

ARCHIVO

Minuta Explicativa

Proyecto Ley Sistema Nacional de Certificación de
Conformidad (Calidad) de Exportaciones

Julio, 1993

REPUBLICA DE CHILE			
PRESIDENCIA			
REGISTRO Y ARCHIVO			
NR.	93/24319		
A:	29 NOV 93		
P.A.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input type="checkbox"/>	MLP	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	FDEC	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

1. ANTECEDENTES

Existen diversos argumentos que fundamentan la necesidad de que Chile cuente en el corto plazo con un **sistema legal** que le permita acreditar la calidad de sus productos de exportación ante terceros países.

- a) La **internacionalización creciente de las economías de los países en desarrollo** determina que, para mantener altos niveles de competitividad, Chile debe mejorar los estándares de calidad de sus productos.

Si bien el Foro Económico Mundial y el International Institute of Management Development en su último informe de competitividad mundial han situado a nuestro país en el quinto lugar entre 15 naciones de reciente industrialización, las ventajas relativas que Chile mantuvo en el pasado en cuanto a costos laborales y a paridad cambiaria han disminuido, situación que favorece a los países recién llegados a la competencia internacional. Nuestro país, por lo tanto, deberá cambiar su estrategia competitiva, pasando de la exportación de grandes volúmenes de productos con bajo valor agregado a otros de mayor valor, contenido tecnológico y calidad.

- b) Como parte de la tendencia anterior, los países desarrollados están desplegando intensos esfuerzos hacia la **armonización de sus sistemas de normas y de certificación**, con miras a la integración de sus mercados, lo que ha derivado en nuevas fuentes de barreras técnicas a nuestros productos. Problemas de este tipo se han presentado en el último año en algunas partidas de exportaciones - productos hortofrutícolas y harina de pescado- los que podrían extenderse a futuro, en la medida que nuestro país no cuenta con un sistema de certificación que sea reconocido en el exterior.

Dentro de esta tendencia se inscribe la creación en numerosos países desarrollados de esquemas formales de acreditamiento y supervisión de organismos certificadores, siguiendo las normas EN 45.000 como base, las que han sido homologadas en otras regiones del mundo.

- c) Asimismo, los últimos **acuerdos de complementación económica firmados entre Chile y países de la región** -en particular, México, Argentina y Venezuela- están exigiendo una mayor armonización y transparencia en las normas y reglamentos técnicos de modo que, en el mediano plazo, se pueda certificar en el país de origen que los productos exportados cumplen con las disposiciones del mercado de destino.
- d) Finalmente existen **disposiciones imperativas** que afectarán en el corto plazo a una parte sustantiva de los productos chilenos de exportación. Es así como las recientes Directivas emanadas de la Comunidad Europea, relativas al nuevo enfoque comunitario en materia de certificación, exige la **certificación oficial** -es decir, avalada por el Estado- a todos aquellos **productos que puedan afectar la salud, la seguridad y el medio ambiente, que ingresen y circulen por los países miembros.**

En este marco, en julio del año pasado, la CEE dictó el Reglamento N° 2251/92 que dispone que, antes de la entrada en territorio de la CEE, las frutas y hortalizas procedentes de otros países destinadas a ser consumidas en fresco se someterán a un control de conformidad en suelo de la propia CEE, "salvo que los servicios oficiales del país exportador hayan sido autorizados previamente por las autoridades competentes de la Comunidad". Este reglamento entró en vigencia el 1° de enero de 1993, aunque todavía no ha sido plenamente implementado por parte de la CEE.

2. SITUACIÓN ACTUAL EN CHILE

Existe en el país un vacío institucional y legal en materia de acreditamiento de entidades certificadoras de calidad, que satisfaga los estándares internacionales, y que permita otorgar el respaldo oficial a dicha actividad y así lograr su reconocimiento en los mercados externos.

Las herramientas disponibles, como el Registro de organismos de certificación en virtud del DL N° 2699, de 1979, del Ministerio de Economía -- que establece un sistema incondicional y sin ninguna capacidad de supervisión real--, resultan insuficientes y no aceptables para las contrapartes externas. Por otra parte, las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de reglamentaciones sanitarias o de seguridad (SERNAP y SAG, para productos hidrobiológicos y agropecuarios, respectivamente; y SEC, para artículos eléctricos y de gas) no tienen facultades para

entrar en el ámbito de la **calidad**, y por ende no pueden acreditar a las respectivas entidades certificadoras.

Asimismo, se observa un alto grado de dispersión y falta de coherencia en dicha institucionalidad. Es así como se han identificado a la fecha alrededor de **15 sistemas de acreditación diferentes** en distintos rubros, que presentan niveles de exigencia y procedimientos dispares. No existe un sistema de penalización claramente identificable para aquellas empresas certificadoras que transgreden las normas, provocando falta de transparencia en los servicios otorgados y confusión en los usuarios.

El mejoramiento de la calidad se ha dado fundamentalmente por la vía del **esfuerzo del sector privado** que ha invertido en investigación y nuevas tecnologías para propender a mayores niveles de excelencia productiva, sin una puesta al día, como contrapartida, de la institucionalidad pública de apoyo que se requiere.

Como lo señalan recientes estudios en esta área, al no existir una reputación de calidad bien establecida para nuestros productos de exportación se produce el fenómeno en que los adquirentes extranjeros asocian una calidad promedio a todos los productos provenientes de Chile, sin distinguir adecuadamente entre aquellos de buena y mala (o menor) calidad. Este fenómeno, catalogado como de **información incompleta**, es consignado como una externalidad en cuanto a que suele ocurrir que un producto de menor calidad relativa afecta negativamente la imagen, y en consecuencia el precio, del resto de los productos provenientes del mismo país. Asimismo, los incentivos para exportar productos de mejor calidad son menores a los socialmente adecuados porque los beneficios de ellos se esparcen entre todos los exportadores, independientemente de la calidad de los productos exportados por los restantes exportadores.

3. LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Para enfrentar el problema de información incompleta relacionado a la calidad existen variadas soluciones e instrumentos, las que se diferencian entre sí en cuanto al grado de intervención del estado.

En Chile se destacan hasta ahora las soluciones basadas en el **mercado** y que comprenden :

- a) La **inversión en reputación** por parte de inversionistas en forma particular, que ha sido la fórmula más usual aplicada en el país.

- b) La implementación por agrupaciones de empresarios de un **sello de calidad del producto**, como lo ha estado haciendo la Asociación de Productores de Salmón y Trucha con bastante éxito;
- c) La **integración vertical** desde el exportador nacional -o incluso el productor- hacia las etapas de importación y distribución en el país de destino, como lo están intentando realizar algunas de las grandes traders frutícolas (UTC, UNIFRUTTI y otras).

Las soluciones de mercado implican que la fiscalización o certificación de calidad de los productos regulados (que afectan la salud, la seguridad y el medio ambiente) se lleva a cabo en el país de destino y ellas no están respondiendo satisfactoriamente a las nuevas exigencias impuestas por los principales importadores de productos chilenos, en particular Japón, Estados Unidos y Comunidad Europea.

Las otras alternativas para solucionar el problema de la información incompleta son aquellas que contemplan un **rol regulador del Estado** en el campo de la **Certificación de Calidad en Origen** y que comprenden diversos niveles de intervención:

- a) Certificación de calidad desarrollada por el Estado en exclusividad. Este procedimiento requiere, no obstante, de un aparato público de envergadura mayor y ágil en la toma de decisiones; solución difícil de implementar en Chile y que no contaría con la aceptación por parte de los agentes privados y del Parlamento;
- b) El Estado acredita a las instituciones certificadoras existentes en el país, pudiendo ser éstas últimas de carácter público o privado. Esta modalidad existe, por ejemplo, en lo referente a algunos productos pesqueros y lo realiza el Servicio Nacional de Pesca. En este caso, el SERNAP recurre a laboratorios proveedores de servicios que selecciona cuidadosamente y mantiene bajo permanente control; ello le ha permitido ser reconocido recientemente como autoridad competente, para acreditar entes certificadores para productos pesqueros en Chile, por la Comunidad Europea.¹

¹Sin embargo, al no estar amparado por una ley, este sistema adolece de un mecanismo de aplicación de sanciones y multas que permita una mejor fiscalización de los organismos certificadores acreditados.

La experiencia reciente en el mundo indica que esta última, el acreditamiento por parte del Estado de las empresas certificadoras, es la dirección que están adoptando los principales grupos de países y reafirma la urgente necesidad de que Chile cuente con un sistema de este tipo.

Así lo demuestran los reglamentos de la Comunidad Europea que dan forma a la noción de un mercado único a partir de enero de este año. También es el caso de Estados Unidos, donde recientemente la Asociación Americana de Laboratorios privados de ese país planteó la necesidad de crear un sistema nacional de acreditamiento que permita otorgar el respaldo del Estado a la certificación privada.

4. SÍNTESIS DEL PROYECTO

4.1. Objetivos

El Sistema Nacional de Certificación de Conformidad (Calidad) de Exportaciones establece un **marco normativo e institucional** para la **acreditación y la supervisión de los organismos de certificación de calidad que deseen participar en el Sistema**, de modo de asegurar que quienes certifican posean la idoneidad suficiente, y así mejorar la credibilidad de dicha certificación en el exterior.

Este Sistema se convertirá en una eficaz herramienta de apoyo al desarrollo exportador en la medida que contribuya a **prestigiar la calidad y confiabilidad de nuestras exportaciones** obteniendo el **reconocimiento oficial** en los países de destino de la certificación practicada en Chile.

4.2. Organización

El sistema propuesto en el proyecto original está constituido de la siguiente forma:

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien resuelve, en conjunto con el Ministerio del sector cuando corresponda, la incorporación de organismos de certificación postulantes al Sistema, y la aplicación de sanciones, de acuerdo a proposiciones de los Comités Técnicos de Calificación.

Instituto Nacional de Normalización (INN), como **Entidad Administradora** del Sistema. Actuará como Secretaría Técnica de los Comités de Calificación y supervisará el funcionamiento de las entidades certificadoras registradas.

Comités Técnicos de Calificación de organismos de certificación, que son las **instancias asesoras** de la autoridad. Son entidades de **carácter mixto, técnico y sectorial**, integradas por especialistas (10) del área que representarán a: Ministerio del ramo (3) (uno de los cuales lo presidirá), Entidad Administradora (1), Ministerio de Economía (1), asociación(es) de exportadores (2), productores (2) y organismos certificadores del sector (1).

4.3. Características

En lo sustancial, se trata de un sistema:

- a) De aplicación **general**, en cuanto está dirigido a todas las exportaciones,
- b) De carácter **voluntario**, tanto en la incorporación al sistema de los organismos certificadores, como a la certificación de productos destinados a la exportación.
- c) Se ajusta a los **patrones internacionales**. Los criterios y procedimientos se basarán en las normas europeas EN 45.000 en materia de acreditamiento de organismos de certificación,
- d) Garantiza la **representación del sector privado** en la orientación del sistema, al integrar los comités técnicos de calificación,
- f) **No tendrá mayor incidencia en el gasto público**. Su operación se financiará con recursos provenientes del presupuesto regular del INN y del pago de los servicios de acreditación, registro y supervisión de los organismos de certificación.
- g) **No crea burocracia estatal** puesto que no se contempla una nueva institucionalidad para administrar el sistema.

4.4 Grado de Aceptación del Proyecto

Los beneficios del proyecto fueron claramente comprendidos por productores y exportadores, los cuales participaron desde un comienzo, y a lo largo de más de un año y medio de **trabajo conjunto**, su elaboración. Entre las asociaciones empresariales que colaboraron en el estudio destacan: la Corporación Nacional de Exportadores, SOFOFA, ASEXMA, CORPESCA, CORMA, SNA y la Asociación de Exportadores.

Este proyecto ley no da solución a todos los problemas que el país enfrenta en materia de certificación, pero sí que resuelve los más urgentes y que **genera una base necesaria y el punto de partida para implementar cualquier iniciativa posterior**.

5. AVANCES DEL PROYECTO

5.1. Estado del Proyecto.

El proyecto de ley fue presentado al Congreso a comienzos del año 1992 y se encuentra en estudio en la Comisión de Economía del Senado desde abril del mismo año.

5.2. Iniciativas Relacionadas.

En el intertanto:

- a) En enero de 1993 se homologaron como Normas chilenas oficiales las normas europeas de la Serie EN 45.000, normativa de referencia para la demostración de la competencia y fiabilidad de los laboratorios y de los organismos de certificación.
- b) Proyecto de ley que Dicta Normas Sobre Acreditamiento y Supervisión de Organismos de Certificación Oficial de Calidad de Productos Hortofrutícolas Exportados a Comunidades Europeas y a Otros Estados.

Producto de las nuevas exigencias de la CE en materia de importación de productos hortofrutícolas, mencionadas en el punto 1 d), y ante la inexistencia de un marco legal adecuado, fue necesario enviar un proyecto de urgencia que permitiera resolver con prontitud este grave problema. Este proyecto fue aprobado en el Senado y está en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados para su segundo informe desde enero de este año.

En lo sustantivo se trata de un **proyecto específico** para la hortofruticultura **compatible con el proyecto general**.

5.3. Principales Puntos del Debate.

Los principales puntos de discusión que han surgido relacionados con el proyecto son los siguientes:

- a) **Voluntariedad/obligatoriedad del Sistema:**

Frente al carácter voluntario del sistema de acreditamiento que propone el proyecto, algunos sectores han expresado que, en el caso de la certificación de productos hortofrutícolas, el sistema debiera ser obligatorio, en razón de las particularidades que presenta dicho mercado de exportación.

Al respecto, la decisión del Gobierno es insistir en la voluntariedad del sistema planteado en el proyecto de ley general, ya que este debe responder a los requerimientos comunes a los diferentes sectores en materia de certificación y no exclusivamente a los de uno en particular. El sistema propuesto establece la **base o marco mínimo** que se requiere para poder **acreditar y supervisar las entidades certificadoras**, con independencia de si la certificación es obligatoria o no.

En forma complementaria, el Gobierno está abierto a considerar, en determinados casos como el hortofrutícola, el establecer mecanismos adicionales --como ser la certificación obligatoria--, una vez implementado el sistema anterior, cuando las condiciones así lo hicieren aconsejables y el sector productivo correspondiente así lo solicitara.

b) **Composición de los Comités Técnicos de Calificación de Organismos de Certificación:**

Sobre la composición de dichos Comités, se han planteado como alternativas: comités de mayoría pública y comités de mayoría privada.

La opción que ha resuelto el Gobierno es que los Comités tengan un carácter mixto, eminentemente técnico y no gremial, y la siguiente composición:

- * 1 especialista nominado por el ministerio sectorial, que lo preside,
- * 1 especialista nominado por el Ministerio de Economía,
- * 1 especialista a propuesta de las asociaciones de exportadores del sector,
- * 1 especialista a propuesta de las asociaciones de productores,
- * 1 especialista a propuesta de las asociaciones de los organismos de certificación.

Los especialistas propuestos por los exportadores y productores serán designados por el Ministro del ramo, en base a ternas presentadas por las asociaciones respectivas, en tanto que el Ministerio de Economía designará al especialista de la terna propuesta por las asociaciones de organismos de certificación.

5.4 Indicaciones al Proyecto Ley.

Se incorporarán al actual proyecto de ley indicaciones en el siguiente sentido:

- a) La designación de la Entidad Administradora del Sistema se realizará por medio de un **convenio de prestación de servicios entre esta y el Ministerio de Economía, por un plazo de 3 años y renovable.**
- b) Se reduce de 10 a 5 el número de miembros de los Comités Técnicos, según se explica en el punto 5.3. b) anterior, a fin de hacerlos más operativos.
- c) Se perfecciona el régimen sancionatorio del sistema, haciéndolo idéntico al establecido en el proyecto hortofrutícola.