



Obstáculos hacia la implantación de un sistema participativo de garantía en Andalucía

Nádia Velleda Caldas

Departamento de Ciencias Sociales Agrarias, Universidad Federal de Pelotas, Brasil.
velleda.nadia@gmail.com

Flávio Sacco dos Anjos

Departamento de Ciencias Sociales Agrarias, Universidad Federal de Pelotas, Brasil.
saccodosanjos@gmail.com

Camen Lozano Cabedo

Departamento de Sociología II (Estructura Social), Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.
clozano@poli.uned.es

Fecha de recepción: 15/03/2013. Fecha de aceptación: 08/04/2014

Resumen

En la actualidad hay dos grandes sistemas de certificación de productos ecológicos. Por un lado, hay la forma convencional de certificación, que es la que se basa en la actuación de empresas (públicas o privadas) certificadoras, o lo que se denomina certificación por tercera parte. Por otro, el sistema participativo de garantía (SPG) en el que los agricultores son los que establecen reglas y mecanismos de certificación, basadas en criterios de conformidad, apoyándose en los principios de la participación y en la actuación en red de las organizaciones de productores, operadores y consumidores implicados en estos procesos. En algunos países conviven ambos sistemas de certificación, pero en Andalucía la segunda forma se intentó implantar tomando como ejemplo la trayectoria experimentada por la Red Ecovida en los estados meridionales de Brasil, así como en otros países del mundo. El objetivo del trabajo es analizar los principales obstáculos y las circunstancias que impidieron la creación de un SPG en Andalucía. La fragilidad del capital social y la falta de articulación entre los territorios fueron determinantes para que dicha iniciativa no se convirtiera en realidad.

Palabras clave: Proceso de certificación, ecológico, sistema participativo de garantía, Andalucía, España

Abstract

At present there are two certification systems of ecological products. For one, there is the conventional form of certification, which is based on the performance of companies (public or private) certification, or what is called third-party certification. Furthermore, the Participatory Guarantee System (PGS) that farmers are establishing rules and certification mechanisms, based on compliance criteria, based on the principles of participation and network performance in producer organizations, operators and consumers involved in these processes. In some countries both certification systems



coexist. In Andalusia there was an attempt to implement a SPG inspired in experience of Rede Ecovida in the southern states region of Brazil. The objective of this study is to analyze the main obstacles and circumstances that prevented the creation of an SPG in Andalusia.

Key words: Certification process, ecological, participatory guarantee system; Andalusia Spain

Jel classification: Z13, Z18.

1. Introducción

Los tres últimos decenios han sido testigos de un incremento incesante y vigoroso de la producción ecológica a escala mundial, tanto desde el punto de vista de la superficie cultivada como del número de agricultores implicados en los sistemas de producción de esta índole. Dicho incremento responde a un conjunto de circunstancias y factores muy conocidos, sobre todo los que surgen desde el ámbito de los intereses de los consumidores, cada vez más orientados hacia el consumo de productos de calidad diferenciada y que no ofrezcan riesgos a la salud de las personas.

En este sentido, hay que tener en cuenta el hecho de que el creciente desarrollo tecnológico del sector agroalimentario ha propiciado el alejamiento entre el consumidor y la elaboración de su propia comida, aumentando las sospechas de las crecientes manipulaciones de los alimentos que terminaron por convertirse en certezas ante los recientes y peligrosos incidentes (e.g. la enfermedad de las vacas locas, la intoxicación por dioxina, y más recientemente, la crisis de los pepinos españoles), determinando una mayor preocupación ciudadana por la seguridad y la calidad de los productos alimenticios (Díaz y Gómez 2001; Callejo 2005; Aguilar 2007). Con todo, dicho fenómeno asume ritmos diferentes en los distintos países y continentes e imprime contornos particulares a las estrategias que adoptan los productores para asegurar el acceso a los mercados.

En sentido amplio, se puede decir que la certificación es un instrumento cuya aplicación permite asegurar al consumidor no solamente la calidad del producto agroalimentario, sino de los procesos que lo han generado desde la perspectiva del respeto y protección al medio ambiente, del bienestar de los animales, del comercio justo,

etc. En el caso de los productos ecológicos¹, cuyas cualidades no son apreciables a primera vista, se ha considerado necesario que una entidad externa certifique que éste se ha obtenido respetando los criterios establecidos a nivel legal (Lozano, 2009a). Por tanto, a través de la aplicación de procesos de control y certificación, se asegura la presencia de unos atributos en gran medida intangibles y se constata que el producto se ajusta a unas normas técnicas determinadas y que posee los atributos de valor en los cuales se basa su distintividad (Allaire y Sylvander 1997; Minetti 2002).

Estos regímenes de certificación agroalimentaria de carácter nacional y privado se han multiplicado en los últimos años y no siempre resultan claros ni los procedimientos adoptados por las empresas certificadoras en su labor, ni la credibilidad de los procesos implicados. A ello hay que sumar que la certificación supone unos costes adicionales para los agricultores y que éstos varían enormemente según el tipo de producto, la dinámica adoptada en dicho proceso y el destino de la producción certificada.

Estos aspectos pueden explicar, al menos parcialmente, la aparición de otros regímenes de certificación como es precisamente el caso de los sistemas participativos de garantía (SPG). De un modo preliminar se puede decir que se trata de un sistema que se apoya en la capacidad de los propios agricultores – de carácter familiar – en establecer mecanismos de control y regulación, sin menoscabo del cumplimiento de las normas de certificación consagradas en la legislación nacional que regula dicho sector. Es decir, lo que se pretende es que este proceso de certificación no dependa, exclusivamente, del examen

¹ En este trabajo consideramos los términos ecológico y orgánico como conceptos equivalentes. No obstante, reconocemos las diferencias entre los países desde el punto de vista de la forma de referencia a esta forma de agricultura.



realizado por un técnico, sino que los productores puedan participar en una dinámica que les afecta directamente. La lógica del SPG es que los actores deben adquirir un mayor compromiso con la producción ecológica y la sostenibilidad – en sus múltiples dimensiones –, así como un papel activo en la supervisión del sistema.

En efecto, si la certificación por tercera parte viene marcada por la verticalidad de los procesos y por concentrar el poder en las manos de las empresas certificadoras, en el caso del SPG la apuesta recae en la horizontalidad de unas relaciones que conectan productores, consumidores y técnicos/asesores (Santos 2005). Sin embargo, la certificación participativa enfrenta dificultades a causa de las particularidades de su dinámica operativa, lo que hace con que no sea un sistema capaz de ser implementado en todas las circunstancias y contextos.

Sin embargo, si en países como Brasil conviven actualmente ambos sistemas de certificación, en otros como España la certificación convencional o por tercera parte es absolutamente preponderante. No obstante, en Andalucía hubo un intento de implantación de un SPG que tomaba como base la trayectoria experimentada por la Red Ecológica en los estados meridionales de Brasil. El objetivo del presente trabajo es por una parte, analizar el estado de la cuestión de la certificación de productos orgánicos o ecológicos en España, y por otra, reflexionar sobre el intento de implantación de SPG llevado a cabo por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, que como veremos a continuación, no tuvo éxito. En este sentido, nuestra mirada recae por presentar y analizar las circunstancias y los factores que contribuyeron para que esta iniciativa no se fraguase.

Para desarrollar dicha reflexión optamos por dividir el trabajo en cuatro apartados, además de esta breve introducción. El primer de ellos expone el marco teórico-metodológico de la investigación, mientras que el segundo analiza el tema de certificación de productos ecológicos en Andalucía. La reflexión

propia de dicha acerca del intento de implantación del SPG ocurre en el tercer apartado, mientras que el cuarto reúne las consideraciones finales del estudio.

2. El marco teórico-metodológico de la investigación

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio de cooperación e intercambio que se llevó a cabo durante el cuatrienio 2009-2013 bajo la égida del Acuerdo Brasil-España (Capes-DGU). A lo largo de este periodo de tiempo fueron realizados diversos estudios cuyo foco estuvo centrado en el análisis comparado de procesos y estrategias de diferenciación de productos agroalimentarios existentes en ambos países, en los que se incluyen experiencias de indicaciones geográficas, y por supuesto, de productos oriundos de la agricultura ecológica.

La premisa básica de que partimos en la realización de este trabajo es que el intento de implantación de un SPG andaluz debe ser considerado como un proceso socio-político singular. En este sentido, coincidimos con Abramovay (2006) cuando afirma que los territorios no pueden ser definidos por límites físicos, sino por la forma como se produce, en su interior, la interacción social.

El territorio es esencialmente el resultado de una construcción que expresa los contornos de un proyecto de intervención sobre determinada realidad. Esto supone desechar ciertas definiciones que se aferran a criterios demasiado rígidos y apriorísticos. Esta noción ha sido incorporada al léxico de las agencias de desarrollo y políticas públicas llevadas a cabo en el ámbito de la Unión Europea (e.g. la Política Agraria Común) y muy recientemente de las organizaciones internacionales (FAO, IICA) que actúan en los países de Latinoamérica y Caribe.

Asimismo, no se puede ocultar el peso de una fuerte tradición normativa que poca atención concede a la interacción social en cuanto campo de estudio sobre la dinámica de los territorios. Tal constatación se debe al hecho de que el territorio es una categoría



que representa el objeto de estudio “par excellence” de la geografía en cuanto campo del conocimiento. No es por otro motivo que se asiste, en la última década, al surgimiento de una vertiente de geógrafos, a ejemplo de Haesbaert (1997; 2002) para quien el territorio no puede ser tomado como simple expresión del espacio social construido y en donde ocurre la producción y la interacción humana, pero sí como un campo de fuerzas en el que obran las relaciones de poder y dominación.

El abordaje territorial del desarrollo, como señaló Abramovay, estimula el estudio sobre los instrumentos públicos de gobernanza en medio a los esfuerzos de implantación de innovaciones organizativas como la que a continuación examinaremos. En este contexto, hacemos nuestras las palabras del autor citado cuando afirma que:

[...] el estudio empírico de los actores y de sus organizaciones se vuelve absolutamente crucial para comprender situaciones localizadas. Está claro que estos actores provienen de varios sectores económicos y poseen orígenes políticos y culturales diversificados. Uno de los principales problemas de las organizaciones territoriales de desarrollo en el medio rural reside en su inmensa dificultad para ampliar la composición social del mismo más allá de la presencia de los representantes de la agricultura. (Abramovay 2006:53).

Conocer y reconstruir las circunstancias que estuvieron asociadas al proyecto de creación de una propuesta de certificación participativa (SPG) y rescatar la posición de los actores públicos y privados que estuvieron implicados en este proceso se convirtieron en dos de los puntos cruciales del itinerario metodológico de la investigación que sostiene el presente

trabajo. Se trataba, además, de entender los dispositivos que regulan el sistema de certificación, en general, en el caso de España y de Andalucía en especial, sobre todo en lo que afecta a las valoraciones de los actores respecto a esta cuestión.

La noción de “capital social” ha sido otra de las herramientas analíticas que guiaron el desarrollo del trabajo. Convergemos con los diversos estudios que subrayan que los territorios no se definen por sus límites físicos, sino por las formas a través de las cuales se produce, en su interior, la interacción social. El objetivo central de la acción, como subraya Fligstein (2007), está en el intento de alcanzar la cooperación entre los actores para que ellos actúen colectivamente. Esto, nos dice Fligstein, presupone habilidad social (“social skill”) para incluso saber cómo construir coaliciones políticas en torno a sus objetivos e intereses. El abordaje de este autor estadounidense es en gran medida influenciado por la obra seminal de Bourdieu (1997, 2000), así como otros estudios clásicos (Granovetter 1985; Zelizer 1988; Swedberg 1991; Putnam 1996) dentro de lo que se vino a llamar de ‘nueva sociología económica’ que sirven de base para iluminar procesos y experiencias como la que originó la presente investigación.

El material empírico se recopiló por medio de entrevistas semiestructuradas a 32 personas, entre las cuales, agricultores (11), técnicos de empresas privadas de certificación (6), académicos (4), agentes de dinamización (5), representantes del gobierno español (2), del gobierno andaluz (2), asociación de consumidores ecologistas (2), en el período comprendido entre octubre del 2009 y junio del 2010. Las entrevistas fueron realizadas a través del uso de grabadora digital, mediante consentimiento previo, y de un guión de preguntas que mezclaba preguntas abiertas y cerradas.

El contenido de las entrevistas fue fielmente transcrito y arrojó una gran cantidad de material que fue codificado a partir de un temario de interés con énfasis en tres grandes tópicos relacionados con el aludido proceso de creación del SPG: participación,



control social y transparencia. La técnica de la observación participante fue igualmente utilizada en los contactos realizados con los actores sociales e incluso en visitas realizadas a áreas de producción en Andalucía. Con la aplicación de esta mirada pretendíamos captar otros aspectos que pudieran resultar importantes en la interpretación de los discursos y de las narrativas de nuestros informantes.

3. La certificación de productos ecológicos en Andalucía

El incremento de la producción ecológica es un hecho incontestable tanto desde la perspectiva del comercio internacional como desde el punto de vista del mercado interno de los países del planeta, particularmente en el núcleo central del capitalismo. Pero hay que subrayar que las estadísticas mundiales no ofrecen una visión clara de la evolución de este fenómeno debido a la gran diversidad de métodos y conceptos que se suele utilizar para definir lo que es y lo que no puede ser llamado “producción ecológica”.

El estudio desarrollado por Yussefi e Willer (2006) representa un esfuerzo en este sentido. Estos autores afirman la existencia de 31,5 millones de hectáreas cultivadas ecológicamente en el mundo, con la destacada participación de Australia (12,1 millones), seguida de China (3,5 millones), Argentina (2,8 millones), Italia (954,3 mil), EEUU (889 mil), Brasil (887,6 mil), Alemania (767,8 mil), Uruguay (759 mil), España (733,1 mil), Reino Unido (690,2 mil). Pero hay que subrayar que la mayor parte de la superficie de Australia, Argentina y Uruguay corresponde a pastizales dedicados a la ganadería extensiva.

Por otro lado, si analizamos la situación desde la perspectiva del número de explotaciones ecológicas, los países de Latinoamérica concentran nada menos que el 31% del total mundial, seguidos de Europa (27%), Asia (21%), África (19%), Norteamérica (2%) y Australia/Oceanía (0,5%) de un universo estimado en 622,8 mil

explotaciones. Este dato es muy interesante, pese a que en la versión correspondiente al año 2003 de este mismo informe, los países de la UE concentraban el 44,1% del total mundial. El citado estudio nos informa que en 2006 México figuraba en el primer puesto al nivel mundial en términos del número de explotaciones (120 mil), seguido de Indonesia (45 mil) e Italia (36,6 mil). España y Brasil se sitúan en el duodécimo y decimotercero puesto con 16,6 mil y 16 mil explotaciones ecológicas, respectivamente.

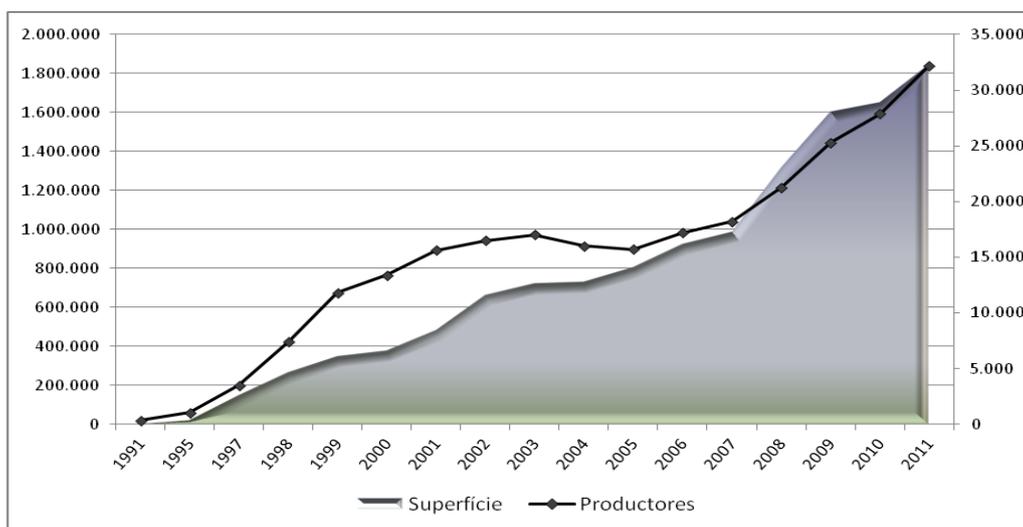
Datos más recientes (Magrama 2012) indican la existencia de 32.206 productores dedicados a la producción ecológica en España. Con todo es oportuno examinar la evolución de este proceso en los últimos años. En efecto, los datos del Figura 1 no dejan dudas sobre el espectacular incremento constatado en este país desde el punto de vista de la superficie cultivada ecológicamente que pasó de 4.235 para 1.845.039 hectáreas entre 1991 y 2011, respectivamente. El número de productores se ha multiplicado más de 90 veces.

Dentro de España, Andalucía detenta una situación privilegiada respecto a las demás Autonomías, ya que engloba prácticamente el 53% de la superficie de agricultura ecológica nacional y el 33,5% de los productores (Magrama 2012).

En el ámbito de la regulación de esta actividad, habría que destacar que el origen de la producción ecológica en Europa está relacionado con la aparición, a partir de los años 1950, de un conjunto de asociaciones discrepantes con las técnicas y métodos de la agricultura convencional. Entre ellas estaría la *Association Française de l'Agriculture Biologique*, surgida en Francia en los años 1960, o *Vida Sana*, en España, a mediados de los 1970. Fue a través de estas asociaciones como se establecieron las primeras normativas de producción y elaboración en agricultura ecológica, así como los sistemas de certificación privada basados en la confianza entre productores y consumidores (Amador 2006).



Figura 1. Evolución de la superficie ecológica y del número de productores en España



Fuente: Agricultura Ecológica, Estadísticas 2011 (Magrama 2012).

España fue, asimismo, uno de los primeros países a regular dicha actividad ya que en 1988 aprobó la Denominación Genérica “Agricultura Ecológica”, lo que ocurre a través del Real Decreto 759/1988. En este momento se crea el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica (CRAE), que tuvo actuación a nivel estatal hasta el año 1993, momento en el que se dio el traspaso de sus competencias a las Comunidades Autónomas. Este hecho supuso la desaparición del CRAE y en su lugar se creó la Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica, formada por representantes del sector del consumo, administración pública y las Comunidades Autónomas.

Hay que señalar que en este proceso Andalucía fue una región pionera en el establecimiento de estas disposiciones, al ser la primera en dotarse con instrumento propio para el control de la denominación genérica “agricultura ecológica” creando, en 1991, el ‘Comité Territorial Andalúz de Agricultura Ecológica’ (Campo 2000) que se conformará tras la publicación del reglamento español sobre producción agraria ecológica, como el único órgano competente para el control de dicha forma de agricultura en Andalucía. Este Organismo pasará a denominarse, a partir de 1994, Comité Andalúz de Agricultura

Ecológica (CAAE), órgano desconcentrado y consultivo de la Consejería de Agricultura que poseía amplias atribuciones que iban más allá del control para desempeñar labores de promoción y difusión de la agricultura ecológica.

No hay que esperar, sin embargo, mucho tiempo para que Andalucía se dote con un Reglamento propio (Orden de 5 de junio de 1996) para la regulación de la agricultura ecológica en su territorio. Una normativa que dispuso las normas de producción que debían cumplir los operadores inscritos en agricultura ecológica, los registros que había que realizarse, los derechos y obligaciones de las personas inscritas en el registro del Comité Andalúz de Agricultura Ecológica, así como la naturaleza, composición y funciones de dicho Comité. Se establecía, en este sentido, que para que un operador pueda considerarse legalmente como ecológico debía estar inscrito en los registros del CAAE y someterse a las inspecciones que esta entidad realiza para comprobar que cumplía con todos los requisitos. Asimismo, el agricultor sólo podría identificarse con la indicación “agricultura ecológica”, así como utilizar el logotipo y la etiqueta del propio Comité, una vez superado el período de reconversión, etapa fijada para que la



explotación y el productor puedan adecuarse a las nuevas condiciones y manejos, así como para eliminar posibles residuos existentes en la explotación (Lozano 2009b).

Por tanto, hasta el año 2002 el sistema de control implantado en Andalucía se basaba en el hecho de que las inspecciones y el proceso de certificación recaía sobre el CAAE, o sea, una autoridad pública de control y dependiente de la Junta de Andalucía. Sin embargo, en el año 2003, se modificó el sistema, iniciándose un proceso de transición hacia un sistema eminentemente privado de certificación.

En efecto, desde 2005 el sistema de certificación en Andalucía se basa en la existencia de una Autoridad Competente – la Dirección General de Agricultura Ecológica (DGAE) – perteneciente a la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía que es la entidad encargada de autorizar a los organismos privados de control para que puedan operar en esta Comunidad Autónoma.

En este contexto, el caso de la Asociación CAAE es muy emblemático para comprender los cambios que acompañan este proceso de transición ya que de entidad pública pasó a ser una organización sin ánimo de lucro. Del mismo modo, desde octubre de 2006, y con el fin de proporcionar la máxima objetividad y rigor al sistema, los servicios de certificación están acreditados por Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), según la norma UNE EN 45011, que reforzó la competitividad y fiabilidad del sistema. Los últimos datos disponibles, relativos al año 2011, indican que la producción certificada por CAAE en España rozaba el millón de hectáreas (945.610), incluyendo 11.063 operadores certificados en total.

La evolución de la Asociación CAAE y su situación actual es valorada por uno de sus más importantes directivos de una forma muy clara y objetiva. Su discurso refleja no solamente la importancia social de la organización que representa, sino su capacidad de articulación, desenvoltura e influencia política en el plan regional y nacional:

Entonces claro, nuestra evolución ha sido una evolución no solamente en tamaño, hoy somos la primera entidad europea con diferencia. Nosotros este año, hemos terminado el año [2009] con 783 mil hectáreas

aproximadamente, eso no tiene nadie posiblemente en el mundo. Eso, por tanto, hemos crecido en tamaño, pero también hemos crecido ideológicamente, es decir, mira... te voy hacer una copia... esto es un escrito nuestro al presidente Zapatero² sobre la Ley de Economía Sostenible. En la Ley de Economía Sostenible no hay ninguna referencia al sector agrario ni alimentación, y se lo he hecho, se lo digo, hay que cambiar la ley. Bueno, esto no ha hecho nadie [...]. Entonces es una evolución que nos sentimos orgullosos porque ha sido nuestro fruto, es decir, no ha sido dinero de la administración, no, no, hemos sido nosotros. El éxito de Andalucía está en nosotros. Es decir, no se mueve nada se no va capitaneado por nosotros. Somos capaces de llamar en estos momentos al presidente para decir cualquier cosa... Es decir... estamos perfectamente mentalizados... perfectamente [...] y sabemos hacer alianzas.

La transición hacia un sistema eminentemente privado de certificación, y que

² El entrevistado se refiere a José Luis Rodríguez Zapatero que a época de la entrevista ocupaba el puesto de presidente del gobierno de España.



culminó en la aparición de la Asociación CAAE, es resultante de las circunstancias, que según su presidente, les obligaron a asumir la actual conformación:

Yo creo que la certificación tiene que responder a criterios públicos, no a criterios privados. Siempre lo he defendido y lo defiendo. Nosotros nacimos con esta vocación. Lo que pasa que con el tiempo, debido a que nosotros no permitíamos ciertos temas, nos obligaron a privatizarnos, en contra de nuestra voluntad. Como nos obligaron... lo que nosotros adoptamos fue una postura lo menos privada posible. Somos privados desde el punto de vista de gestión, pero no somos privados desde el punto de vista de participación. Es decir, esto es una asociación sin ánimo de lucro, es decir, el beneficio se invierte en la propia asociación y quien manda son los propios productores e industriales. Es decir, adoptamos una postura lo más parecido a un ente público aunque seamos privados, entonces, no dependemos económicamente de nadie.

Las razones que conducen la Asociación CAAE a asumir dicha conformación escapan a los límites del presente trabajo, pero es verdad que nos encontramos delante de un proceso social y político muy importante y complejo, con lo cual se han generado valoraciones muy distintas en cuanto a los resultados que produce desde la óptica de los intereses de distintos grupos involucrados.

Sin embargo, y como destacan diversos autores (Guthman 2002; Gómez *et al.* 2005; Cuéllar 2008) desde la óptica del consumo se puede decir que la certificación por tercera

parte no asegura niveles de confianza en los procesos que le corresponden. Desde la perspectiva de los intereses de los productores hay, por supuesto, sobradas críticas hacia dicha modalidad de certificación, sobre todo para los productores familiares que no siempre poseen condiciones para asumir los costes que acarrea dicho sistema. En este sentido, hay que señalar lo injusto que es exigir a estos agricultores que identifiquen con un sello su producción ecológica, mientras que la producción convencional puede seguir generando externalidades ambientales negativas ya muy bien conocidas.

Otro aspecto que se debe subrayar es que dicho sistema no contribuye a ampliar la actuación política de los productores familiares, sino antes al contrario. Eso parece claro cuando se considera que dicho sistema presupone una relación estrictamente contractual, bajo la lógica de la certificación por producto. Un sistema que, por cierto, no contribuye al acercamiento entre productores y consumidores en torno a unos compromisos más amplios como son la preservación medioambiental y la sostenibilidad de los agroecosistemas. En una palabra, se puede decir que en la certificación por tercera parte el énfasis recae en la *verticalidad* de los procesos de garantía de la calidad de los productos, mientras que la en modalidad de certificación participativa, la apuesta recae en el principio de la *horizontalidad*, tal y como a continuación examinaremos.

En Andalucía hubo un intento de implantación de esta modalidad de certificación con estas características. Dicha iniciativa fue llevada a cabo a través de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía bajo la égida de una alianza, hasta entonces existente, entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Los Verdes de Andalucía, desde la que se impulsó, por una parte, la elaboración del Plan Andaluz de Agricultura Ecológica para el período 2007-2013 y, por otra, la creación de la Dirección General de Agricultura Ecológica, según los términos del Decreto 204/2004 de la Junta de Andalucía:



Este es el Decreto de estructura de la Consejería de Agricultura y Pesca para la legislatura 2004-2008. En el mismo se crea la Dirección General de Agricultura Ecológica, como resultado de un pacto de gobierno entre el PSOE y Los Verdes³, en el que estos últimos negocian la creación de esta Dirección General, así como otros dos centros directivos en el ámbito de la Consejería de Medio Ambiente. A partir de este momento, será este centro directivo el encargado de coordinar todas las políticas en materia de agricultura ecológica de la Junta de Andalucía. Hay que indicar que esta medida ha sido pionera no sólo en España sino en el resto de Europa. (Ávila et al. 2009:117)

El Plan Andaluz de Agricultura Ecológica preveía la implantación de un Sistema Participativo de Garantía claramente inspirado en la experiencia de la Red Ecovida de Brasil. Sin embargo, a raíz de las dificultades encontradas para su implantación se hizo un esfuerzo por desarrollar algunas experiencias de certificación en tres zonas de Andalucía (Serranía de Ronda, Sierra de Segura y Castril) que pudieran servir de base para proponer nuevas medidas comprometidas con estos principios. La idea inicial era conciliar el Sistema Participativo de Garantía, sustentado en la creación de grupos de agricultores, con la certificación por tercera parte ya existente. El balance sobre los logros de dicha iniciativa es presentado por una persona que estuvo directamente involucrada en este proceso en la Junta de Andalucía entre los años 2005-2007. Según sus propias palabras,

Un proyecto de certificación de grupos, sí en Andalucía. Y claro, necesitábamos una legislación con rango de decreto para que eso pudiera tener cabida dentro del reglamento. Era una translación de parte determinada del reglamento 834 de 2007 y bueno que entraba en vigor en 2009 pero que ya se podía establecer el periodo de transición. Y la idea era que eso tuviese aplicación en Andalucía, es decir, que hubiera una cobertura legal para luego colgar de ahí disposiciones de rango jurídico menor, por ejemplo las órdenes que pudieran dar... financiar este programa. Entonces este decreto yo no conseguí sacarlo porque el CAAE se opuso radicalmente e incluso tuvo maniobrando para que no se publicara con el Consejero... convenció al Consejero de retrasarlo, entonces fueron retrasando todos los procesos. Y, bueno, finalmente yo me fui [...] de la consejería. Y en el momento que yo salí de la consejería, lo vieron el decreto y lo metieron en el cajón y nunca más se supo.

No cabe duda que nos encontramos delante de una disputa de poder muy importante entre grupos políticos que defendían posiciones claramente antagónicas sobre el presente y el futuro de la agricultura ecológica en Andalucía y en el resto de España. Dicho debate sigue abierto en la medida que ciertos grupos alertan sobre la necesidad de retomar el protagonismo de los entes públicos en la gestión de la certificación. También es cierto que crece el coro de críticas hacia la actuación de las grandes cadenas

³ Los Verdes de Andalucía era una organización política ecologista perteneciente a la Confederación de los Verdes de España en Andalucía.



agroalimentarias y la necesidad de aproximación de los consumidores a la dura realidad enfrentada por los pequeños agricultores, con sus ya conocidas dificultades de acceso a los mercados.

4. Los avatares del proyecto de creación de un spg Andaluz

De lo anterior se desprende que la idea de crear un SPG se inserta en el marco de un proyecto político más amplio tanto desde la perspectiva de Andalucía, como incluso dentro del ámbito de Europa, pese que el período coincidía con la implantación de un nuevo ciclo de concesión de ayudas agroambientales para el período 2007-2013. En efecto,

Este plan se empezó a discutirse en el año 2006 y se aprobó en octubre de 2007. Se presentó en octubre de 2007 porque era el año que empezaba el nuevo marco comunitario de apoyo. Esto va por siete en siete años, todas las ayudas y cada siete años se redefine el contenido y el fin de las ayudas comunitarias. Entonces el periodo de 1999 a 2006 terminaba y empezaba otro que era 2007-2013. Empezamos justamente a discutir el plan en 2006 y se aprobó en octubre de 2007 porque no había todavía una propuesta clara de la Unión Europea sobre que iba hacer. Hasta mediados de 2007 no supimos que medidas, ni que cuantías económicas íbamos a tener. En octubre de 2007 se aprobó y empezó a aplicarse en 2008. Hasta esta época habíamos estado, como sabéis, desarrollando una experiencia en tres lugares distintos y a partir de ahí lo

que hicimos fue elaborar un proyecto de decreto, o de orden, donde lo que se establecía era la posibilidad de que se hubiera sistema participativo de garantía con certificación por tercera parte.

Sin embargo ¿cómo se ha desarrollado el proyecto desde la perspectiva de sus protagonistas, sobre todo los técnicos y agricultores implicados? ¿Cómo han sido elegidos los territorios para llevar a cabo la creación de los núcleos para la creación del SPG andaluz? Este proceso es descrito en los siguientes términos:

El propio concepto práctico del proyecto instó a trabajar con zonas geográficas que, por una parte, recogían las semejanzas necesarias para abarcar el perfil de productores/as demandantes de sistemas de certificación alternativos pero que, por otra parte, representasen variaciones suficientes para garantizar que el modelo construido se pudiera extrapolar al conjunto del territorio andaluz. En base a estos criterios, y seleccionando aquellos territorios que habían demostrado tener interés por resolver esta problemática específica, se acordó trabajar en tres zonas con características productivas y socioeconómicas semejantes como fueron la Sierra de Segura, la Serranía de Ronda y el municipio de Castril. (Cuéllar y Torremocha 2009:162)

Los tres territorios son distintos entre sí. La Sierra de Segura y el municipio de Castril se encuentran aislados de los grandes centros



consumidores. Ya en el caso de la Serranía de Ronda la proximidad de la Costa del Sol contribuye, de acuerdo con los autores citados, que la mayor parte de los agricultores sean pluriactivos, con sus múltiples inserciones profesionales (turismo, servicios, etc.).

El proyecto del SPG se basó en la figura de agentes dinamizadores en cada uno de los tres territorios, claramente identificados con los presupuestos de la metodología de investigación acción participativa. Sin embargo, uno de los problemas fue así descrito por uno de nuestros entrevistados:

[...] al inicio del proyecto no existía una demanda concreta de SPG, tan solo de solución para el sistema de certificación individual. Se llegó demasiado pronto con la idea y se forzaron las mentalidades en algunos grupos. La idea no venía de las bases y ese ha podido ser uno de los frenos más importantes para la continuidad del proyecto, una vez perdida la tutela, léase financiación y apoyo técnico de la administración [...].

Participación, control social y transparencia, como decimos al principio, fueron los grandes ejes temáticos del análisis del material reunido en las entrevistas. En este sentido, el examen de la información indica claramente diversos problemas relacionados con la construcción del proceso desde el punto de vista del diálogo entre los núcleos y la DGAE e incluso entre los actores de los territorios.

La dificultad de todo esto, yo tengo muy claro que esto en principio no ha salido necesariamente de las bases ¿no? sino que ha sido un proyecto piloto de la Dirección General, porque estaba [X⁴]. Había ciertos

problemas identificados con la certificación, hicieron una propuesta interesante, principalmente recorría las experiencias de Latinoamérica. Entonces, el problema central de esto para mí, que yo creo que en Perú también lo hemos vivido, y es que el agricultor pragmático. O sea, tú al agricultor no le puedes estar contando cosas muy gaseosas ¿no? Y en realidad el sistema participativo de garantía tiene un fuerte componente gaseoso o un fuerte componente de esperanza.

Estudiar una propuesta de creación de SPG inspirada en experiencias como la brasileña ha permitido ver, entre otros aspectos, las grandes diferencias entre Europa y Latinoamérica desde el punto de vista de las condiciones de vida y de las aspiraciones de los agricultores. En España, como en el resto de los países europeos, no nos parece una exageración afirmar la existencia de incontables situaciones de productores 'ecológicos por conveniencia', sobre todo en sendos casos de personas que se apuntan a esa forma de producir con la mirada puesta en las ayudas agroambientales. Ya en los países latinoamericanos, a raíz de que no existen tales apoyos por parte de los gobiernos, la situación es diametralmente opuesta, pese a que en muchos de los casos los agricultores familiares son 'ecológicos por contingencia'.

Otro de los problemas es que la agricultura ecológica todavía sigue siendo una forma de producción pensada mucho más para atender al mercado externo y no precisamente el mercado interno, pese a que todavía no hay una demanda consistente por parte de los consumidores andaluces. Son muy aclaradoras las palabras del dirigente de una de las más activas cooperativas de consumidores ecológicos de España cuando afirma:

⁴ Omitimos el nombre de la persona mencionada en la entrevista.



Si no hay movimiento, la certificación participativa queda en un simulacro. En el caso andaluz es aún más artificial. No he conocido en detalle lo que ha pasado en Andalucía, pero si he discutido con compañeros suyos que venían a implantar el modelo de Ecovida ayudando a la administración a impulsarlo. Así, desde arriba y con subvenciones, cualquier proyecto está fracasado de antemano. O por el contrario, puede morir de éxito degradándose. ¿Qué hubiera pasado si se aprueba el decreto? Nosotros que no hacemos énfasis en la certificación pero sí en el control de calidad, en tres direcciones, en el producto, en el productor y en la relación entre productores y consumidores. Creemos que ahí está la clave.

La importancia de los mercados institucionales (consumo social) es crucial para asegurar la compra anticipada de la producción de los agricultores ecologistas. En este sentido, vale la pena sopesar la posición asumida por uno de los agentes implicados en el intento de implantación del SPG andaluz cuando menciona otros vínculos de dicho proceso:

Pero creo que este modelo, tal como lo teníamos pensado era fundamentalmente vinculado al programa de consumo social, o sea de consumo colectivo vinculado a escuelas, los hospitales. Había ahí una sinergia que practicar muy interesante, pues el sistema de garantía también abarata los costes y abarata los precios finales y

al mismo tiempo [...] pueden beneficiarse de este precio final bajo entidades que ahora mismo de carácter público pueden multiplicar el efecto, con estos bajos precios, incrementando su oferta ¿no?

Sin embargo, también en este tema las cosas no han avanzado, sobre todo después de la ruptura del pacto político entre el PSOE y Los Verdes de Andalucía, hecho que supuso un duro golpe a todas las iniciativas del género en esta parte de España. De todas formas no cabe duda de que hubo una orientación típicamente *top down* en la conducción del proceso por parte de la DGAE, que se alejó frontalmente, por las circunstancias aludidas anteriormente, de las premisas del enfoque agroecológico, en especial las que hacen hincapié en la participación directa de los actores en todas las decisiones.

El alto nivel de protección y garantías que se ofrece desde la PAC hacia los agricultores y ganaderos ha venido siempre a la par con la elevación del nivel de individualismo de los mismos. En el ámbito específico de la agricultura ecológica abunda la presencia de los llamados 'caza primas', sobre todo en el sector de la ganadería. Coincidimos con Molina (2009:52) cuando afirma que en

una agricultura subsidiada como la europea deben existir, en cualquier caso, incentivos complementarios que hagan económicamente atractiva la reconversión a manejo ecológico. Baste decir que la continuidad de los pagos ambientales ha sido la clave del crecimiento de la agricultura ecológica en Andalucía.

La creación de un SPG debe ser entendida como expresión máxima de lo que se vino a llamar construcción social de la calidad. Tres razones se pueden evocar para afianzar dicha asertiva. La primera de ellas está relacionada al hecho de que dicho proceso requiere la constitución de una red de actores



sociales implicados en los circuitos de producción, distribución y consumo. En segundo lugar, es necesario un arreglo institucional que confiera estabilidad al sistema, si se tiene en cuenta que los pactos en torno a la calidad son marcados por compromisos más amplios que el estricto cumplimiento de normas y reglas. Por fin hay que mencionar la importancia de los acuerdos en torno a la imagen del producto que se quiere proyectar hacia el exterior, tanto desde el ámbito estricto de la esfera de la producción como desde los que actores que intervienen en el ámbito del consumo.

Pero es un proceso de naturaleza esencialmente política en el que intervienen actores que no siempre comparten los mismos intereses y objetivos y que en general están sometidos a unas circunstancias, que como hemos visto, no favorecen el desarrollo de procesos asociativos, sino antes al contrario. Esto queda claro si aludimos al hecho de que la propia UE no reconoce otra forma válida de certificación que no sea la convencional o por tercera parte. Respecto a este aspecto, nos parecen igualmente relevantes las ponderaciones de Molina (2009:11) cuando compara la situación de los productores de España y de otras partes del mundo. Según sus propias palabras:

Los fuertes lazos de identidad comunitaria y entre los mismos campesinos, que son tan frecuentes en países menos industrializados, se han atenuado o han desaparecido prácticamente. Existen organizaciones profesionales agrarias con una implantación desigual pero nunca mayoritaria, defensoras de intereses sobre todo gremiales que no están aún en la vanguardia de la lucha por un mundo rural sustentable.

Los avatares del intento de implantación del SPG sirven, al fin y al cabo, para reafirmar, de forma gráfica, que la agroecología se inserta en el centro de los debates que afectan al ámbito de la ecología política, sobre todo desde el punto de vista de sus críticas hacia la certificación convencional. Nos hace reflexionar sobre la importancia de los aspectos institucionales, las relaciones de los productores con el Estado y muy especialmente, los compromisos más amplios que se debe establecer con los consumidores de cara a reducir la distancia material y simbólica que existe entre ambos sectores en las sociedades contemporáneas.

5. Consideraciones finales

En este trabajo hemos reflexionado acerca de las grandes diferencias que separan la certificación convencional o por tercera parte y los sistemas participativos de garantía. Desde nuestro punto de vista, dicho ejercicio no es solamente legítimo, sino sobre todo oportuno por dos razones básicas. En primer lugar, porque es fundamental avanzar en el intento de ampliar la discusión sobre un tema tan importante, como es la búsqueda de alternativas de acceso a los mercados para el sector familiar de la agricultura en los diversos países del planeta. La certificación, de alguna u otra manera, es la clave que permite acercar el universo de los consumidores al de los agricultores. En segundo lugar, porque se trata de pensar sobre la necesidad de crear sistemas que, de forma simultánea, aseguren la confianza de las personas y reduzcan la distancia física y social que separa los que producen y los que consumen tales productos.

Respecto a Andalucía ha quedado claro que el cuadro actual, en buena medida, se aleja sensiblemente de la situación que había sido pensada en los años ochenta desde la perspectiva de crear un sistema público de certificación ecológica de los productos agrícolas. La dinámica reciente que acompaña la actuación de la Asociación CAAE es un ejemplo gráfico de lo que se puede definir como un sistema privado y por tercera parte de certificación de productos



ecológicos cuya importancia política es, actualmente, incuestionable

Los intentos de implantación de un sistema participativo de garantía en Andalucía no prosperaron, a pesar del empeño de los técnicos ligados a la Consejería de Agricultura y que fueron responsables de la creación de una Dirección General de Agricultura Ecológica y elaboración del II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica. El balance que hace Cuéllar Padilla sobre dicha experiencia es muy claro en el sentido de identificar los principales factores que hicieron que la implantación de un sistema participativo de garantía no hubiese progresado adecuadamente. Por un lado, la visión inicial que las personas implicadas tenían era muy estrecha, y por otro, la existencia de un reglamento oficial que cierra la posibilidad a cualquier otra forma de certificación que no sea la convencional o por tercera parte. Por fin, pero menos importante, la existencia de ciertas inercias en los tres aludidos territorios que dificultaron la puesta en marcha de iniciativas grupales como es precisamente el caso en cuestión. En este sentido, según sus propias palabras:

Como características de estas inercias hemos identificado dos percepciones de las personas entrevistadas con respecto a su entorno social: por un lado el individualismo, lo que generaba desconfianza ante los demás, sentimiento de soledad y una escasa iniciativa para implicarse en procesos grupales; y por otro lado la pasividad, generada por la actitud generalizada en el territorio de esperar las soluciones a sus problemas desde la administración. (Cuéllar 2008:194-195)

El examen de las causas que hasta entonces conspiraron para el fracaso de la implantación de un Sistema Participativo de Garantía de productos ecológicos en Andalucía nos ha permitido ver que la fragilidad del capital social y la falta de articulación entre los

territorios fueron igualmente determinantes para que dicha iniciativa no se convirtiera en realidad. Pero lo que nos interesa además subrayar es que se trataba de un proceso incipiente y una realidad que puede ser modificada siempre y cuando existan condiciones favorables, condiciones estas que son totalmente dependientes de la evolución del cuadro político e institucional de Andalucía.

Por otro lado, también es cierto decir que el sistema participativo de garantía requiere una considerable dosis de compromiso, obligaciones, una cierta burocracia y que por supuesto no es posible de ser implantada en todas las partes del mundo, sobre todo en aquellas zonas en donde predomina una visión demasiado individualista por parte de los agricultores. En este sentido, hemos subrayado este aspecto al enseñar las enormes diferencias entre lo que llamamos, a efectos de referencia, como los productores ecológicos 'por conveniencia' y los ecológicos 'por contingencia'. No nos parece una exageración afirmar que es esta la distancia que separa la agricultura ecológica practicada, respectivamente, en la mayor parte de Europa y lo que, por otra parte, ocurre en muchos países de Latinoamérica y Caribe.

En Andalucía la certificación por tercera parte asume, en el actual contexto, un peso social y político verdaderamente importante, lo cual ha avanzado a la par con el espectacular incremento de la agricultura ecológica. Dicho sistema se muestra como adaptado a las condiciones en que opera esta forma de agricultura en España y España y refleja la capacidad de articulación política y social de los actores que hoy por hoy capitanean dicho proceso.

REFERENCIAS

- Abramovay, R. 2006. Para una teoría de los estudios territoriales, en Manzanal, M.; G. Neiman y Lattuada, M. (eds) Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires : Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Aguilar Criado, E. 2007. Productos locales, mercados globales. Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo



rural, en García Docampo, M. (ed.) *Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local*. La Coruña: Netbiblo.

Allaire, G. y Sylvander, B. 1997. *Qualité spécifique et systèmes d'innovation territoriale*. Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales, nº 44: 29-59.

Amador Seco, M. 2006. La certificación en agricultura ecológica, en Labrador Moreno, J.; J. L. Porcuna Coto y J. L. Reyes (eds.) *Conocimientos, técnicas y productos para la agricultura y la ganadería ecológica*. Valencia, Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE).

Andalucía. Junta de Andalucía. 2004. Decreto 204/2004 de 11 de mayo 2004, de la Junta de Andalucía, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 94.

Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. 1996. Orden de 5 de junio de 1996, por la que se aprueba el Reglamento sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 71 de 22/06/1996.

Asociación Española de Normalización y Certificación – AENOR. 1998. UNE/EN-45011 de 18 nov. 1998. Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto. (Guía ISO/CEI 65:1996).

Ávila Cano, E., Humanes Quintana, I., Perdígones Belloso, M. y Sánchez Sánchez, A. 2009. La certificación y el control de la producción ecológica en Andalucía, en: González de Molina, M. (ed.) *El desarrollo de La agricultura ecológica (2004-2007): crónica de una experiencia agroecológica*. Barcelona: Icaria Editorial.

Bourdieu, P. 2000. *Les structures sociales de l'économie*. Paris, Seuil.

Bourdieu, P. 1997. *Le champs économique*. Actes de La Recherche en Sciences Sociales, 119: 48-66.

Callejo, J. 2005. Modos de consumo y sociedad del riesgo. *Revista Internacional de Sociología (RIS) Tercera Época*, nº 40: 133-157

Campo Tejedor, A. 2000. *Agricultores y ganaderos ecológicos en Andalucía: despegue, consolidación y futuro de un sistema de producción y un modelo de desarrollo alternativo*. Junta de Andalucía, Dirección General de Investigación y Formación Agraria, Sevilla.

Cuéllar Padilla, M. C. 2008. *Hacia un Sistema Participativo de Garantía para la producción ecológica en Andalucía*. Tesis (Doctorado en Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sustentable) - Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba, España.

Cuéllar Padilla, M.C.; Torremocha Bouchet, E. 2009. Construcción de un modelo alternativo de certificación para pequeños productores: el sistema participativo de garantía andaluz, en: González de Molina, M. (ed.) *El desarrollo de La agricultura ecológica (2004-2007):*

crónica de una experiencia agroecológica. Barcelona: Icaria Editorial.

Díaz Méndez, C. y Gómez Benito, C. 2001. Del consumo alimentario a la sociología de la alimentación. *Distribución y Consumo*, nº 60: 5-23.

España, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente Ministerio de Medio Ambiente – MAGRAMA. *Agricultura Ecológica, Estadísticas 2011*. Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/INFORME_NACIONAL_2011_190912_tcm7-220494.pdf. Acceso en 21 de Febrero de 2013.

España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Real Decreto 759/1988, de 15 de julio. Boletín Oficial del Estado, nº 174 de 21 de julio de 1988.

Fligstein, N. 2007. Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*. v. 47, n. 2: 61-80.

Gomez Tovar, L., Martin, L., Gómez Cruz, M. A. y Mutersbaugh, T. 2005. Certified organic agriculture in Mexico: Market connections and certification practices in large and small producers. *Journal of Rural Studies*, vol. 21, nº 4: 461-474.

Molina Navarro, M. G. 2009. Una panorámica de la agricultura ecológica en Andalucía, en Molina Navarro, M. G. (ed.) *El desarrollo de La agricultura ecológica (2004-2007): crónica de una experiencia agroecológica*. Barcelona: Icaria Editorial.

Granovetter, M. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3): 481-510.

Guthman, J. 2002. *Commodified Meanings, Meaningful Commodities: Re-thinking Production-Consumption Links through the Organic System of Provision*. *Sociologia Ruralis*, vol. 42, nº 4: 295-311.

Lozano Cabedo, C. 2009a. Los atributos de los alimentos ecológicos: distinción, calidad y seguridad, en Simón, X. y Copena, D. (coords.) *Construyendo un rural agroecológico*, Vigo, Universidad de Vigo, Servicio de Publicacións.

Lozano Cabedo, C. 2009b. *Agricultura ecológica y "Segura". Multifuncionalidad, calidad y territorio en el contexto de la globalización*. 2009. Tesis (Doctorado en Antropología Social) Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Minetti, A. C. 2002. *Marketing de alimentos ecológicos*, Madrid, Pirámide.

Putnam, R. D. 1996. *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Santos, L. C. R. 2003. *Formação e consolidação da Rede Ecológica de Agroecologia e a sua experiência de certificação participativa*, em França, C. L. de (Org.) *Comércio Ético e Solidário no Brasil*. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert/ILDES.



Swedberg, R. 1991. Major traditions of economic sociology. *Annual Review of Sociology*, 17: 251-276.

Yussefi, M., Willer, H. (eds.) 2006. The world of organic agriculture: statistics & emerging trends. Disponible en <http://orgprints.org/5161/1/yussefi-2006-overview.pdf>. Acceso en 29 de Mayo de 2009.

Zelizer, V. 1988. Beyond the polemics on the market: establishing a theoretical and empirical agenda". *Sociological Forum*, 3 (4): 614-634.