

TENDENCIAS DE CONSUMO Y REGULACIONES DEL ESTADO: EL CASO DE LA CARNE VACUNA

TOMAS KIHLEBERG¹ - SILVINA DAL PONT²

¹ LICENCIADO EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN AGRARIAS DE LA FAUBA.

² DOCENTE DE LA CÁTEDRA DE ECONOMÍA GENERAL



Los hábitos y las prácticas alimentarias tienden a sufrir lentas modificaciones cuando las condiciones ecológicas, socioeconómicas y culturales de la familia permanecen constantes a través del tiempo. Sin embargo, en los últimos años se han producido una serie de cambios, particularmente en los denominados países emergentes, que han influido en los estilos de vida y en los patrones de consumo alimentario a nivel global.

De acuerdo con el estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2017) sobre el futuro de la alimentación, la demanda de alimentos está cambiando hacia un mayor consumo de carne y productos lácteos, así como también de otros alimentos de producción intensiva. Se observa también que los consumidores de mayor poder adquisitivo priorizan cada vez más los factores no económicos al momento de adquirir un alimento, es decir, que el producto sea identificable desde el origen, diferenciable, seguro y saludable. El consumo de alimentos con atributos de calidad aumenta de forma tendencial, constituyendo un aspecto crítico en la producción, procesamiento y comercialización de estos.

De esta manera, surge la necesidad de abordar e implementar aspectos tales como trazabilidad e identidad preservada en las diferentes cadenas agroalimentarias, como herramienta para otorgar mayor cantidad de información al consumidor (Rodríguez y Casellas, 2017). El Códex Alimentarius define a la trazabilidad como *“La capacidad para seguir el desplazamiento de un alimento a través de una o varias etapas especificadas de su producción, transformación y distribución”*. Asimismo, la FAO define a este concepto como *“La capacidad para reunir el tejido histórico, la utilización o localización de un artículo o de una actividad por medio de una identificación registrada”*.

A nivel mundial, la importancia de la trazabilidad en el ganado vacuno cobró relevancia a partir de las crisis sanitarias que sensibilizaron a los consumidores del mundo respecto de las condiciones de producción y comercialización de estos. En el año 1996, la posible vinculación del “mal de la vaca loca” o EEB (Encefalopatía Espongiforme Bovina) con una enfermedad fatal en el hombre (Creutzfeld-Jakobs) generó la mayor crisis de confianza registrada en la historia de la industria cárnica. Desde entonces, la trazabilidad se ha convertido en una exigencia excluyente en el comercio exterior de carnes frescas.

Esta cuestión cambia la percepción de las demandas sobre la producción de alimentos, en donde se requieren nuevas respuestas de investigación y de control de la producción que permitan minimizar todos los riesgos asociados a eventuales procesos de contaminación. Según la visión de la Unión Europea, recogida por Cayota (2004), la

trazabilidad no es únicamente una forma de diferenciar productos, sino que es un componente central de los sistemas que aseguran la salud humana y animal en un entorno determinado. Por eso existe una responsabilidad de los gobiernos y de las políticas públicas en la implementación de los sistemas de trazabilidad y que la misma no puede ser dejada exclusivamente en manos de la iniciativa privada.

El marco regulatorio argentino con respecto a la producción y comercialización de carne vacuna se desarrolló, en gran medida, en base a la adecuación de las normativas del mercado externo, principalmente del consumidor europeo. Es decir, bajo un enfoque basado en la competitividad. Un breve recorrido histórico sobre los principales avances en la identificación del ganado bovino permite identificar el rol de las tendencias del consumo global en la conformación de dichas normas.

Recorrido histórico

La sistematización de las normas y procedimientos que conforman el sistema de trazabilidad nacional permiten identificar tres etapas en las que se fueron dando una serie de cambios hasta conformar el sistema actual. Los distintos métodos de identificación del ganado vacuno van evolucionando a medida que surgen nuevas tecnologías impulsadas por las exigencias del mercado:

- Desde 1990 al 2000, la normativa hizo énfasis en el comercio exterior. En 1986 apareció por primera vez en una explotación bovina del Reino Unido, la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) que brotó como una epidemia en la Unión Europea (UE) en los años 1996 y 2000. La Argentina tenía una importante cuota de exportación a diferentes países de Europa y, por lo tanto, debía ajustarse a sus requerimientos de faena y etiquetado.
- Un brote de fiebre aftosa entre los años 2001 y 2002, provocó un cambio en las estrategias que apuntaron a reforzar el sistema nacional de sanidad: programas de vacunación sistemática, obligatoria y universal para todos los bovinos, vacunas de alta calidad, control de movimientos, y mejorar el sistema de identificación. A partir del año 2006, el sector ganadero argentino atravesó un período signado por

la presencia de restricciones a la exportación, que también implicaron un retroceso en los precios del producto en el mercado doméstico. Se trató de un conjunto de medidas de protección del mercado interno, instrumentadas mediante una prohibición temporal a las exportaciones de carne vacuna e implementación de un sistema de cupos y permisos para acceder al mercado internacional.

- A partir del año 2015, el cambio de gobierno significó un viraje en el rumbo de las políticas orientadas al sector, que se enfocaron en la apertura del mercado externo. Se eliminaron las restricciones de los cupos de exportación, se implementaron reintegros y se eliminaron los derechos de exportación del 15%. Estas medidas, si bien fueron revertidas en parte durante el año 2018, permitieron que Argentina haya podido paulatinamente recuperar su capacidad productiva y su lugar en el comercio internacional. Desde 2019, se mantiene la apertura del mercado internacional pero esta se combina con una política de precios de referencia para el mercado interna. Por otra parte, la pandemia del covid-19 implicó mayores exigencias de los mercados internacionales en materia sanitaria: es necesario acreditar que el producto se encuentre libre de este virus.

Normas de trazabilidad

En la primera etapa se identifican los primeros avances en materia de trazabilidad, enfocados principalmente al comercio exterior. En 1987 se dispuso la obligatoriedad de marcar el ganado mayor y señalar el ganado menor (Ley de Marcas y Señales 22.939). En los años '90, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) creó el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA)¹, con el objetivo de regular el mercado de carnes desde el punto de vista sanitario, comercial y fiscal. Este registro releva los datos del

establecimiento y del productor, qué tipo de actividad desarrolla, así como las altas y bajas de animales del establecimiento. Asimismo, la Resolución 67/1997 del SENASA implementó unos documentos específicos² para el tránsito animal con destino a faena para la Unión Europea que se acompañan con un certificado sanitario. Esta normativa se la identifica como el primer antecedente de trazabilidad en el país porque hace referencia al seguimiento de los productos a partir de un requisito de sanidad. Ese mismo año, dicho organismo dictó la Resolución 370/1997 en relación con las Directivas 96 y 22 de la Comunidad Económica Europea, sobre requisitos para exportar a Europa y al año siguiente dio a conocer la resolución 439/1998 sobre rótulos de anabólicos prohibidos por la UE.

La segunda etapa, marcada por un brote de fiebre aftosa a nivel mundial, evidenció la necesidad de implementar un sistema que permitiera conservar la identificación y datos sobre el origen de los animales durante su traslado y posteriores etapas de producción. El SENASA dispuso, mediante la Resolución 178/2001, los procedimientos que garanticen la identificación del origen de los animales que se movilicen con cualquier destino. En concordancia con ello, la Resolución 496/2001 estableció las normas a las que se deben ajustar los titulares de explotaciones agropecuarias proveedores de ganado para faena con destino a la Unión Europea.

En términos resumidos, se trata de un sistema de identificación individual. Los frigoríficos reciben la tropa numerada y clasificada de acuerdo con los protocolos. Esta individualización se mantiene durante la balanza y corrales, para la construcción del listado de faena; cuyo producto también se encuentra individualizado mediante código de barras. De esta manera, surgió un sistema de trazabilidad asociado al ganado según su destino y las exigencias que éste imponga, aplicándose mayores requisitos a los productos de exportación para la Unión Europea. Esto es lo que se denominará *doble estándar*.

¹ Creado en 1997 por el SENASA como mecanismo para obtener información sobre la producción pecuaria y con el fin de mantener actualizado los datos sobre existencias ganaderas. A través de un código se asocia a un productor con el campo donde realiza su actividad.

² Certificado de Seronegatividad para el Movimiento (CSM): certificado generado por el Sistema Integrado de Gestión de

Sanidad Animal (SIGSA) que se emite a partir de la carga de los resultados diagnósticos serológicos negativos emitidos por los Laboratorios de Red y que, asociado al Documento de Tránsito electrónico (DT-e), permite el movimiento de animales de las categorías susceptibles.

En el año 2002, se creó el Sistema General de Trazabilidad de Agroalimentos, mediante la Resolución 231 de la secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, pero fue derogada ese mismo año. Posteriormente, en el 2003, el SENASA creó el “Sistema de identificación de ganado bovino para exportación obligatorio” y estableció la diferencia entre establecimientos de origen y establecimientos proveedores de ganado para faena (de engorde) para asegurar la trazabilidad con fines sanitarios para prevención de EEB para carnes con destino a la UE y determinó la trazabilidad obligatoria para todo establecimiento de cría para exportación.

En el año 2006 se intentó minimizar la situación de doble estándar de diferenciación del ganado según su destino, estableciéndose por medio de la Resolución 754 del SENASA la obligatoriedad de identificación de todos los terneros nacidos en Argentina³. Luego, por Colectiva 15/2007 se extendió la posibilidad de identificar a todo el ganado bovino, pero de manera voluntaria. Al no ser obligatoria la identificación individual para todo el ganado y para los frigoríficos, ésta se pierde, conservándose sólo la identificación por tropa, salvo que las certificadoras de calidad o los productores contraten por cuenta propia un técnico que se ocupe de continuarla en el frigorífico.

En el año 2007, se creó la Clave Única de Identificación Ganadera (CUIG)⁴. Esta clave, es usada para la identificación individual de los animales y está impresa en la caravana que debe colocarse en la oreja de cada vacuno. El SENASA dispuso la existencia de dos tipos de caravanas:

- Las caravanas “tarjeta” que pueden ser de color amarillo si el animal proviene de una zona libre de aftosa, pero con vacunación; la verde, si proviene de zonas libres de aftosa sin vacunación y las rosas, si son animales importados. Esta tarjeta debe colocarse en la oreja izquierda.
- Las caravanas “botón”. Se colocan en la oreja derecha. Tienen la ventaja que se conservan por más tiempo respecto al modelo tarjeta.

³ De todos modos, se debe advertir que esa identificación individual es sólo obligatoria en la etapa de la producción ganadera y sólo para los terneros.

Los datos contenidos en las caravanas son: identificación internacional del país de origen; número de CUIG, dígito verificador, número de RENSPA, fecha de impresión y número de manejo.

Luego de las crisis sanitarias que se dieron en el plano internacional, algunos productores locales apuntaron a mejorar la identificación del ganado, recurriendo a tecnologías de tipo RFID (Radio Frequency Identification). Esta tecnología, brinda una mayor precisión de la información al disminuir los errores relacionados con la identificación visual, facilitar la carga administrativa, agilizar los trabajos en la manga y al reducir el estrés animal. Dentro de los diferentes mecanismos de identificación por RFID, se encuentran:

- El bolo intrarruminal, es una cápsula de cerámica que contiene un chip en su interior y se utiliza en rumiantes, principalmente en bovinos. Se aplica por vía oral y queda alojado de por vida en el rumen.
- Chip electrónico: Se puede colocar en la oreja del animal, como si fuese una caravana del tipo “botón” o bien aplicarlo de manera subcutánea.

En esta etapa se creó la Guía Única de Traslado. El trámite debe realizarse en la Municipalidad del partido al cual pertenece el establecimiento de origen de los animales. La norma establece que el transportista, luego de cargar la hacienda, debe colocar los precintos en las puertas del camión y controlar que la numeración y color de los mismos, sea coincidente con los que figuren en la guía.

En la tercera etapa las medidas estuvieron principalmente asociadas a dar respuesta a la política de inserción en nuevos mercados, generándose la apertura del mercado chino. En este sentido, surgieron diversas resoluciones y protocolos del SENASA, estableciendo los requisitos para aquellos establecimientos que tengan como objetivo vender su ganado a estos mercados. En el caso de China, incluye lo siguiente:

- El ganado debe ser nacido, criado y faenado en zonas libres de fiebre aftosa en la Argentina, reconocidas por la OIE (Organización Mundial de

⁴ La CUIG identifica a cada productor por medio de un código alfanumérico que forma parte de la identificación individual del animal de la caravana y se relaciona con el número de RENSPA tradicional del productor.

Sanidad Animal) y encontrarse debidamente identificado;

- Permanecer en la explotación o establecimiento agropecuario de origen, un mínimo de 90 días previos a la faena;
- No haber sido vacunado contra carbunco bacteriano usando una vacuna viva durante los 14 días previos a su remisión a la faena;
- Nunca haber sido alimentado con harinas de carne y hueso o con chicharrones derivados de rumiantes.

Según los datos del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA, 2021), las exportaciones argentinas de carne vacuna acumuladas a lo largo del año 2020 se ubicaron en volúmenes cercanos a las 897,5 mil toneladas equivalente res con hueso, por un valor cercano a 2.710 millones de dólares. Esto implica un crecimiento del 6,3 % del volumen embarcado, lo cual puede considerarse positivo considerando la situación global de retracción del comercio durante la pandemia del covid-19. La República Popular China resultó el principal destino en volumen para la carne vacuna argentina durante el año 2020 con aproximadamente 462 mil toneladas, seguido por Chile, 32,6 mil toneladas, y luego por Israel, 27,3 mil toneladas. En cuanto al valor de las divisas ingresadas, el principal mercado durante el periodo también fue China, que representa un (63,3%) del valor total exportado de carne vacuna enfriada, congelada y procesada en el periodo, seguido por Alemania (7,2%), Israel (7,0%), y Chile (6,8%).

Cabe considerar que casi todos estos mercados están abiertos desde el punto de vista sanitario para carne refrigerada y congelada. Sin embargo, algunos de los principales importadores requieren el estatus de libre de aftosa sin vacunación (Estados Unidos, Japón y Corea del Sur), mientras que la Argentina tiene la condición de libre de aftosa con vacunación excepto para tres zonas que son sin vacunación (Patagonia: al sur del río Negro, desde 2002 hasta el paralelo 42 y desde 2007 hasta el río Negro; Patagonia Norte A: entre los ríos Negro y Colorado, desde 2014; Valles de Calingasta: en San Juan, desde 2013). Desde estas tres zonas se puede exportar al circuito no aftósico siempre que el país importador lo autorice.

En esta etapa también hubo un avance en el control del movimiento de ganado en el país, que resultan de importancia en el

control sanitario, aunque no impliquen la aplicación de criterios de trazabilidad individual. El SENASA implementó el Documento de Tránsito Electrónico (DTE) del SENASA, obligatorio para toda cadena a partir del 2018, que tiene la finalidad de impedir el traslado de los animales de aquellos productores que no han cumplido con las pautas de vacunación. Asimismo, se creó en 2017 el Sistema Integrado de Gestión de Sanidad Animal (SIGSA), el cual permite simplificar los procesos de emisión y mejorar el control y la seguridad de los documentos obligatorios que deben presentarse. A su vez, se han desarrollado sistemas de interconexión con el resto de las autoridades de aplicación en el ámbito de la cadena de la carne: AFIP y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Comentarios finales

En base a las tres etapas desarrolladas, se concluye que el proceso de implementación de la trazabilidad en Argentina presenta hoy en día un doble estándar de aplicación. Para la exportación, y según las exigencias de los mercados externos, se requiere la identificación de cada animal con una caravana "tipo botón". En el frigorífico, se pierde la identificación individual, pero se continúa con la tipificación de cada trozo mediante un código de barras. Para el mercado interno se exige sólo la identificación de los terneros, permitiéndose también la identificación de todo el ganado (pero no ya de forma obligatoria). El doble estándar sanitario se basa en las disposiciones vigentes, es decir, son mayores las exigencias requeridas para abastecer el mercado de exportación respecto del consumo interno.

Con respecto al mercado interno todavía se prioriza la accesibilidad en los precios para la población por sobre la calidad de los alimentos. Las diferentes resoluciones que existen se fueron implementando a medida que los países importadores lo exigían. No obstante, esto no se considera totalmente negativo. En primer lugar, porque las exigencias del mercado externo se profundizan y esto implica una continua inversión de la cadena de valor en una organización sistemática y automática de la información. Esta experiencia lograda por el sector abre las puertas para su difusión a lo largo de toda la cadena. De esta manera, algunas tecnologías en relación con la traza comienzan a generalizarse.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el doble estándar se cristaliza en las diferentes exigencias normativas, pero sobre todo con el interés que demandan los consumidores. Las normas plasman en general

un interés social. La preocupación de los consumidores argentinos por la calidad y por el origen de los alimentos puede conducir a la profundización de los sistemas de trazabilidad en el mercado interno

Referencias Bibliográficas

- CAYOTA, S. (2004). Perfiles de proyectos para el mejoramiento de la trazabilidad en la cadena cárnica de los países del mercosur ampliado. FAO, Proyecto TCP/RLA 2910.
- FAO (2017). OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2017-2026, Éditions OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2017-es
- IPCVA, 2021. Argentina. Exportaciones de Carne Vacuna. Diciembre de 2020. Publicado en: http://www.ipcva.com.ar/documentos/2299_1611934367_informemensualdeexportacionesdiciembre2020.pdf
- Rodríguez, R. y Casellas, K. (2017). Aspectos de calidad e inocuidad de carne vacuna en puntos de venta minorista. percepción del consumidor. La Industria Cárnica Latinoamericana N° 205. Recuperado de http://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/bitstream/handle/20.500.12123/5035/INTA_CICPES_InstdeEconomia_Rodriguez_R_Aspectos_calidad_inocuidad_carne_vacuna.pdf?sequence=2&isAllowed=y