

# Grupo Chorlaví

## ACCESO DE CAMPESINOS A MERCADOS ORGÁNICOS

Síntesis de una conferencia electrónica\*

**L**a agricultura orgánica es ampliamente considerada como una nueva alternativa para el desarrollo de la agricultura campesina y de las economías rurales locales, y tiene además el atractivo de sus efectos positivos sobre la conservación del medio ambiente y la protección de la salud de los productores y los consumidores. Este documento resume las principales conclusiones de una conferencia electrónica auspiciada por el Grupo Chorlaví.

### I. INCENTIVOS Y MOTIVACIONES QUE FAVORECEN EL PASO DE LOS CAMPESINOS DE UNA AGRICULTURA CONVENCIONAL A UNA DE TIPO ORGÁNICO

- 1) El desarrollo de los mercados internacionales de productos orgánicos es y seguirá siendo el más poderoso estímulo o incentivo para el aumento de la oferta en los países de América Latina y el Caribe. Los analistas en general coinciden en que la tendencia de los consumidores a preferir alimentos que ellos perciban como más seguros y saludables seguirá creciendo. Se prevé también que el consumo de alimentos orgánicos sobrepase la producción interna de estos en los países desarrollados, lo que haría necesario recurrir a importaciones significativas de estos productos. Los países de América Latina y el Caribe tienen aún mayores ventajas en productos orgánicos tropicales, así como en aquellos de contraestación.
- 2) Sin embargo, en el caso de los campesinos el diferencial de precios que favorece a los productos orgánicos sobre los convencionales puede ser

\* Irene Visser y Julio Berdegú, moderadores.  
[www.GrupoChorlavi.org/organicos](http://www.GrupoChorlavi.org/organicos)

insuficiente para catalizar el paso a un sistema de agricultura orgánica. Al parecer, no siempre los mejores precios compensan los mayores riesgos en la producción primaria inherentes a un sistema distinto del convencional, que es bien conocido por los campesinos, así como los costos de la incorporación al mercado orgánico (sellos, certificación, organización y demás).

- 3) En la región hay cientos de experiencias locales de campesinos y asociaciones que, apoyados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros agentes externos, han incursionado en la agricultura orgánica, en la producción ecológica o en la agroecología, motivados básicamente por una opción político-cultural vinculada a la temática ambiental o de desarrollo rural sostenible. Algunos de estos casos, ciertamente una minoría, han evolucionado en la dirección de vincularse a los mercados de exportación, muchas veces con el apoyo del movimiento de “comercio justo” (*fair trade*). Sin embargo, una buena parte de las organizaciones involucradas en estas experiencias se resiste a la orientación exportadora y comercial de la agricultura orgánica, por considerar que desvirtúa el sentido original de la propuesta orgánica como una contestación del modelo de crecimiento agrícola “modernizador” propio de la Revolución Verde y sus efectos excluyentes del campesinado.
- 4) A pesar del notable crecimiento de la agricultura orgánica en la región, los mercados nacionales (incluyendo los mercados regionales y locales) son prácticamente inexistentes. Esta es una importante limitación para el desarrollo de la agricultura orgánica, incluida aquella que se orienta a los mercados de exportación. Un mercado nacional de productos orgánicos sería además un espacio para el aprendizaje de nuevos productores y técnicos, que hoy no tienen más alternativa que pasar directamente de la agricultura convencional a la relación con mercados muy dinámicos y sofisticados. La inexistencia o el subdesarrollo de los mercados nacionales se debe en parte a que solo una pequeña minoría de los consumidores está dispuesta o tiene capacidad para pagar más por un alimento determinado. Aun así, diversos estudios de la demanda potencial en algunos países de la región demuestran que existe un espacio suficientemente interesante que es posible desarrollar. Ello requerirá de fuertes campañas públicas de información y de educación al consumidor, para que sea capaz de comprender cuál es el valor adicional que puede obtener al preferir un producto calificado como orgánico. Asimismo, el desarrollo de mercados nacionales requiere la generación de un sistema institucional o de “reglas del juego” que sea complementario pero tal vez distinto de aquel que rige a los mercados internacionales.
- 5) Los incentivos de mercado no operan si no existen además incentivos institucionales, los que están referidos a tres elementos: (a) la asociatividad y el cambio tecnológico para la producción orgánica; (b) la articulación de cadenas agroalimentarias o agroexportadoras que ofrezcan oportunidades de acceso de los campesinos a los mercados internacio-

nales; y, (c) la certificación de la producción, elemento indispensable para tener acceso a los mercados orgánicos y a los mejores precios pagados por el consumidor por este tipo de alimentos. Sin un marco institucional favorable, es básicamente imposible que un campesino aislado, o incluso un grupo de campesinos, pueda acceder a los mercados internacionales o a los mercados nacionales de productos orgánicos (en caso de que estos existan y sean significativos). Este es el talón de Aquiles de la mayoría de los países latinoamericanos: el mercado y los incentivos de mercado existen por igual para todos los países, pero solo pueden responder a este incentivo aquellos que logran desarrollar el sistema institucional adecuado.

- 6) Los incentivos de carácter político-cultural (adscripción a una visión del mundo que valora la conservación del medio ambiente y la mayor independencia posible de los campesinos respecto de los entornos económicos externos) operan cuando hay agentes que los promueven directamente ante una población rural determinada, y, en ese sentido, su alcance es más limitado. Si bien la conciencia o motivación ecológica puede ser un importante catalizador del cambio inicial a escala local, son los incentivos de mercado e institucionales los que permiten la sustentabilidad y la amplificación de dichas experiencias iniciales. De todas formas, el convencimiento de muchos productores, organizaciones y agentes de desarrollo respecto de las ventajas inherentes a estas nuevas formas de producción, ha estado en la base de la gran mayoría de las experiencias concretas de nuestros países.
- 7) La creciente preponderancia de los incentivos económicos, con mercados relativamente pequeños y altamente concentrados en unos pocos países, europeos fundamentalmente, deja a los productores orgánicos expuestos a eventuales crisis de mercado, por saturación de estos o por una caída en la demanda efectiva producto de ciclos recesivos en las economías del Norte. Asimismo, el sobreprecio que los consumidores del Norte pagan por los productos orgánicos está directamente asociado a la restricción de la oferta a través de los sistemas de certificación; no es posible descartar que estos sistemas de certificación comiencen a operar como barreras al comercio si los productores orgánicos del Sur logran aumentar su producción y su competitividad a niveles que amenazan a los productores del Norte.

## II. CAPACIDADES QUE ES NECESARIO DESARROLLAR PARA EL ACCESO DE CAMPESINOS A MERCADOS ORGÁNICOS

- 1) El mercado de productos orgánicos, con sus altísimos costos de transacción, es un caso clásico en el cual la organización de los productores debería poder cumplir diversos papeles de manera efectiva. Es casi imposible pensar en el desarrollo de una oferta significativa de productos

orgánicos si no se cuenta con un sistema fuerte de organizaciones de productores. La asociatividad es una condición indispensable para: organizar los procesos de cambio tecnológico demandados por la agricultura orgánica; financiar la compra de las cosechas y poder pagar oportunamente a los campesinos; establecer y manejar los sistemas internos de supervisión requeridos por las agencias certificadoras; reducir los costos de certificación y de asistencia técnica; organizar a los productores para enfrentar problemas técnicos que no se pueden resolver si no a través de la cooperación que involucra a muchas fincas; organizar los contactos y la relación con otros agentes en las cadenas de agregación de valor; obtener marcas y etiquetas que distingan a los productos locales; capacitar a los productores; organizar la comercialización de la producción local, etcétera.

- 2) Para acceder a los mercados orgánicos internacionales, las organizaciones locales de productores deben insertarse en cadenas de agregación de valor y de comercialización. La noción de que los productores pueden llegar directamente a los consumidores finales solo parece ser factible en escalas locales y de baja complejidad. Las cadenas de agregación de valor en los mercados orgánicos manifiestan los mismos procesos de concentración que se observan en las cadenas de productos convencionales. Tal concentración deja a los productores en una situación desmejorada en cuanto a su poder de negociación.
- 3) La certificación de calidad orgánica, con sus exigentes normas y estándares, favorece a los campesinos que están dispuestos a invertir en los procesos de desarrollo necesarios, y castiga a quienes intentan acceder a los mercados sin realizar dicho esfuerzo. Pero las normas presentan varios problemas ampliamente discutidos en la conferencia. Para comenzar, un sistema de certificación tiene, por definición, el propósito de excluir a quien no cumple la norma; en el caso de la agricultura orgánica, la norma ha sido impuesta desde fuera. La certificación es parte de una estrategia de comercialización que tiene consecuencias sobre la repartición de los costos y beneficios a lo largo de toda la cadena desde el productor hasta el consumidor final. Hay evidencias crecientes de la enorme influencia de las gigantescas cadenas transnacionales de supermercados en la promoción de determinadas normativas, en respuesta a las preferencias de los consumidores de los países del Norte. Las agencias certificadoras que operan en América Latina son casi exclusivamente de origen europeo o norteamericano, y la normativa adoptada de manera unilateral en el Norte hace extraordinariamente difícil el surgimiento de industrias nacionales de servicios de certificación. El alto costo de la certificación es una importante barrera al acceso de los campesinos a los mercados orgánicos. El alto costo se deriva de la falta de competencia por el casi monopolio que ejercen las agencias certificadoras europeas y estadounidenses. Hasta hoy, un solo país de América Latina (Argentina) ha logrado que Europa le

reconozca el derecho a que agencias nacionales se hagan cargo de la certificación. Las exigencias de las normas de certificación consideran poco o nada la realidad y las posibilidades de la agricultura campesina, en especial en lo que tiene relación con el periodo de transición. En la práctica, ello significa que si no existe algún tipo de subsidio (sea público o privado), es casi imposible que el sector campesino pueda adecuarse a esta normativa.

- 4) La capacitación de los productores es esencial en un tipo de agricultura que se considera "intensiva en conocimientos". La capacitación debe orientarse a contar con productores eficientes, con empresarios innovadores y líderes que entienden la dinámica económica de los mercados orgánicos. Si a una actividad rentable se le suma una educación al productor sobre la protección y manejo ecosistémico de los recursos naturales, se puede lograr que la motivación económica se refuerce con una motivación ecológica.
- 5) La agricultura orgánica moderna es crecientemente sofisticada desde un punto de vista tecnológico, y la inmensa mayoría de los profesionales y técnicos de las ONG y de los sistemas públicos de extensión carece de la formación necesaria. El esfuerzo realizado por las ONG en la formación de profesionales, técnicos, profesores rurales y productores en agricultura orgánica prácticamente no ha recibido apoyo de las instituciones públicas nacionales; se trata de un esfuerzo significativo que puede erosionarse si no se hace una inversión para apoyarlo y mejorarlo.
- 6) Se requiere un fuerte apoyo de la investigación para desarrollar alternativas de manejo que permitan aumentar la productividad de la agricultura orgánica. La producción orgánica es muy específica en cuanto a las condiciones locales, y ello impone limitaciones a la extrapolación de "paquetes tecnológicos orgánicos" terminados. La inversión pública en innovación tecnológica agroecológica y orgánica es indispensable, y los nuevos fondos públicos que asignan recursos para la investigación de manera competitiva deben considerar esta línea de trabajo.
- 7) El desplome de la banca de fomento y la ausencia generalizada de sistemas de financiamiento rural dificultan las inversiones necesarias para el paso a la producción orgánica. En otros casos, la falta de acceso a crédito impide retener la mano de obra necesaria en un tipo de agricultura que es intensiva en este factor de producción.
- 8) Los proyectos que se propongan fomentar el acceso de los campesinos a los mercados orgánicos deben ser rigurosamente diseñados y evaluados. La necesidad de que estos proyectos incluyan diversos tipos de apoyos y subsidios que faciliten la transición y los pasos iniciales no puede ser un argumento que debilite la cuidadosa consideración de los aspectos tecnológicos, organizativos, de gestión, económicos y comerciales, sino todo lo contrario.

### III. SOBRE LOS EFECTOS E IMPACTOS EN LA CALIDAD DE VIDA DE LAS POBLACIONES RURALES Y EN EL MEDIO AMBIENTE

- 1) Cuando los campesinos tienen éxito en acceder a mercados orgánicos dinámicos, se observa un claro incremento en el ingreso de los hogares. La mayoría de los estudios de caso reportados en la conferencia documenta incrementos en los ingresos del orden de 20 a 30 por ciento. El impacto en el ingreso es mayor en los casos orientados a mercados externos, así como cuando el producto primario es procesado localmente antes de su exportación. El diferencial de ingreso es mayor cuando los mercados convencionales están deprimidos, como sucede actualmente en el caso del café. Los incrementos en los ingresos tienden a ser menores cuando la producción orgánica se orienta al autoconsumo o a mercados locales poco desarrollados. Cuando el proyecto involucra procesos de transformación y agregación de valor, se observan además otros efectos sobre la economía local a través de la contratación de servicios y de mano de obra, así como por los efectos secundarios de disponer de relaciones con un amplio número de agentes públicos y privados. Muchas de las experiencias de agricultura orgánica se han traducido en una diversificación de la oferta de alimentos. Diversos estudios reportan además una capitalización de las fincas campesinas, que contrasta con la descapitalización de quienes persisten en las formas convencionales de producción. Todos los casos indican además la obtención de otros importantes beneficios: una mayor seguridad alimentaria en el hogar, una utilización más plena de los recursos locales (comenzando por la mano de obra), una menor dependencia de insumos externos, el desarrollo de la autoestima, el fortalecimiento de la organización y de sus sistemas de relaciones, y el establecimiento de nuevas formas de convivencia en las comunidades campesinas.
- 2) Más allá de los beneficios que pueden ser capturados directamente por los campesinos que participan en la agricultura orgánica y por sus comunidades, esta forma de producción acarrea importantes beneficios públicos, en términos tanto del medio ambiente cuanto de la salud de los productores y los consumidores. Estos efectos están asociados al no uso de insumos químicos y, en ciertos rubros tropicales, a los cambios en los sistemas de uso del suelo en favor de aquellos que disminuyen los sistemas de roza y quema y la deforestación. Algunos de los casos presentados en la conferencia documentan los efectos positivos de esta forma de agricultura sobre la preservación de la biodiversidad. Estas “externalidades” positivas de la agricultura orgánica justifican la inversión pública en esta y otras formas limpias de agricultura.
- 3) Sin embargo, cuando la agricultura orgánica se orienta fundamentalmente a los mercados externos, parte de estas externalidades positivas sobre la salud humana se transfieren a los consumidores del Norte. De

la misma forma, la agricultura orgánica de exportación en ciertos casos asociados a agrosistemas tropicales como los del banano o el cacao, al parecer tiene el efecto neto de exportar nutrientes del suelo en cantidades que difícilmente pueden ser reemplazadas mediante el uso de fertilizantes orgánicos, y a un costo que no afecte la viabilidad económica del sistema.

- 4) El cálculo total de los beneficios económicos y no económicos de la agricultura campesina orgánica es complejo, porque habría que considerar las externalidades ambientales negativas y los fuertes subsidios que caracterizan a la agricultura convencional, así como las externalidades ambientales positivas de la producción orgánica. Por otra parte, los costos de comercialización de productos orgánicos son significativamente más altos que los costos de la comercialización convencional; estos mayores costos son al menos parcialmente subsidiados en la mayoría de las experiencias discutidas en la conferencia (especialmente por ONG y por proyectos de desarrollo), y no es del todo claro cuál sería el efecto sobre la rentabilidad si los productores tuvieran que asumir este gasto con cargo a sus ventas. (Y lo mismo se puede argumentar respecto del costo de la transición desde la producción convencional a la orgánica.) Pocos de los estudios disponibles sobre experiencias de agricultura orgánica en América Latina y el Caribe han documentado con suficiente detalle sus costos, beneficios y otros indicadores de desempeño, comparando los resultados logrados en diferentes circuitos de comercialización, lo que dificulta la realización de análisis comparados que permitan llegar a conclusiones de validez más general.
- 5) El acceso a mercados orgánicos de exportación conlleva los mismos riegos que se observan en el acceso a mercados internacionales de productos convencionales. Aunque las cifras son prometedoras, los efectos en el largo plazo dependen del desarrollo de la oferta y la demanda y, en consecuencia, de los sobreprecios en los mercados de destino, siendo preocupante la tendencia a la disminución de los sobreprecios de los productos orgánicos en la medida en que aumenta la oferta. Otras formas de agricultura limpia (como el manejo integrado de plagas y de nutrientes) generan productos que compiten con los orgánicos por la preferencia de los consumidores, y ello presiona los sobreprecios a la baja. Igualmente, el comercio internacional orgánico está crecientemente bajo el control o la influencia de grandes empresas procesadoras y comercializadoras, como sucede con la producción orgánica de exportación de Chile, que es comercializada en un 80 por ciento a través de un solo intermediario holandés, o con los alimentos orgánicos en Estados Unidos cuyo procesamiento y distribución ha atraído el interés de los gigantes de la agroindustria convencional. La irrupción creciente de medianos y grandes productores en la agricultura orgánica es también una amenaza para los productores campesinos, como sucede con el caso

- del mercado minorista de leche orgánica en los Estados Unidos, controlado en un 70 por ciento por una sola corporación.
- 6) Los efectos del acceso a los mercados internacionales dependen del sistema de reglas que gobierna dichos mercados. Es necesario revisar las reglas internacionales del comercio de productos orgánicos, hasta hoy desarrolladas casi sin participación de los países del Sur.
  - 7) Para ampliar el número de campesinos que logren participar y beneficiarse de la agricultura orgánica, es indispensable que los países de América Latina y el Caribe desarrollen sus mercados nacionales. Las políticas públicas no pueden continuar apuntando casi exclusivamente a los mercados internacionales. Al igual que en el Norte, el desarrollo de mercados nacionales en nuestra región demandará de un esfuerzo público sostenido durante varios años, que apunte tanto a la educación de los consumidores cuanto al fortalecimiento de los recursos, las organizaciones y las instituciones que son indispensables para el desarrollo de una agricultura sostenible.

#### IV. SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS EXPERIENCIAS DE ACCESO DE CAMPESINOS A LOS MERCADOS ORGÁNICOS

- 1) El problema de la sostenibilidad de estas experiencias de desarrollo campesino basadas en el acceso a mercados orgánicos no se puede analizar al margen de su relación con el contexto institucional y de políticas públicas. Diversos participantes en la conferencia enfatizaron en la necesidad de que estas experiencias se organicen y vinculen entre sí de tal forma de pasar del estado actual de dispersión de esfuerzos de alcance local, a uno en el cual se busque incidir sobre el desarrollo de verdaderas políticas nacionales de fomento de nuevas formas más sustentables de hacer agricultura. Ello requiere que los diversos agentes involucrados en estas experiencias desarrollen una agenda estratégica común, para lo cual se requieren canales efectivos de comunicación y plataformas que faciliten la concertación entre los actores.