

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:



*Nulan*

**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS**

**+info <http://nulan.mdp.edu.ar/1067/>**

## Capítulo 7

### Las políticas públicas aplicadas al sector<sup>1</sup>

Daniela Calá, Miriam Berges y Karina Casellas

#### Introducción

La acción del Estado en relación con la producción orgánica comienza en los noventa con regulaciones en unos pocos países que estimularon el desarrollo de la actividad. Desde el final de la década, las intervenciones gubernamentales sobre el sector cobraron importancia en casi todos los países. Algunos de los ejemplos más ilustrativos son las disposiciones en materia de certificación en los principales mercados y los subsidios a los productores en la Unión Europea. Mientras que el impacto inicial de estas acciones se produjo a través de la oferta – debido a las políticas de subsidios-, las últimas regulaciones se extienden sobre la demanda –por la importancia del sistema de certificaciones-.

El mercado depende del juego entre demanda, oferta e intervención del Estado. El contexto global es más complejo y menos perfecto, hay menos transparencia, los productos son cada vez más diferenciados, las estructuras de poder negociador distan de ser competitivas y las normas y exigencias en materia de calidad y producción constituyen barreras muy importantes. La intervención del Estado regulando los mercados debería mejorar las condiciones de transacción entre oferentes y demandantes, igualando oportunidades para todos.

#### La agricultura orgánica y la Política Económica

La política económica y la agricultura orgánica se intersectan básicamente en dos áreas, la que corresponde a la normativa específica propia de la producción orgánica y la que se relaciona con programas de ayuda o asistencia a los pequeños productores. Para fundamentar estos últimos el argumento utilizado es que la

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado en las IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Noviembre de 2005.

## **El mercado de alimentos orgánicos**

actividad orgánica puede resultar una alternativa para mejorar sus ingresos y su calidad de vida.

Los objetivos de la política económica aplicada al sector podrían ser clasificados en dos grandes grupos según se relacionen con: 1) la preservación del medio ambiente y 2) la rentabilidad de pequeñas explotaciones que posibilitan la promoción social de ciertas regiones. Los primeros constituyen el eje de las políticas implementadas en los países desarrollados -basadas generalmente en subsidios y en el desarrollo del mercado interno-, mientras que los segundos cobran relevancia en los países en vías de desarrollo –en el diseño de programas para reducir la pobreza rural-.

## **Políticas en países desarrollados**

En la mayoría de los países desarrollados la producción ha crecido bajo dos estrategias, en general simultáneas: «*push*» y «*pull*» (Hamm *et al.*, 2002). Bajo la denominación «*push*» se agrupan una serie de factores que actúan desde el lado de la producción y la oferta, como por ejemplo los esfuerzos de los movimientos ecologistas en busca de una mejor calidad de vida y del medio ambiente y las políticas de estímulo a la reconversión de tierras. La denominación *pull* se refiere a factores que operan desde la demanda de orgánicos, como los beneficios de una alimentación saludable y los temores frente a las enfermedades propiciadas por el exceso de sustancias tóxicas en la producción convencional. El rol del Gobierno en este contexto, ha sido el de gestor y organizador, como en el caso de los proyectos con objetivos de promoción rural, o bien el de asesor, orientando en la obtención de créditos y apoyando mayor investigación y desarrollo.

El cuadro 1 resume las medidas de política económica más usuales en los principales países y de cuya aplicación se derivan:

- Beneficios directos para los productores, tal es el caso de los pagos recibidos en la etapa de conversión a orgánicos o con posterioridad para continuar en la actividad.
- Beneficios indirectos a través de capacitación, investigación, comercialización y promoción.

Mientras que las medidas que podrían ser calificadas como beneficios directos se orientan a incrementar la oferta, las de tipo indirecto actúan estimulando la demanda. La intervención del Estado ha sido más efectiva en los países en los cuales se han aplicado ambos tipos de medidas en forma coordinada, enmarcadas en una estrategia de largo plazo para el sector. De esta forma se garantiza que el mayor volumen de producción -incentivado por las ayudas directas- pueda ser colocado en el mercado local.

Cuadro I. Principales políticas aplicadas en los países desarrollados

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Alemania	x		x			x			x	x
Australia									x	
Austria	x									x
Belgica	x	x								
EEUU	x	x	x			x		x		
España										x
Dinamarca	x	x	x	x	x				x	x
Francia	x	x	x							x
Holanda	x		x	x				x	x	x
Italia	x		x				x			
Japón				x						
Nueva Zelanda		x	x						x	
Reino Unido	x						x			
Suecia	x			x						
Suiza	x					x				

(1) Subsidios directos a la producción  
 (2) Subsidios a la investigación  
 (3) Subsidios a la comercialización  
 (4) Información al consumidor  
 (5) Promoción del consumo institucional  
 (6) Apoyo a la certificación

(7) Apoyo a zonas marginales o ecológicamente vulnerables  
 (8) Reducciones fiscales  
 (9) Apoyo a organizaciones vinculadas al sector  
 (10) Creación de un logo nacional

Fuente: Elaboración propia

### Políticas en países en desarrollo

La producción orgánica en los países en vías de desarrollo ha sido impulsada por agentes internos y externos. Como impulsores internos han actuado tanto los emprendimientos privados, alentados por perspectivas de obtener mayor rentabilidad que en la producción convencional, como otros estimulados por el Estado. Entre los externos se encuentran los proyectos orientados por empresarios extranjeros que buscan proveedores confiables para asociarse.

A pesar que la situación del sector orgánico es distinta en cada uno de los países en vías de desarrollo, éstos podrían clasificarse en tres grupos: a) pequeñas naciones con escasa producción certificada e inexistencia de instituciones relacionadas con la temática, b) países con desarrollos incipientes, vinculados en su mayoría al sector externo y c) aquellos que, a pesar de su escaso volumen, han desarrollado una normativa que les ha permitido ser reconocidos por la Unión Europea como países equivalentes para ingresar directamente su producción orgánica.

En el primer grupo, del que forman parte Panamá y Ecuador entre otros, la producción orgánica crece por iniciativas individuales y aisladas. Los proyectos cuentan con poco o nulo apoyo gubernamental y con escasa información técnica y de mercados. Los productores dependen principalmente de las agencias certifi-

## **El mercado de alimentos orgánicos**

adoras internacionales y han recibido ayudas de algunas ONGs y organismos internacionales de cooperación.

Dentro del segundo grupo se encuentran países como Brasil y Chile, que poseen un marco legal (técnico-normativo) y políticas formuladas a través de un proceso participativo que involucra a los diferentes actores relacionados con la actividad.

Finalmente, en el tercer grupo se pueden mencionar a Argentina, Hungría, República Checa, Israel y Costa Rica. Lograr el estatus de «tercer país equivalente» implica ser reconocido y aprobado por la Comisión Europea por tener estándares y medidas de control asimilables a las de la Unión Europea (UE).

## **Las políticas en Argentina**

Argentina es el segundo país en cantidad de hectáreas certificadas, después de Australia. Sus normas de producción fueron diseñadas tomando como base los estándares de *International Federation of Organic Agricultural Movements* (IFOAM) y de la UE. Existe control del gobierno sobre el sistema de certificación y hay un registro de las certificadoras calificadas, que son en su totalidad de origen nacional.

Las políticas aplicadas al sector orgánico responden a objetivos de tipo social más que a la conservación del medio ambiente. Al igual que otros países en desarrollo, Argentina estimula esta actividad como un medio más que como un fin en sí mismo. A través de ella 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 UE y los Estados Unidos- pero sí otros indirectos, como el financiamiento de las actividades de investigación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o la asistencia a exportadores de productos diferenciados o no tradicionales.

Mientras el gobierno nacional actúa sobre el marco regulador, los gobiernos subnacionales y los organismos descentralizados son más activos en apoyar técnica y financieramente a los pequeños establecimientos orgánicos. A pesar de ello, han sido pocos los programas que atendieron las necesidades de los productores orgánicos más pobres y, no siempre, la ausencia de un gobierno nacional activo fue compensada por las provincias y los municipios. Las acciones descentralizadas tienden a ser más eficientes debido a la comunicación efectiva entre los participantes, a la posibilidad de encuentros periódicos y al conocimiento por

parte de las autoridades de la realidad productiva y su problemática local. Estos factores permitirían que los planes propuestos obedezcan en mayor medida a demandas concretas, promoviendo una mejor asignación de los recursos. Además, en el medio local la producción orgánica puede adquirir mayor ponderación, lo que permitiría a un grupo de productores regionalmente concentrados lograr más atención e influencia, aunque su actividad fuera de poca importancia a nivel nacional.

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.

### Los agentes responsables de política y la trama institucional del sector

En el país, actualmente, funcionan varias instituciones estatales que brindan apoyo al productor orgánico, tales como: la Secretaría Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA), la Fundación Exportar, Cancillería, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), las Municipalidades, las Universidades y el INTA. En el ámbito provincial se destacan instituciones como la Fundación Pro Mendoza, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) -de la misma provincia- y el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI), de Misiones.

Tal como se desprende del Cuadro 2, la mayoría de las áreas de intervención ha estado a cargo de organismos nacionales y provinciales. Las organizaciones públicas 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 políticas de promoción de exportaciones y desarrollar tareas de capacitación y sensibilización.

Cuadro 2: Áreas de intervención de los organismos nacionales y provinciales

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

Referencia: (1) Aún no se han implementado

Fuente: Elaboración propia

## El mercado de alimentos orgánicos

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 y Cancillería proveen asesoramiento comercial y apoyo financiero para asistir a ferias internacionales.

Existen también organizaciones no gubernamentales que cumplen un importante rol al agrupar a gran cantidad de productores y empresas, constituyendo, de este modo, un nexo entre ellos y 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: 1) el Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO), que representa a más de 1.600 productores y otros agentes relacionados con el sector; 2) La Cámara Argentina de Productores Orgánicos Certificados (CAPOC), creada en 1998 y que agrupa actualmente a 35 empresas y 3) La Cámara de Certificadoras de Alimentos, Productos Orgánicos y Afines (CACER), constituida en 2002.

Este año, a partir de una iniciativa de CAPOC, estas organizaciones conformaron una nueva institución civil, el Sector Orgánico Argentino (SOA), con el fin de realizar gestiones ante entidades oficiales y privadas, implementar una política comunicacional conjunta, promover el desarrollo del mercado interno y externo y bregar por la legitimidad y credibilidad del sistema orgánico argentino. Hasta el momento han participado conjuntamente en ferias internacionales, rondas de negocios y han organizado diferentes actividades de difusión.

La Ley Nacional de Producciones Orgánicas -ley N° 25.127-, sancionada en 1999, establece la creación de una Comisión Asesora en el ámbito de la SAGPyA, que debe contar con la participación permanente de representantes de organismos públicos y de organizaciones civiles. En el año 2001 se reglamentó esta ley y se creó además el Programa Nacional de Producción Orgánica (PRONAO). Mientras que la Comisión comenzó sus actividades a principios de 2003, el PRONAO aún permanece inactivo debido a problemas financieros y operativos. La Comisión Asesora funciona como un foro de discusión, que afianza las relaciones interinstitucionales y otorga transparencia al sistema, pero sólo se han tratado temas coyunturales hasta el momento y en el transcurso de este año aún no se ha reunido.

La figura 1, cuyo esquema se ha trazado en base a ocho entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados, muestra la trama institucional del sector. Las instituciones sombreadas en color oscuro son las que participan activamente

## **El mercado de alimentos orgánicos**

La vinculación público-privado ha sido fructífera, destacándose los resultados obtenidos en aspectos regulatorios, de promoción de exportaciones y de capacitación. Sin embargo, aún subsisten divergencias en objetivos y criterios entre las instituciones privadas que limitan la efectividad de sus acciones y su influencia sobre las políticas.

La Fundación Exportar actúa respondiendo a demandas concretas de las empresas y organizaciones del sector, su trabajo se orienta a promover y financiar parcialmente visitas a mercados y ferias internacionales o a tramitar solicitudes de reducción de aranceles de importación, financiamiento de bienes de capital y prefinanciación de exportaciones.

Mientras que las actividades que lidera o impulsa CAPOC se relacionan con los mercados externos, las de MAPO consisten en seminarios, cursos, ferias y exposiciones de productos en el mercado interno.

## **Alcance de las políticas aplicadas**

Para indagar sobre los alcances de las políticas aplicadas se resumen los resultados de una encuesta a 121 productores orgánicos<sup>4</sup> realizada en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Misiones, La Rioja y Santiago del Estero, cuyo período de referencia es el año 2004.

La población se compone de 1824 productores orgánicos (SENASA, 2005) ubicados principalmente en Misiones, Mendoza y Buenos Aires. En el Cuadro 3 se presenta la distribución del total de los productores orgánicos argentinos por provincia -para el año 2004- junto con la distribución de la muestra. Se observa que, si bien el muestreo no ha sido aleatorio ni representativo, la muestra abarca el 7% del total de productores<sup>5</sup>.

El módulo de la encuesta referido a la vinculación de los productores con instituciones y organismos públicos indaga si han recibido algún tipo de apoyo gubernamental, en qué ha consistido, quién ha sido el organismo responsable y la opinión de los productores sobre los aspectos que las políticas públicas deberían contemplar.

Los datos obtenidos indican que el 55% de los productores encuestados

---

<sup>4</sup> Esta encuesta fue realizada por el Grupo de Economía Agraria de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en el marco del proyecto «Análisis del desarrollo potencial de los mercados interno y externo de los principales productos orgánicos argentinos» financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la SECYT.

<sup>5</sup> Debe destacarse que los productores de la provincia de Misiones son, en su mayor parte, pequeños productores de caña de azúcar agrupados en el Ingenio San Javier, como resultado de un plan provincial de reconversión del cultivo, con características muy similares. Es por eso que el muestreo asigna una ponderación menor a estos productores y quedan sobrerepresentadas otras regiones

Cuadro 3. Distribución de los productores en la población y en la muestra. Año 2004

	POBLACIÓN		MUESTRA			POBLACIÓN		MUESTRA	
Total del País	1824	100%	121	100%	Jujuy	35	2%	0	0%
Misiones	606	33%	5	4%	Neuquén	33	2%	3	2%
Mendoza	329	18%	35	29%	La Pampa	32	2%	1	1%
Buenos Aires	202	11%	20	17%	La Rioja	23	1%	1	1%
Córdoba	85	5%	16	13%	Santa Cruz	21	1%	1	1%
Río Negro	83	5%	21	17%	Salta	19	1%	0	0%
Entre Ríos	64	4%	3	2%	Catamarca	15	1%	0	0%
San Juan	59	3%	0	0%	Corrientes	10	1%	0	0%
Chaco	58	3%	0	0%	Tucumán	5	0%	0	0%
Chubut	55	3%	6	5%	Santiago del Estero	4	0%	1	1%
Santa Fe	43	2%	8	7%	Tierra del Fuego	3	0%	0	0%
San Luis	38	2%	0	0%	Formosa	2	0%	0	0%

Fuente: Elaboración propia en base a SENASA (2005)

Los datos obtenidos indican que el 55% de los productores encuestados participó al menos una vez en un programa de apoyo público. Los beneficios recibidos consistieron en acciones relacionadas con: asesoramiento técnico (32%), capacitación (32%), asesoramiento comercial (11%), gestión de créditos (10%), provisión de insumos (7%), certificación (7%), y otras (3%). La mayor parte de los programas han sido iniciativa provincial (43%) y actividades realizadas por el INTA (41%) y, en menor medida, políticas nacionales (11%) o municipales (6%).

El objetivo de esta sección es explorar, a partir de los datos obtenidos, si el apoyo gubernamental a la actividad está asociado a alguna región del país o producto en particular, o a ciertas características de los establecimientos o de los productores, tales como tamaño, antigüedad o educación. Para verificar la asociación entre dos variables se empleó la prueba chi-cuadrado, que postula como hipótesis nula la falta de asociación entre las mismas. Para los casos en que más del 20% de las frecuencias esperadas son menores a 5, se utilizó el Test Exacto de Fischer. El análisis de los residuos ajustados estandarizados de Pearson permite identificar qué categorías contribuyen a explicar la presencia de esta asociación significativa. Si los mismos toman valores mayores a 2 -en valor absoluto- indican que la contribución de esa categoría es alta y si se encuentran entre 1,6 y 2 la contribución es media. Un signo positivo del residuo se corresponde con haber recibido apoyo más que proporcionalmente, de acuerdo a las frecuencias esperadas en caso de independencia.

Se rechaza la hipótesis de no asociación entre el tipo de producto y la obtención de apoyo gubernamental al 1%. Tal como se muestra en el Cuadro 4, proporcionalmente recibe más apoyo la producción de carne, lana, miel y cultivos industriales, y menos la de frutas, hortalizas, aromáticas y cereales. Esto es el resultado de la implementación de planes a nivel nacional o provincial que se

## El mercado de alimentos orgánicos

dirigen a determinado tipo de productos y de la ausencia de instrumentos para los restantes. Tal es el caso del Plan Nacional PROLANA<sup>6</sup> vigente en la Patagonia o el apoyo brindado por el IFAI de la provincia de Misiones a pequeños productores cañeros para que se reconvirtan a la producción orgánica.

Cuadro 4: Asociación entre apoyo gubernamental recibido y tipo de producto

			APOYO		
			Recibió algún tipo de apoyo público	Nunca recibió apoyo público	Total
PRODUCTO	Carne-lana-miel	%	86.7%	13.3%	100%
		Residuos ajustados	2.6	-2.6	
	Cultivos industriales	%	73.7%	26.3%	100%
		Residuos ajustados	1.7	-1.7	
	Frutas-hortalizas-aromáticas	%	47.8%	52.5%	100%
		Residuos ajustados	-1.9	1.9	
	Cereales	%	38.9%	61.1%	100%
		Residuos ajustados	-1.5	1.5	
Total		%	55.4%	44.6%	100%

En el Cuadro 5 se indica la relación entre apoyo gubernamental recibido y tipo de producto al interior de las regiones con más datos en la muestra. Mientras que no se evidencia una distribución de las ayudas significativamente asociada a un producto en particular dentro de las regiones Pampeana y Cuyo, en el Sur, se observa un notable y significativo contraste. En esta zona, los productores de carne, lana y miel contaron con apoyo en el 100% de los casos mientras que sólo el 50% de los de frutas, hortalizas y aromáticas. Esto complementa la idea anterior que los planes o programas de apoyo se dirigen a ciertos productos en particular y pone de relieve, además, que la distribución de las ayudas se relaciona con productos que son regionalmente importantes.

La distribución del apoyo gubernamental no se relaciona con un tamaño determinado de explotación orgánica, sino con el tipo de actividad productiva. Tal como se observa en el Cuadro 6, en la categoría de productores de menos de 100 hectáreas, los que han recibido apoyo del gobierno son los que producen caña de azúcar y no los dedicados a frutas y hortalizas. Mientras que, los productores con establecimientos de tamaño superior al promedio nacional de los orgánicos (aproximadamente 1700 hectáreas) han recibido asistencia por dedicarse a carne y lana pero no, por producir cereales.

<sup>6</sup> El Plan PROLANA (Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana) se lleva adelante en todas las provincias patagónicas y también en la provincia de Buenos Aires. A partir de la zafra 05/06 se incorporarán las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Córdoba. Este programa tiene como finalidad mejorar la calidad de presentación del lote de lana en estancia y las condiciones de venta. Los productores que identifican lotes PROLANA pertenecen al estrato de productores con mayor número de lanares de esquila y las autoridades reconocen que una materia pendiente es la difusión masiva en el sector de los Pequeños Productores Minifundistas.

Dada la importancia de los programas provinciales, una cuestión relevante es investigar si todas las provincias actúan de la misma forma. El test arroja diferencias significativas, las ayudas provinciales recibidas por los productores están asociadas positivamente con las regiones del norte del país y de Cuyo y negativamente con la región pampeana<sup>7</sup>. De este modo, un productor orgánico en la región de Cuyo tiene muchas más chances de beneficiarse de algún programa gubernamental que otro, dedicado a la misma actividad, en la zona pampeana. Se evidencia, además, una distribución asimétrica de las ayudas de acuerdo al tipo de producto. Aún en las regiones que poseen más programas, éstos suelen concentrarse en algunas producciones en particular. En el cuadro 7 se puede observar que el apoyo provincial (de forma más clara que el apoyo total del cuadro 5) se destina en mayor medida a frutas, hortalizas y aromáticas en la región de Cuyo, a cultivos industriales en la pampeana y a carnes, lana y miel en el sur del país.

Cuadro 5: Asociación entre apoyo gubernamental recibido y tipo de producto por regiones

regiones			APOYO			
REGIÓN			Recibió algún tipo de apoyo público	Nunca recibió apoyo público	Total	
Pampeana	PRODUCTO AGRUPADO	Carne-lana-miel	%	71.4%	28.6%	100%
			Residuos ajustados	1.3	-1.3	
		Cultivos industriales	%	100.0%	0.0%	100%
			Residuos ajustados	1.5	-1.5	
		Frutas-hortalizas-aromáticas	%	42.9%	57.1%	100%
			Residuos ajustados	-0.6	0.6	
	Cereales	%	38.9%	61.1%	100%	
	Residuos ajustados	-1.0	1.0			
	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>47.9%</b>	<b>52.1%</b>	<b>100%</b>	
Sur	PRODUCTO AGRUPADO	Carne-lana-miel	%	100.0%	0.0%	100%
			Residuos ajustados	2.7	-2.7	
		Frutas-hortalizas aromáticas	%	41.7%	58.3%	100%
			Residuos ajustados	-2.7	2.7	
		<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>54.8%</b>	<b>45.2%</b>	<b>100%</b>
Cuyo	PRODUCTO AGRUPADO	Cultivos industriales	%	63.6%	36.4%	100%
			Residuos ajustados	0.3	-0.3	
		Frutas-hortalizas-aromáticas	%	58.3%	41.7%	100%
			Residuos ajustados	-0.3	0.3	
		<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>60.0%</b>	<b>40.0%</b>	<b>100%</b>

<sup>7</sup>Este cuadro no se ha incluido en el artículo

## El mercado de alimentos orgánicos

Cuadro 6. Asociación entre apoyo gubernamental recibido y tipo de producto por tamaño de la explotación.

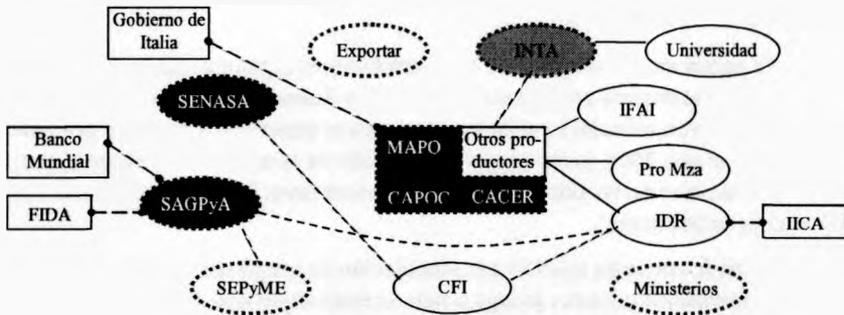
TAMAÑO				APOYO		
				Recibió algún tipo de apoyo público	Nunca recibió apoyo público	Total
Menos de 100 has.	PRODUCTO AGRUPADO	Carne-lana-miel	%	100.0%	0.0%	100%
			Residuos ajustados	1.3	-1.3	
		Cultivos industriales	%	85.7%	14.3	100%
			Residuos ajustados	2.6	-2.6	
		Frutas-hortalizas-aromáticas	%	47.1%	52.9%	100%
			Residuos ajustados	-2.3	2.3	
		Cereales	%	0.0%	100.0%	100%
			Residuos ajustados	-1.6	1.6	
Total			%	55.1%	44.9%	100%
Entre 100 y el promedio	PRODUCTO AGRUPADO	Carne-lana-miel	%	75.0%	25.0%	100%
			Residuos ajustados	0.9	-0.9	
		Cultivos industriales	%	40.0%	60.0%	100%
			Residuos ajustados	-0.6	0.6	
		Frutas-hortalizas-aromáticas	%	52.9%	47.1%	100%
			Residuos ajustados	0.0	0.0	
		Cereales	%	50.0%	50.0%	100%
			Residuos ajustados	-0.2	0.2	
Total			%	52.9%	47.1%	100%
Más que el promedio	PRODUCTO AGRUPADO	Carne-lana-miel	%	88.9%	11.1%	100%
			Residuos ajustados	2.4	-2.4	
		Frutas-hortalizas-aromáticas	%	0.0%	0.0%	100%
			Residuos ajustados	-1.3	1.3	
		Cereales	%	37.5%	62.5%	100%
			Residuos ajustados	-1.8	1.8	
Total			%	61.1%	38.9%	100%

Se investigó también si era posible establecer la independencia de la distribución de las ayudas respecto de algunas características de los beneficiarios que, a priori, resultan relevantes. Entre ellas, que las explotaciones se manejaran únicamente con mano de obra familiar o no, la antigüedad del establecimiento, que la actividad fuera 100% orgánica o combinara producción orgánica y convencional, que el productor se vinculara con otros productores y el nivel de educación del productor responsable de las decisiones.

en la discusión de problemáticas comunes al sector y muestran vínculos frecuentes y fructíferos -según la calificación de los entrevistados-. Las que se encuentran sombreadas en gris son las que, si bien poseen alguna participación, no se relacionan estrechamente con el resto de los integrantes. Con trazo continuo se indican los vínculos fuertes y estables entre instituciones y con trazo punteado los más débiles y esporádicos. Algunas acciones de las instituciones, aunque de forma no voluntaria, profundizan las asimetrías existentes en el sistema. 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.

Las relaciones con organismos internacionales son básicamente de financiamiento y asistencia técnica. El Banco Mundial financia los programas PROCAL y PROINDER<sup>2</sup> de la SAGPyA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) apoya al PRODERNEA<sup>3</sup>. Por otra parte, el IDR firmó en 2003 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 las provincias de Mendoza y Misiones.

Figura 1. La trama institucional del sector orgánico



Referencias:

- ..... Participación esporádica y aislada
- Participación activa
- Participación parcial
- Vínculos fuertes y estables
- - - 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. SEPyme: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

Fuente: Elaboración propia

<sup>2</sup> PROCAL: Programa Calidad de los Alimentos Argentinos; PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

<sup>3</sup> PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino.

Cuadro 7: Asociación entre apoyo provincial y regiones, de acuerdo al tipo de producto.

PRODUCTO				Recibió apoyo de la provincia		
				Si	No	Total
Cereales	REGION	Pampeana	Cantidad	2	16	18
			Residuos ajustados	0,0	0,0	
	<b>Total</b>	<b>Cantidad</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	
Frutas-hortalizas-aromáticas	REGION	Pampeana	Cantidad	1	20	21
			Residuos ajustados	-2,8	2,8	
		Sur	Cantidad	7	17	24
			Residuos ajustados	0,2	-0,2	
	Cuyo	Cantidad	11	13	24	
		Residuos ajustados	2,5	2,5		
<b>Total</b>	<b>Cantidad</b>	<b>19</b>	<b>50</b>	<b>69</b>		
Cultivos industriales	REGION	Pampeana	Cantidad	2	0	2
			Residuos ajustados	1,9	1,9	
	Cuyo	Cantidad	3	8	11	
		Residuos ajustados	-1,9	1,9		
<b>Total</b>	<b>Cantidad</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>13</b>		
Carne-lana-miel	REGION	Pampeana	Cantidad	1	6	7
			Residuos ajustados	-2,2	2,2	
	Sur	Cantidad	5	2	7	
		Residuos ajustados	2,2	-2,2		
<b>Total</b>	<b>Cantidad</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>14</b>		

Ninguna de las tres primeras cuestiones resultó estadísticamente significativa. Respecto a la vinculación con otros productores, sólo aparece positiva y fuertemente relacionada con el apoyo gubernamental en la región de Cuyo. Este resultado es interesante dado que muchos de los programas tienen por objetivo fomentar el asociativismo entre productores. Por último, la relación entre nivel de educación del responsable del establecimiento y haberse beneficiado de algún programa es significativa sólo a un nivel de 7%. En la Tabla 8 se observa que proporcionalmente han recibido más apoyo quienes poseen educación media, con lo que podría inferirse un mayor esfuerzo de vinculación con las instituciones públicas por parte de este tipo de productores.

Cuadro 8. Nivel de educación del responsable del establecimiento y apoyo gubernamental.

		APOYO		Total
		Recibió algún tipo de apoyo público	Nunca recibió apoyo público	
EDUCACIÓN	Primaria	40,9%	59,1%	100%
	Secundaria	69,2%	30,8%	100%
	Universitario	51,7%	48,3%	100%
<b>Total</b>		<b>55,4%</b>	<b>44,6%</b>	<b>100%</b>

## El mercado de alimentos orgánicos

Los tipos de ayuda recibida han diferido significativamente por regiones. En el cuadro 9 se presenta un esquema en el que se indica con signo «+» una magnitud de esfuerzos más que proporcionales respecto de la frecuencia que surge del total de la muestra y con signo «-» exactamente al caso inverso.

Cuadro 9. Acciones gubernamentales relativamente más recibidas por región

		Compra de insumos	Certificación	Capacitación	Asesoramiento técnico	Asesoramiento comercial	Créditos
REGIÓN	Pampeana	-	+				
	Sur	+					
	Cuyo			+		+	+

Puede observarse que, los productores localizados en la región pampeana han contado relativamente con menos apoyo para la compra de insumos y capacitación pero relativamente con más ayudas para certificar. Sólo son proporcionalmente más importantes las acciones relacionadas con la gestión comercial, la capacitación y los créditos en la región de Cuyo. La compra de insumos sólo ha sido relativamente más apoyada en la región Sur. No existen diferencias en cuanto al asesoramiento técnico recibido por regiones, debido a que la mayor parte de los programas están a cargo del INTA que posee alcance a nivel nacional.

### La opinión de los beneficiarios sobre los programas de ayuda

El 86% de los encuestados se manifestó conforme con los resultados de las experiencias de ayuda en las que participaron. Mientras que las mejores conceptuadas fueron las de asesoramiento técnico llevadas a cabo por el INTA, las peor calificadas fueron algunas acciones a cargo de los municipios. falta de continuidad en su ejecución, la escasa coordinación entre niveles del gobierno, la mala administración de los fondos y las demoras en los trámites.

Las opiniones de los productores en relación al tipo de ayuda que debería brindar el Estado se indican en la Tabla 10, y puede observarse que las demandas se concentran relativamente más en acciones que representan beneficios de tipo indirecto más que en subsidios u otro tipo de apoyo directo.

Cuadro 10. Opiniones de los productores respecto del tipo de apoyo gubernamental más apropiado.

#### ACCIONES DEMANDADAS

Promoción	17%	Gestión de créditos	14%
Capacitación	16%	Provisión de insumos	11%
Asesoramiento técnico	15%	Certificación	10%
Asesoramiento comercial	14%	Otros	2%

Las limitaciones más importantes manifestadas por los encuestados se relacionan con aspectos financieros y la falta de recursos para acciones de marketing. Se demanda tanto mayor capacitación para mejorar su gestión comercial como créditos para hacer frente a inversiones en infraestructura. Muchos de los productores declaran haber vendido su producción en el mercado convencional, ante la falta de contactos y vinculaciones adecuadas para acceder a nuevos mercados.

## **Conclusiones**

En general, podría decirse que no existe una política del Estado relacionada con la producción orgánica. Existe un conjunto de instrumentos y programas muchas veces desarticulado y las políticas de apoyo al sector suelen ser muy dependientes de la coyuntura. A diferencia de lo que sucedió con la redacción del marco normativo que propició el desarrollo inicial y sostenido del sector, no se evidencian signos de planificación a largo plazo y claridad de objetivos.

Las ayudas gubernamentales actuales no se otorgan en virtud de la calidad de orgánica de la producción. Los productores cuentan con mayor o menor apoyo de acuerdo al tipo de producto que realizan y a la región del país en la que desarrollan su actividad. El apoyo provincial se destina en mayor medida a frutas, hortalizas y aromáticas en la región de Cuyo, a cultivos industriales en la pampeana y en el norte y a carnes, lana y miel en el sur del país.

No existe una asociación clara entre el tamaño de la explotación y la distribución del apoyo gubernamental; es posible encontrar tanto políticas enfocadas a pequeños productores (el caso de la caña de azúcar en Misiones), como políticas que benefician a los de mayor tamaño relativo (como los productores de lana).

Esto es consecuencia de visualizar a la actividad orgánica más como un instrumento o un medio que como un fin en sí misma. Los productores de orgánicos resultan beneficiarios de políticas en tanto producen un bien diferenciado, un bien que es exportable, que es promocionado en una región, que se produce con técnicas mano de obra intensivas o que puede ser producido por pequeños productores en condiciones de pobreza.

La falta de continuidad y articulación de las acciones es especialmente preocupante en aquellos productores más vulnerables, con escasa instrucción formal y que no son capaces de continuar sin ayuda con una actividad de mayores exigencias. En las palabras de Schejtman y Berdegú (2003), se requiere el desarrollo de nuevos arreglos institucionales que, además de estructurar y organizar las relaciones sociales y económicas, hagan factible la participación de los sectores pobres en las nuevas oportunidades económicas. «Lo que se observa recurrentemente son ciclos de creación de numerosas micro y pequeñas empresas al calor de los recursos canalizados por proyectos o políticas de desarrollo rural,

## El mercado de alimentos orgánicos

seguidas por ciclos en los que la mayoría de ellas colapsa cuando dichos proyectos terminan o las políticas se agotan bajo el peso de su propia inviabilidad»<sup>8</sup>.

Las políticas deben facilitar la interacción de los productores más aislados con las instituciones de apoyo. Los programas implementados que brindaron asesoramiento técnico han funcionado satisfactoriamente en la opinión de los beneficiarios y en su mayoría han estado a cargo de las agencias de extensión del INTA. También se ha recibido capacitación de parte de las instituciones provinciales, aunque no en todas las regiones. Las mayores deficiencias se relacionan con la promoción de los productos orgánicos, su comercialización y la gestión de créditos.

Finalmente, el alcance de las acciones del gobierno podría mejorar si se enfatizara en algunos aspectos señalados al describir la trama institucional en el sector: mayor coordinación entre las organizaciones públicas y privadas, fomento del consenso y de la participación de empresas, productores y asociaciones civiles en la construcción de objetivos comunes y el diseño de planes a largo plazo.

## Referencias

- Beckie, M.; Midmore, P.; Foster, C. (2002). *The role of organic marketing initiatives in rural development*. <<http://www.organic.aber.ac.uk/library>> Universidad de Gales, Aberystwyth [Consulta: 10 feb. 2004]
- Berges, M., Casellas, K, Vigouroux, A. y Sabbioni, M. (2002). *Productos orgánicos: ¿Una oportunidad para Argentina en el mercado mundial?* [en CD ROM] In: Asociación Argentina de Economía Agraria. Reunión Anual de Economistas Agrarios, 33. Buenos Aires, Oct.
- Cala, D. (2003) Informe de beca de estudiante avanzado: *Inserción de la producción de orgánicos argentinos en el exterior: la integración de dos enfoques*. Universidad Nacional de Mar del Plata
- Casellas, K., Berges, M. y Garrido, L. (2003). *El mercado de productos orgánicos, los pequeños productores y las asociaciones: un enfoque desde la economía neo-institucional*. [en CD ROM] In: Asociación Argentina de Economía Agraria. Reunión Anual de Economistas Agrarios, 34. Río Cuarto, Oct.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Marco estratégico del FIDA (2002-2006): *Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza* [en línea] <<http://www.ifad.org>> [Consulta: 23 feb. 2004]
- FIDA; Damiani, O. 2002. *Pequeños productores rurales y agricultura orgánica: Lecciones aprendidas en América Latina y el Caribe*. Roma: FIDA. Dic

---

<sup>8</sup> Schejtman y Berdegú (2003) página 40

- Gómez Tovar, L. *La agricultura orgánica: una alternativa para los pequeños productores*. [en línea] Universidad Autónoma de México <<http://www.unam.mx/rel/Gomezcru.html>> [Consulta: 12 nov. 2003]
- Hamm, U., Grenefeld, F. and Halpin, D. (2002) *Analysis of the European market for organic food*. School of Management & Business. University of Wales Aberystwyth. Penglais. United Kingdom.
- IFOAM «*The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2005*» Helga Willer y Minou Yussefi (eds). International Federation of Organic Agriculture Movements and Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). ISN:3-934055-51-6, 3-906081-64-8. [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)
- Midmore, P. *Organic Marketing Initiatives and Rural Development* [en línea] <<http://www.mtkk.helsinki.fi/pdf>> [Consulta: 22 ene. 2004]
- Schejtman, A.; Berdegué, J. (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP. Feb. Borrador de Trabajo. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo.
- SENASA. 2005. *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2001*. Puppi, N.; Ramírez, J.C. Buenos Aires.

