

# Olivicultura en Argentina

Aprendiendo de la experiencia internacional:  
políticas públicas para el desarrollo sostenible  
del sector

Ignacio Carciofi, Juan Pablo Guevara Lynch, Nicole Maspi

**Documento de Trabajo N° 24**

Abril 2022

Cita sugerida: Carciofi, I., Guevara Lynch, J. P. y Maspi, N. (abril de 2022). Olivicultura en Argentina. Aprendiendo de la experiencia internacional: políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector. Documentos de Trabajo del CCE N° 24. Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

# Olivicultura en Argentina

## Aprendiendo de la experiencia internacional: políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector

Abril 2022

---

Ignacio Carciofi, Juan Pablo Guevara Lynch, Nicole Maspi

ISSN 2718-8124

Corrección y diagramación: Natalia Rodríguez Simón y Juliana Adamow

Consejo para el Cambio Estructural

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación

Julio A. Roca 651, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

info@produccion.gob.ar

Los resultados, interpretaciones y conclusiones de esta obra son exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con la visión institucional del Ministerio de Desarrollo Productivo o de sus autoridades. El Ministerio de Desarrollo Productivo no garantiza la precisión de los datos incluidos en esta obra.

La serie de Documentos para el Cambio Estructural se hace circular con el propósito de estimular el debate académico y recibir comentarios.

## Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

Ministro de Desarrollo Productivo

Dr. Matías Kulfas

Director del Centro de Estudios para la Producción XXI (CEP-XXI)

Dr. Daniel Schteingart

## Índice

1. Introducción .....	5
2. Situación actual de la olivicultura en Argentina y el mundo .....	6
3. De la crisis al auge olivícola mundial: las políticas públicas predominantes en la Unión Europea durante los últimos 60 años .....	8
3.1. El caso de Portugal .....	12
3.2. El caso de Italia .....	14
4. Políticas públicas en Argentina .....	18
5. Los sistemas de control y fiscalización a nivel internacional y local .....	20
5.1. El control en la Unión Europea .....	20
5.2. El control en Argentina: ¿qué se puede aprender de la experiencia europea? .....	25
6. Recomendaciones de política pública .....	26
6.1. Andamiajes para la creación del Instituto Nacional de Olivicultura.....	27
6.2. Fuentes del financiamiento del INO .....	33
7. Conclusiones .....	33
Referencias bibliográficas .....	37

## 1. Introducción

Existe amplio consenso acerca de que, para apuntalar el proceso de desarrollo, la política pública debe ser estratégica en su concepción y eficiente en su formulación. El diseño es entonces una fase relevante para garantizar el éxito de los resultados y el análisis de senderos y trayectorias posibles constituye una tarea fundamental para transformar los objetivos en acciones concretas. Siguiendo este concepto, el presente documento aporta elementos para el diseño de políticas públicas en el sector olivícola, y con la mirada puesta en el desarrollo exportador.

Este documento se enmarca en una serie de estudios realizados por el equipo de Economías Regionales del Centro de para el Cambio Estructural (CCE) - Centro de Estudios para la Producción (CEPXXI), del Ministerio de Desarrollo Productivo, cuyo objetivo es delinear acciones de política para el impulso de las exportaciones en sectores relacionados con las economías regionales (Carciofi *et al.*, 2021a y 2021b). Luego de los estudios de diagnóstico y la identificación de potencialidades y cuellos de botella de sectores presentados en los documentos anteriores mencionados, este texto contiene propuestas de política relacionadas con el complejo olivícola, localizado en las regiones de Cuyo y NOA.

La relevancia de estudiar este sector en particular radica en su potencialidad. Actualmente la actividad está atravesando en el mundo un proceso de transformación vinculado a la reconversión de plantaciones tradicionales por otras de alta productividad y rentabilidad (las denominadas plantaciones intensivas y superintensivas, que permiten, a su vez, una mecanización integral del cultivo). En este marco, los principales países productores de aceitunas han venido accionando, desde mitad del siglo pasado, políticas públicas tendientes a modernizar las prácticas agrícolas y, más recientemente, a adaptar la producción industrial a la tecnología 4.0, para hacer frente a una mayor capacidad productiva proveniente del eslabón primario.

En Argentina, el complejo enfrenta un desarrollo desigual en ese sentido. Existen empresas que han logrado reconvertir sus métodos productivos a las nuevas tendencias internacionales y otras que permanecen rezagadas. Un dato que da cuenta del atraso respecto de las nuevas prácticas agrícolas son los niveles y la evolución de la productividad en el sector primario: según datos de FAO, el rinde promedio se ubicó en 3,4 toneladas por hectárea en 2019 y viene descendiendo desde principios de siglo; si bien el resto de los países dedicados al sector cuentan con productividades similares, algunos vienen avanzando muy rápido en la suba de sus rendimientos. Es el caso de Portugal, cuyos rindes se duplicaron entre 2010 y 2019 de 1,3 a 2,7 toneladas por hectárea, con una importante cantidad de superficie que aún no está en plena etapa productiva (en aquella que sí lo está sus rindes alcanzan entre 10 y 12 toneladas). Esto fue resultado de la instalación de olivares intensivos y superintensivos en la región de Alentejo, que a su vez fue posible por la construcción del embalse Alqueva, una de las represas más grandes de Europa Occidental, que permitió extender las zonas de regadío en la región.

El complejo olivícola argentino tiene un importante margen y una oportunidad única para crecer, ya que todavía la mayor parte de la superficie mundial no alcanzó la reconversión (se estima que el 70% de los olivares en el mundo son tradicionales). Aproximaciones propias dan cuenta que, de duplicar la productividad en el país, la actividad podría incrementar sus exportaciones a más de USD 400 millones (en 2020 fueron de USD 129,9 millones) y, si se suman productos de calidad que permitan aumentar los precios, las exportaciones podrían ascender a más de USD 700 millones.

En este marco, el documento se estructura en torno a cuatro grandes ejes. Un primer eje describe la situación actual del sector en Argentina y el mundo, haciendo hincapié en las transformaciones a nivel mundial. Un segundo eje explora las políticas públicas predominantes desde mitad de siglo pasado, tanto en países de la Unión Europea como en Argentina, y con énfasis en el caso de España, Portugal e Italia.

Un tercer eje aborda los sistemas de control y fiscalización a nivel internacional y local, importante aspecto de análisis en lo que respecta a la calidad. Y el último eje, con recomendaciones para la política pública, construye un andamiaje de acciones para la creación de un Instituto Nacional de Olivicultura como política transversal para el desarrollo de la actividad. La metodología se abordó a partir de una investigación de fuentes primarias e información secundaria. El contacto mediante una serie de entrevistas con instituciones públicas, productores y cámaras empresariales fue importante para la elaboración del material aquí expuesto.

## 2. Situación actual de la olivicultura en Argentina y el mundo

En el mundo, la actividad olivícola está en plena transformación y Argentina tiene un amplio potencial para acoplarse a la “nueva olivicultura mundial” e incrementar así sus exportaciones en volumen y en valor. Actualmente el sector genera en el país un superávit comercial de USD 160 millones (promedio 2015-2020) por exportaciones de aceitunas en conserva y aceite de oliva; sin embargo, la evolución registra una tendencia descendente desde 2008 por problemas productivos (caída de la producción) y de competitividad (baja rentabilidad).

Este escenario se inscribe en un contexto mundial de importantes transformaciones productivas. La actividad está atravesando desde mitad del siglo pasado un proceso de reconversión que todavía no se ha completado y que se vincula con un nuevo modelo de alta productividad y eficiencia: la denominada olivicultura intensiva y superintensiva. Se trata del establecimiento de explotaciones modernas con mayor densidad de plantas por hectárea, en superficies de regadío y bajo un sistema totalmente mecanizado de la producción primaria. Los datos dan cuenta de que, pese a que un 70% de la superficie mundial permanece bajo sistemas de producción tradicional, la olivicultura intensiva avanza a paso firme: anualmente se plantan alrededor de 150.000 hectáreas de olivos, de las cuales más del 80% corresponde a olivares modernos (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019). Los datos están en línea con la evolución de la superficie mundial, que se incrementó en 2,2 millones de hectáreas en el período 2000-2019, lo que significó una suba promedio por año de 117.314 hectáreas.

El factor que impulsa la reconversión es generalizado y se asocia con la crisis que atraviesa el modelo de producción tradicional. Un estudio de costos realizado por el Consejo Oleícola Internacional (COI)<sup>1</sup> en 2015 reveló que el costo medio mundial de producir un kilogramo de aceite bajo el esquema tradicional puede alcanzar los € 3,44 (equivalentes a USD 3,8) en aquellas producciones que se realizan en superficies de pendiente moderada y bajo sistemas de riego. Considerando que el precio FOB del aceite de oliva ese año fue de USD 4 por kilogramo de aceite, los márgenes de producción resultan muy acotados e incluso negativos. No sucede lo mismo en la olivicultura moderna, cuyos costos bajan sensiblemente a € 2,1 (equivalentes a USD 2,3) en aquellas producciones superintensivas y bajo sistemas de riego, lo que permite importantes márgenes de rentabilidad.

En Argentina, a pesar de que en los últimos años se han establecido olivares de alta intensidad, especialmente en la provincia de Mendoza, la caída en los niveles de producción y de productividad da

---

<sup>1</sup> Es un organismo internacional en el ámbito del aceite de oliva y las aceitunas de mesa creado en 1959, que tiene como uno de sus principales objetivos la uniformización de la legislación internacional relativa a las características fisicoquímicas y organolépticas de los productos derivados del complejo. Los miembros que lo integran, a su vez, representan el 97% de la producción mundial. Son Albania, Argelia, Argentina, Egipto, UE, Georgia, Irán, Israel, Jordania, Libano, Libia, Montenegro, Marruecos, Palestina, Túnez, Turquía y Uruguay.

cuenta del escaso salto cualitativo en el modelo de producción. La tendencia desde 2017 es descendente, en contraposición con la que vienen registrando otros países como España, Portugal, Marruecos y Chile. El desempeño de Argentina se asocia a un conjunto de factores estructurales por un lado y coyunturales por el otro (Carciofi *et. al.*, 2021b), lo que se resume a continuación.

### **Factores estructurales y productivos**

1. Los cultivos están expuestos a plagas y enfermedades cuarentenarias, principalmente constituidas por el síndrome de la rama seca (causado por hongos) y el eriófido del olivo (plaga de ácaros).
2. Existe heterogeneidad productiva con rendimientos disímiles en la producción tanto primaria como secundaria. En la actividad coexisten los dos modelos productivos: la olivicultura tradicional, caracterizada en su mayoría por un bajo grado de mecanización y pocos avances en los sistemas de riego; y la moderna, con explotaciones intensivas de alta productividad, aunque no todas han logrado avanzar en la mecanización integral (como sí sucede en otras partes del mundo).
3. Se observa escasez de mano de obra, especialmente en los períodos de cosecha. El aumento de la superficie implantada en el último siglo generó una significativa demanda de mano de obra que no siempre está disponible, especialmente porque en las regiones productoras la cosecha compite con la de otros cultivos como la uva.
4. Hay un bajo control de la producción y se perciben estándares de calidad insuficientes. Si bien Argentina cuenta con un aceite de oliva reconocido en el mercado, la producción no sigue los estándares del COI, ni es sometida a un control riguroso. Según el Programa Nacional de Fiscalización del Aceite de Oliva (PRONAFO), que entre 2017 y 2019 analizó 120 muestras de aceite de oliva de origen nacional e importado, el 37,5% (45 muestras) mostró incumplimientos en cuanto a la calidad, y el 12,5% (15) contenía algún tipo de adulteración con mezcla de otros aceites vegetales.
5. Argentina presenta un escaso nivel de diferenciación y agregación de valor, tanto en términos de aprovechamiento de residuos como en el producto final. Casi la totalidad de la producción se comercializa a granel en el mercado externo.

### **Factores coyunturales y macroeconómicos**

1. Los precios internacionales vienen en baja en los últimos tres años, y esta caída se intensificó con la pandemia.
2. Hay problemas de rentabilidad y de costos, especialmente en aquellas producciones electrointensivas que dependen de la energía (como las explotaciones que utilizan bombas de agua para el riego por goteo).

De avanzar en el país hacia esquemas de producción intensivos, los datos reflejan importantes mejoras en la rentabilidad. A modo de referencia, según el COI, el costo en 2015 de producir en el país un litro de aceite bajo el sistema intensivo fue de € 2,5 (equivalente a USD 2,8 e inferior al precio de venta en el mercado internacional, de USD 4), mientras que en un sistema tradicional (con pendiente y bajo una superficie regada) los costos fueron de € 3,68 (es decir, USD 4,08, precio superior al existente en el mercado internacional). El mismo escenario se aplica para la producción de aceitunas en conserva.

La caída de los precios en los últimos tres años da cuenta de la necesidad de avanzar hacia esquemas intensivos de producción o, en los casos en los que esto no sea posible (por ejemplo, en aquellas explotaciones con pendientes muy elevadas), se evidencia la necesidad estimular alternativas de producción de agregado de valor, en las que se reivindicuen los atributos de calidad y la incorporación de

prácticas respetuosas con el ambiente o de alto valor social y/o impacto en el territorio. Se trata de alternativas que ya se están dando en los principales países productores y en aquellas zonas donde no es posible la mecanización, a través del reconocimiento del aceite de oliva en zona geográfica con denominación de origen, el desarrollo de producciones ecológicas, la producción integrada, e incluso la orgánica.<sup>2</sup>

En este contexto, se vienen desarrollando en el mundo un conjunto de políticas públicas tendientes a reconvertir las producciones olivícolas hacia esquemas intensivos, pero también orientadas a poner en valor aquellas producciones alternativas con legislaciones específicas que protejan y certifiquen ciertas actividades.

La importancia de reactivar la producción, incrementar las exportaciones y agregar valor en el complejo queda plasmada en la relevancia que tiene la actividad para el desarrollo local. Por las condiciones agroecológicas óptimas para el cultivo del olivo y la tradición olivícola, que data del siglo XVI, la olivicultura es una de las principales fuentes generadoras de divisas en La Rioja, Mendoza y Catamarca, donde se localiza gran parte de la producción.

### 3. De la crisis al auge olivícola mundial: las políticas públicas predominantes en la Unión Europea durante los últimos 60 años

En el mundo la actividad olivícola está en plena transformación. En los años 70 inició una senda de importantes cambios tecnológicos y productivos: al principio de forma incipiente, a través de los primeros planes de reconversión y transformación productiva llevados a cabo por los principales países productores; y luego con más fuerza, con la adhesión de esos países a la Comunidad Económica Europea (CEE) y en el marco de la Política Agraria Común (PAC), que a través de diversos fondos –como el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER)– brindaron una batería de estímulos a productores agrícolas y especialmente al sector olivícola. Algunas de las políticas públicas predominantes vinculadas a la olivicultura en la Unión Europea, y especialmente en España (principal productor mundial), durante mitad del siglo pasado hasta la actualidad dan cuenta del proceso de crisis, reconversión y auge de la actividad olivícola mundial.

---

<sup>2</sup> Se trata de métodos de producción más sustentables que, por su creciente importancia, han sido objeto de regulaciones en varios países del mundo y especialmente en la Unión Europea. Por ejemplo, en el caso de la producción integrada, si bien no existe un marco legal europeo que oriente este modelo, en los últimos años han proliferado numerosas iniciativas públicas y privadas en éste ámbito (como en Portugal, España, Francia y Bélgica). Por esta heterogeneidad de iniciativas y marcos normativos, las definiciones son diversas, aunque cuentan con un común denominador: considerar a la producción integrada como un sistema que permitiría alcanzar en el largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químicos de control y otras técnicas compatibles con el cuidado del medio ambiente, las exigencias de la sociedad y la productividad agrícola. Para más información sobre su conceptualización, ver el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre producción integrada, en el que se establecen algunos aspectos claves y su papel en la región, y el Real Decreto 1201/2002 por el que se regula este tipo de producción en España. En varios casos, la producción integrada es considerada un camino hacia la producción ecológica. Así, por su parte, la producción ecológica se encuentra reglamentada en la Unión Europea a través del Reglamento CE n°834/2007 y se define como un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de biodiversidad, la preservación de los recursos naturales, la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y una producción conforme a las preferencias de consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales. La principal diferencia con la producción integrada es que en la ecológica no se permite el uso de productos de síntesis (como agroquímicos y fertilizantes sintéticos), mientras que en la primera su uso se encuentra regulado.



**Gráfico 1. Evolución de la producción mundial de aceite de oliva en millones de toneladas e hitos destacados del desarrollo olivícola en países de la Unión Europea**



Fuente: elaboración propia con base en la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

A continuación, se detallan las políticas públicas predominantes vinculadas a la actividad.

### Plan de Reconversión y Reestructuración del Olivar

Se crea en España en 1972 con vigencia hasta 1979. Consistió en un instrumento de análisis y diagnóstico para la planificación de la actividad. Tanto en España como en otros países productores la olivicultura atravesaba en ese entonces una serie de dificultades relacionadas con un sistema de producción tradicional que suponía elevados costos económicos y ecológicos (baja mecanización, un importante riesgo de erosión del suelo especialmente en cultivos de pendientes, deficiencias en tratamientos contra plagas y enfermedades, olivares con edades avanzadas y de baja productividad).

### Inventarios Agronómicos del Olivar

Creados en el marco del Plan de Reconversión y Reestructuración del Olivar en España, consistieron en realizar una minuciosa caracterización de los olivares sobre las condiciones de las explotaciones a partir de la cual se llevaron a cabo un conjunto de propuestas de intervención (Ministerio de Agricultura, 1974; 1975a; 1975b; 1975c; 1976a, 1976b, 1977, 1980a, 1980b). De los inventarios realizados en las diferentes regiones se destacan las siguientes conclusiones: en Córdoba se estimó que había tres factores que influían de forma determinante sobre la producción: la edad de los árboles, las variedades y la influencia del riego; en Málaga se observó que un 37% de las explotaciones tenía características muy marginales y se recomendó reorientarlas a otras actividades como la ganadería; en Jaén, por su parte, las propuestas

para reconvertir los olivares poco productivos (por su escasa fertilidad y alta pendiente) se asociaron con la introducción de nuevos cultivos como los almendros.

En líneas generales las propuestas de mejora se agruparon en tres: 1) en aquellas zonas con condiciones óptimas de suelo y clima (zonas llanas y de baja pendiente), se proponía la reimplantación parcial y escalonada de olivares intensivos, 2) en aquellas zonas de media calidad se proponían acciones generales o específicas (mejora de prácticas culturales como abono y tratamiento fitosanitario, plantación de mejores variedades de mayor aptitud para la zona, cambio en técnicas de cultivo, etcétera); 3) en aquellas zonas con peores condiciones de suelo y clima, las propuestas consistieron en reorientar y/o combinar la producción con otros cultivos como almendros, cerezas y forrajeras.

### **Plan de Restructuración del Olivar Mejorable y Reconversión de Comarcas Olivareras Deprimidas**

Se implementó en España en 1982 (se estableció a través del preámbulo RD 2625/1981). Siguiendo a Guzmán Álvarez (2005) hubo dos grandes líneas de actuación: a) restructuración integral de las explotaciones vía replantación con olivares de mayor densidad, mecanización de la recolección de aceitunas, incorporación de riego y mejoras de infraestructura vial (para este caso se financiaron préstamos con un límite del 70% de la inversión por realizar); b) reconversión de olivares deprimidos impulsando nuevas actividades agrarias (la financiación podía alcanzar hasta el 90% de la inversión). La superficie adherida al plan fue de 26.188 hectáreas para la reconversión de zonas deprimidas, y de 40.859 para aquellas que se inscribieron a la reestructuración integral.

### **Programa Agrícola Común**

Los estímulos económicos para la reconversión crecieron cuando los principales países productores se adhirieron a la Comunidad Europea, y especialmente cuando se liberaron los fondos derivados del Programa Agrícola Común (PAC). A su vez, tuvieron especial incidencia las medidas provenientes del reglamento N°133/66 (Comunidad Europea), que estableció la organización común de mercado de las grasas vegetales y fijó precios de referencia, mecanismos de intervención y subsidios. En lo referente al aceite de oliva:

- a. Se establecieron cuatro tipos de precios de referencia. Uno para la producción (definido como un precio justo que permitiría mantener cierto nivel de producción), otro indicativo del mercado (definido como aquel que permitiría la salida de la producción al mercado), uno ante eventuales intervenciones (que permitiría a los productores la realización de sus ventas), y un precio umbral para la Comunidad Europea (en función del precio de importación).
- b. Se dispusieron ayudas económicas sobre la base de un precio sostén. Durante el siglo pasado el precio se fijaba en función de la producción (cuando el precio de referencia fijado para la producción superaba al de mercado); en el presente siglo el mecanismo se reemplazó por un sistema de pago único y en función del área de explotación.
- c. En cuanto a las medidas de intervención, se estableció la posibilidad de limitar la oferta vía contratos de almacenamiento y ante eventuales excedentes de producción.

Si bien las ayudas provenientes del PAC han ido desapareciendo en el último siglo en el marco de sucesivas reformas, son varios los autores que dan cuenta del impacto positivo que significaron estas medidas para la actividad olivícola, especialmente en España (Sánchez Martínez y Ruíz, 2016; Sánchez Martínez y Gallego Simón, 2011).

## Otros programas

A su vez, se sucedieron un conjunto de programas, algunos vinculados a mejorar la calidad del bien final; entre estos se destaca el Programa de Mejora Integrada de la Calidad de la Producción de Aceite de Oliva y de Aceitunas de Mesa entre 1990 y 2005 implementado en España, cuyo objetivo fue mejorar la calidad de la producción y su impacto en el medio ambiente.<sup>3</sup>

En otros casos, los planes propuestos se relacionaban con la producción integrada (como fue la incorporación en España de un reglamento específico para la producción integrada del olivar en 1998). En los últimos años se accionaron programas vinculados a promover la innovación, como el MECAOLIVAR (2014-2017) y el INNOLIVAR (de 2017 y aún en vigencia)<sup>4</sup> –ambos en España–. En el caso de Portugal (que se verá con mayor detalle en la sección 3.1), la construcción de la represa Alqueva, uno de los mayores embalses de Europa Occidental, permitió extender las zonas de regadío e impulsó el establecimiento de una olivicultura con sistemas de producción modernos superintensivos (de mayor densidad de plantas por hectárea). En Italia (caso que se abordará en mayor profundidad en la sección 3.1), se destaca la implementación del Plan Olivícola Nacional 2010 y 2016, a fin de mejorar la competitividad de la cadena y detener la caída de la producción de este país en los últimos años.

Sobre la base de todas estas políticas, en los últimos años la Unión Europea fue partícipe de un cambio en el modelo de producción olivícola, cuyos principales hitos fueron los siguientes:

1. Se aplicaron nuevas técnicas de propagación como la nebulización, que consiste en la reproducción de plantines bajo ambientes controlados y un sistema de riego que crea una nube de agua, y permite así cultivar miles de plantas en pocos metros cuadrados y a mayor velocidad. Este es el método más utilizado por los viveros en España y el más apto para el establecimiento de producciones superintensivas.
2. Se establecieron nuevos marcos de plantación de producción intensiva y superintensiva con mayor densidad de plantas por hectárea (entre 200 en las plantaciones intensivas y 2.000 en las superintensivas, frente a 50-70 plantas en modelos de producción tradicional). Los nuevos marcos de plantación permiten aprovechar mejor el suelo y la luz y, a su vez, mecanizar integralmente la cosecha. La desventaja es que exigen superficies llanas de baja pendiente.
3. Se han incorporado variedades de mayor aptitud con aval científico, y adaptables a los nuevos marcos de plantación.
4. En el eslabón industrial los cambios están vinculados con atender una demanda mayor de la producción primaria (aumento en la capacidad de procesamiento), a lo que se suma una tendencia hacia la automatización de los procesos y la incorporación de tecnologías 4.0.<sup>5</sup>

Este proceso de reconversión está aún vigente: se procura ir migrando la producción tradicional a una más eficiente. Según un estudio realizado por dos consultoras (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019), todavía hay, aproximadamente, un 70% de la superficie implantada en Europa que se

---

<sup>3</sup> Consistió en siete subprogramas: 1) lucha contra la mosca del olivo y otros organismos nocivos; 2) mejora de las condiciones en el cultivo, la transformación y almacenamiento; 3) asistencia técnica en las empresas elaboradoras con el fin de contribuir en la mejora del medio ambiente y la calidad de los aceites; 4) mejora de la eliminación de residuos originados de la transformación; 5) formación y difusión para agricultores y empresas elaboradoras sobre la calidad del aceite de oliva; 6) instalación y gestión de laboratorios de análisis; 7) proyectos de investigación para la mejora cualitativa del aceite. El programa se financió con recursos procedentes de la producción de aceite (excepto un 25% de los costes de tratamiento contra la mosca del olivo, que fueron financiados por los estados miembros de la Unión Europea).

<sup>4</sup> Para más información de este programa ver Carciofi *et al.*, 2021a.

<sup>5</sup> Para un mayor detalle de estas tendencias ver Carciofi *et al.* 2021b.

encuentra bajo el modelo de producción tradicional. Dentro de esa proporción hay alrededor de un 30% de olivares en superficies con pendientes altas con mayor dificultad para establecer esquemas modernos de producción.

Es importante la reconversión hacia esquemas superintensivos o la incorporación de nuevos modelos de producción como la orgánica, la integrada o la ecológica, ante la pérdida de rentabilidad generalizada que atraviesa la olivicultura tradicional. Un estudio reciente realizado para el año 2020 en España por la Asociación Española de Municipios del Olivo (AEMO, 2020), revela que el costo de producir un kilogramo de aceite de oliva para un productor cuyo cultivo se encuadra bajo el sistema tradicional oscila entre € 2,18 (en aquellos mecanizados y con riego) y € 3,52 (en los que no están mecanizados y bajo sistemas de secano). Considerando que los productores venden el kilogramo de aceite de oliva a € 1,87, la rentabilidad resulta negativa. Por el contrario, el margen es positivo en los sistemas intensivos, en los que los costos por kilogramo oscilan entre € 1,90 y € 1,49. En el marco del esquema de subsidios (establecidos por el PAC), que absorbe € 0,90 del costo del kilogramo de aceite, existe un pequeño margen de beneficio para los olivares tradicionales mecanizados en España aún bajo el precio actual.

<b>Cuadro 1. Sistemas de cultivo y costos en España, año 2020</b>		
<b>Sistema de cultivo</b>	<b>Características</b>	<b>Costo por kg de aceite</b>
Olivar tradicional no mecanizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotaciones con pendientes superiores al 20%.</li> <li>• Labores no mecanizadas, especialmente la recolección.</li> <li>• No es posible el cambio del sistema de cultivo.</li> <li>• Cultivos bajo secano</li> </ul>	€ 3,52 (sin riego)
Olivar tradicional mecanizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendientes menores al 20%.</li> <li>• Labores mecanizadas con más o menos intensidad (recolección, tratamientos fitosanitarios, etcétera).</li> <li>• Es posible el cambio hacia otro sistema de cultivo.</li> </ul>	€ 2,64 (sin riego) € 2,18 (con riego)
Olivar intensivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Olivar con sistema de conducción en vaso.</li> <li>• Densidad entre 200 y 800 árboles por hectárea.</li> <li>• Vida útil de 40 años.</li> </ul>	€ 1,90 (sin riego) € 1,60 (con riego)
Olivar superintensivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de conducción en seto.</li> <li>• Densidad entre 800 y 2.000 árboles por hectárea.</li> <li>• Recolección integral mediante cosechadora.</li> <li>• Vida útil de 25 años.</li> </ul>	€ 1,49 (con riego)

Fuente: Asociación Española de Municipios del Olivo.

### 3.1. El caso de Portugal

En los últimos años, Portugal se ha posicionado como el país con mayor incorporación de avances tecnológicos y productivos dentro del sector olivícola. La expansión de olivares de alta intensidad, junto con la tecnología incorporada en industrias molineras, superior a la de otras plantas en el mundo, ha convertido al país europeo en un referente internacional. Según estudios realizados (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019), el país tiene el potencial para ser el tercer productor mundial de aceite de oliva en 10 años y un líder en la olivicultura moderna.

Según datos de FAO, en 2018 Portugal ocupó el noveno puesto entre los principales países productores de aceite de oliva, y el cuarto dentro de la Unión Europea con una producción de 109.443 toneladas. Entre

2008 y 2018 la producción creció a una tasa promedio anual de 6,4%, muy superior a la registrada por la media mundial (+2,9%), que se acompañó de un conjunto de mejoras en la producción primaria y secundaria. Del lado de producción primaria se destacaron importantes inversiones orientadas a transformar los olivares tradicionales de baja intensidad en los de alta intensidad. Actualmente las explotaciones superintensivas representan en Portugal el 63% de la superficie implantada: a principios de siglo esa proporción era del 30% y la mayoría correspondía a explotaciones tradicionales, lo que da cuenta del avance realizado por dicho país. En Alentejo, la principal zona productora –localizada en la región centro y sur del país– y donde se han concentrado la mayor parte de las inversiones, se producen entre 10 y 12 toneladas por hectárea en los olivares de alta densidad, nivel hasta cuatro veces mayor que el de explotaciones tradicionales (cuyos rindes son de 3 toneladas por hectárea).

La construcción en el país del embalse Alqueva, uno de los mayores de Europa Occidental, fue clave para establecer olivares superintensivos. Con una superficie inundada de 250 kilómetros de agua y una capacidad de 4.150 hectómetros cúbicos (más de ocho veces el consumo anual de Madrid), la represa proporciona riego a cerca de 120.000 hectáreas (Vázquez *et al.*, 2019). Una proporción importante de estas hectáreas son olivares: en agosto de 2019, más del 90% de las 55.185 hectáreas dentro de los desarrollos hidroagrícolas de la represa eran olivares intensivos o superintensivos. Se trata de una región que ha estado históricamente condicionada por la escasez de agua y la prevalencia de cultivos de secano. Si bien la construcción de la represa se completó en 2002 (a un costo de € 1,7 millones), se inauguró en diversas etapas hasta 2013.

Por otro lado, desde el sector secundario, el aumento de la producción de aceite y los mayores rendimientos en el eslabón primario se acompañaron de una menor cantidad de plantas elaboradoras de aceite, lo que da cuenta de cierta ampliación en la capacidad instalada de la industria mediante un proceso de concentración. En 1998 Portugal contaba con 988 plantas procesadoras de aceite, proporción que en 2019 se redujo un 53%, a 462 (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019); en el mismo período la producción de aceite, por el contrario, creció un 230% en términos acumulados. A su vez, hubo importantes mejoras en la calidad: en 2005 el porcentaje de aceite virgen y extravirgen certificado a nivel nacional fue del 72%, y en 2019 esa proporción se ubicó en el 95%, lo que posicionó a Portugal como el país con mejor relación de aceite de calidad respecto de la producción total (apenas un 5% de la producción corresponde a aceite lampante, utilizado para la producción de aceite de oliva de menor calidad). A modo de referencia, en la mayor parte de los países productores de Europa el 70% de la producción de aceite de oliva es de calidad virgen y extravirgen (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019).

Algunas grandes empresas en Portugal son Elaia, De Prado, Aggraria y DETEA, la mayoría de capitales españoles. Según Sánchez Martínez (2016), la expansión de la olivicultura en Portugal se asocia al “desembarco español” ante la construcción del embalse Alqueva, que garantizó la provisión de agua a bajo costo. A su vez, gran parte de los extranjeros, e incluso algunos nacionales, se acogieron a los programas de desarrollo rural cofinanciados por la Unión Europea, como el PAMAF (Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal) vigente entre 1991 y 1999, el programa AGRO y RURIS (Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural y Plano de Desenvolvimento Rurale) entre 2000 y 2006, el PRODER 2007-2013 (Programa de Desenvolvimento Rural) y el PDR 2014-2020 (con mismo nombre que el anterior).

Según un estudio realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2007) del país, a través del PAMAF se destinaron € 41 millones, principalmente a plantación de nuevos olivares y reconversión de los existentes, y a adquisición de regadíos y equipos de recolección automática y de limpieza de aceitunas. A su vez, se destinaron € 45,3 millones al eslabón industrial para la construcción de nuevos molinos y

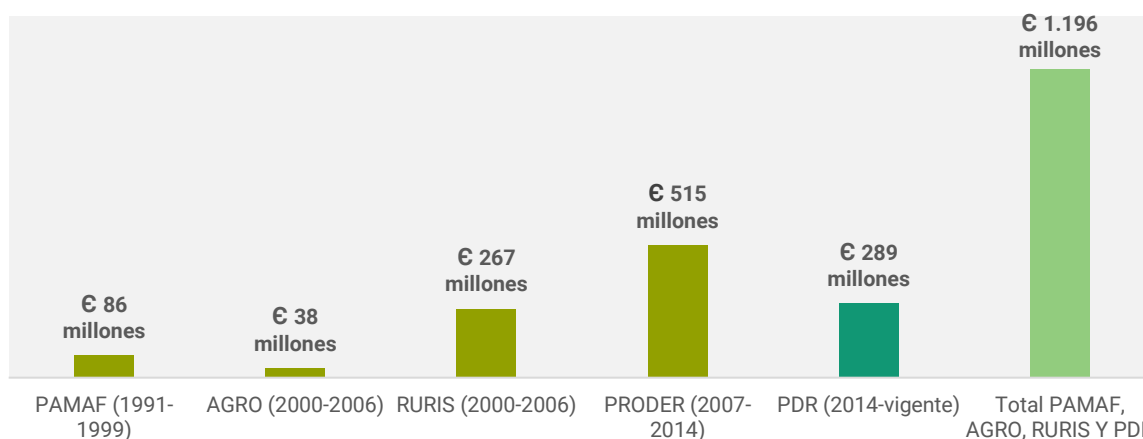
modernización de los existentes. En total, durante la vigencia del PAMAF entre 1991 y 1999, el sector recibió una inversión total de € 86,3 millones.

El programa AGRO, por su parte, apoyó entre 2000 y 2006 la inversión de 15.604 nuevas plantaciones de oliva (el equivalente al 4% de la superficie en el año 2000, y el 13% de la superficie actual de Argentina), y se destinaron € 37,8 millones al sector industrial y de comercialización. Durante el mismo período el programa RURIS destinó € 7,7 millones para olivares tradicionales, € 257 millones a la producción de aceite, y € 2,7 millones a mejorar la calidad de los aceites.

En el marco del PDR 2014-2020 –en curso–, se estima que el sector olivícola recibió apoyo en al menos 4.000 proyectos. Estos requirieron una inversión total de € 675 millones; el 43% de ese monto recibió apoyo estatal a través de financiamiento y subsidios no reembolsables (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019). Las inversiones corresponden a una superficie de 38.433 hectáreas, es decir el 11% de la superficie implantada del país (y el 32% de la implantada en Argentina).

Bajo los diversos programas, el sector contó con un amplio impulso estatal, que se tradujo en un apoyo directo de la inversión de, al menos, € 1.196 millones durante un período de casi 30 años.

**Gráfico 2. Portugal: Apoyo estatal al sector olivícola en el marco de los programas de desarrollo rural**



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio da Agricultura do Desenvolvimento Rural e Das Pescas, PDR 2014-2020, y CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos (2019).

### 3.2. El caso de Italia

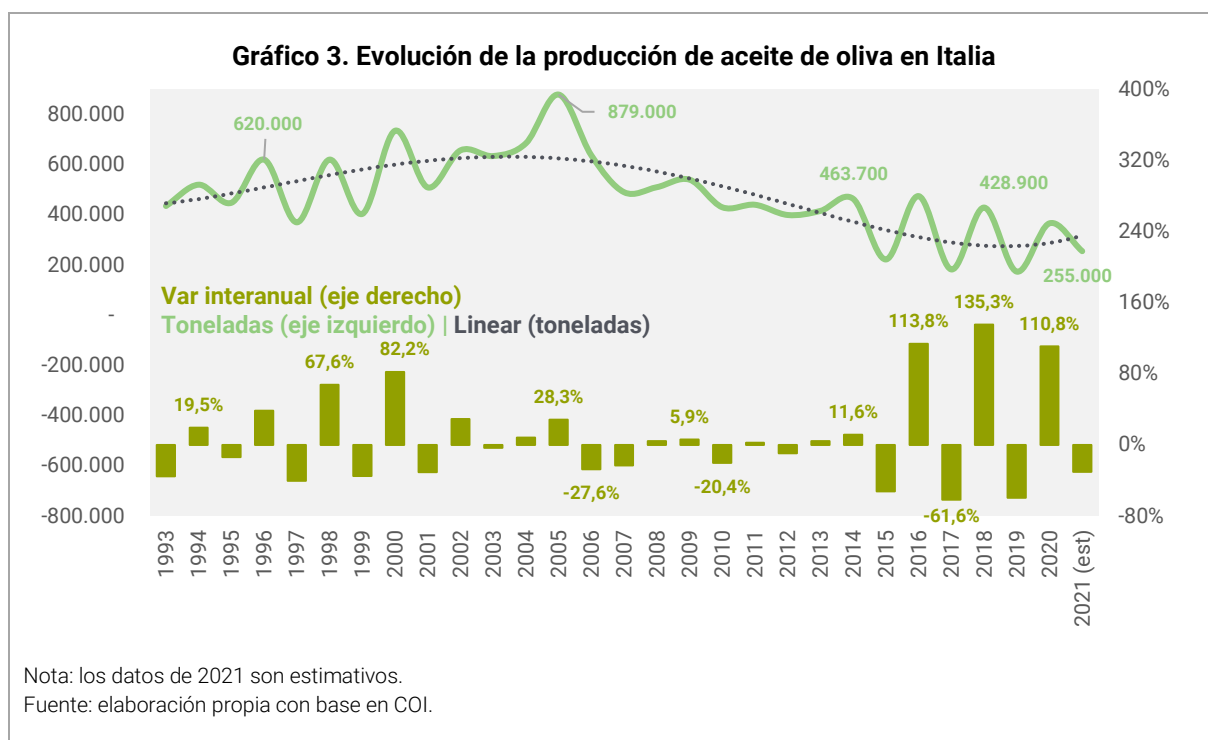
Italia es, luego de España, el segundo productor mundial de aceite de oliva. Entre 2014 y 2018 el país produjo 354.158 toneladas promedio de aceite de oliva, el 7,8% de la producción mundial. A pesar de que, durante gran parte del siglo pasado, la producción italiana siguió una trayectoria creciente que le permitió disputar con España el primer puesto, esa dirección se revirtió desde 2004.

En este escenario, Italia puso en marcha dos grandes planes sectoriales:

1. El Plan Olivícola 2010, con vigencia hasta 2014, cuyo objetivo principal consistió en recuperar la rentabilidad de la cadena. El plan estableció dos grandes líneas de intervención (cuadro 2): 1) políticas competitivas orientadas a elevar el nivel de competitividad a lo largo de la cadena en la fase de producción y molienda, en cuestiones relacionadas con la calidad, el control y la integración de los actores; 2) políticas precompetitivas orientadas a mejorar condiciones de comunicación y promoción de información, de investigación, de aspectos normativos y de cuestiones relacionadas con la información y los datos estadísticos.
2. El Plan Olivícola 2016, vigente en la actualidad, cuyo objetivo principal es revertir la caída de la producción. En este caso se propusieron cuatro líneas de intervención (cuadro 3): 1) en la estructura productiva a fin de elevar la capacidad de producción, 2) en la calificación de los aceites que permitan mantener y proteger la calidad, 3) en la estructura de la cadena, con el objetivo de mejorar la cohesión entre los actores, 4) y en la comunicación.

En el marco del Plan Olivícola 2016 se estableció un fondo (Ley 51/2015) para apoyar el financiamiento. Para el período 2015-2017 se contempló un presupuesto de € 32 millones, de los cuales el 36% se destinó a la mejora de la estructura organizativa de la cadena, el 28% a acciones destinadas a incrementar la productividad, el 22% a actividades de investigación, desarrollo e innovación, el 8% a cuestiones relacionadas con la calidad, y el 6% restante a acciones vinculadas con la producción de aceituna de mesa. Según el Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales de Italia, por la evidente escasez de recursos que constituye el fondo frente a los objetivos asumidos por el plan, este tiene un carácter complementario al resto de recursos que se derivan de otros instrumentos existentes, como los de la Política Agraria Común.

Las acciones implementadas en los últimos años han frenado parcialmente la caída de la producción. Datos del Consejo Oleícola Internacional dan cuenta de significativas subas en los últimos años (2016, 2018 y 2020), que no se registraban desde el siglo pasado. Sin embargo, el sector aún cuenta con una importante volatilidad producto de la vecería del cultivo del olivo.



**Cuadro 2. Principales líneas de intervención en el Plan Olivícola Italiano 2010-2014**

Área de intervención	Línea de intervención	Principales acciones
Producción primaria	Coordinación de políticas comunitarias nacionales y regionales	<b>Las acciones buscan acoplar los objetivos locales a las políticas regionales.</b> Los Programas de Desarrollo Rural que forman parte de la Política Agraria Común (PAC) constituyen los instrumentos principales para la política sectorial en países de la Unión Europea. Sin embargo, se han evidenciado ayudas disociadas con objetivos diversos entre los miembros.
	Clasificación de las explotaciones	<b>Las acciones se vinculan con clasificar a las empresas en:</b> 1) Marginales (de bajo potencial competitivo). 2) Potencialmente competitivas (de bajo nivel de rentabilidad, pero con posibilidad de elevar su competitividad con políticas específicas). 3) Estructuradas con potencial competitivo mejorable (empresas líderes y dinámicas).
	Reducción de costes	1) <b>Mecanización</b> de las operaciones de poda y cosecha. 2) Introducción de técnicas de cultivo innovadoras, capaces de maximizar la eficiencia. 3) Introducción de procesos que conduzcan a la reducción del consumo de energía e inclusión de bioenergía.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la productividad</li> <li>• Políticas ambientales</li> <li>• Políticas multifuncionales</li> </ul>	1) Intervenciones de <b>reconversión varietal</b> y reajuste de esquemas de plantación. 2) Introducción de sistemas de cultivo innovadores y <b>sistemas de riego</b> . 3) <b>Modelos de gestión</b> que combinen protección ambiental con introducción de prácticas agronómicas como tratamiento fitosanitario, fertilización, manejo del cultivo, etcétera. 4) Intensificación de prácticas agronómicas encaminadas a proteger el <b>ambiente</b> como <b>cultivo ecológico</b> o integrado. 5) <b>Paquete para la juventud</b> que ofrezca incentivos específicos a agricultores menores de 40 años (premios, apoyo a un plan de inversión, servicio de asistencia, incentivo por jubilación anticipada, otros). 6) <b>Renovación de maquinaria</b> que mejore la eficiencia y calidad del trabajo.
Producción secundaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalización integral del sistema de molienda</li> <li>• Adaptación tecnológica de los procesos</li> <li>• Innovaciones tecnológicas en las fases</li> <li>• Diversificación productiva (embotellado)</li> <li>• Cédula de identidad del aceite</li> </ul>	1) <b>Asignar criterios de prioridad</b> para distinto tipo de <b>inversiones</b> (las destinadas a reemplazar maquinaria y aumentar la capacidad, la incorporación de sistemas de certificación, la utilización de subproductos y sistemas de trazabilidad). 2) Apoyar la <b>modernización</b> y adecuar plantas de transformación, a través de la introducción de <b>innovaciones tecnológicas</b> y el aprovechamiento de los residuos. 3) Promover el <b>envasado en origen</b> de aceite de oliva extra virgen. 4) Apoyar <b>inversiones en laboratorios</b> para la evaluación organoléptica y sensorial de los aceites. 5) Procesos de gestión innovadores como el proyecto <b>cédula de identidad del aceite</b> .
Calidad del producto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación</li> <li>• Diferenciación</li> </ul>	1) Operar en el COI para la aprobación de <b>medidas regulatorias</b> que prevean una mejora gradual de estándares. 2) Implementar sistema de control para la <b>certificación de calidad y gestión ambiental</b> (ISO 9000, ISO 14000, y HACCP). 3) Vincular características específicas a ciertas regiones geográficas. 4) <b>Apoyar consorcios</b> para la protección de productos <b>DOP e IGP</b> .
Protección y control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles en los productos genéricos</li> <li>• Controles en productos con DOP e IGP</li> <li>• Centros de certificación especializados</li> </ul>	1) Control de documentos y muestreos en depósitos portuarios. 2) <b>Análisis de documentación</b> en los diferentes eslabones de la cadena. 3) Verificar el <b>cumplimiento del etiquetado, de productos con certificación DOP, IGP</b> .
Integración de la cadena	Horizontal y vertical	1) Mesa sectorial para alcanzar acuerdos y lograr una mayor integración entre los actores de la cadena. 2) Realizar un análisis de costos en forma compartida con los actores de la cadena.



**Cuadro 3. Principales líneas de intervención en el Plan Olivícola Italiano 2016 (vigente actualmente)**

Línea de intervención	Objetivo	Principales acciones
Intervenciones en la estructura productiva	Recuperar el potencial de la producción nacional en un 25% en 7 a 10 años, con aceite virgen y reduciendo la proporción de aceite lampante	<p><b>Fase 1: reconocimiento de necesidades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de necesidades de inversión.</li> <li>- Elaboración de un mapa territorial de necesidades de innovación e inversión con determinación de los requerimientos económicos.</li> </ul> <p><b>Fase 2: intervenciones estructurales en olivares:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones en reestructuración y remodelación de plantas, y apoyo a proyectos piloto.</li> <li>- Formación técnica de los productores primarios a través de las asociaciones.</li> <li>- Coordinación de proyectos de investigación en curso con actores de la cadena.</li> <li>- Incremento de la proporción de producción aceite de oliva/aceite lampante al nivel de España, y a fin de obtener mejores precios en los mercados.</li> <li>- Instrumentos financieros que apoyen el cambio generacional y la inclusión de jóvenes en la actividad.</li> </ul>
Calificación de los aceites	Incrementar la producción de alta calidad, vía certificaciones, trazabilidad y envasado en origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incrementar y potenciar la <b>producción de aceite con DOP e IGP</b>.</li> <li>- <b>Reducir costos de certificación</b> para hacer más atractiva la producción de productos certificados.</li> <li>- Revisar normativa de producción para obtener mayores garantías de calidad (<b>rebajar parámetros de acidez</b>).</li> <li>- Promover una mayor segmentación del aceite, incluso en términos normativos. En los últimos años, la comunidad científica y los productores resaltaron el potencial y posibilidad de <b>segmentar el aceite de oliva extra virgen</b> según parámetros de acidez y polifenoles, entre otros.</li> <li>- Intensificar la atención hacia la calidad, y promover inversiones en innovación y modernización de plantas de molienda que atiendan aspectos ambientales (ciclos cerrados con cero emisiones y autonomía energética).</li> <li>- Potenciar la riqueza varietal.</li> </ul>
Estructura de la cadena	Promover estructuras organizativas como cooperativas y consorcios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superar el dualismo agricultura-industria, promoviendo acuerdos entre los eslabones, y para garantizar a la industria un producto que cumpla con los estándares de calidad requeridos.</li> <li>- Desarrollo de modelos contractuales que faciliten la integración de la cadena. Contratos que garanticen a la industria cierto nivel de calidad, y a los productores la colocación del producto a precios rentables. Se establece la posibilidad de definir técnicas de producción <i>ex ante</i> el proceso de venta.</li> <li>- Fortalecimiento de la logística.</li> </ul>
Comunicación	Fortalecer las acciones de promoción del aceite de oliva italiano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activar formas innovadoras de comunicación.</li> <li>- Comunicar la calidad en todas sus formas (DOP, IGP, orgánico, otros).</li> <li>- Diferenciar los productos 100% italianos y los blends que contienen aceites de diversas regiones, a fin de justificar las diferencias de precio.</li> </ul>

## 4. Políticas públicas en Argentina

En Argentina, a lo largo de su evolución, la actividad olivícola fue objeto de un conjunto de políticas públicas, algunas generales y otras más específicas, que tendieron a promover su competitividad, con mayor o menor éxito y con diferente grado de desigualdad. Específicamente se destacan seis grandes políticas relacionadas directamente con la actividad (cuadro 4); las más relevantes tienen que ver con las leyes de diferimientos impositivos de las décadas del 70 y el 80, cuyos beneficios se extendieron hasta principios del presente siglo con un impacto evidente en el complejo.

Cuadro 4. Principales políticas públicas relacionadas con el complejo olivícola			
Política pública	Tema y descripción	Estado de situación	Efectos
<p><b>Diferimientos impositivos (1979)</b></p> <p><b>La Rioja</b> (Ley 22.021/79)</p> <p><b>San Juan</b> (Ley 22.072/79)</p> <p><b>Catamarca</b> (Ley 22.973/83),</p>	<p><b>Estímulos económicos de impulso a la producción</b></p> <p>1) <b>Deducción del impuesto a las ganancias</b> (100% de la inversión comprometida y de las utilidades originadas del proyecto, por cinco años y en escala decreciente).</p> <p>2) <b>Excepción del pago de derechos de importación</b> para bienes de capital.</p> <p>3) <b>Diferimientos impositivos</b> en ganancia, IVA, entre otros, de hasta el 75% según la inversión realizada, con un plazo de devolución de 15 años sin intereses.</p>	<p>Si bien el régimen estableció inicialmente el diferimiento impositivo por un período de 15 años, los plazos se extendieron a través de diversos decretos, y los beneficios llegaron hasta 2012.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitió un <b>importante crecimiento de la superficie y la incorporación de tecnologías</b> de cosecha, manejo del cultivo y riego. Las medidas contribuyeron al proceso de expansión que tuvo la actividad hasta 2008.</li> <li>- <b>Generó un desigual desarrollo regional</b>. La Rioja se posicionó como la principal provincia productora desplazando a Mendoza, que no se benefició de las medidas.</li> <li>- <b>No todos los proyectos prosperaron y algunos fueron abandonados</b>. Los estímulos impulsaron la expansión de la superficie en zonas que terminaron siendo poco aptas para el cultivo (por la mala condición de los suelos y las fuertes heladas).</li> <li>- Las <b>grandes empresas fueron las principales beneficiadas</b>, por su mayor escala, mejor información y condiciones para incorporar tecnología. Se profundizó la heterogeneidad productiva entre grandes y PyMEs.</li> </ul>
<p><b>Plan Estratégico Olivícola 2020 (2007)</b></p>	<p><b>Planificación estratégica</b></p> <p><b>Fue elaborado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI)</b> a pedido del sector y las provincias. Se establecieron <b>objetivos para la cadena, visión, proyecciones a 2020</b> y un conjunto de <b>estrategias</b>.</p> <p>El plan fue realizado de forma consensuada con distintos sectores involucrados en la cadena.</p>	<p>Perdió vigencia por falta de propuestas y acciones que lo acompañaran.</p>	<p><b>El plan tenía como objetivo alcanzar en el año 2020:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facturación de USD 645 millones.</li> <li>- <b>Producción de 807.000 toneladas</b> (en 2020 se produjeron 295.100).</li> <li>- <b>Exportaciones de 160.000 toneladas de aceituna</b> en conserva (en 2020 se exportaron 52.823).</li> <li>- <b>Exportaciones de 75.000 toneladas de aceite de oliva</b> (en 2020 se exportaron 22.870).</li> </ul>

Continúa en la página siguiente.

**Cuadro 4. Principales políticas públicas relacionadas con el complejo olivícola (continuación)**

Política pública	Tema y descripción	Estado de situación	Efectos
<b>Modificación norma de comercialización del aceite de oliva –el caso del campesterol– (2009-2017)</b>	<p><b>Marco normativo</b></p> <p>Desde que Argentina ingresó nuevamente como miembro pleno del Consejo Oleícola Internacional, inició una serie de <b>solicitudes para modificar el límite máximo del campesterol</b>,<sup>6</sup> que en Argentina suelen ser más altos en ciertas zonas productivas.</p>	Finalizado.	En 2017 en el marco de la 40ª reunión de la Comisión del Código Alimentario Mundial (CODEX Alimentarius), realizada en Suiza, se actualizaron los niveles de campesterol, lo que permitió comercializar en el mercado externo aceites de oliva con un nivel mayor al 4% (antes estipulado), y con un máximo del 4,5%.
<b>Clúster Olivícola Riojano (2016)</b>	<p><b>Integración de los actores y promoción de la competitividad</b></p> <p>Funciona bajo la <b>órbita del Ministerio de Planeamiento e Industria de La Rioja</b>, y tiene como objetivo avanzar en políticas para la promoción de la competitividad. Participan autoridades provinciales y representantes nacionales, bancos e inversionistas, cámaras, empresas y productores.</p>	Vigente.	<p>Iniciativas llevadas a cabo por el clúster:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto y puesta en marcha para la obtención de la <b>Denominación de Origen</b> para la variedad Arauco.</li> <li>• <b>Panel</b> de Análisis Sensorial.</li> <li>• Ruta del Olivo.</li> <li>• Protocolos de tratamiento fitosanitario.</li> </ul> <p>Centro Federal de Servicios Tecnológicos, Desarrollo e Investigación Olivícola (<b>CENTEC</b>).</p>
<b>Mesa Olivícola Nacional (2016)</b>	<p><b>Integración de los actores</b></p> <p>La mesa (encabezada por el ex-Ministerio de Agroindustria) se conformó con el fin de potenciar la producción y las exportaciones, y de <b>buscar consensos</b> entre diversos actores de la cadena.</p>	<b>Perdió vigencia</b>	<p>Se realizaron <b>tres encuentros</b>, en los que se discutieron cuestiones vinculadas al financiamiento (FONDAGRO), la participación del país en el COI, el control de la genuinidad en el mercado interno, los programas de agregado de valor, la necesidad de generar información sectorial para la cadena.</p> <p><b>Actores participantes:</b> ex-Ministerio de Agroindustria, representantes de las provincias, CFI (Consejo Federal de Inversiones), SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) e INAL (Instituto Nacional de Alimentos).</p>

Continúa en la página siguiente.

<sup>6</sup> El campesterol es un fitoesterol que está presente, en concentraciones bajas, en muchas frutas, verduras y semillas. En el aceite de oliva un valor elevado puede indicar adulteración.

**Cuadro 4. Principales políticas públicas relacionadas con el complejo olivícola (continuación)**

Política pública	Tema y descripción	Estado de situación	Efectos
<b>Programa Nacional de Fiscalización de aceite de oliva (2017)</b>	<p><b>Control de la producción</b></p> <p>Su ejecución comenzó en 2017 con el objetivo de <b>verificar parámetros de genuinidad</b> y calidad de los aceites de oliva en establecimientos elaboradores, y ante la evidencia de reiterados <b>hallazgos de aceites adulterados</b> o que no correspondían con lo declarado</p>	Vigente	<p>Entre 2017 y 2019 se analizaron 120 muestras; <b>se detectó algún tipo de incumplimiento en el 50% de ellas.</b></p> <p>Como consecuencia de los hallazgos, los productos fueron retirados del mercado y se realizaron auditorías en las respectivas plantas industriales.</p>
<b>Centro Federal de Servicios Tecnológicos, Desarrollo e Investigación Olivícola (CENTEC) (2017)</b>	<p><b>Investigación y transferencia tecnológica</b></p> <p>Iniciativa conjunta del Gobierno de la Provincia de La Rioja y la Cámara Olivícola de la provincia, que tiene como objetivo brindar <b>servicios tecnológicos</b>, y realizar actividades de investigación y transferencia para todos los actores de la cadena olivícola.</p>	Vigente	<p>Realiza <b>determinaciones analíticas</b> físicas, químicas y microbiológicas mediante laboratorios equipados con tecnología de última generación. Además, cuenta con un <b>panel de cata</b> para la evaluación sensorial de los aceites con certificaciones del COI.</p>

## 5. Los sistemas de control y fiscalización a nivel internacional y local

### 5.1. El control en la Unión Europea

En 2019 la Comisión Europea incluyó al aceite de oliva en la lista de los 10 productos con mayor riesgo de fraude alimentario. Por tal motivo en la región europea las etapas de control en la cadena olivícola constituyen un elemento crucial para garantizar los estándares que siguen los principales países productores, los cuales, a su vez, se han visto reforzados ante las irregularidades de los últimos años. Las autoridades competentes en los diversos países miembro participan en un sistema de control que involucra tres grandes aspectos.

- **Medidas vinculadas a garantizar la calidad del aceite de oliva.** Estas se encuentran reguladas bajo tres reglamentos. 1) el Reglamento (UE) N° 1308/2013 del Parlamento Europeo, que crea la Organización Común de Mercados Agrícolas (OCM) cuyo fin es regular el comercio de la producción agrícola. En él se establecen principalmente –para el caso del aceite de oliva– definiciones comúnmente aceptadas. 2) el Reglamento de Ejecución (UE) N° 29/2012, que establece las normas de comercialización para el aceite de oliva y cubre aspectos de embalaje y etiquetado. 3) el Reglamento (CEE) N° 2568/91 y 1989/03, que define las características exigidas para los distintos tipos de aceite de oliva y los métodos de análisis para categorizarlos. Es importante mencionar que estas legislaciones se complementan con otras más generales que tienen que ver con el etiquetado de productos alimenticios (Reglamento N° 1169/2011) y la trazabilidad (Reglamento N°178/2002).
- **Medidas que combaten prácticas fraudulentas en el sector.** Estas se rigen bajo las disposiciones generales sobre prácticas fraudulentas establecidas en los reglamentos CE 178/2002 y UE 2017/625.

- **Medidas que establecen una red de comunicación *ad hoc* entre las distintas autoridades de los países miembro.** Hay un sistema de cooperación y asistencia administrativa en lo que respecta al control y fiscalización de los alimentos, establecido en la Decisión de Ejecución (UE) 2015/1918 de diciembre de 2015.

## Los agentes involucrados en las etapas de control

En todos los Estados de la Unión Europea los controles son realizados por entidades ministeriales u organismos dependientes. En la mayor parte las autoridades encargadas del control están vinculados al sector agrícola o la industria de alimentos, como es el caso de España (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, aunque intervienen también otros), Italia (Ministerio de Agricultura), Portugal (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), Alemania (Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura). Sin embargo, en algunos otros países productores el control se encuentra bajo la órbita de los Ministerios de Economía, como en Grecia (con la Autoridad Alimentaria Helénica), Francia (la Dirección General de Competencia, Consumo y Control de Fraude) y Bélgica (con las Direcciones Generales de Inspección Económica y de Calidad y Seguridad).

Si bien las responsabilidades suelen ser compartidas con otras entidades competentes, cobra especial atención el caso de España, porque el sistema de control es compartido entre 20 autoridades. Por un lado, los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Sanidad, Bienestar Social y Consumo; y de Industria, Comercio y Turismo; y por el otro las 17 comunidades autónomas de España. Las comunidades autónomas son las encargadas de planificar y realizar inspecciones, decidir y aplicar sanciones, y asegurar el cumplimiento de la normativa.

En general, según Areté Research (2020), organismo que realizó un análisis sobre el control olivícola en la UE bajo el financiamiento de la Comisión Europea, existe un alto grado de colaboración entre las dependencias y cierto grado de superposición en los controles. Por ejemplo, el aceite de oliva está contemplado en el Plan Nacional de Control Único, Integrado y Plurianual del Reglamento (UE) N°882/2004, y en algunos países las autoridades responsables de garantizar su cumplimiento no son las mismas que realizan el control en el sector olivícola (en Italia el plan es responsabilidad del Ministerio de Salud, en Portugal son varias las autoridades competentes en esta temática).

## Actividades de vigilancia y criterios utilizados en la UE

Conforme al marco jurídico, los países deben realizar anualmente un número mínimo de controles. La cantidad de estos depende del volumen comercializado por cada país, pero debe realizarse al menos un control por cada 1.000 toneladas de aceite de oliva consumidas y exportadas.<sup>7</sup> Una de las principales actividades de control es el análisis de riesgos, que consiste en analizar de forma sistemática aspectos que hacen a la inocuidad y genuinidad, entre otros. Para el análisis de riesgo la normativa sugiere contemplar los siguientes puntos:

---

<sup>7</sup> El número mínimo de controles en España es de 1.532. La mayoría de los países realizan los controles durante todo el año y el tiempo medio entre la recolección de la muestra y los resultados varía según el país. En los países productores ese lapso es corto y homogéneo, de entre 20 días –como en Portugal– y hasta 50 días en el caso extremo de Eslovenia; mientras que en países no productores la variabilidad es mayor y oscila entre 10 días en países como Estonia y 150 días en Países Bajos (Areté Research, 2020).

- a. La categoría del aceite, el período de producción, el precio de los aceites en relación con otros aceites vegetales, la mezcla, las instalaciones y condiciones de almacenamiento, el país de origen del aceite –en caso de agentes comercializadores–, el país de destino, los medios de transporte, el volumen de lote.
- b. La posición de los agentes económicos en la cadena de comercialización, el volumen comercializado, la gama de categorías de aceites que comercializan, el tipo de operaciones llevadas a cabo (molturación, almacenamiento, refinado, mezcla, embalaje).
- c. La fiabilidad de los sistemas de control de calidad de los agentes económicos, relativos a las normas.
- d. La zona geográfica donde se realiza el control, tanto de la producción y el envasado como de la carga y la venta.

Si bien este marco legal establece un conjunto de reglas sugeridas, hay cierta flexibilidad: los países de la UE pueden diferir en sus criterios para el análisis de riesgos. Por ejemplo, en Chipre los análisis de riesgos no consideran el período de producción y el país de destino, debido a la baja relevancia de la producción y la exportación. En el caso de Grecia el criterio de país de origen no se aplica dado que el consumo interno de aceite de oliva está cubierto prácticamente en su totalidad por la producción local. Por lo general, no se aplican todos los criterios debido a cuestiones de aplicabilidad, falta de información y relevancia.

Según Areté Research (2020), sobre la base de una encuesta realizada a las autoridades competentes de la UE en 2018, los tres criterios principalmente utilizados por los países para llevar a cabo los controles fueron: la evaluación de la categoría del aceite, la posición de los operadores en la cadena de comercialización, la verificación de controles previos. En lo que respecta a la clasificación de los aceites, las categorías utilizadas por la Unión Europea –en función del grado de acidez– son las que se muestran en el cuadro 5.

<b>Cuadro 5. Categorización del aceite de oliva según la normativa de Unión Europea</b>		
<b>Clasificación</b>	<b>Descripción</b>	<b>Grado de acidez cada 100 gramos</b>
<b>Aceite de oliva virgen</b>	Obtenido solo de procedimientos físicos y en ciertas condiciones de temperatura. Se trata de un aceite natural, que conserva el sabor, el aroma y las vitaminas de la aceituna. Se clasifica en tres tipos según el grado de acidez.	-
Aceite de oliva extravirgen	Es el aceite virgen de mayor calidad. Desde el punto de vista organoléptico (aroma, sabor y olor) no tiene defectos y es afrutado.	≤ 0,8
Aceite de oliva virgen	Si bien es de menor calidad que la anterior, es bien valorado para su consumo. Puede presentar algunos defectos sensoriales pero en muy pequeña cantidad.	≤ 2,0
Aceite de oliva lampante	Es el de menor calidad de los aceites vírgenes. Se trata de un aceite que no es apto para consumo y necesariamente necesita someterse a un proceso de refinado, que da lugar al aceite de oliva refinado.	> 2,0

*Continúa en la página siguiente.*

**Cuadro 5. Categorización del aceite de oliva según la normativa de Unión Europea**

Clasificación	Descripción	Grado de acidez cada 100 gramos
<b>Aceite de oliva refinado</b>	Surge de la refinación del aceite de oliva lampante, y es un aceite que ha perdido color, sabor, aroma y sus propiedades naturales. No se destina a la venta al por menor.	≤ 0,3
<b>Aceite de oliva</b>	Compuesto por aceites de oliva refinados y aceites de oliva vírgenes distintos del lampante, lo cual le permite recuperar parte de sus cualidades nutricionales, de sabor, color y aroma. Es el tipo de aceite más consumido en España.	≤ 1,0
<b>Aceite de orujo de oliva crudo</b>	Se obtiene químicamente a través de disolventes orgánicos del orujo de oliva –subproducto de la aceituna–. No es apto para consumo directo.	-
<b>Aceite de orujo de oliva refinado</b>	Es el utilizado para frituras industriales. Surge de refinar (con operaciones fisicoquímicas) el aceite de orujo de oliva crudo.	≤ 0,3
<b>Aceite de orujo de oliva</b>	Mezcla de aceite de orujo refinado y de aceites de oliva distintos del lampante.	≤ 1,0

El control de las categorías del aceite, junto con la evaluación de sus características organolépticas (olor, sabor y color), es realizado por laboratorios reconocidos por el COI. El COI establece tres tipos de normas, que son seguidas por la UE (cuadro 6).

**Cuadro 6. Normas del Consejo Oleícola Internacional**

Tipo de normas	Descripción	Normas
<b>Comerciales</b>	Definen conceptos básicos (por ejemplo, la clasificación de los aceites), establecen criterios de calidad (nivel de acidez según tipo de aceite, composición de ácidos grasos, entre otros aspectos), y sobre elementos relacionados con la contaminación, la higiene, el envasado y el etiquetado (que, en algunos casos, siguen al <i>codex alimentarius</i> ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norma comercial aplicable al aceite de oliva y al aceite de orujo de oliva.</li> <li>• Norma comercial aplicable a las aceitunas de mesa</li> </ul>

Continúa en la página siguiente.

**Cuadro 6. Normas del Consejo Oleícola Internacional (continuación)**

Tipo de normas	Descripción	Normas
<b>Métodos de prueba</b>	<p>Establece los métodos para el análisis fisicoquímico de los aceites. Por ejemplo: para la determinación del grado de acidez (que definen la categoría del aceite), de peróxidos (su nivel determina el deterioro que pueden haber sufrido los antioxidantes naturales y ciertos componentes de interés nutricional), estigmastadienos (están presentes solo en los aceites refinados, con lo cual su presencia permite detectar anomalías en los aceites vírgenes), contenido de ceras (compuestos orgánicos presentes en la aceituna de forma natural y que las adquiere el aceite de oliva virgen en cantidades mínimas, su análisis actúa como un control de la pureza).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Método de análisis para la determinación de tetracloroetileno en aceites de oliva mediante cromatografía líquida de gas.</li> <li>• Método de análisis para la determinación de estigmastadienos en aceites vegetales.</li> <li>• Método de análisis para la determinación de ésteres en aceites vegetales refinados.</li> <li>• Método de análisis para el examen espectrofotométrico en ultravioleta.</li> <li>• Método de análisis para determinar la diferencia entre el contenido real y teórico de triacilgliceroles empleando el método ECN 42.</li> <li>• Método de análisis para determinar el porcentaje de 2-monopalmitato de glicerilo.</li> <li>• Método para evaluar la coherencia de triglicéridos y ácidos grasos.</li> <li>• Método de análisis para determinar la composición de esteroides, dialcoholes triterpénicos y alcoholes alifáticos por cromatografía de gases.</li> <li>• Método de análisis para la determinación del contenido de ceras, ésteres metílicos y ésteres etilacidos de ácidos grasos, por cromatografía de gases.</li> <li>• Método de análisis para la determinación de los biofenoles del aceite de oliva, mediante HPLC.</li> <li>• Método de análisis para la determinación de ácidos grasos y ésteres metílicos por cromatografía de gases.</li> <li>• Método para la determinación de ácidos grasos libres por método frío.</li> <li>• Método para la determinación del valor de peróxido.</li> <li>• Valores precisos de los métodos de análisis adoptados por el Consejo Oleícola Internacional.</li> </ul>
<b>Métodos y normas de evaluación organoléptica</b>	<p>Determinan la terminología utilizada para el análisis sensorial (vocabulario general, terminología relativa a la fisiología y a las propiedades organolépticas); directrices para el cumplimiento de norma ISO 17025 por parte de los laboratorios de ensayo; especificaciones para la instalación de salas de cata; métodos para la evaluación organoléptica y testeo. En noviembre de 2020 se incorporó una guía de recomendaciones para los paneles de cata durante la pandemia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices para el manejo de paneles de degustación de aceite de oliva virgen en eventos de pandemia.</li> <li>• Directrices para el cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 17025.</li> <li>• Análisis sensorial del aceite de oliva: vocabulario general básico.</li> <li>• Análisis sensorial del aceite de oliva. Esándares para la degustación del aceite.</li> <li>• Guía para la instalación de una sala de cata.</li> <li>• Guía para la selección, la formación y el control de calidad de los catadores de aceite de oliva.</li> <li>• Método de evaluación organoleptica del aceite de oliva virgen.</li> <li>• Método de evaluación organoleptica del aceite de oliva virgen que opta a una denominación de origen.</li> <li>• Método para el análisis sensorial de olivas de mesa.</li> <li>• Directrices para la formación de catadores en la evaluación sensorial de aceitunas de mesa, y gestión de paneles.</li> </ul>

Nota: acceso al conjunto de normas en la página web del COI.



A su vez, el COI establece un conjunto de guías para las mejores prácticas en el control comercial, las condiciones de almacenamiento del aceite, la gestión de la calidad en las industrias y determinación de las características. Es importante destacar que el conjunto de normas del COI tiene vigencia en la Unión Europea, aunque no en otros países como Estados Unidos y Australia, que siguen sus propios estándares.

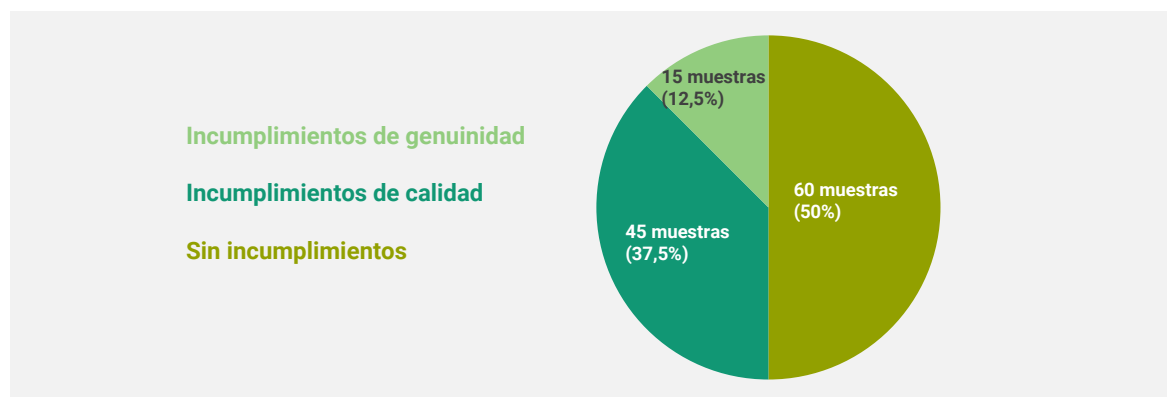
A pesar de estos estándares la UE enfrenta algunas dificultades en materia de fiscalización. El estudio realizado por Areté Research (2020) identificó estos desafíos y destacó los siguientes: la necesidad de más expertos calificados para integrar los paneles de cata y de personal para la realización de controles, y la baja disponibilidad de registros en línea y bases de datos en relación con los controles.

## 5.2. El control en Argentina: ¿qué se puede aprender de la experiencia europea?

A diferencia de la Unión Europea, en Argentina no hay una legislación específica que se aplique al aceite de oliva. El control está regido por el Código Alimentario Argentino (Ley 18.284), que establece las normas para la producción, elaboración y circulación de alimentos para el consumo humano en todo el territorio nacional. Si bien las normas categorizan los aceites de igual modo que en la Unión Europea y definen las características fisicoquímicas que deben cumplirse, legislan sobre menor cantidad de aspectos relacionados con la composición y comercialización del aceite.

En Argentina, el principal agente que interviene en la etapa de control es la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). A través del Programa Nacional de Fiscalización del Aceite de Oliva (PRONAFO), la ANMAT fiscaliza la genuinidad, calidad e inocuidad de los aceites que se producen y comercializan en todo el territorio nacional. El PRONAFO se creó en 2017, en el marco del Plan Integral de Fiscalización, dada la detección de una cantidad creciente de aceites de oliva que no se correspondían con lo declarado en el rotulado y/o estaban adulterados. Como ya fue mencionado, en el marco de este programa, entre 2017 y 2019, se detectó que el 37,5% de las 120 muestras de aceite de oliva nacional e importado analizadas mostraban incumplimientos en cuanto a la calidad, y en el 12,5% se encontró algún tipo de adulteración con mezcla de otros aceites vegetales (gráfico 4).

**Gráfico 4. Resultados del Programa Nacional de Fiscalización del Aceite de Oliva, 2017-2019**



Fuente: elaboración propia con base en ANMAT.

El programa verifica el cumplimiento de la legislación vigente (según el Código Alimentario Argentino), aunque también analiza parámetros de calidad y genuinidad según ciertas normas internacionales. En algunos casos, los productores y empresas exportadoras suelen realizar análisis fisicoquímicos y evaluaciones organolépticas en laboratorios privados y paneles de cata, a fin de demostrar la calidad de sus aceites en el mercado internacional. En este sentido, Argentina, después de la UE, es uno de los países con más paneles de cata de aceite de oliva certificados por el COI (Palma, 2013). A nivel público el COI ha reconocido el Panel de Cata de la Universidad Nacional de Cuyo (localizado en San Juan), el Panel de Catadores del Valle perteneciente al INTA (ubicado en Catamarca) y el Panel de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo (en Mendoza).

## 6. Recomendaciones de política pública

Los antecedentes internacionales dan cuenta de la importancia que han tenido las políticas públicas para promover la actividad desde los ámbitos productivo, comercial, financiero e incluso en aspectos normativos. Argentina, como se ha visto, no ha sido la excepción: a lo largo de su evolución la olivicultura recibió el apoyo público a través de diversas políticas, como las leyes de diferimiento impositivo –aunque con efectos desiguales y en forma desproporcionada–, y otras más pasajeras como el Plan Estratégico Olivícola 2020. En este sentido, un cálculo básico a los precios del año pasado refleja que, de haberse exportado las cantidades proyectadas dentro del plan, las ventas externas en 2020 hubieran sido de al menos USD 390,7 millones (monto tres veces mayor que el que efectivamente registraron). Por otro lado, las políticas vigentes, como el Clúster Olivícola de la Rioja o el Programa Nacional de Fiscalización del Aceite de Oliva, si bien son acciones positivas y de cierto impacto a nivel territorial, resultan poco amplias con relación al espectro de agentes que constituye el complejo a nivel nacional.

A nivel mundial, el apoyo público al sector parte, en gran medida, del avance de “la nueva olivicultura” y frente a la pérdida de rentabilidad que atraviesa el modelo tradicional. Como se ha visto a lo largo del documento, los países han accionado una diversidad de programas tendientes a reconvertir las producciones hacia esquemas superintensivos y de mayor margen de rentabilidad. A su vez, se ha ido adaptando a la industria a esas nuevas necesidades con una mayor capacidad instalada, estimulando la mejora de la eficiencia y con la incorporación de tecnologías 4.0, que fueron atendiendo al mismo tiempo las cuestiones ambientales.

Sobre esta evidencia, Argentina presenta una necesidad imperante de accionar políticas que le permitan acoplarse al nuevo paradigma productivo, aunque de forma ordenada y sistemática, con la creación de un Instituto Nacional de Olivicultura bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

La relevancia de su creación radica en los siguientes puntos:

- La expansión acelerada de sistemas de producción intensivos y superintensivos a nivel mundial, que margina la producción tradicional y contribuye a incrementar la brecha entre pequeñas y medianas empresas frente a grandes conglomerados internacionales que vienen posicionándose en los mercados internacionales.
- La oportunidad única de Argentina para acoplarse a la nueva olivicultura, ya que el proceso de reconversión está aún vigente en el mundo. Como ya se mencionó, según un estudio realizado por dos consultoras (CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos, 2019) todavía hay un 70% de la

superficie implantada a nivel mundial que se encuentra bajo el modelo de producción tradicional. Si bien dentro de esa proporción hay un 32% de olivares ubicados en superficies con pendientes altas con mayor dificultad para establecer esquemas modernos de producción, hay otro potencial para revalorizar esas producciones bajo sistemas integrados y/o ecológicos que atiendan aspectos ambientales.

- La importancia de la transparencia del mercado olivícola. La estandarización de controles de calidad se ha vuelto un tema de agenda a nivel mundial, y el camino para garantizar un producto de alto valor y calidad excepcional. En el mundo, el aceite de oliva es considerado uno de los principales productos alimenticios con mayor propensión a la adulteración y la falsificación, por su gran demanda y alto valor económico (similar a lo que sucede en la vitivinicultura, motivo por el cual se creó el Instituto Nacional de Vitivinicultura).

## 6.1. Andamiajes para la creación del Instituto Nacional de Olivicultura

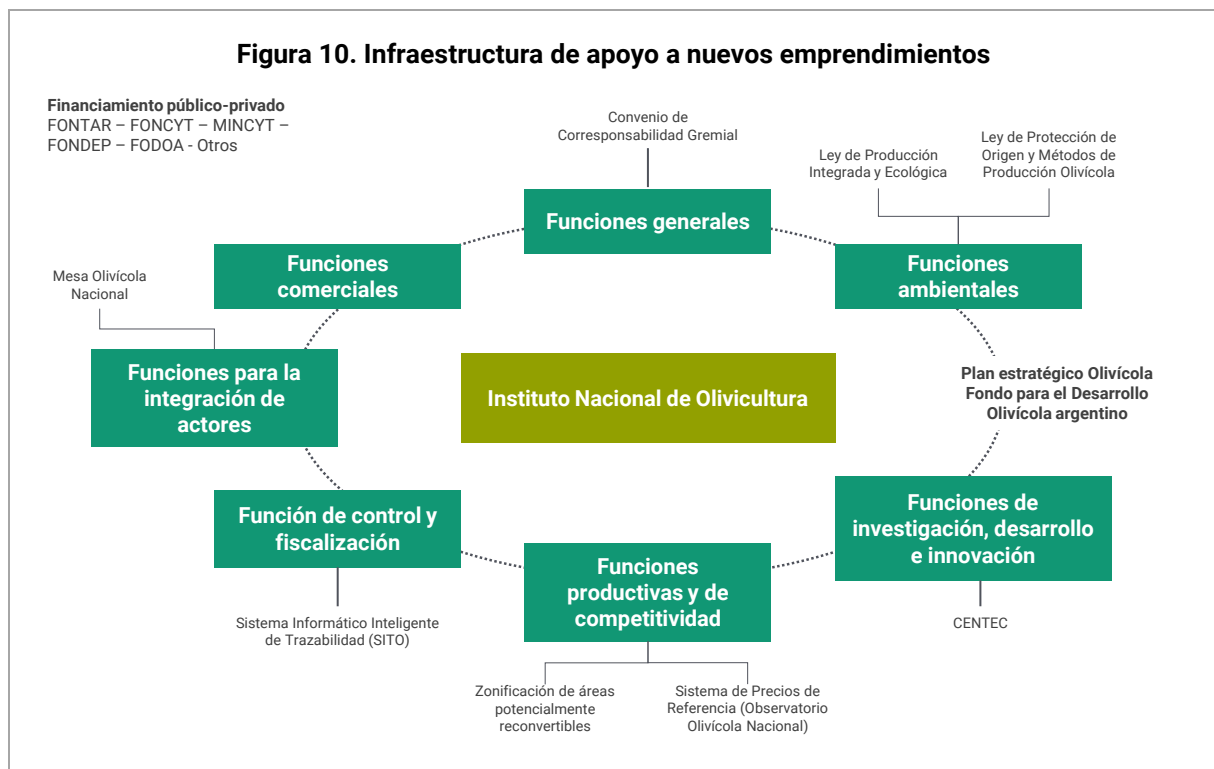
La creación de un Instituto es una demanda de larga data en el sector. En el transcurso del presente siglo se han presentado 11 proyectos en ambas cámaras legislativas, que tienen como objetivo la creación de un instituto que acompañe el control y, a su vez, gestione la producción desde el eslabón primario hasta su comercialización. Estos son los Proyectos de Ley 3489-D-05; 1834-S-05; 1692-S-06; 0532-S-08; 0282-S-12; 1934-S-15; 2270-S-16; 1847-S-18; 0852-S-19; 924-S-21). Los proyectos son similares entre sí, y las funciones y objetivos propuestos para el organismo se pueden categorizar en:

- 1. Funciones generales:** coordinar junto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Nación políticas de largo plazo para el desarrollo de la actividad, en lo referente al mercado tanto interno como externo. Fomentar, en este sentido, las exportaciones del aceite de oliva y las aceitunas en conserva; formular políticas concretas para el desarrollo educativo, de transporte, de sanidad y seguridad en el marco laboral de los trabajadores; tomar medidas necesarias para formalizar al sector, especialmente en pequeños productores.
- 2. Funciones ambientales:** minimizar el impacto ambiental del olivar y la industria conservera; llevar a cabo estudios ambientales con el fin de preservar las propiedades físicas, químicas, biológicas del suelo, y los efectos en el agua y los sistemas hídricos; y aumentar la sostenibilidad ecológica del sector.
- 3. Funciones comerciales:** proponer y gestionar, junto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Nación, la firma de tratados de integración con otras regiones, instituciones o entes públicos o privados, de otros países relacionados con la actividad.
- 4. Funciones de investigación, desarrollo e innovación:** favorecer programas que promuevan el fomento de la investigación, la transferencia tecnológica y la interacción entre distintos entes públicos y privados; incentivar el desarrollo de carreras de grado, posgrado y especializaciones; proponer becas de intercambio para académicos argentinos en universidades de países especializados en la olivicultura.
- 5. Funciones de control y fiscalización:** impulsar un sistema de Calidad Diferenciada que otorgue certificaciones IGP (Indicación Geográfica Protegida), DOP (Denominación de Origen Protegido) y ETG (Especialidad Tradicional Garantizada), y controle la adulteración de los productos derivados de la cadena y los parámetros de certificación a nivel internacional.

- 6. Funciones de integración de actores:** unificar las demandas del sector público y privado frente a las participaciones de toma de decisiones en el Consejo Oleícola Internacional; organizar la integración empresarial del sector para incrementar la competitividad en mercados globales.
- 7. Funciones productivas y de competitividad:** aumentar el valor agregado en la cadena, disminuyendo gradualmente la exportación a granel y promoviendo el incremento de la calidad de la producción. Diseñar un plan de acción contra enfermedades y plagas de cultivo. Llevar a cabo campañas de marketing para favorecer la visibilidad comercial; acordar anualmente el precio de la materia prima y el producto elaborado; promover cursos de formación para nuevos emprendedores.

En el marco de estas funciones, es posible delinear un conjunto de acciones como andamiaje para la conformación del Instituto Nacional de Olivicultura. Estas acciones devienen de las experiencias internacionales expuestas a lo largo del documento, pero también de otros antecedentes similares a nivel nacional, como el Instituto Nacional de Vitivinicultura.

La figura a continuación resume las acciones para la conformación del INO según las funciones descriptas previamente.



## Creación de la Ley de Producción Integrada y Ecológica de la Olivicultura

Esta ley permitiría proteger, registrar y reconocer la producción integrada y ecológica en la actividad. En España, por ejemplo, para que la producción pueda ser reconocida como integrada, varias comunidades autónomas han incorporado reglamentos específicos en los que se establecen las prácticas de manejo obligatorias, recomendadas y prohibidas en el cultivo del olivar. La comunidad de Andalucía fue pionera en el desarrollo de la normativa (Orden del 12 de agosto de 1997, publicado en BOJA N° 100 del 28 de

agosto de 1997, reglamento que ya ha sufrido revisiones para adaptarse a los nuevos conocimientos y demandas del sector). Estas experiencias constituyen una base para la creación de una ley en Argentina que promueva la producción integrada. En el marco de esta iniciativa se propone la creación de un Registro de Explotaciones de Producciones Integradas y Ecológicas (REPIE) y un Programa para la Producción Integrada y Ecológica (PPIE) que promueva este tipo de producción con el acompañamiento de equipos técnicos especializados.

España ha sido uno de los países con mayores avances, tanto en términos del desarrollo de la normativa como así también en la consolidación de diversas iniciativas de promoción. Se destacan las Agrupaciones para el Tratamiento Integrado en Agricultura (ATRIAs) especializadas en el control de plagas y enfermedades, y las Agrupaciones de Producción Integrada (API) con enfoques más integrales; las iniciativas se acogieron a esquemas de subsidios dirigidos que permitieron un importante crecimiento de la producción integrada.<sup>8</sup> La creación de marcos normativos que reconozcan las producciones amigables con el ambiente constituye un avance relevante para aquellas producciones, que, por las condiciones del suelo y clima, no pueden reconvertir sus plantaciones a sistemas intensivos, y por tanto sus costos son mayores; la producción integrada permitiría reivindicar aspectos ambientales y mejorar la competitividad de las explotaciones.

## Creación de la Ley de protección de Origen y Métodos de Producción Olivícola

Para el reconocimiento, protección y registro de las denominaciones de los nombres geográficos (como Indicación Geográfica y Denominación de Origen), por un lado, y de los métodos de producción tradicional, o aspectos relacionados con la elaboración y/o composición –no necesariamente vinculados con la zona geográfica– (como Especialidad Tradicional Garantizada, ETG) por otro. Si bien en Argentina existe un marco legal para el reconocimiento de los nombres geográficos (Ley 25.380/01), no sucede lo mismo con aquellos aspectos relacionados con la elaboración y/o composición. En este sentido, es posible crear un régimen legal similar a la Ley 25.163, que establece denominaciones para la vitivinicultura.

## Convenio de Corresponsabilidad Gremial

Los convenios constituyen acuerdos entre asociaciones de trabajadores con personería gremial y empresarios de la actividad rural, que tienen como objetivo el acceso a los subsistemas de seguridad social del trabajador y su familia, mediante la registración laboral. Se trata de una herramienta eficaz, presente en otras actividades productivas, que contribuye a formalizar la actividad. Hasta febrero de 2020, las actividades productivas que contaron con este tipo de convenios fueron la vitivinicultura en varias de las provincias productoras (Mendoza, Río Negro, Catamarca, La Rioja y Neuquén); el sector tabacalero en Jujuy, Salta y Chaco; el subcomplejo limonero, cuyo convenio rige a nivel nacional; el foresto-industrial en Chaco; y la yerba mate en Misiones y Corrientes.

---

<sup>8</sup> En el marco de estas asociaciones se impulsaron subsidios para los productores que tenían como objetivo subvencionar durante un período de cinco años la contratación de un técnico formado en las técnicas de manejo integrado, y la compra de productos fitosanitarios que puedan suponer una innovación y mejora en la producción integrada. En 2015, según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, la superficie de olivares bajo esquemas de producción integrada fue de 477.606 hectáreas, el 20% de la superficie total ese año.

Los convenios posibilitan al productor –que emplea a trabajadores de temporada– realizar el pago de los aportes durante el momento del cobro de su producción y no antes. Se realiza a través del pago de una tarifa que sustituye aquellos montos que deberían haberse abonado durante todo el ciclo productivo (OIT, 2017). La denominada tarifa sustitutiva se determina sobre parámetros consensuados de productividad y rendimiento, y de acuerdo con los valores salariales de la actividad, que posteriormente resultan revisados y homologados por la Secretaría de Seguridad Social. Los convenios no solo resultan una buena herramienta para contribuir a la formalización de la cadena, sino que también comprenden un esquema de incentivos al empleador, al permitir diferir el pago de la contribución al momento de la venta de la producción. Se encuentran regulados por la Ley 26.377/08. En este marco, el Instituto Nacional de Olivicultura actuaría como agente de instrumentación y cobro del convenio.

### Relanzamiento de la mesa olivícola a nivel nacional

Si bien en 2016 se conformó una mesa olivícola nacional que constituyó un espacio de diálogo amplio, con participación de todas las provincias y los actores de la cadena, los encuentros fueron poco frecuentes y concluyeron tres años después, en 2019. Los antecedentes dan cuenta de experiencias similares, aunque con alcances provinciales, en años anteriores a la conformación de la mesa nacional. Por ejemplo, en 2011 se constituyó una mesa en La Rioja en el marco del Plan Estratégico Olivícola Nacional. La mesa se disolvió al perder vigencia el plan, por falta de acciones y propuestas que lo acompañaran. La Rioja es, en este sentido, la provincia con mayor trayectoria en entablar diálogos público-privados dentro de la actividad: la conformación del Clúster Olivícola de La Rioja en 2016 –todavía vigente– es otra experiencia de ello. En el caso de las otras provincias productoras, hay antecedentes de diálogo público-privado, aunque las iniciativas resultan aisladas. En la actualidad, también existe una mesa olivícola en la provincia de Buenos Aires, creada en agosto de 2020 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario.

En este contexto, el complejo necesita de una mesa nacional que pueda integrar las demandas de todas las provincias y los actores de la cadena. Su importancia surge de que hay varias provincias con participaciones importantes en el cultivo: si bien La Rioja concentra la mayor parte de la superficie (el 33,4%), la proporción también es significativa en Mendoza (20,5%), Catamarca (20%) y San Juan (17%). La mesa nacional, además de integrar las demandas de todos los actores del país, permitiría alinear objetivos entre las distintas provincias y contribuiría en la búsqueda de consensos, evitando disputas territoriales sobre la actividad (que estuvieron presentes durante la vigencia de los regímenes de diferimiento impositivo que beneficiaron a las provincias de La Rioja, San Juan y Catamarca, en desmedro de Mendoza). A fin de darle continuidad a la mesa, se propone la creación de submesas de trabajo o grupos técnicos, de reuniones frecuentes, que trabajen sobre ejes específicos como productividad y medio ambiente; protección, control y calidad de la producción; e investigación, desarrollo e innovación.

### Ampliación de los Centros Federales de Servicios Tecnológicos, Desarrollo e Investigación Olivícola a todas las provincias productoras

El desarrollo de estos centros fue iniciativa conjunta del Gobierno de la Provincia de La Rioja y la Cámara Industrial Olivícola de dicha provincia. La Rioja aloja entonces al único CENTEC del país, inaugurado en 2019 y localizado en Aimogasta. Su financiamiento provino del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y un consorcio público-privado entre el Estado provincial y la Cámara Industrial Olivícola de La Rioja, bajo la figura de una asociación civil denominada Fundación para el Desarrollo Olivícola. El establecimiento

cuenta con un laboratorio de calidad que permite la detección de ácidos grasos y del contenido de ceras, adulteraciones y plaguicidas, entre otros aspectos; un laboratorio físico químico que permite acreditar la calidad del aceite a través de determinaciones analíticas (acidez, índice de peróxidos, impurezas insolubles, entre otros); un panel de cata y evaluación sensorial que permite a las empresas interesadas en lograr sellos de calidad obtener un certificado de evaluación sensorial avalado por el COI.

## Establecimiento de un número mínimo de controles

El objetivo de esta acción es controlar posibles adulteraciones y falsificaciones en el etiquetado del aceite de oliva. En la Unión Europea ese mínimo de controles es por cada 1.000 toneladas de aceite, cuya base de cálculo se establece sobre el volumen medio de aceite de oliva y aceite de orujo de oliva consumidos en el país y exportados por cada Estado miembro (por lo general, los países productores superan ese mínimo).

## Implementación de un sistema de trazabilidad a nivel nacional

Un Sistema Informático Inteligente de Trazabilidad Olivícola (SITO) , en lo posible con tecnología RFID (identificación por radiofrecuencia), generaría múltiples ventajas: ahorro de tiempo en el control, reducción de errores de trazabilidad, y un mejor control de la normativa, de toda la cadena de distribución y de la adulteración del aceite y falsificación de su etiquetado. La tecnología RFID se considera como la próxima generación de los sistemas con códigos de barras y es la última tecnología en cuanto a sistemas de trazabilidad en el mundo. Se basa en el empleo de etiquetas de microchip que transmiten datos mediante señales de radio y permiten un control en tiempo real de los productos, sin la necesidad de la inspección visual.

En Argentina esta tecnología se utiliza en sectores muy diversos como hospitales para la identificación de pacientes, el pago automático en autopistas, la identificación de animales y de equipajes aéreos, y el control de entrada en estacionamientos; a su vez, en la industria alimentaria las grandes cadenas de supermercados cuentan con esta tecnología para el seguimiento de contenedores.<sup>9</sup> En este sentido existe la posibilidad de que los proveedores locales posibles adapten esta tecnología a un sistema de trazabilidad para la industria olivícola. Si bien a nivel mundial la trazabilidad con esta tecnología es incipiente, los desarrollos dan cuenta de la importancia que tiene el seguimiento del producto en la cadena olivícola, especialmente en lo que hace al control y la fiscalización.

Por ejemplo, en agosto de 2021 España puso en marcha un plan nacional específico de control de la trazabilidad, que pone a disposición de operadores y autoridades de control un sistema informático para informar obligatoriamente y de forma previa cualquier movimiento que afecte al aceite de oliva; a su vez, en el marco de este programa y con el objetivo de mejorar las características organolépticas del aceite de oliva, se prohibió la práctica conocida como refrescado, que consiste en mezclar aceites de oliva vírgenes de campañas distintas. En Italia, el Registro Telemático Olio (RTO) constituye una herramienta clave para los controles de fiscalización, ya que registra los movimientos de aceitunas y aceites de cada uno de los agentes que intervienen en la cadena.

---

<sup>9</sup> Para mayor información sobre esta tecnología en Argentina hacer click en [este informe](#).

Por otro lado, si bien grandes empresas olivícolas argentinas tienen implementados sus propios sistemas de trazabilidad y control, no es una práctica homogénea, por lo que un sistema nacional permitiría democratizar esta herramienta de gestión y mejorar el posicionamiento de los actores frente a los mercados internacionales. Se evidencian experiencias aisladas de articulación público-privada en la incorporación de sistemas de trazabilidad en pequeñas y medianas firmas. Por ejemplo, en 2012 a través del Programa de Gestión de Calidad y Diferenciación de Alimentos (PROCAL) se desarrolló un software de trazabilidad para empresas olivícolas en el que fueron beneficiadas 10 empresas del sector (MAGYP, 2012).

### Fijación del precio o sistema de precios de referencias en origen

Fijar un precio por las aceitunas y el aceite de oliva en origen o un sistema de precios de referencia (Observatorio Olivícola Nacional) basado en las transacciones de compra y venta de los productos olivícolas no solo dotaría de transparencia al sector, sino que también evitaría posibles especulaciones de precios que afecten a pequeños y medianos productores. En el caso de un sistema de precios de referencia, este podría ser gestionado por el INO, que se encargaría de la recepción, el registro y el procesamiento de los contratos de elaboración de aceite por cuenta de terceros y de compraventa de los productos olivícolas. Un sistema similar funciona en la actividad vitivinícola para la provincia de Mendoza, gestionado por la Bolsa de Comercio de dicha provincia. A su vez, a nivel internacional, la actividad cuenta con mercados de referencia en los dos principales países productores: España (POOLred) e Italia (Ismea Mercati).

### Zonificación de áreas potencialmente reconvertibles hacia sistemas intensivos

Actualmente no hay datos precisos sobre las explotaciones intensivas y superintensivas en el país, ni sobre las explotaciones tradicionales potencialmente reconvertibles (que mejorarían la productividad y, a su vez, permitirían una mecanización integral del cultivo). En este sentido, se propone, a través de trabajos de campo y el uso de herramientas digitales de análisis de información geográfica (como QGIS), identificar las zonas según las características del suelo y del clima. Los resultados permitirían mapear aquellas explotaciones que necesitan inversiones para tecnificar su producción, lo que contribuiría en la cuantificación de esa inversión, información clave para accionar líneas de crédito específicas y dirigidas. A su vez, la zonificación permitiría concentrar políticas focalizadas de agregado de valor (como producción ecológica, integrada u orgánica) en aquellas explotaciones donde los sistemas intensivos no resultan una opción viable. Estudios como estos se han llevado a cabo en Italia bajo el Plan Estratégico 2010-2014.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ingresar [aquí](#) para mayor información sobre su metodología y los resultados.



## Actualización del Plan Estratégico Olivícola Argentino y lanzamiento del Fondo para el Desarrollo Olivícola Argentino

El plan olivícola nacional había perdido vigencia ante la falta de iniciativas que lo acompañaran. Se propone por tal motivo la conformación de un organismo autónomo, el Fondo para el Desarrollo Olivícola Argentino (FODOA), que trabaje articuladamente con el INO en el cumplimiento de los objetivos del plan. Los antecedentes del complejo vitivinícola, en este sentido, pueden servir de experiencia exitosa y son una buena referencia para replicarse. Específicamente, en la vitivinicultura funciona desde 2003 la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), creada por la ley 25.849), cuyo objetivo es gestionar y articular las acciones necesarias para cumplir con los objetivos del Plan Estratégico Argentino Vitivinícola. Para ello, la COVIAR administra los recursos establecidos en la ley y que provienen de una contribución obligatoria por parte de las empresas vitivinícolas. En la olivicultura, la conformación del FODOA brindaría un marco jurídico e institucional al Plan Estratégico y, a su vez, sería una fuente de recursos provenientes de las empresas olivícolas para llevar a cabo las acciones necesarias.

### 6.2. Fuentes del financiamiento del INO

Hay un conjunto de programas posibles de articular con el sector privado y a través de las diversas funciones. En el área de investigación y desarrollo se destaca el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), ambos del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, que financian proyectos dirigidos a mejorar la productividad a través de la innovación tecnológica. A su vez, en el marco del financiamiento para actividades productivas y de competitividad, se destacan los créditos directos para la inversión productiva del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), especialmente destinados a pequeñas y medianas empresas; los destinados a financiar capital de trabajo en el sector de alimentos; los destinados a incorporar soluciones 4.0 (línea para la digitalización PYME); los de prefinanciación de exportaciones; y los de financiamiento a través del programa de inversiones estratégicas, entre otros. Estas líneas de crédito permitirían financiar de forma ordenada y dirigida, a través del Plan Estratégico Olivícola y en articulación con el Instituto Nacional de Olivicultura, actividades productivas, de investigación y desarrollo de la cadena.

## 7. Conclusiones

El presente documento analizó las transformaciones vigentes de la olivicultura a nivel mundial, en vínculo con las políticas públicas predominantes. Como ha sido expuesto, el sector atraviesa un momento de importantes cambios en las modalidades de producción, a partir de la incorporación de olivares intensivos y superintensivos de alta densidad (de menores costos y mayores rendimientos). Los nuevos marcos de plantación han exigido no solo técnicas de propagación más sofisticadas (con plantines que puedan crecer en pocos metros cuadrados y a más velocidad), sino también una mayor y mejor capacidad de procesamiento en la industria, sector en el que la tecnología 4.0 ha ocupado un rol fundamental.

La política pública a nivel mundial no ha sido ajena a este proceso: el desarrollo de la actividad en los principales países productores (localizados en Europa) ha estado muy apoyado por una gran cantidad de acciones provenientes del ámbito público. Una de las políticas más relevantes fueron los estímulos

económicos derivados del Programa Agrícola Común, que liberaron fondos para la reconversión olivícola en la medida que los países productores se incorporaron a la Comunidad Europea. En Portugal, por ejemplo, los fondos permitieron destinar en los últimos 30 años alrededor de € 1.196 millones al sector olivícola en el marco de diversos programas locales. A su vez, el país construyó a principios de siglo uno de los mayores embalses de Europa Occidental, la represa Alqueva, que permitió extender la superficie regada, e impulsó así la instalación de olivares superintensivos en Alentejo (región cuya producción y productividad viene creciendo aceleradamente). En España, por otro lado, se han desplegado políticas innovadoras, como el programa INOLIVAR (actualmente vigente) que tiene como instrumento la compra pública precomercial; es decir se selecciona a un conjunto de empresas mediante un proceso de licitación pública con el fin de desarrollar, conjuntamente, prototipos innovadores de máquinas, equipos y nuevas variedades que aún no hayan alcanzado una fase comercializable. En Italia, existe actualmente un plan olivícola que, a través de un fondo especial y junto con los aportes derivados del PAC, propone intervenir en distintos aspectos de la producción (productividad, calificación de los aceites, estructuras organizativas), El objetivo es recuperar el potencial de la producción nacional en un 25% en 7 a 10 años y a partir de la producción de aceite de mayor calidad como el extravirgen.

En Argentina, las políticas públicas implementadas en los últimos años fueron de poco alcance, o bien perdieron vigencia o no resultaron tan satisfactorias. La medida más destacada por su impacto en la estructura olivícola fue el conjunto de leyes de diferimientos impositivos implementadas en la década del 70 y con vigencia hasta mitad del presente siglo (leyes 22.021/79 en La Rioja, 22.072/79 en San Juan y 22.973/83 en Catamarca). Los beneficios consistieron en deducción del impuesto a las ganancias (100% de la inversión comprometida y de utilidades originadas del proyecto, por cinco años y en escala decreciente), excepción del pago de derechos de importación para bienes de capital, y diferimientos de ganancias e IVA (con un plazo de devolución de 15 años sin intereses). Las medidas significaron un importante crecimiento de la superficie y la producción, aunque en forma desigual. La Rioja se posicionó como la principal provincia productora desplazando a Mendoza, que no se benefició de las medidas. Por otra parte, no todos los proyectos prosperaron por falta de planificación y, por lo general, se beneficiaron grandes empresas por su mayor escala y mejor información.

Actualmente hay un conjunto de factores a nivel mundial que plantean la necesidad de accionar políticas amplias, inclusivas y que permanezcan en el tiempo. Esos factores tienen que ver con: 1) la expansión acelerada de los sistemas de producción intensivos y superintensivos en el mundo; 2) la oportunidad única del país de acoplarse a la nueva olivicultura, ya que en el mundo un 70% de la superficie implantada todavía se encuentra bajo prácticas productivas tradicionales; 3) la consideración del aceite de oliva como uno de los alimentos con mayor propensión a la adulteración y falsificación (por su alta demanda y valor económico).

En este marco, este documento propone la creación de un Instituto Nacional de Olivicultura como política pública amplia, integral y transversal. El organismo permitiría, no solo sortear los problemas estructurales y coyunturales de la actividad (fitosanitarios, heterogeneidad productiva, escasez de mano de obra, bajo agregado de valor y poco nivel de diferenciación), sino también mejorar sensiblemente la inserción del complejo en los mercados internacionales. En el marco del INO se propone la creación de una Ley de Producción Integrada y Ecológica en la Olivicultura que proteja, registre y reconozca este tipo de producción, tomando como referencia la experiencia exitosa de España. A su vez, se propone la creación de un Convenio de Corresponsabilidad Gremial que contribuya a formalizar la actividad, tal como sucede en otras economías regionales cuyos convenios resultan en un instrumento relevante para que los trabajadores accedan al sistema de seguridad social. Por otro lado, se torna necesaria la implementación de un Sistema Informático Inteligente de Trazabilidad Olivícola, dada la importancia de las cuestiones de calidad del complejo. Este sistema es posible desarrollarse con tecnología RFID (identificación por radiofrecuencia), tecnología posible de ser adaptada para la actividad en el país a través de un núcleo de

proveedores. Los países europeos vienen avanzando en este sentido, con sistemas de trazabilidad de carácter nacional.

Otras acciones vinculadas al INO están relacionadas con la zonificación de áreas potencialmente reconvertibles, a través de trabajos de campo y uso de herramientas digitales como QGIS. La reconversión hacia esquemas intensivos y mecanizados exige pendientes llanas, por lo que la zonificación es una tarea necesaria para desplegar políticas específicas por región. Por ejemplo, ciertas áreas pueden requerir estímulos para modernizar sus plantaciones tradicionales, y otras, que por las dificultades del suelo no pueden reconvertirse, posiblemente requieran de políticas que contribuyan a revalorizar otros atributos como la calidad y la diferenciación. A su vez, un Sistema de Precios de Referencia resultaría clave para brindar transparencia al sector y evitar posibles especulaciones de precios. Se propone que las acciones se acompañen del relanzamiento del Plan Estratégico Olivícola Argentino, aunque institucionalizado bajo el Fondo para el Desarrollo Olivícola Argentino, que le brindaría un marco institucional al plan y una fuente de recursos para cumplir con los objetivos. Los antecedentes del complejo vitivinícola, con la Corporación Vitivinícola Argentina que gestiona el Plan Estratégico Vitivinícola, pueden servir como referencia de experiencia exitosa.

La potencialidad del complejo queda plasmada al observar una aproximación del impacto que tendría incrementar la productividad en la producción primaria. Si se duplica la productividad (de 3,6 según el promedio en los últimos cinco años a 8 toneladas por hectarea, según las referencias locales e internacionales), tanto la producción de aceitunas en conserva como la de aceite de oliva tienen el potencial de multiplicarse por 3 (ver cuadro 7). A su vez, de mantenerse vigentes las proporciones de producción que se destinan al consumo doméstico y al externo, y los precios actuales, las exportaciones totales del complejo podrían incrementarse a USD 430,3 millones. Si además se incrementa la calidad (medida por los precios percibidos en el continente europeo), las ventas externas alcanzarían un potencial de USD 787,3 millones, casi cinco veces más que el promedio de los últimos cinco años (ver cuadro 8).

<b>Cuadro 7. Escenario actual y potencial de la producción según rendimientos</b>			
	<b>Escenario promedio actual (promedio 2016-2020)</b>	<b>Escenario potencial</b>	<b>Variación</b>
<b>Rendimientos medios</b>	<b>3,6 tn/ha</b>	<b>8 tn/ha</b>	<b>+122,2%</b>
Producción primaria de aceitunas	385.501 tn	929.963 tn	<b>+142,2%</b>
Producción de aceitunas para conserva	90.000 tn	297.588 tn	<b>+230,7%</b>
Producción de aceite de oliva	30.200 tn	94.809 tn	<b>+213,9%</b>

Nota metodológica: para el cálculo de la producción a los datos de superficie extraídos de FAO se aplicó una productividad media de 8 tn/ha. Se seleccionó ese nivel de productividad, en función de las productividades promedio de cultivares intensivos en Argentina y considerando que en las proyecciones del Plan Estratégico Olivícola se apuntaba alcanzar ese nivel para 2020 (en aquellas explotaciones que se orienten a la reconversión). Por su parte, para calcular la producción secundaria de aceitunas para conserva y aceite de oliva, se consideró, siguiendo los datos del Censo Agropecuario, que el 68% de la superficie se destinó a la producción de aceite y el 32% a la producción para conserva. A su vez, se tuvo en cuenta una relación técnica de 6,67 tn para el aceite y 1 tn para las aceitunas en conserva.

**Cuadro 8. Escenario actual y potencial de las exportaciones del complejo**

Exportaciones	Escenario promedio actual (promedio 2016-2020)	Escenario potencial		Variación	
		Por incrementos de productividad	Por incrementos de productividad y calidad	(b) / (a)	(c) / (a)
	(a)	(b)	(c)		
Aceitunas en conserva	USD 76,6 millones	USD 210,1 millones	USD 462,8 millones	+174,3%	+504,2%
Aceite de oliva	USD 85,6 millones	USD 220,2 millones	USD 324,5 millones	+157,2%	+279,1%
<b>Totales del complejo</b>	<b>USD 162,3 millones</b>	<b>USD 430,3 millones</b>	<b>USD 787,3 millones</b>	<b>+165,1%</b>	<b>+385,1%</b>

Nota metodológica: del total de la producción potencial estimada en el cuadro previo, se consideró un 86% con destino a la exportación (según promedio 2016-2020). En el cálculo de las exportaciones por incremento de productividad, las cantidades fueron valuadas al precio de cada producto para 2020, y en el cálculo de las exportaciones por incrementos de productividad y calidad se valoraron las cantidades al precio FOB percibido por los países de la Comunidad Europea.

En el marco de todo lo expuesto, las oportunidades de Argentina para continuar desarrollando la industria olivícola son enormes, y así también los desafíos. En el largo plazo, la inserción internacional de la actividad dependerá de la capacidad del país, en términos de políticas públicas y articulación con los actores, de acomodarse en la nueva olivicultura mundial.

## Referencias bibliográficas

ANMAT (2019). Programa nacional de fiscalización de aceite de oliva. INAL – Informe de resultados. Ministerio de Salud de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat\\_informe\\_pronafao\\_corregido\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat_informe_pronafao_corregido_2019.pdf)

ANMAT (2018). Informe de resultados. Programa Nacional de Fiscalización de Aceites de Oliva. Plan Integral de Fiscalización de Establecimientos, Productos Alimenticios y Materiales en Contacto con Alimentos. Ministerio de Salud de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat\\_aceite\\_de\\_oliva.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat_aceite_de_oliva.pdf)

Areté Research (2020). Study on the implementation of conformity checks in the olive oil sector throughout the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606555af-46ff-11ea-b81b-01aa75ed71a1>

Carciofi, I; Guevara Lynch, J. P.; Cappelletti, L; Maspi, N; y López, S. (2021a). Economías regionales: red de actores, procesos de producción y espacios para agregar valor. Algunos lineamientos de política para el impulso de las exportaciones en cadenas productivas ligadas a la agroindustria. Documentos de Trabajo del CCE N° 15, octubre, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Carciofi, I; Guevara Lynch, J. P.; Cappelletti, L; Maspi, N; y López, S. (2021b). Economías regionales: red de actores, procesos de producción y espacios para agregar valor. Algunos lineamientos de política para el impulso de las exportaciones en cadenas productivas ligadas a la agroindustria. Documentos de Trabajo del CCE N° 10, junio, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Consejo Oleícola Internacional (2015). Estudio internacional sobre costes de producción del aceite de oliva. Autor.

CONSULAI y Juan Vilar Consultores Estratégicos (2019). A liderar a olivicultura moderna internacional. Relatório Final 2019. Autor.

Fuentes, J. I., Argañaraz, M. E., Tomchinsky, E., Ruarte S. (2-3 de diciembre de 2019). Programa Nacional de Fiscalización de Aceite de Oliva 2017-2019 [presentación]. 1er Congreso Nacional de Alimentos ANMAT, Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat\\_poster\\_fuentes\\_juan\\_ignacio.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat_poster_fuentes_juan_ignacio.pdf)

Guzmán Alvarez, J. R. (2005). Territorio y medio ambiente en el olivar andaluz. Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991R2568-20161204&from=EN>

Ministerio da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas (2007). Olivicultura: Diagnóstico Sectorial. Gabinete de Planeamento e Políticas.

Ministerio de Agricultura (1974). Inventario Agronómico del olivar I. Provincia de Córdoba, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1975a). Inventario Agronómico del olivar II. Provincia de Jaén, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1975b). Inventario Agronómico del olivar III. Provincia de Sevilla, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1976a). Inventario Agronómico del olivar IV. Provincia de Málaga, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1976b). Inventario Agronómico del olivar V. Provincia de Granada, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1977). Inventario Agronómico del olivar VI. Provincia de Badajoz, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1980). Avance del Inventario Agronómico del olivar XI. Provincia de Cádiz, Madrid.

Ministerio de Agricultura (1980). Inventario Agronómico del olivar VII. Provincia de Cáceres, Madrid.

OIT (2017). La formalización del empleo rural en Argentina a través de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG). Serie Documentos de Trabajo N°17. Oficina de País de la Organización Internacional del Trabajo para la Argentina.

Palma, L. N (2013). Argentina en el Consejo Oleícola Internacional. Alimentos Argentinos, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Penco Valenzuela, J. M. (2020). Aproximación a los costes del cultivo del olivo. Desarrollo y conclusiones del estudio AEMO [presentación]. Asociación Española de Municipios del Olivo. <https://www.aemo.es/slides/slide/estudio-de-costes-aemo-2020-241/download>

Revista OLV (1° de agosto de 2012). "Trabajamos junto al productor". <http://www.rapela.com.ar/img/biblioteca/adjunto-76.pdf>.

Sánchez Martínez, J. D. (2016). La expansión geográfica de la olivicultura en la globalización". En J. Olcina Cantos, A. M. Rico Amorós (coords), Antonio Gil Olcina (hom.), *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina (edición ampliada)*. Universidad de Alicante, Instituto Interuniversitario de Geografía

Sánchez Martínez, J. D. y Gallego Simón, V. J. (2016). El olivar regado en la loma de Úbeda como paradigma del productivismo de la PAC. En A. R. Ruiz Pulpón, M. A. Serrano de la Cruz Santos-Olmo, J. Plaza Tabasco (coords), *Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad* (pp. 184-198). Asociación de Geógrafos Españoles (Grupo de Geografía Rural).

Sánchez Martínez, J. D., y Ortega Ruiz, A. (2016). El monocultivo olivarero jiennense: conformación histórica, valores patrimoniales y proyección cultural-turística. *Cuadernos de Turismo*, (37), pp. 377-402.

Vazquez, J., Carvalho, A., Costa Miranda, J. y Batista, R. (2019). Las presas y los caminos del agua en Alqueva. Asociación Española de Riegos y Drenajes y Universidad de Extremadura, España.

## Leyes y normativas

Ley 18.284/1969, Código Alimentario Argentino (CAA).

Proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de Olivicultura (INO), N°924/21. Senado de La Nación (2021). <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/924.21/S/PL>

Reglamento (CEE) n° 2568/91 de la Comisión de 11 de julio de 1991. Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991R2568-20161204&from=EN>

Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007.

Reglamento de Ejecución (UE) n° 29/2012 de la Comisión, de 13 de enero de 2012, sobre las normas de comercialización del aceite de oliva.

Reglamento (CEE) n° 2568/91 de la Comisión de 11 de julio de 1991 relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis.

Reglamento (CE) n° 1989/2003 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2003, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2568/91, relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis.

Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.

Reglamento (CE) 178/2002, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Reglamento (UE) 2017/625: controles oficiales a lo largo de la cadena agroalimentaria.

## Organismos consultados

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).  
<https://www.argentina.gob.ar/anmat>

Asociación Española de Municipios del Olivo, AEMO. <https://www.aemo.es>

Consejo Oleícola Internacional. <https://www.internationaloliveoil.org/>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Honorable Senado de la Nación Argentina. <https://www.senado.gob.ar/>

Programa de Desarrollo Rural 2014-2020. <https://www.pdr-2020.ot>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <http://www.fao.org>

Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales de Italia (MIPAAF).  
<https://www.politicheagricole.it/>