

Calidad e inocuidad en las cadenas latinoamericanas de comercialización de alimentos



Calidad e inocuidad en las cadenas latinoamericanas de comercialización de alimentos

Por

Eva Gálvez

Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas (AGSF)
División de Servicios de Apoyo a la Agricultura de la FAO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al

Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Información de la FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

o por correo electrónico a:

copyright@fao.org

Índice

PREFACIO	v
AGRADECIMIENTOS	vii
LISTADO DE SIGLAS	ix
RESUMEN EJECUTIVO	xi
INTRODUCCIÓN	1
ENFOQUE DEL ESTUDIO	1
OBJETIVOS DEL ESTUDIO	2
METODOLOGÍA APLICADA	3
1 ¿QUÉ DEMANDAN LOS CONSUMIDORES?	5
DOMINIOS DE CONSUMIDORES Y ESTÁNDARES DE CALIDAD E INOCUIDAD	5
HALLAZGOS SOBRE LA DEMANDA EN TÉRMINOS DE CALIDAD E INOCUIDAD DE LOS DIVERSOS DOMINIOS DE CONSUMIDORES	7
2 CALIDAD E INOCUIDAD EN LOS CANALES DE COMERCIALIZACIÓN	15
LIMITACIONES EN LA CADENA TRADICIONAL DE ELABORACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y HORTOFRUTÍCOLAS	15
DESARROLLO DE CANALES ALTERNATIVOS AL TRADICIONAL	19
REACCIÓN DEL SISTEMA TRADICIONAL ANTE LA EXPANSIÓN DE LOS CANALES ALTERNATIVOS	22
LIMITACIONES MÁS RECURRENTES MANIFESTADAS POR LOS EXPORTADORES	23
3 EL PUNTO DE VISTA DEL PRODUCTOR	27
PROBLEMAS DE MOTIVACIÓN	28
PROBLEMAS DE COMUNICACIÓN	30
PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN	32
4 CONTROL DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD E INOCUIDAD	35
ESFUERZO NORMALIZADOR	35
PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS OFICIALES	36
CONTROL MÁS ESTRICTO DE ESTÁNDARES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL	41
SERVICIOS REQUERIDOS PARA HACER OBSERVAR LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD E INOCUIDAD	42
EL PAPEL DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO DE SERVICIOS PÚBLICOS EN MATERIA DE CALIDAD E INOCUIDAD	43

5 EXPERIENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE GARANTÍA DE LA CALIDAD Y LA INOCUIDAD	47
NUEVO ENFOQUE DE LA CALIDAD Y LA INOCUIDAD BASADO EN LA CADENA ALIMENTARIA	47
MARCO LEGAL DE LOS PROGRAMAS PRERREQUISITOS Y LOS SISTEMAS DE GARANTÍA	48
EXPERIENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS BPA EN LAS CADENAS HORTOFRUTÍCOLAS DE AMÉRICA LATINA	51
IMPLEMENTACIÓN DE LAS BPM	57
IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS BASADOS EN LOS PRINCIPIOS APPCC	58
SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD Y LA INOCUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN	60
6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
CONCLUSIONES GENERALES	61
RECOMENDACIONES	68
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXO 1: DEFINICIONES	79
ANEXO 2: NOTAS ADICIONALES SOBRE LOS CASOS	83
CASO 1. CADENA DE EXPORTACIÓN DE MANGOS FRESCOS DEL PERÚ	83
CASO 2. CADENA DE EXPORTACIÓN DE MANGOS FRESCOS DEL PERÚ	85
CASO 3. CADENA DE EXPORTACIÓN DE MANGOS FRESCOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	87
CASO 4. CADENA DE EXPORTACIÓN DE HORTALIZAS ORIENTALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	89
CASO 5. CADENA DE COMERCIALIZACIÓN DE MORA DE ECUADOR	90
CASO 6. CADENA DE DERIVADOS LÁCTEOS DE NICARAGUA	92
CASO 7. CADENA DE DERIVADOS LÁCTEOS DE COSTA RICA	93

Prefacio

Este documento ha sido preparado como parte del programa de la FAO «Mejoramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos mediante el fortalecimiento del manejo, procesamiento y comercialización en la cadena alimentaria» (PE214A9) y está enmarcado dentro de las actividades de la Dirección de Sistemas de Apoyo a la Agricultura. El informe se basa en estudios de caso de cinco países de América Latina y el Caribe, a saber: Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Perú y República Dominicana, realizados en el transcurso del 2004 y 2005. Estos estudios se han complementado con visitas de campo de la autora a Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana y con elementos de su experiencia de trabajo en Ecuador y Perú.

El documento analiza con un enfoque integral la calidad e inocuidad de los alimentos en tres tipos de cadenas de comercialización, frutas y hortalizas frescas y quesos frescos, orientadas al mercado nacional e internacional.

Este documento analiza los incentivos y capacidades de las diferentes cadenas de abastecimiento de alimentos para asegurar la calidad e inocuidad de sus productos. Asimismo reflexiona sobre las oportunidades de innovación y mejora de la calidad y la inocuidad que se podrían dar en estas cadenas. El estudio pretende ser de utilidad para funcionarios públicos, el sector privado y organizaciones del ámbito civil, interesados en el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos y en el desarrollo de las agrocadenas que cada día enfrentan nuevos desafíos para asegurar la salud de los consumidores, al tiempo que intentan garantizar las ganancias y el crecimiento y perduración de los agronegocios.

Los resultados de la investigación inicial han sido presentados en el Taller Regional «Oportunidades de innovación y mejora de la calidad e inocuidad en las cadenas agroalimentarias de América Latina», celebrado en Ecuador del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2005. En el taller, la síntesis de los casos iniciales se ha enriquecido con el análisis de casos nuevos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Ecuador, Honduras y Perú.

Agradecimientos

La preparación de este documento se ha beneficiado de la colaboración de los autores de los estudios de caso, llevados a cabo por: el Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA), Costa Rica; Gonzalo Pertz, Nicaragua; Antonio Camacho, Ecuador; Ramón Ozoria, República Dominicana; y Oscar Orbegoso, Perú.

La autora agradece los comentarios y sugerencias de Roberto Cuevas, Carlos Da Silva, Pilar Santacoloma y Florence Tartanac de la FAO. Un agradecimiento especial merece la atenta colaboración de Roberto Cuevas, Andrew Shepherd y Edward Seidler en la ejecución de todas las actividades que han desembocado en esta publicación.

Gracias también a la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones de Ecuador (CORPEI) y a la representación de la FAO en Ecuador por su empeño en la organización del Taller Regional antes mencionado celebrado en Guayaquil, Ecuador. Por último, se agradece la colaboración de todos los participantes en dicho taller, y en especial, la de Beatriz Tubino del Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas (IPEH) y Alejandra Díaz de la Comisión para la Promoción de las Exportaciones del Perú (PROMPEX), quienes han provisto información adicional sobre uno de los casos presentados en este documento.

Listado de siglas

ADEXVO	Asociación De Exportadores de Vegetales Orientales, Rep. Dominicana
ALC	América Latina y el Caribe
APEM	Asociación de Productores y Exportadores de Mango, Perú
APPCC/HACCP	Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control/ <i>Hazard Analysis and Critical Control Point (System)</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
BPH	Buenas Prácticas de Higiene
BPM	Buenas Prácticas de Manufactura
CANISLAC	Cámara Nicaragüense de Lácteos
CCA	Corporación de Compañías Agroindustriales
CITA	Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos, Costa Rica
CNPL	Cámara Nacional de Productores de Leche, Costa Rica
DTC	Diagnóstico Técnico Cuantitativo
EUREPGAP	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible, iniciada por el grupo EUREP (Euro-Retailer Produce Working Group)
ETA	Enfermedades Transmitidas por los Alimentos
FDA	Administración de Medicamentos y Alimentos de los Estados Unidos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia, Perú
IPEH	Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas
LMRP	Límite Máximo de Residuos de Plaguicidas
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal, Nicaragua
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Nicaragua
MINSA	Ministerio de Salud, Nicaragua
MIP	Manejo Integrado de Plagas
NTON	Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense
NTP	Norma Técnica Peruana
OIN/ISO	Organización Internacional de Normalización/International Organization for Standardization
PROMPEX	Comisión para la Promoción de las Exportaciones del Perú
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria, Perú
SIRVETA	Sistema de Información Regional para la Vigilancia Epidemiológica de las Enfermedades Transmitidas por los Alimentos
SISAV/APHIS	Servicio de Sanidad Animal y Vegetal, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos / <i>Animal and Plant Health Inspection Service, United States Department of Agriculture</i>

Resumen ejecutivo

En los últimos años, las cadenas de exportación de frutas, hortalizas y derivados lácteos de América Latina y el Caribe (ALC) se han visto urgidas a mejorar continuamente la calidad e inocuidad de sus productos para poder mantener y expandir sus mercados. Este proceso de mejora ha impulsado la reorganización de dichas cadenas, logrando ganancias en términos de coordinación, modernización y competitividad. Pero tampoco ha estado exento de pérdidas: ha aumentado la brecha entre los eslabones capaces de asegurar la provisión de alimentos sanos y de calidad y los que no, y por tanto, el riesgo de exclusión de los productores, comerciantes y procesadores menos competitivos.

Los cambios en el sector privado han inducido un proceso paralelo de mejor del sistema público nacional de aseguramiento de la calidad e inocuidad alimentaria; al menos, de aquellos servicios que demanda el sector agro-exportador.

Las cadenas domésticas no han entrado de forma homogénea en esta espiral de mejora. Los supermercados y la industria turística están cambiando progresivamente sus patrones del aprovisionamiento y comercialización de alimentos frescos en pos de una mayor calidad. En muchos casos estos agentes se han aliado con el sector exportador, ante la incapacidad de los actores tradicionales de cumplir con sus exigentes requisitos de calidad e inocuidad. En contraste, la mayor parte del sector tradicional sigue atrapada en un círculo vicioso de limitaciones y falta de incentivos que inhibe la producción y comercialización de alimentos sanos y de calidad.

Los enfoques tradicionales de mejora de la calidad no han tenido el éxito esperado en las cadenas alimentarias domésticas de la región. Uno de los posibles motivos de este limitado impacto es que la visión tradicional ha considerado solamente los problemas enfrentados por los productores, sin tener en cuenta qué sucede con los demás agentes de la cadena involucrados en la colocación de productos sanos y de calidad en el mercado. Otra de las posibles razones es la focalización exclusiva en los aspectos tecnológicos. Ejemplo de esto son los esfuerzos de capacitación en manejo poscosecha de múltiples instituciones nacionales e internacionales en la región, que no han logrado mejorar significativamente la calidad, ni reducir las mermas y los riesgos de contaminación de las frutas y hortalizas destinadas al consumo doméstico, porque no han ido acompañados del financiamiento de las inversiones asociadas ni de mejoras en los sistemas de comercialización.

Los rápidos cambios experimentados en las cadenas agroalimentarias y la falta de resultados de los enfoques tradicionales nos empujan a repensar las estrategias de intervención para mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos. El nuevo enfoque propuesto en esta investigación tiene dos características claves: es multidisciplinario y está basado en la cadena productiva.

La vocación multidisciplinaria implica tener en cuenta los factores de gestión, comercialización, financiamiento y diálogo de políticas en el logro de la calidad y sanidad en las cadenas de comercialización de alimentos, además de los factores técnicos y regulatorios.

Por su parte, el enfoque de cadena implica que para que las acciones tendentes a mejorar la calidad e inocuidad en las cadenas agroalimentarias den frutos, se debe partir de la comprensión de qué es lo que demanda el consumidor (ver capítulo 1). La primera precisión es que no se puede generalizar cómo los consumidores perciben la calidad y la inocuidad. Es preferible hablar de dominios de consumidores, es decir, conjuntos de consumidores con expectativas de calidad e inocuidad relativamente homogéneas, que son abastecidos de forma preferencial por una cierta cadena de abastecimiento. No obstante, en la mayoría de la literatura existente y en el mensaje de los funcionarios públicos y técnicos de la región se repite la idea de que los consumidores de ALC son cada vez más exigentes en términos de calidad e inocuidad, e incluso se establece un cierto parangón subliminal con la situación de los consumidores en los países industrializados.

Sin embargo, el dominio de consumidores que recurre preferentemente a las cadenas de comercialización tradicionales de quesos y productos hortofrutícolas frescos en ALC basa sus decisiones de compra casi exclusivamente en el precio, y por lo tanto, expresa una demanda efectiva débil de alimentos inocuos y de calidad. Además, aunque esté familiarizado con el concepto e implicaciones de la calidad está poco informado y concientizado sobre los riesgos químicos y microbiológicos que pueden presentar los productos hortofrutícolas y lácteos, desconoce las prácticas higiénicas de preparación y consumo que atenúen los riesgos alimentarios y puede estar influido por factores culturales que incitan a consumir alimentos no inocuos. Asimismo, estos consumidores no expresan una asociatividad fuerte y cuando se asocian no se centran en la calidad e inocuidad de los alimentos sino en el control de precios y en la publicidad engañosa. Por último, no están respaldados por un entorno legal y administrativo eficiente que protegen su derecho a consumir alimentos inocuos. Como se ve, es una situación muy distinta de la de los consumidores de países industrializados.

La minoría de consumidores con mayor poder adquisitivo en la región se orienta hacia canales de comercialización alternativos como la gran distribución y los canales orgánicos que (al menos en teoría) proporcionan mayor garantía de calidad e inocuidad de los alimentos frescos.

La incompreensión de esta realidad de la demanda lleva a caer en uno de los errores más usuales: establecer un marco regulatorio y de control de calidad e inocuidad único para todas las cadenas, sin analizar los incentivos de mejora que transmite al resto de la cadena cada uno de los dominios de consumidores.

El capítulo 2 versa sobre el punto de vista del agente comercial. De lo explicado anteriormente se deduce que los comerciantes y procesadores de las cadenas de comercialización tradicionales de los productos frescos estudiados no reciben señales favorables o incentivos económicos por parte de los consumidores para mejorar la calidad y la inocuidad de sus productos. Pero esta no es la única limitación que enfrentan: tampoco tienen incentivos para evitar sanciones por incumplimiento de las normas ante la falta de control efectivo de las agencias públicas; enfrentan también dificultades en la organización del acopio porque tienen que comprar todo el producto disponible sin diferenciar calidades para lograr economías de escala, porque así se habían comprometido, o por imposibilidad logística de separar calidades; son objetos de competencia

desleal y se ven imposibilitados por deficiencias de la infraestructura de proceso, de transporte o de mercado. Además, los comerciantes son los grandes olvidados de la gran mayoría de esfuerzos de capacitación en técnicas para preservar y mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos.

Los supermercados, los canales orgánicos y el canal que abastece al turismo receptivo se convierten en alternativas evidentes para aquellos consumidores de la región que están concientizados de la importancia de la calidad y la inocuidad y que pueden pagar un precio mayor por estos atributos. La reciente literatura sobre este tema pone de relieve la importancia creciente que estos canales de comercialización están alcanzando en el mercado de productos frescos, y en consecuencia, cómo los canales tradicionales pierden cuota de mercado o al menos son incapaces de atraer a este segmento tan atractivo que paga por calidad/inocuidad.

Algunos comerciantes tradicionales se han resentido de esta competencia y han presentado batalla para abastecer de productos con calidad e inocuidad garantizada. En el capítulo 2 se dan ejemplos de algunas estrategias adoptadas para tal fin, en especial, el desarrollo de marcas propias y sellos de calidad (en mercados mayoristas y minoristas tradicionales) y programas de desarrollo de proveedores.

Los agentes comerciales y de proceso en las cadenas de exportación estudiadas también tienen limitaciones para mejorar la calidad y la inocuidad de su oferta, pero dichas limitaciones no tienen que ver con la falta de un reconocimiento en precio o con carencias individuales. Por el contrario, están ligadas a la falta de coordinación con sus proveedores, la falta de asociatividad, la escasa cooperación con centros académicos y de investigación y fallos en los bienes públicos (carencias de la infraestructura pública y servicios públicos ligados a la exportación, marco regulatorio desfasado, etc.)

En el capítulo 3 se revisan los problemas que enfrentan los productores para mejorar la calidad y la inocuidad de los alimentos que generan. Se han identificado tres tipos de problemas: i) problemas de motivación: por falta de contrapartida económica, por pérdida de acceso a los canales que incentivan la calidad y la inocuidad (como supermercados, canales orgánicos, etc.) y por la falta de incentivo negativo, o sea, evitar la sanción por incumplimiento de la norma; ii) problemas de comunicación ante la reducción de programas de apoyo del sector público y de desarrollo, ante carencias en la comunicación de especificaciones de calidad e inocuidad en cadenas muy largas y fragmentadas y ante la falta de asociatividad que dificulta la transmisión de información sobre calidad e inocuidad; iii) problemas de implementación, dada la débil capacidad económica y la falta de acceso a crédito, y la existencia de ciertos factores externos que invalidan las mejoras que se pueden introducir a título individual.

El siguiente capítulo revisa brevemente cómo actúan las autoridades públicas de ALC para proteger el derecho de los consumidores a consumir alimentos frescos inocuos y para fomentar el cumplimiento de los requerimientos internacionales en materia de calidad e inocuidad por parte de las cadenas de agro-exportación. Ante la falta de recursos financieros, humanos y técnicos, existe la tendencia de que el Estado se concentre en los aspectos regulativos, dejando en segundo plano los aspectos relativos al control del cumplimiento de las normas. Además existe una marcada desconexión entre la situación ideal que se regula y la voluntad política y los recursos existentes para controlar la calidad e inocuidad en el mercado doméstico. Dos hechos que se repiten en muchos de los contextos estudiados son: i) que ante la falta de recursos y la

presión para incrementar la cobertura y calidad de los servicios a la exportación, se priorizan las intervenciones en las cadenas de exportación, versus intervenciones en el mercado doméstico; ii) que las intervenciones públicas sobre la demanda de alimentos de frescos inocuos y de calidad (por ejemplo, informar y sensibilizar los consumidores) son muy infrecuentes.

Existe, por consiguiente, una gran brecha entre los incentivos para mejorar la calidad e inocuidad y los medios de que disponen los agentes de las cadenas de exportación, nacional tradicional y alternativa para hacerlo. En los casos en que sí se transmiten incentivos de mejora existe una tendencia creciente a implementar sistemas de aseguramiento de la calidad e inocuidad. Así, en las cadenas de frutas y hortalizas frescas la implantación de estos sistemas se reduce casi exclusivamente a las cadenas de exportación. En los mercados nacionales, las cadenas alternativas son las más avanzadas en este aspecto, en especial la gran distribución. Aún en este caso, el acento se pone en introducir mejoras no sistematicas en la cadena, de forma que tienden sobre todo a cuidar que el producto final cumpla los requerimientos de calidad, y en menor grado de inocuidad, y no a una prevención y manejo de riesgos a lo largo de toda la cadena. En la cadena de lácteos, los exportadores y los líderes de las cadenas nacionales sí han iniciado el proceso de implementación de sistemas de calidad e inocuidad, mientras que la pequeña y mediana industria está aún lejos de esta práctica. El capítulo 5 propone un amplio debate sobre la implementación de programas prerrequisitos, como las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y de Manufactura (BPM), sistemas basados en los principios Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC), entre otros.

El capítulo 6 realiza una síntesis de los problemas existentes para asegurar la calidad e inocuidad a lo largo de la cadena agroalimentaria originados por fallos en la oferta, en la demanda y en los mecanismos de control y supervisión. También sugiere acciones de mejoramiento que incluyen fomentar las alianzas entre privados y alianzas público-privadas orientadas a mejorar la calidad y la inocuidad, y promover la puesta en práctica del enfoque de cadena, o sea, garantizar la calidad e inocuidad del campo a la mesa. Igualmente, se expresan recomendaciones referidas a: i) ciertos principios generales que deberían seguir las intervenciones dirigidas a mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos en los países de ALC; ii) la necesidad de complementar las intervenciones enfocadas en la oferta con intervenciones sobre la demanda; iii) la conveniencia de revisar el balance entre el esfuerzo normalizador y de control público de la inocuidad y de reorganizar internamente el sistema público de aseguramiento de la inocuidad alimentaria. También se han recogido algunas iniciativas públicas que tendrían un efecto positivo en las cadenas alimentarias de la región, en cuanto al sistema normativo y de control y a los servicios de apoyo.

Finalmente, el documento señala oportunidades para mejorar la calidad y la inocuidad de los alimentos estudiados en ALC, gracias a: i) la promoción de programas de mejora de la calidad/inocuidad en los mercados mayoristas y detallistas tradicionales, y sus cadenas asociadas incluyendo el transporte; ii) el establecimiento de alianzas público-privadas para mejorar la calidad e inocuidad de los alimentos producidos en ALC; iii) la intensificación de la cooperación con las asociaciones de consumidores para asegurar la calidad y la inocuidad alimentaria; iv) el reconocimiento del activo papel jugado por las asociaciones sectoriales en la promoción de iniciativas conjuntas entre los propios actores de la cadena y/o con instituciones terceras (centros de investigación, universidades, industrias y servicios conexos, etc.) tendentes a mejorar la calidad y la inocuidad de sus productos.

Introducción

ENFOQUE DEL ESTUDIO

Concepto de calidad e inocuidad alimentaria

Existen muchas definiciones de calidad e inocuidad alimentaria. Para efectos del presente estudio, se entiende la calidad como la suma de elementos visibles o cosméticos que se observan al comprar un alimento (atributos de búsqueda) y elementos que sólo se llegan a conocer a través de un consumo reiterado (atributos de experiencia); ejemplo de estos últimos son la jugosidad y el sabor que, en base a la experiencia, esperamos que tenga una fruta procedente de una región o que compramos en un establecimiento determinado.

En contraste, la inocuidad es un «atributo de confianza» porque no hay modo de saber si un alimento puede ocasionar daño a la salud incluso después de ser consumido. En consecuencia, el comprador solo puede guiarse en su decisión de compra por la confianza que le merece el proveedor, y éste a su vez ha de fiarse de los eslabones que le preceden en la cadena de producción y comercialización. De todas formas hay atributos que permiten al consumidor orientarse sobre la posible higiene del alimento, es decir, si está lleno de suciedad o está limpio, presenta magulladuras, etc.

El estudio se centra sobre los productos hortofrutícolas y lácteos frescos. En la tabla a continuación se ilustran algunos atributos de calidad e inocuidad específicos de estos productos.

Tabla 1. Atributos de calidad e inocuidad de los alimentos seleccionados

Atributos de calidad	Atributos de inocuidad	
Frutas y hortalizas	Quesos	Productos hortofrutícolas y lácteos
Sabor	Sabor	Bacterias y hongos
Aroma	Aroma	Residuos químicos
Color	Color	Toxinas
Textura y consistencia	Textura y consistencia	Contaminantes físicos
Empaque y etiquetado	Apariencia	Virus
Aditivos alimentarios	Empaque y etiquetado	Parásitos
Tamaño	Aditivos alimentarios	
Brillo	Contenido de grasa	
Forma	Grado de acidez	
Ausencia de defectos	Humedad	
Jugosidad	Maduración	
Contenido de azúcares	Funcionalidad (queso para untar, espolvorear, fundir, etc.)	
Quesos		

Fuente: Elaboración propia

Enfoque sistémico y de cadena

Cuevas (2004) ya usó un enfoque sistémico para analizar los factores que afectan a la calidad e inocuidad de los alimentos e identificar las variables tecnológicas intrínsecas en la agroindustria alimentaria y su entorno. El presente documento complementa dicho enfoque sistémico de la calidad centrado en la tecnología e ingeniería de alimentos con una interpretación desde el punto de vista de los sistemas comerciales.

El enfoque de cadena lleva a apreciar que la calidad y la inocuidad alimentaria tienen distintos significados dependiendo del punto de vista del que se miren. Para el consumidor representan una garantía para la salud (ausencia de elementos nocivos y maximización de beneficios nutricionales) y la mayor frescura, mejor sabor, etc., que su bolsillo le permita adquirir. Para el comerciante son atributos del producto a negociar como el precio y el volumen. Para el agricultor suponen un mayor precio para su producción, mientras que para las agroindustrias son un elemento determinante de su competitividad. Por último, para los oficiales públicos constituyen controles a realizar en diferentes negocios. El propósito de este estudio es llegar a entender todas y cada una de estas perspectivas e integrarlas en un enfoque sistémico referido a toda la cadena agroalimentaria, y extraer lecciones útiles para mejorar la calidad y la inocuidad.

En virtud del enfoque basado en la cadena, el estudio parte de la visión que tiene el consumidor de la calidad y la inocuidad de los alimentos frescos para individualizar los obstáculos que encuentran los comerciantes, transformadores y agricultores para satisfacer dicha demanda. De este modo, se analiza cómo ciertos dominios de consumidores se relacionan preferentemente con determinadas cadenas de abastecimiento que responden más adecuadamente a sus demandas en términos de calidad e inocuidad alimentaria, distinguiéndose así entre:

- Las cadenas domésticas tradicionales, que abastecen sobre todo a los consumidores de clase media y baja de los países de la región.
- Las cadenas domésticas alternativas al sistema tradicional, es decir: los supermercados, el llamado canal HORECA (hoteles, restaurantes y cafeterías) y los canales de productos orgánicos. Estas cadenas sirven mayoritariamente a los consumidores de la región con mayor poder adquisitivo y al turismo receptivo.
- Las cadenas de exportación de la región que abastecen a los consumidores exigentes de los países de destino, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio pretende, con la aplicación del enfoque detallado en el punto anterior, ofrecer una visión de conjunto sobre las oportunidades de innovación y mejora de la calidad y la inocuidad en las cadenas agroalimentarias de América Latina. En específico, el estudio se propone lo siguiente:

- Analizar los incentivos (o falta de ellos) para mejorar la calidad y la inocuidad de los alimentos que cada dominio de consumidores transmite a las cadenas de abastecimiento y cómo éstas responden dadas las limitaciones que enfrentan los distintos eslabones que las componen.
- Examinar cómo responden las autoridades públicas de la región ante la necesidad de tutelar los derechos de los consumidores nacionales y la exigencia de apoyar a las cadenas

de agro-exportación en su posicionamiento en mercados cada vez más exigentes en relación a la calidad e inocuidad de los alimentos.

- Evaluar las limitaciones que restringen la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad y la inocuidad: Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), sistemas de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC), normas ISO, entre otros. Para tal fin, se revisan algunas experiencias de implementación de sistemas de gestión de calidad e inocuidad en la región con el objeto de identificar las mejores prácticas y dar a conocer las lecciones aprendidas.
- Finalmente, con estas acciones se espera clarificar el papel del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos mucho más eficientes, teniendo en cuenta las especificidades de los diferentes dominios de consumidores y de las cadenas de abastecimiento.

METODOLOGÍA APLICADA

Elección de los productos

Se han elegido los productos hortofrutícolas y los quesos frescos por varios motivos: a) porque son productos perecibles con un manejo delicado desde el punto de vista de la calidad y la inocuidad; b) porque se suelen consumir sin preparación previa; c) por su importancia en la dieta de la región; d) y por el relativo desconocimiento de la problemática de inocuidad de estos productos en la región en comparación con otros alimentos, como los productos cárnicos y pesqueros.

Elección de las cadenas

Se ha preferido exponer un panorama global de las cadenas de comercio interior –tanto en canales tradicionales como alternativos– y exterior para identificar cómo se relacionan entre sí y qué contrastes presentan, de modo que se puedan desarrollar estrategias de mejora más adecuadas a las características de cada una.

Tabla 2. Agrocadenas alimentarias seleccionados

Producto	País	Mercado
Frutas frescas		
Mango	Perú	Exportación (y doméstico)
Mango	República Dominicana	Exportación (y doméstico)
Mora	Ecuador	Doméstico
Hortalizas		
Espárrago	Perú	Exportación
Hortalizas orientales	República Dominicana	Exportación (y doméstico)
Derivados lácteos		
Queso fresco	Costa Rica	Doméstico (y exportación)
Queso fresco	Nicaragua	Doméstico (y exportación)

No se han analizado cadenas agroalimentarias de los países más desarrollados de la región como Argentina, Brasil, Chile o Méjico, por entender que la situación de calidad e inocuidad en la mayoría de sus cadenas se encuentra muy próxima a la de cadenas de países industrializados. Por el mismo motivo, se han excluido de la investigación aquellas cadenas agroalimentarias dominadas por firmas multinacionales.

Las cadenas estudiadas se recogen en la tabla 2.

El Anexo 2 recoge el mapa de cada una de estas cadenas y otras informaciones de utilidad.

Metodología del estudio

La investigación realizada se ha basado sobre estudios de caso realizados en cinco países de la región. En tres de ellos (Ecuador, Perú y República Dominicana) se ha obtenido una panorámica de la calidad y la inocuidad en cadenas de productos hortofrutícolas y en dos (Costa Rica y Nicaragua) de la cadena de quesos frescos. A continuación, se ha analizado el contexto específico de calidad e inocuidad alimentaria en cadenas concretas (por ejemplo, hortalizas orientales en República Dominicana) prestando atención a tres elementos: i) el punto de vista y capacidades de cada uno de los actores de la cadena: consumidor, comercializador, procesador y productor; ii) a las funciones normativas, de control y de apoyo del Estado para garantizar la calidad e inocuidad alimentaria; iii) el grado de avance en la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad y la inocuidad en la cadena.

Los estudios de caso se han completado con una investigación de escritorio y visitas de trabajo de la autora a Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana y con elementos de su experiencia personal en Ecuador y Perú.

Adicionalmente, los resultados de la investigación inicial han sido presentados y debatidos en un Taller Regional realizado en Ecuador a fines de 2005, que fue de gran utilidad para profundizar los hallazgos generales, las conclusiones y recomendaciones del estudio, y ampliar el análisis inicial con la exploración de casos nuevos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Ecuador, Honduras y Perú.

Si bien la información recabada a través de todas estas acciones ha sido sustancial, se entiende que lo expuesto en el presente documento tiene una relación estrecha con los casos y cadenas estudiadas. Por lo tanto, se ha de tener presente que no se pretende realizar generalizaciones sobre la calidad e inocuidad relativas a todas las cadenas agroalimentarias de ALC, sino que se han de tener presentes las salvedades descritas sobre los tipos de productos, países y cadenas en torno a los que gira el documento.