

Producción orgánica en la Argentina

Políticas sectoriales y eficiencia

Daniela Calá y Miriam Berges

El mercado de productos orgánicos está creciendo a tasas no igualadas por ningún otro segmento de alimentos convencionales. Argentina es el segundo país del mundo en superficie dedicada a la producción orgánica y uno de los principales exportadores. Dado que esta actividad es a menudo promocionada para alcanzar diversos objetivos de política económica, es relevante conocer de qué manera las políticas públicas pueden contribuir a su desarrollo. En este artículo se analizan dichas políticas, desde una doble perspectiva: la de la "oferta" -los agentes responsables y las acciones emprendidas- y la de la "demanda" -requerimientos y opinión de los productores y organizaciones del sector.

Introducción

Se denomina producto orgánico o ecológico al obtenido por medio de un sistema de producción sustentable, sin el empleo de sustancias químicas que puedan afectar la salud humana y que ha sido controlado y certificado como tal. A nivel mundial, el interés de los consumidores en este tipo de bienes se ha incrementado en la última década, en especial en los países desarrollados. Las ventas mundiales de alimentos orgánicos se han expandido a tasas cercanas al 8% anual y representan actualmente entre un 1,5 y un 2,5 % del mercado total de alimentos (Willer y Yussefi, 2005). En la Argentina, a partir de los 90, el sector tuvo un gran crecimiento como consecuencia del aumento de la demanda internacional y los altos sobrepagos pagados por los consumidores. Hacia el final de esa década, en el país habían aumentado tanto las hectáreas certificadas como los volúmenes producidos y exportados, y la producción se había diversificado. A partir del año 2001, sin embargo, este crecimiento se vio interrumpido por la recesión económica, que dificultó la inserción de nuevos productores, la fuerte depresión del mercado interno, la gran rentabilidad obtenida por el cultivo de soja transgénica y la disminución del precio de los alimentos orgánicos a nivel mundial.

La caída en el número de hectáreas certificadas y el estancamiento de la producción y las exportaciones tienen consecuencias negativas sobre el medio ambiente y la sustentabilidad de los sistemas de producción. Con la disminución de la producción orgánica se pierden oportunidades para mejorar la calidad de vida de los trabajadores agropecuarios, promover ciertas regiones o grupos étnicos particulares o hacer rentables pequeñas explotaciones.

El papel de las instituciones ha sido central en el desarrollo de esta actividad. A principios de los '90, los organismos públicos dieron un importante impulso inicial al crear un marco legal que regula la producción y comercialización de alimentos orgánicos de origen vegetal y animal. La normativa oficial, surgida desde un comienzo, y la organización de una estructura de certificación privada bajo el control del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), constituyeron ventajas importantes para el país. Ambos factores permitieron que el sistema de certificación argentino sea reconocido como equivalente al europeo.

Puede afirmarse, en cierta medida, que el sector se ha desarrollado bajo el principio de subsidiariedad del Estado hacia la sociedad civil. Este principio se basa en un rol del Estado que trata de no sustituir actividades que

bien podrían desarrollarse en el ámbito privado evitando, de este modo, la atrofia de la sociedad como consecuencia de una excesiva intervención. El gobierno se limita entonces a animar y apoyar a los grupos sociales para que actúen respondiendo a sus necesidades hasta donde sea posible y se reserva el rol de proveedor sólo en aquellos temas que estos no son capaces de abordar por sí mismos. (Sada, 2000)

A pesar de ello, existen deficiencias en materia de objetivos claros y planes de largo plazo. Las políticas de apoyo al sector suelen ser muy dependientes de la coyuntura. Si bien la creación de instituciones relacionadas con la producción orgánica puede calificarse como un hecho positivo, sus acciones pueden tener impactos positivos o negativos según aumenten o disminuyan la capacidad de ciertos productores para adoptar las técnicas orgánicas.

En este artículo se presenta un análisis de las políticas públicas aplicadas a esta actividad, desde una doble perspectiva: i) la de la oferta, en particular sus agentes responsables -organismos gubernamentales y no gubernamentales- y las acciones emprendidas y ii) la de la demanda, que proviene de los productores y organizaciones del sector. Finalmente, se presenta una valoración integral de las políticas existentes y se efectúan algunas recomendaciones.

La información analizada fue obtenida a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes calificados y de encuestas administradas a los beneficiarios en distintas provincias. Las preguntas de la encuesta estuvieron orientadas a fin de conocer las necesidades y requerimientos de los productores, el apoyo gubernamental recibido y su opinión sobre los resultados obtenidos.

Los agentes responsables de las políticas y la trama institucional del sector

En el país, actualmente, funcionan varias instituciones estatales que brindan apoyo al productor orgánico, tales como: el SENASA, la Fundación Exportar, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), las Municipalidades, las Universidades y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). En el ámbito provincial se destacan

instituciones como la Fundación Pro Mendoza o el Instituto de Desarrollo Rural (IDR), que funciona en la misma provincia.

Las organizaciones gubernamentales se han dedicado, en el ámbito nacional, a establecer el marco regulador, registrar a las agencias certificadoras, controlar el proceso de certificación, promover la investigación y el desarrollo tecnológico, implementar algunas políticas de promoción de exportaciones y desarrollar tareas de capacitación y sensibilización.

Con excepción de las actividades de difusión y capacitación, las restantes acciones se encuentran focalizadas en determinadas instituciones. El SENASA es la autoridad nacional competente para inspeccionar el sistema de producción orgánica y, además, compila y difunde la única información existente sobre producción y comercialización de productos orgánicos. El INTA, la SAGPyA y las universidades se han orientado hacia actividades de capacitación, difusión e investigación. Finalmente, la Fundación Exportar provee asesoramiento comercial y apoyo financiero para asistir a ferias internacionales.

Las principales dificultades que dichas instituciones enfrentan para realizar sus tareas se relacionan con lo acotado de sus presupuestos, la escasez de recursos y el exceso de burocracia. Falta personal, equipamiento y movilidad para llevar a cabo las auditorías a las certificadoras, en especial a partir del período 1999-2000, y existen problemas burocráticos que impiden un funcionamiento eficiente. Otras dificultades se relacionan con la inestabilidad política y la gran rotación de los funcionarios de alto rango, que afectan la continuidad de los programas, demoran las decisiones y dificultan el desarrollo de un plan a largo plazo.

Existen también organizaciones no gubernamentales que cumplen un importante rol al agrupar a gran cantidad de productores y empresas y que constituyen, de este modo, un nexo con el Estado. Estas instituciones están intentando funcionar en forma conjunta y, paulatinamente, han alcanzado mayor coordinación entre ellas y con el sector público.

Las más relevantes son: el Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO), la Cámara Argentina de Productores Orgánicos Certificados (CAPOC) y la Cámara de Cer-

tificadoras de Alimentos, Productos Orgánicos y Afines (CACER). La mayor parte de sus dificultades giran en torno de la escasez de recursos propios y a la diversidad de las demandas de sus asociados.

La Ley Nacional de Producciones Orgánicas -ley N° 25.127-, sancionada en 1999, estableció la creación de una Comisión Asesora en el ámbito de la Secretaría de Agricultura con participación de representantes de organismos públicos y de organizaciones civiles. Esta comisión funciona como foro de discusión y otorga transparencia al sistema, intentando plantear soluciones a temas estructurales de largo plazo. Sin embargo, hasta ahora sólo ha atendido cuestiones puntuales, que responden a necesidades coyunturales, y no se han desarrollado actividades de planeamiento estratégico.

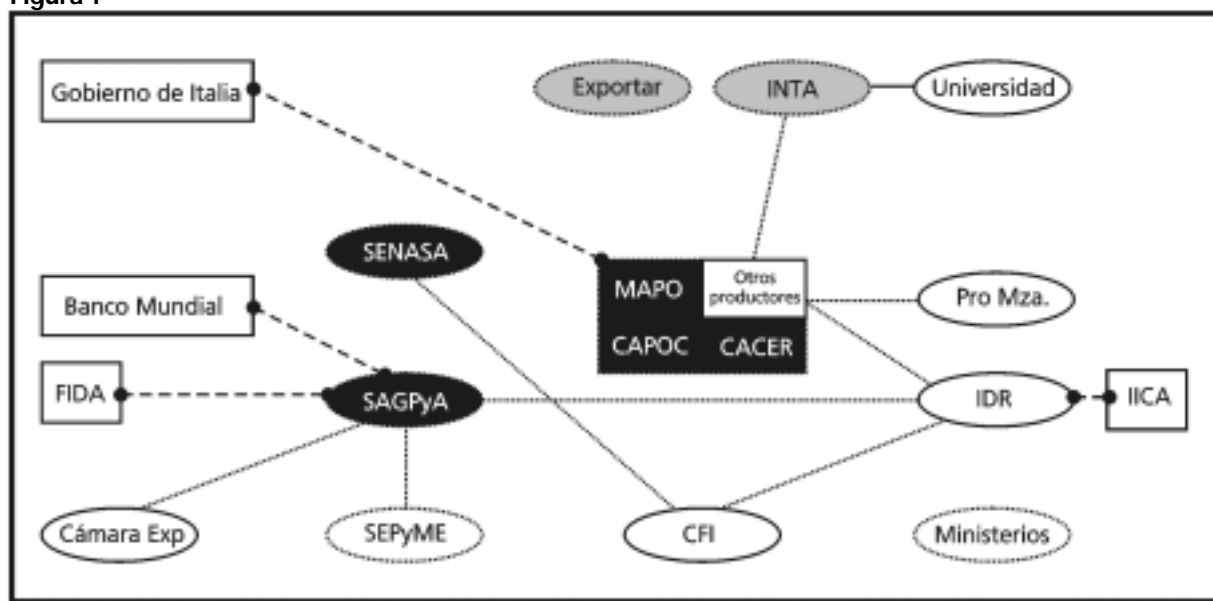
La Figura 1 muestra la trama institucional del sector. Las instituciones sombreadas en color oscuro son las que participan activamente en la Comisión Asesora y muestran vínculos frecuentes y fructíferos -según la calificación de los entrevistados-. Las que se encuentran sombreadas en gris son las que, si bien

cuentan con algún participante en la Comisión, no se vinculan por ese medio con el resto de los integrantes. Con trazo continuo se indican los vínculos fuertes y estables fuera de la Comisión y con trazo punteado los más débiles y esporádicos.

Las relaciones con organismos internacionales son básicamente de financiamiento y asistencia técnica. El Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) financian programas de la Secretaría de Agricultura. Por otra parte, el IDR firmó un convenio con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con objetivos de fortalecimiento institucional, capacitación y colaboración técnico-científica. Los productores no asociados a MAPO o a CAPOC tienen escasos vínculos con el sistema nacional de apoyo, a excepción de aquellos ubicados en la provincia de Mendoza.

Después de largos períodos de aprendizaje y de entendimiento institucional, no existen dificultades de comunicación entre los agentes del sector público. Entre los privados, se han superado algunas diferencias luego de trabajar en forma conjunta, complementan-

Figura 1



Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Han participado alguna vez en la Comisión Asesora.
- Participan activamente en la Comisión.
- Participan parcialmente en la Comisión.
- Vínculos fuertes y estables fuera de la Comisión.
- - - - - Vínculos débiles y esporádicos.
- - - - - - Vínculos con instituciones internacionales.

Nota: Ministerios incluye a los de Medio Ambiente, Educación, Acción Social (de la Nación) y Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires. SEPMyE: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.



do actividades y aprovechando las capacidades diferenciales de cada institución en relación con determinados temas. Se fueron formando así alianzas estratégicas sobre la base de una división del trabajo que aumenta la eficiencia de los esfuerzos y evita la duplicación de tareas. Sin embargo, aún subsisten importantes diferencias en objetivos y criterios que limitan la influencia de las acciones.

La vinculación entre lo público y lo privado también ha sido fructífera, destacándose los resultados obtenidos en aspectos regulatorios, de promoción de exportaciones y de capacitación. En el campo regulatorio, el SENASA suele convocar a las instituciones privadas para que expresen su opinión al momento de realizar modificaciones en el marco normativo o ante la emergencia de problemas operativos.

En el segundo aspecto, y de acuerdo con una división del trabajo tácitamente establecida, es CAPOC quién lidera en mayor medida las acciones relacionadas con la exportación. Las actividades se orientan hacia la organización de rondas de negocios, la confección de folletos institucionales, la tramitación de pedidos de equivalencia con otros países, la coordinación de visitas de expertos y empresarios extranjeros y el mantenimiento de contactos formales con las embajadas.

Con relación a la capacitación y difusión de la actividad, MAPO organiza seminarios, cursos, ferias y exposiciones de productos en el mercado interno, en forma conjunta con otros entes estatales.

Políticas aplicadas al sector

La mayor parte de las políticas aplicadas al sector orgánico responde a objetivos de tipo social más que a la conservación del medio ambiente. Al igual que el resto de los países en desarrollo, Argentina estimula esta actividad como un medio más que como un fin. Mediante la producción orgánica se ha buscado la solución a problemas tales como la integración de pueblos indígenas, las enfermedades ocasionadas por químicos y fertilizantes, la pobreza rural, el aumento de las exportaciones regionales o el desarrollo turístico. Por este motivo, la coordinación entre organismos dedicados al apoyo de la producción orgánica suele ser débil y sus propósitos sólo tangencialmente relacionados con el desarrollo de esta actividad.

Los productores argentinos no reciben beneficios directos -como los subsidios que otorgan la Unión Europea y los Estados Unidos- pero sí otros indirectos, como el financiamiento de las actividades de investigación del INTA o la asistencia a exportadores de productos diferenciados o no tradicionales.

Mientras que el gobierno nacional actúa sobre el marco regulador, los gobiernos provinciales son más activos en apoyar técnica y financieramente los pequeños establecimientos orgánicos. A pesar de ello, han sido pocos los programas que atendieron las necesidades de los productores más pobres y no siempre la ausencia de un gobierno nacional más activo fue compensada por las provincias y los municipios. Tal como se desprende de la Tabla 1, la mayoría de las áreas de intervención

Tabla 1: Áreas de intervención de los organismos nacionales y provinciales

	SENASA	INTA	SAGPyA	SEPyME	CFI	Universidades	Fundación Exportar	IDR	Pro Mendoza
Control	X								
Capacitación y difusión	X	X	X	X	X	X	X	X	
Asistencia técnica		X							
Investigación y Desarrollo		X				X			
Desarrollo rural					X			X	X
Promoción de exportaciones							X		X
Desarrollo del mercado interno					X (1)			X (1)	(1)
Acceso al crédito					X				

(1) Aún no se han implementado

Fuente: Elaboración propia

han estado a cargo de organismos nacionales y provinciales. Entre las instituciones más reconocidas por los referentes del sector, se encuentran SENASA, Pro Mendoza, la Fundación Exportar y, finalmente, la SAGPyA y la Comisión Asesora.

Argentina ha recibido escasa cooperación de organismos internacionales, en comparación con los niveles de asistencia obtenidos por otros países latinoamericanos de menor trayectoria en la actividad orgánica.

La demanda de políticas de apoyo y la opinión de los beneficiarios

Una característica saliente del sector orgánico argentino es su heterogeneidad: las empresas difieren en el tipo de bienes producidos, el tamaño medio, su localización geográfica y las capacidades organizacionales y empresariales. Pese a ello, la mayoría de los programas y acciones del gobierno suponen una empresa con ciertas características promedio, con capacidad de definir sus necesidades y de integrarse efectivamente a las propuestas.

En general, las empresas están en condiciones de definir claramente cuáles son sus demandas o requerimientos más importantes al Estado en cuestiones relacionadas con la producción. Sin embargo, sólo aquellas que poseen una visión más estratégica y un conocimiento profundo del sector y de su futuro desarrollo, solicitan apoyo en temas relacionados con gestión de la calidad, diseño organizacional o responsabilidad social. Esto crea una importante diferencia entre los empresarios más pequeños y aislados, que no cuentan con esa visión ni con el conocimiento suficiente, y las empresas medianas, cuyas preocupaciones se relacionan con mejorar la estructura de la organización o la calidad de sus procesos.

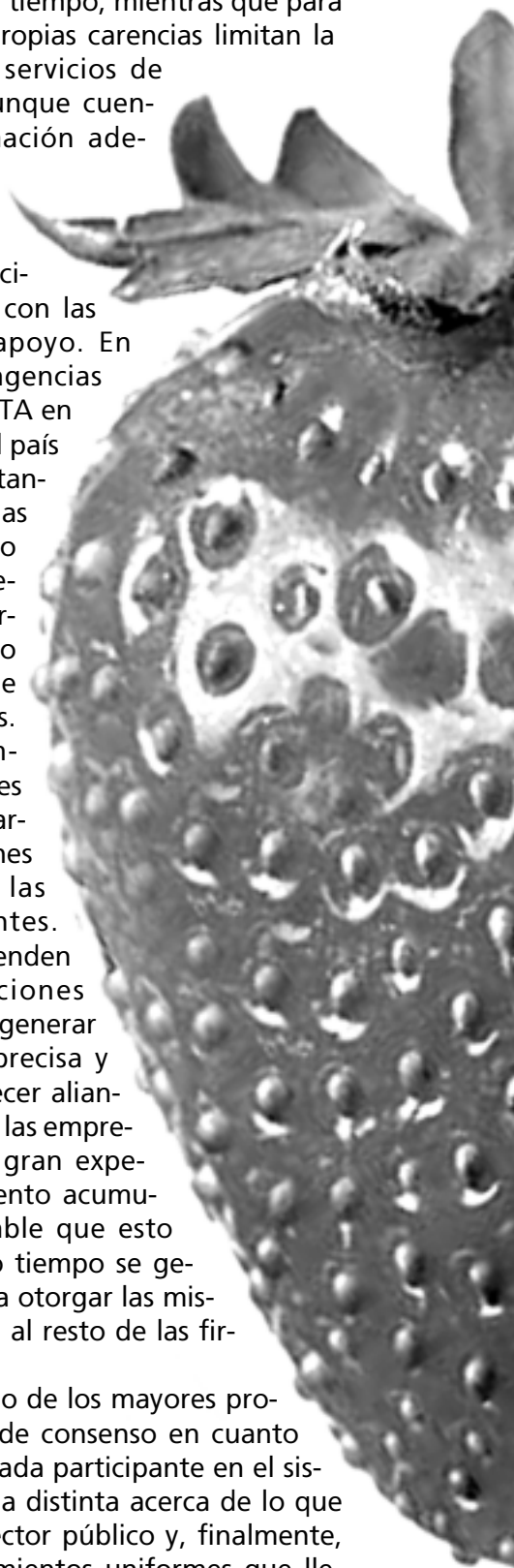
Por otra parte, algunas empresas no se integran a los programas existentes porque valoran muy poco sus beneficios y no están dispuestas a asignar los recursos necesarios para capitalizar las acciones del gobierno.

De esta forma, el universo de las empresas orgánicas potencialmente beneficiarias queda dividido entre las que poseen los recursos y capacidades mínimos para identificar, formular y gestionar sus demandas y las que no. Para las primeras basta con recibir la informa-

ción sobre los programas e instrumentos en forma completa y a tiempo, mientras que para las restantes, sus propias carencias limitan la utilización de los servicios de apoyo posibles, aunque cuentan con la información adecuada. Estas últimas quedarán excluidas del sistema, a menos que se facilite su interacción con las instituciones de apoyo. En este sentido, las agencias de extensión del INTA en distintos puntos del país cumplen un importante rol al asesorar a las empresas que no cuentan con profesionales ni con información sobre cómo obtener ayudas que podrían serles útiles.

Existen también ciertas acciones involuntarias por parte de las instituciones que profundizan las asimetrías existentes. Los funcionarios tienden a mantener relaciones más articuladas, a generar información más precisa y efectiva y a establecer alianzas más fuertes con las empresas que ya tienen gran experiencia y conocimiento acumulado. No es criticable que esto ocurra, si al mismo tiempo se generan acciones para otorgar las mismas oportunidades al resto de las firmas.

Finalmente, uno de los mayores problemas es la falta de consenso en cuanto a las prioridades. Cada participante en el sistema tiene una idea distinta acerca de lo que debería hacer el sector público y, finalmente, no existen requerimientos uniformes que lleguen a destino. Es difícil lograr que las empresas participen y se integren beneficiándose de acciones que el sector público sí está en condiciones de proveer. Los funcionarios resaltan que el sector privado no responde con-



cretamente a sus requerimientos de: a) suministrar información para publicar en boletines de difusión; b) facilitar contactos o nombres de expertos extranjeros para invitar a seminarios en Argentina; c) acordar temas a desarrollar en los programas de capacitación; d) priorizar actividades a realizar por el sector público; e) seleccionar productos para obtener información acerca de la calidad requerida por los importadores; f) acordar cuál es la imagen orgánica deseada a nivel nacional.

Fueron consultados 13 productores, de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, La Pampa y Santa Fe, que respondieron a la encuesta y dieron su opinión sobre un total de 30 planes recibidos. Las actividades productivas se concentran en la elaboración de vino o el cultivo de uvas (23%) y en ganadería combinada con el cultivo de cereales y aromáticas (23%). Le siguen en importancia la producción de cereales, hortalizas, aromáticas, lácteos y endulzantes.

Alrededor de la mitad manifestó haber recibido algún tipo de apoyo gubernamental. Las ayudas han sido efectivas en casi todas las áreas, con más frecuencia en cuestiones técnicas y de certificación, y en menor grado, en temas financieros. De las experiencias analizadas, 4 fueron calificadas como muy buenas, 20 como buenas y 6 como regulares. Las mejores calificaciones fueron obtenidas por acciones a cargo del INTA y de la SAGPyA en el marco de su Programa de Calidad de los Alimentos. Las más bajas corresponden a planes municipales y provinciales, debido a la insuficiente valoración de las condiciones particulares de los productores y de sus actividades. En general, como falencias de las políticas se mencionaron la falta de continuidad en su ejecución, la escasa coordinación entre distintos niveles de gobierno, la mala administración de los fondos y las demoras en los trámites.

Todos los encuestados consideran que sería importante contar con apoyo gubernamental en capacitación, certificación y asesoramiento técnico. En particular, las demandas de los productores pequeños se centran en subsidios o desgravaciones impositivas para cubrir los gastos de certificación, participar en ferias internacionales, obtener protección contra la contaminación transgénica y recibir apoyo para crear asociaciones. En cambio, las empresas de mayor tamaño solicitan ayudas para

implementar sistemas de certificación de calidad internacional. Las otras demandas, en las que todas las empresas están interesadas, se relacionan con la gestión de créditos, la investigación y desarrollo, la promoción de los productos orgánicos y la simplificación de trámites burocráticos.

Valoración integral de las políticas

De acuerdo con el método propuesto por Berry (2002), la valoración integral de las políticas públicas aplicadas a un sector implica analizar y evaluar: 1) cada una de las áreas estratégicas que conforman la política, 2) el grado de coordinación entre ellas y sus agentes, 3) su consistencia interna y 4) otras acciones del sector público vinculadas indirectamente con los beneficiarios.

Al analizar el sistema de políticas relacionado con la producción orgánica, se puede decir que:

- Coexisten áreas estratégicas que funcionan relativamente bien -promoción de exportaciones y asistencia técnica- con otras que no han recibido la atención suficiente. Entre estas últimas, el déficit de control de las normas de producción pone en riesgo el desarrollo futuro de la actividad, por dos motivos: en primer lugar, los atributos de calidad de estos bienes no pueden ser observados directamente por los compradores y su consumo depende entonces del grado de confianza que los individuos tienen en las empresas productoras y en el sistema de control. En segundo lugar, un control imperfecto puede incentivar a algunos productores a incurrir en conductas oportunistas, ofreciendo productos que no cumplen con los requisitos de "orgánico".
- La coordinación entre las áreas frecuentemente es débil y no existe un conjunto de planes, coordinado y consistente, que persiga un mismo objetivo desde distintas áreas. Como ejemplo se puede mencionar que se propicia la creación de un sello único a nivel nacional para identificar los productos orgánicos, pero no se desarrolla alguna estrategia para incrementar la credibilidad de las instituciones que certifican.
- El grado de coordinación entre los integrantes del sector es bajo, a excepción de

las provincias de Buenos Aires y Mendoza.

- Las acciones que realiza el gobierno, en general, se enmarcan en un contexto de inestabilidad política y económica y de falta de credibilidad institucional. Las altas tasas de interés, las restricciones al crédito, las demoras en los reintegros del IVA y las retenciones a las exportaciones no contribuyen a la eficiencia y efectividad de las políticas implementadas. A estas dificultades, se añaden las relacionadas con el contexto mundial, tales como los derechos y cuotas de importación en algunos países desarrollados y la presencia en el mercado internacional de productos orgánicos con precios de dumping, no siempre de buena calidad y de certificación dudosa.

De los aspectos analizados se desprende que el conjunto de las políticas aplicadas no es eficiente. El sistema destina en mayor medida recursos a empresas que se encuentran insertas en él y no contribuye a la integración de las que permanecen aisladas y fuera del alcance de sus beneficios. Muchas de las actuales beneficiarias poseen una intensa red de contactos y aprendizaje acumulado y estarían dispuestas a pagar por algunos de los servicios que reciben del Estado. Deberían, al mismo tiempo, reforzarse algunas funciones públicas indelegables e imprescindibles, como las de control o coordinación. Las tareas de regulación se ven dificultadas por algunos puntos vulnerables del sistema, como la concentración excesiva de información en manos de las certificadoras y la falta de independencia entre sus intereses y los de los productores.

Bibliografía

- **Berry, A.** 2002. *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: Primera aproximación a una metodología regional*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., May.
- **Sada, D.** 2000. *Una visión europea del Estado de bienestar: Estado, mercado y sociedad*. II Semana de la Política Social, Servicio UNCIÓN, Buenos Aires.
- **Willer, H. y Yussefi, M.** [eds.] 2005. *The world of organic agriculture 2005: Statistics and Emerging Trends*. IFOAM. [en línea] <http://www.ifoam.org>.

Comentarios finales

Dado que las empresas deben invertir parte de sus capacidades, tiempo y dinero para poder recibir el apoyo que proporciona el sistema de fomento, una labor aún pendiente es mejorar las competencias empresariales. Esto permitiría a los beneficiarios identificar y expresar sus demandas, canalizarlas a las instituciones de fomento de la forma que éstas establezcan y utilizar hábilmente los recursos puestos a su disposición.

Para reducir la asimetría en la distribución de beneficios de las políticas aplicadas sería recomendable fomentar la inclusión en el sistema de pequeños productores, mediante el estímulo de asociaciones específicas o planes de desarrollo regional. La implementación de políticas destinadas al desarrollo de un mercado interno podría favorecer el crecimiento de empresas pequeñas o de iniciación más reciente en la actividad.

Finalmente, la eficiencia de cualquier acción del gobierno podría mejorar sustancialmente si se enfatizara en algunos de los aspectos señalados en este artículo: un sistema de control más estricto, mayor coordinación entre las organizaciones públicas y privadas, fomento del consenso y de la participación de empresas y asociaciones civiles en la construcción de objetivos comunes y el diseño de planes a largo plazo para el sector.

Carla Daniela Calá es Licenciada en Economía (UNMdP, 2004). Becaria de investigación en el Grupo de Economía Agraria de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. (UNMdP). Alumna de la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con mención en PyMEs de la Universidad Nacional de General Sarmiento. dacala@mdp.edu.ar

Miriam E. Berges es Licenciada en Economía. Master in Business Administration (Universidad Nacional del Centro, 2004) Investigadora del Grupo de Economía Agraria de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. (UNMdP) Profesor Adjunto de Microeconomía I, Microeconomía II y Análisis y Evaluación de Proyectos. mberges@mdp.edu.ar

Las autoras agradecen la colaboración de los siguientes profesionales: Ing. Mabel Pereyra e Ing. Cristian Pérez (Instituto de Desarrollo Rural); Lic. Noris Rivarola (Pro Mendoza); Ing. Juan Carlos Ramírez (SENASA); Prof. Dina Folgueman (MAPO); Lic. Sebastián Sala (CAPOC); Lic. Lisandro Popovsky (Fundación Exportar); Ing. Juan Manuel Alderete (SAGPyA).