

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍA EN URUGUAY: EL CASO DE LA RED  
DE AGROECOLOGÍA**

**por**

**Cecilia BLIXEN MAGARIÑOS**

TESIS presentada como uno de los  
requisitos para obtener el título de  
Magíster en Ciencias Agrarias opción  
Ciencias Sociales

**MONTEVIDEO  
URUGUAY  
Agosto 2012**

Tesis aprobada por el tribunal integrado por Alberto Gómez Ing. Agr. Mag., Virginia Rossi Ing. Agr. Mag., Marta Chiappe, Ing. Agr. PhD el 10 de setiembre de 2012. Autor: Ing. Agr. Cecilia Blixen. Director PhD Pedro de Hegedüs.

## AGRADECIMIENTOS

A todos los que me acompañaron en la realización de este trabajo.

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
PÁGINA DE APROBACIÓN .....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iii
RESUMEN .....	vi
SUMMARY .....	vii
1 <u>INTRODUCCIÓN</u> .....	1
1.1 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS.....	2
1.2 HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	2
1.3 BREVE HISTORIA DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN URUGUAY.....	3
1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN URUGUAY.....	4
1.5 LA ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES ORGÁNICOS DEL URUGUAY.....	8
1.6 MERCADO DE PRODUCTOS ORGÁNICOS Y GENERACIÓN DE GARANTÍA.....	10
1.7 SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍA EN URUGUAY.....	12
1.7.1 <u>La Red de Agroecología del Uruguay</u> .....	13
1.7.2 <u>El Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología</u> ..	15
1.8 LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVA VIGENTE: EL DECRETO 557/008.....	21
2 <u>MARCO CONCEPTUAL</u> .....	24
2.1 SOBRE LA PARTICIPACIÓN.....	24
2.2 LA AGRICULTURA ORGÁNICA.....	29
2.3 LOS SISTEMAS DE GENERACIÓN DE GARANTÍA.....	34
2.3.1 <u>Generación de garantía en la agricultura orgánica</u> .....	39

2.3.2	<u>Los Sistemas Participativos de Garantía para la agricultura orgánica</u>	42
2	<u>METODOLOGÍA</u> .....	45
4	<u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u> .....	53
4.1	<u>RESULTADOS</u> .....	54
4.1.1	<u>Primera aproximación: taller de diagnóstico y evaluación</u> .....	54
4.1.2	<u>Las distintas miradas: entrevistas con el Grupo Asesor</u> .....	57
4.1.2.1	<u>La Red de Agroecología</u> .....	58
4.1.2.2	<u>El Programa de Certificación Participativa: estructura, organización y actores que intervienen</u> .....	58
4.1.2.3	<u>La participación de los productores orgánicos en el PCP-RA: formas, espacios y diferencias en la participación</u> .....	63
4.1.2.4	<u>El nuevo marco legal y su impacto sobre el PCP-RA</u> .....	67
4.1.2.5	<u>Pensando en el largo plazo: los puntos críticos</u> .....	69
4.1.3	<u>Lo que dicen los papeles: documentos del PCP-RA</u> .....	70
4.2	<u>DISCUSIÓN</u> .....	74
4.2.1	<u>Sobre la Red de Agroecología</u> .....	74
4.2.2	<u>Sobre el funcionamiento del PCP-RA</u> .....	76
4.2.3	<u>Participación de los productores orgánicos en el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología</u> .....	78
4.2.4	<u>El nuevo marco regulatorio, la incógnita</u> .....	83
4.2.5	<u>Las buenas y las malas: fortalezas y debilidades</u> .....	84
5	<u>CONCLUSIONES</u> .....	88
6	<u>BIBLIOGRAFÍA</u> .....	92
7	<u>ANEXOS</u> .....	98

## RESUMEN

En noviembre de 2008 se crea a partir de la aprobación del Decreto 557/008 el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica que normatiza y reglamenta los procesos de producción, procesamiento y comercialización de los productos orgánicos en todo el país a la vez que establece la obligatoriedad de la certificación para la utilización de la denominación orgánico, ecológico o biológico. El decreto reconoce además a los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) como sistemas válidos de certificación y equivalentes a los de tercera parte.

El mencionado decreto contempla de forma amplia los reclamos de este sector y constituye una conquista en ese sentido. A priori genera un ámbito más propicio para el desarrollo del SPG que opera en el marco de la Red de Agroecología del Uruguay. Sin embargo, la situación de estancamiento de la producción orgánica familiar, la inexistencia de políticas de fomento y promoción y la desarticulación creciente de la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) ponen en cuestión la posibilidad de sostener un SPG en el largo plazo.

El presente trabajo profundiza en la caracterización del SPG desde el punto de vista de su funcionamiento y los actores que intervienen, además de realizar un diagnóstico de la situación actual, intentando identificar los elementos críticos y analizar las posibilidades de desarrollo del sistema en el largo plazo en el marco del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica.

Para cumplir con los objetivos planteados se propone la metodología de estudio de caso simple, para lo cual se combina la realización de entrevistas, la realización de talleres de diagnóstico y evaluación, y el análisis de documentos generados por el SPG.

Palabras clave: agricultura orgánica, Sistemas Participativos de Garantía

# PARTICIPATORY GUARANTEE SYSTEMS IN URUGUAY: THE AGRO ECOLOGY NETWORK CASE

## SUMMARY

In November 2008, a decree was promulgated -557/008-, to create the National Certification System of Organic Production (NCSOP) that standardizes and regulates the production, processing and commercialization products of the organic producers around all the country, and establishes the mandatory certification of organic, ecological or biological products.

The Decree also recognizes the Participatory Guarantee Systems (PGS) as valid certification system and equivalent to the third part certification. The mentioned decree contemplated in a wide way the existing claims and generated a more favorable context for the development of PGS operating within the framework of the UAEN. However, the stagnation situation of the family organic production, the inexistence of foments and promotion policies and the growing disarticulation of APODU, put in question the possibility of sustain PGS in the long way.

Main objectives of the present work are to describe and evaluate SPG from the point of view of the actors involved, trying to identify the critic elements that emerge as barriers to develop the system in the long-term, and taking into account the NCSOP.

To meet the objectives a methodology of simple case study is proposed, that combines in deep interviews, workshops, and related document analysis.

Key words: organic agriculture, participatory guarantee systems

## 1 INTRODUCCIÓN

El tema de la evaluación de conformidad en la agricultura orgánica bajo cualquier sistema ha sido muy poco abordado en nuestro país. La información que existe en relación a la producción familiar orgánica está casi siempre centrada en los sistemas de producción desde una perspectiva biofísica. Los abordajes desde la sociología rural, si bien existen, son muy escasos y centrados fundamentalmente en la caracterización de los productores orgánicos.

Por otra parte, los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) son sistemas de desarrollo relativamente reciente, pero que han crecido, no solo en número de productores involucrados sino también a partir del reconocimiento legal en muchos países de la región. En nuestro país, existe la particularidad de que el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología del Uruguay (PCP-RA) es la única entidad certificadora reconocida por el Estado y, por lo tanto, la única habilitada para la emisión de certificados de conformidad con las normas de producción orgánica.

A partir de estos elementos surge la necesidad de profundizar en el conocimiento en torno a la evaluación de conformidad de los productos orgánicos en Uruguay, sin perder de vista que existen algunos sistemas que pueden resultar excluyentes para los productores familiares orgánicos y otros, por el contrario, facilitar su inserción en los mercados de intercambio de este tipo de productos.

Por otra parte, atendiendo a la situación de nuestro país en relación a la certificación de productos orgánicos, se entiende pertinente abordar el tema de la evaluación de conformidad en la agricultura orgánica a través de un SPG y más específicamente el caso del Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología del Uruguay.



## 1.1 OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS.

Objetivo general:

- Aportar al conocimiento de los Sistemas Participativos de Garantía en Uruguay, analizando su funcionamiento actual y posibilidades de desarrollo futuro, en el marco de un Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica.

Objetivos específicos:

- Caracterizar el Sistema Participativo de Garantía de la Red de Agroecología del Uruguay, desde el punto de vista de su funcionamiento y los actores sociales que intervienen.
- Realizar un diagnóstico de la situación actual del Sistema Participativo de Garantía de la Red de Agroecología del Uruguay, identificando los puntos críticos para su desarrollo.

## 1.2 HIPÓTESIS DE TRABAJO

Para la realización de la presente investigación se parte de las siguientes hipótesis:

- la aprobación de un nuevo marco regulatorio y la creación del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica ha generado un cambio de escenario en lo que refiere a certificación y ha impactado sobre el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología;
- el Programa de Certificación Participativo de la Red de Agroecología no ha logrado hasta la actualidad un funcionamiento sistemático de acuerdo al Manual Operativo y Guía de Formación;
- la crisis que vive la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay ha generado dificultades para el desarrollo del Programa de Certificación

Participativo, y si bien existe, la participación de los productores es débil e inestable;

- hasta la actualidad existe una fuerte dependencia del rol técnico y las ONG vinculadas a la Red de Agroecología, que han actuado como dinamizadores del proceso de desarrollo del Programa de Certificación Participativo.

### 1.3 BREVE HISTORIA DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN URUGUAY

En los textos revisados sobre agricultura orgánica en Uruguay (Castiglioni y Prieto, 2000; Rodríguez, 2003; Mascheroni, 2004; Bacigalupe y Salvo, 2007; Berg y Queirós, 2007) se menciona como hito fundacional la iniciativa de un grupo de estudiantes de la Facultad de Agronomía que en 1988 inicia una serie de trabajos en el tema. Esta inquietud motiva el involucramiento de algunos docentes y comienza a generar interés en torno al tema.

A partir de las actividades de este pequeño grupo, en 1990 se conforma la Mesa de Agroecología, colectivo que nuclea a grupos de productores y distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) presentes en nuestro país que se ocupan de temas relacionados a la agricultura orgánica y las cuestiones ambientales vinculadas a los impactos de la agricultura convencional.

Entre 1992 y 1995 se conforman dos entidades certificadoras de la agricultura orgánica, la Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos (SCPB) y Urucert, lo que puede leerse como un indicador de la existencia de volúmenes de producción y comercialización de productos orgánicos que justifican la existencia de dos entidades certificadoras en el país.

En 1997 se conforma la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) a partir de la coordinación y organización conjunta de distintos grupos de productores, con orígenes, trayectorias de producción e inserción en el mercado muy heterogéneas.

Cinco años después, en 2002, se realiza un llamado a la formación del Movimiento Uruguay Orgánico (MUO) que pretende nuclear a las organizaciones de productores, ONGs y otros actores vinculados a la producción, elaboración, comercialización y certificación de la agricultura orgánica. Si bien el MUO se conforma y realiza algunas actividades de difusión y discusión sobre la agricultura orgánica en nuestro país, desaparece poco tiempo después.

Más recientemente, en 2005, se conforma la Red de Agroecología del Uruguay, que tiene como objetivo volver a nuclear a los actores vinculados a la agricultura orgánica. A la vez, su creación obedece al objetivo de que esta red pueda actuar como plataforma política para ubicar a la agricultura orgánica en la agenda política y sirva como base para establecer un Sistema Participativo de Garantía (SPG).

#### 1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN URUGUAY

Según un relevamiento realizado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en 2003 en Uruguay existían 438 productores orgánicos que explotaban una superficie total de 760.000 hectáreas. La composición por rubros en cuanto a superficie se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro 1 – Superficie bajo agricultura orgánica según rubro.

<b>RUBRO</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>UNIDAD</b>
Ganadería	753.937	ha
Lechería	1.093	ha
Agricultura extensiva	718	ha
Citricultura	500	ha
Fruticultura	310	ha
Horticultura	303	ha
Hierbas aromáticas	16	ha
Colmenas	11.400	Colmenas

Fuente: Rodríguez, 2003

Como muestra el cuadro un altísimo porcentaje de la superficie bajo manejo orgánico es ocupada por la producción de carne orgánica, mientras que los restantes rubros ocupan superficies poco significativas (0,4 % de la superficie total bajo manejo orgánico).

Según Rodríguez (2003) en relación a la evolución de la producción y comercialización de productos orgánicos de origen nacional en 1997 el mercado interno representó un monto aproximado a los U\$S 500.000 y no existían experiencias de exportación. En 1999, el mercado interno aumentó totalizando U\$S 1.140.000 y comenzaron algunas experiencias de exportación de miel. Finalmente en 2003 el mercado interno creció a U\$S 1.300.000 y se registraron exportaciones por un total de U\$S 4.000.000. Los datos muestran que el mercado de productos orgánicos se encuentra en expansión, tanto desde el punto de vista del mercado interno como en los mercados de exportación. El aumento de las exportaciones en este último período se explica básicamente a partir de la colocación de carne orgánica en países del hemisferio norte aunque

también existió, más puntualmente, exportación de vinos, miel y arroz orgánicos.

A partir del ingreso de la carne en los mercados internacionales, se configuran dos orientaciones bien distintas en relación a la agricultura orgánica, se consolidan rubros destinados principalmente a la exportación y rubros que se comercializan casi exclusivamente en el mercado interno. En el primer grupo encontramos a la carne y la miel con flujos continuos de colocación en mercados internacionales pero también algunas experiencias vinculadas al cultivo de arroz, los vinos y la citricultura. En el segundo a los productos de granja (horticultura, fruticultura, lácteos y hierbas aromáticas principalmente) que, salvo contadas excepciones, son comercializados en nuestro país y en especial en el área metropolitana.

Un estudio realizado por Equipos MORI citado por Mascheroni (2004) revela que el 31% de los productores orgánicos comercializó solo en el mercado exterior (Unión Europea en primer lugar y la región en segundo lugar) mientras que un 27% realizó ventas tanto en el exterior como en el mercado interno y agrega que quienes combinan con el mercado interno tienden a colocar la mayor parte de su producción fuera de nuestro país. En el caso de la carne la comercialización se realiza exclusivamente en el mercado exterior y el vínculo con las comercializadoras y cadenas de supermercados en el exterior es directo.

Según la información existente (Castiglioni y Prieto, 2000; Rodríguez, 2003; Mascheroni, 2004) la producción destinada al mercado interno se comercializa en un 60% a través de los supermercados mientras que el restante 40% circula a través de canales directos de comercialización como ferias y canastas. Si bien el que se presenta es el último relevamiento existente sobre comercialización de productos destinados al mercado interno, es importante destacar que en los últimos años ha habido cambios importantes en este sentido. En 2005 comienza

a funcionar una tienda de productos orgánicos (Ecotienda) a través de la cual se comercializa un volumen importante de productos que antes se volcaban en los canales directos de comercialización. La Ecotienda es un emprendimiento cooperativo (formalmente cooperativa Ecogranjas) en el cual participan unos 30 productores y un grupo de consumidores. La existencia de un local de venta en el centro de Montevideo con un horario amplio de atención al público provocó cambios en la circulación de los productos orgánicos destinados al mercado interno y en algún sentido, este emprendimiento, cooptó una parte importante del mercado de hortalizas y productos de granja de origen orgánico, además de productos como miel y elaborados de distintas características.

Si bien no existe un estudio al respecto, a priori se puede afirmar que los cambios recientes han provocado una disminución en el volumen de producción que circula a través de canales directos de comercialización como la feria, entregas a domicilio y canastas, y que la mayoría de los productores orgánicos familiares combinan sistemas directos e indirectos de comercialización.

En lo que respecta a la certificación de los productos (Castiglioni y Prieto, 2000; Rodríguez, 2003; Mascheroni, 2004) puede decirse que aquellos sistemas de producción que destinan sus productos a la exportación, son certificados por certificadoras internacionales, provenientes en la mayoría de los casos de los países o regiones que compran la producción. Por otra parte, los sistemas de producción orientados a abastecer el mercado interno opta por la certificación a través de empresas nacionales o no certifican la producción.

La mayoría de los productores que destinan su producción al mercado interno se nuclean en la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU). La APODU no cuenta con un padrón de socios ni una caracterización de sus afiliados, la información disponible sitúa la cantidad de miembros alrededor de 150, los cuales según las mismas fuentes provienen de diferentes zonas:

Canelones, Montevideo, Colonia, San José, Maldonado, Tacuarembó, Salto y Florida (Mascheroni, 2004; Alvarez et al., 2005; Bacigalupe y Salvo, 2007; Berg y Queirós, 2007).

Según Mascheroni (2004) la superficie promedio bajo manejo orgánico es 5,6 hectáreas y el 61% de los productores tienen un aprovechamiento relativo de los predios inferior al 50%, la superficie promedio de los predios orgánicos de 13 hectáreas. El rubro principal es la horticultura, casi el 65% de los casos, lo sigue la fruticultura con el 18% y los productos procesados con el 12,8%.

En el 83% de los predios si bien existe contratación de forma permanente o zafral, lo que predomina es mano de obra familiar para las actividades de producción. La tenencia de la tierra es en un 64% bajo forma de propiedad y el 17% bajo arrendamiento. A partir de estos elementos (predominancia de mano de obra familiar y acceso a la tierra) Mascheroni (2004) afirma que los socios de APODU son en su mayoría agricultores familiares.

## 1.5 LA ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES ORGÁNICOS DEL URUGUAY

La Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) surge en 1997 a impulso de productores orgánicos organizados en grupos, pioneros en la agricultura orgánica en nuestro país, con el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) con el financiamiento de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). En la asamblea fundacional se plasman los siguientes objetivos: promoción y difusión de la agricultura orgánica, defensa y jerarquización del productor orgánico, desarrollar mercados alternativos para la agricultura orgánica, incentivar el intercambio y la comunicación entre los productores orgánicos de todo el país y el desarrollo de un marco legal para la agricultura orgánica. Es una organización de carácter nacional, su órgano máximo de decisión la Asamblea

de Socios que se reúne cada dos años y elige una Comisión Directiva para ese período. La membresía es abierta y de afiliación individual, a los afiliados que su producción sea certificada (Alvarez et al., 2005).

Galeano y Gómez (2006) afirman que APODU es *“...una gremial que agrupa a productores agropecuarios orgánicos, con una fuerte presencia de predios familiares. APODU recoge la experiencia de múltiples grupos de productores orgánicos organizados en forma local, activos en el desarrollo de tecnologías y mercados para productos ecológicos.”*

Según Bacigalupe y Salvo (2007) y Alvarez (2005) pueden diferenciarse a la interna de la APODU dos tipos de productores que difieren en su vínculo con el medio rural, trayectoria en la producción, motivación para incorporar la agricultura orgánica y formas de comercialización entre otras características. De modo general, puede decirse que uno de estos grupos es mayormente de origen rural, con una trayectoria familiar vinculada a la producción agropecuaria, se incorpora a la producción orgánica para mejorar las condiciones de comercialización de la producción y obtener mayores márgenes y comercializa un porcentaje muy alto de su producción (superior al 90%) en supermercados. El segundo grupo es en su mayoría de origen urbano, con una alta proporción de ocupaciones anteriores distintas a la producción agropecuaria, incorporan la agricultura orgánica porque comparten sus principios y combinan distintas formas de comercialización (feria, Ecotienda, canasta, venta directa en el predio, proveedores de insumos para la industrialización).

En 2008, y luego de una importante crisis de la APODU, se convoca a elecciones mediante voto secreto, sustituyendo la elección de la Comisión Directiva en asamblea. Una vez designada la Comisión Directiva se generan importantes dificultades para su funcionamiento, debido a la falta de acuerdos entre las distintas fracciones que la conforman. Esta situación deriva en la renuncia de la



fracción mayoritaria en 2009, momento a partir del cual la APODU no ha tenido funcionamiento formal.

## 1.6 MERCADO DE PRODUCTOS ORGÁNICOS Y GENERACIÓN DE GARANTÍA

Si bien tradicionalmente las formas de comercialización de la agricultura orgánica priorizaban el contacto directo entre productores y consumidores, en la actualidad, combinan estas estrategias con canales de comercialización convencionales donde no existe un vínculo directo entre quienes producen y quienes consumen. En la medida que crece el mercado de este tipo de productos las fases de producción y de consumo tienden a alejarse. Este alejamiento introduce la necesidad de generar garantías sobre el proceso de producción que da origen a estos alimentos. Según Cuéllar y Torremocha (2008), *“En los canales de intercambio en los que la relación no es tan estrecha, el consumo y la producción deben recurrir a ciertos mecanismos que dan garantía, de alguna forma, de que el producto tiene un origen ecológico.”*

Según Mascheroni (2004), *“La agricultura orgánica es practicada en casi todos los países del mundo, encontrándose en una etapa de plena expansión, aunque con diferencias entre los países y las regiones. Ha tenido un crecimiento sostenido, tanto en las áreas que van aumentando en los diferentes países, como también en lo que respecta a los mercados (se señala que en el período 1997-2001 la demanda mundial de estos productos ha crecido a un ritmo de aproximadamente un 100%).”*

En un mercado cada vez más amplio de productos orgánicos a nivel mundial, la necesidad de generar garantías provocó un aumento importante en número y control del mercado de las empresas certificadoras. Según Gómez (2003) *“Hoy*

*el negocio de la certificación mundial está en el entorno de los 300 millones de dólares. Ya es atractivo para multinacionales de la certificación. La concentración de la agricultura orgánica en pocas empresas exportadoras va de la mano con la acción de pocas empresas certificadoras internacionales.”* Es así que un sistema que originalmente tenía su base en la relación directa entre el productor y el consumidor y la relación de confianza generada entre ambos, se complejizó con nuevas exigencias y procedimientos cada vez más sofisticados.

Estas tendencias facilitaron el crecimiento de los mercados más importantes de productos orgánicos, entre otras cosas porque generaron reglas claras y garantías para los consumidores. Pero por otro lado, generaron exclusión de los productores familiares orgánicos que no fueron capaces de adaptarse a las condiciones que exige el mercado, en la mayoría de los casos porque sus ingresos no les permiten afrontar los costos asociados a la certificación. Gómez (2003) afirma que *“Los pequeños productores se enfrentan a dificultades adicionales frente a la certificación. En primer lugar los costos son una barrera muy alta al ingreso para la mayoría de los productores en forma individual. Los sistemas de certificación grupal han permitido bajar estos costos pero son exigentes en el grado de organización requerido. La necesidad de una certificación externa puede hacer a los pequeños productores aún más dependientes, frenando procesos de desarrollo centrados en condiciones locales.”* En el mismo sentido Meirelles (2002) afirma que *“...del supuesto lógico y pertinente de que el consumidor tiene derecho a la garantía de calidad agroecológica del producto que adquiere, se derivó en la defensa de una estructura burocrática de certificación, que trabaja con inspecciones y parte de una premisa de suspensión de los agricultores.”*

## 1.7 SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍA EN URUGUAY

Se mencionaron, en párrafos anteriores, los cambios ocurridos en los últimos años en el mercado de productos orgánicos a nivel mundial, procesos que pueden verificarse también en el mercado de productos a nivel nacional. Aún en un mercado pequeño como el mercado de productos orgánicos en Uruguay, se verifica la tendencia hacia formas de comercialización no directas.

Antes se hacía referencia a los dos tipos de productores pertenecientes a APODU, el primero de ellos comercializa desde el inicio en supermercados y el segundo utiliza canales alternativos de comercialización, que como se mencionó antes han tenido variaciones importantes en los últimos años, particularmente a partir de la inauguración de la Ecotienda.

A principios de la década de los 90 se instalan en Uruguay dos entidades de certificación, la Sociedad de Consumidores de Productos Biológicos (SCPB) y Urucert que funcionaron hasta 2007 y 2005 respectivamente. En general, las dificultades de funcionamiento de estas entidades estuvieron vinculadas a las reducidas dimensiones del mercado interno y a que, si bien los costos de certificación no eran tan elevados como los de las entidades de certificación internacional, tampoco fueron accesibles para la mayoría de los productores.

Otro elemento importante en la desaparición de las entidades de certificación nacionales han sido las dificultades de establecer acuerdos con entidades internacionales y las señales muchas veces contradictorias de los organismos estatales. Según Gómez (2007) *“En 2004 el MGAP anunció la revisión del marco normativo en la materia [en referencia a la certificación], para cumplir con los requerimientos de los mercados de exportación. De acuerdo con la nueva propuesta, las certificadoras debían acreditar el cumplimiento de normas*

*específicas como las ISO 65. Como consecuencia las certificadoras nacionales se verían obligadas a aumentar sus tarifas para convertirse al nuevo sistema, además de profundizar la dependencia excesiva frente a normas generadas en condiciones distintas a las locales.”*

Es en este marco que surge la necesidad de generar un sistema de evaluación de conformidad ajustado a la realidad de los productores familiares orgánicos. Galeano y Gómez (2006) mencionan que *“la necesidad de extender y profundizar la participación de los agricultores y consumidores en el desarrollo de un sistema de evaluación de conformidad que incorporara una visión integral de la agroecología lleva a la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) y a Urucert a promover la creación de la Red de Agroecología.”*

Como parte de este proceso, como ya se mencionó, en 2005 se crea la Red de Agroecología del Uruguay, que tiene como objetivos vincular y coordinar acciones de distintos actores sociales e institucionales vinculados a la producción agroecológica de alimentos. Además la Red de Agroecología sirve como ámbito para la instalación de un Sistema Participativo de Garantía (SPG) que empieza a funcionar en nuestro país a partir de ese momento.

### 1.7.1 La Red de Agroecología del Uruguay

La Red de Agroecología del Uruguay (RA) surge en 2005 por iniciativa de APODU, con el objetivo de convocar a las organizaciones, instituciones y personas vinculadas a la agroecología y temas afines en nuestro país. A la convocatoria para la constitución de la RA, realizada en el mes de mayo de 2005, asisten diversas ONGs (Centro Emmanuel, CIEDUR, CEUTA, REDES-AT, RAPAL-UY, GACPADU, IPRU, Foro Juvenil), instituciones como INIA y Facultad de

Agronomía, organizaciones de productores (APODU y CNFR), además de técnicos, consumidores y empresas diversas<sup>1</sup>.

Para el funcionamiento de la RA se genera una estructura descentralizada con base en Regionales, con el fin de que exista participación amplia de organizaciones y diversos actores del ámbito local.

Se definen además los siguientes principios:

- construcción de sistemas productivos económicamente viables, ambientalmente sustentables y socialmente justos;
- preservación de la biodiversidad y no explotación de los recursos naturales;
- promoción de la soberanía alimentaria del país;
- promoción de sistemas de producción, distribución y comercialización que frenen y reviertan la concentración de riquezas, otorgando especial importancia al desarrollo de mercados locales, solidarios y al fomento de una cultura de responsabilidad ciudadana en el consumo;
- rescate y fortalecimiento de una cultura asociativa, solidaria y de complementación, que contribuya a la organización de los consumidores y al empoderamiento de los pequeños productores agropecuarios;
- participación igualitaria de todos los miembros de la Red, en todos los procesos y toma de decisiones, considerando especialmente las diferencias de género, de edad y otras que puedan ser asociadas a cualquier tipo de discriminación;
- promover la dignificación del trabajo de la familia de los agricultores, respetar los derechos de los trabajadores contratados, respetar los derechos de los niños y jóvenes, cuidando que las tareas no afecten negativamente su desarrollo personal o el acceso a la educación.

---

<sup>1</sup> Información proporcionada por la Red de Agroecología del Uruguay.

Uno de los objetivos perseguidos a través de la creación de la RA es la implementación de un Sistema Participativo de Garantía en red. Para eso, la estructura de la RA y sus regionales servirán de base para la implementación de un Programa de Certificación Participativa (PCP), que comienza a funcionar en 2005, en forma simultánea con la creación de la RA.

Además de llevar adelante el PCP, la Red de Agroecología ha concretado desde su creación la realización de tres encuentros nacionales, con una periodicidad de aproximadamente dos años. Sumado a esto, en los últimos meses de 2011, con la financiación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la participación de la Facultad de Agronomía se realizaron una serie de talleres para impulsar la elaboración de proyectos de desarrollo a nivel de las regionales y el fortalecimiento de la RA. El objetivo central es el fortalecimiento de las regionales y el impulso de la agroecología en distintas zonas del país, así como volver a colocar a la RA como una herramienta de carácter político para el movimiento agroecológico, trascendiendo el PCP-RA, que si bien ha sostenido y dinamizado el funcionamiento de la RA hasta la actualidad, también ha cooptado los espacios de discusión y toma de decisiones.

#### 1.7.2 El Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología (PCP-RA) está organizado sobre la base de la RA. Es decir, se organiza en regionales, en las cuales se constituyen los Consejos de Ética y Calidad. Cada Consejo de Ética guía, de acuerdo a las normas establecidas en el Manual Operativo y Guía de Formación, la certificación de los productores y procesadores de su zona de influencia. Hasta el momento las regionales establecidas son: Sur (Montevideo, Canelones, Florida, Maldonado), Oeste (Colonia y San José), Norte (Artigas) y Lavalleja (Regional Minas).

Centralmente, en el esquema propuesto por el Manual Operativo y Guía de Formación, funciona una Coordinación Nacional y un Grupo Asesor designado por esta última. El Grupo Asesor discute cuestiones estratégicas que competen a todas las regionales que conforman el PCP-RA.

Formalmente el PCP-RA depende de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica (ACAE), una asociación sin fines de lucro, habilitada por el MGAP para la certificación orgánica. La ACAE, en sus estatutos, define las siguientes formas de membresía:

- Socios Fundadores;
- Socios Activos: aquellos que cuentan con por lo menos un año de antigüedad;
- Suscriptores: los que soliciten esa categoría o los activos que todavía no cumplieron el plazo, no tienen derecho al voto;
- Personas jurídicas con antigüedad de dos años;
- Personas físicas: provenientes de grupos de productores agroecológicos, que desarrollen actividades de defensa y promoción del medio ambiente (con al menos dos años de funcionamiento), las personas físicas no pueden superar el 25% del total de socios.

Las autoridades, según se definen en el estatuto, están constituidas de la siguiente forma:

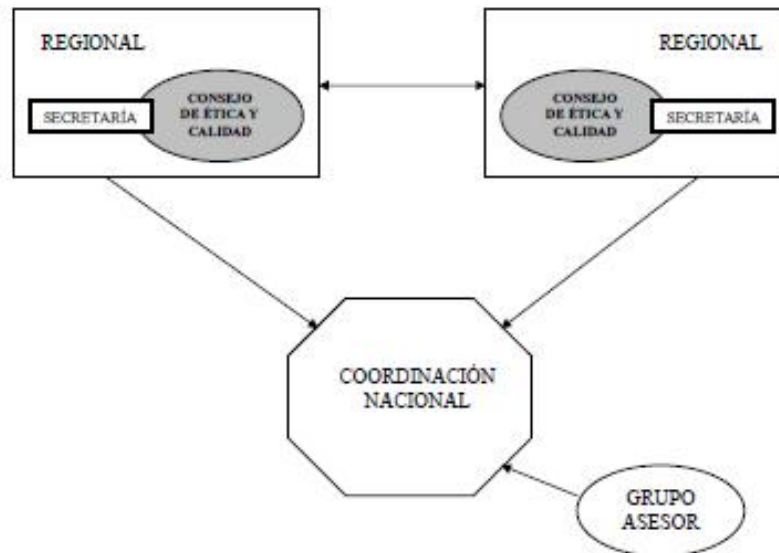
- Asamblea General: integrada por todos los socios personas físicas y por un representante de cada persona jurídica, se reúne anualmente;
- Consejo Directivo: conformado por cinco miembros, se elige cada dos años y se reúne mensualmente con al menos cuatro miembros, decide por mayoría simple;
- Autoridad Fiscal y Electoral.

Esta estructura que ha permitido el funcionamiento hasta la actualidad, genera como se verá más adelante, algunas dificultades a la hora de compatibilizarse

con la estructura de la Red de Agroecología por un lado y con la propia estructura organizativa del PCP-RA que se establece en el Manual Operativo y Guía de Formación (Galeano y Gómez, 2006). Dicha estructura se presenta en la figura a continuación.



Figura 1 – Estructura del Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología del Uruguay



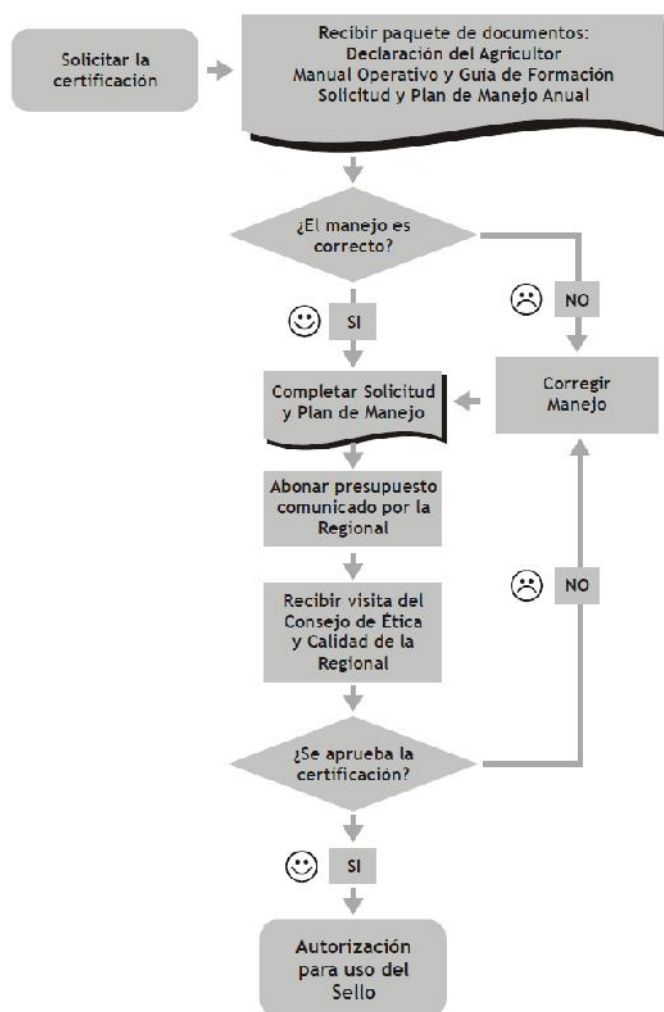
Fuente: Galeano y Gómez, 2006.

En lo que se refiere a la certificación puntualmente, el procedimiento es el siguiente:

- 1 – el productor o procesador presenta la solicitud de certificación y completa un plan de manejo (si es la primera vez) o una actualización del plan de manejo (a partir del segundo año);
- 2 – el Consejo de ética y calidad evalúa la solicitud, verifica que el plan de manejo haya sido completado correctamente y coordina una visita con el productor a la que asistirán por lo menos dos de sus integrantes (uno de ellos es un productor);
- 3 – se realiza la visita en la cual se verifica a campo la información que el productor presenta en el plan de manejo y se profundiza si es necesario en alguna área en particular;
- 4 – se realiza el informe de la visita que incluye las propuestas de mejora que el Consejo entienda pertinentes y se evalúa la pertinencia de otorgar la certificación, si la visita fue positiva y el productor se rige según las normas se le otorga el certificado de conformidad.

El siguiente esquema presenta las distintas etapas que debe recorrer un productor para la obtención de su certificación.

Figura 2 – Etapas para la obtención de la certificación de productores no agrupados

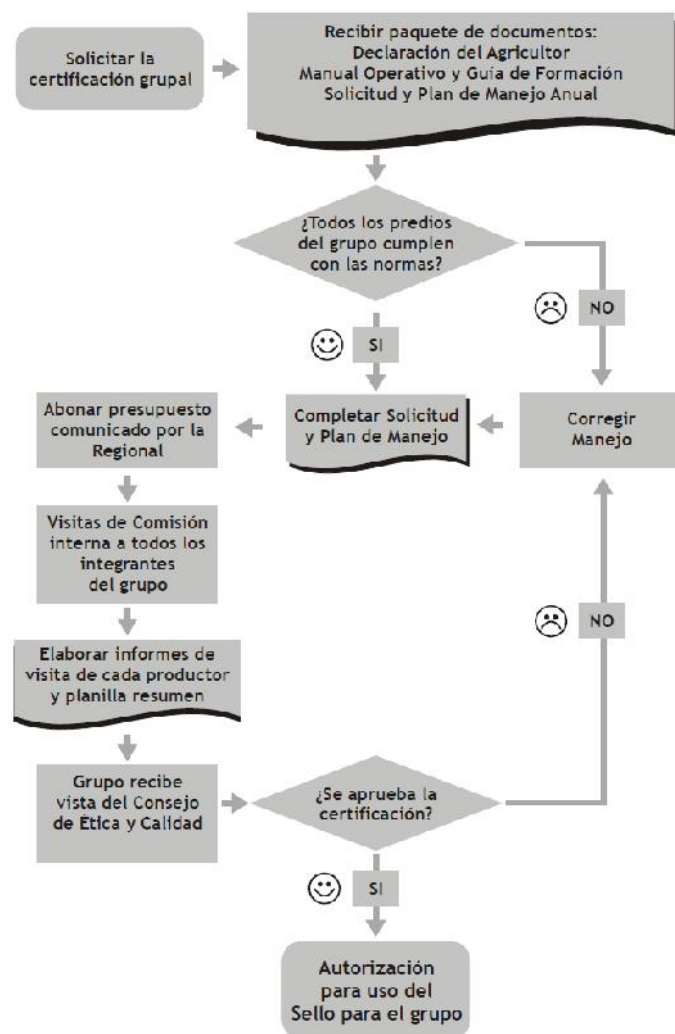


Fuente: Galeano y Gómez, 2006

En el caso de los productores agrupados, la diferencia se encuentra en el primer paso, en este caso el grupo debe designar una comisión interna encargada de visitar todos los predios y realizar un informe sobre cada uno que se entregará

conjuntamente con la solicitud de certificación grupal. La visita se realiza a algunos integrantes del grupo (mínimo un 25%) definidos por el Consejo de Ética.

Figura 3 – Etapas para la obtención de la certificación de productores agrupados



Fuente: Galeano y Gómez, 2006

Al mismo tiempo del certificado se le entrega al productor una copia de las normas de producción, un formulario de actualización del plan de manejo, una solicitud y una copia del plan de manejo (o la actualización) presentado para la

certificación, con el fin de que los productores puedan disponer de toda la información.

Según información proporcionada por la Red de Agroecología, a finales de 2010 el sistema tenía registrados 100 productores como operadores que se nuclean en 96 establecimientos, de ellos:

- 20 establecimientos se certificaron una única vez en 2005,
- 40 establecimientos se certificaron una o varias veces entre el 2005 y 2008 pero ninguno renovó su certificación anualmente,
- 36 establecimientos se certificaron en el año 2010, los mismos coinciden en su mayoría con el grupo de productores que comercializa en supermercados.

Según el acta de la asamblea de la ACAE del 22 de octubre de 2011, para ese momento existen 57 establecimientos y 10 empresas con certificado vigente. El número de establecimientos se corresponde con los operadores activos en la actualidad, es decir que todos los productores que operan con el PCP-RA cuentan con certificación vigente. En el caso de las empresas, la mayoría se corresponde con certificados emitidos para productos certificados en otros países, que se re-certifican para ser habilitados a comercializar con el rótulo de ecológicos en nuestro país.

## 1.8 LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVA VIGENTE: EL DECRETO 557/008

Para complementar lo anterior es bueno agregar que en noviembre de 2008 se aprobó en Uruguay el Decreto 557/008 a partir del cual se crea el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica (SNCPO), que normatiza y reglamenta los procesos de producción, procesamiento y comercialización de los productos orgánicos en todo el país. El SNCPO, que tiene como objetivos la fiscalización y supervisión de los procesos de certificación, es de adhesión voluntaria, pero solo los productores o elaboradores que hayan adherido

formalmente y cumplan con sus normas podrán identificar sus productos como orgánicos, ecológicos o biológicos. Las disposiciones del decreto se aplican a la producción, elaboración, acondicionamiento, almacenamiento, envasado, identificación, certificación y comercialización.

En relación a las entidades certificadoras, el Decreto reconoce la certificación de tercera parte y la certificación participativa o Sistemas Participativos de Garantía. Las entidades deberán estar registradas y habilitadas por la Autoridad Competente, representada a partir del Decreto por la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Para el registro, las entidades de certificación participativa deben cumplir con los siguientes requisitos:

- contar con los recursos adecuados, el personal idóneo, calificado e infraestructura administrativa y técnica;
- tener experiencia en certificación;
- contar dentro de la estructura del sistema de ámbitos con representación obligatoria de productores y consumidores, además de otras personas físicas o jurídicas, cuya participación y objetivos de las mismas estén claramente definidos y documentados;
- poner a disposición de todos los participantes del sistema participativo la documentación generada a partir de las actividades realizadas;
- demostrar la capacitación continua de todos los participantes del sistema;
- tener un Manual de Procedimientos.

Según el decreto, para otorgar la certificación las entidades certificadoras deberán:

- inspeccionar las unidades de producción, elaboración y/o comercialización como mínimo una vez al año;

- realizar los muestreos y análisis necesarios;
- asegurar el cumplimiento del plan de gestión presentado por las unidades de producción, elaboración y/o comercialización;
- verificar la trazabilidad de los productos.

Sobre la comercialización se establece que todo producto que se comercialice bajo el rótulo de orgánico deberá haber sido producido y certificado cumpliendo las normas que establece el decreto. A la vez que establece que la venta directa del productor al consumidor final podrá realizarse sin la necesidad de certificación.

En síntesis, la nueva reglamentación establece como un cambio fundamental la obligatoriedad de la certificación para el uso del rótulo orgánico, biológico y ecológico, así como los prefijos BIO o ECO. Este cambio afecta a la mayoría de los productores, elaboradores y comercializadores orgánicos que actualmente forman parte del PCP-RA y, por lo tanto, son operadores de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica.

En relación al PCP-RA, establece la obligatoriedad de la participación de productores y consumidores en algunos ámbitos de toma de decisiones, si bien esto está previsto en las bases mismas del sistema, a partir del decreto es necesario documentar esta participación y definir claramente los roles asumidos. Además se introduce la obligatoriedad de contar con actividades de capacitación para todos los participantes del sistema, para lo cual es necesario contar con recursos mínimos que aseguren el cumplimiento de este tipo de actividades en las distintas regionales y ámbitos de la certificación.

## 2 MARCO CONCEPTUAL

A lo largo de este capítulo se introducen aquellos conceptos que aportan elementos para el análisis de un SPG para la agricultura orgánica. En primer lugar se abordará el concepto de participación, centrando la mirada en los procesos participativos, las formas de participación, los niveles de participación y los elementos que las determinan.

En segundo lugar se intenta delimitar el concepto de agricultura orgánica, ya que el SPG sobre el cual se centra este trabajo, es un sistema creado para la generación de garantía y certificación de la agricultura orgánica en Uruguay.

Por último, es central el desarrollo conceptual en torno a los Sistemas de Generación de Garantía, ya que constituyen uno de los ejes centrales de esta investigación, así como un tema escasamente abordado en nuestro país.

Cada uno de los temas abordados en este capítulo resulta imprescindible para el abordaje del problema de investigación y es a partir del desarrollo conceptual de los mismos que surgen elementos que permitirán analizar la información que ha sido recabada y sistematizada a lo largo de esta investigación.

### 2.1 SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Desde hace algunos años, la participación se ha convertido en el lugar común de los proyectos y programas de desarrollo, en el medio rural y urbano. Es así que se ha promovido la participación desde distintos ámbitos y de diferentes formas, pero sobre todo partiendo de concepciones de lo que se entiende por participación, muy diversas. Hopenhayn citado por Palma (1998) afirma que

*“Cada vez más la palabra, a lo largo y ancho de todo el arco político, es reivindicada por corrientes tan diversas como el neo-liberalismo, el neo-estructuralismo, la democracia cristiana, el socialismo renovado, el anarquismo y, en general, toda forma de populismo. Se ha convertido en una referencia obligada de planes y programas de desarrollo, de manifiestos ideológicos y de campañas presidenciales”.* Es decir, no existe una concepción unívoca de la participación, sino más bien todo lo contrario, la polisemia es cada vez mayor. Como consecuencia, es probable que cuando se hace referencia a la participación sin puntualizar cual es el enfoque del cual se parte, puedan existir múltiples lecturas, incluso contrapuestas. Debido a esto, se entiende fundamental explicitar cual es la concepción de participación que guía este trabajo y que permitirá analizar el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología.

Según Fals Borda (1986) la participación *“Es una relación directa entre seres humanos igualmente pensantes y actuantes ante la misma realidad, es decir, de sujeto a sujeto. Esto significa mutuo respeto, tolerancia, entendimiento, pluralismo, comunicación e identidad de propósitos, aún con las diferencias implícitas por la experiencia vital en los individuos en cuanto tales”.* Por su parte Montero (2005) define a la participación como *“...un proceso organizado, colectivo, libre, incluyente, en el cual hay una variedad de actores, de actividades y de grados de compromiso, que está orientado por valores y objetivos compartidos, en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales”.*

A partir de las definiciones es posible afirmar que la identidad de propósitos u objetivos compartidos es un elemento fundamental en lo que tiene que ver con el proceso de participación. Se trata de un proceso abierto y organizado, en el cual participan múltiples actores, donde se establecen relaciones de horizontalidad y que requiere de capacidades como el respeto, la tolerancia y la



capacidad de comunicación. También se menciona que existen o pueden existir, en un proceso de este tipo, distintos grados de compromiso o formas de participación y que además, la participación es un proceso que se retroalimenta, generando transformaciones en el colectivo y los individuos involucrados. Sobre esto Montero (2005) afirma que *“A mayor participación, mayor compromiso, y viceversa, a mayor compromiso, mayor participación. Se fortalecen y aumentan entre sí, cada uno influye cuantitativamente sobre el otro: participar supone algún grado de compromiso, tener compromiso; estar comprometido supone mayor grado de participación”*.

Palma (1998) agrega que *“La participación es un encuentro que surge en el encuentro de dos dinámicas: una es la capacidad de participar, es decir las actitudes y habilidades que se han desarrollado a través de las prácticas y de la reflexión acumuladas; la otra es la oportunidad de participar, el espacio que permite el adecuado ejercicio de la capacidad de participación que aporta el grupo concreto que se incorpora en esa acción colectiva”*. Es decir, no solo debe existir la voluntad y capacidad de participar en un individuo o grupo sino que además es necesario que exista el espacio necesario, que sea amplio y abierto para brindar las oportunidades necesarias y hacer posible que el proceso de participación se desarrolle.

Sobre la oportunidad, en el texto que recoge las conclusiones del Primer Encuentro de Organizaciones Sociales realizado en Valladolid (PEOS, 1998) se dice que *“Resulta imposible intentar que alguien participe, proponga ideas o se implique, sin saber que trasfondo tiene la problemática que se está tratando. Eso no quiere decir que solo puedan participar las personas que se consideran “expertas” de forma restrictiva, quiere decir que hay que ofrecer y conocer la información que existe para poder intervenir correctamente”*. Entonces cuando se habla de oportunidad, no solo se hace referencia a que existan los espacios adecuados para la participación, sino también a cuales son las condiciones que

deben existir para que los individuos o grupos puedan desplegar su potencial e involucrarse en el proceso de participación.

Se mencionó antes que en cualquier proceso participativo, existen distintos niveles de compromiso y por lo tanto distintos niveles de participación. Algunos autores (Giménez y Rebellato, 1997; Hernández citado por Montero, 2005; Da Silva y Rodríguez, 2006; Fostik, 2006) hablan de por lo menos tres niveles en lo que se refiere a participación, que resumen en formar parte, tener parte y tomar parte. El primer nivel, formar parte, tiene que ver con ser parte de algo, según Giménez y Rebellato (1997) *“Saber que se es parte de algo es también en potencia, saber que ese algo se construye también con mi aporte. Por tanto se desprende una actitud de compromiso y responsabilidad por lo efectos de mi acción...”*. En un segundo nivel, tener parte implica asumir algún rol en ese todo en el cual el individuo se siente parte. En un tercer nivel, el de tomar parte se *“Pone en juego un tercer aspecto como es la incidencia de lo que se puede y se debe incidir en el curso de los acontecimientos, a partir del análisis crítico de las necesidades y problemas, la evaluación lúcida de las alternativas y el balance de los recursos disponibles”* (Giménez y Rebellato, 1997).

En otras palabras *“Un tipo de participación sería el de una persona que interviene en una actividad que otros diseñan. Otro, el de que aquellas que normalmente llamamos colaboradoras, es decir, las personas que en actividades puntuales echan una mano. Por último, hablaríamos de una participación que supone implicación activa y crítica con los fines que se pretenden. Lo que los distingue es el mayor o menor grado de responsabilidad en la acción y la mayor o menor conciencia del objetivo global que se persigue”* (PEOS, 1998).

La participación es en primer lugar un proceso, variable y dinámico, en el cual existe un objetivo común que identifica y compromete a quienes forman parte. Es un proceso en el cual los individuos o grupos se involucran en distintos

niveles y grados, incorporando capacidades que mejoran a su vez sus capacidades y oportunidades de ser parte del proceso. Según Sánchez (2000) *“...la participación no es un estado estable, sino un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y destrezas que dependen de la naturaleza de la experiencia participativa”* continúa diciendo que *“Afirmer que la participación no es una entidad estable, sino un proceso, implica reconocer su variabilidad en función de los componentes que caracterizan el contexto y momento en que ocurre ... el proceso de participación se construye en función de la interacción que se establece entre las características del grupo que participa, la naturaleza del proyecto en que se involucra, el acceso a y control de los recursos necesarios y las condiciones políticas del ambiente hacia la participación”*.

Finalmente, es bueno tener en cuenta que los procesos participativos no están exentos de conflictos o tensiones. Cortázar, Haberkorn y Rodríguez (2005) mencionan como una de las tensiones que la participación muchas veces *“queda reducida a los productos inmediatos que se alcanzan a partir de la ejecución de las actividades planificadas perdiendo de vista la intencionalidad subyacente, el impacto que la participación produce en los actores involucrados y sobre todo el grado real de incidencia de los mismos en el curso de los acontecimientos y en la toma de decisiones”*. Los mismos autores afirman también que *“La queja por la no participación opera fuertemente como obstáculo en los procesos participativos. Paradojalmente quienes la formulan lo que hacen es identificar una dificultad que acaban por reforzar. Dicha queja marca una frontera entre los que participan y los que no participan que resulta difícil de franquear desde ambos lados de la línea”*.

Por último en el texto que recoge las conclusiones del Primer Encuentro de Organizaciones Sociales realizado en Valladolid (PEOS, 1998), se habla de la

profesionalización como un riesgo que enfrentan los procesos de participación, al respecto dice que *“La participación social tiene en la profesionalización o encargo de las soluciones a personal supuestamente técnico, uno de los problemas importantes que pueden impedir su desarrollo. La profesionalización refiere al abandono de los problemas y las decisiones por encargo a alguna persona evitando así la implicación de los que están directamente involucrados”*.

## 2.2 LA AGRICULTURA ORGÁNICA

En la primera mitad del siglo XX, la agricultura atravesó un período de profundos cambios, acompañado por un crecimiento importante del sector productor de insumos. Este período culmina en *“uno de los períodos de mayores cambios recientes en la historia agrícola conocido como Revolución Verde”*(Gómez, 2000).

Según Sarandón (2002) los cambios impulsados a nivel de los sistemas de producción por la Revolución Verde tienen como consecuencias: un aumento en la dependencia de combustibles fósiles y una disminución de la eficiencia productiva desde el punto de vista energética; la pérdida de capacidad productiva de los suelos por procesos como erosión, degradación, salinización y desertificación; la disminución y contaminación de los acuíferos; el desarrollo de resistencias de plagas y patógenos, la pérdida de variabilidad genética de cultivos tradicionales y la pérdida de conocimiento tradicional o erosión cultural.

Por su parte Gómez (2000) sostiene que la agricultura convencional, tal como se conoce al modelo promovido por la Revolución Verde *“provocó consecuencias negativas en los ecosistemas como erosión y pérdida de fertilidad de los suelos, destrucción de bosques, pérdida del patrimonio genético generado*

*históricamente por los agricultores, pérdida de biodiversidad, contaminación de suelos y agua, intoxicación de la gente de campo que está en contacto directo con los agrotóxicos y también de los consumidores de los alimentos”.*

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los impactos provocados por la aplicación del modelo de la Revolución Verde comienzan a ser evidentes. En la medida que empiezan a ser conocidos y debatidos en distintos ámbitos, surgen movimientos críticos con el modelo que convocan a rescatar y revalorizar formas tradicionales de producción de alimentos. A partir de este momento surgen o se amplifican propuestas diversas para un manejo más racional de los sistemas de producción de alimentos, este conjunto de propuestas serán denominadas como Agricultura Alternativa.

Es así que la agricultura orgánica o ecológica actual o moderna, para diferenciarla de la agricultura tradicional, surge como respuesta a los impactos cada vez más evidentes ocasionados por el modelo agrícola industrial. Según Funes (2001), la agricultura orgánica tiene como objetivo fundamental *“...la búsqueda de un modelo alternativo al desarrollo a la agricultura moderna o convencional tipo “Revolución Verde”, la cual tuvo efectos iniciales de gran impacto en los rendimientos agropecuarios, pero pronto se manifestó fragilidad, vulnerabilidad y riesgos para el ambiente, la salud humana, los agroecosistemas y para la seguridad socioeconómica de los agricultores más pobres”.*

A nivel mundial, el mayor impulso de la agricultura orgánica en sus inicios, ha sido desde los consumidores y organizaciones no gubernamentales (ONG) críticos con el modelo de agricultura industrial, como alternativa al modelo agrícola impulsado por la Revolución Verde. Según Gómez (2004) *“En los inicios de la agricultura orgánica, tuvieron un peso muy importante las organizaciones europeas seguidas de las norteamericanas, donde el movimiento ambientalista y de derechos de los consumidores tenía y tiene un peso muy importante. Esta*

*influencia no solo se manifestó sobre los gobiernos sino por la demanda de productos orgánicos en el mercado”.*

Según El-Hage y Hattam (2003) internacionalmente *“... se aplican dos fuentes principales de principios y requisitos generales que rigen la agricultura orgánica”*, estas son, por una lado las Directivas del Codex Alimentarius para la Producción, Procesamiento, Etiquetado y Comercialización de los Alimentos Producidos Orgánicamente elaboradas por FAO y por otro las directrices de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM según su sigla en inglés).

De acuerdo con el Codex Alimentarius (FAO, 2004), *“La agricultura orgánica es un sistema de manejo holístico de la producción que promueve y mejora la salud del ecosistema, incluyendo los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. La agricultura orgánica se basa en el uso mínimo de insumos externos y evita los fertilizantes y plaguicidas sintéticos. Las prácticas de la agricultura orgánica no pueden garantizar que los productos estén completamente libres de residuos, producidos por la contaminación general del medio ambiente. No obstante, se utilizan métodos para reducir al mínimo la contaminación del aire, el suelo y el agua. Los manipuladores, procesadores y comerciantes minoristas de alimentos orgánicos se rigen por normas que mantienen la integridad de los productos orgánicos. El objetivo principal de la agricultura orgánica es optimizar la salud y la productividad de las comunidades interdependientes del suelo, las plantas, los animales y las personas.”*

Por su parte IFOAM, define a la agricultura ecológica como *“...un enfoque integral basado en un conjunto de procesos que resulta en un ecosistema sostenible, alimentos seguros, buena nutrición, bienestar animal y justicia social. La agricultura orgánica es, por lo tanto, mucho más que un sistema de*

*producción que incluye o excluye determinados insumos”* (IFOAM, citado por García y Rodríguez, 2003).

En general, con distintos énfasis, los consumidores y ONG han reclamado un manejo agrícola que asegure la producción de alimentos inocuos para el ser humano con menores impactos ambientales y sociales. Estos pilares son los que están en la base de la propuesta de la agricultura orgánica o ecológica y determinan una serie de principios que pueden sintetizarse en: producir alimentos de alta calidad nutritiva y en cantidad suficiente, utilizando tecnologías de producción que interactúen constructivamente con los sistemas y los ciclos naturales, considerando el impacto social y ecológico del sistema de producción; fomentar e intensificar los ciclos biológicos dentro del sistema agrario; promover el uso racional y apropiado del agua; conservar y mejorar el suelo; mantener la diversidad genética del sistema productivo y de su entorno; emplear recursos renovables en sistemas agrarios organizados localmente; minimizar todas las formas de contaminación; permitir que todos aquellos involucrados en la producción agrícola y el procesamiento ecológicos puedan cubrir sus necesidades básicas y obtener ingresos adecuados y satisfacción por su trabajo; progresar hacia una cadena de producción, procesamiento y distribución que sea socialmente justa (IFOAM, citado por García y Rodríguez, 2003).

En Uruguay, el decreto 557/008 del 17 de noviembre de 2008, que crea el Sistema Nacional de Certificación de la Agricultura orgánica y legisla sobre la agricultura orgánica a nivel nacional, la define de la siguiente manera: *“se entiende por agricultura orgánica, ecológica o biológica, en adelante “orgánica”, 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 o derivados de estos”* (Decreto de Ley 557/008).

Por su parte, la Red de Agroecología y la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica, asumen la definición de agricultura ecológica del Codex Alimentarius, que fue expuesta previamente, y los principios de IFOAM, que se expresan en el Manual Operativo y Guía de Formación (Galeano y Gómez, 2006) de la siguiente manera:

- salud: la agricultura ecológica debe sustentar y mejorar la salud del suelo, plantas, animales, seres humanos y del planeta como uno e indivisible;
- ecología: la agricultura ecológica debe estar basada en los sistemas y ciclos ecológicos vivos, trabajar con ellos, imitarlos y ayudar a sustentarlos;
- justicia: la agricultura ecológica debe construir relaciones que aseguren justicia en relación al ambiente común y las oportunidades para la vida;
- cuidado: la agricultura ecológica debe ser manejada de forma precautoria y responsable para proteger la salud y el bienestar de las actuales y próximas generaciones y el ambiente.

Si bien algunas de las definiciones y normas incorporan las cuestiones sociales vinculadas a los sistemas de producción de alimentos, en general, el énfasis es biofísico y vinculado a la salud de los consumidores. Casi siempre, las normas son muy claras en relación a cuáles son las prácticas agrícolas permitidas y los insumos que es posible utilizar, pero no lo son tanto en relación a la operativización de conceptos como justicia social y equidad. Según Dankers y Liu (2004) *“La auditoría de criterios sociales y laborales presenta retos específicos. La línea divisoria entre el cumplimiento y el incumplimiento de ciertas normas es a menudo menos precisa que en los criterios ambientales.”* En el caso de Uruguay, también puede verificarse esta tendencia hacia mencionar las cuestiones sociales como principios pero darles una importancia secundaria al momento de establecer las normas de producción.



A modo de síntesis se puede decir que los principios se traducen en un conjunto de normas que establecen cuales son las prácticas permitidas en un sistema de producción, es a partir del cumplimiento de estas normas que un sistema de producción puede ser llamado orgánico. Las normas surgen a partir de la combinación de insumos diversos, las normas y directrices internacionales por un lado, la consulta con expertos del ámbito regional o local y en algunos casos la experiencia de los agricultores en el manejo de sistemas locales de producción.

### 2.3 LOS SISTEMAS DE GENERACIÓN DE GARANTÍA

En el apartado anterior, se da cuenta de los cambios sufridos en la agricultura a partir de la segunda mitad del siglo XX, cambios que no solo repercutieron en la forma de producir los alimentos sino también en las fases de elaboración y comercialización. Según Cuéllar y Torremocha (2008) a partir de la Segunda Guerra Mundial se ha producido un proceso creciente de industrialización de la agricultura acompañado por la integración vertical de las distintas fases de producción, comercialización y transformación de los alimentos, proceso que ha sido acompañado por un importante desarrollo de la industria alimentaria. Agrega que la traducción más directa de estos procesos ha sido un constante distanciamiento entre las fases de producción y consumo de alimentos. De esta forma la distancia entre quienes producen y quienes consumen es cada vez mayor y las distancias recorridas por los alimentos o materias primas se han multiplicado de forma acelerada.

Tradicionalmente la agricultura orgánica, en coherencia con sus principios, ha privilegiado los sistemas agrarios organizados localmente, la circulación de productos en canales cortos de comercialización, priorizando los mercados locales y la relación directa entre productores y consumidores. Sin embargo en

los últimos años los alimentos provenientes de sistemas de agricultura orgánica no escapan, en su mayoría, a la tendencia que se verifica a nivel global y, en la actualidad, combinan estrategias de comercialización directa con canales de comercialización convencionales donde no existe un vínculo directo entre quienes producen y quienes consumen.

Canuto (1998) afirma que *“El mercado ecológico se transforma cada vez más en una rama especializada del mercado convencional. Se establece una cadena entre la creciente demanda de productos limpios, la organización técnica y productiva, la formalización de normativas para la certificación y el etiquetado y la estructuración de formas específicas de comercialización”*.

En la medida que crece el mercado de productos orgánicos las fases de producción y consumo tienden a alejarse. Este alejamiento introduce la necesidad de generar garantías sobre el proceso de producción que da origen a estos alimentos. Según Cuéllar y Torremocha (2008), *“En los canales de intercambio en los que la relación no es tan estrecha, el consumo y la producción deben recurrir a ciertos mecanismos que dan garantía, de alguna forma, de que el producto tiene un origen ecológico.”*

Para el caso de los alimentos se pueden diferenciar distintos atributos de calidad, sobre los cuales es posible generar garantías, en primer lugar la calidad vinculada a la inocuidad del alimento, en segundo lugar la calidad nutricional y por último la calidad definida por los atributos de valor. Según Oyarzún (2005) los atributos de valor *“... diferencian los productos de acuerdo a sus características organolépticas, composicionales y a la satisfacción del acto de alimentarse ligada a tradiciones socio-culturales, educación y necesidad de convivencia”*. Agrega que en la última década se consideran factores como el respeto al medio ambiente a lo largo del proceso de producción, las condiciones

de trabajo dignas y el cumplimiento de las leyes laborales y el respeto a las tradiciones, entre otros.

Nelson citado por Cuéllar (2009) establece que la particularidad de los productos ecológicos es que pertenecen a lo que define como productos de confianza y credibilidad. Estos son productos cuyas cualidades no son detectadas aún después del consumo, los atributos de calidad no son perceptibles a simple vista. Según la autora, en este tipo de productos, el mecanismo de garantía más simple es la relación directa entre la producción y el consumo. En estos casos, la garantía del origen ecológico de los productos intercambiados es directa, a través de relaciones personales de conocimiento mutuo. De hecho esta es la forma más directa y sencilla de establecer una garantía. Sin embargo, el desarrollo del mercado de intercambio de bienes agrícolas se ha desarrollado fuera de los límites locales, regionales e incluso nacionales. En esta nueva configuración se establece la necesidad de establecer sistemas de generación de garantías para aquellos productos que pretenden entrar al mercado en forma diferenciada.

En cualquier proceso de generación de garantías, hay dos elementos fundamentales: las cualidades o procesos que se buscan en el producto que se pretende garantizar y el mecanismo a través del cual se verifica que el producto cumpla con las características exigidas (Cuéllar, 2009). La autora afirma que en cualquier Sistema de Garantía que se pretenda establecer, el proceso a seguir es el siguiente:

- considerar los principios o normas que se quieren promover;
- asignar valor a estos principios a través de la traducción de los mismos en estándares, que contemplan el peso específico que se le otorga a cada norma o principio;
- desarrollar indicadores que permitan evaluar los estándares;

- trabajar sobre el proceso de comprobación del cumplimiento de las normas o principios, proceso al que se denomina evaluación de conformidad.

A la vez, para que el proceso de generación de garantía tenga sentido, tiene que existir un sector del mercado que le otorgue un sentido y un valor a los atributos que diferencian al producto. Esto normalmente se traduce en el reconocimiento y confianza en un sello de calidad que distingue al producto. Según Galeano y Gómez (2006) *“Para que un sello de calidad sea efectivo como herramienta de comercialización deben existir consumidores que aprecien y reconozcan estos atributos que diferencian el producto ofrecido. Además el sello tiene que ser creíble, debe existir un sistema de evaluación de conformidad confiable para los consumidores y también para el conjunto de productores que decide utilizar ese sello. También las autoridades públicas competentes tienen interés en la confiabilidad de estos sellos o marcas de calidad”*.

En el caso de la agricultura orgánica, existen por lo menos cuatro tipos de evaluación de conformidad (Cuéllar, 2009; Galeano y Gómez, 2006; Oyarzún, 2005): de primera parte, de segunda parte, de tercera parte y, más recientemente, sistemas participativos. En la evaluación de conformidad de primera parte la declaración de conformidad es realizada por el productor o fabricante del producto, es el caso de las especificaciones que aparecen en las etiquetas de los productos sobre su composición. En los de segunda parte quien garantiza el cumplimiento de las normas son los compradores, las misiones de países compradores de determinado producto son un ejemplo. En la evaluación de conformidad de tercera parte interviene una entidad profesionalizada que verifica el cumplimiento de las normas establecidas, este tipo de evaluación de conformidad es denominado como certificación. Por último, en los sistemas participativos intervienen activamente productores y consumidores, además de

otros actores involucrados en la producción, distribución, consumo, uso de los productos y servicios.

En el siguiente cuadro se resumen las características de los sistemas de generación de garantía mencionados arriba.

Cuadro 2 – Principales características de los sistemas de garantía.

Sistemas de garantía	Características
Garantía de primera parte	Los productores que componen la iniciativa asumen un compromiso y firman una declaración de cumplimiento. Son quienes dan garantía de lo que hacen.
Garantía de segunda parte	Quien garantiza el cumplimiento de las normas establecidas no son los productores, sino otros grupos o actores que adquieren estas producciones: una organización que comercializa los productos, una organización externa que apoya el desarrollo del proyecto productivo, una organización que consume esta producción, etc.
Garantía de tercera parte	La garantía del cumplimiento de las normas la establece una entidad profesionalizada en la cuestión de la certificación y acreditada para ello por los organismos correspondientes. Dentro de este sistema, el control puede realizarse a los productores individualmente o en grupo.
Garantía participativa	Los grupos de productores en colaboración con otros actores (consumidores, ONG, etc.) establecen un sistema propio de verificación, en el que participan todos los actores implicados en el proceso de producción y consumo.

Fuente: Lornoud y Fonseca adaptado por Cuéllar (2009)

Cualquiera sea la forma de generación de garantía, la misma se desarrolla en el marco de un programa de generación de garantía o programa de certificación. Estos programas tienen como objetivo otorgar garantías sobre el proceso de verificación de los atributos de determinado producto. Según Oyarzún (2005) *“... puede involucrar entrenamiento de los productores, mantención de registros del proceso productivo, registro de auditorías y controles periódicos de productos y condiciones del proceso productivo”*.

### 2.3.1 Generación de garantía en la agricultura orgánica

Según IFOAM (2004) *“La Certificación de Productos Orgánicos es un tema que desde un principio ha acompañado a la agricultura orgánica. Con el transcurrir del tiempo, los productores orgánicos del mundo entero desarrollaron métodos para garantizar la naturaleza orgánica de sus productos a los consumidores, transformadores, comercializadores y cada vez más, a las agencias gubernamentales responsables de la calidad de los alimentos”*.

En sus inicios la certificación de los productos y la utilización de sellos fue una iniciativa de los productores que buscaban diferenciar su producción de aquellos productos provenientes de la agricultura convencional. En la medida que el mercado de productos crece, los intercambios dejan de ser directos y más consumidores se incorporan al mercado de productos orgánicos, crece la demanda porque exista un aval para los programas de certificación, a la vez que los productores demandan que existan marcos legales que regulen sobre el etiquetado de los productos como forma de proteger su producción. Según Meirelles (2007) *“A partir del surgimiento de marcos legales regulatorios para la agricultura orgánica, uno de los puntos clave es la obligatoriedad de la certificación para todos los que puedan ingresar en el mercado de productos orgánicos. Esta exigencia provocó un inmediato crecimiento del mercado de*

*trabajo para las certificadoras, el sistema se perfeccionó creando nuevas exigencias y sofisticando los procedimientos”.*

Según la Red Ecovida (2004) la certificación tiene algunos beneficios para los productores y consumidores. Desde el punto de vista de los productores se reconoce que agrega valor al producto, permite el ingreso a nuevos mercados, disminuye la competencia con otros productos y estimula la mejora continua de la calidad. Para los consumidores representa algunas ventajas como distinguir fácilmente los productos, economizar tiempo y esfuerzo en la búsqueda de los mismos, fortalece la seguridad y garantía sobre los atributos de los productos y diversifica la oferta de productos de calidad.

Sin embargo, como contraparte, la necesidad de generar garantías, provocó un aumento importante en número y control del mercado de las empresas certificadoras. Según Gómez (2003) *“Hoy el negocio de la certificación mundial está en el entorno de los 300 millones de dólares. Ya es atractivo para multinacionales de la certificación. La concentración de la agricultura orgánica en pocas empresas exportadoras va de la mano con la acción de pocas empresas certificadoras internacionales.”* Es así que un sistema que originalmente tenía su base en la relación directa entre el productor y el consumidor y la relación de confianza generada entre ambos, se complejizó con nuevas exigencias y procedimientos cada vez más sofisticados.

Estas tendencias facilitaron el crecimiento de los mercados más importantes de productos orgánicos, entre otras cosas porque generaron reglas claras y garantías para los consumidores. Pero por otro lado, generaron exclusión de los productores familiares orgánicos que no fueron capaces de adaptarse a las condiciones que exige el mercado, en la mayoría de los casos porque sus ingresos no les permiten afrontar los costos asociados a la certificación. Gómez (2003) afirma que *“Los pequeños productores se enfrentan a dificultades*

*adicionales frente a la certificación. En primer lugar los costos con una barrera muy alta al ingreso para la mayoría de los productores en forma individual... La necesidad de una certificación externa puede hacer a los pequeños productores aún más dependientes, frenando procesos de desarrollo centrados en condiciones locales.” En el mismo sentido Meirelles (2002) afirma que “...del supuesto lógico y pertinente de que el consumidor tiene derecho a la garantía de calidad agroecológica del producto que adquiere, se derivó en la defensa de una estructura burocrática de certificación, que trabaja con inspecciones y parte de una premisa de suspensión de los agricultores.”*

Se entiende que la certificación de tercera parte tiene algunas características que la vuelven poco apropiada para la agricultura orgánica familiar (Santos citado por Cuéllar, 2009; Meirelles, 1994):

- en primer lugar utiliza una metodología inadecuada, poco flexible y excesivamente burocrática, suele estar basada en documentación extensa y compleja;
- es poco flexible y adaptable a diferentes realidades;
- se le asigna demasiado valor a la figura técnica como observador neutro y máxima responsable de la garantía;
- es un proceso centralizado y vertical, donde la certificadora y los técnicos tienen la capacidad de decisión en todo el proceso;
- el sello se centra más en el producto que en los procesos y la evolución de los mismos a través del tiempo;
- genera dependencia de los agricultores respecto de la entidad certificadora;
- tiene costos elevados, que muchas veces se traducen en sobreprecio cuando el producto llega al consumidor;
- está altamente supeditado al mercado que en general es el único motivador.



Sumado a lo anterior Sylvander citado por Cuéllar (2009) afirma que en este esquema de certificación la circulación de los productos orgánicos no necesita de redes sociales, por lo tanto la producción y el consumo *“... quedan sumidos en una pasividad que hace que el espíritu de red entre actores en el sector ecológico sea inexistente o pierda fuerza”*. Se impone una relación de tipo cliente – prestador de servicios, lo que en definitiva genera que *“... las redes asociativas de producción y consumo pierden capacidad de acción e influencia”*.

### 2.3.2 Los Sistemas Participativos de Garantía para la agricultura orgánica

En un marco de normativas que hacen obligatoria la certificación de los productos de origen orgánico y control creciente de las empresas certificadoras, surge la necesidad de generar un sistema de evaluación de conformidad ajustado a la realidad de los productores familiares orgánicos. Meirelles (1994) afirma que *“Es importante que los agricultores tomen conciencia de lo que pasa con su producción fuera de los límites de su propiedad. Entonces el productor podrá tomar su propia decisión, de participar o no de las diferentes etapas de comercialización. De la forma como viene siendo propuesta, la certificación puede ser una herramienta decisiva en este proceso de rescate del agricultor como sujeto de su propio desarrollo”*. Es en este contexto en el que surgen los Sistemas Participativos de Garantía como forma de asegurar la inclusión de los productores familiares y el acceso de los mismos al mercado.

Estos sistemas tienen características propias, que los diferencian de los sistemas de tercera parte. En primer lugar se basan en la confianza y la participación amplia de actores locales, son descentralizados, promueven la formación de redes, la información está disponible y no es confidencial y la visión externa está garantida por la presencia de personas y organizaciones no involucradas directamente con el proceso productivo. Además estos sistemas son adecuados

para la producción familiar e incentivan el trabajo asociativo. Perciben el proceso de obtención de la certificación como un proceso pedagógico donde se contribuye a mejorar la comprensión de todos los actores (Cuéllar, 2009; Red Ecovida, 2004; Galeano y Gómez, 2006).

Para Cuéllar (2009) *“Los SPG conciben la certificación como un proceso, en el que las partes interesadas (productores/as, consumidores/as, técnicos/as) se encuentran, dialogan, intercambian conocimientos, generándose una mejora continua en los modos de producir. A partir de ese encuentro, se va fomentando la cohesión social, las relaciones de confianza, y los procesos de mejora continuados. Se evalúan actitudes, y no productos concretos al margen de su contexto. Se da garantía de comportamientos, de forma integral, de las personas implicadas”*.

Por su parte Meirelles (2000) define a los SPG o Certificación Participativa como *“...el proceso de generación de credibilidad que presupone la participación solidaria de todos los segmentos interesados en asegurar la calidad del producto final y del proceso de producción. Este proceso resulta de una dinámica social que surge a partir de la integración entre los involucrados con la producción, consumo y divulgación de los productos que serán certificados”*.

Los procedimientos que componen un SPG se basan en una serie de principios que pueden sintetizarse de la siguiente manera (Cuéllar, 2009, Galeano y Gómez, 2006; Ecovida, 2004):

- confianza: está en la base del proceso, los agricultores, técnicos y consumidores desarrollan sus acciones de forma responsable;
- participación: los principios y normas construidos, son puestos en práctica y verificados con la participación efectiva de productores, técnicos y consumidores;

- organización de base y descentralización: prioriza las estructuras y organizaciones locales, respetando la organización social de base de cada zona o grupo;
- formación de redes: son procesos no jerárquicos que buscan establecer conexiones entre los distintos actores de un territorio, a través de directrices y principios comunes construidos colectivamente;
- transparencia: la información generada en cualquier etapa del proceso no es confidencial;
- revisión externa: garantiza la presencia de personas y organizaciones no implicadas directamente en el proceso productivo;
- pedagogía: considera fundamental que la garantía contribuya a una mejora en la comprensión de todo el proceso productivo y de comercialización por parte de todos los actores que participan;
- adecuación a la producción familiar: incentiva el trabajo asociativo y las pequeñas iniciativas de procesamiento y comercialización.

Para Cuéllar (2009) los SPG incorporan las siguientes características al proceso de generación de garantía:

- reducen la dependencia de los productores a actores externos al territorio;
- transforman el proceso de generación de confianza en un proceso que fomenta la autonomía y la capacidad de decisión endógena al grupo y al territorio;
- promueven los procesos colectivos y asociativos y favorecen la distribución de poder entre las personas miembro de los grupos implicados.

Si bien se destacan muchas ventajas en relación a los SPG, sobre todo desde el punto de vista de su aporte a la agricultura orgánica familiar, también existen algunas dificultades vinculadas al desarrollo de este tipo de programas de

certificación. Uno de los problemas centrales, inherente a cualquier proceso participativo es la implicación en tiempo que requiere la participación en los ámbitos de toma de decisiones, que supone una sobrecarga de las personas participantes. Esta dificultad, que muchas veces se agrava por las distancias que separan a los actores participantes hace que las ONG vinculadas a los SPG asuman una parte importante de las actividades de coordinación y organización. Otras dos dificultades tienen que ver con *“... la dificultad de verbalizar los errores o inconformidades que otras personas miembro del grupo pueden estar cometiendo en sus manejos, lo cual requiere de valor y convencimiento en lo que se está haciendo”* y *“los conflictos que se generan en torno a los conceptos en los que se basa la experiencia y la continua necesidad de consensos, procedimientos que requieren un continuo aprendizaje y esfuerzo colectivo”* (Cuéllar, 2009).

Por último, si bien los SPG se reconocen como sistemas autónomos impulsados por las organizaciones de base vinculadas a la agricultura orgánica, también se reconocen algunas cuestiones vinculadas al rol de los gobiernos y que pueden condicionar o promover la existencia de este tipo de programas. Según Dankers y Liu (2004) el papel de los gobiernos tiene que ver en primer lugar con facilitar un entorno jurídico que reconozca a los SPG como sistemas válidos para la generación de garantía. Estos marcos deberían además proteger la terminología, lo que va unido a la obligatoriedad de la certificación para poder usar la denominación orgánico, ecológico o biológico en las etiquetas. Agregan que es necesario que existan organismos gubernamentales como establecedores de normas o de acreditación y que proporcionen la infraestructura para realizar algunas de las tareas vinculadas a la evaluación de conformidad como la infraestructura de laboratorios por ejemplo. Además el papel de los gobiernos no debe limitarse a la tarea de fiscalización sino que es deseable que existan incentivos hacia los productores para la reconversión o adopción de normas de producción ecológica y, unido a esto, acciones para el fomento de la capacidad

de los productores y organizaciones para enfrentar procesos de reconversión y desarrollo de SPG.

### 3 METODOLOGÍA

Para la realización de la investigación que se presenta en este trabajo, se ha optado por un abordaje metodológico de tipo cualitativo y más específicamente por la utilización de la metodología de estudio de caso. Según Mejía (2004) *“La investigación de casos es el examen intensivo, en sus múltiples características, de un fenómeno particular...cualquier objeto de la realidad social puede constituirse, por su importancia, en un caso de estudio. Lo que interesa es rescatar la complejidad de un caso, se analiza no solo el detalle del estado actual de la unidad, sino también el proceso evolutivo y la interacción con los contextos”*. A la vez, Goode y Hatt citados por Gundermann (2008), afirman que lo que hace particular un estudio de casos no son las formas de recoger y sistematizar la información sino que *“es mantener la unidad del todo, el esfuerzo por no perder el carácter unitario de la entidad que está siendo estudiada (un individuo, una organización, una cultura, etc.)”*.

La metodología de estudio de casos, permite abordajes diversos según los objetivos que se persigan. Es así, que el estudio de casos puede tener un interés intrínseco o instrumental. Cuando el interés es intrínseco, el objetivo es comprender mejor el caso en particular, no se busca comprender el caso porque es representativo de otros casos, sino porque se quiere conocerlo en todas sus características. Es decir, el caso es el foco final de interés (Gundermann, 2008).

Sumado a lo anterior, el estudio de un caso puede ser descriptivo, exploratorio o explicativo. Los casos descriptivos son aquellos que analizan como ocurre un fenómeno dentro de su contexto real, los exploratorios persiguen el objetivo de

familiarizarse con una situación sobre la que no existe marco teórico bien definido y los explicativos pretenden revelar las causas o el porque de determinado fenómeno (Bonache, 1999). Los tipos citados no son excluyentes, por lo que pueden existir estudios que los combinen para cumplir con sus objetivos.

Adicionalmente, un estudio puede incorporar uno o varios casos. Cuando la investigación se centra en un único caso, se le denomina estudio de caso simple. Según Gundermann (2008) *“El estudio de caso simple, es apropiado cuando el interés de la investigación está centrado en la particularidad del caso, en lo que le es propio y característico”*.

En este estudio en particular se utilizará el estudio de caso simple ya que el interés de esta investigación está centrado en el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología de Uruguay. De lo dicho se desprende que el interés en este caso es intrínseco, ya que se busca profundizar en la estructura, organización y funcionamiento de este programa. A la vez, será un estudio descriptivo, exploratorio y explicativo. Descriptivo, porque pretende caracterizar el Programa de Certificación Participativa y la evolución que ha tenido desde su creación hasta la actualidad. Exploratorio, porque se centra en un objeto de estudio que ha sido escasamente estudiado y uno de los objetivos es profundizar en el conocimiento que existe del mismo. Explicativo, porque se pretende profundizar en el funcionamiento del programa y en la identificación de las causas de las problemáticas que puedan ser detectadas.

Un debate frecuente en relación a la metodología del estudio de caso, es la validez externa o posibilidad de generalización de los resultados obtenidos. En la investigación que se presenta en este trabajo, como se ha mencionado antes, el objetivo es profundizar en un único caso, se busca conocer mejor el funcionamiento y organización del Programa de Certificación Participativa de la

Red de Agroecología. Es decir, el interés es intrínseco, por lo que la generalización no es una de las metas planteadas. De forma más amplia, según Gundermann (2008) *“...cuando hay un interés puramente intrínseco en el estudio de los casos la generalización no interesa y, por lo tanto, en la fase correspondiente no se ha efectuado un diseño de investigación dirigido a ese fin. El objetivo de la investigación ha sido desarrollar un aprendizaje de lo particular con énfasis en esa unicidad. En esta situación, el investigador se dirige a la comprensión de lo que es importante acerca del caso en su propio mundo, con sus temas, contextos e interpretaciones”*.

Si bien la generalización no es una de las metas, es posible, a partir de este estudio, establecer inferencias sobre procesos más generales. Gundermann (2008) menciona que en los estudios de caso la inferencia se fundamenta *“en el carácter lógico de los nexos entre los elementos del caso estudiado respecto a una matriz conceptual de referencia”*. Agrega que *“En esta modalidad se extraen conclusiones acerca de la entidad y los nexos entre características, elementos o dimensiones del o los casos estudiados.”*

Tal como la validez externa la credibilidad de los resultados también es un debate frecuentemente asociado a la utilización de metodologías de tipo cualitativo. Este cuestionamiento surge por la utilización de técnicas de recogida de datos que se basan, en muchos casos, en el discurso o la observación. Para evitar los sesgos en la información, se recurre al análisis de distintas fuentes de información, comparando y contraponiendo unas con otras con el fin de minimizar los desvíos de una y otra fuente de información. Esta técnica se conoce como triangulación, según Cea (2001) *“El concepto de triangulación tiene sus raíces en otros ámbitos de conocimiento diferentes al de la investigación social. Concretamente en la topografía, en la navegación e, incluso, en la logística castrense. En todos estos ámbitos, el término de triangulación adquiere un mismo significado: la utilización de múltiples puntos de referencia*

*para localizar la posición exacta de un objeto en el espacio. De esta forma se logra una mayor precisión que la alcanzada mediante la aplicación de un único punto de referencia... En las ciencias sociales, el término triangulación adquiere un significado similar. Por él se entiende la aplicación de distintas metodologías en el análisis de una misma realidad social". De acuerdo a los resultados esperados pueden utilizarse distintos tipos de triangulación, en investigación social, la triangulación de datos es la más habitual. Este tipo de triangulación "Consiste en la utilización de varias y variadas fuentes de información sobre un mismo objeto de conocimiento, con el propósito de contrastar la información recabada"(Cea, 2001).*

De las múltiples técnicas posibles, para esta investigación se han seleccionado el taller, la entrevista cualitativa de tipo semiestructurada y el análisis de documentos. El relevamiento de información fue realizado a lo largo de 2010 en tres etapas, la primera de ellas fue la realización de un taller, la segunda etapa la realización de entrevistas y la tercera etapa la búsqueda y recopilación de documentos vinculados al funcionamiento del PCP-RA y la Red de Agroecología.

En relación a las técnicas utilizadas, se puede definir al taller como "*... un dispositivo de trabajo con grupos, que es limitado en el tiempo y se realiza con determinados objetivos particulares*". Además "*Es un espacio que se caracteriza por la producción colectiva: los aprendizajes y creaciones se producen a partir de un diálogo de experiencias y saberes basado en el protagonismo de los participantes*". Puede tener fines de diagnóstico, planificación, evaluación, sistematización, monitoreo, análisis de una temática o formación (Cano, 2010).

Como se mencionó la primera etapa de relevamiento de información, se realizó mediante un taller de evaluación y diagnóstico del PCP-RA. El mismo tuvo una convocatoria amplia a todos los actores intervinientes en el programa. Durante la realización del taller los participantes fueron agrupados según su condición



de productores, consumidores o técnicos. En base a algunas consignas trabajaron en grupos, cada grupo registró los elementos centrales que formaron parte de la discusión. Los disparadores para el trabajo en grupos fueron, en primer lugar, que se identificaran las distintas etapas en el proceso de certificación, en segundo lugar, que se identificaran las fortalezas y debilidades de las distintas etapas del proceso y del PCP-RA en general. Finalmente todos los participantes discutieron a partir de la presentación de lo trabajado por cada uno de los grupos. Para el registro se tomaron en cuenta los participantes, la resultante del trabajo de cada grupo y la discusión posterior.

En una segunda etapa del relevamiento de datos, se utilizó la técnica de entrevista cualitativa que según Corbetta (2007) *“... se realiza a una serie de sujetos seleccionados según un plan sistémico de recogida de datos”*. Agrega que *“Dado que el objetivo es tener acceso a la perspectiva del sujeto estudiado, la entrevista cualitativa debe ser flexible, adaptarse a las personalidades distintas de los entrevistados, poder cambiar de un sujeto a otro”*. A partir de estas premisas se elaboró una pauta de entrevista semiestructurada, este tipo de entrevista permite al entrevistador *“... decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas”*. El autor agrega que *“Esta forma de realizar la entrevista concede amplia libertad tanto al entrevistado como al entrevistador, y garantiza al mismo tiempo que se van a discutir todos los temas relevantes y se va a recopilar toda la información necesaria. El guión de la entrevista establece un perímetro dentro del cual el entrevistador decide no solo el orden y la formulación de las preguntas, sino también si se va a profundizar en algún tema...”*

Para la selección de los entrevistados se utilizó el criterio de informantes privilegiados que describe Corbetta (2007). El autor afirma que el investigador puede *“...decidir entrevistar a sujetos, no como parte del fenómeno estudiado, sino como conocedores expertos del fenómeno, con una visión directa y*

*profunda del mismo que los sitúa en una posición de observación privilegiada... Otras veces el observador privilegiado forma parte de la población objeto de estudio, pero tiene una posición especial en la misma”.*

En esta etapa se realizaron entrevistas semi estructuradas a los integrantes del Grupo Asesor del PCP-RA, que integra técnicos, productores y consumidores vinculados al PCP-RA desde el inicio. También se realizó una entrevista al Secretario Técnico del PCP-RA en la actualidad. Para todas las entrevistas se utilizó la misma pauta aunque los énfasis fueron distintos según las características del entrevistado. La pauta comprendía los siguientes ejes: caracterización del PCP-RA (actores que intervienen, estructura, conformación y función de los distintos espacios), organización y funcionamiento del PCP-RA, ámbitos de participación, participación histórica y actual de los productores orgánicos en el PCP-RA, fortalezas y debilidades del PCP-RA para su funcionamiento en el largo plazo e impacto del nuevo marco legal sobre el PCP-RA.

Por último, se incorporó la búsqueda y el análisis de documentos como tercera etapa del trabajo de campo. Los documentos seleccionados han sido elaborados en distintos momentos y espacios del PCP-RA. La revisión de documentos intenta recuperar elementos históricos del proceso e incorporar otras miradas sobre el mismo. Los documentos analizados comprenden actas de asambleas de la ACAE, memorias de encuentros de la Red de Agroecología y memorias de talleres realizados en el marco de la Red de Agroecología.

Para el análisis de la información obtenida se realizó una matriz de análisis a partir de los ejes que guiaron las primeras etapas de recogida de datos (taller y entrevistas), incluyendo aquellos documentos cuyo contenido se ajustaba a alguno de los ejes. Además se utilizaron los documentos para reconstruir los distintos momentos del PCP-RA, la participación de los distintos actores en los

distintos espacios, las estructuras existentes y las funciones de cada una de ellas.

#### 4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la realización de las distintas etapas de trabajo de campo. Se presentan en un principio los resultados de la primera etapa en el relevamiento de información, que consistió en la realización de un taller de diagnóstico y evaluación del Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología (PCP-RA), la realización de este taller constituyó la primera etapa de relevamiento de información, y fue a partir de los resultados del mismo que se elaboró la pauta de entrevista que se realizara posteriormente a los miembros del Grupo Asesor del PCP-RA y al Secretario Técnico del mismo.

Para el análisis de las entrevistas se elaboró una matriz, teniendo en cuenta los principales ejes que comprendía la pauta de entrevista. En la presentación de los resultados se intenta exponer brevemente cuales han sido los acuerdos o puntos en común y reflejar brevemente la palabra de los entrevistados, a través de la transcripción de algunos fragmentos que representan las ideas volcadas por los mismos.

En relación a los documentos analizados, se revisaron los documentos disponibles generados en asambleas de la ACAE, reuniones del Grupo Asesor y encuentros de la Red de Agroecología. A partir de los mismos se procuró obtener información que aportara a los ejes de análisis y a la reconstrucción histórica del proceso de construcción del PCP-RA.

Una vez ordenados los resultados, se inicia la discusión de los mismos, vinculando para ello, los elementos surgidos en el trabajo de campo, con el marco conceptual que ha guiado la realización de este trabajo.

## 4.1 RESULTADOS

### 4.1.1 Primera aproximación: taller de diagnóstico y evaluación

Tal como se describe en el apartado metodológico, como primera etapa en el relevamiento de información se realizó un taller de diagnóstico y evaluación del PCP-RA. El mismo fue realizado en el local de Ecotienda en el departamento de Montevideo el 28 de abril de 2011. Esta actividad convocó de forma amplia a los integrantes de las distintas regionales de la Red de Agroecología con el objetivo de evaluar el PCP-RA y a partir de la evaluación diseñar estrategias para el funcionamiento en el largo plazo. El taller contó con la participación de veinte personas, diez de las cuales son técnicos vinculados en su mayoría a las ONG que forman parte de la Red de Agroecología, ocho productores y dos consumidores. Desde el punto de vista de las regionales, participaron doce integrantes de la Regional Sur, cuatro de la Regional Minas, dos de la Regional Oeste y dos personas (un productor y un consumidor) vinculadas a la Red de Agroecología del departamento de Salto.

La pauta del taller proponía el trabajo en tres grupos, productores, consumidores y técnicos. Las consignas de trabajo fueron:

- listar las distintas etapas para la obtención de la certificación por parte de un productor;
- identificar las fortalezas y debilidades de cada etapa y las generales del PCP-RA.

El trabajo en subgrupos se registró en papelógrafos, los mismos fueron discutidos en un plenario final, a partir del cual se identificaron los principales problemas del PCP-RA.

Los resultados del taller, muestran que en relación las etapas del proceso de obtención de la certificación, los tres subgrupos identificaron las mismas etapas,

que además coinciden con las etapas previstas por el Manual Operativo y Guía de Formación del PCP-RA. Sin embargo, no coincidieron en el momento para la realización del pago de la certificación, por lo cual quedó en evidencia que si bien el momento del pago fue discutido y definido anteriormente, esa información no fue lo suficientemente difundida y genera confusión entre los integrantes del PCP-RA.

En cuanto a las fortalezas y debilidades, pueden encontrarse diferencias para uno y otro subgrupo. Pero todos coinciden en identificar como fortaleza el reconocimiento institucional con el que cuenta el PCP-RA y la oportunidad que representa ser la única certificadora registrada para operar legalmente en Uruguay. Sobre las debilidades, los tres grupos coinciden en: la falta de comunicación a la interna del PCP-RA, la falta de recursos para implementar actividades de capacitación e intercambios, la falta de desarrollo de las Regionales existentes, la existencia de territorios en los cuales la Red de Agroecología no está presente y la dificultad que esto representa a la hora de dar respuesta a los productores que desarrollan sus actividades allí y por último la falta de difusión del PCP-RA y el sello de la Red de Agroecología.

Además de las fortalezas y debilidades en las cuales coinciden los distintos subgrupos, cada uno identificó algunas que no coincidieron con las de los demás y que expresan la visión particular de los distintos actores según su grupo de pertenencia. Para el caso de los técnicos, las fortalezas identificadas fueron las siguientes: que no existe una limitante para la certificación a través del PCP-RA ya que pueden certificarse productores con distintas características y también empresas, que el PCP-RA mantuvo su funcionamiento aun en un escenario de recursos limitados, la información generada y acumulada en el tiempo de funcionamiento del PCP-RA y la integración que supone entre productores, técnicos y consumidores.

Por su parte los productores identificaron como fortalezas que el PCP-RA sea un sistema participativo, el fortalecimiento del vínculo entre los productores que supone la participación en el sistema y que la existencia del PCP-RA ha permitido sostener la articulación como Red.

Por último, los consumidores, resaltan como fortalezas que todos los involucrados en la Red tienen convencimiento de que lo que se hace es lo correcto y que el momento actual es propicio para la difusión de la agroecología y realizar propuestas para su desarrollo porque existe sensibilización por parte de la comunidad respecto del cambio climático y distintas formas de contaminación.

Sobre las debilidades, el grupo de técnicos identificó, al igual que en las fortalezas, la apertura del PCP-RA en relación a la variedad de actores que es posible certificar. También, sobre las primeras etapas para obtener la certificación, señalan como debilidad que muchas veces los productores no saben a quien dirigirse y donde obtener información, por lo tanto que cuando el productor firma su adhesión a los principios de la Red no conoce cabalmente a lo que adhiere y también que el formulario del Plan de Manejo es engorroso. A nivel general encuentran como debilidad que actualmente existen dificultades por parte de los productores para enfrentar la transición a lo que agregan la dificultad de la coexistencia con la agricultura convencional. Por último señalan como debilidad la ausencia de muestreos y análisis durante el proceso de certificación.

Los productores señalan como debilidad en primer lugar, que el proceso de obtención del certificado, es un proceso lento. Además que el PCP-RA no cuente con recursos propios para su funcionamiento y, por último, que la certificación ha cooptado los esfuerzos de coordinación en el ámbito de la Red en desmedro de otros objetivos.

El grupo integrado por consumidores identificó las debilidades que se listan más arriba, que en su totalidad coincidieron con el resto de los actores.

Finalmente en la puesta en común de lo trabajado en subgrupos se identificaron como principales problemas aquellas debilidades que fueron identificadas por los tres subgrupos, es decir: falta de comunicación interna, falta de recursos para actividades de capacitación e intercambio, falta de desarrollo de las Regionales y territorios sin presencia de la Red de Agroecología y falta de difusión del PCP-RA y el sello de la Red de Agroecología.

#### 4.1.2 Las distintas miradas: entrevistas con el Grupo Asesor

A partir de los resultados del taller realizado en mayo de 2011 se delinearon los ejes para la realización de entrevistas y análisis de documentos del PCP-RA. En el caso de las entrevistas, se estructuró una pauta que intentaba recoger la visión de los integrantes del Grupo Asesor en torno a los siguientes temas:

- importancia de la Red de Agroecología
- importancia del PCP-RA
- estructura y organización del PCP-RA
- participación de los productores orgánicos en el PCP-RA considerando: el nivel de participación, los ámbitos en los que participan, la renovación que ha existido en los distintos espacios, diferencias en la participación entre los productores agrupados y no agrupados e involucramiento en el funcionamiento del PCP-RA;
- impacto del nuevo marco legal a nivel del PCP-RA y rol del Estado;
- fortalezas y obstáculos para el desarrollo del PCP-RA en el largo plazo.
-



#### 4.1.2.1 La Red de Agroecología

Cuando se consulta a los entrevistados sobre la importancia de la Red de Agroecología, o surge espontáneamente en el discurso, casi en todos los casos se hace referencia a cuestiones de nivel simbólico como la identidad, la representación del movimiento orgánico, el nucleamiento de distintas propuestas y organizaciones, la herramienta de construcción política. En la mayoría de los casos surgen también referencias a la laxitud y debilidad de la Red de Agroecología para la generación de propuestas. Otro elemento importante es que todos los entrevistados coinciden en el rol del PCP-RA como dinamizador del espacio de la Red, como elemento que le dio continuidad y mantuvo funcionando la estructura hasta la actualidad.

A propósito de la importancia de la Red de Agroecología y el rol que ha tenido el PCP-RA en el proceso de desarrollo de la Red de Agroecología uno de los entrevistados hace las siguientes apreciaciones.

*“Entonces como que se va entendiendo que la Red es el ámbito un poco más amplio, más laxo, tampoco te obliga tanto porque es una red y cada uno mantiene sus cosas, pero se ha ido convirtiendo en eso, que ahí me parece que la certificación jugó un rol importante porque me parece que fue una de las cosas que le dio continuidad, que mantuvo eso funcionando y con cierta autonomía...”*

(Entrevistado 1, Montevideo, diciembre 2011)

#### 4.1.2.2 El Programa de Certificación Participativa: estructura, organización y actores que intervienen

A lo largo de las entrevistas surgen distintas alusiones a la importancia del Programa de Certificación Participativa para los distintos actores. Uno de los elementos centrales, que fue resaltado por los entrevistados, es la posibilidad de que los actores participen abiertamente. Unido a lo anterior, se resalta la cohesión que ha generado a lo largo del proceso la participación en el PCP-RA y como la organización de la Red de Agroecología fue facilitada por la existencia del mismo. En este sentido también se resalta la generación de identidad a partir del uso del sello de la Red.

Se destaca como un elemento importante la posibilidad de generar garantía sobre los productos sin depender de las empresas certificadoras. Además la posibilidad de diferenciar la producción y brindar garantías en los mercados donde no existe un vínculo directo con los consumidores.

Los entrevistados resaltan también, que es un sistema adaptable a las condiciones de agricultura orgánica en nuestro país y la posibilidad de que actores diversos participen en la discusión y elaboración de las normas de producción, lo cual aparece como una ventaja desde el punto de vista de su aplicabilidad.

El siguiente fragmento ilustra lo dicho en los párrafos anteriores.

*“Para mi el tema de que nos certifiquemos entre nosotros mismos nos ayuda a organizarnos, la confiabilidad va entre nosotros mismos, somos nosotros los que regulamos y es mucho más adaptable, no es lo mismo que venga una certificadora internacional donde en otros lados son otras las reglas y otras las formas de hacer la agricultura orgánica que acá (...) En cambio, al poder hacerlo nosotros, eso lo podemos hacer mucho más flexible, mucho más real y adaptado a nosotros, y yo creo que nos ha ayudado pila a organizarnos porque el tema de*

*decir, bueno ta, tenemos la oportunidad de certificarnos nosotros mismos, eso implica una organización y un compromiso...”*

(Entrevistado 4, Montevideo, diciembre 2011)

Sobre la estructura y organización del PCP-RA se desprende de las entrevistas, que existen estructuras previstas en el Manual Operativo y Guía de Formación que no se han consolidado hasta la actualidad. En algunos casos las estructuras existen pero tienen un funcionamiento irregular o que no coincide completamente con lo previsto y en otros, las estructuras no han sido conformadas.

En general los entrevistados mencionan como problemas de estructura y organización que existe un número reducido de regionales y que además las regionales que existen no tienen funcionamiento sistemático, ni desde el punto de vista del funcionamiento de la Red de Agroecología ni del PCP-RA. Otro elemento que aparece en las entrevistas es que las regionales se conforman por personas y no por organizaciones, es decir, son una coordinación de personas y no de organizaciones.

Sobre las regionales y su funcionamiento, se puede leer en el siguiente fragmento de entrevista:

*“Más o menos ahí se va llevando porque en realidad en muchas regionales no es que haya una coordinación de organizaciones sino que son personas que se juntan, entonces, no siempre es muy real decir que es una coordinación de organizaciones, no lo es. Acá en el sur, sobre todo en Montevideo, como hay sede de muchas organizaciones se participa un poco más así, pero en realidad las discusiones las lleva ciertas personas de las organizaciones que son*

*las que participan en los procesos, es poco común que venga un planteo de una organización a la Red, como organización.”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

En relación al Grupo Asesor, si bien está claro su cometido, en los hechos ha funcionado desde el inicio como Coordinación Nacional y grupo ejecutivo del PCP-RA. Hasta la actualidad, el estado de desarrollo de las regionales y el PCP-RA no ha permitido la consolidación de una coordinación a nivel nacional. Uno de los entrevistados lo explica de esta forma:

*“El cometido en realidad del Grupo Asesor es asesorar a la coordinación pero en los hechos, por defectos, ha venido tomando, ahora un poco menos, pero al principio tomaba muchas decisiones que eran más de tipo ejecutivas, entonces se mezclaba... mientras se hacían asambleas con relativa frecuencia, ahí se validaba alguna cosa, pero funcionaba mucho más como un grupo ejecutivo.”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

Otro elemento a tomar en cuenta en relación a la organización y funcionamiento del PCP-RA es la dificultad que implica conciliar el funcionamiento en red con lo establecido legalmente. Desde el punto de vista formal, el PCP-RA se apoya legalmente en la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica (ACAE) cuya estructura preveía una integración de la directiva con representantes de organizaciones. Esto genera dificultades al momento de hacer coincidir las estructuras reales, mucho más laxas, con las exigencias legales de la ACAE, que se han resuelto solo parcialmente. Según uno de los entrevistados:

*“... hay un tema ahí, como conciliar la parte formal con la parte real, entonces lo que se ha tratado de hacer en la última asamblea que hubo de la ACAE, es que las regionales estén representadas más allá de que*

*todavía no están formalmente constituidas. Más o menos ahí se va llevando...”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

Cuando se consulta sobre los actores que intervienen, los entrevistados coinciden en que a nivel general los actores que están presentes de forma sistemática son productores y técnicos, en algunos casos también están presentes los consumidores organizados, pero no en todas las regionales. Por otro lado, en algunas de las regionales aparecen actores vinculados a distintas actividades (docencia y atención de salud por ejemplo) que cumplen en definitiva con el rol de los consumidores.

La Regional Sur tiene una situación particular en relación a los actores participantes ya que las organizaciones de consumidores y las ONG están asentadas territorialmente en Montevideo, por lo cual, forman parte activa de esa regional y si bien participan también en ámbitos centrales del PCP-RA, la presencia en el espacio de la Regional Sur es mayor.

Algunos de los entrevistados mencionan también la vinculación de algunas instituciones del ámbito público, como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y la Facultad de Agronomía por ejemplo, que si bien no tienen una participación sistemática, se vinculan puntualmente y a demanda a las actividades de la Red de Agroecología y el PCP-RA.

En el siguiente fragmento se hace referencia a los actores que participan en los distintos ámbitos del PCP-RA.

*“Depende un poco de la regional pero generalmente hay productores involucrados y técnicos, en algunos casos hay consumidores pero no es en todos los casos. Por ejemplo, en Minas [en referencia a la*

Regional Minas] *hay bastante participación de docentes, lo cual está bueno, que cumplirían como ese rol de consumidor, en realidad más desde ese lugar, que es una características particular de esa regional, pero por lo general lo que hay son productores y técnicos y acá en el sur [Regional Sur] hay alguna organización de consumidores que son un poco más activas participando, pero básicamente esos son los actores.”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

#### 4.1.2.3 La participación de los productores orgánicos en el PCP-RA: formas, espacios y diferencias en la participación

A partir de las entrevistas surge que la participación de los productores orgánicos en el PCP-RA ha sido oscilante y poco estable a lo largo del desarrollo del mismo. En general, cuando se consulta a los entrevistados sobre este tema, se hace referencia a los bajos niveles de participación, la inestabilidad y a la reactivación de la participación en los momentos de crisis del sistema.

Existe acuerdo en torno a que los productores, si bien están presentes y participan en la estructura, no son dinamizadores ni asumen un rol protagónico en el PCP-RA sino que responden, en todo caso, a convocatorias que se realizan por parte de los demás actores.

En relación a la participación, aparece como un factor importante en la motivación, la necesidad de certificación que surge de los canales de comercialización que utilizan algunos de los productores. Sin embargo, si bien a priori, la necesidad de certificación para comercializar la producción es un elemento motivador, no genera mayores niveles de autonomía en la participación de estos productores en el PCP-RA.

*“...ha habido distintos tipos de participación, hay productores que, sobre todo los que venden en supermercados, que tienen la necesidad de que exista la certificación y hay otros que no, entonces son actores diferentes digamos, si bien son todos productores. En el caso de los que venden en supermercados han tenido una actitud más activa sobre todo en los momentos de crisis donde no se sabía si se iba a seguir o no con la certificación, siempre han aparecido y por lo general cuando se los convoca participan, el tema es que no son el actor dinamizador del sistema, hay que convocarlos, hay que organizar la convocatoria y bueno si se les pide que estén, están.”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

Sobre los ámbitos de participación de los productores orgánicos en el PCP-RA, los entrevistados coinciden en que los productores participan en todos los ámbitos previstos en la estructura, asumiendo distintos roles y funciones. Existe acuerdo en que las visitas de evaluación de conformidad se constituyen en el ámbito donde han participado en forma más amplia los productores y donde ha existido mayor rotación entre los mismos. Sin embargo se reconocen dificultades al momento de convocar a los productores a participar principalmente porque muchos de ellos entienden que la evaluación de pares implica una responsabilidad que no quieren asumir y también que no cuentan con las capacidades que la actividad requiere.

A propósito de los ámbitos de participación y las dificultades que se mencionan al momento de convocar a los productores, se presenta el siguiente fragmento de entrevista:

*“... cuando se han hecho las reuniones del Consejo de Ética de la Regional [en relación a la Regional Sur], participan los productores, opinan y bueno, han salido a las visitas y es importante el aporte que*

*hacen. No siempre, es difícil conseguir gente que se comprometa a hacerlo, porque implica una cierta responsabilidad y muchas veces porque no se sienten capaces de hacerlo.”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

En el momento en que se realizaron las entrevistas, la Red de Agroecología, en conjunto con el GTI de Agroecología de la Facultad de Agronomía y con la financiación del MGAP, se encontraba coordinando la realización de un curso-taller en dos módulos, con el objetivo de discutir y acordar las líneas de base para la elaboración de proyectos de desarrollo de la agroecología a nivel local. Esta actividad, que fue bien recibida por las organizaciones que forman parte de la Red de Agroecología, generó la expectativa de ser un catalizador para mejorar la cohesión y participación a la interna de la Red y en consecuencia en el PCP-RA.

Más allá de la expectativa, en general, existe consenso en que la renovación o el recambio de los productores que participan en los distintos espacios y actividades del PCP-RA, son muy limitados, o lo han sido históricamente. Según los entrevistados, aun cuando las personas que participan en uno u otro espacio han variado, la alternancia siempre es dentro de un determinado grupo de productores, que no ha sufrido un proceso de ampliación y que se mantiene a lo largo del tiempo. Es decir, existe un grupo de productores que tiene un mayor nivel de involucramiento en el PCP-RA, al igual que en otros proyectos e iniciativas en las que participan los productores orgánicos, que se mantiene en el tiempo y que, en definitiva, rota entre los diferentes espacios dentro y fuera del PCP-RA.

El siguiente fragmento de entrevista, refleja la visión de los entrevistados en torno a este tema.



*“Hay recambio siempre dentro de un sector yo creo, como que hay gente que no se involucra (...) que no participa y es muy difícil hacerla participar, la persona que ya, el productor que no quiere participar como que es difícil hacerlo participar y esa persona sabes que no vas a contar con él. Entonces como que siempre dentro de los mismos grupitos, el recambio es muy acotado.”*

(Entrevistado 4, Montevideo, diciembre 2011)

Sobre las diferencias en la participación, la mayoría de los entrevistados coincide en que los productores que forman parte de grupos de producción, comercialización o certificación, tienen mayores niveles de participación que los productores que desarrollan su actividad en forma aislada. Entre las razones que explican esta diferencia, los entrevistados mencionan en primer lugar que la información llega mejor a los productores que forman parte de grupos, en segundo lugar que el grupo funciona como ámbito para discutir y procesamiento de los distintos temas, lo cual redundará en la calidad de la participación, en tercer lugar que el grupo funciona como respaldo para el productor que asume la representación y por último que la participación en nombre de un grupo genera compromiso en el productor en la cual la representación ha sido delegada.

Sobre la importancia de la existencia de grupos en la estructura del PCP-RA, uno de los entrevistados expresó que:

*“... idealmente los productores participan de algún grupo de productores, es como una primera etapa en la generación de confianza que es importante. No es lo mismo un productor trabajando en grupo que trabajando solo por sí y ante sí, entonces mismo desde el punto de vista de la certificación es importante que estén en grupo,*

*para la resolución de conflictos y todo (...) porque el mismo actúa como contenedor y como reclamante al productor.”*

(Entrevistado 4, Montevideo, diciembre 2011)

Como se ha visto en la descripción de los resultados que tienen que ver con la participación de los productores orgánicos en el PCP-RA, existe un acuerdo general de que los productores no son actores dinamizadores y en su mayoría no asumen roles específicos en el funcionamiento del PCP-RA. A lo largo de las entrevistas se menciona que la participación de los productores es a demanda, guiada y coordinada por otros actores que forman parte del PCP-RA, en general técnicos, fundamentalmente vinculados al Grupo Asesor y la Secretaría Técnica de la Regional Sur.

El fragmento que se presenta a continuación da cuenta de lo expresado en las entrevistas sobre este eje.

*“Y la iniciativa de esas reuniones la mayoría de las veces han sido técnicos, los productores vamos atrás, vamos ahí como cansados, bueno voy a tal reunión, porque hay tantas reuniones que como que en todas no podemos participar, si bien la Regional Sur somos muchísimos productores, los que participamos somos muchos menos, somos muy pocos, entonces esos pocos a todo no podemos ir, tenemos que estar eligiendo, no somos los que llevamos el motor, no, yo creo que no, que son mucho más técnicos.”*

(Entrevistado 4, Montevideo, diciembre 2011)

#### 4.1.2.4 El nuevo marco legal y su impacto sobre el PCP-RA

Como se ha mencionado, en el mes de noviembre de 2008 se aprueba el Decreto 557/008 que sustituye los decretos anteriores y crea el Sistema Nacional de

Certificación de la Agricultura orgánica. Sin embargo según surge de las entrevistas, el nuevo marco legal no ha sido aplicado hasta el momento ni existe voluntad por parte de la autoridad competente de implementar el Sistema en la actualidad.

Si bien el decreto no ha sido implementado, su aprobación ha generado algunos cambios desde el punto de vista del PCP-RA, en general, ha impulsado la formalización de los procedimientos y la ACAE frente a los organismos del Estado. Por otra parte, el vacío que se ha generado respecto de la aplicación del decreto, genera cierta inestabilidad, porque la situación puede sufrir variaciones dependiendo de los cambios que se procesen a la interna del MGAP. Uno de los entrevistados dice al respecto lo siguiente:

*“Si, en su momento generó cambios porque nosotros desde la certificadora nos planteamos la necesidad de regularizar la situación presentando ante el Ministerio porque incluso hubo una demanda de parte de la autoridad competente de que formalizáramos y nos pusieramos a tono con la nueva reglamentación, eso exigía entre otras cosas tener mejor organizado el tema de la secretaría, llevar al día un montón de documentos y de registros y estar en condiciones de ser auditados (...) Aparte hubo que formalizar aspectos que tienen que ver con la DGI, con el BPS que también tiene su costo y después hay que darle continuidad en el tiempo a eso. Entonces en ese sentido si la nueva reglamentación incidió y modificó cosas.”*

(Entrevistado 2, Montevideo, diciembre 2011)

Desde el punto de vista de la legitimidad del PCP-RA, los entrevistados entienden que la inclusión de la certificación participativa al mismo nivel que la certificación de tercera parte, ha generado un impacto positivo desde el punto de vista de la legitimidad, pero también del reconocimiento que eso supone por

parte de consumidores y comercializadores. Los siguientes fragmentos de entrevista, ilustran como se han vivido los impactos de la aprobación del decreto.

*“¿Si hubo un cambio después de eso? Y bueno, pero que eso fue lo que nos hizo viable que nosotros hoy pudiéramos certificarnos de esta manera, si, desde ese sentido yo no se bien exactamente como es la ley, lo que si tengo claro es que si hoy tenemos la posibilidad, que antes no la teníamos de que ese sistema de certificación sea viable y sea reconocido y valga, sin lugar a dudas...”*

(Entrevistado 1, Montevideo, diciembre 2011)

#### 4.1.2.5 Pensando en el largo plazo: los puntos críticos

Cuando se consulta a los entrevistados sobre aquellos elementos que identifican como fortalezas para el desarrollo del PCP-RA en el largo plazo, las respuestas obtenidas, con mayor nivel de acuerdo entre los entrevistados, son las siguientes:

- sostenibilidad de la propuesta, que ha seguido en funcionamiento hasta la actualidad y la acumulación histórica con la que se cuenta en la actualidad,
- la existencia de una estructura social que sostiene el sistema y que genera confianza en los distintos actores,
- el hecho de que es una herramienta autónoma y con participación amplia de los actores, abierta a la participación,
- el costo de la certificación que es accesible aún para los productores con menores recursos,
- la estructura de funcionamiento que, si bien no está consolidada, ha funcionado a lo largo del tiempo y cumplido una parte de sus cometidos,

- y por último, que la ACAE es la única entidad certificadora registrada para operar en nuestro país.

Sobre los obstáculos, que los entrevistados identifican, para el desarrollo del PCP-RA en el largo plazo, se pueden mencionar:

- el número de personas involucradas es bajo, y además son pocos los productores que participan activamente del sistema,
- la debilidad, inestabilidad y laxitud de las estructuras de funcionamiento existentes, que no están de acuerdo a los desafíos que se plantean hacia el futuro,
- los escasos recursos económicos con los que cuenta el sistema, que ponen en peligro la calidad del mismo, además de la capacidad de sostenerse en el tiempo,
- las deficiencias en torno a la capacitación y formación de los actores que intervienen en el PCP-RA,
- las interrogantes que plantea la relación con el Estado y el vacío que se genera a partir de la no aplicación del Decreto 557/008,
- la escasa capacidad de movilización que han tenido los actores que son parte del PCP-RA y que dificulta la visibilización del colectivo.

#### 4.1.3 Lo que dicen los papeles: documentos del PCP-RA

A partir de los documentos a los cuales se tuvo acceso, se seleccionaron aquellos que aportan información a los ejes de análisis que se mencionaron antes. Finalmente los documentos utilizados, son los siguientes:

- Acta de reunión del Grupo Asesor - 19 de octubre de 2007
- Documento que resume los principales problemas percibidos por la Red de Agroecología del Uruguay y expresados en el Primer Encuentro Nacional – noviembre de 2007
- Documento Aportes para el debate en la Red de Agroecología – marzo 2009

- Acta de reunión de la Red de Agroecología – agosto 2010
- Acta de reunión de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay – octubre 2010
- Acta de Asamblea de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay – octubre 2011.

El Acta de reunión del Grupo Asesor del 19 de octubre de 2007 recoge un análisis FODA sobre el PCP-RA, realizado por el Grupo Asesor. En el mismo se registran los siguientes elementos:

- las fortalezas identificadas son:
  - diversidad de actores que participan del sistema
  - menor costo de la certificación
  - transparencia que otorga la participación de diversos actores
  - responsabilidad grupal que genera el sistema que trasciende el plano individual
  - socialización que genera el sistema
  - el surgimiento del sistema desde APODU lo que refleja un avance en su protagonismo y el empoderamiento de los productores
  - el debate que el sistema genera sobre la agricultura ecológica
  - la conformación de la Red de Agroecología y la organización de los consumidores a partir de la conformación del sistema
  - poder de convocatoria de la Red de Agroecología y el papel protagónico que tienen en ella los productores y consumidores
- las debilidades se expresan de la siguiente forma:
  - carencias en la consolidación de las estructuras regionales de la Red
  - insuficiente participación de técnicos por falta de medio económicos
  - dentro de los productores todavía no se percibe la presencia de una contraparte técnica firme, sólida y concedora que daría mayor legitimidad al sistema
  - falta de consolidación administrativa y de la estructura del sistema

- incertidumbre de los productores de la legitimación del sistema desde el punto de vista legal
- desigual comprensión entre los productores de la responsabilidad y el cambio que significa transitar de una certificación de tercera parte a un sistema de certificación participativa
- falta de presencia de la Red en el ámbito público
- falta de material didáctico dirigido a los productores en relación a la certificación y cursos de introducción en relación a la certificación participativa
- carencia de un elenco técnico capaz de evaluar e interpretar críticamente las normas, profundizar en ellas y desarrollarlas ante nuevas demandas.
- se perciben como oportunidades:
  - ausencia de certificadoras de tercera parte consolidadas
  - la ACAE está habilitada legalmente para certificar
  - cambios en el contexto: reestructura del MGAP y creación de la DGDR [Dirección General de Desarrollo Rural]
  - buen relacionamiento con la autoridad competente
- finalmente se identifican como amenazas:
  - marco normativo sigue siendo un borrador aún no promulgado
  - no existe ley o política de fomento o promoción de la agricultura ecológica.

Por su parte el Documento que resume los resultados del Primer Encuentro Nacional de la Red de Agroecología de noviembre de 2007, identifica entre otros los siguientes problemas:

- no existe una voluntad política vinculada a la promoción de la producción orgánica en el gobierno;
- la RA está fraccionada, estamos aislados y con dificultades de relacionamiento;

- el consumidor no reconoce los productos orgánicos y hay mercados muy limitados en algunas localidades;
- no hay suficiente acceso a la certificación.

De cara al segundo encuentro nacional de la RA, se elabora un documento titulado “Aportes para el debate en la Red de Agroecología”, en el mismo se menciona que:

- la RA es una buena herramienta pero si sus organizaciones se desgastan en luchas de poder internas, no coordinan entre ellas o no aportan al colectivo, se verá limitada en su impacto;
- hay experiencias del conjunto o de miembros de la Red que son estimulantes pero cuando se miran de cerca suele suceder que las tareas están en los hombros de pocas personas y/o se carece de recursos mínimos para realizarlas con calidad y continuidad. Esta situación nos hace correr riesgos, sobre todo cuando asumimos una alta visibilidad pública como en el caso de la certificación participativa. Luego de pelear por el sistema y que fuera aprobado se constatan debilidades en el mismo que deben ser corregidas.

Por último en las Actas de las Asambleas de la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica del Uruguay de octubre 2010 y octubre de 2011, se registran informes del funcionamiento de las distintas regionales.

En general, a excepción de la Regional Minas, las regionales se reúnen por temas vinculados únicamente a la certificación. Es decir, que no existe en la mayoría de los casos funcionamiento de las regionales de la RA más allá de las actividades que implica la certificación.

Repasando la información de cada una de las regionales aparece la siguiente información:



- en la Regional Bella Unión tanto en 2010 como en 2011, la actividad se ha centrado en los procesos de certificación y esa es la actividad que los nuclea, por lo tanto la Regional no se reúne periódicamente sino puntualmente cuando es necesario realizar actividades vinculadas a la certificación;
- en la Regional Oeste se realizan algunas actividades conjuntas de comercialización y la Regional se reúne puntualmente al momento de renovar las certificaciones;
- en la Regional Minas, si existe un funcionamiento como Regional de la RA, es decir que se ha trascendido la certificación como elemento nucleador y se realizan reuniones periódicas y actividades de promoción de la agroecología a nivel local;
- la Regional Sur para el año 2010 no existían actividades de coordinación entre las instituciones y personas que integran la Regional en función de generar actividades propias, tampoco el Comité de Ética y Calidad de la Regional estaba en funcionamiento, para el año 2011 la situación es prácticamente la misma.

## 4.2 DISCUSIÓN

### 4.2.1 Sobre la Red de Agroecología

A partir de la información recabada en las distintas etapas del trabajo de campo, es posible establecer la importancia, por lo menos a nivel simbólico, de la Red de Agroecología en tanto espacio nucleador. En todos los casos aparecen referencias a la Red de Agroecología como espacio generador de identidad para el movimiento orgánico y agroecológico, donde se reconocen objetivos compartidos e identidad de propósitos.

Sin embargo, si bien la RA ha sido identificada como un espacio que identifica y unifica, también aparecen las referencias a un espacio débil y con capacidad de propuesta limitada, en donde la participación de las organizaciones, desde el punto de vista de la generación de propuestas, ha sido escasa.

La creación de la Red de Agroecología responde, entre otros objetivos, a la necesidad de generar una estructura sobre la cual establecer un SPG, es así que el mantenimiento de la estructura de red hasta la actualidad, está íntimamente ligada a la existencia del PCP-RA, que ha sostenido en funcionamiento y dinamizado los distintos espacios. Si bien este proceso se evalúa positivamente, también se entiende que ha implicado la cooptación de los espacios de la RA por los temas vinculados a la certificación, lo que puede haber postergado el desarrollo de la RA como un espacio más amplio de construcción de alternativas y propuestas para el desarrollo de la agroecología en nuestro país.

Hasta el momento la Red de Agroecología aparece como un espacio en el que se reconoce un potencial para la movilización y el desarrollo de propuestas y reivindicaciones, si bien existe una fuerte identificación con los principios y el espacio de red como tal, también aparece la necesidad de trascender lo simbólico y transformar a la Red de Agroecología en un espacio de construcción del “modelo alternativo” que se menciona en sus principios.

En los últimos meses de 2011 se ha iniciado una línea de trabajo en este sentido, a partir del curso-taller *“Agroecología y desarrollo: fortalecimiento de las capacidades locales para la generación de proyectos de desarrollo con enfoque agroecológico”* financiado con el MGAP y realizado conjuntamente con el GTI de Agroecología de la Facultad de Agronomía. Esta línea de trabajo tiene continuidad en 2012 con la realización de proyectos regionales para el desarrollo de propuestas vinculadas a la agroecología a nivel local.

Más allá de la generación de actividades de fortalecimiento generadas en la última etapa, es posible afirmar que hasta la actualidad, el funcionamiento de las regionales de la RA, continúa estando estrechamente ligado a las actividades vinculadas a la certificación.

#### 4.2.2 Sobre el funcionamiento del PCP-RA

La estructura y organización previstas para el PCP-RA aparecen claramente descritas en el Manual Operativo y Guía de Formación (Galeano y Gómez, 2006), en este manual se explicita claramente cuáles son las estructuras previstas y la organización del sistema a nivel general, teniendo en cuenta que los mecanismos de generación de confianza sean los óptimos. El manual establece la estructura y funcionamiento óptimos del PCP-RA. Sin embargo, cuando se analiza, en función de la información recabada a lo largo de esta investigación, la estructura y organización reales y actuales del PCP-RA, se puede ver que existe, por lo menos en la mayoría de los casos, una distancia importante de la estructura y organización deseable.

En relación a la estructura, y teniendo en cuenta los distintos niveles de organización, es posible identificar la ausencia de algunos de los espacios previstos y otros, que si bien se han conformado y funcionado en alguna de las etapas del proceso, han estado por tiempo prolongado sin actividad.

En la base de la estructura, se encuentran las regionales, que como se ha dicho antes, en la mayoría de los casos funcionan a demanda de la certificación. Es decir, las regionales de la RA que se supone deben albergar en su interior los Consejos de Ética y Calidad, no se han consolidado. En función de lo anterior, los Consejos y las regionales son la misma cosa y, por lo tanto, se reúnen puntualmente cuando reciben solicitudes de productores para obtener la certificación.

Por su dimensión, es importante detenerse en la situación de la Regional Sur. Esta regional nuclea a la mayoría de las organizaciones que forman parte de la RA y a la mayoría de los productores involucrados en el PCP-RA. En este caso, si bien la regional ha sido conformada, no ha estado activa por un período muy prolongado, así como tampoco el Consejo de Ética y Calidad. En función de esto se han encontrado formas de funcionamiento que subsanan parcialmente la falta de funcionamiento de la regional y que evitan el estancamiento en la emisión de certificados.

En el otro extremo, la Regional Minas ha logrado consolidarse y funcionar sistemáticamente en los últimos años, trascendiendo las actividades relativas a la certificación. En este caso, la dificultad es el bajo número de productores que la integran y que la mayoría de sus integrantes participan de la regional de forma particular, sin formar parte de una organización.

En un segundo nivel, se encuentra la Coordinación Nacional del PCP-RA. Si bien se han hecho esfuerzos para su conformación, hasta la actualidad no se ha logrado hacerla operativa y, por lo tanto, no ha tenido un funcionamiento sistemático. Frente a esta situación, algunas de las tareas previstas para la Coordinación Nacional, han sido asumidas por el Grupo Asesor. Esto provoca dificultades para descentralizar y democratizar la información y, por lo tanto, disminuye la participación de las regionales en la toma de decisiones. Además, genera una sobrecarga en quienes integran este grupo que debería actuar en situaciones puntuales y a demanda de la Coordinación Nacional o las regionales.

Otro elemento importante en relación a la estructura y organización tiene que ver con los actores presentes en las distintas regionales, actores que a su vez integran los Consejos de Ética. En la mayoría de los casos, se trata de personas que participan de las actividades a título personal y no forman parte de

organizaciones. Esto representa un problema desde el punto de vista legal y de los estatutos de la ACAE, que admite una cantidad limitada de socios personas físicas. A nivel más general, la forma legal del PCP-RA no coincide cabalmente con la estructura en red.

Por otra parte en la mayoría de las regionales se verifica la ausencia de algunos de los actores centrales para el funcionamiento del PCP-RA o los mismos tienen una participación muy escasa. En este caso la problemática trasciende a la Red de Agroecología y el PCP-RA, ya que tiene que ver con el escaso desarrollo de la agricultura orgánica en nuestro país. Sin embargo, la ausencia de visibilidad de la Red de Agroecología a nivel país y el escaso desarrollo que han tenido las regionales, podría estar influyendo en la convocatoria que estos espacios tienen a nivel local.

#### 4.2.3 Participación de los productores orgánicos en el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología

Las distintas fuentes de información consultadas a lo largo de esta investigación, sitúan el tema de la participación de los productores en el PCP-RA, como una preocupación central. Es lógico que esto ocurra ya que la existencia misma del PCP-RA solo tiene sentido si los productores orgánicos se apropian del mismo y la participación de los productores es una condición excluyente para el desarrollo de cualquier SPG. En el caso de Uruguay se suma el alto nivel de conflictividad que ha tenido la APODU en los últimos años, seguido por un período prolongado de inactividad que continúa hasta la actualidad. La no existencia de una organización de productores genera dificultades para generar acuerdos entre los productores así como también dificultades para conocer sus propuestas.

En relación a la participación de los productores en el PCP-RA, es posible introducir en el análisis por lo menos dos miradas distintas y complementarias, una tiene que ver con la participación en sí misma y las características que asume, en este caso la mirada se centra en los individuos y los roles que asumen en la organización o estructura. La otra tiene que ver con la importancia de la participación en el marco de un SPG en tanto es la participación la que permite desarrollar un proceso de evaluación de conformidad que asegure los niveles necesarios de confianza, en este caso la mirada se centra en la estructura y los niveles de participación en cada uno de los espacios.

Cuando se habla de la participación es posible identificar distintos ejes que vale la pena discutir y que tienen que ver con los tipos de participación que asumen los productores en el sistema, en que ámbitos hacen efectiva esa participación y cuáles son las características de los productores que influyen en esa participación.

En el marco conceptual se menciona que la participación requiere entre otras cosas de la identidad de propósitos y objetivos comunes. En este sentido y en relación a la certificación, es probable que existan diferencias entre los productores. Estas diferencias tienen básicamente dos orígenes: los canales comerciales que utilizan y la posición que asumen en relación a la certificación de sus productos.

En función de estas diferencias, se pueden diferenciar, en primera instancia, dos grandes grupos de productores, los que comercializan en supermercados y los que utilizan otras formas de comercialización. Para el primer grupo la certificación es una exigencia, los supermercados exigen el sello para el ingreso y comercialización de los productos orgánicos. Para el segundo grupo, la certificación es una opción, no existe hasta la actualidad la obligatoriedad de la certificación. Es bueno recordar que si bien existe un decreto aprobado que hace

obligatoria la certificación de los productos para utilizar la denominación de orgánico o ecológico, el mismo no ha sido aplicado hasta la actualidad.

Dentro del segundo grupo de productores, es posible a su vez, diferenciar al menos dos subgrupos: aquellos productores que entienden que la certificación es positiva porque es una forma de diferenciación de la producción convencional y que además contribuye a la generación de identidad o reafirmar la pertenencia a un colectivo; y aquellos productores que perciben la certificación como una imposición arbitraria, frente a la inexistencia de normas para la agricultura convencional y el no etiquetado de productos transgénicos por ejemplo, y la cuestionan desde la base misma.

Estas diferencias determinan que no exista por parte de los productores la misma apropiación del PCP-RA y que se generen diferencias en los objetivos perseguidos en lo que refiere a la certificación de productos y, por lo tanto, en la motivación que tendrán de participar en el desarrollo del mismo.

Sin embargo, tal cual ha sido la evolución del mercado de productos orgánicos en nuestro país, donde disminuyen los volúmenes comercializados a través de canales directos y aumenta la comercialización de productos más centralizadas y donde no existe contacto con el consumidor, el cuestionamiento a la certificación comienza a perder peso. En las condiciones actuales, diferenciar la producción sin recurrir a la certificación no parece posible. Entonces, o bien los productores retoman las prácticas de comercialización que los vinculaban directamente con los consumidores o certifican la producción para otorgarle garantías al consumidor con el cual no se vinculan directamente y para diferenciarla de otros tipos de producción.

Sobre los niveles de participación y teniendo en cuenta las categorías que se plantean en el marco conceptual es posible decir que la mayoría de los

productores forma parte del sistema, ya que obtienen su certificado a través del mismo y aporta su cuota parte desde el punto de vista económico, que permite seguir sosteniendo el PCP-RA. Un grupo sensiblemente más pequeño, responde a las convocatorias que hacen otros, generalmente técnicos pero también productores, y participa de actividades puntuales, visitas, asambleas y reuniones. Por último, un grupo todavía más pequeño que el anterior, es el que participa del PCP-RA, tomando decisiones y siendo parte activa del mismo.

En estos niveles de participación que asumen los productores, influyen: la posición y necesidad que existe en torno a la certificación, pero también, cuestiones que tienen que ver con la edad, la pertenencia a un grupo, la condición económica, así como la percepción de la propia capacidad para desarrollar la tarea a la que se es convocado.

En varias oportunidades se menciona que los productores entienden que no están debidamente capacitados para realizar visitas o participar en el proceso de evaluación de conformidad a nivel más general. En esta situación hay por lo menos cuatro elementos que influyen: la capacitación, la disponibilidad de información, la internalización del compromiso colectivo que implica un SPG y el cambio de paradigma en relación a la certificación de tercera parte y la centralidad de la figura técnica en la generación de garantía. Todos estos, elementos que están en la base de un SPG, y sobre los cuales se deben implementar acciones concretas para mejorar los niveles de participación.

Sobre los ámbitos de participación, es decir, aquellos lugares en donde los productores participan, no existe distinción, en todos los espacios que se encuentran en funcionamiento participa por lo menos un productor. Por otra parte, existen algunos que parecen más atractivos, es el caso de la realización de visitas, en donde se encontraría la participación más numerosa por parte de los productores. Sin embargo, la participación en las visitas, no se traduce siempre



en una participación en el Consejo de Ética y Calidad de las regionales. Esto tiene que ver con los niveles de participación que se mencionaban antes y la participación en algunas actividades puntuales, sin asumir un rol más activo en la estructura del PCP-RA.

En relación a la rotación o recambio que existe en los distintos espacios, la mayor se produce justamente entre los productores que participan puntualmente y que son convocados a colaborar en algunas actividades por parte del grupo que lleva adelante la conducción, que normalmente es el Grupo Asesor. Todas las fuentes de información coinciden en que existe un grupo de productores no muy numeroso que participa de forma más o menos aleatoria en distintas actividades y que es el que tiene mayor variación a lo largo del tiempo. Por el contrario, aquellos productores que asumen un rol más activo en los distintos espacios se mantienen a lo largo del tiempo, en estos casos la rotación es casi nula.

Otra diferencia, que se expresa en las entrevistas fundamentalmente, es la diferencia en los niveles de participación de los productores agrupados y no agrupados. Según los entrevistados, los productores agrupados tienen mayores niveles de involucramiento en el funcionamiento del PCP-RA. A priori se podría decir que la pertenencia a un grupo mejora las posibilidades de participación de los productores, en el sentido material y práctico, y que probablemente aquellos productores que tienen una trayectoria de trabajo asociativo sean más proclives a involucrarse en cuestiones de tipo colectivo. Es importante, en este caso, tener en cuenta que los productores agrupados coinciden de forma casi perfecta con el grupo de productores que comercializa su producción en supermercados y que por lo tanto, se produce una sumatoria que vincula la necesidad de certificación con la mayor predisposición a la participación en emprendimientos de tipo colectivo, lo que podría estar generando un sesgo en el análisis. Si bien no es posible a partir de la información con la que se cuenta dirimir esta

cuestión, hay algunos elementos vertidos por los entrevistados que permiten afirmar que efectivamente existe una mayor predisposición de los productores agrupados para la participación en el sistema y que además la pertenencia a un grupo mejora tanto la oportunidad de participar como la calidad de la participación.

Un elemento que se agrega para pensar la participación, está expresado en los principios de la Red de Agroecología y tiene que ver con la visión de agricultura orgánica que surge de los mismos. Allí no se plantea a la agricultura orgánica como un sistema alternativo de producción sino como un cambio de paradigma. Para poder avanzar y ser coherentes con estos principios, es necesaria la participación de los productores como orientadores del proceso, además de la transformación de las relaciones que existen entre los distintos actores, entre ellos los productores. Horizontalidad, respeto y solidaridad son elementos que deben estar presentes en esa transformación y es necesario analizar las formas de relacionamiento actuales a la luz de estos principios para que sea posible desarrollar un SPG que los acompañe y respete.

#### 4.2.4 El nuevo marco regulatorio, la incógnita

El nuevo marco regulatorio recoge las demandas históricas de los productores orgánicos y más recientemente la Red de Agroecología. A nivel general existe conformidad con la redacción que se le ha dado al Decreto 557/008, a la cual por otra parte han aportado tanto APODU como la RA.

Aún en este marco, la aprobación del Decreto 557/008 en noviembre de 2008 generó, cambios organizativos en el PCP-RA. En primer lugar la formalización de la situación de la ACAE frente a DGI y BPS, la puesta a punto de los procedimientos involucrados en el certificación y el inicio del proceso de registro ante el MGAP. Estos cambios y la perspectiva de asumir el compromiso

de actuar como contraparte del Estado provocó un aumento en las tarifas de forma de asegurar un nivel de liquidez que permitiera mantener el funcionamiento del PCP-RA de acuerdo a la nueva normativa.

Como contraparte se esperaba que la implementación del nuevo decreto, permitiera definitivamente diferenciar la producción de los productores orgánicos a partir de la prohibición de adjetivos vinculados a la calidad de los alimentos en las etiquetas que no son respaldados por una evaluación de conformidad. Finalmente, el decreto nunca fue reglamentado ni implementado. Tampoco ha habido ninguna acción concreta por parte de los productores o la RA presionando a la autoridad competente para la implementación del Decreto. Esto se debe a que la aprobación del nuevo marco legal coincide con un momento de debilidad organizativa de la RA en su conjunto y del PCP-RA en particular.

Debido a que los cambios previstos por el Decreto nunca fueron realizados y no ha habido interés de otras entidades certificadoras de entrar al registro, la única entidad certificadora autorizada para funcionar en nuestro país es al ACAE, que hasta la actualidad funciona amparada en la legislación anterior.

Desde el punto de vista de la legitimidad, el decreto contribuyó al reconocimiento del PCP-RA, ya que reconoce a los SPG al mismo nivel que las certificadoras de tercera parte. Desde el punto de vista formal, no solo no generó cambios ni mejoró la situación de los productores orgánicos, sino que se transformó en un elemento que genera incertidumbre, porque si bien el decreto no se ha aplicado hasta el día de hoy, puede ser aplicado en cualquier momento.

#### 4.2.5 Las buenas y las malas: fortalezas y debilidades

Las fortalezas y debilidades del PCP-RA se han discutido a lo largo de todo el capítulo. De forma que en este apartado se intentará sintetizar cuales son los puntos críticos para el desarrollo del PCP-RA en el largo plazo y en el marco del nuevo Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica.

El primer elemento que puede identificarse como una fortaleza es la existencia de un manual de procedimientos, cristalizados en el Manual Operativo y Guía de Formación del PCP-RA y las normas de producción y etiquetado, en donde se establecen claramente los procedimientos, la estructura y las funciones de cada uno de los espacios que integran el PCP-RA. Por otra parte, desde su implementación en 2005 hasta la actualidad, el PCP-RA ha generado y acumulado información y experiencia.

Sumado a la existencia documentada de los procedimientos y la información acumulada, la existencia de una red integrada por actores diversos, aunque con una estructura débil, que sostiene y participa del PCP-RA, que asume las responsabilidades legales que implica la emisión de certificados y que le otorga transparencia al proceso, es sin dudas una fortaleza de este sistema.

Otro elemento que puede identificarse como una fortaleza, es el conocimiento por parte de los actores involucrados, de los procedimientos y las etapas necesarias para que un productor obtenga su certificación, tal como se evidenció en el taller realizado en abril de 2011. Si bien se ha dicho que las actividades de capacitación han sido limitadas, quienes participan activamente en el PCP-RA han demostrado conocer ampliamente los procedimientos.

A nivel más amplio, el reconocimiento de los SPG a nivel legal, no solo es una fortaleza desde el punto de vista del PCP-RA y amplia sus posibilidades de desarrollo futuro, sino que además evidencia el potencial de movilización del colectivo involucrado.

Las alianzas establecidas por la Red de Agroecología, en temas vinculados a la certificación y otros que la trascienden, se constituyen en una fortaleza. Estas alianzas existen desde el inicio de la RA, pero han sido fortalecidas en los últimos meses, sobre todo en lo que tiene que ver con el vínculo con el Estado a través del MGAP y la Facultad de Agronomía.

Por último, la condición de la ACAE como única entidad certificadora habilitada en nuestro país, se constituye en una oportunidad. Hasta el momento, ha permitido continuar con la emisión de certificados sin la necesidad de formalizar el registro antes el MGAP, lo cual implica, tal como lo establece el decreto, formalizar algunas cuestiones vinculadas al funcionamiento del PCP-RA. Hacia el futuro, si la RA se moviliza, podría mejorar las condiciones de negociación de la ACAE con el Estado.

En el otro extremo, existen algunos elementos que podrían obstaculizar el desarrollo en el largo plazo del PCP-RA. En primer lugar, y por la centralidad que tiene en este caso, se ubica la falta de participación en todos los niveles, en particular de los productores orgánicos pero también de otros actores como consumidores y técnicos.

La falta de participación, que es una debilidad en sí misma, genera dificultades que suman debilidades al sistema. Entonces, las dificultades para consolidar la estructura de la RA y del PCP-RA están muy vinculadas a lo anterior, pero a la vez, se constituyen en una debilidad desde el punto de vista de su desarrollo. Implican además deficiencias a nivel de la circulación de información y el cumplimiento de los procedimientos necesarios para la emisión de certificados.

Entonces, el mantenimiento en el tiempo del PCP-RA, aún en condiciones adversas, y sostenido por un grupo pequeño de personas ha generado un

importante desgaste. El funcionamiento sobre estructuras inestables y en base a un funcionamiento basal y con escasos recursos, ha provocado que no fuera posible establecer mecanismos de circulación de la información, difusión del sello y capacitación. Todas estas debilidades identificadas actualmente en el PCP-RA.

A propósito de la falta de recursos, la escasa capacidad que ha tenido el PCP-RA para generar recursos, se constituye en una debilidad pero a la vez retroalimenta a las debilidades que han sido mencionadas antes. Es decir, la falta de recursos económicos provoca que no existan espacios de capacitación y formación de los actores intervinientes en el sistema, que no sea posible aportar al desarrollo de las regionales ni implementar acciones para la difusión del sello y la RA, y como se ha discutido, todos estos elementos limitan la apertura del PCP-RA a una participación más amplia.

Desde el punto de vista legal, la situación en relación a la implementación del Decreto 557/008 se presenta en la actualidad como una amenaza ya que genera un escenario de inestabilidad para el PCP-RA.

## 5 CONCLUSIONES

En el inicio de este trabajo se explicitaban algunas de las hipótesis que actuaban como punto de partida para esta investigación.

En primer lugar, se partía de la hipótesis de que la aprobación del nuevo marco legal y la creación del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica generó cambios e impactó sobre el PCP-RA. A partir de la información analizada, es posible afirmar que la aprobación del Decreto 557/008 generó cambios a nivel del PCP-RA, pero no todos los cambios esperados.

Por un lado le otorgó legitimidad al sistema ya que reconoce a los SPG como entidades de certificación al mismo nivel que las entidades certificadoras de tercera parte. Además, impactó en la organización del PCP-RA desde el punto de vista formal, ya que aceleró la formalización del PCP-RA ante la DGI y el BPS, además de impulsar un ordenamiento en los procedimientos que implica la emisión de certificados.

Por otro lado, no generó los cambios que han sido demandados históricamente por los productores orgánicos, principalmente la prohibición del etiquetado de productos como ecológicos, biológicos o naturales sin un certificado que lo respalde, lo que le permitiría a los productores orgánicos diferenciar claramente su producción. Esto se debe a que el Decreto no ha sido reglamentado hasta la actualidad y por lo tanto la legislación no ha sido aplicada. Esta situación de incertidumbre resulta finalmente en una amenaza para el PCP-RA ya que el escenario podría cambiar rápidamente.

Una segunda hipótesis sostenía que el PCP-RA no ha logrado hasta la actualidad lograr un funcionamiento sistemático de acuerdo al Manual Operativo y Guía de Formación. Esta hipótesis fue confirmada a lo largo de la investigación

realizada, la estructura actual del PCP-RA en algunos casos no se ajusta al Manual Operativo, algunos espacios no han sido conformados hasta la actualidad o no han consolidado un funcionamiento sistemático. Además existen asimetrías en el tamaño, funcionamiento y conformación de las regionales y los Consejos de Ética y Calidad. Es bueno tener presente que la consolidación de la estructura es lo que asegura que el proceso de generación de confianza se desarrolle con la calidad y transparencia adecuada.

La tercera hipótesis afirma que la crisis de APODU ha generado dificultades para el desarrollo del PCP-RA y que en función de esto la participación de los productores orgánicos es débil e inestable. Según los elementos discutidos en el transcurso de este trabajo, es posible decir que no existe en el PCP-RA participación de los productores como colectivo. Es decir que los productores que participan del sistema en los distintos niveles lo hacen a título personal o delegados por las regionales o los grupos que conforman. En la mayoría de los casos, exceptuando a un pequeño grupo que participa en la toma de decisiones, los productores participan de las actividades a iniciativa de otros y demandados por estos. Debido a esto, y a la conflictividad que existe a la interna de los productores hasta la actualidad, los productores no actúan como dinamizadores del proceso sino que lo acompañan con distintos niveles de involucramiento.

Finalmente la última de las hipótesis, establecía que existe dentro del PCP-RA una fuerte dependencia del rol técnico y las ONGs que forman parte del sistema, que han sido en definitiva los dinamizadores del proceso que ha tenido el PCP-RA. Esta afirmación se vincula estrechamente con la anterior, en la medida que los productores no asumen un rol de conducción, este es inevitablemente asignado a los demás actores que forman parte del PCP-RA. Es en definitiva lo que ha sucedido en este caso, las dificultades organizativas que han tenido los productores orgánicos a la interna de la APODU, han disminuido las



posibilidades de tener un rol activo en el proceso y depositado la conducción del mismo en los demás actores, en su mayoría, técnicos y ONGs.

A partir de los elementos vertidos surge que desde el punto de vista de la participación, existe la necesidad de aumentar los niveles de participación, tanto en número de personas que participan como en calidad de la participación. Además es necesario reforzar el compromiso en torno a la propiedad colectiva del PCP-RA y la responsabilidad compartida a lo largo de todo el proceso. En un sistema basado en la confianza la participación amplia en todos los niveles es un elemento vital, si la estructura se debilita, se debilita la confianza en el proceso y la garantía de calidad pierde su validez.

Sobre la participación en el sistema se debe tener en cuenta cuales son las condiciones que existen y como operan sobre las posibilidades y oportunidades de los actores de participar. De acuerdo a las limitantes recogidas durante el trabajo y discutidas luego, es necesario que exista un programa de formación y capacitación en el marco del PCP-RA que garantice que todos los actores se sientan con la capacidad suficiente de asumir las responsabilidades vinculadas a la evaluación de conformidad.

Vinculado a lo anterior es importante prestar atención a la tensión entre eficiencia y profesionalización de las actividades vinculadas a la certificación. Si bien es cierto que sostener un sistema de certificación, capaz de funcionar de acuerdo a las normas, no es posible en base a trabajo voluntario o militante, es necesario mantener especial atención en la tensión que se genera entre la necesidad de ser eficientes y la sustitución de espacios de toma de decisiones colectivas. Sobre esto, se debe tener en cuenta, que la confianza en los SPG se basa justamente en los espacios colectivos de toma de decisiones y que en ningún caso estos espacios deben ser sustituidos o suprimidos en el proceso.

Aparece como un elemento importante la necesidad de conformar grupos de productores para la certificación porque, de acuerdo a la experiencia acumulada, la existencia de grupos mejora la participación en el sistema, tanto en cantidad como en calidad. Además los grupos se constituyen como el primer nivel de generación de garantía y la evaluación de pares asumida con responsabilidad, es una instancia formativa. Por otra parte, la generalización de la certificación grupal podría hacer más viable la certificación desde el punto de vista económico, mejorando la posibilidad de destinar recursos para actividades de formación o difusión.

Finalmente, es necesario impulsar en el ámbito de la Red de Agroecología una discusión amplia sobre las implicancias en la implementación de un SPG, con el fin de trascender la idea de que “es un sistema en el que participamos todos” para dimensionar el significado de la responsabilidad compartida y profundizar en el cambio de paradigma en relación a la certificación de tercera parte. Esto implica entre otros, que los actores asuman un rol activo y comprometido, que sean impulsores de su propia formación y capacitación y relativizar el rol del técnico como elemento central en la generación de garantía.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez I, Alvarez M, Berhau V, Bértola H, Blum A, O'Neill S. 2005. Estudio de caso de la asociación de productores orgánicos del Uruguay (APODU) [En línea]. 15 julio 2011. <http://hdl.handle.net/10625/29090>
- Bacigalupe GF, Salvo G. 2007. Selección de indicadores para la evaluación de la sustentabilidad en sistemas de agricultura orgánica en los departamentos de Montevideo y Canelones. Tesis Ing. Agr. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 113 p.
- Bonache J. 1999. El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. [En línea]. 20 julio 2011. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=195459>
- Cano A. 2010. La metodología de taller en los procesos de educación popular [En línea] 30 julio 2011 [http://uruguay.academia.edu/Agust%C3%ADnCano/Papers/326154/La\\_metodologia\\_de\\_taller\\_en\\_los\\_procesos\\_de\\_educacion\\_popular](http://uruguay.academia.edu/Agust%C3%ADnCano/Papers/326154/La_metodologia_de_taller_en_los_procesos_de_educacion_popular)
- Canuto JC. 1998. Agricultura ecológica en Brasil: perspectivas socioecológicas. Tesis Doctorado. Córdoba, España. ISEC - Universidad de Córdoba [En línea]. 30 julio 2011. [http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/teses/Agricultura\\_Ecol%C3%B3gica\\_en\\_Brasil.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/teses/Agricultura_Ecol%C3%B3gica_en_Brasil.pdf)
- Castiglioni F, Prieto A. 2000. Estrategias de agricultura orgánica en establecimientos familiares de Montevideo y Canelones. Tesis Ing. Agr. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 376 p.

- Cea MA. 2001. Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Madrid: Síntesis. 415 p.
- Corbetta P. 2007. Metodología y técnicas de investigación social. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España. 422 p
- Cortázar M, Haberkorn P, Rodríguez A. 2005. La participación comunitaria: entre discursos y prácticas. Desafíos actuales. En: Congreso Interamericano de Psicología (30, 2005, Buenos Aires).
- Cuéllar MC. 2009. Hacia un sistema participativo de garantía para la producción ecológica en Andalucía. Tesis Doctorado. Córdoba, España. ISEC - Universidad de Córdoba [En línea]. 20 julio 2011.  
[http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2357/abre\\_fichero.pdf?sequence=111](http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2357/abre_fichero.pdf?sequence=111)
- Cuéllar M, Torremocha E. 2008. Proceso de construcción y regulación de un sistema participativo de garantía para la producción ecológica en Andalucía [En línea]. 20 julio 2011.  
<http://es.scribd.com/doc/57424689/Mamen-Cuellar-comunicacion>
- Dankers C, Liu P. 2004. Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos comerciales. Roma: FAO. 112 p
- Da Silva M, Rodríguez AC. 2006. Participación comunitaria y movimientos sociales [En línea] 15 julio 2011.  
<http://www.psico.edu.uy/academic/salud/coloquio/parcom.pdf>

- El-Hage N, Hattam C. 2003. Conceptos y temas general de la agricultura orgánica. En: El-Hage N, Hattam C. (Eds.). Agricultura orgánica, ambiente y seguridad alimentaria. Roma: FAO. pp 1-20.
- Fals Borda O. 1986. Democracia y participación: algunas reflexiones [En línea]. 15 julio 2011.  
<http://es.scribd.com/doc/57340076/Fals-Borda-Orlando-Democracia-y-Participacion-Algunas-Reflexiones>
- FAO. 2004. Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente [En línea]. 25 julio 2011.  
<http://www.fao.org/organicag/oa-faq/oa-faq1/es/>
- Fostik A. 2006. Escuelas rurales y redes sociales : un abordaje desde la participación. Tesis Lic. Soc. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. 125 p
- Funes F. 2001. El movimiento cubano de agricultura orgánica. En: Funes F, García L, Bourque M, Pérez N, Rosset P (eds.). Transformando el campo cubano: avances de la agricultura sostenible. La Habana: ACTAF. pp 15-38.
- Galeano P, Gómez A. 2006. Manual operativo y guía de formación: programa de certificación participativa – Red de Agroecología. Montevideo: Tradinco. 56 p
- García M, Rodríguez A. 2003. Agricultura ecológica: marco general. En: García M, Rodríguez A. (coords.) Agricultura orgánica: aportes para el manejo de sistemas ecológicos en Uruguay. Montevideo: Proyecto PREDEG/GTZ. pp 9-26.
- Giménez L, Rebellato JL. 1997. Ética de la autonomía: desde la práctica de la psicología con las comunidades. Montevideo: Roca Viva.

- Gómez A. 2007. Certificación participativa: el caso de la Red de Agroecología en Uruguay. Revista Leisa. Vol. 23 (n° 1): pp 10-13.
- Gómez A. 2004. La agricultura ecológica y la certificación de sus productos [En línea] 25 julio 2011. <http://www.neticoop.org.uy/article436.html>
- Gómez A. 2003. Certificación orgánica y agricultura familiar. En: García M, Rodríguez A. (coords.) Agricultura orgánica: aportes para el manejo de sistemas ecológicos en Uruguay. Montevideo: Proyecto PREDEG/GTZ. pp 305-309.
- Gómez A. 2000. Agricultura orgánica: una alternativa posible [En línea]. 25 julio 2011. [http://www.ceuta.org.uy/files/Agricultura\\_organica\\_una\\_alternativa\\_posible.pdf](http://www.ceuta.org.uy/files/Agricultura_organica_una_alternativa_posible.pdf)
- Gundermann H. 2008. El método de los estudios de caso. En: Tarrés ML. (Coord.). Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: Miguel Ángel Porrúa. pp 251-288.
- International Federation of Organic Agriculture Movement. 2004. Seminario internacional sobre certificación alternativa [En línea]. 20 junio 2011. <http://www.ifoam.org>
- Mascheroni P. 2004. Agricultura orgánica en Uruguay : el caso de los productores familiares de la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay. Tesis Lic. Soc. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. 79 p.
- Meirelles L. 2007. Sistemas participativos de garantía: origen, definición y principios [En línea]. 25 julio 2011. <http://www.centroecologico.org.br>

- Meirelles L. 2002. Comercialización y certificación de productos agroecológicos [En línea]. 25 julio 2011. <http://www.centroecologico.org.br>
- Meirelles L. 2000. La agricultura orgánica y la certificación participativa [En línea]. 25 julio 2011. <http://www.centroecologico.org.br>
- Meirelles 1994. Certificación y dominación [En línea]. 25 julio 2011. <http://www.centroecologico.org.br>
- Mejía J. 2004. Sobre la investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo. Revista Investigaciones Sociales. Año VIII (n° 13): pp 277-299.
- Montero M. 2005. Introducción a la psicología comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires: Paidós. 320 p.
- Oyarzún MT. 2005. Sellos de calidad en productos alimenticios agroindustriales con perspectiva para la pequeña agroindustria rural en América Latina [En línea]. 30 junio 2011. <http://www.conecta-ceddnet.org>
- Palma D. 1998. La participación y la construcción de ciudadanía [En línea]. 30 julio 2011. <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>
- PEOS. 1998. La participación social [En línea]. 20 junio 2011. <http://www.comunicacion.org>
- Red Ecovida de Agroecología. 2004. Cuaderno de formación: certificación participativa de productos ecológicos. Florianópolis: Red Ecovida de Agroecología. 48 p

Rodríguez A. 2003. Producción y comercialización de productos orgánicos en Uruguay y el mundo. En: García M, Rodríguez A. (coords.) Agricultura orgánica: aportes para el manejo de sistemas ecológicos en Uruguay. Montevideo: Proyecto PREDEG/GTZ. pp 311-319.

Sánchez E. 2000. La definición de participación [En línea]. 20 julio 2011. <http://es.scribd.com/doc/65259465/Snchez-La-Definicin-de-Participacin>

Sarandón S. 2002. La agricultura como actividad transformadora del ambiente: el impacto de la agricultura intensiva de la revolución verde. En: Sarandón S. (ed.). Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable. Buenos Aires: Ediciones Científicas Americanas. pp 23-47.



## 7 ANEXOS

## SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍA EN URUGUAY<sup>2</sup>

Cecilia Blixen Magariños<sup>3</sup>

### RESUMEN

Palabras clave: agricultura orgánica, Sistemas Participativos de Garantía

En noviembre de 2008 se crea a partir de la aprobación del Decreto 557/008 el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica que normatiza y reglamenta los procesos de producción, procesamiento y comercialización de los productos orgánicos en todo el país a la vez que establece la obligatoriedad de la certificación para la utilización de la denominación orgánico, ecológico o biológico. El decreto reconoce además a los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) como sistemas válidos de certificación y equivalentes a los de tercera parte.

El mencionado decreto contempla de forma amplia los reclamos de este sector y constituye una conquista en ese sentido. A priori genera un ámbito más propicio para el desarrollo del SPG que opera en el marco de la Red de Agroecología del Uruguay. El presente trabajo profundiza en la caracterización del SPG desde el punto de vista de su funcionamiento y los actores que intervienen, además de realizar un diagnóstico de la situación actual, intentando identificar los elementos críticos y analizar las posibilidades de desarrollo del sistema en el largo plazo en el marco del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica.

---

<sup>2</sup> Este trabajo se publicará en la revista *Agrociencia*

<sup>3</sup> Departamento de Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. UdelaR

## PARTICIPATORY GUARANTEE SYSTEMS IN URUGUAY

### SUMMARY

Key words: organic agriculture, participatory guarantee systems

In November 2008, a decree was promulgated -557/008-, to create the National Certification System of Organic Production (NCSOP) that standardizes and regulates the production, processing and commercialization products of the organic producers around all the country, and establishes the mandatory certification of organic, ecological or biological products.

The Decree also recognizes the Participatory Guarantee Systems (PGS) as valid certification system and equivalent to the third part certification. The mentioned decree contemplated in a wide way the existing claims and generated a more favorable context for the development of PGS operating within the framework of the UAEN. Main objectives of the present work are to describe and evaluate PGS from the point of view of the actors involved, trying to identify the critic elements that emerge as barriers to develop the system in the long-term, and taking into account the NCSOP.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los SPG son sistemas de desarrollo relativamente reciente, pero que han crecido, no solo en número de productores involucrados sino también a partir del reconocimiento legal en muchos países de la región. En nuestro país, existe la particularidad de que el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología es la única entidad certificadora reconocida por el Estado y, por lo tanto, la única habilitada para la emisión de certificados de conformidad con las normas de producción orgánica.

Atendiendo a esta situación se entiende pertinente abordar el tema de la evaluación de conformidad en la agricultura orgánica a través de un SPG y más específicamente el caso del PCP-RA. Como punto de partida se han establecido cuatro hipótesis de trabajo:

- en primer lugar que la aprobación de un nuevo marco regulatorio ha generado cambios en lo que refiere a certificación y puntualmente impactado sobre el PCP-RA;
- en relación al funcionamiento del PCP-RA se cree que el mismo no ha logrado hasta la actualidad consolidar la estructura y funcionamiento de acuerdo al Manual Operativo y Guía de Formación;
- en tercer lugar se entiende que la crisis que vive la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay (APODU) ha generado dificultades para el desarrollo del PCP-RA y limitado la participación de los productores en el mismo;
- por último, se propone como hipótesis que hasta la actualidad existe fuerte dependencia del rol técnico y las ONG vinculadas a la RA.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1. SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Según Fals Borda (1986) la participación “Es una relación directa entre seres humanos igualmente pensantes y actuantes ante la misma realidad, es decir, de sujeto a sujeto. Esto significa mutuo respeto, tolerancia, entendimiento, pluralismo, comunicación e identidad de propósitos, aún con las diferencias implícitas por la experiencia vital en los individuos en cuanto tales”.

La identidad de propósitos u objetivos compartidos es un elemento fundamental en lo que tiene que ver con el proceso de participación. Se trata de un proceso abierto y organizado, en el cual participan múltiples actores, donde se establecen relaciones de horizontalidad y que requiere de capacidades como el respeto, la tolerancia y la capacidad de comunicación. También se menciona que existen o pueden existir, en un proceso de este tipo, distintos grados de compromiso o formas de participación y que además, la participación es un proceso que se retroalimenta, generando transformaciones en el colectivo y los individuos involucrados.

Palma (1998) agrega que "La participación es un encuentro que surge en el encuentro de dos dinámicas: una es la capacidad de participar, es decir las actitudes y habilidades que se han desarrollado a través de las prácticas y de la reflexión acumuladas; la otra es la oportunidad de participar, el espacio que permite el adecuado ejercicio de la capacidad de participación que aporta el grupo concreto que se incorpora en esa acción colectiva". Es decir, no solo debe existir la voluntad y capacidad de participar en un individuo o grupo sino que además es necesario que exista el espacio necesario, que sea amplio y abierto para brindar las oportunidades necesarias y hacer posible que el proceso de participación se desarrolle. Cuando se habla de oportunidad, no solo se hace referencia a que existan los espacios adecuados para la participación, sino también a cuales son las condiciones que deben existir para que los individuos o grupos puedan desplegar su potencial e involucrarse en el proceso de participación.

Se mencionó antes que en cualquier proceso participativo, existen distintos niveles de compromiso y por lo tanto distintos niveles de participación. Algunos autores (Giménez y Rebellato, 1997; Hernández citado por Montero, 2005; Da Silva y Rodríguez, 2006; Fostik, 2006) hablan de por lo menos tres niveles en lo que se refiere a participación, que resumen en formar parte, tener parte y tomar parte.

## 2.2 LA AGRICULTURA ORGÁNICA

En la primera mitad del siglo XX, la agricultura atravesó un período de profundos cambios, acompañado por un crecimiento importante del sector productor de insumos. Este

período culmina en “uno de los períodos de mayores cambios recientes en la historia agrícola conocido como Revolución Verde” (Gómez, 2000).

En la medida que los impactos provocados por la aplicación del modelo de la Revolución Verde comienzan a ser evidentes y empiezan a ser conocidos y debatidos en distintos ámbitos, surgen movimientos críticos que convocan a rescatar y revalorizar formas tradicionales de producción de alimentos. Es así que la agricultura orgánica surge como respuesta a los impactos ocasionados por el modelo agrícola industrial.

La Red de Agroecología y la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica, asumen la definición de agricultura ecológica del Codex Alimentarius (FAO, 2004) que dice lo siguiente:

“La agricultura orgánica es un sistema de manejo holístico de la producción que promueve y mejora la salud del ecosistema, incluyendo los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. La agricultura orgánica se basa en el uso mínimo de insumos externos y evita los fertilizantes y plaguicidas sintéticos. (...)El objetivo principal de la agricultura orgánica es optimizar la salud y la productividad de las comunidades interdependientes del suelo, las plantas, los animales y las personas.”

En general, las definiciones se traducen en una serie de principios y estos en un conjunto de normas que establecen cuales son las prácticas permitidas. Las normas surgen a partir de la combinación de insumos diversos, las normas y directrices internacionales por un lado, la consulta con expertos del ámbito regional o local y en algunos casos la experiencia de los agricultores en el manejo de sistemas locales de producción.

### 2.3. LOS SISTEMAS DE GENERACIÓN DE GARANTÍA

Los cambios sufridos en la agricultura a partir de la segunda mitad del siglo XX, no solo repercutieron en la forma de producir los alimentos sino también en las fases de elaboración y comercialización. La traducción más directa de estos procesos ha sido un constante distanciamiento entre las fases de producción y consumo de alimentos. De esta forma la distancia entre quienes producen y quienes consumen es cada vez mayor y las distancias recorridas por los alimentos o materias primas se han multiplicado de forma acelerada.

Tradicionalmente la agricultura orgánica, en coherencia con sus principios, ha privilegiado los sistemas agrarios organizados localmente, la circulación de productos en canales cortos de comercialización, priorizando los mercados locales y la relación directa entre productores y consumidores. Sin embargo en los últimos años los alimentos provenientes de sistemas de agricultura orgánica no escapan, en su mayoría, a la tendencia que se verifica a nivel global. En la medida que crece el mercado de productos orgánicos las fases de producción y consumo tienden a alejarse. Este alejamiento introduce la necesidad de generar garantías sobre el proceso de producción que da origen a estos alimentos.

En el caso de la agricultura orgánica, existen por lo menos cuatro tipos de evaluación de conformidad (Cuéllar, 2009; Galeano y Gómez, 2006; Oyarzún, 2005): de primera parte, de segunda parte, de tercera parte y, más recientemente, sistemas participativos. En la evaluación de conformidad de primera parte la declaración de conformidad es realizada por el productor o fabricante del producto; en los de segunda parte quien garantiza el cumplimiento de las normas son los compradores; en la evaluación de conformidad de tercera parte interviene una entidad profesionalizada que verifica el cumplimiento de las normas establecidas; por último, en los sistemas participativos intervienen activamente productores y consumidores, además de otros actores involucrados en la producción, distribución, consumo, uso de los productos y servicios.

Finalmente, la necesidad de generar garantías, provocó un aumento importante en número y control del mercado de las empresas certificadoras. Según Gómez (2003) "Hoy el negocio de la certificación mundial está en el entorno de los 300 millones de dólares. Ya es atractivo para multinacionales de la certificación. La concentración de la agricultura orgánica en pocas empresas exportadoras va de la mano con la acción de pocas empresas certificadoras internacionales." Es en este contexto en el que surgen los Sistemas Participativos de Garantía como forma de asegurar la inclusión de los productores familiares y el acceso de los mismos al mercado.

Estos sistemas tienen características propias, que los diferencian de los sistemas de tercera parte. En primer lugar se basan en la confianza y la participación amplia de actores locales, son descentralizados, promueven la formación de redes, la información está disponible y no es confidencial y la visión externa está garantida por la presencia de personas

y organizaciones no involucradas directamente con el proceso productivo (Cuéllar, 2009; Red Ecovida, 2004; Galeano y Gómez, 2006).

### 3. METODOLOGÍA

Para la realización de la investigación que se presenta en este trabajo, se ha optado por un abordaje metodológico de tipo cualitativo y más específicamente por la utilización de la metodología de estudio de caso. Según Mejía (2004) "La investigación de casos es el examen intensivo, en sus múltiples características, de un fenómeno particular...cualquier objeto de la realidad social puede constituirse, por su importancia, en un caso de estudio. Lo que interesa es rescatar la complejidad de un caso, se analiza no solo el detalle del estado actual de la unidad, sino también el proceso evolutivo y la interacción con los contextos".

La metodología de estudio de casos, permite abordajes diversos según los objetivos que se persigan. Es así, que el estudio de casos puede tener un interés intrínseco o instrumental. Cuando el interés es intrínseco, el objetivo es comprender mejor el caso en particular, no se busca comprender el caso porque este es representativo de otros casos sino que se quiere conocerlo en todas sus características. Es decir, el caso es el foco final de interés (Gundermann, 2008).

Un estudio puede incorporar uno o varios casos, cuando la investigación se centra en un único caso, se le denomina estudio de caso simple. Según Gundermann (2008) "El estudio de caso simple, es apropiado cuando el interés de la investigación está centrado en la particularidad del caso, en lo que le es propio y característico". En este estudio en particular se utilizará el estudio de caso simple ya que el interés de esta investigación está centrado en el Programa de Certificación Participativa de la Red de Agroecología de Uruguay.

De las múltiples técnicas posibles, para esta investigación se han seleccionado el taller y la entrevista cualitativa de tipo semiestructurada. El relevamiento de información fue realizado a lo largo de 2010 en dos etapas, la primera de ellas fue la realización de un taller y la segunda etapa la realización de entrevistas. Se realizaron entrevistas semi estructuradas a los integrantes del Grupo Asesor del PCP-RA que integra técnicos, productores y consumidores vinculados al PCP-RA desde el inicio. También se realizó una entrevista al Secretario Técnico del PCP-RA en la actualidad. Para todas las entrevistas se utilizó la misma pauta aunque los énfasis fueron distintos según las características del entrevistado. La



pauta comprendía los siguientes ejes: caracterización del PCP-RA (actores que intervienen, estructura, conformación y función de los distintos espacios), organización y funcionamiento del PCP-RA, y por último, ámbitos de participación, participación histórica y actual de los productores orgánicos en el PCP-RA.

Para el análisis de la información obtenida se realizó una matriz de análisis a partir de los ejes que se mencionaron en el párrafo anterior.

#### 4. RESULTADOS

Tal como se describe en el apartado metodológico, como primera etapa en el relevamiento de información se realizó un taller de diagnóstico y evaluación del PCP-RA. La pauta del taller proponía el trabajo en tres grupos, productores, consumidores y técnicos. Las consignas de trabajo fueron:

- listar las distintas etapas para la obtención de la certificación por parte de un productor;
- identificar las fortalezas y debilidades de cada etapa y las generales del PCP-RA.

Los resultados del taller, muestran que en relación las etapas del proceso de obtención de la certificación, los tres subgrupos identificaron las mismas etapas, que además coinciden con las etapas previstas por el Manual Operativo y Guía de Formación del PCP-RA.

En cuanto a las fortalezas y debilidades, pueden encontrarse diferencias para uno y otro subgrupo. Pero todos coinciden en identificar como fortaleza el reconocimiento institucional con el que cuenta el PCP-RA y la oportunidad que representa ser la única certificadora registrada para operar legalmente en Uruguay. Sobre las debilidades, los tres grupos coinciden en: la falta de comunicación a la interna del PCP-RA, la falta de recursos para implementar actividades de capacitación e intercambios, la falta de desarrollo de las Regionales existentes, la existencia de territorios en los cuales la Red de Agroecología no está presente y la dificultad que esto representa a la hora de dar respuesta a los productores que desarrollan sus actividades allí y por último la falta de difusión del PCP-RA y el sello de la Red de Agroecología.

A partir de los resultados del taller realizado en mayo de 2011 se delinearón los ejes para la realización de entrevistas y análisis de documentos del PCP-RA. En el caso de las entrevistas, se estructuró una pauta que intentaba recoger la visión de los integrantes del Grupo Asesor en torno a los siguientes temas:

- importancia de la Red de Agroecología
- importancia del PCP-RA
- estructura y organización del PCP-RA
- participación de los productores orgánicos en el PCP-RA considerando: el nivel de participación, los ámbitos en los que participan, la renovación que ha existido en los distintos espacios, diferencias en la participación entre los productores agrupados y no agrupados e involucramiento en el funcionamiento del PCP-RA;
- impacto del nuevo marco legal a nivel del PCP-RA y rol del Estado.

Cuando se consulta a los entrevistados sobre la importancia de la Red de Agroecología, o surge espontáneamente en el discurso, casi en todos los casos se hace referencia a cuestiones de nivel simbólico como la identidad, la representación del movimiento orgánico, el nucleamiento de distintas propuestas y organizaciones, la herramienta de construcción política. En la mayoría de los casos surgen también referencias a la laxitud y debilidad de la Red de Agroecología para la generación de propuestas. Otro elemento importante es que todos los entrevistados coinciden en el rol del PCP-RA como dinamizador del espacio de la Red, como elemento que le dio continuidad y mantuvo funcionando la estructura hasta la actualidad.

Sobre la estructura y organización del PCP-RA se desprende de las entrevistas, que existen estructuras previstas en el Manual Operativo y Guía de Formación que no se han consolidado hasta la actualidad. En algunos casos las estructuras existen pero tienen un funcionamiento irregular o que no coincide completamente con lo previsto y en otros, las estructuras no han sido conformadas.

En general los entrevistados mencionan como problemas de estructura y organización que existe un número reducido de regionales y que además las regionales que existen no tienen funcionamiento sistemático, ni desde el punto de vista del funcionamiento de la Red de Agroecología ni del PCP-RA. Otro elemento que aparece en las entrevistas es que las

regionales se conforman por personas y no por organizaciones, es decir, son una coordinación de personas y no de organizaciones.

En relación al Grupo Asesor, si bien está claro su cometido, en los hechos ha funcionado desde el inicio como Coordinación Nacional y grupo ejecutivo del PCP-RA. Hasta la actualidad, el estado de desarrollo de las regionales y el PCP-RA no ha permitido la consolidación de una coordinación a nivel nacional.

Otro elemento a tomar en cuenta en relación a la organización y funcionamiento del PCP-RA es la dificultad que implica conciliar el funcionamiento en red con lo establecido legalmente. Desde el punto de vista formal, el PCP-RA se apoya legalmente en la Asociación Certificadora de la Agricultura Ecológica (ACAE) cuya estructura preveía una integración de la directiva con representantes de organizaciones. Esto genera dificultades al momento de hacer coincidir las estructuras reales, mucho más laxas, con las exigencias legales de la ACAE, que se han resuelto solo parcialmente.

Cuando se consulta sobre los actores que intervienen, los entrevistados coinciden en que a nivel general los actores que están presentes de forma sistemática son productores y técnicos, en algunos casos también están presentes los consumidores organizados, pero no en todas las regionales. Por otro lado, en algunas de las regionales aparecen actores vinculados a distintas actividades (docencia y atención de salud por ejemplo) que cumplen en definitiva con el rol de los consumidores.

A partir de las entrevistas surge que la participación de los productores orgánicos en el PCP-RA ha sido oscilante y poco estable a lo largo del desarrollo del mismo. En general, cuando se consulta a los entrevistados sobre este tema, se hace referencia a los bajos niveles de participación, la inestabilidad y a la reactivación de la participación en los momentos de crisis del sistema.

Existe acuerdo en torno a que los productores, si bien están presentes y participan en la estructura, no son dinamizadores ni asumen un rol protagónico en el PCP-RA sino que responden, en todo caso, a convocatorias que se realizan por parte de los demás actores.

En relación a la participación, aparece como un factor importante en la motivación, la necesidad de certificación que surge de los canales de comercialización que utilizan algunos de los productores. Sin embargo, si bien a priori, la necesidad de certificación para

comercializar la producción es un elemento motivador, no genera mayores niveles de autonomía en la participación de estos productores en el PCP-RA.

Sobre los ámbitos de participación de los productores orgánicos en el PCP-RA, los entrevistados coinciden en que los productores participan en todos los ámbitos previstos en la estructura, asumiendo distintos roles y funciones. Existe acuerdo en que las visitas de evaluación de conformidad se constituyen en el ámbito donde han participado en forma más amplia los productores y donde ha existido mayor rotación entre los mismos. Sin embargo se reconocen dificultades al momento de convocar a los productores a participar principalmente porque muchos de ellos entienden que la evaluación de pares implica una responsabilidad que no quieren asumir y también que no cuentan con las capacidades que la actividad requiere.

En general, existe consenso en que la renovación o el recambio de los productores que participan en los distintos espacios y actividades del PCP-RA, son muy limitados, o lo han sido históricamente. Según los entrevistados, aun cuando las personas que participan en uno u otro espacio han variado, la alternancia siempre es dentro de un determinado grupo de productores, que no ha sufrido un proceso de ampliación y que se mantiene a lo largo del tiempo.

Sobre las diferencias en la participación, la mayoría de los entrevistados coincide en que los productores que forman parte de grupos de producción, comercialización o certificación, tienen mayores niveles de participación que los productores que desarrollan su actividad en forma aislada. Entre las razones que explican esta diferencia, los entrevistados mencionan en primer lugar que la información llega mejor a los productores que forman parte de grupos, en segundo lugar que el grupo funciona como ámbito para discutir y procesamiento de los distintos temas, lo cual redundaría en la calidad de la participación, en tercer lugar que el grupo funciona como respaldo para el productor que asume la representación y por último que la participación en nombre de un grupo genera compromiso en el productor en la cual la representación ha sido delegada.

Como se ha mencionado, en el mes de noviembre de 2008 se aprueba el Decreto 557/008 que sustituye los decretos anteriores y crea el Sistema Nacional de Certificación de la Agricultura orgánica. Sin embargo según surge de las entrevistas, el nuevo marco legal no

ha sido aplicado hasta el momento ni existe voluntad por parte de la autoridad competente de implementar el Sistema en la actualidad.

Si bien el decreto no ha sido implementado, su aprobación ha generado algunos cambios desde el punto de vista del PCP-RA, en general, ha impulsado la formalización de los procedimientos y la ACAE frente a los organismos del Estado. Por otra parte, el vacío que se ha generado respecto de la aplicación del decreto, genera cierta inestabilidad, porque la situación puede sufrir variaciones dependiendo de los cambios que se procesen a la interna del MGAP.

Desde el punto de vista de la legitimidad del PCP-RA, los entrevistados entienden que la inclusión de la certificación participativa al mismo nivel que la certificación de tercera parte, ha generado un impacto positivo desde el punto de vista de la legitimidad, pero también del reconocimiento que eso supone por parte de consumidores y comercializadores.

## 5. DISCUSIÓN

A partir de la información recabada es posible establecer la importancia, por lo menos a nivel simbólico, de la Red de Agroecología en tanto espacio nucleador. En todos los casos aparecen referencias a la Red de Agroecología como espacio generador de identidad para el movimiento orgánico y agroecológico, donde se reconocen objetivos compartidos e identidad de propósitos. Sin embargo, también aparecen referencias a un espacio débil y con capacidad de propuesta limitada, en donde la participación de las organizaciones, desde el punto de vista de la generación de propuestas, ha sido escasa.

La estructura y organización previstas para el PCP-RA aparecen claramente descriptas en el Manual Operativo y Guía de Formación (Galeano y Gómez, 2006), en este manual se explicita claramente cuáles son las estructuras previstas y la organización del sistema a nivel general, teniendo en cuenta que los mecanismos de generación de confianza sean los óptimos. El manual establece la estructura y funcionamiento óptimos del PCP-RA. Sin embargo, cuando se analiza, en función de la información recabada a lo largo de esta investigación, la estructura y organización reales y actuales del PCP-RA, se puede ver que existe, por lo menos en la mayoría de los casos, una distancia importante de la estructura y organización deseable.

En relación a la estructura, y teniendo en cuenta los distintos niveles de organización, es posible identificar la ausencia de algunos de los espacios previstos y otros, que si bien se han conformado y funcionado en alguna de las etapas del proceso, han estado por tiempo prolongado sin actividad.

En la base de la estructura, se encuentran las regionales, que como se ha dicho antes, en la mayoría de los casos funcionan a demanda de la certificación. Es decir, las regionales de la RA que se supone deben albergar en su interior los Consejos de Ética y Calidad, no se han consolidado.

En un segundo nivel, se encuentra la Coordinación Nacional del PCP-RA. Si bien se han hecho esfuerzos para su conformación, hasta la actualidad no se ha logrado hacerla operativa y, por lo tanto, no ha tenido un funcionamiento sistemático. Frente a esta situación, algunas de las tareas previstas para la Coordinación Nacional, han sido asumidas por el Grupo Asesor. Esto provoca dificultades para descentralizar y democratizar la información y, por lo tanto, disminuye la participación de las regionales en la toma de decisiones. Además, genera una sobrecarga en quienes integran este grupo que debería actuar en situaciones puntuales y a demanda de la Coordinación Nacional o las regionales.

Las distintas fuentes de información consultadas a lo largo de esta investigación, sitúan el tema de la participación de los productores en el PCP-RA, como una preocupación central. Es lógico que esto ocurra ya que la existencia misma del PCP-RA solo tiene sentido si los productores orgánicos se apropian del mismo y la participación de los productores es una condición excluyente para el desarrollo de cualquier SPG. En el caso de Uruguay se suma el alto nivel de conflictividad que ha tenido la APODU en los últimos años, seguido por un período prolongado de inactividad que continúa hasta la actualidad. La no existencia de una organización de productores genera dificultades para generar acuerdos entre los productores así como también dificultades para conocer sus propuestas.

En el marco conceptual se menciona que la participación requiere entre otras cosas de la identidad de propósitos y objetivos comunes. En este sentido y en relación a la certificación, es probable que existan diferencias entre los productores. Estas diferencias tienen básicamente dos orígenes: los canales comerciales que utilizan y la posición que asumen en relación a la certificación de sus productos.

En función de estas diferencias, se pueden diferenciar, en primera instancia, dos grandes grupos de productores, los que comercializan en supermercados y los que utilizan otras formas de comercialización. Para el primer grupo la certificación es una exigencia, los supermercados exigen el sello para el ingreso y comercialización de los productos orgánicos. Para el segundo grupo, la certificación es una opción, no existe hasta la actualidad la obligatoriedad de la certificación.

Dentro del segundo grupo de productores, es posible a su vez, diferenciar al menos dos subgrupos: aquellos productores que entienden que la certificación es positiva porque es una forma de diferenciación de la producción convencional y que además contribuye a la generación de identidad o reafirmar la pertenencia a un colectivo; y aquellos productores que perciben la certificación como una imposición arbitraria, frente a la inexistencia de normas para la agricultura convencional y el no etiquetado de productos transgénicos por ejemplo, y la cuestionan desde la base misma.

Estas diferencias determinan que no exista por parte de los productores la misma apropiación del PCP-RA y que se generen diferencias en los objetivos perseguidos en lo que refiere a la certificación de productos y, por lo tanto, en la motivación que tendrán de participar en el desarrollo del mismo.

Sobre los niveles de participación y teniendo en cuenta las categorías que se plantean en el marco conceptual es posible decir que la mayoría de los productores forma parte del sistema, ya que obtienen su certificado a través del mismo y aporta su cuota parte desde el punto de vista económico, que permite seguir sosteniendo el PCP-RA. Un grupo sensiblemente más pequeño, responde a las convocatorias que hacen otros, generalmente técnicos pero también productores, y participa de actividades puntuales, visitas, asambleas y reuniones. Por último, un grupo todavía más pequeño que el anterior, es el que participa del PCP-RA, tomando decisiones y siendo parte activa del mismo.

En estos niveles de participación que asumen los productores, influyen: la posición y necesidad que existe en torno a la certificación, pero también, cuestiones que tienen que ver con la edad, la pertenencia a un grupo, la condición económica, así como la percepción de la propia capacidad para desarrollar la tarea a la que se es convocado. En varias oportunidades se menciona que los productores entienden que no están debidamente capacitados para realizar visitas o participar en el proceso de evaluación de conformidad a nivel más general.

Sobre los ámbitos de participación, es decir, aquellos lugares en donde los productores participan, no existe distinción, en todos los espacios que se encuentran en funcionamiento participa por lo menos un productor. Por otra parte, existen algunos que parecen más atractivos, es el caso de la realización de visitas, en donde se encontraría la participación más numerosa por parte de los productores. Sin embargo, la participación en las visitas, no se traduce siempre en una participación en el Consejo de Ética y Calidad de las regionales. Esto tiene que ver con los niveles de participación que se mencionaban antes y la participación en algunas actividades puntuales, sin asumir un rol más activo en la estructura del PCP-RA.

En relación a la rotación o recambio que existe en los distintos espacios, la mayor se produce justamente entre los productores que participan puntualmente y que son convocados a colaborar en algunas actividades por parte del grupo que lleva adelante la conducción, que normalmente es el Grupo Asesor. Todas las fuentes de información coinciden en que existe un grupo de productores no muy numeroso que participa de forma más o menos aleatoria en distintas actividades y que es el que tiene mayor variación a lo largo del tiempo. Por el contrario, aquellos productores que asumen un rol más activo en los distintos espacios se mantienen a lo largo del tiempo, en estos casos la rotación es casi nula.

Otra diferencia, que se expresa en las entrevistas fundamentalmente, es la diferencia en los niveles de participación de los productores agrupados y no agrupados. Según los entrevistados, los productores agrupados tienen mayores niveles de involucramiento en el funcionamiento del PCP-RA. A priori se podría decir que la pertenencia a un grupo mejora las posibilidades de participación de los productores, en el sentido material y práctico, y que probablemente aquellos productores que tienen una trayectoria de trabajo asociativo sean más proclives a involucrarse en cuestiones de tipo colectivo. Es importante, en este caso, tener en cuenta que los productores agrupados coinciden de forma casi perfecta con el grupo de productores que comercializa su producción en supermercados y que por lo tanto, se produce una sumatoria que vincula la necesidad de certificación con la mayor predisposición a la participación en emprendimientos de tipo colectivo, lo que podría estar generando un sesgo en el análisis. Si bien no es posible a partir de la información con la que se cuenta dirimir esta cuestión, hay algunos elementos vertidos por los entrevistados que permiten afirmar que efectivamente existe una mayor predisposición de los productores agrupados



para la participación en el sistema y que además la pertenencia a un grupo mejora tanto la oportunidad de participar como la calidad de la participación.

La aprobación del Decreto 557/008 en noviembre de 2008 generó, cambios organizativos en el PCP-RA. En primer lugar la formalización de la situación de la ACAE frente a DGI y BPS, la puesta a punto de los procedimientos involucrados en el certificación y el inicio del proceso de registro ante el MGAP. Estos cambios y la perspectiva de asumir el compromiso de actuar como contraparte del Estado provocó un aumento en las tarifas de forma de asegurar un nivel de liquidez que permitiera mantener el funcionamiento del PCP-RA de acuerdo a la nueva normativa.

Como contraparte se esperaba que la implementación del nuevo decreto, permitiera definitivamente diferenciar la producción de los productores orgánicos a partir de la prohibición de adjetivos vinculados a la calidad de los alimentos en las etiquetas que no son respaldados por una evaluación de conformidad. Finalmente, el decreto nunca fue reglamentado ni implementado. Tampoco ha habido ninguna acción concreta por parte de los productores o la RA presionando a la autoridad competente para la implementación del Decreto. Esto se debe a que la aprobación del nuevo marco legal coincide con un momento de debilidad organizativa de la RA en su conjunto y del PCP-RA en particular.

Desde el punto de vista de la legitimidad, el decreto contribuyó al reconocimiento del PCP-RA, ya que reconoce a los SPG al mismo nivel que las certificadoras de tercera parte. Desde el punto de vista formal, no solo no generó cambios ni mejoró la situación de los productores orgánicos, sino que se transformó en un elemento que genera incertidumbre, porque si bien el decreto no se ha aplicado hasta el día de hoy, puede ser aplicado en cualquier momento.

## 6. CONCLUSIONES

En el inicio de este trabajo se explicitaban algunas de las hipótesis que actuaban como punto de partida para esta investigación.

En primer lugar, se partía de la hipótesis de que la aprobación del nuevo marco legal y la creación del Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica generó cambios e impactó sobre el PCP-RA. A partir de la información analizada, es posible afirmar que la

aprobación del Decreto 557/008 generó cambios a nivel del PCP-RA, pero no todos los cambios esperados.

Por un lado le otorgó legitimidad al sistema ya que reconoce a los SPG como entidades de certificación al mismo nivel que las entidades certificadoras de tercera parte. Además, impactó en la organización del PCP-RA desde el punto de vista formal, ya que aceleró la formalización del PCP-RA ante la DGI y el BPS, además de impulsar un ordenamiento en los procedimientos que implica la emisión de certificados.

Por otro lado, no generó los cambios que han sido demandados históricamente por los productores orgánicos, principalmente la prohibición del etiquetado de productos como ecológicos, biológicos o naturales sin un certificado que lo respalde, lo que le permitiría a los productores orgánicos diferenciar claramente su producción. Esto se debe a que el Decreto no ha sido reglamentado hasta la actualidad y por lo tanto la legislación no ha sido aplicada. Esta situación de incertidumbre resulta finalmente en una amenaza para el PCP-RA ya que el escenario podría cambiar rápidamente.

Una segunda hipótesis sostenía que el PCP-RA no ha logrado hasta la actualidad lograr un funcionamiento sistemático de acuerdo al Manual Operativo y Guía de Formación. Esta hipótesis fue confirmada a lo largo de la investigación realizada, la estructura actual del PCP-RA en algunos casos no se ajusta al Manual Operativo, algunos espacios no han sido conformados hasta la actualidad o no han consolidado un funcionamiento sistemático. Además existen asimetrías en el tamaño, funcionamiento y conformación de las regionales y los Consejos de Ética y Calidad. Es bueno tener presente que la consolidación de la estructura es lo que asegura que el proceso de generación de confianza se desarrolle con la calidad y transparencia adecuada.

La tercera hipótesis afirma que la crisis de APODU ha generado dificultades para el desarrollo del PCP-RA y que en función de esto la participación de los productores orgánicos es débil e inestable. Según los elementos discutidos en el transcurso de este trabajo, es posible decir que no existe en el PCP-RA participación de los productores como colectivo. Es decir que los productores que participan del sistema en los distintos niveles lo hacen a título personal o delegados por las regionales o los grupos que conforman. En la mayoría de los casos, exceptuando a un pequeño grupo que participa en la toma de decisiones, los productores participan de las actividades a iniciativa de otros y demandados por estos.

Debido a esto, y a la conflictividad que existe a la interna de los productores hasta la actualidad, los productores no actúan como dinamizadores del proceso sino que lo acompañan con distintos niveles de involucramiento.

Finalmente la última de las hipótesis, establecía que existe dentro del PCP-RA una fuerte dependencia del rol técnico y las ONGs que forman parte del sistema, que han sido en definitiva los dinamizadores del proceso que ha tenido el PCP-RA. Esta afirmación se vincula estrechamente con la anterior, en la medida que los productores no asumen un rol de conducción, este es inevitablemente asignado a los demás actores que forman parte del PCP-RA. Es en definitiva lo que ha sucedido en este caso, las dificultades organizativas que han tenido los productores orgánicos a la interna de la APODU, han disminuido las posibilidades de tener un rol activo en el proceso y depositado la conducción del mismo en los demás actores, en su mayoría, técnicos y ONGs.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Cuéllar MC. 2009. Hacia un sistema participativo de garantía para la producción ecológica en Andalucía. Tesis Doctorado. Córdoba, España. ISEC - Universidad de Córdoba [En línea]. 20 julio 2011.

[http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2357/abre\\_fichero.pdf?sequence=111](http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/2357/abre_fichero.pdf?sequence=111)

Da Silva M, Rodríguez AC. 2006. Participación comunitaria y movimientos sociales [En línea] 15 julio 2011. <http://www.psico.edu.uy/academic/salud/coloquio/parcom.pdf>

Fals Borda O. 1986. Democracia y participación: algunas reflexiones [En línea]. 15 julio 2011. <http://es.scribd.com/doc/57340076/Fals-Borda-Orlando-Democracia-y-Participacion-Algunas-Reflexiones>

FAO. 2004. Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente [En línea]. 25 julio 2011.

<http://www.fao.org/organicag/oa-faq/oa-faq1/es/>

Fostik A. 2006. Escuelas rurales y redes sociales : un abordaje desde la participación. Tesis Lic. Soc. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. 125 p

Galeano P, Gómez A. 2006. Manual operativo y guía de formación: programa de certificación participativa – Red de Agroecología. Montevideo: Tradinco. 56 p

Giménez L, Rebellato JL. 1997. Ética de la autonomía: desde la práctica de la psicología con las comunidades. Montevideo: Roca Viva.

Gómez A. 2000. Agricultura orgánica: una alternativa posible [En línea]. 25 julio 2011.

[http://www.ceuta.org.uy/files/Agricultura\\_organica\\_una\\_alternativa\\_posible.pdf](http://www.ceuta.org.uy/files/Agricultura_organica_una_alternativa_posible.pdf)

Gómez A. 2003. Certificación orgánica y agricultura familiar. En: García M, Rodríguez A. (coords.) Agricultura orgánica: aportes para el manejo de sistemas ecológicos en Uruguay. Montevideo: Proyecto PREDEG/GTZ. pp 305-309.

Gundermann H. 2008. El método de los estudios de caso. En: Tarrés ML. (Coord.). Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: Miguel Ángel Porrúa. pp 251-288.

Montero M. 2005. Introducción a la psicología comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires: Paidós. 320 p.

Mejía J. 2004. Sobre la investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo. Revista Investigaciones Sociales. Año VIII (n° 13): pp 277-299.

Oyarzún MT. 2005. Sellos de calidad en productos alimenticios agroindustriales con perspectiva para la pequeña agroindustria rural en América Latina [En línea]. 30 junio 2011. <http://www.conecta-ceddet.org>

Palma D. 1998. La participación y la construcción de ciudadanía [En línea]. 30 julio 2011. <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>

Red Ecovida de Agroecología. 2004. Cuaderno de formación: certificación participativa de productos ecológicos. Florianópolis: Red Ecovida de Agroecología. 48 p