas recomendaciones o revisar las existentes en función de los adelantos de la ciencia veterinaria.

Una vez preparadas las propuestas por las comisiones, estas son consultadas sistemáticamente a todos los delegados de los países miembros, para que, en un plazo de 60 días como promedio, expresen su opinión.

Al ser aprobadas como resultado de un amplio consenso entre las más altas autoridades veterinarias de los países miembros, quedan publicadas en el Código Zoosanitario Internacional, el que forma parte del conjunto de referencias reglamentarias establecido por la OMC.

2. Convención Internacional de Protección Vegetal, IPPC

Creada como un Tratado Multilateral depositado en la dirección general de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de las Naciones Unidas y es administrada a través de la Secretaría de la IPPC, localizada en el Servicio de Protección Vegetal de la FAO.

El propósito de la IPPC es asegurar acciones comunes y efectivas para prevenir la diseminación e introducción de plagas y enfermedades de vegetales y productos vegetales y promover las medidas para su control.

La IPPC es la organización reconocida por la Organización Mundial de Comercio en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, como la generadora de los estándares internacionales para las medidas fitosanitarias que afectan al comercio.

La IPPC funciona a través de una secretaría, provista por la FAO, y una Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias, (compuesta por representantes de los Organismos Nacionales de Protección Vegetal, NPPO's, de los gobiernos), la que se transformará en la Comisión de Medidas Fitosanitarias cuando el nuevo Texto Revisado de su Convención entre en aplicación. A partir de entonces, la Comisión solo estará abierta para las partes contratantes de la convención. Los países, que en el momento actual participan en la Comisión sin ser Partes contratantes de la Convención, no podrán participar en ella sin haberse adherido a la convención.

Las propuestas son consultadas a los países contratantes, para que, en un plazo de 60 días, manifiesten su opinión, a través de la autoridad oficial responsable de la protección fitosanitaria.

3. Comisión del Codex Alimentarius

Es un órgano asesor mixto, establecido por la FAO y la OMS para aplicar el Programa Común FAO/OMS sobre Normas Alimentarias. El objeto de este

Programa es proteger la salud de los consumidores y asegurar que se observen prácticas leales en el comercio de productos alimenticios, mediante la elaboración de normas alimentarias. Tales normas, junto con las notificaciones recibidas de los gobiernos en las que éstos indican si las aceptan o no, constituyen el Codex Alimentarius. Este es pues un compendio de normas alimentarias adoptadas en el ámbito internacional, presentadas de modo uniforme.

La elaboración de las normas del Codex constituye un proceso de ocho pasos:

Paso 1: La Comisión del Codex decide elaborar una norma e identifica el órgano auxiliar o de otro carácter, que debe emprender esa labor, teniendo en cuenta los criterios para el establecimiento de prioridades de trabajo y para el establecimiento de órganos auxiliares. La decisión de elaborar una norma también puede ser adoptada por un órgano auxiliar de la Comisión del Codex, a reserva de la aprobación ulterior por esa Comisión o su Comité Ejecutivo.

Paso 2: La Secretaría de la Comisión del Codex organiza la preparación de un "anteproyecto de norma". En el caso de los medicamentos veterinarios, el JECFA (Comité mixto FAO/OMS de expertos en aditivos alimentarios) se encarga de preparar las recomendaciones sobre los niveles máximos de residuos.

Paso 3: La Secretaría distribuye el "anteproyecto de norma" a los miembros de la comisión, a fin de que estos formulen las observaciones que estimen oportunas.

Paso 4: La Secretaría remite las observaciones recibidas al CCRVDF (Comité del CODEX sobre residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos) que las examina y, si procede, modifica el anteproyecto de norma.

Paso 5: Este anteproyecto de norma se presenta por intermedio de la secretaría a la Comisión del Codex o al Comité Ejecutivo, con miras a su adopción, como "proyecto de norma".

Paso 6: La secretaría envía el "proyecto de norma" a todos los miembros y a las organizaciones internacionales interesadas, a fin de que formulen las observaciones que estimen procedentes sobre todos los aspectos, comprendidas las posibles consecuencias del "proyecto de norma" para sus intereses económicos.

Paso 7: La Secretaría envía las observaciones recibidas al CCRVDF, que puede examinar esas observaciones y modificar el "proyecto de norma".

Paso 8: El "proyecto de norma" se presenta, por intermedio de la Secretaría, a la Comisión del Codex, juntamente con cualquier propuesta de introducción de enmiendas en el paso 8, que se haya recibido por escrito, de miembros y organizaciones internacionales interesadas, con miras a su adopción como "Norma del Codex". La adopción de las normas tiene lugar normalmente por consenso, pero puede procederse a una votación, si se solicita. En este caso, una decisión requiere del voto de la mayoría de los miembros del Codex. Puede aplicarse un procedimiento de elaboración acelerado, cuando existe urgencia en contar con la norma.

La Comisión del Codex mantiene un examen de las normas del Codex y puede modificarlas, generalmente, siguiendo procedimientos similares a los utilizados para su elaboración. Tales normas se publican y se envían a los gobiernos para su aceptación, se remiten, asimismo, a las organizaciones internacionales que tienen competencia en la materia delegada por sus estados miembros. La aceptación es voluntaria, los miembros del Codex no están obligados a comunicar su aceptación oficial de las normas y directrices o recomendaciones del mismo. La aplicación de las normas en el plano nacional es responsabilidad de los miembros.

ANÁLISIS DE LAS SITUACIONES QUE DEBEN SER SUPERADAS POR LOS PAÍSES PARA LOGRAR UNA INSERCIÓN PLENA EN LOS MECANISMOS DE LAS TRES HERMANAS

1. Mecanismos y requisitos de afiliación a los tres organismos

- El procedimiento para incorporarse como miembro de la OIE requiere que el ministro de agricultura del país designe un representante como delegado ante la OIE y lo notifique mediante un formulario. Cualquier cambio en la designación del representante que decida el Ministerio, debe ser notificado a la OIE.

Los países miembros deben abonar una contribución anual de acuerdo con la resolución del Comité Internacional de la OIE, del 21 de mayo de 1999, la que para los países de la categoría 6 es de 9750 EUR³ (US \$ 10,071.00).

- Por ser una convención internacional, la IPPC no tiene miembros sino partes contratantes. Para adherirse a la convención, cualquier país debe tan

³ Los países pueden elegir voluntariamente su registro en cualquiera de las 6 categorías que tiene la OIE.

solo ser un gobierno reconocido por las Naciones Unidas, no es necesario ser miembro de la FAO ni hacer ningún pago con excepción de que para ser activo en la Convención, debe costear el viaje de su delegación a las reuniones anuales de la Comisión.

- Pueden ser miembros de la Comisión del Codex todos los Estados Miembros y miembros asociados de la FAO o de la OMS y el órgano está integrado por representantes gubernamentales de aquellos. La mayoría de los países que participan en la Comisión del Codex son también miembros de la OMC.

El total de partes contratantes en Codex es de 110. En sus registros de la Convención, Honduras nunca ha sido registrado como país contratante y Barbados y Dominica se han adherido recientemente.

De acuerdo con la información consultada en publicaciones de la OIE y del Codex y según consultas personales con la IPPC, 21 de los 34 de los países de las Américas están afiliados a la OIE; 33 de 34 son miembros de IPPC y los 34 pertenecen al Codex. El Cuadro 1 muestra en forma resumida la situación de los países en las Tres Hermanas por subregiones de las Américas.

Cuadro 1. Participación de los países miembros del IICA en Las Tres Hermanas

LISTA DE PAISES POR SUBREGIONES	OIE	IPPC	CODEX
NORTE			
Canadá	X	X	X
Estados Unidos	X	X	X
México	X	X	X
CENTRAL			
Belice		X	X
Guatemala	X	X	X
Honduras	X		X
El Salvador	X	X	X
Nicaragua		X	X
Costa Rica	X	X	X
Panamá	X	X	X
República Dominicana		X	X
CARIBE			
Antigua y Barbuda		X	X
Barbados		X	X
Dominica		X	X
Grenada		X	X
Guyana	X	X	X
Jamaica		X	X
St. Kitts y Nevis		X	X
Santa Lucía		X	X
Surinam		X	X
Trinidad y Tobago	X	X	X
Haití	X	X	X
Bahamas		X	X
San Vicente Granadinas		X	X

LISTA DE PAISES POR SUBREGIONES	OIE	IPPC	CODEX
ANDINA			
Venezuela	X	X	X
Colombia	X	X	X
Ecuador	X	X	X
Perú	X	X	X
Bolivia	X	X	X
SUR			
Brasil	X	X	X
Uruguay	X	X	X
Paraguay	X	X	X
Argentina	X	X	X
Chile	X	X	X
TOTAL	21	33	34

Elaboración propia, sobre la base de información de la OIE, del IPPC y del Codex.

2. Designación de misiones de representación de los países ante los tres organismos

Un aspecto que es crítico en la designación de las misiones es que estas deben tener la autoridad y el nivel técnico necesario para lograr participaciones que tengan continuidad y consistencia para establecer una presencia que represente y haga valer las posiciones del país ante los mecanismos de deliberación de los organismos.

En esa dirección, no parece ser muy apropiado el recurso utilizado por algunos países de designar a algún funcionario de su embajada como representante ante las asambleas instituidas por los organismos. Dicho recurso es empleado muchas veces por los países ante la lentitud de los trámites burocráticos para obtener la autorización y acreditación de la delegación oficial o por falta de recursos para financiar los gastos de la delegación. Sin embargo, ese recurso limita bastante la participación, la que se reduce, en el mejor de los casos, a una acción de carácter meramente informativa.

En otros casos, la designación ocurre de forma improvisada o poco reflexiva en cuanto a la designación de los integrantes de la delegación, colocando a dichos representantes en la comprometida situación de asistir sin la suficiente información y preparación para intervenir con posiciones técnicas bien definidas.

En virtud de la importancia que reviste ahora para los países su participación, parece adecuado desarrollar un mínimo de capacidades institucionales que permitan mantener un seguimiento y una evaluación de los asuntos relacionados y del impacto y trascendencia que las decisiones emanadas de las tres organizaciones tienen o pueden tener en la productividad, en la seguridad alimentaria, en la competitividad, en el acceso a mercados, en la salud pública, en la sanidad agropecuaria y en la calidad e inocuidad de los alimentos.

¿Cuáles han sido las modalidades adoptadas por los países para dar respaldo, consistencia y continuidad a estas importantes intervenciones en las tres organizaciones?

En algunos países se han formado unidades de asuntos internacionales al interior de los ministerios de agricultura, las que se encargan de coordinar, al interior de los propios ministerios, el seguimiento, la definición, la coherencia y la consistencia de las posiciones ante los organismos; de estructurar un programa de participación para asegurar la conformación adecuada y asistencia de las delegaciones; y de asegurar el cumplimiento de los compromisos que surjan y de articular con otros sectores como salud pública, medio ambiente, comercio y relaciones exteriores, las posibles interacciones y derivaciones que deban considerarse.

3. Participación de los países en la fase de consulta para la aprobación de estándares propuestos

- El primer punto a resolver en este proceso a nivel de país es asegurar que la propuesta llegue a manos de la instancia técnica responsable de emitir una opinión autorizada.

Para ello es necesario ratificar ante las tres organizaciones, la designación de las autoridades responsables de recibir y responder a los procesos de consultas en el desarrollo de los estándares y definir internamente los mecanismos institucionales para conducir un proceso de consulta.

Algunos países han definido como figura institucional de consulta a comisiones consultivas de normalización, como entes auxiliares de las autoridades reconocidas para conducir el desarrollo de estándares nacionales e internacionales. Tales comisiones integran a representantes de instituciones

académicas, de investigación, del sector privado y del sector público, involucradas en aspectos relativos a la sanidad agropecuaria y a la calidad e inocuidad de los alimentos.

Hasta ahora no se posee información sobre el desarrollo que en este sentido han tenido recientemente los países de las Américas, en los diferentes procesos de consulta de los tres organismos. El levantamiento de información que se genere a este respecto debería contribuir a revelar la forma en que los países están involucrando a las instancias técnicas apropiadas y la oportunidad, acuciosidad y pertinencia de las respuestas.

- Otro aspecto importante a atender es la sistematicidad que se le dé al proceso de consulta al interior de cada país. Los flujos y las instancias por los cuales se debe conducir en cada país el proceso interno de consulta de una propuesta de norma o estándar puede significar la diferencia entre hacer con oportunidad contribuciones que respondan al mayor grado de acuerdo posible o asumir unilateralmente una aprobación que genere conflicto, desacuerdo o incompreensión.

En el gráfico 1 se esquematiza una forma sistematizada de conducir un proceso de consulta para la redacción de un informe que plantee la posición oficial con respecto a una propuesta de estándar o norma internacional, procedente de cualquiera de los tres Organismos de Referencia Internacional (ORI).

COMENTARIOS FINALES

1. El primer punto a resaltar en el análisis de la información, es que se aprecia una notable diferencia en los procedimientos que siguen cada una de las organizaciones de referencia para la aprobación de los estándares propuestos.

¿Explicaría esta diferencia la tendencia observada entre los países miembros del IICA de participar en organizaciones subregionales de protección agrícola, como ocurre con NAPPO, OIRSA, COSAVE, CARAPHIN y CAN/FASA?.

¿Cómo deberían usar los países sus organizaciones subregionales para fortalecer sus posiciones y mejorar los mecanismos de la IPPC, considerando que estas organizaciones subregionales no tienen reconocimiento de la OMC para proponer estándares, fuera del mecanismo de la IPPC?.

¿Son perfectibles esas organizaciones? ¿Deberían seguir ese modelo las áreas de salud animal e inocuidad de alimentos? ¿Fortalecen la posición de los países o la debilitan?.

2. Otro aspecto fácilmente apreciable es el que se refiere a las diferencias de membresías de los países en las Tres Hermanas.

La ausencia de filiación en la OIE, observada entre algunos países del Area Caribe y Central, ¿se explica con razones financieras o está relacionada con la importancia relativa que la producción animal tiene en esos países?, ¿se tiene conciencia de los niveles de decisión de esos países ausentes, y de las implicaciones que esa ausencia tiene para su acceso a los mercados y a la productividad?

3. Los Servicios de Sanidad Agropecuaria de los países no han logrado darle consistencia, solidez técnica y continuidad a las delegaciones concurrentes a las asambleas de las Tres Hermanas.

¿Cuál sería la capacidad mínima justificable para modificar esta situación?

¿Existen experiencias exitosas entre los países de la región, que pudieran ser apropiadas para otros?

4. No se han sistematizado internamente las consultas y las respuestas a las Tres Hermanas, cuando las hay, no reflejan legitimidad, representatividad ni base técnica.

¿Las dificultades presentes, se deben a la debilidad de los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos?

¿Existen en los modelos de modernización propuestos y en ensayo, respuestas a formas de organizar y sistematizar las consultas apropiadas?

Gráfico 1. Proceso de consulta de un estándar a nivel de país

