

Series:  
Comunicaciones Técnicas  
ISSN 1667-4006

**COMUNICACIÓN TÉCNICA N°86**  
**AGENCIAS DE EXTENSIÓN RURAL**  
*AER El Bolsón*

*Construcción normativa municipal para la habilitación de  
pequeñas unidades productivas de fitopreparados.  
Proyecto interinstitucional*

**La Manna, Valeria; Elena, Paloma; Marban, Matías; Tula,  
Martin; Mazzoni, Ariel; Cardozo, Andrea; Barbosa, Liliana.**

**2020**

■ **Ediciones**

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
Centro Regional Patagonia Norte  
Estación Experimental Agropecuaria Bariloche. "Dr. Grenville Morris"  
biblioteca@bariloche.inta.gov.ar





Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



---

## Construcción normativa municipal para la habilitación de pequeñas unidades productivas de fitopreparados Proyecto Interinstitucional

Equipo de trabajo: Valeria La Manna, Paloma Elena, Matias Marban,  
Martín Tula, Ariel Mazzoni, Andrea Cardozo, y Liliana Barbosa

25 de Julio 2020

---

El presente documento es una propuesta de trabajo interinstitucional que venimos realizando técnicas/os del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), del Programa Cambio Rural y del INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), en una búsqueda por fortalecer el sector de “Pequeñas Unidades Productivas de Fitopreparados” (PUPF), especialmente de cosmética natural. Un aspecto fundamental que permite mejorar las condiciones de producción y comercialización de este sector es la posibilidad de contar con habilitaciones municipales y provinciales que regularicen la actividad teniendo en cuenta las características propias de esta escala de producción.

Comentamos brevemente: los antecedentes de cada institución que dieron origen a esta propuesta; la caracterización del entramado productivo en la Comarca Andina; el marco normativo actual, que dificulta el otorgamiento de habilitaciones a nivel local y a pequeña escala; los objetivos que nos planteamos; y por último, una propuesta de normativa para empezar a resolver la problemática mencionada.

### A. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

#### INTA-Programa Cambio Rural (MAGYP)

En diciembre del 2019 se realizó en la Comarca Andina un encuentro sobre “*Nuevas alternativas de cultivos, desarrollo de productos y agregado de valor*”, organizado por la AER El Bolsón, junto a los equipos técnicos del “Proyecto nacional de mejoramiento de plantas ornamentales, aromáticas y medicinales” y la “Plataforma de Innovación Territorial de la Comarca Andina del Paralelo 42”<sup>1</sup>. El encuentro tuvo una muy buena recepción por parte de la comunidad, y abrió una oportunidad de conexión con el sector productivo de aromáticas y la fitocosmética natural. Unos meses

---

<sup>1</sup>[https://www.diariojornada.com.ar/263009/sociedad/el\\_azafran\\_y\\_la\\_mostaza\\_ganan\\_lugar\\_entre\\_las\\_aromaticas\\_de\\_la\\_comarca\\_andina/](https://www.diariojornada.com.ar/263009/sociedad/el_azafran_y_la_mostaza_ganan_lugar_entre_las_aromaticas_de_la_comarca_andina/)



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



después, y luego de varios encuentros, se logró conformar un grupo del programa Cambio Rural denominado “Fitopreparados y hierbas de la Comarca Andina”.

En los encuentros, se puso en común las potencialidades regionales para el desarrollo del sector, el cual dependerán de un mercado interno de hierbas en expansión, con producciones locales consolidadas, y de la implementación de políticas de fomento productivo y adecuación de marcos normativos<sup>2</sup>. En este caso, se evidencia un avance en el agregado de valor de las materias primas, hierbas aromáticas y especias, a través del desarrollo de emprendimientos artesanales. De estos encuentros, se observó que al ser pequeñas unidades productivas aún no se manifiestan dificultades en la disponibilidad de materia prima, pero sí una atomización de las producciones, falta de marco regulatorio adecuado a la pequeña escala, e informalidad de los emprendimientos.

## INTI

El primer acercamiento a la temática se produce en el año 2014 a partir de la demanda concreta de una elaboradora de jabones artesanales que necesitaba renovar su permiso de venta en una feria municipal de Bariloche, para lo cual le exigían que sus productos tuvieran una habilitación, pero sin especificarle cuáles eran los requisitos a cumplir para obtener la misma. Para resolver la situación, se elaboró una guía con recomendaciones de buenas prácticas para procurar la inocuidad de los productos cosméticos, basándose en el marco normativo de la ANMAT<sup>3</sup> y teniendo en cuenta la experiencia previa en inocuidad de alimentos. Los ensayos de control de calidad de los productos terminados se realizaron en laboratorios de INTI Neuquén. Finalmente, con el cumplimiento del protocolo elaborado y los resultados de los ensayos, le permitieron vender sus productos en la feria.

En el año 2016, a partir del asesoramiento a una fábrica de aceite de rosa mosqueta, también en Bariloche, se afianzaron los conocimientos del marco normativo para la elaboración de productos cosméticos, y los métodos de ensayo realizados en INTI-Neuquén para control de calidad del aceite, pero de aplicación a otras matrices.

**Es importante destacar la posibilidad de potenciar las experiencias de dichas instituciones, a través de un trabajo conjunto que permita abarcar todo el sector y dar una respuesta integral para su fortalecimiento.**

## B. ANTECEDENTES NORMATIVOS

---

<sup>2</sup> Paunero, I. E., et al (2016) Memoria técnica: investigaciones en plantas aromáticas y medicinales - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2016. Libro digital, PDF

<sup>3</sup> Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. <http://www.anmat.gov.ar/>



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



A partir de los avances de las normativas para la Agricultura Familiar, plasmados en la Ley Nacional 27.118/2015, propiciaron la incorporación del artículo 154 al Código Alimentario Argentino (CAA) en el año 2018. Dicho artículo establece que "*Podrán habilitarse establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar que por su volumen de producción operen anexos o no a domicilios particulares*". Este proceso, permitió visibilizar la importancia de fortalecer las producciones de pequeña escala a partir de adecuaciones normativas que contemplen las particularidades de cada rubro.

A diferencia del recorrido normativo para los productos alimenticios, en lo que respecta a la cosmética natural, o a otros rubros vinculados con fitopreparados, no se han encontrado experiencias de ordenanzas municipales que hayan adecuado la normativa de la ANMAT. En Villa La Angostura, por ejemplo, lograron la autorización para la venta de productos cosméticos desde la Subsecretaría de Economía Social del Municipio. La autorización la realiza una comisión de fiscalización que evalúa el proceso de elaboración, focalizando en que sea un proceso artesanal. La comisión de fiscalización la integran diferentes artesanos con experiencia, que son elegidos por los demás una vez por año. Sin embargo, no existe un enfoque desde los requisitos técnicos ni de inocuidad de los productos. No se realizan ensayos, ni se requiere la supervisión y/o la firma de direcciones técnicas.

En cuanto a la Comarca Andina, se identifica una presencia importante de pequeñas unidades de producción de fitocosméticas<sup>4</sup>, vinculados con la promoción y el trabajo de difusión ya sea, de la "Red Jarilla" y/o de Sara Itkin, con sus conocidos talleres sobre las "buenezas". También los grupos de investigación de "Etnobotánica" han aportado a la valorización científica de los saberes y prácticas tradicionales y populares, vinculadas con la salud y la nutrición. Particularmente en la Patagonia, se han descrito los conocimientos que poseen las comunidades rurales (originarias y/o criollas) sobre su entorno vegetal<sup>5</sup>. A su vez, se presenta un gran interés comercial en desarrollar la farmacopea tradicional mapuche, a través del rescate y documentación de los usos medicinales y alimenticios de las principales especies de interés etnobotánico.<sup>6</sup>

En el caso de las producciones de pequeña escala, el relevamiento muestra un "vacío" normativo local en cuestiones de fitopreparados (condimenticias, infusiones, extractos y hierbas terapéuticas, y de uso cosmético), recayendo los pedidos de habilitación en las áreas de comercio de cada municipio, pero con un escaso acompañamiento técnico higiénico-bromatológico. En este punto, existe una experiencia de gran mérito vinculada con el sector alimenticio, como lo fue el equipo interinstitucional de "Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos" (BPM). Es un grupo

---

<sup>4</sup> Se relevaron en ferias y mercados locales y en páginas web y redes sociales, aproximadamente 62 emprendimientos de pequeña escala en toda la Comarca Andina, que fabrican sus productos mayoritariamente en su hogar.

<sup>5</sup> Molares S, Ladio AH. 2009. Ethnobotanical review of the Mapuche medicinal flora: Use patterns on a regional scale. J. Ethnopharmacol. 122: 251–260.

<sup>6</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fitomedicina\\_plan.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fitomedicina_plan.pdf)



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



conformado por profesionales que trabajan en distintas instituciones (Universidad Nacional de Río Negro, -UNRN-, Salud Ambiental de la Provincia de Río Negro, La municipalidad de El Bolsón, el CEA 3, el INTA- AER El Bolsón-, y la Delegación de Educación de Río Negro). Este equipo viene trabajando hace 5 años en cuestiones vinculadas a manipulación de alimentos, con talleres presenciales de BPM, con acompañamiento de reglamentos en ferias, espacios educativos y centros comunitarios, y con el armado de cuadernillos de difusión. El trabajo no sólo fue en el ejido de El Bolsón, sino también en Lago Puelo, el Hoyo y Cholila.

Por último, mencionar que la actual pandemia generada por la enfermedad COVID-19 y las restricciones de movilidad implementadas, han contribuido a nuevos vínculos comerciales y demandas de protocolos de calidad. En la Comarca Andina, por ejemplo, se crearon numerosas ferias locales de comercialización directa (productorxs-consumidorxs), como el mercado popular de los parajes Las Golondrinas, Cerro Radal y Entre Ríos en Lago Puelo, el mercado de la economía popular de El Hoyo, y Epuyén Produce; y se han reacomodado los ya existentes como La Feria Franca (El Bolsón), y Lago Puelo Produce. En cada uno reaparecen demandas de construcción de acuerdos colectivos, protocolos técnicos e higiénico-sanitarios. Asimismo, estas experiencias de nuevos espacios de comercialización, cumplen un rol fundamental en el fomento de los circuitos cortos a través de la visibilización de los emprendimientos locales.

### c. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR

La producción artesanal de cosméticos, especias y extractos aromáticos aún es incipiente y ha sido muy poco estudiada. Por este motivo, no se han encontrado publicaciones que describan la “cadena de valor” del sector de la cosmética natural y otros fitopreparados. Aunque se observa un mayor interés desde las políticas públicas entre el 2005 y 2008, a partir de una serie de encuentros y programas vinculados fundamentalmente al rubro primario<sup>7</sup>.

El sector productivo incluye en primer lugar, la provisión de insumos y servicios, como envases, químicos, diseño de etiquetas, packaging; en segundo lugar, la producción primaria de hierbas, aromáticas y especias, en el que se incluye cultivadoras/es, recolectoras/es y acopiadoras/es; en tercer lugar, el proceso productivo, con diferentes grados de procesamiento; y por último, los canales de comercialización (Gráfico 1).

---

<sup>7</sup> Proyectos Pilotos dentro del SAGyP, Aportes del CFI para el armado de cursos de multiplicación, cosecha y postcosecha, Foro Federal de Hierbas Aromáticas y Especies, creado mediante la Resolución SAGPyA 448/06 en Cipolletti, así como publicaciones de Manuales de Buenas prácticas de recolección sustentable, entre otras.



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina

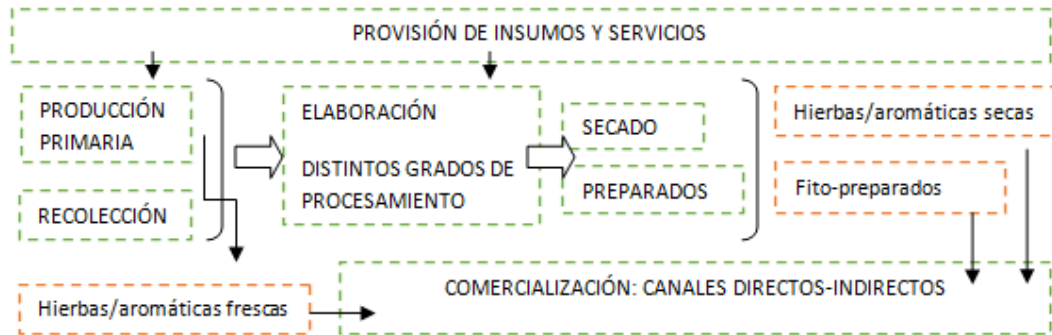


Gráfico 1. Elaboración propia, 2020

### La producción primaria y recolección

Según INTA (año 2017), las principales zonas productoras de cultivos aromáticos en el país son la región del Noroeste Argentino (NOA), destacándose el comino, anís y pimienta para pimentón; la región Pampeana, donde se cultivan las principales especies de exportación, la manzanilla y el coriandro, además del perejil para deshidratado, entre otras; la región de Cuyo y la zona serrana de la provincia de Córdoba con el cultivo del orégano, mentas, romero, entre otras; el Noroeste Argentino (NEA) con cultivos de citronela principalmente, y por último, la región patagónica pedemontana con el cultivo del lúpulo como su principal representante. En total, promedian 18.000 ha de aromáticas cultivadas anualmente y ocupa a unos/as 3.000 pequeños/as productores/as<sup>8</sup>.

En Patagonia Norte (Río Negro y Neuquén), según el censo agropecuario del 2002 la superficie total de "Aromáticas, medicinales y condimentos" alcanzaba las 7.734,3 hectáreas. En cuanto a las hierbas y especias, se estima un total de 9.000 especies, muchas exclusivas de nuestro país<sup>9</sup>, las investigaciones y desarrollo se centran en la domesticación y mejoramiento genético, así como en los métodos de cosecha y poscosecha de estas especies. En esta zona, las principales materias primas aromáticas de importancia productiva son el lúpulo, y en menor medida, lavanda, lavandín, tomillo, orégano, azafrán y mostaza; las plantas silvestres como el hipericum, diente de león, rosa mosqueta y manzanilla; y las hierbas y arbustos nativos como paramela, palo piche, llantén, maqui, pañil, entre otros.

Por otro lado, la recolección es un rubro de importancia en aquellas hierbas y especias silvestres o naturalizadas. No hay datos actualizados del sector recolector por su grado de informalidad, pero debido a la estacionalidad de las especies y a la pluriactividad, se presume que no es una actividad

<sup>8</sup> <https://inta.gob.ar/sites/default/files/intasp-situacion-aromaticas-paunero-2017.pdf>

<sup>9</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fitomedicina\\_plan.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fitomedicina_plan.pdf)



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



principal.<sup>10</sup> A nivel nacional, dentro de la cadena industrial, se identifica como problema crítico la discontinua disponibilidad de materia prima, aunque en las pequeñas unidades productivas no parece ser una limitante el abastecimiento de materia prima. En la Patagonia una actividad predominante es la recolección de frutos de rosa mosqueta y maqui, no obstante, en el último tiempo tomó relevancia la recolección de bayas de enebro como demanda para la fabricación de bebidas alcohólicas.

#### *Elaboración y sus distintos grados de procesamiento*

La materia prima ya sea hierba fresca o desecada, es utilizada por distintas ramas industriales principalmente como extracto<sup>11</sup>. Entre los productos extraídos de los materiales vegetales encontramos los aceites esenciales (son los más utilizados), oleorresinas/concretos (utilizadas en la industria farmacológica), resinoides y absolutos (utilizadas en la industria de perfumería fina), las resinas e Infusiones<sup>12</sup>. Sus aplicaciones son muy amplias e incluyen desde el uso culinario, farmacológico, cosmético, textil (pigmentos), hasta la extracción de moléculas aromáticas que integran la composición de repelentes de insectos o productos de limpieza.

#### *Provisión de insumos*

La provisión de los insumos básicos está concentrada en los laboratorios químicos<sup>13</sup>, aunque se observa una conexión creciente de los emprendimientos artesanales con nuevos/as proveedores/as locales, como tiendas ecológicas, ferias francas agroecológicas y productores/as locales de confianza, entre otros.

#### *Comercialización*

Los canales de difusión y comercialización de las pequeñas unidades productivas incluyen fundamentalmente el “boca en boca”, la venta en feria locales y entornos barriales, a través de redes sociales, páginas web y en algunos comercios específicos locales (dietéticas, locales de tatuajes, espacios de terapia), y en varios casos vinculados con el turismo de temporada. Una experiencia local de importancia fue la “Fitoferia” un espacio cultura y de intercambio en donde se combinan charlas sobre experiencias agroecológicas, y venta de diversos productos naturales. Por último, en este punto de la comercialización, se observa una fuerte demanda por parte de las/os

---

<sup>10</sup> Paunero, I. E., et al. (2016) Memoria técnica: investigaciones en plantas aromáticas y medicinales- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2016. Libro digital, PDF

<sup>11</sup> Dentro de los métodos de extracción de aceites esenciales más utilizados esta la destilación con agua o hidrodestilación, destilación por arrastre con vapor, destilación con agua y vapor; Destilación previa maceración, hidrodifusión, ultrasonidos en el proceso extractivo de hidrodestilación, extracción por microondas, extracción con fluidos en estado supercrítico, entre otros

<sup>12</sup> <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/contenido/sectores/aromaticas/productos/2008/Aromaticas.htm>

<sup>13</sup> Química Oeste (CABA), Distribuidora Van Rossum S.R.L. (BS As), Química Martin (La Plata), Química Chemix (Neuquén), Química Halac (Córdoba), Química Andina (Mendoza), Te & T Todo en Envases y Tapas (Bs As), Megaenvases S.A. (CABA), MARIFER-Cotillón/Envases (Río Negro), Magnapel (Bariloche),



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



elaboradoras/es, quienes manifiestan tener limitantes para formalizar su producción y habilitar su fábrica. (Ver Anexo I)

#### D. IMPOSIBILIDAD DE CRECIMIENTO DEL SECTOR SIN UN NUEVO MARCO NORMATIVO

La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), es la autoridad nacional que *“realiza acciones de registro, control, fiscalización y vigilancia de medicamentos, cosméticos, reactivos de diagnóstico; productos médicos (equipos dispositivos y elementos de uso médico asistencial); alimentos acondicionados, suplementos dietarios, aditivos, edulcorantes e ingredientes; productos de uso doméstico, desinfectantes y desinsectizantes”*<sup>14</sup>.

El marco regulatorio de la ANMAT incluye requisitos que en muchos casos no son acordes al volumen de producción y comercialización de las pequeñas unidades productivas mencionadas, y dada la distancia entre este organismo y las realidades sociales-comerciales de los territorios, no es posible mantener un vínculo fluido para su intervención, por lo que delega su rol a las “Autoridades Sanitarias Provinciales”.

En los casos de las provincias de Río Negro y Chubut, las autoridades sanitarias provinciales no han definido normativas ni procedimientos que abarquen estas temáticas. Esto desencadena la situación actual, en la que muchos de los emprendimientos existentes se desarrollan en la informalidad. En este sentido, dada la importancia del sector, y el potencial desarrollo económico y crecimiento de eslabones de su cadena de valor, ej.: producción primaria, es necesario brindar un marco normativo adecuado a estas escalas de producción.

El primer paso debe darse a nivel municipal, con la definición de los requisitos legales y técnicos a cumplimentar para la elaboración y comercialización dentro de su jurisdicción. Para esto se propone trabajar con protocolos basados a los requisitos de la ANMAT, tendientes a asegurar la calidad y la inocuidad de los productos. El segundo paso sería poder establecer acuerdos entre municipios para permitir la comercialización entre jurisdicciones. Simultáneamente se propone avanzar con gestiones a nivel provincial, como escalón previo a una habilitación con tránsito federal.

#### E. TIPOS DE PRODUCTOS A HABILITAR

Encontramos tres tipos de fitopreparados diferentes que requieren de habilitación: productos cosméticos, productos alimenticios y productos mixtos (alimenticios y cosméticos).

##### Productos cosméticos

---

<sup>14</sup> <http://www.anmat.gov.ar/>





Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



Según la Resolución 155/98: define a los productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes: Art. 2º- a *“aquellas preparaciones constituidas por sustancias naturales o sintéticas o sus mezclas, de uso externo en las diversas partes del cuerpo humano: piel, sistema capilar, uñas, labios, órganos genitales externos, dientes y membranas mucosas de la cavidad oral, con el objeto exclusivo o principal de higienizarlas, perfumarlas, cambiar su apariencia, protegerlas o mantenerlas en buen estado y/o corregir olores corporales. Estos productos no podrán proclamar actividad terapéutica alguna.”*

Para la habilitación de estos productos, ANMAT exige la intervención de una “Dirección Técnica” (DT), un/a profesional universitario/a matriculado/a. Este pasa a ser el primer punto crítico. Un aspecto es el económico, ya que implica pagar a un/a profesional que al ejercer la DT de un establecimiento tendrá “bloqueado” su título para ejercer en otro. Además debería haber disponibilidad de profesionales, por ejemplo, si hay en la Comarca 15 establecimientos elaboradores, tendría que haber 15 profesionales (bioquímicos, farmacéuticos, etc.) para cubrir esos 15 establecimientos. Es decir, la normativa no es adecuada para el escenario regional que estamos describiendo. En este sentido, se propone conformar una Dirección Técnica, ya sea privada o del personal del municipio que pueda cubrir varios establecimientos, y cuente con las capacitaciones pertinentes.

#### Productos alimenticios

En este caso, el marco legal a nivel nacional está dado por el Código Alimentario Argentino (CAA)<sup>15</sup>. La Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), logra incorporar un nuevo artículo en el CAA, Artículo 154: *“Podrán habilitarse establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar que por su volumen de producción operen anexos o no a domicilios particulares, los cuales deberán ser habilitados por la autoridad sanitaria competente, según el cumplimiento de las presentes exigencias. En todos los casos, deberán contar con entrada independiente y un ambiente exclusivo para la elaboración de los alimentos. Esta previsión será igualmente aplicable para los locales que fraccionen, envasen, almacenen y comercialicen los productos al que se refiere el presente párrafo.”*

Entonces, existe una normativa dentro del CAA que contempla la agricultura familiar (AF) y documento con las “directrices para aplicar en los establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar”<sup>16</sup>. De este modo, los emprendimientos que produzcan infusiones, hierbas aromáticas, condimentos, aceites comestibles, y bebidas, podrán habilitar sus productos de acuerdo a la reglamentación del CAA.

#### Productos mixtos (alimenticios y cosméticos).

<sup>15</sup> El CAA es un conjunto de disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que tiene como objetivo primordial la protección de la salud de la población.

<sup>16</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/directrices\\_af\\_caa.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/directrices_af_caa.pdf)



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



El caso de productos como aceite de rosa mosqueta, jarabe de sauco, tinturas madres, entre otros, son productos que cumplen ambas características, por lo tanto, deberán evaluarse propuestas de habilitación.

## F. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo principal: Promover la formalización y fortalecimiento del sector elaborador de fitopreparados en la Comarca Andina.

Objetivos específicos:

- Mejorar las condiciones de elaboración y comercialización de las pequeñas unidades productivas mediante capacitaciones y asistencia técnica para el acondicionamiento de espacios y la implementación de buenas prácticas de manufactura.
- Construir un nuevo marco normativo legal y técnico que permita la formalización del sector y establezca los requisitos a cumplir para asegurar la inocuidad de los productos
- Acompañar a los elaboradores para la obtención de las habilitaciones.
- Acompañar a los municipios para avanzar en los procesos locales y regionales.
- Fortalecer los canales de comercialización existentes y generación de nuevos canales.
- Poner en valor la producción natural, fomentando un menor uso de aditivos químicos, y rescatando materias primas regionales de valor cultural ancestral: buenezas (malezas de importancia nutricional y cosmética), plantas medicinales, aromáticas, etc.
- Mejorar la cadena de valor de la cosmética natural, y otros fitopreparados, y su incidencia en las economías regionales.

## G. PLAN DE TRABAJO - ACCIONES

1. Relevar el sector elaborador de fitopreparados (se tomará como muestra los datos relevados del grupo de CR Fitopreparados- **Ver anexo I**)
2. Diseñar un nuevo marco normativo tomando como base las Buenas Prácticas de Manufactura establecidas por la ANMAT, adaptándolas a la situación de las pequeñas unidades de producción de fitopreparados.
3. Asesorar a los Municipios en la construcción y reglamentación de ordenanzas municipales que permitan habilitar las pequeñas unidades de producción de fitopreparados. (**Ver anexo II**)
4. Redactar los Reglamentos Técnicos que establezcan los requisitos para las habilitaciones de establecimientos y de productos. (**Ver anexo III**)



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



5. Acompañar a los municipios en el proceso de puesta en marcha de la ordenanza, capacitando personal municipal para auditorías y seguimiento. El Municipio es quien otorga el certificado/cartón de habilitación a cada Establecimiento Elaborador de Fitopreparados o “Pequeña Unidad Productiva de Fitopreparados”, luego de verificado el cumplimiento de los requisitos.
6. Armar y dictar capacitaciones para las/os elaboradoras/os de la Comarca Andina, proponiendo como capacitaciones obligatorias:
  - Buenas prácticas de manufactura para productos cosméticos, con certificado. (Obligatoria)
  - Materias primas y trazabilidad (teórico – práctico) (Obligatoria)
  - Herramientas de gestión de emprendimientos
  - Herramientas de diseño
7. Registrar y/o actualizar el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)<sup>17</sup> y Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA)<sup>18</sup> según corresponda.
8. Iniciar gestiones con autoridades sanitarias y de áreas de producción de las provincias de Río Negro y Chubut, con la finalidad de lograr la comercialización interprovincial, como paso previo al tránsito federal.
9. Vincular al sector con posibles fuentes de financiamiento, para implementación de mejoras en los establecimientos, compra de insumos y materias primas, diseño de packaging y etiquetas, etc.
10. Replicar la experiencia en otros municipios, por ej., San Carlos de Bariloche.
11. Generar información sobre nuevos productos o cultivos innovadores.

## ANEXOS

**ANEXO I: Informe de relevamiento de pequeños emprendimientos cosméticos, hierbas aromáticas y especias de la comarca Andina**

**ANEXO II: Propuesta de contenido para la Ordenanza Municipal**

**ANEXO III: Propuesta de Requisitos Técnicos**

---

<sup>17</sup> <https://tramites.magyp.gob.ar/php/imprimir.php?nro=53>

<sup>18</sup> <https://www.argentina.gob.ar/senasa/micrositios/renspa>



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



## ANEXO I:

### INFORME RELEVAMIENTO DE PEQUEÑOS EMPRENDIMIENTOS COSMÉTICOS, HIERBAS AROMÁTICAS, Y ESPECIAS DE LA COMARCA ANDINA DEL PARALELO 42°. (INTA y el Programa Cambio Rural del MAGyP, INTI, Municipalidad El Bolsón, y Municipio de Lago Puelo).<sup>19</sup>

En el marco de la conformación de un grupo de Cambio Rural denominado “Fitopreparados y hierbas de la Comarca Andina”, se propuso realizar un relevamiento local para conocer el rubro. Participaron del armado de la formulación la Agencia de Extensión Rural (AER) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) El Bolsón, junto al “Proyecto nacional de mejoramiento de plantas ornamentales, aromáticas y medicinales” también del INTA y el Programa Cambio Rural del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) delegación Bariloche, la Secretaría de Desarrollo Local y Empleo de la Municipalidad El Bolsón, y la Subsecretaría de Producción del Municipio de Lago Puelo.

#### METODOLOGÍA

Durante los meses de febrero y julio del 2020 se realizaron encuestas “on line” utilizando la herramienta del formulario de google<sup>20</sup>. La misma estuvo conformada por 18 preguntas estructuradas y tres de datos personales para mantener un contacto. La misma fue realizada a 25 elaboradoras/es de la Comarca Andina, sin contabilizar El Manso.

#### RESULTADOS

Actualmente en la Comarca Andina del Paralelo 42°, conviven aproximadamente 62 emprendimientos de pequeña escala, que fabrican sus productos mayoritariamente en su hogar<sup>21</sup>. Desde febrero a julio del 2020, se realizaron encuestas virtuales a 25 elaboradores/ras de la Comarca. La misma arrojó que el 56% (14 de 25) son emprendimientos de más de 5 años, y el 44% (11 de 25) son emprendimientos de menos de 5 años, siendo que solo 5 de las/os 25 se dedican a la actividad hace más de 10 años (Cuadro 1).

---

<sup>19</sup> Estos datos también fueron publicados en “Informe de Relevamiento de Pequeños Emprendimientos cosméticos, hierbas aromáticas y especias de la Comarca Andina del Paralelo 42°, Encuesta On Line, 2020

<sup>20</sup> Formularios de Google Drive es una aplicación en línea que permite crear encuestas, hacer preguntas o recopilar información en línea y para posteriormente, recopilar, almacenar y procesar los datos y respuestas obtenidos.

<sup>21</sup> Este dato se obtuvo de un relevamiento en ferias locales (Feria Regional, Feria Franca, Mercados populares del SUM de Paraje Las Golondrinas, Paraje Entre Ríos, y Cerro Radal, Puelo Produce, Epuyén Produce, Mercado de El Hoyo, y sitios web, durante julio del 2020, para este documento.



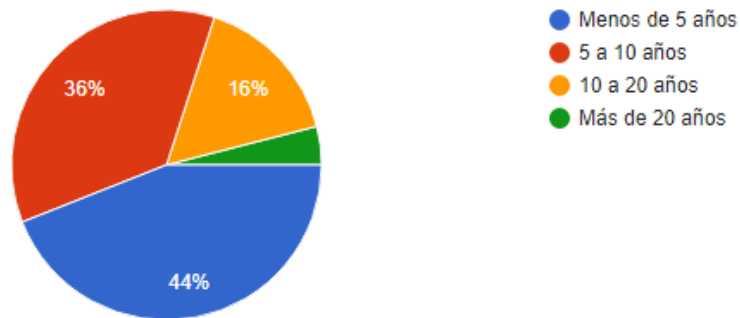
Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



Cuadro 1: Antigüedad de la actividad. Elaborado a partir de las 25 encuestas. Febrero-Julio 2020.

Hace cuántos años se dedica a la actividad?

25 respuestas

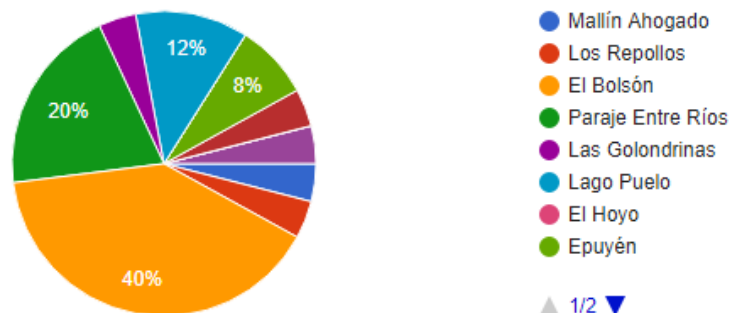


Se observa un predominio de emprendimientos ubicados en El Bolsón (12 de 25), seguido por Lago Puelo (9 de 25), y el resto distribuidos en El Hoyo, Epuyén, y Cholila (Cuadro 2).

Cuadro 2: Ubicación de los emprendimientos. Elaborado a partir de las 25 encuestas, Febrero-Julio 2020.

Ubicación del emprendimiento

25 respuestas



Los productos comercializados son diversos, 32% ofrece más de 20 productos distintos, mientras que el 28% ofrece entre 1 a 5 productos. Los productos más elaborados son: las cremas de uso



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



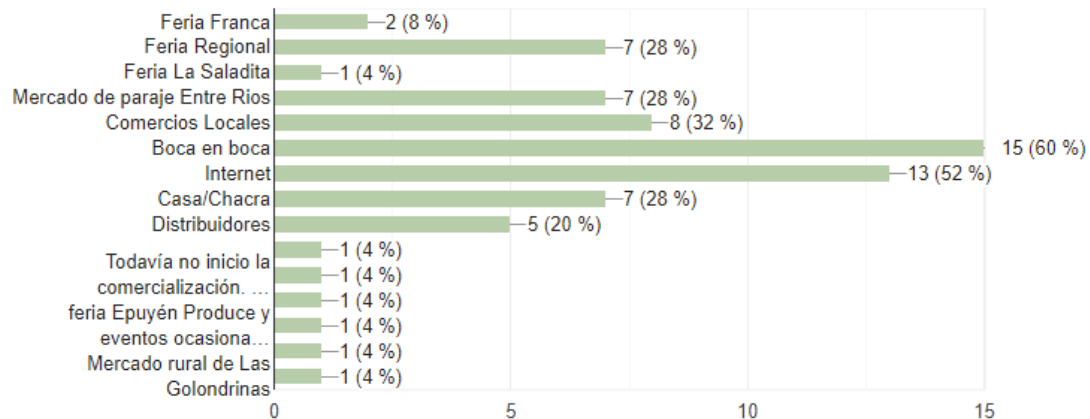
personal (16/25)<sup>22</sup>, luego los oleatos y hierbas (11/25) y flores secas y fraccionadas (11/25), y en menor medida jabones (9/25) y tinturas madres (9/25), aceites esenciales (8/25), shampoo (7/25), infusiones (6/25), condimenticias (5/25), azafrán (cormos y hebras) (2/25), entre otros.

La mayoría (23/25) comercializa sus productos dentro de la comarca, y lo combina con ventas en otras regiones (provincias cercanas) (11/25), siendo los principales canales de venta el “boca en boca” (15/25), la venta por internet (13/25), y la venta en comercios locales (8/25) (cuadro 3).

Cuadro 3: Canales de comercialización. Elaborado 25 encuestas, respuestas múltiples, Febrero-Julio 2020.

### ¿Qué canales utiliza para comercializar sus productos?

25 respuestas



En cuanto a la materia prima utilizada, se observa que 18/25 realiza recolección de plantas silvestre siendo las más buscadas el hypericum (17/25), menta (16/25), pañil (15/25), el Llantén, 7 de venas, malva (14/25), diente de león (13/25), rosa mosqueta (10/25), entre otras (palo piche, paramela, manzanilla, tréboles). Esto permite pensar en un abordaje integral acerca del impacto sobre los ecosistemas y los cuidados de contaminación a la hora de agregarle valor. Por otro lado, 19/25 cultivan sus propias hierbas y aromáticas, aunque se combina con la recolección (17/25), la elaboración de productos (17/25) y la comercialización (15/25). Es decir, 15 de cada 25 realiza las cuatro actividades de forma simultánea, lo que muestra una integración de actividades de la “cadena”. 10/25 además fraccionan, y 5/25 realizan fitoterapia. Cuando se preguntó por la relación materias primas propias y externas, el 40% (10/25) obtiene la materia prima por fuentes “mayoritariamente externas y algunas de producción propias”, mientras que el 28% (7/25) utiliza la totalidad de “producción propia” (cuadro 4).

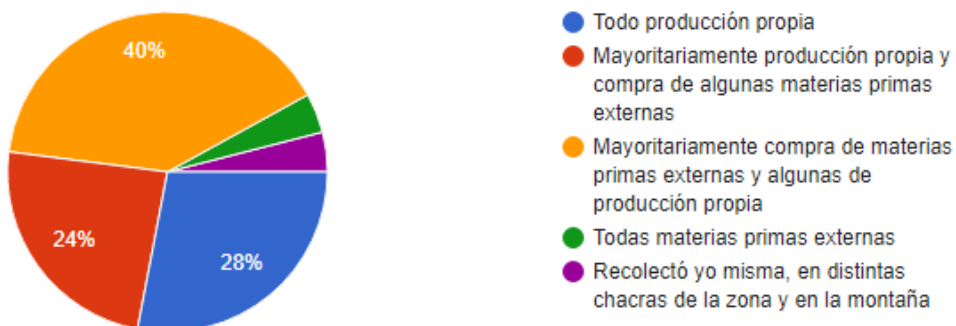
<sup>22</sup> La expresión 16/25 se refiere a 16 respuestas sobre el total de 25. Como son respuestas múltiples, los porcentajes en algunos casos superan el 100%.



Cuadro 4: Porcentajes de obtención de materia prima propia/ externa. Elaboración propia a partir de la encuesta. Febrero-Julio 2020

### ¿De dónde obtiene las principales materias primas (plantas) ?

25 respuestas

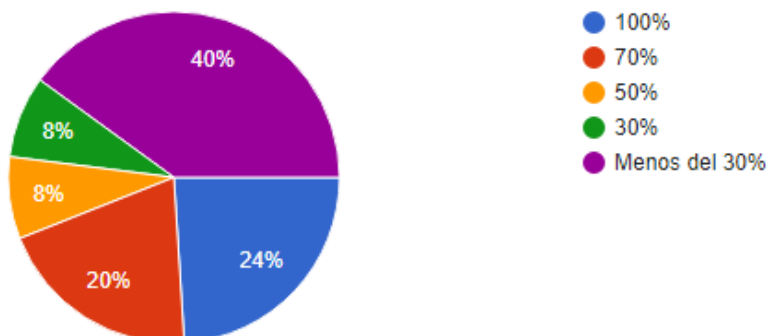


Entrando en las oportunidades de estos emprendimientos como salida laboral, encontramos que casi en la mitad de los casos (44% 11/25) la actividad representa más del 70% de sus ingresos y para 6 de estos 11 representa el 100% de sus ingresos (cuadro 5). Por otro lado, para 40% (10/25) representa menos del 30% de sus ingresos. Cuando se preguntó por su combinación con otros trabajos, 20/25 respondió complementar la actividad, 7/25 con docencia, y 6/25 lo complementan con actividades vinculadas al rubro como talleres educativos, fitoterapia, y planificación del espacio verde.

Cuadro 5: Porcentaje de ingresos que representa la actividad. Elaboración propia, Febrero-Julio 2020

### ¿Qué porcentaje de sus ingresos aproximados están dados por esta actividad?

25 respuestas





Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



También se consultó acerca del espacio donde elaboran o acondicionan sus productos finales. El 44% (11/25) elabora sus productos finales en un espacio de uso común de su casa, y 6/18 en un espacio diferenciados o excluido del domicilio. A su vez, estos domicilios son provisorios (contratos de alquiler) lo cual dificulta pensar en inversiones prediales. Por último, se les preguntó sobre la necesidad de agruparse, remarcaron que sería un beneficio a la hora de acceder a capacitaciones y para avanzar con reglamentación y normativa. Específicamente marcaron como cursos de importancia las siguientes temáticas: Herramientas de gestión (costos, administración) (16/25); Fitoterapias (riesgo y beneficios) (15/25), Producción primaria (diseño, riego, abonado) (14/25); y Protocolos y normativas (14/25).

#### CONSIDERACIONES FINALES

Se evidencia un desarrollo del rubro representado por micro-empresarios que integran varias actividades de la “cadena” al mismo tiempo: producción, recolección, elaboración y comercialización de fitopreparados, conformando así un agregado de valor autodenominado artesanal. Las potencialidades regionales del incipiente sector se vinculan con: el desarrollo de empleo, la valorización de productos naturales, la utilización de insumos locales, la promoción de circuitos cortos, y las características agroecológicas para el cultivo de hierbas aromáticas, nativas y naturalizadas que ofrece la zona. Así como también con el interés de las/os encuestadas/os por continuar capacitándose y perfeccionándose. Las principales dificultades se manifestaron en la movilidad constante de la vivienda, que coinciden con el espacios de producción en la mayoría de los casos, y las dificultades para acceder a habilitaciones bromatológicas y comerciales de sus productos, que finalmente afecta la formalización de los emprendimientos.

De esta manera, se presenta la posibilidad de acompañar el proceso de desarrollo a través de la implementación de políticas públicas específicas. Las más urgentes son: a) El fomento productivo de las materias primas, b) La adecuación de marcos normativos (Higiénicos-sanitarios, bromatológicos y comerciales) para la habilitación de salas de elaboración comunitarias, domiciliarias y/o comerciales, y c) La mejora de los canales de comercialización existentes, como la presentación de los productos (etiquetas, logos) y tiendas virtuales.





Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



## ANEXO II

### PROPUESTA DE CONTENIDO DE UNA ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA HABILITACIÓN DE SALAS DE ELABORACIÓN Y PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS DE FITOPREPARADOS

#### FUNDAMENTOS:

1. De acuerdo a relevamientos realizados en la Comarca se han detectado 62 elaboradores/as de productos fitopreparados especialmente cosméticos. Esto muestra que es una actividad económica de relativa importancia en la zona y en nuestra localidad.
2. Existe un vacío normativo para la habilitación de dichos emprendimientos y de sus productos. Actualmente la única posibilidad para habilitar este tipo de rubro es a través de la ANMAT, a nivel nacional. Esto implica requisitos y costos incompatibles con la realidad local y con los volúmenes de producción de estos emprendimientos.
3. Se trata de productos destinados a consumo humano o uso corporal, por lo que es necesario regular esta actividad y establecer los requisitos técnicos e higiénico-sanitarios correspondientes, a fin de garantizar la inocuidad de los mismos.
4. Esta actividad pone en valor materias primas regionales de importancia ancestral, cultural y territorial, desaprovechadas respecto a sus propiedades y valor económico.
5. Existe el acompañamiento técnico de instituciones: INTI y INTA para las definiciones y evaluaciones técnicas, sanitarias y de seguimiento.

#### CONTENIDO DE LA ORDENANZA:

- Incorporación del rubro cosmética natural y/o fitopreparados al listado de rubros actuales de habilitaciones del Municipio.
- Tener en cuenta que estos establecimientos deberán contar con un certificado/cartón de habilitación municipal y deberán ser monitoreados/auditados periódicamente, entonces habría que designar el área/cargo responsable de otorgar las habilitaciones y de realizar el seguimiento.
- Establecer los requisitos para ser considerados pequeños elaboradores (puede ser por volumen máximo de producción u otro)



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



- Describir las diferentes posibilidades de establecimiento y las características de cada uno: salas comunitarias, establecimientos independientes, establecimientos anexos a domicilios.
- Mencionar como requisito obligatorio cumplir con el Reglamento Técnico (será un anexo de la ordenanza)
- Establecer una codificación para identificar establecimientos, productoras/es, elaboradoras/es y productos. (Número de Registro e identificación del establecimiento que deben figurar en el rótulo)
- Mencionar la obligatoriedad por parte del elaborador de permitir el ingreso al establecimiento de la autoridad sanitaria competente.
  - Requisitos tributarios: monotributo, impuestos municipales, etc
  - Beneficios respecto de espacios en ferias, participación en eventos u otros (optativo)

Algunas aclaraciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de generar la ordenanza:

1. Objetivos claros. Por ejemplo 1) habilitar los lugares de elaboración de esas pequeñas unidades productivas de fitopreparados, capacitar y asistir técnicamente a sus miembros para asegurar la inocuidad de sus elaboraciones; 2) promover la creación de ferias municipales donde los elaboradores registrados puedan comercializar sus productos.
2. Definición de “fitopreparados”, incorporando los distintos tipos (alimenticio, cosméticos, mixtos).
3. Mención del organismo responsable de iniciar el trámite. Por ejemplo La Dirección de Bromatología, en coordinación con INTI, UNRN, INTA para evaluar y asesorar a los emprendedoras/es. Conformación de un Equipo Técnico.
4. Detallar la documentación solicitada. Por ejemplo: *constancia de inscripción en AFIP y ingr. brutos, croquis de la vivienda, declaración de ingredientes, descripción del proceso de elaboración, modelo del rótulo, libreta sanitaria y el curso de manipulación de alimentos.*
5. Se puede exigir un registro municipal de pequeños emprendimientos. Con el registro, tendrán algún beneficio. Por ejemplo, comercializar en espacios municipales, o se exime del pago de sellados durante los trámites de habilitación, etc. [Sería similar al Registro de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (RePUPA).]
6. Revisión de las normativas a través de un “Comité Interinstitucionales” de la cual participen equipos técnicos y decisores/ras políticos/as.



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



## ANEXO III

### REQUISITOS TÉCNICOS PARA LA HABILITACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS ELABORADORES DE FITOPREPARADOS DE PEQUEÑA ESCALA (INTI)

En primer lugar, según la clasificación de los establecimientos se identifican tres tipos:

- a) Sala de elaboración comunitaria
- b) Establecimiento elaborador
- c) Establecimiento elaborador anexo a domicilio

Los requisitos detallados a continuación se aplican a los tres tipos de establecimientos (a, b y c). Cuando existen diferencias entre ellos, por ejemplo, respecto de la dirección técnica, está aclarado en el texto.

En segundo lugar, es importante aclarar que estos requisitos serán complementados con material anexo para cada tema. Y serán acompañados por la documentación correspondiente: Manuales, procedimientos y registros. El INTI acompañará al equipo técnico de la Comarca que se conforme para el desarrollo e implementación tanto de los requisitos generales como de la documentación.

Este documento puede ser reevaluado a lo largo de la implementación del proyecto, sin que ninguna modificación del mismo afecte la calidad e inocuidad de los productos.

## 1. REQUISITOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS

### 1.1. Requisitos técnico-legales:

- Las salas de elaboración comunitarias deben contar con la Dirección Técnica de un/a profesional, ya sea particular o personal del Municipio.
- Los establecimientos particulares, ya sea domiciliarios o espacios ad hoc, contarán con un asesor/a técnico/a, que puede desempeñar ese rol para varios emprendimientos.
- En todos los casos, permitir la visita a los lugares de elaboración de las autoridades sanitarias siempre que lo requieran.
- Se deberán coordinar auditorías de seguimiento con el Equipo Técnico local.

### 1.2 Requisitos edilicios y de servicios:

- Dimensiones adecuadas al volumen de producción y a la cantidad de operarios.
- Las superficies deben ser lisas y fácilmente lavables:



- Mesadas de acero inoxidable, mármol o granito
- Paredes de azulejos/cerámicos o con pintura epoxi
- Contar con una adecuada iluminación; los tubos deben ser anti estallido o con protección plástica obligatoria.
- Contar con un área de lavado de elementos y utensilios.
- Contemplar áreas separadas para producción y envasado. Este requisito es obligatorio para salas comunitarias, pero en establecimientos particulares se permite programar separación horaria de las actividades.
- Tener en cuenta espacio diferenciado e identificado para:
  - Almacenamiento de materias primas
  - Almacenamiento de materiales de envase y empaque
  - Almacenamiento de producto terminado en cuarentena y producto terminado aprobado
  - Lugar para producto no conforme, rechazado o devuelto.
  
- Los espacios mencionados deben estar protegidos de la luz, el calor y la humedad.
- Contar con tarimas y/o alacenas (nada debe estar directamente sobre el piso)
- Los sanitarios no deben tener contacto directo con el área de producción.
- Disponer de agua potable, fría y caliente. Obligación de realizar un ensayo de potabilidad antes de la habilitación, y luego periódicamente.

### 1.3 Requisitos del equipamiento

- Equipos, elementos y utensilios de uso exclusivo para la producción
- Mantener el equipamiento en buenas condiciones de higiene y mantenimiento
- Balanzas: Deberán calibrarse cuando se utilice en la formulación un ingrediente que tenga un límite máximo permitido para su uso.
- Contar con al menos un matafuegos

## 2. REQUISITOS DE LAS/OS ELABORADORAS/ES

- Cumplir con las normas de higiene y presentación personal que se establecerán.
- Estar capacitados en “Buenas Prácticas de Manufactura” y “Materias Primas y Trazabilidad”
- Contar con la libreta sanitaria al día, de acuerdo a los requisitos de cada municipio.

## 3. REQUISITOS DE LOS PRODUCTOS

- Materias primas aptas para uso cosmético / alimenticio



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Argentina



- Garantizar la Trazabilidad desde las materias primas hasta el producto terminado a través del sistema de registros
- Control de calidad del producto terminado a partir de ensayos que tomarán como referencia los procedimientos de INTI-Neuquén

## 4. DOCUMENTACIÓN Y REGISTROS

### 4.1 Manuales y procedimientos

- Manual de BPM: Buenas Prácticas de Manufactura
- Manual de POES: Procedimientos Operativos Estandarizados de Sanitización
- Manual de MIP: Manejo integrado de plagas
- Procedimientos de elaboración o producción

### 4.2 Registros:

- Listado de materias primas. Especificaciones
- Listado de materiales de envase y empaque. Especificaciones
- Listado de procedimientos de elaboración
- Monografías de los productos
- Documentación de compra / origen de materias primas e insumos
- Listado de equipamiento
- Manuales de uso de equipos
- Fórmula Patrón y orden de fabricación. Registro de lote de producción.
- Registros de producción
- Registros de POES
- Registros de MIP
- Resultados de laboratorio y otro controles de calidad

## 5. INFORMACIÓN OBLIGATORIA PARA EL ROTULADO

- Nombre y tipo del producto: ej.: crema facial con aceite de rosa mosqueta, Champú con manzanilla, jabón con aceite de almendras, etc.
- Marca
- Número de Registro del producto<sup>23</sup>
- Lote o partida
- Plazo de validez

---

<sup>23</sup> El número de Registro del producto y la identificación del elaborador/a corresponden a los números que otorgará cada Municipio. En el caso de salas comunitarias, todos/as tendrían el mismo número de lugar de elaboración, pero una identificación personal para elaborador/a.



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
**Argentina**



- Contenido Neto
- Ingredientes / Composición
- Identificación del elaborador\*
- Contacto del elaborador
- Advertencias y restricciones de uso, cuando corresponda
- Modo de uso, cuando corresponda
- Leyenda INDUSTRIA ARGENTINA

**ACLARACIÓN:**

Al momento de la habilitación, el establecimiento deberá contar con el Manual de POES y los procedimientos de producción completos e implementados y planillas de trazabilidad. Se planificará con el Equipo Técnico el desarrollo y la implementación de los demás documentos.