

***La calidad de los alimentos y la implementación de estrategias de regulación:
Reflexiones a partir de un caso de estudio***

Lic. Victoria Lacaze (Mg.)

Grupo de Economía Agraria – Centro de Investigaciones Económicas

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Resumen

El objetivo del trabajo es reflexionar acerca de los procesos de regulación de la calidad de los alimentos, focalizando en el caso particular de la producción y comercialización de productos lácteos en Argentina. En nuestro país, el establecimiento de normas privadas permitió que las firmas lácteas pudieran garantizar ciertos niveles de inocuidad y calidad. Ello constituyó un importante instrumento de modelación de la estructura institucional y regulatoria, permitiendo que convergieran las exigencias del segmento del mercado doméstico de alta calidad y los estándares privados internacionales.

La calidad y la inocuidad

En términos generales, la *calidad* de un alimento puede ser definida como la medida en que el conjunto de propiedades y características que ofrece el producto (en términos generales, sus “atributos”) satisfacen las necesidades declaradas o implícitas de quien lo consume. Dichos atributos se pueden referir o vincular a características de tipo organoléptico (sabor, aroma, cremosidad; incluyendo los asociados a la inocuidad, como las bacterias lácticas permitidas), nutricional (materia grasa, contenido proteico), funcional (contenido de calcio, prevención del colesterol), etc.

La calidad es un concepto complejo que, además, varía de acuerdo con los factores culturales y a las estrategias comerciales que se apliquen. Por lo tanto, se trata de un concepto susceptible de ser analizado según tres aspectos:

- Como resguardo de la *inocuidad*, evaluando los aspectos asociados a la defensa de la salud pública de los ciudadanos;
- Como *aptitud* para satisfacer necesidades nutricionales, tanto a nivel individual de los consumidores -que, por ejemplo, pueden prestar atención al potencial preventivo de una *dieta saludable*- como a nivel gubernamental, mediante la implementación de políticas públicas que proveen de *alimentos enriquecidos* a segmentos poblacionales con deficiencias nutricionales específicas.
- Como un conjunto de *atributos de valor* que permiten la diferenciación de

productos.

De lo anterior se desprende que *la inocuidad es un atributo básico de la calidad* que está relacionado con la calidad sanitaria de los alimentos y, generalmente, con las regulaciones alimentarias básicas vigentes en cada país. Esta distinción no resulta trivial, puesto que genera repercusiones en la naturaleza y contenido de las políticas públicas destinadas a controlar la calidad de los alimentos. Garantizar la inocuidad, como también otros atributos que hacen a la calidad *global* de los alimentos, no sólo permite proteger la salud pública de la población sino que, además, proporciona a los ciudadanos la posibilidad de elegir libre y conscientemente los productos que desean consumir.

Debido a la necesidad de otorgar confianza a las transacciones comerciales, también se ha generado una creciente *diferenciación y estandarización* de los alimentos disponibles. Por ejemplo, a través de la implementación de estándares y protocolos voluntarios de calidad que impulsó el avance del supermercado y la consecuente transformación en la distribución minorista de alimentos. La calidad de un alimento siempre está relacionada con una norma voluntaria o un reglamento técnico obligatorio, sea de carácter público o privado, cuyo cumplimiento condiciona el acceso a los mercados. Como la aplicación de estas *exigencias* de calidad no está exenta de subjetividades -por ejemplo, asociadas al sustento científico de los criterios aplicados-, ciertas normas de carácter internacional como las ISO y el *Codex Alimentarius* han adquirido gran relevancia en la definición de las reglas de juego del comercio alimentario mundial.

Las regulaciones de calidad

En la última década del siglo XX, la seguridad de los alimentos constituyó, en los países desarrollados, la cuestión de política pública de mayor relevancia. Uno de los debates más profundos que suscitó este tema fue el de la elección de un nivel de seguridad y calidad que resulte apropiado, de acuerdo con los estándares que deban ser garantizados. Esta elección resulta clave, no sólo desde la perspectiva pública sino también para la definición de estrategias empresariales.

Los esfuerzos por alcanzar las mayores exigencias de calidad establecidas por los mercados externos, pueden reportar beneficios en los mercados internos de cada país exportador, en términos de mejores calidades y precios para los alimentos disponibles, a condición de que esos productos sean consumidos ampliamente en el mercado

doméstico. Por lo que resulta crucial que los consumidores nacionales estén interiorizados e interesados respecto de los atributos ofrecidos por esos productos, para que efectivamente estén dispuestos a adquirirlos.

La regulación de la calidad de los alimentos está emergiendo como un desafío de política pública, de una dimensión mayor a la de la seguridad de los alimentos, debido a la naturaleza “inusual” de algunos atributos que se suman a las preocupaciones tradicionales de los consumidores. Es el caso de las inquietudes surgidas en relación con la procedencia de los productos (denominaciones de origen, indicaciones geográficas, Sello Alimentos Argentinos), la sostenibilidad agro-ecológica de las actividades productivas (elaboración de lácteos orgánicos) o las condiciones de empleo de la mano de obra contratada (ausencia de trabajo infantil o no registrado).

Estos atributos presentan, en un número creciente de casos, ciertas características de *bienes públicos*. Económicamente hablando, los bienes públicos son aquellos cuyo consumo es no rival (está disponible para todos) y no excluyente (el uso por parte de una persona no impide el uso por parte de otras).

Esta peculiaridad exige un proceso de reformulación del análisis del impacto económico de las regulaciones referidas a la calidad de los alimentos. Adicionalmente, demanda que sea re-evaluado cuál es el rol más apropiado que deba desempeñar el sector público en dicho proceso regulatorio, a fin de garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y la defensa de los intereses de los actores que en ellos participan.

Algunos elementos que permitan ahondar en estas reflexiones, en el caso particular de la producción y comercialización de productos lácteos en Argentina, se presentan en este artículo.

Actores públicos y privados en el sector lácteo argentino

Entre las entidades privadas que operan en el ámbito nacional se destacan la Unión General de Tamberos (UGT) y la Asociación de Productores de Leche (APL); la Sociedad Rural Argentina (SRA), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro) y la Federación Agraria Argentina (FAA).

La representación nacional de la actividad industrial está a cargo del Centro de la Industria Lechera (CIL) y de la Junta Intercooperativa de Productores de Leche (JIPL).

En el ámbito del gobierno nacional, la formulación e implementación de las políticas

lecheras está a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; del cual depende el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), encargado del cumplimiento de las normas relacionadas con la sanidad animal, la higiene, la salubridad y la seguridad de la elaboración industrial de productos lácteos. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que también depende de dicho Ministerio, está abocado al análisis de la organización de la cadena láctea, la producción de leche, la calidad de los productos y la transferencia de tecnología al sector.

En el ámbito de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional funciona el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que actúa como referente técnico público en la aplicación de regulaciones de calidad e identidad de productos, así como en la evaluación de conformidad en cuanto a certificaciones de interés nacional con carácter obligatorio. Las actividades de investigación y desarrollo de productos lácteos se llevan a cabo en el Centro de Investigaciones Tecnológicas de la Industria Láctea (CITIL).

En la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) complementa el accionar del SENASA en la actividad de aplicación de regulaciones sobre la calidad de los productos lácteos.

El accionar del sistema regulatorio frente a las necesidades de calidad de las firmas

Frente a la complejidad regulatoria que siempre ha caracterizado al sector lácteo argentino, el establecimiento de normas de carácter privado constituyó un importante instrumento de modelación de la estructura institucional y regulatoria del sector.

Dichas normas fueron propulsadas a partir de la necesidad de las firmas lácteas de garantizar cierto nivel de inocuidad y calidad para sus productos. De ello da cuenta la situación experimentada entre 1950 y 1990, cuando las normas públicas vigentes sólo garantizaban la inocuidad básica de la leche. La implementación parcial de estas disposiciones indujo a una incipiente modernización de procesos en el ámbito privado.

En 1963, el Decreto-Ley N° 6.640 introdujo la regulación de las condiciones sanitarias en la etapa primaria (el tambo), en tanto que el Código Alimentario Argentino estableció los requerimientos higiénicos para la ganadería y la lechería.

En los años 70, las grandes empresas procesadoras comenzaron a desarrollar programas de asistencia técnica y financiera, a nivel del tambo, para adquirir insumos de mejor calidad.

Durante los años 80, los esfuerzos públicos destinados a perfeccionar la calidad

de los productos o las tecnologías de procesos fueron prácticamente nulos. Ello permitió que las firmas elaboradoras establecieran relaciones permanentes y selectivas con los productores más eficientes. En 1986 fue sancionada la Ley de Lechería, con el propósito de diseñar un programa de desarrollo sectorial que, simultáneamente, satisficiera los requerimientos del mercado interno e impulsara las exportaciones. Esta norma modificó el rol del Estado en la regulación sectorial, disminuyendo progresivamente su participación y promoviendo que fuera de carácter privado.

A partir de 1990, el sector fue liberalizado y privatizado, produciéndose el desmantelamiento de la mayor parte de las instituciones públicas existentes. La presencia del Estado quedó básicamente limitada a los aspectos normativos relacionados con la sanidad, la higiene y la inocuidad. Esta situación propició la definición e imposición de nuevos estándares privados por parte de las grandes firmas procesadoras - y, con el correr del tiempo, de las grandes cadenas de distribución minorista-. Dichos instrumentos se constituyeron en importantes elementos para lograr la diferenciación de productos, en tanto que la certificación y el etiquetado constituyeron los instrumentos principalmente utilizados para comunicar la diferenciación.

La conformación del MERCOSUR condujo a la adecuación de la lechería argentina a un nuevo marco regulatorio extendido, que condicionaría las decisiones de política sectorial interna a las necesidades del mercado regional.

En este nuevo escenario desregulado, la inacción gubernamental en la definición, armonización e implementación normativa propició la privatización de nuevos estándares de calidad e inocuidad cuya difusión condujo a una convergencia entre las exigencias del segmento del mercado doméstico de alta calidad y los estándares privados internacionales. Sin embargo, su cumplimiento evidenció una situación muy dispar entre las pequeñas empresas procesadoras y las grandes firmas abastecedoras. Como resultado, las firmas mejor preparadas lograron mayores y más estrictos niveles de calidad que los obtenidos por las firmas con menores capacidades.

Esta disparidad introdujo fuertes distorsiones en las condiciones competitivas de los mercados impulsando, principalmente en períodos de crisis, el surgimiento de dobles estándares. De esta manera es que se observan ciertos niveles de exigencia para el mercado interno, mientras otros rigen para los productos de exportación. Existen estándares vigentes en los grandes centros urbanos, mientras que en los mercados locales de las ciudades más pequeñas se verifican otros más laxos.

Características del sector lácteo argentino actual

Durante la década de los 90 los profundos cambios estructurales e institucionales experimentados en el sector propiciaron la adopción de nuevas reglas de organización, ocasionando una profunda reestructuración de los circuitos domésticos de elaboración y comercialización de productos lácteos.

En la cadena productiva, los cambios estructurales se evidenciaron tanto en el nivel primario como industrial. Entre los productores primarios, tanto el aumento observado en la escala productiva cuanto la reducción del número de explotaciones dieron cuenta de un progresivo proceso de concentración en la actividad tambera, favorecido también por la incorporación de mejoras tecnológicas.

El sector industrial también acusó un proceso de reconversión productiva, tecnológica y logística que, sin embargo, no afectó la totalidad de las firmas; en consecuencia, se acentuó el nivel de estratificación preexistente. La concentración económica se intensificó a consecuencia de la expansión de las firmas de mayor tamaño, mediante fusiones y absorciones, así como por la magnitud de las inversiones recibidas. Los cambios más relevantes incluyeron la implementación de nuevas tecnologías de envase, de logística y de procesos, así como una fuerte innovación en productos. El contexto internacional, por su parte, propició la entrada de firmas multinacionales y la implementación de estándares privados de calidad e innovaciones tecnológicas, que permitieron adoptar novedosas estrategias de segmentación de mercados y de diferenciación de productos.

La reestructuración también ocasionó modificaciones a nivel minorista, tanto en la distribución como en el consumo. Ello contribuyó a incrementar el poder de negociación de las grandes cadenas de super e hipermercados las cuales, en consecuencia, lograron reducir la capacidad de las empresas lácteas industriales para retener las ganancias de productividad del sistema.

Los cambios más importantes que se verificaron en el consumo están relacionados con las significativas modificaciones en los hábitos de alimentación: mayor énfasis en los aspectos alimenticios vinculados con la salud (alimentos que reportan beneficios a los sistemas cardiovascular, digestivo e inmunológico, así como al aparato óseo), mayor importancia a las marcas adquiridas (diferenciación por marca del elaborador o por nombre del distribuidor), mayores exigencias de calidad (recuento microbiológico, bacterias lácticas permitidas), segmentación de los patrones de consumo (productos para sectores de ingresos medios y altos; según comunicación de

motivos de consumo y momentos para hacerlo).

Como resultado, se intensificó la adquisición de alimentos diferenciados. Productos como yogures, postres lácteos y leches frescas con atributos diferenciados de calidad registraron niveles de consumo sin precedentes entre segmentos de consumidores orientados a la elección de alimentos con elevados estándares de producción y procesamiento y que, además, realizan sus compras en grandes cadenas de supermercados.

El manejo y la garantía de la calidad de los alimentos en Argentina

La actividad de regulación alimentaria que se desarrolla desde el sector público argentino tiene, como objetivo último manifiesto, la protección de los consumidores. En este sentido y desde los años 80, el país ha contado con leyes destinadas a la protección de los consumidores, como la Ley de Lealtad Comercial (1983) y la Ley de Defensa del Consumidor (1993). Adicionalmente, desde la reforma constitucional del año 1994, la protección y promoción de los Derechos del Consumidor ha sido incluida en el articulado de la Constitución Nacional.

Tanto el marco regulatorio como el sistema de control de alimentos articulan las actividades de producción, elaboración y distribución de alimentos inocuos en el país. Mientras que el marco regulatorio delimita el accionar de los actores que se desempeñan en el sector alimentario, el sistema de control tiene a su cargo la verificación del cumplimiento de la normativa vigente.

En el desarrollo de la actividad de regulación alimentaria, un conjunto de funciones públicas resultan indelegables. Entre ellas se destacan la garantía de la inocuidad, la aptitud y la sanidad de los alimentos, la vinculación permanente entre las medidas destinadas a proteger la salud de los consumidores y los hallazgos científicos referidos a riesgos y beneficios derivados del consumo de alimentos, la protección del consumidor ante eventuales cambios que pudieran producirse en la calidad e inocuidad de estos productos; la elaboración de normas nacionales y su armonización con las internacionales; el control del cumplimiento de las normas obligatorias, etc.

El sistema de manejo y garantía de la calidad de los alimentos en Argentina

El Código Alimentario Argentino (CAA), sancionado en 1969, hace expresa referencia a la inocuidad y sanidad de los alimentos. Rige como marco regulatorio de las actividades económicas que se efectúan en relación a alimentos destinados al consumo

doméstico.

Su objetivo principal es proteger la salud de la población y asegurar la buena fe en las transacciones comerciales. La mayoría de las disposiciones allí contenidas son compatibles con el *Codex Alimentarius*, lo cual ha facilitado los intercambios de alimentos con los países que integran la Organización Mundial del Comercio.

A fines de la década de los 90 fue creado el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA) para impulsar la reorganización de los procesos y mecanismos de control y lograr un nivel de seguridad en la producción de alimentos, dado el rol exportador de Argentina. En el año 2001 fue creado el Programa Nacional de Certificación de Calidad en Alimentos, con el propósito de abastecer una creciente demanda de productos con ciertos atributos, como marcas y sellos; intentando aprovechar algunas potencialidades de los alimentos argentinos que se colocan -o podrían colocar- en los mercados de exportación.

También durante los 90 se reconoció que la certificación voluntaria, relacionada con parámetros adicionales de evaluación de la calidad, permite la diferenciación de productos y, por lo tanto, constituye una herramienta de política comercial. Por ello es que fue creado el Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación que, en el ámbito alimentario, ofrece e instrumenta la certificación de diferentes protocolos de calidad diferenciada sin que por ello se exima la observación de las normas obligatorias.

El estado actual del sistema y las metas a alcanzar

En Argentina, coexisten regulaciones de alimentos de carácter obligatorio junto con normas voluntarias, aunque son diferentes las dimensiones de la calidad de los alimentos que ambos conjuntos normativos regulan y controlan. Estas dos esferas regulatorias pueden ser observadas tanto en el caso de los alimentos destinados al mercado doméstico como en los que se exportan aunque, en este último caso, cobran mayor importancia las regulaciones voluntarias -que, en el mercado doméstico, son asociadas a requerimientos demandados por segmentos de consumidores más exigentes.

Esas mayores exigencias requeridas para acceder a los mercados de exportación se explican, en parte, por la disponibilidad de información y el poder de negociación de los consumidores extranjeros, así como por la gran variedad de productos ofrecidos. Aunque también una gran parte de estas mayores exigencias constituyen nuevos obstáculos al comercio bajo la forma de barreras para-arancelarias.

Tradicionalmente, la normativa nacional y el accionar de los organismos de

control alimentario han puesto mayor énfasis en la seguridad y la garantía de calidad de los productos exportables, descuidando los que se destinan al mercado interno. Por esta razón resulta imprescindible revertir esta situación, para que se otorgue a los consumidores domésticos las mismas garantías de seguridad que reciben los consumidores extranjeros.

Una iniciativa desarrollada en tal sentido, desde el sector público, ha sido el Programa Calidad de los Alimentos. Lanzado en el año 2001, el programa incluyó la difusión y promoción intensiva del uso de sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad en el nivel de las firmas. En cuanto al sector lácteo se refiere, entre los resultados obtenidos se destacan la implementación de Buenas Prácticas Ganaderas y Buenas Prácticas de Elaboración, así como el fortalecimiento de las capacidades laborales en pequeñas y medianas empresas tamberas e industriales. Cabe destacar que la segunda fase del Programa, se encuentra actualmente en pleno desarrollo.

El fortalecimiento de los estándares domésticos constituye la base de una estrategia de afianzamiento de la calidad de los alimentos bajo la premisa de que estos satisfagan en primer lugar a los consumidores nacionales y, posteriormente, sean ofrecidos al mundo. Para subsanar las deficiencias de funcionamiento existentes, el sistema de control de alimentos debe fortalecer la comunicación con los consumidores, teniendo en cuenta que una eficaz estructura de comunicación debe propender a lograr que los atributos de los alimentos sean percibidos por todos los consumidores. En relación con lo anterior, resulta llamativo que, si bien la seguridad alimentaria es un derecho de la población consumidora, es escaso o nulo el rol desempeñado por los consumidores argentinos en el desenvolvimiento del sistema de calidad de alimentos vigente en el país. Por lo tanto, la educación del consumidor constituye otro desafío a asumir desde el sector público, considerando que los resultados de una ciudadanía consumidora más educada no sólo proporcionarían beneficios privados, es decir en el nivel individual de cada consumidor, sino también sociales. Se debe intensificar la comunicación masiva sobre la inocuidad y la prevención de las enfermedades transmitidas por alimentos y, por otra parte, trabajar la comunicación referente a un uso responsable de la información contenida en el rotulado alimentario.

Se puede concluir, por lo tanto, que existen diferencias en las exigencias que deben cumplir los alimentos producidos en Argentina, según su destino sea el mercado doméstico o internacional. En efecto, las regulaciones de cumplimiento obligatorio se limitan a los aspectos higiénico-sanitarios de los alimentos, pero no contemplan otras

dimensiones de la calidad que los consumidores argentinos también están empezando a valorar.

Actualmente, un gran número de organizaciones públicas y privadas tienen incumbencias específicas en el desenvolvimiento del sector lácteo argentino. Su accionar hace complejo el diseño, la implementación y la instrumentación política de acuerdos entre los diferentes actores de la cadena láctea. Por lo tanto, de la creación y/o la continuidad de capacidades económicas, organizativas y de control por parte del Estado, incluyendo una definición lo más taxativa posible de las atribuciones a asumir por cada una de las organizaciones participantes, dependerá el éxito del modelo regulatorio sectorial vigente.

Datos biográficos de la autora:

Licenciada en Economía (UNMDP, 2002), Magíster en Políticas Sociales (FLACSO Argentina, 2008).
Cursando actualmente los seminarios del Doctorado en Economía (UCA).

Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales desde el año 2000. Integrante del Grupo de Investigación en Economía Agraria desde el año 2002. Becaria de Investigación de la UNMDP en el período 2002-2010.

Este trabajo es un extracto de un capítulo de la Tesis de Maestría, titulada “*Las regulaciones de alimentos y los consumidores: Estudio de caso en el sector lácteo de la Argentina actual*”.