

**Agroecología y transiciones
agropecuarias sostenibles:
compras públicas, certificación
y sector exportador**



Agroecología y transiciones agropecuarias sostenibles: compras públicas, certificación y sector exportador



Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas



Con la colaboración del Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas

**Agroecología y transiciones agropecuarias sostenibles:
compras públicas, certificación y sector exportador**

Autor:

Federico Bizzozero – coordinador del Programa de Agroecología del Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)

Supervisión y edición:

Flavio Scasso – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Sebastián Torres – Oficina de Coordinación de Naciones Unidas (OCR)

Sandra Bazzani – Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)

Sabrina Rodríguez – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Corrección:

Maqui Dutto

Diseño:

Taller de Comunicación

© PNUD Uruguay, 2021

ISBN: 978-92-95114-13-5

Esta publicación es realizada en el marco de la iniciativa *Promoción de la transición agroecológica*, impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la colaboración de la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas (OCR).

Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores de estas investigaciones gozan de completa independencia editorial y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

Tabla de contenidos

Prólogo	7
Glosario de siglas	9
Introducción	13
1. Compras públicas	17
1.1. Contexto, justificación y antecedentes.....	17
1.2. Principales cuellos de botella.....	23
1.3. Recomendaciones	26
2. Certificación de productos orgánicos e intercambios regionales	33
2.1. Contexto y antecedentes	33
2.2. Debilidades y cuellos de botella	40
2.3. Recomendaciones y medidas.....	44
3. Transiciones del sector agroexportador	51
3.1. Contexto y justificación.....	51
3.2. Recomendaciones y medidas.....	55
4. Referencias	69
5. Anexos	75
Anexo 1. Instituciones entrevistadas y consultadas en el proceso.....	75
Anexo 2. Artículos relativos a compras públicas modificados en la LUC.....	75

Prólogo

7

Este trabajo se enmarca en la Iniciativa de Promoción de la Transición Agroecológica, impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la colaboración de la Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas (OCR). Mediante esta iniciativa buscamos contribuir a un debate nacional que promueva el escalamiento de la producción agroecológica y genere estrategias para el desarrollo sostenible del sistema agroalimentario uruguayo.

Esta publicación propone estrategias y lineamientos para políticas que sirvan de insumos concretos para el Plan Nacional de Agroecología. Con este fin, profundizamos en el análisis de tres áreas estratégicas, como lo son las compras públicas, la certificación y el sector agroexportador.

Para la elaboración de este documento, hemos apostado una vez más por una estrategia ampliamente participativa, por lo que agradecemos a todas las instituciones, agrupaciones de productores, al sector privado y la academia, y en especial a los integrantes de la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología por los aportes recibidos en las entrevistas realizadas y los talleres de trabajo que han sido la base de nuestro análisis.

En el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, y en particular en el PNUD, estamos cada vez más convencidos de la necesaria transformación de los sistemas agroalimentarios para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, disminuir las desigualdades socioeconómicas, mejorar la calidad ambiental, y proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, de los cuales depende la producción agropecuaria.

De esta manera estaremos contribuyendo al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 en lo que refiere a erradicar la pobreza, alcanzar el hambre cero, garantizar

un crecimiento inclusivo y una gestión adecuada de los recursos naturales, sin dejar a nadie atrás.

Cuenten con nosotros para seguir construyendo sobre los importantes avances obtenidos en el país hacia una transición agroecológica y, en especial, sobre los logros alcanzados por la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología y los productores agroecológicos del país.

Mireia Villar Forner

Coordinadora Residente de
las Naciones Unidas en Uruguay

Stefan Liller

Representante Residente del Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay

Glosario de siglas

ACA	Asociación de Cultivadores de Arroz
ACAEU	Asociación Certificadora de Agricultura Ecológica del Uruguay
ACCE	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFRUPI	Asociación de Fruticultores de Producción Integrada
ALC	América Latina y el Caribe
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
APODU	Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay
ARCE	Agencia de Regulación y Compras del Estado
ARU	Asociación Rural del Uruguay
ATI	Amigos de la Tierra Internacional
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
AUGAP	Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal
CBD	cannabidiol
CCOF	California Certified Organic Farmers
CECAM	Cámara de Empresas de Cannabis Medicinal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEUTA	Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas
CIAO	Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica
CISUR	Consorcio de Innovación Sur
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CPAF	compras públicas a la agricultura familiar
CPS	compras públicas sostenibles
CTO	Comisión de Trabajo Operacional
CHPNA	Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología
DGDR	Dirección Nacional de Desarrollo Rural, del MGAP
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas, del MGAP
DIEA	Oficina de Estadísticas Agropecuarias, del MGAP
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente, del MA
EUA	Estados Unidos

FIBL	Instituto de Investigación de Agricultura Orgánica
GMA	Gremial de Molinos Arroceros
I + D	investigación y desarrollo
IFOAM	Federación Internacional de los Movimientos de la Agricultura Orgánica
IIBCE	Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIRCA	Instituto de Regulación y Control del Cannabis
IMEBA	impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios
INACOOOP	Instituto Nacional del Cooperativismo–Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación, del MIDES
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPC	índice de precios al consumo
IRAE	impuesto a las rentas de las actividades económicas
IVA	impuesto al valor agregado
JND	Junta Nacional de Drogas
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
LUC	ley de urgente consideración
MA	Ministerio de Ambiente
MAELA	Movimiento Agroecológico Latinoamericano y del Caribe
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCIA	Organic Crop Improvement Association
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas
OGM	organismos genéticamente modificados
OH	organización habilitada
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de Presidencia de la República

OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria, del MGAP
OTCO	Oregon Tilth Certification Office
PIB	producto interno bruto
PNA	Plan Nacional de Agroecología
PNIC	Plataforma Nacional de Inteligencia Comercial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAU	Red de Agroecología del Uruguay
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar, del MERCOSUR
RENAOH	Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas
RUPE	Registro Único de Proveedores del Estado
SCPB	Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos
SPG	sistemas participativos de garantía / sistemas de certificación participativa
STC	Secretaría Técnica de Cooperación, del MGAP
TNI	Transnational Institute
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UAI	Unidad de Asuntos Internacionales, del MGAP
UAM	Unidad Agroalimentaria Metropolitana
UCA	Unidad Centralizada de Adquisiciones, del MEF
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UP	unidad predial
USD	dólares estadounidenses
UTECA	Universidad Tecnológica



Introducción

La Iniciativa de Promoción de la Transición Agroecológica, impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la colaboración de la Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas (OCR) y del Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA), busca contribuir al debate nacional sobre las transiciones del sector agropecuario hacia una mayor sostenibilidad, con especial énfasis en la agroecología, aportando información sistematizada, generación de conocimiento y recomendaciones de políticas públicas.

Mediante esta iniciativa se pretende apoyar el trabajo realizado por la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología (CHPNA), generando productos complementarios a los elaborados por dicha Comisión y aportando a la implementación del Plan.

Las recomendaciones para políticas públicas propuestas por esta iniciativa proponen escalar y ampliar la agroecología basada en la agricultura familiar y el movimiento agroecológico para impulsar el autoabastecimiento y la economía doméstica nacional. Además, y de forma complementaria, se plantea avanzar en transiciones del sector agroexportador orientadas a una mayor sostenibilidad de sus actividades productivas.

Este documento recoge y profundiza tres de las 42 recomendaciones incluidas en la publicación del PNUD *Líneas y recomendaciones de política para el desarrollo de la agroecología en Uruguay* (PNUD, 2020): 1) las compras públicas, 2) la certificación nacional y los intercambios regionales de productos agroecológicos mediante sistemas participativos de garantía (SPG) y 3) las transiciones del sector agroexportador.

Estos tres temas, priorizados con el objetivo de generar recomendaciones orientadas al desarrollo de políticas públicas, surgen tanto de consultas a actores clave en el ámbito de la agroecología como del intercambio dentro del equipo del PNUD, la OCR y el CEUTA.

En el marco de este proceso de consultas, en junio de 2020 se convocó en primer lugar a diversos actores estratégicos a integrarse

en un grupo de trabajo para dar continuidad al proceso de profundización de recomendaciones. En su mayoría, los actores convocados integraban la Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología,¹ y a ellos se sumaron la Agencia de Regulación y Compras del Estado (ARCE), el Molino Santa Rosa, la Oficina de Programación y Política Agropecuaria y la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Ambiente (DINAMA-MA) y Feral S. A.

En materia de compras públicas y certificación participativa se realizaron tres talleres virtuales con el grupo de trabajo, en los que se evaluaron el estado de situación, los cuellos de botella y las potencialidades en torno a estos temas. Adicionalmente, se propusieron y pusieron a consideración y discusión acciones e iniciativas concretas y alcanzables, se distribuyó un documento borrador para su revisión y se presentaron los resultados finales.

En forma paralela, se interactuó con la Red de Agroecología, la DINAMA, la Facultad de Agronomía, productores agroecológicos, la Red Ecovida (Brasil), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar para el MERCOSUR (REAF), el MGAP y la Intendencia de Canelones.

Para la elaboración del capítulo vinculado al sector agroexportador se realizaron una serie de entrevistas a empresas (Barraca Erro, Fotmer Life, Marfrig S. A., Blasina y Asociados), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), la FAO y Uruguay XXI.

1 Comisión integrada por: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Ambiente (MA), Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP), Congreso de Intendentes, Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Universidad Tecnológica (UTEC), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Universidad de la República (UDELAR), Red de Agroecología del Uruguay, Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas, Red de Huertas Comunitarias del Uruguay, Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Fruticultores de Producción Integrada (AFRUPI) y Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL).



Foto: PPD Uruguay

1. Compras públicas

Este capítulo tiene por objetivo contribuir al estudio y a la elaboración de políticas de fomento a la agroecología, mediante el establecimiento de un régimen de preferencia para los productos de la agricultura familiar.

Para abordar el tema se consideraron los siguientes dos ejes de análisis:

- Puntos críticos y cuellos de botella vinculados al sector de la agricultura familiar, y en particular aquellos vinculados a la propuesta de diferenciación agroecológica de productos como una aplicación del régimen de priorización vigente dentro de las compras públicas sostenibles (CPS).
- Medidas, instrumentos y estrategias para el fortalecimiento de las compras públicas a la agricultura familiar (CPAF) y de las CPS, con foco en la instrumentación diferencial de compras a la producción familiar agroecológica.

1.1. Contexto, justificación y antecedentes

Las compras públicas constituyen una herramienta de política muy relevante, con capacidad de incidir en la promoción de sectores productivos y en la reducción de brechas socioeconómicas.

La importancia que tienen los gobiernos como compradores en sus respectivos mercados es así una oportunidad para apalancar el desarrollo de un mercado de bienes y servicios sustentables. Sin embargo, el tema de las compras públicas sigue siendo un desafío en la mayor parte de Latinoamérica.

La capacidad de compra de los gobiernos impacta en las características del crecimiento y, por lo tanto, en el desarrollo y en el equilibrio a largo plazo de las dimensiones ambiental, económica y social (Beláustegui, 2011).

Para estimar el impacto y el potencial de las compras públicas en la promoción de la agroecología es necesario analizar en primer lugar el tipo y el volumen de compras que realiza el Estado. En 2007

CUADRO 1.

Variaciones en las compras públicas centralizadas y descentralizadas de hortalizas y frutas entre 2014 y 2019

Año	Volumen de compras centralizadas (toneladas)	Porcentaje de variación de volumen (base 2014)	Gasto en pesos de compras centralizadas (millones de pesos)	Porcentaje de variación de pesos gastados (base 2014)
2014	6.739	100 %	197	100 %
2019	3.773	56 %	121,5	61,7 %
Año	Volumen de compras descentralizadas (toneladas)	Porcentaje de variación de volumen (base 2014)	Gasto en pesos de compras descentralizadas (millones de pesos)	Porcentaje de variación de pesos gastados (base 2014)
2014	4.173	100 %	116	100 %
2019	10.754	257 %	380	327,6 %

18

dichas compras representaban aproximadamente el 10 % del gasto en Uruguay (Reig y Torres, 2015).

En particular, las compras públicas de frutas, verduras, huevos y carnes en 2014 ascendieron aproximadamente a 50 millones de dólares (Pizzolón et al., 2015).

En el caso de frutas y verduras, las compras públicas representaron el 3,77 % del consumo anual nacional, mientras que en el caso de las carnes representaron el 1,8 %. Estas cifras muestran un volumen de negocios relevante, pero que no implica porcentajes considerables de la oferta de los productores familiares.

Si se comparan las compras centralizadas de frutas y hortalizas entre 2014 y 2019, el gasto directo disminuyó un 38,3 % y el volumen físico de compras expresado en toneladas se redujo un 44 % (cuadro 1). Sin embargo, el gasto en las compras descentralizadas² aumentó un 228 % y el volumen un 157 %.³

Si consideramos la producción familiar agroecológica —que cuenta con entre 200 y 300 productores certificados—, la interpre-

² Los principales organismos del Estado que efectúan compras en forma descentralizada son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, INDA, ANEP y ASSE.

³ Los datos de las compras centralizadas provienen de la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y los de las compras descentralizadas, de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE).

tación cambia y el potencial impacto puede ser mucho mayor, ya que toda la producción actual no alcanzaría a cubrir la demanda del Estado.

La menor cantidad de productores de base agroecológica certificada —alrededor del 1% del total de la producción familiar, o unas 21.000 unidades productivas en 2018 (CNFR, 2019)—, así como el creciente interés en la transición o conversión de la producción convencional a sistemas orgánicos, podrían generar un circuito de retroalimentación positivo a partir de las compras públicas.

Ello redundaría en el fortalecimiento del sector agroecológico familiar actual y en la facilitación y el apoyo a nuevos productores. En este sentido, las compras públicas podrían constituirse como estímulo catalizador de procesos de sostenibilidad de la agricultura familiar.

19

Institucionalidad de las compras públicas

La normativa que rige las compras y contrataciones estatales se agrupa en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) y está reglamentada en el artículo 213 de la Constitución de la República. Completan la normativa las leyes 15.903 y 18.884 y el decreto 150/012, vigente desde el 1.º de junio de 2012.

El TOCAF incluye procedimientos y normas para todo tipo de compras y contrataciones de obras y servicios realizados por los organismos públicos, entre los que se encuentran los poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y servicios descentralizados y, en general, todas las administraciones públicas estatales.

Las oficinas del Estado directamente relacionadas con la operativa y los procedimientos de las compras públicas son la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) y la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), las cuales tienen roles complementarios.

El rol de ARCE es de rectoría y regulación del sistema de compras estatales. UCA es un comprador centralizado de determinados productos (alimentos y medicamentos e insumos médicos) para que distintos organismos públicos satisfagan sus necesidades de estos productos.

La compra pública de alimentos puede realizarse a través de varios mecanismos: la licitación pública, la licitación abreviada, la

compra directa, la compra por excepción, el procedimiento especial de la UCA y el convenio marco, ya sea común o por excepción.

La recientemente aprobada ley de urgente consideración (LUC) 19.889 introduce modificaciones en el TOCAF, en las compras públicas y en la agencia competente por parte del Estado. Entre las modificaciones más relevantes se encuentran la transformación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) en la ARCE, con pequeña incidencia en sus cometidos, y la inclusión de los convenios de compras directas de modalidad tripartita,⁴ reforzando el contexto legal, la regulación y la transparencia.

20

Compras públicas sostenibles (CPS)

De acuerdo a la definición del Grupo de Trabajo Internacional en Compras Públicas Sostenibles (2006), las compras públicas sostenibles (CPS) constituyen el proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el mejor valor por el dinero gastado en términos de generación de beneficios, no solo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente (Beláustegui, 2011).

Su promoción e implementación en el ámbito nacional se sancionaron con las leyes 18.834 (artículo 23), 18.362 (artículos 81 y 82) y su reglamentación a través del decreto 402/018 (del 3.12.2018).

El artículo 5 del decreto de CPS 402/018 creó el Consejo Asesor en CPS, conformado por varios organismos del Poder Ejecutivo. El Consejo tiene el propósito de contribuir al diseño y la implementación del monitoreo de la política y los planes de acción, y de proponer e impulsar medidas para que la política de CPS sea parte de la agenda pública nacional.

Para establecer un régimen de preferencias en las compras estatales —como podría ser el caso de la producción familiar agroecológica— se debe desarrollar un proceso de aplicación y validación de criterios para productos o sectores definidos por el Consejo Asesor. El proceso de validación debe culminar con un dictado de resolución para la implementación de dicho régimen.

4 Aquí quedan incluidos los convenios entre el Ministerio del Interior y organizaciones de la agricultura familiar, con mediación de la Intendencia de Canelones.

Compras públicas a la agricultura familiar (CPAF)

En el Uruguay se han impulsado las compras públicas a la agricultura familiar (CPAF) a través de la ley 19.292 y su decreto reglamentario 411/015. Esta ley tiene por objetivo favorecer la agricultura familiar y la pesca artesanal, contrarrestar la concentración de la tierra, frenar el éxodo rural y la pérdida de mano de obra calificada, y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país (Pizzolon et al., 2015).

Algunas disposiciones de la reglamentación aprobada incluyen el establecimiento de una reserva de al menos 30 % del mercado para las compras públicas de bienes alimenticios de carácter centralizado y del 100 % para el caso de las compras públicas descentralizadas de alimentos.⁵

Además, la reglamentación establece que los beneficiarios son organizaciones conformadas por al menos cinco integrantes, de los cuales como mínimo el 70 % deben ser productores familiares o pescadores artesanales, y que estos deben aportar al menos el 50 % de la oferta de la organización.

La reglamentación también dispone que los precios de los productos comercializados no podrán superar en más de un 40 % los precios relevados por el Observatorio Granjero (Comisión Administradora del Mercado Modelo, Dirección General de la Granja).

Por último, establece la creación del Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH), con el fin de registrar a las organizaciones que cumplen con las condiciones mencionadas, y encomienda al MGAP, a través de su Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), y al MIDES llevar adelante las acciones correspondientes para la implementación y puesta en práctica de la ley.

Fomento de la agroecología

La Ley de Fomento de la Agroecología (ley 19.717), reglamentada por el decreto 159/019, del 4.6.2019, creó una Comisión Honoraria del Plan Nacional de Agroecología (CHPNA), presidida por la DGDR del MGAP, a la que se le encomendó la elaboración del Plan Nacional de Agroecología.

En abril del 2020, la CHPNA presentó un documento preliminar en el que se proponían varios ejes de trabajo, programas y proyectos. Se señalaba:

⁵ Se prevén condiciones de salvaguarda ante las cuales el Estado no se verá obligado a comprar, como incumplimientos previos, deficiencias en calidad o precios más elevados que el promedio del producto en el mercado durante los últimos tres años.

El sistema agroalimentario uruguayo no permite garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de nuestra sociedad, limitando el derecho a una alimentación saludable para la mayoría de sus pobladores. Es necesario apoyar los cambios de patrones de consumo y la valorización cultural del rol de la producción familiar y las funciones ecosistémicas agroecológicas, mediante acciones tangibles de promoción, educación y visibilización en todos los sectores de la sociedad.

En este sentido, en el documento se proponía promover las compras estatales de producción de base agroecológica.⁶

Integración de políticas consideradas

Frente a la crisis socioeconómica y alimentaria desencadenada por la pandemia covid-19, los instrumentos de las CPAF, las CPS y el Plan Nacional de Agroecología (PNA) pueden contribuir en aspectos relevantes, como el fortalecimiento de la soberanía y la seguridad alimentarias y de los circuitos cortos y cerrados de comercialización.

Los antecedentes normativos y legales revisados en este documento (CPS, CPAF y PNA) apuntan al desarrollo sostenible, basado en la agricultura familiar local, y a procesos y productos de mayor sostenibilidad ambiental.

Las compras del Estado y su potencial aporte a diferentes concepciones de desarrollo mediante la priorización y el direccionamiento del gasto público constituyen una herramienta clásica para el diseño de políticas. En particular, en relación con la agricultura familiar, se considera que puede funcionar como un catalizador de procesos conducentes a mayores niveles de sostenibilidad. En el marco de la implementación de la Ley de Fomento a la Agroecología, se plantea la necesidad de diferenciar productos agroecológicos en las compras públicas, lo que figura en el documento preliminar del PNA.

En su documento preliminar del PNA (CHPNA, 2020), la Comisión Honoraria ha definido impulsar las compras estatales agroecológicas, y sus integrantes lo han reafirmado en los talleres organizados para la elaboración de este documento. Por su parte, otros actores institucionales (MIDES, MGAP, ARCE) han manifestado la

6 Eje 2: Acceso, distribución y consumidores. Programa 1, Proyecto 1, documento preliminar del Plan Nacional de Agroecología (CHPNA, 2020).

pertinencia técnica y teórica del Plan, y la Comisión Nacional de Fomento Rural, en su documento *Propuesta de políticas públicas diferenciadas para la producción familiar*, planteó que se deben profundizar y transversalizar los aspectos relativos a las compras públicas a la agricultura familiar.

Adicionalmente, los referentes de las organizaciones de producción familiar que venden sus productos al Estado (Molino Santa Rosa, Cooperativa Agraria San Antonio) están convencidos de que se trata de una herramienta muy relevante y con gran potencial de replicación a otros sectores.

En relación con las CPS, se considera que, en un país de fuerte base agropecuaria, su implementación debería enfocarse en las compras de productos de origen agropecuario, en particular en los alimentos, a fin de reforzar una seguridad alimentaria y nutricional basada en una producción sostenible.

Los actores coinciden en la necesidad de mejorar y estimular la aplicación de la ley de CPAF, ya que esta aplicación es hasta ahora incipiente, y las leyes de CPAF y de CPS son complementarias.

La diferenciación agroecológica en las compras públicas se propone como una aplicación de las CPS, que promueve transiciones agroecológicas sostenibles y que provee de nuevos estímulos diferenciales para la aplicación de la CPAF.

En este marco es necesario priorizar tanto los productos orgánicos certificados como aquellos en transición, para en última instancia estimular el sistema productivo orgánico en la agricultura familiar.

1.2. Principales cuellos de botella

Compras públicas sostenibles (CPS)

Considerando que el Consejo Asesor aún no ha definido los productos y procesos de origen agropecuario para la aplicación de los CPS, las instituciones competentes en el tema, como el MGAP o el Ministerio de Ambiente (MA), deberían postular en primer lugar la lista de bienes o servicios priorizados.

Adicionalmente, y considerando que actualmente el Consejo Asesor no se encuentra sesionando, su reactivación se vuelve una condición *sine qua non* para llevar a cabo lo dispuesto por el marco normativo y legal.

Por último, se plantean múltiples desafíos con relación a la certificación de productos orgánicos, transiciones prediales y, en particular, de los productos cárnicos. Estos se agrupan centralmente en torno a la necesidad de fortalecer el sistema nacional de certificación de productos orgánicos y su aplicación tal como figura en el decreto regulatorio.

Compras públicas a la agricultura familiar (CPAF)

24

Hoy en día no se cuenta con un mecanismo de contralor específico que regule y vele por el cumplimiento de la ley. Asimismo, algunas organizaciones de productores manifiestan que ha sido relativamente difícil concretar su inscripción en los dos registros requeridos para vender al Estado: el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) y el RENAOH.

A la fecha, únicamente 14 organizaciones han obtenido ambas habilitaciones. Además, en ámbitos públicos existe desconocimiento sobre los requerimientos que corresponden a las figuras jurídicas de las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural.

Los entrevistados coinciden en que las ventas al Estado han sido mucho más relevantes mediante otros mecanismos, como los convenios de compra directa del Ministerio del Interior⁷ y las compras directas del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) —es decir, más relevantes que las realizadas en el marco de la ley 19.292—. Esto se condice con las conclusiones de la evaluación de resultados de la aplicación de la ley efectuada cuatro años después de su implementación (Pizzolón et al., 2019).

El decreto reglamentario de la ley establece que los precios de los bienes ofertados que se presenten en una adquisición pública no podrán superar en más de un 40 % los precios relevados por el Observatorio Granjero (Comisión Administradora del Mercado Modelo, Dirección General de la Granja).

En caso de tratarse de productos no relevados por el Observatorio, los bienes alimenticios ofertados no podrán superar el precio medio del índice de precios al consumo (IPC) del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al mes anterior. Para aquellos bienes no relevados por ninguna de las instituciones mencionadas, el precio máximo podrá ser determinado por el MGAP.

7 Carne de cerdo a la Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos, carne de pollo a la Cooperativa Nacional de la Asociación de Façoneros de Pollos Unidos y harinas de molinos Santa Rosa y Caorsi.

Sin embargo, el decreto no explicita algunas precisiones clave en materia de categoría de productos, ni cómo manejarse frente a la fluctuación no excepcional⁸ de los precios (el margen establecido incluye los costos de logística y traslado de productos).

Según lo relevado durante este trabajo —y corroborado con datos de la UCA—, las compras estatales de alimentos a proveedores privados son, en promedio, 45 % más caras que los precios de referencia que figuran en el Observatorio Granjero.

Otro aspecto para destacar es que la fijación de precios en aquellos productos que no son relevados por el Observatorio Granjero constituye una importante limitación para la aplicación de la ley por parte de varios compradores institucionales, quienes terminan asignando llamados a operadores privados que ofrecen precios inferiores.

La gran mayoría de los llamados de compra pública de alimentos realizados en el período no se adaptan a las características y posibilidades de las organizaciones; por ejemplo, en lo relativo a las exigencias de ofertar en todos los rubros hortifrutícolas (incluso productos importados), a mantener los precios fijos durante muchos meses y a los dilatados períodos de pago.

En el caso de productos industriales y procesados, las habilitaciones bromatológicas que tienen únicamente alcance departamental y las sanitarias que no contemplan las características de la producción familiar limitan aún más las posibilidades de aplicación de la ley.

Comercialización

Durante los 20 años precedentes a la incorporación de la agroecología como política pública a través del PNA, no ha habido un aumento relevante de los productores agroecológicos y tampoco se constata una producción excedentaria significativa, lo que permite afirmar que actualmente no hay una oferta que pueda ser destinada a este sistema.

Los productores agroecológicos desconocen el sistema de ventas a través de compras públicas y, al no existir una diferenciación del producto, esta vía de comercialización no se considera como un proceso alternativo.

El Observatorio Granjero y el Mercado Modelo no fijan precios para productos orgánicos. A pesar de ser productos distintos, origi-

⁸ Fluctuaciones excepcionales están contempladas en el decreto.

nados en un sistema de producción y una certificación diferenciados, no figuran como tales.

Adicionalmente, uno de los principios fundamentales de la agroecología y la producción orgánica es realizar la comercialización directa o generar circuitos cortos y evitar los mercados centrales. Como se ha mencionado, la producción orgánica no ha generado nunca grandes excedentes, pero cuando los productores orgánicos no logran colocar su mercadería en canales diferenciados terminan enviando los productos a agroindustrias, al Mercado Modelo o a la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM).

26

Aquellos productores familiares agroecológicos o dispuestos a iniciar la transición que se encuentran más alejados de centros poblados podrían ser los más interesados en esta iniciativa, ya que son quienes poseen menos opciones de comercialización y, a su vez, quienes suelen encontrar más limitaciones logísticas, comunicacionales y organizativas.

1.3. Recomendaciones

Las compras públicas podrían significar un camino importante de fomento a la agricultura familiar, pero no deberían estar aisladas de otras políticas y herramientas para un apoyo integral.

En particular, las compras estatales de productos de base agroecológica familiar pueden constituir un eje importante de promoción de la agroecología y una política con múltiples beneficios para el país. Su implementación debe basarse en la Ley de Compras a la Agricultura Familiar (ley 19.292) y en la política de compras públicas sostenibles (decreto 402/018), para lo que es preciso priorizar los productos orgánicos y los productos en transición.

Para avanzar en este sentido se debería desarrollar una línea específica de trabajo en torno al acceso a las compras descentralizadas, que en principio es la forma más adecuada al tipo y las características de las organizaciones de la agricultura familiar.

A continuación, se presentan tres grupos de recomendaciones: 1) modificaciones normativas (leyes, decretos o reglamentaciones en el marco de las CPAF), 2) uso de instrumentos y acciones en el contexto normativo actual de las CPS y 3) otras acciones.

Todas ellas podrían ser consideradas, según su pertinencia, para profundizar los planteos del documento preliminar del PNA (CHPNA, 2020).

Modificaciones normativas

En materia de modificaciones en el marco normativo, se deberán establecer mecanismos de contralor y de estímulo para el cumplimiento de la ley 19.292 y, en particular, las reservas de mercado por parte de instituciones compradoras.

Esto puede implicar, por un lado, desarrollar instrumentos o roles a cargo de ARCE, como, por ejemplo, la conformación de un comité de seguimiento y monitoreo y la implementación de multas o amonestaciones a los compradores, con el fin de bregar por el cumplimiento de la ley en cuanto a transparencia de los llamados, sus características y contenidos, y el cumplimiento de las reservas de mercado.

Por otra parte, podrían implementarse premios según los niveles o la celeridad en el cumplimiento de metas para con los compradores institucionales, involucrando distintos niveles, como el personal (individual), equipos de trabajo (departamentos o divisiones) y eventualmente el organismo en su totalidad.

Se recomienda reglamentar e instrumentar la priorización de los productos familiares agroecológicos dentro de las compras estatales y establecer adicionalmente su valoración especial o diferenciada. Para ello se podrían aplicar criterios similares a los establecidos en la resolución del Ministerio de Educación brasileño para la gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar (Ministerio de Educación, resolución 6, de 8 de mayo de 2020, p. 12).

En dicha resolución se establecen dos tipos de criterios: 1) según la cercanía en relación con la venta de destino (local, estadual y nacional, para el contexto brasileño) y 2) según el sujeto social de la unidad productiva (la producción familiar agroecológica certificada constituye el segundo criterio de priorización en orden de importancia).

Esta resolución establece que, si hay oferta de producción familiar de base agroecológica nacional que mantenga los estándares de calidad, esta tendrá prioridad por sobre otras ofertas provenientes de la producción convencional, incluso si dichas ofertas son familiares. En el marco de esta resolución, la priorización se realiza dentro de una reserva de mercado establecida en un 30 % del total de compras realizadas por el programa.

Para poder aplicar este criterio en Uruguay habría que establecer una priorización similar en el marco de la ley de CPAF. Como resul-

CUADRO 2.

Ejemplo de implementación del régimen preferencial de CPAF dentro de las CPS, con priorización diferenciada de productos agroecológicos. (Elaboración propia)

Tipo de sistema productivo OH postulada	Priorización de criterios de sostenibilidad	Estándar/medio de verificación	Margen máximo sobre el precio del producto (logística, traslado, diferenciación)
Empresa/producción convencional		Documentos requeridos a proveedores del Estado	
Agricultura familiar	*	RENAOH	40 %
Agricultura familiar en transición	**	RENAOH + Certificación ACAEU	55 %
Agricultura familiar, consorcio mixto	**	RENAOH + Certificación ACAEU	55 %
Agricultura familiar orgánica	***	RENAOH + Certificación orgánica ACAEU	70 %

28

tado, quedarían priorizados los productos de cercanía y agroecológicos de la agricultura familiar, dentro de las reservas de mercado establecidas por la ley.

Se sugiere también disponer una fijación diferencial de montos máximos de precios, según figura en el cuadro 2, en el que se propone la asignación de porcentajes de premio o margen por sobre el precio pagado a la agricultura familiar en función del sistema productivo de la organización habilitada (OH).

El primer nivel está establecido para una OH cuyos productores están certificados en transición orgánica, el segundo para una OH que tenga productores en transición, convencionales y orgánicos, y el tercero y más alto para una OH con el 100 % de productores familiares orgánicos.

En relación con la fijación de precios se sugiere:

- Precisar los márgenes establecidos para la producción familiar en función de categorías, para evitar confusiones.

- Aumentar el porcentaje de márgenes en el precio para la agricultura familiar (puede ser apropiado conformar un consejo asesor multipartito para la fijación de porcentajes y precios).
- Algunas experiencias sugieren la pertinencia de separar los costos de producción de los costos de logística, traslado y capital de giro⁹ referidos a los productos. Al respecto, otra posibilidad surge de entrevistas a expertos brasileños que explicaron cómo el Programa de Adquisición de Alimentos manejaba dos tipos de precios —mayorista y minorista— en función de que el producto fuera entregado en destino o no.
- Los porcentajes de sobreprecio apuntan a priorizar estilos de producción que equilibren aspectos sociales, ambientales y económicos, corrigiendo complementariamente la fijación clásica de equilibrio entre oferta y demanda. En este sentido, es factible estudiar la pertinencia de determinados cofactores de corrección de los porcentajes en función de atributos socioprodutivos, ambientales y sociales (regiones productivas, superficie CONEAT, paisajes protegidos, número de empleados y de hijos).

Teniendo en cuenta que los productos agroecológicos y en transición no cuentan con precios diferenciales en el Mercado Modelo, se sugiere:

- Recurrir a un porcentaje premio en relación con los convencionales, como lo establece la ley brasileña (30 % más para productos orgánicos, y se puede pensar en un porcentaje de 15 o 20 % para los productos certificados en transición).
- Realizar una investigación de paramétricas que favorezcan la diversificación de la producción local agroecológica, basada en coeficientes de costo productivo, para generar estímulos hacia los distintos rubros.
- Conformar consejos multipartitos —productores, instituciones públicas, instituciones con competencias según la ley— que puedan definir los precios local o regionalmente.

Por otra parte, se podría incluir dentro de la ley la posibilidad de que distintas OH puedan presentarse en forma de consorcio a un llamado o pliego. Esto ampliaría las capacidades y eficiencias de

⁹ Las organizaciones de productores deben amortizar entre 30 y 90 días para recibir el pago de los productos.

las OH. Incluso podrían impulsarse los consorcios con cooperativas y otras formas de economía solidaria orientadas a los servicios y logística.

Promoción en el contexto normativo actual

Se resalta la importancia de la política de CPS y se recomienda que la ARCE mantenga el Consejo Asesor de CPS en funcionamiento, con especial atención en el perfil político-técnico ideal para la integración del Consejo y en que este cumpla con los objetivos que formula la ley vigente.

30

Sería deseable incluir la priorización de productos de la agricultura familiar y de la agricultura familiar certificados como orgánicos y en transición entre los criterios de sostenibilidad establecidos por el Consejo Asesor de Compras Públicas Sostenibles (aplicación de resolución por parte de ARCE).¹⁰ Por otra parte, es importante que los criterios y formas sean compatibles con la aplicación de la ley de CPAF.

Se recomienda, en consonancia con lo planteado en las recomendaciones para CPAF, que se establezcan márgenes de estímulo por sobre los precios de mercado, de 50 % para la producción familiar, de 60 % para la agricultura en transición, de 60 % para las organizaciones habilitadas constituidas como consorcios mixtos en los que algunas organizaciones son agroecológicas o en transición, y de 80 % a la agricultura familiar orgánica o agroecológica (cuadro 2).

Otras acciones

Se recomienda evaluar la posibilidad de simplificar las condiciones de registro de las organizaciones para participar de las compras públicas en el RENAHO. Para ello sería necesario trabajar con las 14 organizaciones habilitadas actualmente en el RENAHO y con la CNFR, la Red de Agroecología (RAU), la Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal (AUGAP), el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP), la Asociación de Fruticultores de Producción Integrada (AFRUPI) y grupos y organizaciones de base agroecológica interesados en este canal.

Es necesario cuantificar la oferta en volumen, calidad y continuidad, y las capacidades logísticas de organizaciones de base agro-

¹⁰ En este caso son las autoridades competentes del MGAP las que deberían encomendar a su delegado en el Consejo Asesor la solicitud formal de esta inclusión.

ecológica en relación con la demanda institucional (este aspecto en particular se relaciona con las capacidades y la información necesaria para llevar adelante el PNA).

Asimismo, se requiere proporcionar modalidades de apoyo institucional para los registros reglamentarios en el RUPE y el RENAOH, y para facilitar la gestión administrativa de las organizaciones de producción familiar de base agroecológica (por ejemplo, capacitaciones o tutorías a cargo de la DGDR).

También se sugiere instrumentar facilidades especiales de acceso a registros y presentación a primeros pliegos o llamados, dirigidas a los grupos y organizaciones más vulnerables, incluyendo perspectiva de género y generaciones. Se recomienda que se considere proporcionar una gestoría como apoyo inicial hasta que se haya concretado un determinado número de ventas.

Por último, se podrían diseñar instancias de capacitación y herramientas de educación ambiental y alimentaria con enfoque agroecológico, apuntando a que los consumidores estimulen a las instituciones públicas a adoptar la compra de productos familiares agroecológicos.



2. Certificación de productos orgánicos e intercambios regionales

2.1. Contexto y antecedentes

La certificación de productos orgánicos¹¹ puede entenderse como un procedimiento por el cual se garantiza, mediante un sello y un determinado sistema, que un producto, servicio o proceso cumple con lo establecido en las normas de producción orgánica estipuladas para un país o región.

La confiabilidad y la transparencia de los sistemas de certificación de productos agroecológicos son aspectos fundamentales para la transición hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles.

Considerando que en Uruguay existe un decreto que regula la certificación, se hace necesario garantizar su cumplimiento, particularmente en lo que respecta a la determinación de períodos de transición, las condiciones de elaboración y envasado, la marca de certificación, las normas para el etiquetado, los procedimientos para venta directa, las equivalencias con otros países para productos importados, la fiscalización de predios y productos, y la lista de insumos autorizados.

En este marco, el presente capítulo tiene por finalidad contribuir al análisis y realizar propuestas de fortalecimiento en materia de certificación de productos orgánicos a escala nacional y de intercambios regionales de productos bajo SPG.

Avances globales

La certificación de productos orgánicos se originó hacia mediados de la década de los sesenta en Alemania y en Estados Unidos

¹¹ Según el decreto 557/008, se entiende por *producción orgánica, ecológica o biológica* todo método de producción sustentable en el tiempo que, mediante el manejo racional, preserve los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente, sin la utilización de productos de síntesis química ni de organismos genéticamente modificados (OGM) o derivados de estos.

(EUA). Las agencias de certificación fueron creadas principalmente por las asociaciones de productores y consumidores orgánicos organizados, que definieron en primer lugar un conjunto de normas y posteriormente un sistema de certificación.

En esta experiencia inicial, la decisión de certificar correspondía a comités de certificación conformados, en su mayoría, por productores y consumidores interesados en establecer sistemas de garantía de una producción y alimentación más sanas.

Posteriormente, muchas de esas agencias se profesionalizaron y adoptaron el formato de certificadores en el mercado. Como ejemplos de este proceso pueden mencionarse en EUA la Organic Crop Improvement Association (OCIA), California Certified Organic Farmers (CCOF) y Oregon Tilth Certification Office (OTCO), y en Europa la Naturland, Demeter, Soil Association.

Luego surgieron en el mercado otras agencias de certificación que son empresas privadas o entidades gubernamentales federales o estatales, como ocurre en algunos estados de EUA. En ambos casos el sistema de certificación resultante es el de tercera parte.¹²

Es importante destacar que, en contextos diversos, la modalidad de certificación de tercera parte ha resultado inadecuada para algunos productores familiares agroecológicos por sus costos elevados, su complejidad y su dependencia de agentes externos.

Adicionalmente, las organizaciones sociales del movimiento agroecológico suelen señalar que esta modalidad no considera todos los postulados promovidos por la agroecología, ya que puede provocar que productores de menor escala queden excluidos de la posibilidad de diferenciar la calidad ecológica de sus productos.

Considerando las dificultades para certificar la calidad de producto ecológico, las organizaciones de productores desarrollaron alternativas a la certificación de tercera parte, como los SPG —sistemas participativos de garantía, también denominados sistemas de certificación participativa— (Fernández, 2018).

Según la Federación Internacional de los Movimientos de la Agricultura Orgánica (IFOAM), los SPG son sistemas de garantía de calidad que operan a escala local. Certifican a productores tomando como base la participación activa de los actores y se construyen a partir de la confianza, las redes sociales y el intercambio de conocimiento.

12 Existen diferentes formas de evaluar o garantizar calidad en los productos: de primera parte, cuando el propio productor o vendedor realiza la evaluación; de segunda parte, cuando evalúa el comprador; de tercera parte, cuando evalúa una organización externa, y el sistema participativo, cuando la evaluación es realizada por productores, consumidores y técnicos.

Antecedentes en Uruguay

En 1987 se creó la Mesa de Agroecología del Uruguay, compuesta por seis instituciones que coordinan esfuerzos en la promoción y difusión de la agricultura de preservación y conservación de los recursos naturales y la salud humana.

En 1992 se fundó la Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos (SCPB), organización gremial de la Asociación Rural del Uruguay (ARU), y en 1996 se constituyó la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU), con el objetivo de promover, difundir y defender la producción de productores orgánicos e incentivar el intercambio y la comunicación entre productores orgánicos de todo el país.

En el 2005 nació la RAU, que nuclea a productores, consumidores, profesionales, instituciones y organizaciones no gubernamentales vinculados a la producción orgánica. Desde entonces, dicha red es el soporte organizativo y formal del SPG, único sistema nacional de certificación, cuya personería jurídica es la Asociación Certificadora de Agricultura Ecológica del Uruguay (ACAEU).

A su vez, a partir del decreto 557/008, del 17 de noviembre de 2008, se creó en Uruguay el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica, que estableció reglas para la producción, la elaboración, la certificación y la comercialización de productos orgánicos.

Mediante este decreto se cumplió con el mandato legislativo previsto por el artículo 215 de la ley 17.296, por cuanto el Poder Ejecutivo estaba llamado a reglamentar la certificación de productos agrícolas orgánicos o provenientes de sistemas de producción de agricultura integrada.

En el cuadro 3 se presentan los principales hitos normativos, organizacionales e institucionales en el avance hacia el sistema nacional de certificación de productos orgánicos:

Uruguay es reconocido internacionalmente por su producción de carne orgánica certificada, que lo ubica en el 13.º lugar en el mundo (IFOAM, 2018). Este rubro involucra actualmente unas 400 unidades productivas (figura 1). Los demás rubros (producción hortifrutícola y granjera, miel, quesos, procesados, etcétera), orientados al consumo interno, continúan siendo incipientes, pese a un leve crecimiento registrado durante las últimas décadas.

A diferencia de lo que ha ocurrido con el modelo de desarrollo del sector orgánico en la región, el marco regulatorio nacional no ha sido lo suficientemente robusto como para incluir en su sistema

CUADRO 3.

Hitos en el proceso hacia la certificación de productos orgánicos en Uruguay

1992	Decreto 360/992 (derogado solo para las producciones vegetales), que determina las características que deberán tener las producciones agrícolas, agrarias y alimenticias.
1992 y 1996	Certificadoras nacionales (SCPB/ARU y URUCERT/ACAEU).
1996	Asociación de Productores Orgánicos (APODU).
2000	Programa de exportación de carne orgánica, liderado por frigoríficos.
2001	Ley 17.296, artículo 215 (2001).
2005	Creación de la Red de Agroecología.
2008	Decreto 557/008, de Creación del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica.
2008	Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (CIAO) y red de autoridades competentes (IICA).
2018	Ley 19.717, Comisión Honoraria y Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas.

36

el registro de las certificadoras encargadas de las operaciones destinadas a exportación.

El sector orgánico uruguayo tiene gran peso relativo hacia la agroexportación, esencialmente por la carne, mientras que los mercados locales y nacionales de productos orgánicos o ecológicos se han desarrollado de manera marginal, como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC), excepto Brasil (IICA, 2010).

En efecto, los marcos regulatorios de la producción y el comercio de estos productos originalmente se desarrollaron en función de los mercados externos. Si bien esto fue inicialmente así para Uruguay, la discontinuidad de las exportaciones de productos orgánicos y la permanencia de las organizaciones de base en agroecología propiciaron que la regulación normativa reconociera a los SPG.

Actualmente la única entidad certificadora registrada y activa¹³ dentro del Sistema Nacional de Certificación es un SPG orientado hacia el consumo interno.

13 La habilitación estuvo vigente a partir de 2015 y a partir de 2019 se comenzó a cursar un proceso de renovación de la habilitación. Hasta 2019 estuvo habilitada según documento emitido por DGSA en 2019, firmado por la Ing. Agr. Betty Mandl.

FIGURA 1.

Contexto uruguayo de la producción orgánica certificada y no certificada, y sistemas de certificación

Producción orgánica certificada

Tercera parte/ exportación (principalmente carne en la actualidad)	400 UP	1.656.952 hectáreas orgánicas certificadas
SPG/múltiples rubros. Abastecimiento local	150-200 UP	1000 hectáreas
Totales	550-600 UP	10,22% del área agropecuaria nacional

Producción orgánica no certificada

No cuantificado	Agricultura familiar y agricultura urbana
Mercados locales	Ventas diferenciadas incipientes a organismos estatales
Ganadería familiar con prácticas agroecológicas	

Fuente: Elaboración propia basada en MVOTMA-DINAMA, 2015; Exposición de motivos de la ley 19.717 (Cámara de Senadores, 2016), y *FIBL overview 2016* (IFOAM, 2018). UP = unidad predial.

Decreto 557/008. Aspectos destacados y PNA

En la estructura y los contenidos del decreto reglamentario de noviembre de 2008 se destacan:

Protección de la denominación

Estipula que cualquier producto identificado de alguna forma como orgánico, biológico o ecológico, así como el uso de los prefijos *bio-* o *eco-*, debe cumplir con lo previsto en el decreto. Cualquier otra situación en este sentido debería prohibirse.

Designación de autoridad competente

Se designa a la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) del MGAP como la autoridad oficial competente con jurisdicción en el tema.

Facultad de control

La DGSA queda encargada de instrumentar las disposiciones del decreto y de fiscalizar su efectivo cumplimiento en cuanto a la reglamentación, los operadores y las entidades certificadoras.

Sistema nacional de certificación

El decreto 557/008 crea el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica a los efectos de asegurar que los productos orgánicos sean producidos, elaborados, acondicionados, envasados, identificados, certificados y comercializados en concordancia con su reglamentación.

Los productores, organizaciones y empresas que se hayan adherido formalmente al sistema y cumplan con sus normas tendrán permitido usar la rotulación. El decreto también dispone que la certificación de los productos agrícolas orgánicos será efectuada por entidades certificadoras registradas y habilitadas ante la autoridad competente, y que la inscripción en ese registro será obligatoria para aquellas que certifiquen este tipo de productos.¹⁴

Prevé a su vez la posibilidad de habilitar distintos sistemas de certificación en el Registro de Entidades Certificadoras (entidades certificadoras de tercera parte privadas o públicas, entidades de certificación participativa y oficiales).

Intercambios regionales

La Carta de Antonio Prado (2007)¹⁵ afirma que, de acuerdo con los principios de la agricultura orgánica, los SPG corresponden a los mercados locales y nacionales. Sin embargo, en función de los diferentes contextos donde están insertos, muchas veces los productos tienen la necesidad de acceder al mercado internacional, por lo que la credibilidad del producto o proceso generada por los SPG no puede verse limitada geográficamente. Por lo tanto, se manifiesta el

14 El artículo 2 del decreto 557/008 dice: «El Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos será de adhesión voluntaria para todos aquellos que participen, en cualquier forma, en el mercado interno y externo de productos orgánicos. Sin embargo, solo los productores elaboradores y demás participantes en el mercado que se hayan adherido formalmente al Sistema y cumplan con sus normas podrán usar en la rotulación, identificación o denominación de los productos que manejan, las expresiones “orgánicos” o sus equivalentes tales como “ecológicos” o “biológicos” y utilizar la marca de certificación que exprese esa calidad». Artículo 5: «La certificación de los productos agrícolas orgánicos será efectuada por entidades certificadoras registradas y habilitadas ante la Autoridad Competente. La inscripción en este registro será obligatoria».

15 En 2007 se realizó el Seminario Latinoamericano de SPG en la ciudad de Antônio Prado, en el sur de Brasil, con participación de una delegación uruguaya de la RAU con el apoyo del MAELA y de IFOAM.

apoyo al reconocimiento internacional de los SPG y a la posibilidad de que los productos garantizados por esos procesos puedan transitar entre los países.

Tanto en la exposición de motivos de la ley 19.717 (Cámara de Senadores, 2016), que fundamenta la implementación del Plan Nacional de Agroecología, como en el documento preliminar del Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas elaborado por la Comisión Honoraria (CHPNA), se resalta la importancia de la creación del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica (decreto 557/2008), lo que constituye el primer marco normativo de alcance nacional para la producción agroecológica.

En el documento de la CHPNA se proponen algunas acciones para el cumplimiento de la normativa vigente y algunas líneas de trabajo específicas en relación con el fortalecimiento del SPG (CHPNA, 2020).¹⁶

Sistema Participativo de Garantía en Uruguay

La RAU tiene una estructura descentralizada en regionales,¹⁷ que se coordinan en un ámbito nacional, y sus procedimientos y normas técnicas son comunes, acordados por todos los integrantes de la Red, aunque la evaluación de conformidad y el uso de los sellos se deciden en cada regional.

Cuenta con Consejos de Ética y Calidad regionales que son los responsables de visitar a los agricultores y emitir certificados de conformidad. Tiene un Grupo Asesor Nacional que interviene en el seguimiento de las normas técnicas y colabora en la auditoría del funcionamiento del sistema.

El SPG actualmente vigente en Uruguay surgió en el marco del programa de certificación participativa de la RAU. Desde su fundación, en 2005, la RAU ha desarrollado este sistema, que involucra distintos órganos y procesos internos de la Red y permite la construcción participativa de confianza, brindando garantías del correcto uso de su sello y los procesos productivos, de transformación y comercialización.

La certificación participativa puede ser solicitada a la Red por los agricultores, tanto de manera individual como asociada. En cualquier caso, los productores reciben los siguientes documentos:

16 Proyecto 3. Fortalecimiento y difusión de los sistemas participativos de garantía. Grupo 1: Fomento y promoción de la producción agroecológica (lineamientos A y E).

17 Regional Rocha, Regional Minas, Regional Oeste, Regional San José, Regional Sauce-Santorral, Regional Sur-Sur, Regional Toronjil. Recientemente se han constituido dos Regionales: Norte (Tacuarembó y Artigas) y Paysandú.

la declaración del agricultor, el manual operativo y la guía de formación, así como la solicitud y el plan de manejo anual.

Con el compromiso de cumplir con principios que figuran en estos documentos y las normas de la producción orgánica de la RAU, el solicitante puede firmar la declaración del agricultor, la solicitud de certificación, y el plan de manejo de la unidad predial, recibiendo acto seguido, una visita de certificación.

Posteriormente, la Regional otorga al grupo o al individuo interesado un presupuesto de los costos de la certificación; si este lo acepta, recibirá en su finca la visita del Consejo de Ética y Calidad, que decidirá si se aprueba la certificación y la consiguiente obtención del sello de la RAU.

Hasta el momento, de la falta de desarrollo de normativa nacional se podría inferir que ha existido escaso interés de la estructura estatal por la temática. Frente a esta ausencia, la RAU desarrolló sus normas de producción orgánica, tomando como referencia las de la Unión Europea (UE) y de EUA (Mandl, 2019).

Por otra parte, dado que el volumen de mercado interno no se ha desarrollado, no se han registrado otras entidades de certificación.

Los principios que la RAU promueve para guiar las acciones de sus órganos descentralizados son la sustentabilidad, el cuidado de la biodiversidad y los recursos, la soberanía alimentaria, la participación, la solidaridad y el trabajo digno, que respete los derechos humanos.

Entre los documentos más importantes producidos y vigentes en el marco del SPG de ACAEU figuran un manual operativo y la *Guía de formación del Programa de Certificación Participativa* (2006), las normas para apicultura orgánica, de cultivos y producción animal, de recolección de silvestres y de elaborados y procesados, las directrices de limpieza y plagas y la lista de productos autorizados.¹⁸

2.2. Debilidades y cuellos de botella

Cumplimiento de la normativa vigente

Del análisis realizado para la elaboración de este documento surge que el decreto que regula la certificación registra incumplimiento

¹⁸ Muchos de estos documentos requieren actualizaciones que, según lo expresado por integrantes del grupo asesor de la Red, no ha sido posible llevar a cabo por falta de tiempo y/o recursos disponibles.

de las obligaciones que recaen en el MGAP y que las competencias atribuidas a la DGSA de este ministerio no han podido desarrollarse.

En este sentido, no se han podido determinar períodos de transición ni condiciones de elaboración y envasado; no se ha desarrollado una marca de certificación, ni se han establecido normas para el etiquetado y procedimientos para venta directa, ni equivalencias con otros países para importados (con excepción del Registro de la RAU).

Por otra parte, no se ha publicado la lista de insumos autorizados, no se han controlado predios, procesadores o comercializadores, y no se ha fiscalizado el comercio internacional de orgánicos.

Fortalecimiento del Sistema Nacional de Certificación Orgánica

41

En materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Certificación Orgánica existen varias competencias y roles definidos por el decreto que aún no están siendo cumplidos.

Si bien el sistema es de adhesión obligatoria, a fin de garantizar seguridad al consumidor y una competencia leal en lo que respecta a la comercialización, hay empresas (entidades de tercera parte) que certifican productos orgánicos para la exportación sin estar habilitadas en el Registro Nacional.

Por otra parte, no existen disposiciones o normas nacionales para la producción orgánica en rubros como la producción vegetal, los procesados, etcétera. Esto ha quedado relegado a la normativa elaborada por ACAEU-RAU. Más allá de la validez del trabajo de ACAEU, el marco general de garantías y calidad debería partir de la esfera pública competente.

Desde la perspectiva del sector privado, los tiempos de espera para obtener una certificación, tanto de tercera parte (importación) como de productos nacionales o plantas de procesamiento, son extensos. Como consecuencia, se enlentecen los registros en las intendencias de Canelones y de Montevideo, que exigen el Certificado Orgánico emitido por la RAU para habilitar la venta del producto industrializado.

Hoy en día no hay posibilidad de exportar productos orgánicos en el marco establecido por el Sistema Nacional, porque no existen entidades certificadoras habilitadas aptas para exportación ni acuerdos regionales entre SPG.

Control y fiscalización frente a incumplimientos

El único rol de fiscalización que efectúa la DGSA actualmente es auditar el funcionamiento de ACAEU-RAU como entidad certificadora registrada. Los demás temas de su competencia —como el funcionamiento de otras certificadoras, la comercialización de productos rotulados como orgánicos sin certificación y la trazabilidad o la calidad de productos certificados— no están teniendo un seguimiento efectivo. Al día de hoy, tampoco hay un cuerpo inspectivo específico en la materia.

42

A pesar de que el decreto determina claramente que en caso de incumplimientos se aplica el artículo 285 de la ley 16.736, aún no se han instrumentado y difundido los mecanismos para su aplicación. No existen canales para formular una denuncia, tales como sitio web, teléfono u otro medio de comunicación o contacto.

Tampoco se lleva a cabo actualmente un control o fiscalización en locales comerciales, ni se informa al consumidor sobre la importancia de la certificación y de contar con una marca o logo en lo que consume.

Desarrollo de procedimientos, mecanismos y normas técnicas

Como marco general, se destaca como limitación el hecho de que aún no se encuentren desarrolladas las directrices y normas nacionales vinculadas a los productos orgánicos. Según el decreto, cada ente registrado en el sistema debería operar según las normas definidas por este. Por lo tanto, la inexistencia de normativa nacional tiene como consecuencia que cualquier ente registrado deba regirse exclusivamente por sus propias normas.

Además, un efecto indirecto de la falta de normas nacionales es que para el país en su conjunto esto aumenta la dificultad de homologación y afecta su confiabilidad y solvencia para establecer convenios comerciales internacionales.

Si bien hay mucho trabajo realizado por la RAU en lo relativo a normas y directrices, este es poco visible. Adicionalmente, el trabajo de ACAEU como ente certificador del sistema nacional debería seguir y ajustar normas nacionales a su sistema (SPG). Sin embargo, esta entidad asume actualmente todo el esfuerzo de desarrollo técnico y actualización, con escaso o nulo apoyo externo.

La recertificación nacional de certificaciones de otros países (productos orgánicos importados), que realiza actualmente ACAEU, está contemplada en el decreto como tarea del MGAP. Si bien hay

un acuerdo tácito entre partes, la institucionalidad pública debería prestar mayor colaboración para hacer efectivo este servicio.

En lo que refiere a transacciones transfronterizas, no se han desarrollado aún capacidades nacionales para la exportación de productos orgánicos. Teniendo en cuenta la situación actual, tampoco están explícitamente definidos los protocolos de procedimientos de homologación para la importación de productos.

Por otra parte, existe un vacío regulatorio para emprendimientos de importante valor social en los que se requieren garantías, como es el caso de las huertas urbanas, las compras públicas descentralizadas, los repartos y ventas en poblados aislados.

En cuanto a los insumos permitidos, a pesar de que el artículo 30.1 del decreto 557 establece que la autoridad competente debe publicarlos en forma periódica, el listado aún no se ha dado a conocer oficialmente. ACAEU, a través de su Grupo Asesor, ha definido una lista de insumos de circulación interna, pero esta no se encuentra disponible en ningún sitio web.¹⁹

Finalmente, considerando que en los últimos años la frecuencia y la cantidad de bioinsumos e insumos biológicos ofrecidos en el país han aumentado de manera notoria, se vuelve necesario actualizar esta lista revisando la normativa correspondiente.

Intercambio regional de productos de SPG

El artículo 30.13 del decreto 557 establece que la autoridad competente deberá tramitar convenios de homologación del sistema nacional de control de la agricultura orgánica ante gobiernos extranjeros y darles seguimiento. Sin embargo, la autoridad competente aún no ha tomado contacto con sus pares de otros países de la región o fuera de ella.

Para efectuar homologación de SPG a escala regional con Brasil, Argentina o Paraguay es necesario establecer acuerdos o convenios en el marco del MERCOSUR, según lo analizado en el Foro Latinoamericano de SPG.

Si bien los actores involucrados actualmente están avanzando en sus campos de acción —la CHPNA en la Comisión de Agroecología de la REAF, la DGSA en las reuniones de la CIAO y la RAU en el Foro Latinoamericano de SPG—, se requiere una mejor coordinación entre estas iniciativas.

¹⁹ La RAU/ACAEU está en proceso de acondicionamiento de un nuevo sitio web que se ha prolongado más de lo proyectado.

Otros aspectos a fortalecer

En cuanto al acceso a la información, en la actualidad no hay una página web que permita conocer las normas de producción orgánica, ni los insumos habilitados para ser aplicados, ni la lista de los productores certificados, entre otros datos imprescindibles.

Otra limitación es la falta de conocimiento del sello de certificación de ACAEU-RAU por los consumidores.

El sistema de certificación participativa es una construcción social valiosa que necesita la capacitación permanente y la mejora de sus procedimientos para acompañar el crecimiento de los productores, elaboradores y comercializadores.

Sin embargo, el proceso de transición para obtener el sello es extenso y difícil de transitar para los nuevos agricultores, y el SPG parece tener ciertas dificultades de funcionamiento, posiblemente por la sobrecarga de roles que está cumpliendo.

2.3. Recomendaciones y medidas

Las recomendaciones orientadas a mejorar la certificación de productos orgánicos y el intercambio regional se presentan en el cuadro 4, ordenadas en cinco grupos temáticos y con indicación de a qué artículo(s) del decreto hace referencia la recomendación.

Además, se han propuesto horizontes temporales (corto, mediano o largo) estimados como razonables para llevar adelante las acciones propuestas, lo que podría ser útil para una planificación y priorización de actividades.

Finalmente se mencionan también los posibles actores involucrados, entre los cuales la DGSA ocupa un lugar central.

CUADRO 4.

Recomendaciones para mejorar la certificación de productos orgánicos y el intercambio regional

Tema	Recomendación	Corto plazo (2-3 años)	Mediano plazo (4-5 años)	Largo plazo (6-7 años)
1. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Certificación Orgánica	Diseñar un plan estratégico de fortalecimiento del Sistema Nacional de Certificación Orgánica. Esta acción está en consonancia con lo que establece el artículo 30.12 (decreto 557). El proceso debería ser liderado por la DGSa y contar con la participación de la Secretaría e integrantes clave de la CHPNA y actores del sector privado.	x		
	Estimular el registro en el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica de certificadoras de tercera parte que actúan en el país (por ejemplo, en los rubros carne y cannabis), de acuerdo con la obligatoriedad estipulada en el artículo 5 del decreto 557.		x	
	Ampliar la capacidad operativa de la DGSa para dar cumplimiento al decreto 557/008 mediante la asignación de recursos y apoyo institucional para concretar articulaciones institucionales que aporten viabilidad y eficiencia a aspectos priorizados en el Plan Estratégico.	x	x	x
	Desarrollar una marca y sello oficial, como se plantea en el artículo 30.15. Esta marca y sello tendrán sentido siempre y cuando se fortalezca el Sistema Nacional, se incorporen todas las entidades certificadoras que operan en el país y eventualmente se registren y habiliten nuevas entidades.			x

Tema	Recomendación	Corto plazo (2-3 años)	Mediano plazo (4-5 años)	Largo plazo (6-7 años)
	<p>Conformar una comisión técnica asesora nacional, con el fin de desarrollar y actualizar normas nacionales, elaborar listados de insumos permitidos y determinar procedimientos y protocolos (estos se detallan en el punto 3 de este cuadro). Es prioritario que esa comisión sea operativa, ágil y eficiente. Para ello se recomienda que pueda funcionar con un núcleo permanente (reducido) y profundizar en temas específicos mediante grupos <i>ad hoc</i>. La comisión debería estar presidida por la DGSA. Se propone la siguiente integración (a ser estudiada^a): delegado(s) del INIA, de la UDELAR, de la RAU y del Grupo Asesor de la RAU, del IIBCE, de la CHPNA, del Congreso de Intendentes y del MSP.</p>		x	
	<p>Estudiar la factibilidad de modificar el decreto 557 para que incluya la producción animal.</p>		x	
2.Control y fiscalización frente a incumplimientos	<p>Mejorar el cumplimiento de procedimientos y reducir los tiempos de renovación de habilitación y auditorías de una entidad certificadora registrada.</p>	x		
	<p>Crear una vía oficial para denuncias frente a incumplimientos y violaciones del decreto.</p>	x		
	<p>Desarrollar una campaña nacional de información sobre certificación, el decreto y su cumplimiento, orientada fundamentalmente a los consumidores.</p>		x	
	<p>Llevar adelante controles inspectivos de certificación en góndolas, locales de elaboración, sistemas de reparto y ventas <i>on line</i>, en articulación con las intendencias o según la ley 16.736.</p>		x	

Tema	Recomendación	Corto plazo (2-3 años)	Mediano plazo (4-5 años)	Largo plazo (6-7 años)
	Implementar un convenio con el Congreso de Intendentes que incluya la coordinación en el control inspectivo en comercios, y consolidar un procedimiento para todas las intendencias siguiendo el ejemplo de la Intendencia de Montevideo. ^b		x	
3. Desarrollo de procedimientos, mecanismos y normas técnicas	Desarrollar y revisar las directrices y normas nacionales vinculadas a los productos orgánicos por parte de la Comisión Asesora Nacional.			x
	Desarrollar un procedimiento para la recertificación de productos, como lo establece el artículo 28 del decreto 557/008.	x		
	Estimular mecanismos para la exportación en el marco del Sistema Nacional.			x
	Desarrollar un sistema de control social para la venta directa y para las compras institucionales, orientado a pequeños productores familiares y huertas. ^c			
	Establecer y actualizar periódicamente un listado nacional de productos permitidos en producción, elaboración y <i>packing</i> , con intervención de la Comisión Nacional Asesora. Se podrá utilizar la lista de la RAU como documento inicial.	x	x	x
4. Intercambio regional de productos de SPG	Avanzar en el desarrollo de recomendaciones mediante el liderazgo de la Comisión de Agroecología creada en el ámbito de la REAF.	x		
	Mantener la participación y la articulación de la DGSA en grupos de trabajo de CIAO, región Sur, poniendo en agenda los intercambios regionales entre SPG.	x		

Tema	Recomendación	Corto plazo (2-3 años)	Mediano plazo (4-5 años)	Largo plazo (6-7 años)
	Establecer una comisión de trabajo operacional (CTO) entre las autoridades competentes de dos o más países. Puede tratarse de una comisión a escala del MERCOSUR.	x		
	Diseñar y acordar un plan de trabajo oficial por la CTO que defina y certifique las representaciones legales, el alcance y la duración, el marco normativo y aspectos formales del rotulado que se definirán en el convenio a elaborar.		x	
	Avanzar en el intercambio de información de oferta y demanda de productos estratégicos entre redes y organizaciones de productores.	x		
	Firmar un convenio o memorando de analogías y similitudes de los sistemas de certificación participativa de la producción orgánica entre ministerios de agricultura de países involucrados, ^d con participación de las oficinas de cancillería de los respectivos países.			x
5. Otros aspectos a fortalecer	Desarrollar mecanismos efectivos para permitir el acceso público a la información clave (normativa, información del sistema, listas de insumos, lista de operadores, etcétera). En última instancia, la DGSA debería garantizar la forma de viabilizar esto, ya sea acondicionando un sitio en su página, ya sea apoyando este aspecto de la entidad certificadora.	x		
	Llevar adelante una campaña de difusión del sello ACAEU-RAU y la SPG como certificadora del Sistema Nacional.		x	

Tema	Recomendación	Corto plazo (2-3 años)	Mediano plazo (4-5 años)	Largo plazo (6-7 años)
	Diseñar e instrumentar una exoneración, mecanismo de subsidio u otro para la certificación de productores familiares en transición (2-3 años) y los primeros años de rubros menos desarrollados (carne, apicultura, fruticultura), que implique un acompañamiento técnico básico (PNA).			x
	Incorporar la formación y difusión permanente para los SPG dentro de planes y programas ministeriales.		x	
	Firmar un convenio con el Congreso de Intendentes para fortalecer la implementación del decreto 557-008.	x		
	Realizar un estudio de mercado que actualice el estado y la caracterización de la oferta y la demanda nacional de productos orgánicos certificados.		x	

- a En particular, hubo opiniones discrepantes en cuanto a la integración de la comisión en el marco de los grupos de trabajo.
- b Para que un producto, nacional o importado, con designación de orgánico o ecológico sea registrado por la Intendencia de Montevideo, esta solicita previamente la certificación de ACAEU-RAU.
- c Se recomienda basarse en el modelo brasileño. Véase <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/regularizacao-da-producao-organica>.
- d Memorando de acuerdo Chile-Brasil: https://www.sag.gob.cl/sites/default/files/resol_memorando_de_entendimiento_organicos_chile-brasil.pdf.



3. Transiciones del sector agroexportador

3.1. Contexto y justificación

Las recomendaciones para políticas públicas formuladas por la Iniciativa de Promoción de la Transición Agroecológica (PNUD, 2020) proponen escalar y ampliar la agroecología basada en la agricultura familiar y el movimiento agroecológico para impulsar el autoabastecimiento y la economía doméstica nacional. Además, y de forma complementaria, se plantea avanzar en transiciones del sector agroexportador orientadas a una mayor sostenibilidad de sus actividades productivas.

Durante las últimas décadas, a escala global, se ha notado un incremento de las exportaciones de productos agropecuarios que incorporan creciente valor ambiental, tanto como estrategia de desarrollo comercial como para la obtención de nichos de mercado y la internalización de costos ambientales.

En este sentido, la producción y certificación de productos orgánicos es el estándar de certificación más completo y ambicioso desde el punto de vista ambiental y social (en especial si se incorporan los principios de la agroecología), y brinda además buenas posibilidades comerciales ante una demanda mundial en expansión (IFOAM-FIBL, 2020).

Este enfoque es compatible con la propuesta agroecológica sintetizada en el Plan Nacional de Agroecología, basada en el desarrollo de la agricultura familiar y emprendimientos medianos y pequeños.

De esta forma, pueden vislumbrarse sinergias y posibles co-beneficios que deben promoverse, para lo que se vuelve necesario profundizar los diálogos y las propuestas conceptuales y prácticas, así como tener claros los límites y limitaciones que esta interacción plantea.

En un contexto en que ha caído el comercio mundial y regional, y las orientaciones y regulaciones comerciales pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental y la reducción de los impactos del cam-

bio climático (CEPAL, 2019), en Uruguay están emergiendo procesos basados en el desarrollo de la agroecología que buscan la sostenibilidad de sistemas agroalimentarios nacionales, así como dinámicas de valorización ambiental en el comercio y las relaciones internacionales lideradas por el sector empresarial.

Los beneficios socioambientales y económicos generados por el sector agroexportador con valor agregado ambiental pueden disminuir las externalidades negativas y contribuir a la generación de empleos verdes, además de disminuir la huella ecológica y de carbono.

Como señalan Lanzilotta y Zunino (2014), si a las actividades primarias (8 % del PIB) se les suman las industrias orientadas a la transformación de productos primarios (7 %) y el turismo (6 %), se observa en el caso de Uruguay que aproximadamente un 20 % del PIB estaría estrechamente ligado a las características geográficas y los recursos naturales del país.

Las ramas agroindustriales como frigoríficos, lácteos, molinos de arroz y raciones animales son las que muestran mayores encadenamientos económicos y sociales, y generan ingresos que impactan positivamente en el consumo y en la economía doméstica (Bittencourt y Reig, 2014).

En los últimos años, Uruguay ha mantenido y profundizado el perfil de inserción internacional especializado en la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales con diferentes niveles de transformación.

En el 2019 estos productos explicaron el 78 % del total de exportaciones uruguayas (Uruguay XXI, 2019). Se destaca en particular la producción de cereales y oleaginosos (trigo, maíz y soja principalmente), de carne (bovinos y, en menor medida, ovinos) y productos de origen forestal. Ese año, la exportación de carne bovina representó el 23,9 % de las exportaciones agropecuarias, los granos y semillas agrícolas el 21,8 %, los productos forestales el 12,5 % y los lácteos el 8,5 % (DIEA, *Anuario 2020*).

El crecimiento del sector agropecuario en su conjunto y, en particular, de varios de sus subsectores exportadores durante el período 2000-2015 ha tenido una gran expansión, particularmente de la mano de la agricultura (Carriquiry, 2015). El PIB de agricultura, ganadería, caza y silvicultura creció a un promedio anual del 2,8 % entre 2002 y 2015 (Uruguay XXI, 2017).

Por otra parte, las oportunidades para la producción agropecuaria durante ese período incentivaron el incremento de la inversión por hectárea y aumentaron la productividad.

Sin embargo, los caminos por los cuales se ha transitado para desplegar este crecimiento y esta expansión agropecuarios han producido una serie de impactos socioambientales cuyo reconocimiento y valoración deben ser centrales en la construcción de transiciones sostenibles para el sector agroexportador.

Estos involucran la disminución de agricultores familiares en el medio rural, el significativo aumento en el uso de agroquímicos, el deterioro de la calidad del agua y del suelo, y la pérdida de biodiversidad (PNUD, 2020).

En el actual escenario de crisis socioeconómica, es probable que la dinámica agroindustrial se enlentezca debido a dificultades en el desarrollo del margen extensivo. La expansión de la frontera agrícola no es una vía para continuar un crecimiento de forma sostenible, ya que la tierra arable y el suelo fértil representan recursos finitos.

En estas condiciones, se hace necesario incrementar la productividad de forma sostenible, mediante la transformación de las prácticas productivas, la innovación y estrategias comerciales que aporten al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todas sus dimensiones.

En este marco, las transiciones del sector agroexportador deben estar apoyadas en estrategias y políticas de desarrollo productivo que promuevan la formación de recursos humanos, así como una institucionalidad y una infraestructura adecuadas. El desarrollo de la vocación agroexportadora con diferenciación socioambiental es la innovación más importante que el sector requiere para consolidarse como una apuesta estratégica para el desarrollo sostenible del país.

La transición del sector agroexportador uruguayo hacia mayores niveles de sostenibilidad, junto con el desarrollo y el escalamiento de la agroecología de autoabastecimiento nacional, son necesarios para lograr un sistema agroalimentario equilibrado, suficiente e inclusivo (PNUD, 2020).

Esta apuesta coincide, además, con las crecientes exigencias ambientales del mercado internacional, en lo cual subyace una oportunidad de transformación, innovación y desarrollo en cadenas de valor diferenciadas, especializadas y de excelencia.

La orientación e intensidad de la transición tiene una importante dimensión política y económica, tanto en su arquitectura como en sus impactos, lo que demanda incorporar una mirada estratégica que trasciende el corto plazo.

Las iniciativas de promoción del sector agroexportador sostenible deberían contribuir a la actividad de los pequeños productores de ali-

mentos que la agroecología viene promoviendo desde hace décadas, quienes, por lo tanto, disponen del conocimiento para aportar a la innovación y el desarrollo tecnológicos en el marco de los principios de los sistemas agroecológicos (Crocevia, TNI, ATI, 2020).

A su vez, estas iniciativas deben ser coherentes con instrumentos jurídicos nacionales e internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos/as y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, compatibles territorialmente con una agroecología fiel a su visión de sostenibilidad ecosistémica (y sus raíces de justicia ambiental y social) y que prioricen a empresas nacionales y regionales.

Por otro lado, para impulsar la agroexportación con perfil ambiental basada en la agricultura orgánica es imperioso estudiar el contexto actual, en el cual los productores y exportadores de frutas y verduras orgánicas que buscan entrar en países desarrollados deben cumplir con las normas establecidas por el país importador interesado.

En EUA, China, Japón y los países de la UE, que actualmente son los mayores mercados de productos orgánicos, las normas que se aplican a la producción orgánica interna valen también para los productos importados. Existen reglamentos que regulan la producción, la importación, la comercialización y el etiquetado de los productos orgánicos, los cuales han sido relevados por la FAO.²⁰

En el ámbito regional, dado que Brasil es el mercado más importante, se podría avanzar en el intercambio regional entre sistemas de certificación participativos que hayan sido homologados por las autoridades de Brasil y de Uruguay.

Según un reciente estudio de mercado global sobre alimentos orgánicos (Research Dive, 2020), en el 2019 el mercado orgánico era de 162.037 millones de dólares y alcanzará 416.050 millones de dólares en el 2027, con una tasa de crecimiento anual de 12,4 % en el período estudiado.

En este mismo informe se señala que la preocupación de los consumidores por lo orgánico será el principal factor de crecimiento, y que los sobrepuestos y el abastecimiento serán sus principales limitaciones.

Se proyecta, además, que el subsector de frutas y hortalizas será el más lucrativo y el más requerido por el consumo, y que el mercado con mayor demanda se desarrollará en Norteamérica (partiendo

²⁰ Véase <http://www.fao.org/3/y1669s/y1669so4.htm>.

de 60 millones de dólares en el 2019 y manteniendo una tasa de crecimiento de 13,1 % durante el período de referencia).

3.2. Recomendaciones y medidas

Políticas económicas

La apuesta a una transición sostenible del sector agroexportador debería basarse en un proyecto nacional de desarrollo de largo plazo, con lineamientos establecidos por el Poder Ejecutivo y con amplios niveles de participación públicos y privados.

Como posibles líneas de acción para implementar a mediano plazo, dentro del régimen de promoción de inversiones se sugiere reglamentar el artículo 13 de la Ley General de Medio Ambiente, incluyendo mejoras fijas relativas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias, dentro del alcance de los beneficios automáticos de la Ley de Promoción de Inversiones (De Mello et al., 2017).

Esta posibilidad permitiría inducir a las empresas a implantar medidas que incorporen acciones y tecnología para producción orgánica, ya que estas previenen impactos ambientales negativos y favorecen la mitigación o eliminación de daños ambientales.

Se propone, a su vez, fomentar la agroexportación diferenciada ambientalmente con la anulación parcial de tributos vigentes,²¹ a determinar mediante análisis de costo-beneficio para los sectores con probados regímenes socioambientales benéficos, como los productos orgánicos.

Para ello se sugiere incluir los productos orgánicos de exportación en: 1) la Declaración del Poder Ejecutivo para la exoneración del 40 % del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE), dada su contribución al uso eficiente de los recursos naturales, y 2) los listados de tasas o fictos que publica el Poder Ejecutivo para reembolsar tribu-

²¹ Está internacionalmente aceptado que las empresas exportadoras no pueden trasladar el costo de los impuestos indirectos al resto del mundo, ya que la carga tributaria recaería sobre ellas. En Uruguay existe un sistema de «reintegros de exportación» que consiste básicamente en la devolución de una porción de los impuestos incluidos en el costo del producto. De esta manera, se reembolsa a los exportadores los tributos nacionales que debieron pagar y no son deducibles como crédito fiscal. Estos beneficios se aplican a las mercaderías exportadas en función de listas de tasas o fictos que publica el Poder Ejecutivo, con un máximo del 6 % del valor exportado, aunque para la mayoría de los sectores la tasa es del 2 %.

tos nacionales a exportadores, con la recomendación de que se incorpore un máximo extraordinario de 7 % del valor exportado (1 punto más que el más alto actual, aunque para la mayoría de los sectores la tasa es de 2 %). En este mismo sentido, se podría también evaluar la posibilidad de eliminar la tasa BROU aplicable a estas exportaciones (0,05 % sobre el valor en Aduana).²²

Otras alternativas incluyen el otorgamiento de créditos fiscales en la agroexportación orgánica por un 45 % de los gastos en I + D que sean ejecutados en su totalidad por una empresa, y por un 55 % para proyectos que se desarrollen conjuntamente con centros tecnológicos o universidades debidamente certificados.²³

Se hace necesario, a su vez, continuar con los estudios de implementación nacional de instrumentos tributarios y de estímulo ambiental apoyados en estudios internacionales, en particular aquellos relativos a la racionalización y sustitución de fertilizantes solubles y herbicidas, y la promoción de insumos orgánicos (CEF-AECID, 2017; OCDE, 2017; Zachariadis et al., 2020; CEPAL, 2020).

En especial se sugieren las siguientes acciones:

- Revisar (disminuir o eliminar) la exoneración del 40 % de la inversión en el IRAE correspondiente a fertilizantes fosfatados para praderas y transferir una similar exoneración para sistemas orgánicos.
- Establecer exoneraciones de impuestos a biofertilizantes y bioplaguicidas habilitados por normativa orgánica.
- Elaborar un plan de transferencia paulatina de los beneficios tributarios referentes a la adquisición de fertilizantes fosfatados (el crédito fiscal del 12 % que se otorga a los contribuyentes IMEBA y la exoneración del 40 % de la renta en el IRAE) y las exoneraciones de IVA aplicables a la adquisición de fertilizantes y materias primas para la elaboración de productos fitosanitarios, hacia transiciones agroecológicas (insumos permitidos por la normativa orgánica) y, en particular, sistemas de producción orgánica o en transición certificada.

22 Esta medida está inspirada en los estímulos a la actividad económica que fueron implementados en 2019 por el MEF (véase <https://gts.com.uy/2019/09/09/uruguay-presento-14-medidas-de-estimulo-a-la-actividad-economica/>).

23 Esta medida está inspirada en los estímulos a la actividad económica que fueron implementados en 2019 por el MEF, e incluyen una mejora del 10 % con respecto a I + D en otros sectores, apuntando a valorar especialmente los impactos socioambientales benéficos de estas iniciativas (véase <https://gts.com.uy/2019/09/09/uruguay-presento-14-medidas-de-estimulo-a-la-actividad-economica/>).

Estas medidas son de orden general y deben articularse con otras para reducir el impacto de las transiciones en los pequeños productores y la producción familiar. Para ello se propone otorgar a los contribuyentes de IMEBA (excluyendo aquellas empresas o personas que puedan concentrar múltiples contribuciones simultáneas) un crédito fiscal equivalente al 100 % de los costos de certificación, en conjunto con otras medidas (CHPNA, 2020; PNUD, 2020).

Competitividad estratégica e inserción internacional

Para atender esta temática se proponen las siguientes acciones:

57

- Incluir la producción orgánica y agroecológica en la agenda de la política nacional de inserción internacional con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Priorizar las líneas orgánicas y los certificados de valor ambiental —como el certificado desarrollado para la carne del pastizal— para promover la competitividad y la inserción internacional. Las instituciones clave son la Unidad de Asuntos Internacionales (UAI) y la Secretaría Técnica de Cooperación (STC) del MGAP.
- Desarrollar estrategias de *marketing* internacional para productos de agroexportación orgánicos y diferenciados ambientalmente, que asocien a los sectores público y privado y prioricen nichos específicos, y conjugar la estrategia en una misma marca país.
- Desarrollar acuerdos de equivalencia²⁴ de certificación de normativa nacional con la UE, EUA y Japón. Los países desarrollados han definido sus propias normas orgánicas. En las décadas de 1990 y 2000, los países de la UE ratificaron una normativa orgánica común. Más recientemente, Canadá, EUA y Japón han aprobado normas y reglamentos orgánicos. Para lograr los acuerdos de equivalencia, es condición previa el desarrollo de normativa nacional, como se propone en el capítulo de certificación de productos orgánicos de este trabajo. Como ejemplo de implementación de un acuerdo de equivalencia con la UE, en virtud del reglamento UE 848/2018, cuando un tercer país ha establecido y aplicado normas orgánicas, puede solicitar a la UE ser incluido

²⁴ La equivalencia de normativas orgánicas es un reconocimiento mutuo de validez en forma de acuerdos bilaterales entre socios comerciales clave (países) que permiten evitar trabas comerciales y apoyan el fortalecimiento de la cadena de suministro (véase <https://ota.com/international-trade/trade-agreements>).

en la lista de terceros países reconocidos con acuerdo de equivalencia, de conformidad con el artículo 47. Los países que figuran en esa lista pueden exportar a la UE productos certificados por un organismo de certificación aprobado por el país exportador, sin necesidad de una ulterior certificación o acreditación.²⁵

- Estudiar y promover la inclusión de los productos orgánicos en los acuerdos internacionales bilaterales existentes o futuros y en los tratados de equivalencia de productos orgánicos y acuerdos de equivalencia en la certificación con países emergentes en casos de oportunidades y nichos especiales. Por ejemplo, EUA y Suiza tienen un acuerdo de equivalencia que facilita la importación y exportación mutua de productos orgánicos.²⁶ Lograr tratados de equivalencia con los polos de consumo de productos orgánicos (EUA, UE, Japón y eventualmente China) es estratégico. En el caso de Uruguay, se podrían explorar iniciativas similares a la inclusión de cuotas de exportación libres de arancel, que se han incorporado en el tratado de libre comercio con México desde 2013.²⁷ Este sería un marco interesante para diseñar y desarrollar un impulso que permita escalar las experiencias de lechería orgánica del país.
- Incluir el tema de la producción agroecológica en la agenda de las visitas oficiales de comercio.
- Conformar un equipo técnico de alto nivel que estudie la mercadotecnia y las tendencias internacionales con proyecciones de mercado y elabore mapas de oportunidades y riesgos para productos uruguayos. Las instituciones clave son el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), el MGAP y Uruguay XXI.
- Realizar un estudio de oportunidades de agroexportación de productos orgánicos en los principales mercados, considerando barreras arancelarias y paraarancelarias que puedan intervenir. Se deberán incluir los resultados, así como información específica con relación a productos orgánicos, en la Plataforma Nacional de Inteligencia Comercial (PNIC²⁸). Se deberá introducir en

25 Esto es válido únicamente en el caso de que el organismo de certificación interno esté específicamente registrado en la lista del artículo 11. Cada entrega debe ir acompañada de un documento que certifique que las normas y medidas de certificación son equivalentes a las que se aplican en la UE.

26 Véase <https://www.ams.usda.gov/services/organic-certification/international-trade/Switzerland>.

27 Véase <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/511162/>.

28 Véase <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/respuesta-covid-19/recurso/informacion-mercado-global/>.

la nomenclatura existente el estándar orgánico como productos diferenciados.

- Identificar y postularse a fuentes de recursos de cooperación para apalancar cadenas de valor de exportaciones orgánicas y agroecológicas (fondos no reembolsables, alianzas estratégicas, donaciones o articulaciones entre agencias de cooperación y mecanismos de cooperación sur-sur). La institución clave es la AUCI.
- Desarrollar un plan estratégico para la inserción internacional de productos orgánicos nacionales en la región y el mundo.
- Promover la integración del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica en el Organismo Uruguayo de Acreditación (decreto 089/010-OUA-DGSA).

59

Marca de exportación uruguaya

Con respecto a este concepto se sugiere:

- Crear la marca país de productos orgánicos para productos de exportación, con la inclusión del sello de transición para líneas de promoción estratégica. Esta marca podría significar una oportunidad en el marco del tratado de libre comercio con la UE (decreto 557/008).
- La certificación para el uso de esta marca debería realizarse dentro del Sistema Nacional de Certificación Orgánica y la Organización Uruguaya de Acreditación.
- Brindar asesoría y apoyo a usuarios certificados para la elaboración de diagnósticos sectoriales de mercados globales de productos, el desarrollo de una estrategia comercial, información de mercado y proveedores, asesoría para la promoción y exportación y para la participación en ferias internacionales.
- Garantizar la presencia institucional del país y la marca país en las ferias internacionales especializadas en producción orgánica, con *stands* y presentaciones de alto nivel.

Los casos de la soja, el arroz, la ganadería y el cannabis

Soja

El mercado mundial de soja no transgénica fue valorado en 73,07 millones de toneladas métricas en 2018 y se prevé que alcance los 99,80 millones de toneladas métricas en 2022, con un ritmo de crecimiento del 8,10 % entre 2019 y 2022 (Verified Market Research, 2019). En volumen, se estima que el mercado mundial de soja orgánica se situaba en 0,77 millones de toneladas a finales de 2017 y que alcanzará los 1,21 millones de toneladas a finales de 2022, con una tasa de crecimiento de 9,44 % (Market Reports, 2020).

Las principales limitaciones de Uruguay para lograr una valorización ambiental de la soja en el mercado internacional son el limitado potencial productivo derivado de la superficie del país, la insignificancia relativa de su mercado interno, y los desafíos y riesgos tecnológicos implicados en la adopción de sistemas innovadores no predominantes.

Por otra parte, se debe cumplir con una serie de requisitos, entre los que se destacan la certificación y la trazabilidad. La logística del producto diferenciado ambientalmente debe ser paralela a la logística convencional, para garantizar una trazabilidad sin mezclas de los productos.

Esto implica que la logística de cosecha, almacenaje (silos) y transporte (camión o *container*) de una soja no transgénica u orgánica esté claramente separada de la de las sojas modificadas genéticamente, lo que se traduce en costos adicionales y aptitudes específicas desarrolladas por la cadena agroindustrial.

Los insumos que se han desarrollado para el cultivo de soja orgánica hasta el momento son más caros. Por ejemplo, el costo de curar la lagarta con pesticidas convencionales es de 7 a 8 USD/ha, mientras que el control biológico con avispas cuesta alrededor de 30 USD/ha. Además, la certificación tiene un costo adicional relevante (PNUD, 2020).

Para el caso de la soja se recomienda entonces:

- Desarrollar mecanismos de apoyo y subsidio para áreas de manejo orgánico (incrementales en el tiempo: 2, 4, 6 años). Analizar la posibilidad de coincidencia con zonas de prioridad agroecológica, áreas de pecoreo o de pesca artesanal.
- Promover la baja de los costos de los insumos biológicos. Generar mecanismos de descuento del IRAE. Por cada dólar invertido

en insumos biológicos se podría descontar 1,50 dólares (mecanismo similar al descuento vigente para los fosforados).

- Generar agregación de valor y promover la devolución de beneficios. Es factible estudiar la incorporación de tecnología de control biológico de gran escala para combatir la chinche de la soja en aproximadamente 10 % de la superficie destinada a este cultivo (100.000 ha). Para lograrlo se propone estudiar el subsidio de los insumos biológicos (avispas) por un valor de 3 millones de dólares (100.000 ha × 30 USD/ha), lo que bastaría para cubrir la superficie objetivo. Esta soja diferenciada tiene un premio de 10 a 20 dólares por tonelada. En 100.000 hectáreas se podrían producir 250.000 toneladas de soja, lo que podría comercializarse en 70 millones de dólares; o sea, entre 5 y 6 millones más que si esta fuera transgénica. Los beneficios económicos generados por esta transición redundarían a su vez en mayor recaudación de impuestos para el Estado. La medida tiene varios puntos críticos que deberán estudiarse para definir los caminos sostenibles y viables de implementación.
- Promover sociedades público-privadas para las exportaciones de soja orgánica.
- Analizar las oportunidades que se generan por el tratado de libre comercio con la UE para la soja orgánica.
- Promover la conformación de una cadena agroindustrial de consumo interno de soja orgánica a través de las compras estatales (por ejemplo, en la producción de harina de soja, tofu y milanesas de soja), lo que conferirá resiliencia y adaptabilidad frente a fluctuaciones de precios.
- Desarrollar iniciativas agroindustriales y biofábricas para elaborar raciones y alimentos de mascotas orgánicos, tofu y milanesas de soja orgánica, así como para el control biológico de plagas, entre otros.
- Propiciar las condiciones para la generación local de maquinaria, producción de semillas, servicios logísticos de trazabilidad y certificación, técnicos en monitoreo y plantas de industrialización orgánicas.

Arroz

En el ámbito nacional, el sector arrocero, con sus componentes productivo e industrial, es uno de los más relevantes para ser considerado como cadena agroindustrial, ya que las empresas dedicadas

al cultivo, la industrialización y la comercialización mantienen desde hace décadas un vínculo muy estrecho.²⁹

Por otra parte, la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA) y la Gremial de Molinos Arroceros (GMA) han sabido articular su actividad con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y con la Universidad de la República a través de las facultades de Agronomía, Ciencias y Química, así como con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) del MGAP, con el objetivo de avanzar en la resolución de los aspectos tecnológicos del cultivo a través de la investigación y la innovación.

Uruguay exporta el 95 % de su producción de arroz, lo que lo convierte en el principal exportador de América Latina y el séptimo exportador mundial.

Las características del sistema de producción de arroz uruguayo hacen que sea posible alcanzar una diferenciación desde el punto de vista de su sustentabilidad ambiental. Buena parte del área de arroz se realiza en rotación con praderas, lo cual, además de mejorar las propiedades físicas y químicas del suelo, disminuye la aplicación de agroquímicos.

En el mundo se está exigiendo cada vez más la producción de alimentos inocuos, que generen menores impactos en el ambiente y en la salud de los trabajadores. Se torna imprescindible desarrollar procedimientos locales que permitan mejorar los efectos del cultivo en el ambiente, que mejoren la calidad del grano de arroz y garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores.

Los principales mercados de consumo de arroz orgánico se ubican en China y los países desarrollados: EUA tiene una cuota de mercado de 13,3 %, mientras que la de la UE es de 14,1 % (Fiormarket, 2019).

Por otra parte, este mercado viene aumentando. En los próximos años registrará una tasa de crecimiento del 7,5 % en términos de ingresos, y el tamaño del mercado mundial alcanzará los 2320 millones de dólares en 2024, partiendo de 1500 millones de dólares en 2019.

Para el desarrollo de la cadena agroindustrial vinculada a la producción de arroz orgánico se sugiere:

²⁹ Desde 1959 la ACA y la Asociación de Molineros fijan conjuntamente el precio a pagar por el arroz al productor.

- Promover un plan de intercambio tecnológico y comercial sobre arroz orgánico en el ámbito del MERCOSUR.
- Desarrollar una plataforma de investigación de largo plazo sobre arroz orgánico, con el apoyo del INIA Treinta y Tres.
- Realizar estudios de costo-beneficio y prospecciones estratégicas de la transición a producción orgánica de arroz en Uruguay.
- Generar un programa de conversión de arroz orgánico, con el apoyo de la ACA, el INIA y el MGAP.
- Agregar, dentro de la iniciativa del fondo arrocero existente, un subsidio específico para productores arroceros chicos que inicien un proceso de transición agroecológica, que consista en el subsidio estatal del 80%³⁰ de la cuota a contribuyentes del impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios (IMEBA). Según los datos para la devolución actual del gasoil, los productores chicos representan aproximadamente el 37 % del total.³¹ Esta medida deberá asegurar que el subsidio destinado a contribuyentes de IMEBA no corresponda a agentes económicos individuales con múltiples empresas.

Ganadería

En el sector ganadero, Uruguay viene impulsando estrategias de diferenciación y agregado de valor de productos con énfasis en la dimensión ambiental. En este contexto, existe una serie de experiencias destacables de los diversos actores de la cadena cárnica.

Los casos exitosos de emprendimientos empresariales asociativos para el desarrollo de marcas y/o procesos de certificación que permitieron consolidar agronegocios ganaderos innovadores y competitivos tienen algunas características comunes: están orientadas a nichos de mercado de alto valor, tienen experiencia grupal consolidada, poseen protocolo y certificación, asistencia técnica, gobernanza y procesos de gestión que favorecen la confianza y la transparencia, y una clara vocación de anticipar, acompañar y capturar las oportunidades que ofrece el mercado (Montossi, 2019).

Como se ha mencionado, el estándar certificado más ambicioso desde el punto de vista ambiental es la producción orgánica. Uruguay exporta carne bovina y ovina orgánica desde el año 2000. Hoy

³⁰ Al subsidio propuesto por el grupo de trabajo (50 %) se le suma un 30 % correspondiente a costos de riesgo, reconversión productiva y certificación.

³¹ Acta de la mesa de trabajo del sector arrocero: https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2019/noticias/AE_790/medidas_arroz.pdf.

en día hay más de 900.000 hectáreas dedicadas a esta producción. Los principales destinos son EUA y la UE. En 2015 las ventas de carne orgánica totalizaron 150 millones de dólares. En 2016 el precio premio fue cercano al 70 % por sobre el precio convencional.

Para el sector ganadero se recomiendan las siguientes acciones:

- Generar mecanismos de apoyo y promoción de la diferenciación del producto, basados en la calidad nutricional como elemento clave, en particular en lo que respecta a la caracterización de los ácidos grasos de la carne y el impacto de la dieta animal sobre su composición, que contrasten sistemas pastoriles (puros o con uso reducido de suplementos en momentos estratégicos) con los sistemas a *feedlot* (similar de los estadounidenses y europeos) (Montossi et al., 2019; Montossi y Sañudo, 2007).
- Generar un registro de certificadoras de tercera parte en el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica y el Organismo Uruguayo de Acreditación.
- Promover la producción de ganadería orgánica entre los productores familiares, mediante la creación de una acción programática con el apoyo de la DGDR-MGAP. El programa podría llamarse Programa de Promoción a la Transición y Producción Agroecológicas.
- Desarrollar un clúster de carne orgánica con la participación de los frigoríficos Marfrig y Pul.
- Potenciar el programa de control biológico de garrapata del Instituto BioUruguay.
- Generar subsidios para productores ganaderos familiares orgánicos destinados al uso de bioinsumos.
- Adoptar tecnologías agroecológicas en predios familiares y empresariales. Implementación de sistemas productivos agrícola-ganaderos; potenciación de un manejo conservacionista del campo natural con regulación del pastoreo (empotramiento y ajuste de carga); incorporación de leguminosas para fijación de nitrógeno y fosforita con el objetivo de incorporar fósforo; consideraciones para la conservación de la biodiversidad (corredores biológicos, zonas de amortiguación y montes de abrigo con especies nativas) a fin de mejorar el bienestar animal y la resiliencia del sistema; manejo sanitario aprobado por normas ecológicas que maximice herramientas de control biológico, preparados vegetales y homeopáticos, y la obtención y el uso de raciones o silos orgánicos como suplementos, entre otros.

- Llevar a cabo un estudio sobre las oportunidades de la carne orgánica en el marco del tratado de libre comercio con la UE y en la agenda comercial a tratar con China.
- Promover la transición orgánica de sistemas ganaderos en áreas protegidas y sus zonas de amortiguación, y en áreas de prioridad agroecológica.
- Realizar un estudio de mercado para la carne orgánica en las importaciones de China.

Cannabis

El Banco de Toronto estima que el mercado mundial de cannabis para 2025 puede calcularse en 150.000 millones de dólares el medicinal y 50.000 millones para otros usos (Uruguay XXI, 2020).

En Uruguay la producción de cannabis ha tenido un gran desarrollo en los últimos años. El uso de cannabis medicinal ha sido el principal destino de la producción, aunque existen otras líneas de productos promisorios (alimento, genética, flores).

En cannabis medicinal ya hay inversiones importantes orientadas exclusivamente a la exportación, y es un área en la que Uruguay puede obtener buenos resultados en el corto plazo. Hay alrededor de 50 plantaciones de flores de cáñamo en todo el país que emplean una media de 10 personas por hectárea, pero las empresas más tecnificadas y especializadas alcanzan las 80 personas por hectárea. En 2019 se plantaron 250 hectáreas de flor en el país.

Las inversiones para este rubro se estiman en 20 millones de dólares, y las de cannabis medicinal y recreativo, según el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCA), han sido de 96,3 millones de dólares desde 2013.³²

Uruguay cuenta actualmente con ventajas claras frente al resto del MERCOSUR, aunque otros países —como Chile, Colombia y México— se encuentran en etapas más avanzadas en el proceso de regulación de producción y comercialización. Además de la competencia regional, debe tenerse en cuenta el avance tecnológico y comercial de esta industria en países como Canadá e Israel.

El reporte de Uruguay XXI realizado en 2020 sostiene que la cadena agroindustrial de cannabis podría ser la de mayor potencial, en cuanto a valor agregado, dentro de la agricultura uruguaya. El cannabidiol (CBD) es el principal producto de exportación en materia de cannabis medicinal.

³² Véase <https://marcapaisuruguay.gub.uy/uruguay-proyecta-exportar-50-toneladas-de-planta-de-cannabis/>.

Para la producción de cannabis se sugieren las siguientes acciones:

- Diseñar participativamente una hoja de ruta para la agroindustria de cannabis medicinal en Uruguay, a corto (2021-2023), mediano (2027) y largo plazo (2035). Es fundamental la participación comprometida de los actores clave, como la Cámara de Empresas de Cannabis Medicinal (CECAM), el IIRCA, el MSP, el MGAP, el Consorcio de Innovación Sur (CISUR), la Junta Nacional de Drogas (JND), el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Presidencia de la República.
- A partir de esta hoja de ruta, las iniciativas de investigación e innovación posibles como rutas de crecimiento son: 1) desarrollar un portafolio de investigación e innovación relacionado con síntomas patológicos, como convulsiones y anorexia, náuseas, vómito, dolor, y con otras enfermedades, como Alzheimer, Parkinson, epilepsia refractaria, etcétera, y 2) desarrollar resinas y extractos de alta calidad, grado farmacéutico, elaborados en Uruguay.
- Las iniciativas de rutas de crecimiento relacionadas con la promoción, la regulación, los estándares de calidad y la venta pueden orientarse al apoyo técnico a empresas que conocen y exploran los principales mercados de Europa (por ejemplo, Alemania, Reino Unido e Italia) —en particular, sus requisitos regulatorios, sanitarios y exigencias de entrada—, al desarrollo de la marca país y sus estándares, al apoyo técnico a empresas en exploración y al conocimiento de otros mercados en Europa, EUA y Asia.
- Las iniciativas de rutas de mejora de la diferenciación y la productividad relacionadas con la dimensión agronómica e industrial pueden orientarse a: 1) profesionalizar y estandarizar la producción de sustratos especiales para producción hidropónica, introduciendo aspectos de sostenibilidad ambiental (renovabilidad y ciclo de vida del sustrato garantizados); 2) desarrollar programas nacionales de mejoramiento de la genética poscosecha y laboratorio (actor clave: el INIA); 3) desarrollar programas de producción nacional de bioinsumos y facilidades para la importación y el registro de bioinsumos; 4) fomentar las alianzas empresariales en la implementación de la economía circular —los desechos de una empresa pueden ser materia prima de

otra—; hoy en día se han desarrollado productos y usos adicionales a la farmacéutica; 5) realizar ferias o encuentros empresariales para promocionar el desarrollo de productos con mayor valor agregado, el mejoramiento de insumos para la industria, nuevas prácticas y alianzas comerciales, e incentivos a la transferencia tecnológica; 6) promocionar el cultivo en tierra basado en prácticas agroecológicas para la producción familiar; fomentar la integración de productores familiares a cadenas agroindustriales —como antecedente se recomienda tener en cuenta la experiencia de YvY Life Sciences³³—; 7) apoyar financieramente y brindar asistencia técnica a empresas para mejorar la sustentabilidad y los rendimientos con I + D, y 8) explorar y apoyar emprendimientos con otros usos, como alimento humano y animal (en el caso de las semillas hay tres usos básicos: el aceite, la harina y la propia semilla pelada, ya sea entera o quebrada).

67

4. Referencias

- ALONSO-FRADEJAS, A., et al. (2020). *Agroecología chatarra. La captura corporativa de la agroecología para una transición ecológica parcial y sin justicia social*. Ámsterdam: Amigos de la Tierra Internacional, Transnational Institute y Crocevia. Serie ¿Quién se beneficia? Disponible en Agroecología-Chatarra-ATI-TNI-Crocevia-informe-ESP.pdf.
- BELÁUSTEGUI, V. (2011). *Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. San Martín (Argentina): Universidad Nacional de San Martín.
- BITTENCOURT, G., y REIG, N. (2014). «Escenarios de estructura productiva, competitividad y crecimiento». En L. Harari, M. Mazzeo y C. Alemany, *Desarrollo exportador Uruguay 2035*. Montevideo: Trilce, Fundación Astur y Red Sur. Disponible en U+25docs.pdf (trilce.com.uy).
- CÁMARA DE SENADORES, URUGUAY (2016). Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas. Proyecto de ley con exposición de motivos. Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/131029/ficha_completa.
- CARRIQUIRY, F. (2015). «El papel del agro en el desarrollo económico nacional. Expansión reciente y sus efectos transformadores». En VV. AA., *El desarrollo agropecuario y agroindustrial de Uruguay: Reflexiones en el 50 aniversario de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA-MGAP)*. Disponible en El desarrollo agropecuario y agroindustrial del Uruguay (www.gub.uy).
- CEPAL (2019). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019. El adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*. Disponible en Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: el adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región (cepal.org).
- COMISIÓN HONORARIA DEL PLAN NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN CON BASES AGROECOLÓGICAS (2020). Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas. Documento preliminar (ley 19717). Montevideo. Disponible en https://www.ceuta.org.uy/data/publicaciones/pna_DOCUMENTO_final.pdf.

- COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL (2019). *Propuesta de políticas públicas diferenciadas para la producción familiar*. Montevideo: CNFR y COPROFAM.
- CONSEJO DE MINISTROS, URUGUAY (2015). Reglamentación de la ley 19.292, relativa a la producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/86-2015>.
- DE MELLO, G.; CALLEJA, A.; CHIESA, V.; GUERRERO, S.; LAVIN, D.; CHAVES, J., y BENÍTEZ, J. (2017). *Instrumentos económicos orientados a proteger el ambiente: aportes para el diálogo*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Centro de Estudios Fiscales (CEF).
- DECRETO 557/008 (2008). Registro Nacional de Leyes y Decretos, tomo 2, p. 2377.
- DIEA (2020). *Anuario Estadístico Agropecuario 2020*. Disponible en Anuario Estadístico Agropecuario 2020 | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (www.gub.uy).
- EXPANSIÓN (2020). «Uruguay, Gasto público». *Expansión. Datosmacro.com*. Recuperado de [https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/uruguay#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Uruguay,33%2C22%25%20del%20PIB](https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/uruguay#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Uruguay,33%2C22%25%20del%20PIB.). [Enero 2021]
- FERNÁNDEZ, R. (2018). *Sistemas participativos de garantía agroecológicos en la Argentina*. La Matanza (Argentina): Universidad Nacional de La Matanza. Escuela de Posgrado. Recuperado de https://repositorio.inta.gov.ar/xmlui/bitstream/handle/20.500.12123/4836/INTA_CICPES_InstdeProspectiva_Fernandez_R_Sistemas_participativos_garantia_agroecologicos_Argentina.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- GÓMEZ PERAZZOLI, A. (2013). *Presente y perspectivas. Agroecología y agricultura orgánica en Uruguay*. Presentación. Disponible en http://www.inia.org.uy/online/files/contenidos/link_27082013025259.pdf.
- GRAMKOW, C. (2020). *Green fiscal policies. An armoury of instruments to recover growth sustainably*. Brasilia: CEPAL, Studies and Perspectives 5. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45418/1/S2000005_en.pdf.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN CON LA AGRICULTURA (2010). *Sistemas de garantía para productos orgánicos en mercados locales y nacionales*. San José (CR): IICA. Disponible en <http://repiica.iica.int/docs/B1822E/B1822E.pdf>.
- LANZILOTTA, B., y ZUNINO, G. (2014). *Recursos naturales: implicancias sobre el crecimiento en Uruguay*. Uruguay +25, documentos de investigación. Trilce, Fundación Astur y Red Sur. Disponible en U+25docs.pdf (trilce.com.uy).

- LEY 16.736 (1996). Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 1995-1999. Sección IV, incisos de la Administración Central, inciso 7. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996/285>.
- LEY 17.296 (2001). Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2000-2004. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17296-2001>.
- LEY 19.717 (2018). Declaración de interés general y creación de una Comisión Honoraria Nacional y Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>.
- MANDL, B. (2019). «Avances y desafíos de los SPG en Uruguay». En *El sistema de garantía participativo-SGP: alternativa viable para la acreditación de la producción ecológica en la Amazonía peruana*. Lima: Terra Nuova. Disponible en http://www.ciaorganico.net/documypublic/181_LibroSistemaTerra.pdf.
- MEIRELES, F. (s/d). *Propuesta general de reglamento para los sistemas participativos de garantía*. Ipê: Centro Ecológico. Disponible en <http://www.centroecologico.org.br>.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, BRASIL (2020). Resolução 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Brasília: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponible en <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>.
- OCDE (2017). *Environmental Fiscal Reform. Progress, Prospects and Pitfalls*. OCDE Report For The G7 Environment Ministers. Disponible en <https://www.oecd.org/env/Environmental-fiscal-reform-G7-environment-ministerial-meeting-june-2017.pdf> (oecd.org).
- OPYPA (2018). *Análisis de las políticas agropecuarias en Uruguay. Cuantificación de los apoyos específicos 2014-2016 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero*. Disponible en http://www.conicyt.gub.uy/sites/default/files/202010/Ackermann_Cortelezzi_analisis_politicas_agropecuarias.pdf.
- PIZZOLÓN, A.; CHIAPPE, M.; OYHANTÇABAL, G., y RODRÍGUEZ, L. (2015). *Desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar*. Montevideo: FAO, Facultad de Agronomía (UDELAR) y MIDES.
- PIZZOLÓN, A., y VAZ TOUREN, J. (2019). *Compras públicas en Uruguay. Una primera evaluación de los resultados de la aplicación de la ley 19.292 a*

- cuatro años de su aprobación. Montevideo: Facultad de Agronomía (UDELAR). Disponible en http://www.fagro.edu.uy/images/stories/DptoCCSS/doc/resumenes/Compras_P%C3%BAblicas_en_Uruguay__Una_primera_evaluaci%C3%B3n_de_los_resultados_de_la_aplicaci%C3%B3n_de_la_Ley_19.292_a_4_a%C3%B1os_de_su_aprobaci%C3%B3n.pdf.
- PNUD (2020). *Ideas para agendas emergentes. Lineamientos y recomendaciones de política para el desarrollo de la agroecología en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- REIG, N., y TORRES, S. (2015). «Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay». *Cuaderno de Economía* 4. Universidad Católica del Uruguay. Disponible en <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/cuadernodeeconomia/article/view/455/444>.
- RESERCH DIVE (2020). *Organic Food Market, by Food Type (Fruit & Vegetables, Meat, Fish & Poultry, Dairy Products, Frozen & Processed Foods and Others). Regional Outlook (North America, Europe, Asia-Pacific, and LAMEA). Global Opportunity Analysis and Industry Forecast, 2019-2026*. Disponible en <https://www.researchdive.com/346/organic-food-market>.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. ÁREA DE PRODUCCIÓN ORGÁNICA. DIRECCIÓN DE AGROALIMENTOS, ARGENTINA (s/d). *Nueva herramienta para fortalecer la producción orgánica nacional: sello «Orgánico Argentina»*. Disponible en <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Publicaciones/revistas/nota.php?id=253>.
- SOTO MUÑOZ, G. (2001). «Certificación de productos orgánicos. La garantía necesaria para incorporarse al mercado internacional». *Comuniica*, 5 (17), pp. 26-36.
- UNIÓN EUROPEA (2018). Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo PE/62/2017/rev/1. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848>.
- URUGUAY XXI (2017). *Oportunidades de inversión: agronegocio*. Montevideo: Uruguay XXI. Disponible en http://www.camaramercantil.com.uy/uploads/cms_news_docs/Informe-Agronegocios-Diciembre-2016-Uruguay-xxi.pdf.
- URUGUAY XXI (2019). *Informe anual de comercio exterior*. Montevideo: Uruguay XXI. Disponible en <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/0267d1fb12c53eaa4b94ade9125f4bb34f599bcf.pdf>.

- WILLER, H., y LERNOUD, J. (eds.) (2016). *The world of organic agriculture: Statistics & emerging trends 2016*. Basilea: Bio Suisse y FIBL. Disponible en <http://www.organic-world.net/yearbook/yearbook-2016/pdf.html>.
- WILLER, H., y LERNOUD, J. (eds.) (2018). *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2018*. Frick y Bonn: Research Institute of Organic Agriculture, FIBL e IFOAM. Disponible en <https://www.organic-world.net/yearbook/yearbook-2018/infographics.html>.
- ZACHARIADIS, T.; MILNE, J.; ANDERSEN, M., y ASHABOR, H. (2020). *Economic Instruments for a Low-carbon Future*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/343204513_Economic_Instruments_for_a_Low-carbon_Future#fullTextFileContent.



5. Anexos

Anexo 1. Instituciones entrevistadas y consultadas en el proceso

75

ADR-IMC
AFRUPI
ARCE
AUGAP
DGDR-MGAP
DINAMA
MIDES
Molino Santa Rosa
MVOTMA
OPYPA
RAU
UDELAR

Anexo 2. Artículos relativos a compras públicas modificados en la LUC

Artículo 2: Alcance del TOCAF
Artículo 33: Tipos de procedimientos
Artículo 34: Pregón o puja a la baja
Artículo 36: Convenio marco
Artículo 37: Procedimientos especiales
Artículo 38: Arrendamiento de obra
Artículo 43: Previsión de la compra
Artículo 44: Montos ampliados
Artículo 47: Pliegos únicos
Artículo 48: Pliegos particulares
Artículo 52: Licitación abreviada y concurso de precios
Artículo 124: Intervención del Tribunal de Cuentas
Artículo 125: Observaciones del Tribunal de Cuentas

Artículo 150: Transformación de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (nota al pie)

Artículo 151: Cometidos de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (nota al pie)

Artículo 153: Cargos de contadores



PNUD Uruguay
Paraguay 1470, piso 5, CP 11100
Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2909 3806
www.uy.undp.org