

Incidencia de las políticas públicas en la evolución del sector agrícola-ecológico: el caso de Andalucía, España*

Cómo citar este artículo: Boza, S. (2013). Incidencia de las políticas públicas en la evolución del sector agrícola-ecológico: el caso de Andalucía, España. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (72), 291-310.

Sofía Boza**

Recibido: 2012-11-26 Aceptado: 2012-11-28 Evaluado: 2013-03-20 Publicado: 2013-12-30

SICI: 0122-1450(201307)10:72<291:IPPESA>2.0.CO;2-U

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar el papel de las políticas de apoyo a la agricultura ecológica en el efectivo fomento sectorial, a partir del caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, España, la más importante en superficie y número de operadores del país. Para ello se identifican en primer lugar las principales políticas a escala regional, nacional y supranacional que han repercutido potencialmente en la oferta del sector. A continuación, se expone la evolución de las principales variables relacionadas con el mismo (superficie, productores, demanda, etc.). Basado en lo anterior, se concluye que es presumible la existencia de una relación entre las ayudas a la producción ecológica y la evolución sectorial.

Palabras clave autora

Agricultura ecológica, políticas de apoyo, Andalucía.

Palabras clave descriptores:

Producción agrícola, España, desarrollo sostenible, política agraria, desarrollo agrícola.

* El presente artículo se deriva del proyecto de investigación *La agricultura ecológica como parte de la estrategia de desarrollo rural sostenible en Andalucía*, desarrollado por la autora entre los años 2008 y 2010, como requisito para optar al título de Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid. Esta investigación fue distinguida con el Premio Tesis Doctoral 2010 del Centro de Estudios Andaluces de la Junta de Andalucía. La autora agradece al profesor David M. Rivas por su dirección durante la investigación.

** Doctora en Economía. Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas. Académica de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. Correo electrónico: sofia.boza@u.uchile.cl.

Impact of public policies on the development of the eco-agricultural sector: the case of Andalusia, Spain

Abstract

This paper aims to analyze the role of the policies that support organic agriculture in the sector promotion, from the case of Andalusia in Spain, the largest in area and number of operators in the country. To do this, in the first place, key policies at regional, national and supranational levels that have potentially affected the supply of the sector are identified. Then, the evolution of the main variables related to it is illustrated (surface, producers, demand, etc...). Based on the foregoing, it is concluded that the existence of a relationship between the aids to organic production and the sectoral development could be presumable.

Keywords author:

Organic agriculture, supporting policies, Andalusia.

Keywords plus:

Agricultural production, Andalusía Spain, sustainable development, agricultural policy, agricultural development.

L'impact des politiques publiques dans l'évolution du secteur éco-agricole: le cas d'Andalousie

Résumé

Ce travail a pour objectif l'analyse du rôle des politiques de soutien à l'agriculture biologique dans le développement effectif du secteur, à partir du cas de la Communauté Autonome d'Andalousie, Espagne, la plus importante en surface et en nombre d'opérateurs dans tout le pays. Pour cela, en premier lieu, il s'identifie les principales politiques à niveau régional, national, et supranational qui ont potentiellement affectées l'offre du secteur. À continuation, il est exposé l'évolution des principaux variables liées à lui-même (surface, producteurs, demande, etc.). Selon l'antérieurement dit, il est conclut qu'il y a une relation présumée entre l'existence d'aides à la production biologique et l'évolution du secteur.

Mots-clés auteur:

Agriculture biologique, politiques de soutien, Andalousie.

Mots-clés descripteur:

Production agricole, Espagne, développement durable, politique agricole, développement agricole.

Introducción

La progresiva intensificación de la agricultura ha implicado una creciente preocupación por sus consecuencias ambientales, lo cual ha derivado en una profusión de avances dirigidos a modificar las prácticas agrícolas, para hacerlas más benéficas con el medio natural (Firbank, Petit, Smart, Blain y Fuller, 2008).

En este contexto es que la agricultura ecológica¹ ha tenido un importante desarrollo a escala mundial en los últimos años. Según cifras de FiBL, Ifoam y Söl² (2012), entre 1999 y 2010 la superficie dedicada a este tipo de producción aumentó en más de veinticinco millones de hectáreas, al pasar de 11 millones a 37 millones, lo que supone 0.9% de la superficie agrícola mundial. Este proceso se ha experimentado de diferente manera si comparamos zonas del planeta. En Oceanía se ha dado el mayor incremento absoluto de la superficie ecológica, con un aumento de más de cuatro millones de hectáreas entre 2000 y 2010, lo cual sitúa al continente como líder mundial, con más de doce millones de hectáreas. América y Europa le siguen en superficie destinada a la agricultura ecológica, con 30% y 27% del total mundial respectivamente; destaca aquí el hecho de que en Latinoamérica se produjo un incremento de 3,4 millones de hectáreas entre 2006 y 2010.

Por su parte, Asia y África se reparten el resto de la superficie ecológica mundial. No obstante, dadas las diferencias entre modelos productivos, principalmente en lo que respecta a intensidad de la mano de obra, 80% de los productores ecológicos vive en países en desarrollo (Ward y Reynolds, 2013). De igual modo, el nivel de ventas de productos ecológicos certificados también ha tenido un crecimiento continuado. En 1999 los ingresos generados eran de 15,2 millones de dólares, mientras que en 2010 eran de 59,1 millones de dólares. Los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea son los principales destinos para la comercialización de productos ecológicos, pues concentran 90% del gasto total (Organic Monitor, 2012).

La importancia de la Unión Europea como mercado para los productos ecológicos se debe, principalmente, a que cuenta entre sus Estados miembros con algunos de los países con mayor consumo del mundo como Dinamarca, Austria, Suecia y Alemania; donde el porcentaje del total del consumo agroalimentario

1 A lo largo del presente trabajo utilizaremos de manera preferente el término “*agricultura ecológica*” sobre otros asociados a este tipo de prácticas agrarias. Esta elección se basa en que esa es la denominación que se ha generalizado entre las instituciones públicas, operadores y consumidores en España.

2 International Federation of Organic Agriculture Movements (Ifoam), Research Institute of Organic Agriculture (FiBL, por sus siglas en alemán), Foundation Ecology and Agriculture (SÖL, por sus siglas en alemán)

que representan los productos ecológicos se situó entre 7.2% y 3.5% en el año 2010 (FIBL, Ifoam y SöL, 2012). Asimismo, según cifras de la Comisión Europea (2010) en 2008 había 7.6 millones de hectáreas ecológicas a escala comunitaria, lo que suponía 4.3% de la superficie agrícola total (diez años antes, en 1998, era solo 2%). En este sentido, la evolución de la producción y consumo ecológicos en la Unión Europea ha ido en paralelo a la modificación a partir de la década de los noventa de los instrumentos de política pública que afectan al sector. En esos años, la Política Agraria Común, basada hasta entonces en un sistema de ayudas directas a la producción, experimentó importantes transformaciones dados los elevados excedentes agrarios y las presiones de la Organización Mundial de Comercio para facilitar la competitividad de las importaciones (García-Brenes, 2012). Esas transformaciones se basaron, sobre todo, en el apoyo a un modelo de producción extensivo, más diversificado, el cual se vinculara con la protección del medioambiente y con la promoción del desarrollo rural. No obstante, cada Estado miembro ha dispuesto las estrategias concretas dentro de este marco de acción de manera discrecional.

Según Lesjak (2008) una de las consecuencias de lo anterior es la significativa diferencia en el desarrollo de la producción ecológica entre países comunitarios, lo que ha generado dentro de la UE “*paraísos*” para este tipo de producción. Un buen ejemplo de estos “*paraísos*” es España, ya que es el país de la UE con mayor número de hectáreas dedicadas a la agricultura ecológica, con un total de 1.84 millones en el año 2011, manejadas por más de 32000 operadores. No obstante, esto contrasta con el hecho de que España tiene un consumo *per cápita* de productos ecológicos valorado en solo veinte euros por persona al año, lo que supone 1% del consumo agroalimentario total (Magrama, 2012)³.

Por su parte, Andalucía es la Comunidad Autónoma española con más superficie ecológica, así como número de productores. El fomento de la agricultura ecológica ha sido incluido en las estrategias de desarrollo rural planteadas por el Gobierno andaluz, las que se materializan en diversos planes sectoriales. Las subvenciones a los productores constituyen en esos programas la línea estratégica con mayor compromiso de recursos. En consecuencia, el papel que las ayudas han tenido en el desarrollo del sector plantea un importante interrogante relacionado no solo con el presente de la agricultura ecológica andaluza, sino con sus perspectivas.

3 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España.

1. Metodología

El presente trabajo tiene por objetivo realizar una aproximación a la evaluación del impacto de la política de apoyo a la producción agrícola en la evolución del sector ecológico andaluz en las últimas décadas. Para ello, se buscó definir la vinculación entre las políticas públicas con el potencial de fomentar la agricultura ecológica andaluza y el progreso reciente del sector, máxime en lo que tiene que ver con superficie, operadores, usos del suelo, comercialización y datos económicos.

En este contexto, en primer lugar, se identificó la institucionalidad relativa al apoyo a la oferta agrícola ecológica andaluza, que hubiera sido dispuesta en el ámbito regional, nacional o supranacional (UE). Con ello se posibilitó definir periodos significativos en lo que se refiere al incremento del soporte público al sector ecológico andaluz, como fueron la entrada en vigor del Real Decreto 51/1995 sobre ayudas agroambientales, o la puesta en marcha del Primer Plan Andaluz de Agricultura Ecológica en el año 2002 y el segundo en 2007.

A continuación, se analizaron las cifras oficiales relativas al sector, en lo que respecta a: hectáreas, productores, tamaño de las explotaciones, usos del suelo, comercialización, valor generado y subvenciones, entre otros. Con este fin se utilizó información secundaria presente en las estadísticas sobre agricultura ecológica publicadas desde 2001 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente español. En esos documentos se presentan datos desglosados por Comunidades Autónomas referentes a superficie certificada (tanto a nivel agregado como por rubros), operadores en el sector según ocupación y estructura de la agroindustria. Adicionalmente, se complementaron los datos anteriores con las estadísticas sobre la agricultura ecológica realizadas de forma periódica por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. En lo relativo a las cifras económicas sectoriales se consideraron los resultados del informe *Cuentas Económicas de la Agricultura y Ganadería Ecológicas en Andalucía en el año 2005*, coordinado asimismo por la Consejería de Agricultura y Pesca andaluza.

Finalmente, se comparó la evolución de ambas categorías (marco institucional y cifras sectoriales) con el fin de poder concluir la posible existencia (o no) de una vinculación entre ellas. En este sentido, se revisó bibliografía afín para fortalecer la discusión planteada y contrastar los resultados obtenidos en el presente análisis, el cual tiene como periodo general de referencia el de 1991 a 2010.

2. Marco conceptual

El crecimiento de los mercados de agricultura ecológica ha ocasionado que se desarrollen numerosas investigaciones para clarificar cuáles son las motivaciones que llevan a los productores a su conversión. Este tipo de investigaciones se han basado, por lo general, en modelos empíricos que infieren una pauta basada en un conjunto de datos primarios obtenidos. Ejemplo de ello es el estudio realizado por Mzoughi (2011) donde se encuestó a productores hortofrutícolas en Francia. En este se destacaban factores sociales, como la voluntad de mostrar un compromiso ambiental, y factores éticos, como la culpabilidad ante las consecuencias de las actuaciones, como determinantes para la conversión. Por su parte, los factores económicos, como la reducción de costos y riesgos en la producción, fueron demostrados en este caso como contrarios a tal decisión.

Läpple y Van Resbrug (2011) matizan los resultados anteriores, al concluir que los factores motivadores de la conversión dependen del momento cuando esta sucede. Según una encuesta realizada, aquellos productores que adoptaron de manera más temprana la agricultura ecológica (“*pioneros*”) consideraban más importantes las motivaciones medioambientales que los productores que la adoptaron más tarde (“*rezagados*”). Estos últimos se centran más en los factores de tipo económico. Por su parte, los resultados obtenidos por Hanawa, Barkley, Chacón-Cascante y Kastens (2012) sugieren que la diferenciación anterior se da asimismo según la edad de los productores, pues los más jóvenes tienen en mayor consideración las motivaciones ambientales que los más adultos. Sutherland, Burton, Ingram, Blackstock, Slee y Gotts (2012), tras realizar entrevistas a productores convencionales y ecológicos en Reino Unido, concluyeron, no obstante, que las decisiones en lo productivo, que suponen cambios importantes, como la conversión a la agricultura ecológica, están relacionadas en gran medida con el advenimiento de “*eventos desencadenantes*” (positivos o negativos) tanto endógenos como exógenos.

En contraste con lo anterior, otros autores destacan la importancia de las motivaciones económicas en la conversión. Martínez-Carrasco, Schwentesius-Rindermann, Martínez-Paz y Gómez-Cruz (2009) concluyeron que, en el caso de los productores (y transformadores) de la región de Murcia, aunque estos tienen convicciones morales y ecológicas que los motivan a la conversión, los factores económicos también estuvieron presentes, pues se destacó la mayor calidad de los productos, la posibilidad de mejores precios, el crecimiento del mercado ecológico y, en menor medida, el acceso a subvenciones. Por su parte, Pietola y Oude Lansink (2001) concluyeron, tras un estudio con productores finlandeses, que el menor valor de los productos de agricultura convencional en el mercado fomentaba la conversión.

A esta mejora en las expectativas a nivel de mercado, se sumaba el acceso a las ayudas directas de la Unión Europea.

En ese sentido, Daugbjerg, Tranter, Hattam y Holloway (2011) aplicaron un modelo bayesiano para identificar las políticas que han impactado en el número de productores y superficie bajo manejo ecológico en Dinamarca y Reino Unido. Los autores afirman que, principalmente, las ayudas directas comunitarias a los productores han tenido efectos en el desarrollo sectorial en ambos países. Del mismo modo, Offerman, Nieberg y Zander (2009), tras realizar encuestas en cincuenta granjas ecológicas de diez países europeos, opinaron que las ayudas directas son muy importantes para garantizar el financiamiento de las producciones ecológicas en Europa; esto fue especialmente notorio en los productores del Este con la inserción en la UE. No obstante, según Toma y Mathijs (2007) el propio acceso a los incentivos públicos también está relacionado con el perfil del productor en lo que respecta a: situación económica, sociodemográfica, acceso a información y, en especial, la percepción del riesgo ambiental en la zona en la cual trabaja.

En el caso específico de Andalucía, no han sido muchos los estudios que definen las motivaciones de los productores ecológicos. Una de las investigaciones más citadas al respecto es la realizada por García-Trujillo (2001), quien encuestó a agricultores y ganaderos ecológicos andaluces. El autor concluyó que los factores denominados como “éticos” (entre ellos las convicciones ambientales y morales) eran predominantes. No obstante, la esperanza de obtener un precio de venta mejor para sus producciones resultó ser la motivación principal de parte importante de los productores. El ingreso de subvenciones se encontraba en un plano más secundario. Esto contrasta con los resultados obtenidos por Mudarra y Alonso (2006) que, tras encuestar a productores ecológicos y convencionales andaluces, destacaron la existencia y aumento de las ayudas públicas como principal factor que facilitaba la conversión. De hecho, según González de Molina (2011), en los ecosistemas españoles de secano interior, el acceso a las ayudas ambientales, así como las nuevas oportunidades de mercado, han convertido lo ecológico quizás en única alternativa viable. En el mismo sentido, Domínguez, Alonso, Simón, Mauleón, Ramón y Renting (2006), destacan el desarrollo más rápido de la agricultura ecológica en las regiones españolas donde el apoyo público a la conversión ha sido mayor.

Por tanto, podemos decir que las investigaciones realizadas sugieren que la conversión de los productores ecológicos se ve afectada en distinta medida por convicciones morales y ambientales, pero también por razones económicas. Las primeras, suponemos, están condicionadas sobre todo por características intrínsecas del productor (como edad o nivel de estudios), mientras que las segundas

se relacionan en mayor medida con características productivas y de contexto (como condiciones agroclimáticas, acceso a mercados, cultivos, sistemas de manejo). De igual modo, dentro de los factores económicos, el acceso a las ayudas públicas es un elemento que se apunta de manera repetida entre los estudios realizados, por lo cual resulta pertinente explorar su importancia relativa en un caso como el andaluz.

3. Resultados

3.1. Políticas de apoyo a la producción agrícola ecológica

3.1.1. Unión Europea

La política agrícola ha sido uno de los principales focos de atención de la Unión Europea desde sus orígenes, en los años cincuenta del siglo pasado. Sin embargo, el paso del tiempo ha llevado a que el enfoque en el cual se basa evolucione, del mismo modo que ha cambiado la realidad del entorno donde se implanta.

Uno de los principales hitos de esa evolución fue la entrada en vigor del Reglamento (CEE) 2078/92, el cual creó una partida en el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Feoga) encaminada a financiar ayudas que tuvieran como uno de sus objetivos fomentar las prácticas agrícolas que generaran menores efectos perniciosos en el medioambiente. Posterior a este, el Reglamento (CE) 1257/1999 asignó al Feoga la financiación de estrategias de desarrollo rural en las distintas regiones comunitarias. Esas estrategias debían considerar la promoción de modelos de agricultura sustentable.

Unos años más tarde, mediante el Reglamento (CE) 1782/2003 se reformó de manera estructural la PAC⁴, lo que marcó el inicio de un nuevo ciclo. El contenido más importante de esa reforma fue el “*desacople*” entre las ayudas y la producción, pues estas pasaron a ser entregadas de modo directo al productor, mediante un sistema de pago único y su cuantía quedó en función de las obtenidas durante 2000 y 2002. La recepción de estas ayudas se condicionó al cumplimiento de buenas prácticas agrícolas y ambientales y de requisitos de gestión reglamentados. También se estableció que las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño se reducirían año a año, y esos recursos fueron redirigidos recursos a políticas de desarrollo rural.

En 2005 se dieron nuevas modificaciones en el sistema comunitario de ayudas agrícolas mediante el Reglamento (CE) 1290/2005, sobre la financiación de la PAC. Esta norma creó dos fondos, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (Feaga) y el Fondo

4 Política Agraria Común.

Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Este último, que comenzó a funcionar en enero de 2007, tiene como objetivo unificar la financiación de los programas de desarrollo rural a escala europea. El Reglamento estipula a su vez un periodo transitorio para las últimas ayudas correspondientes al Feoga, tanto en su Sección de Garantía como en la de Orientación.

Actualmente, la PAC experimenta de nuevo un profundo proceso de análisis y reforma con el fin de proyectarla al año 2020. Este proceso comenzó ya en el año 2007 con una Comunicación de la Comisión Europea a Consejo y Parlamento comunitarios sobre la necesidad de realizar un “*chequeo*”. Entre las medidas sugeridas destacaban la profundización del “*desacople*” de las ayudas otorgadas, no obstante se concedía un apoyo adicional a los sectores o regiones que tuvieran desventajas añadidas. Luego, en 2010 se propuso un debate público entorno a la PAC, cuyas conclusiones enriquecieron el planteamiento de una estrategia, que se espera sea implantada en sus diferentes ámbitos a finales de 2015.

Uno de los puntos más controvertidos de esa estrategia es la configuración de un nuevo sistema de pagos directos supeditados a la superficie utilizada, los bienes públicos generados y las necesidades de los beneficiarios (protección a sectores vulnerables). Se propone garantizar un apoyo prioritario a las prácticas agrícolas enfocadas en un manejo de los recursos acorde con la seguridad alimentaria, mediante un esquema de “*pago verde*” que suponga 30% de la posible ayuda directa a los productores. Se plantea que estas ayudas tengan un límite máximo de 300 000 euros anuales por explotación.

3.1.2. Estado español

La reorientación de la PAC llevada a cabo por la Unión Europea a comienzos de la década de los noventa se concreta en el caso español con el Real Decreto 51/1995. Este establece un régimen de medidas horizontales para fomentar métodos de producción agraria, compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural. El cálculo de las ayudas fue realizado de acuerdo con el lucro cesante, los costos suplementarios por el desarrollo del nuevo sistema productivo y la disposición de un incentivo adicional. En un 75% su financiamiento fue atribuido al Feoga y en un 25% a las CC. AA. (Comunidades Autónomas) y al Estado (Delgado, López de Ayala y Doncel, 2006). Conforme a esa norma, se determinaron primas específicas para la agricultura ecológica, las cuales dependían de la tipología, superficie y data del cultivo realizado.

A partir del año 2000 se redefinieron, en torno a la financiación procedente de la Unión Europea, las políticas relativas al apoyo al desarrollo rural en

España. La estrategia se organizó en cuatro tipos de políticas: a) Programas Operativos, destinados a regiones objetivo número uno, b) Programas de Desarrollo Rural, destinados a regiones objetivo número dos⁵, c) Iniciativa Comunitaria Leader⁺, destinada a zonas receptoras de Fondos Estructurales, y d) Medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común.

Tanto los programas operativos como los de desarrollo rural se materializaron en un programa único de carácter interautonómico, enfocado en mejorar los medios de producción agrarios, y en una serie de programas regionales específicos para cada Comunidad Autónoma. En este contexto, la ayuda a las regiones objetivo número 1 fue articulada por medio del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), formado en torno a nueve ejes, de los cuales el séptimo era el referente a Agricultura y Desarrollo Rural. Dentro de ese eje, uno de los objetivos específicos era la utilización de técnicas agrarias respetuosas del medioambiente. En las regiones fuera del objetivo número 1, el Programa Interautonómico de Desarrollo Rural (para la mejora de las estructuras de producción) prestó especial atención a fomentar una agricultura que considerara el manejo de recursos hídricos, el uso de agroquímicos y el ahorro energético.

La aprobación del Reglamento (CE) 1290/2005 introdujo nuevos cambios en la política de desarrollo rural española, pues condujo a la elaboración de un programa específico a escala estatal. En efecto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación diseñó el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural para el período 2007-2013. En esto contó con la colaboración del Ministerio de Medio Ambiente, entre otras instituciones de la administración general del Estado, de las Comunidades Autónomas y de agrupaciones de agentes ligados al entorno rural, como cooperativas, grupos ecologistas o asociaciones de productores. De igual modo, se diseñaron diecisiete programas regionales, basados en un documento de medidas horizontales denominado Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.

Este documento estableció que los Programas de Desarrollo Rural a escala regional pueden contener, entre las ayudas agroambientales, un incentivo concreto para potenciar la actividad del sector de la agricultura ecológica. Las ayudas tratarían de primar, a su vez, la conversión de explotaciones agrarias convencionales en ecológicas, así como la utilización de especies autóctonas. En consecuencia,

5 Antes de las reformas del año 2004, en la Unión Europea se entendía que una *región* era objetivo número 1 si su PIB *per cápita* estaba por debajo de 75% de la media comunitaria. De manera complementaria, las regiones se clasificaban como objetivo número 2 si se consideraba que se trataba de “*zonas enfrentadas a dificultades estructurales*”, por lo cual, requerían una cierta reconversión.

todas las Comunidades Autónomas españolas han asumido en sus propios Programas de Desarrollo Rural la promoción de la producción ecológica.

3.1.3. Comunidad Autónoma de Andalucía

El lugar relativamente preeminente que el sector agrícola ha ocupado en la estructura socioeconómica andaluza, hace que el devenir de la PAC europea haya sido uno de los aspectos del manejo comunitario de mayor interés para la región desde la adhesión de España como Estado miembro en 1986. En este sentido, los primeros años de la PAC en Andalucía coincidieron con el intento por mejorar los niveles de productividad de las explotaciones agrarias de la región. A su vez, era necesario ajustar los niveles de producción y comercialización agrícola y ganadera a la regulación impuesta por la Unión Europea.

El cambio en la orientación de la Política Agraria Común en los años noventa, obligó a replantear en Andalucía el mantenimiento de la agricultura intensiva como modelo productivo. A cambio, se amplió la recepción de fondos europeos destinados a proyectos de mejora de la calidad de la producción agraria e incentivar la diversificación de la economía rural andaluza. Un buen ejemplo de ello son los programas Proder y Leader, promotores de iniciativas a escala local, los cuales alcanzaron en Andalucía su mayor adhesión en el ámbito estatal. En paralelo al desarrollo de estas medidas, la sección de garantía del Feoga mantenía su apoyo al sector agrario andaluz por medio de la realización de transferencias directas a los distintos subsectores agrícolas y ganaderos.

La aprobación del Reglamento (CE) 1257/1999, aumentó el soporte que desde la UE se le daba a las medidas de carácter socioestructural en el campo andaluz. En concordancia con esa orientación, se diseñó el Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA) para el período 2000-2006. Este contaba con el apoyo del Feoga por un total de 755.21 millones de euros. Poco después, tras la reforma de 2005 del sistema de ayudas agrarias comunitario (por la cual se crearon los fondos Feaga y Feader), la Junta de Andalucía decidió que fuese el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA) el que gestionara los pagos correspondientes a la PAC. Según datos de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en el ejercicio 2006 el FAGA tramitó un total de 656 285 solicitudes, las cuales fueron atendidas con pagos por un total de 1845 millones de euros. El olivar fue receptor de 43.9% de esa suma.

Posteriormente, conforme al Reglamento (CE) 1290/2005, en Andalucía se diseñó el Programa de Desarrollo Rural (2007-2013). Los principales ejes de esta iniciativa fueron tres: aumento de la competitividad agrícola, incremento de la calidad de vida

en las zonas rurales y mejora del medioambiente. En el texto del propio PDR se explicita que la ayuda a la agricultura ecológica es consecuente con los objetivos del Feader y, como resultado, es coherente con los ejes del Programa. De manera más concreta, se destaca la adecuada sintonía del Programa de Desarrollo Rural con el apoyo público a la agricultura ecológica andaluza, que suponen los planes específicos para el sector, coordinados por la Consejería de Agricultura y Pesca dispuestos para el periodo 2002-2006 y, luego para el periodo 2007-2013.

En este sentido, tanto el Primer Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2002-2006) como el Segundo Plan (2007-2013) determinaban la dedicación de casi 70% de su presupuesto (69.2 y 325.9 millones de euros respectivamente) al apoyo a las producciones ecológicas mediante ayudas agroambientales. Por su parte, otros objetivos declarados como la modernización tanto de las explotaciones como de la agroindustria ecológica, la formación de capital humano, la mejora del sistema de control o el desarrollo de la demanda tuvieron un soporte menor.

Finalmente, a modo de síntesis se recoge en el siguiente cuadro las políticas de apoyo a la producción ecológica identificadas a lo largo del presente epígrafe.

CUADRO 1. Políticas de apoyo a la agricultura ecológica andaluza

ÁMBITO	MEDIDA/PERIODO	CONTENIDO
UNIÓN EUROPEA	Reg. (CE) n° 2078/1992	Subvenciones a métodos de producción compatibles con el medioambiente (Feoga)
	Reg. (CE) n° 1257/1999	Financiamiento a medidas de desarrollo rural (Feoga)
	Reg. (CE) n° 1782/2003	Reforma de los regímenes de ayudas directas de la PAC
	Reg. (CE) n° 1290/2005	Fondo Europeo Agrícola de Garantía (Feaga) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)
	Estrategia 2008 - ...	Reformas a la PAC - Horizonte 2020
ESPAÑA	R. D. 51/1995	Medidas horizontales para fomentar métodos de producción compatibles con el medioambiente
	Estrategia 2000 - 2006	Programas Operativos, Programas de Desarrollo Rural, Leader + y Medidas de Acompañamiento de la PAC
	Estrategia 2007 - 2013	Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013) y Marco Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013)
ANDALUCÍA	Estrategia 1995-2000	Iniciativas europeas para productividad y diversificación
	Estrategia 2000 - 2006	Programa Operativo Integrado de Andalucía (2000-2006) I Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2002-2006)
	Estrategia 2007 - 2013	Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (2007-2013) II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2007-2013)

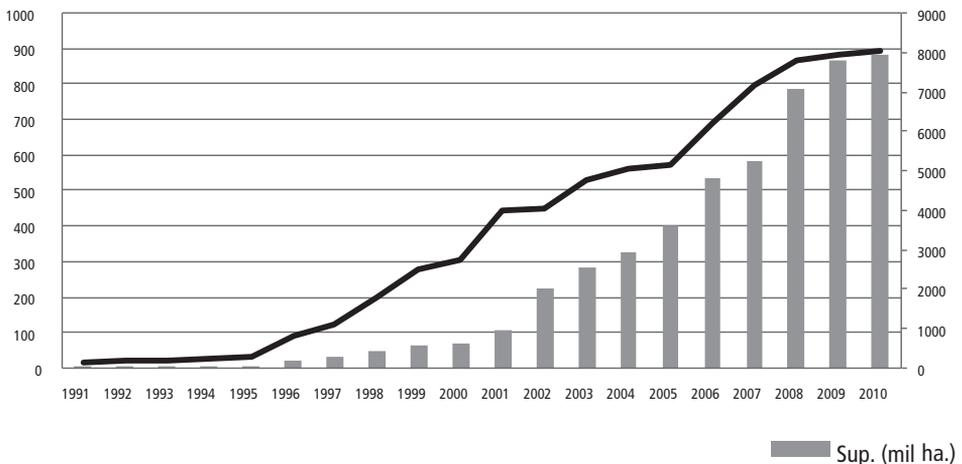
FUENTE: elaboración propia.

4. Evolución de los principales indicadores sectoriales

Si bien el sector de la agricultura ecológica logra en Andalucía una cierta expansión durante la primera mitad de la década de los noventa, la superficie dedicada a este es todavía testimonial en ese periodo. En 1994, el número de hectáreas ecológicas era de 3987, en manos de 237 productores; cifra muy baja si consideramos que Andalucía tiene una superficie agraria útil de 4,5 millones de hectáreas. Esta situación comienza a cambiar entre 1995 y 1996, cuando se pasa de 6455 a 20722 hectáreas ecológicas. Esa tendencia se mantiene en los años siguientes, y alcanza en 2001 la superficie certificada las 107 379 hectáreas. El número de productores ecológicos también incrementa de manera significativa durante el periodo señalado, al pasar de 277 en 1995 a 3983 en 2001.

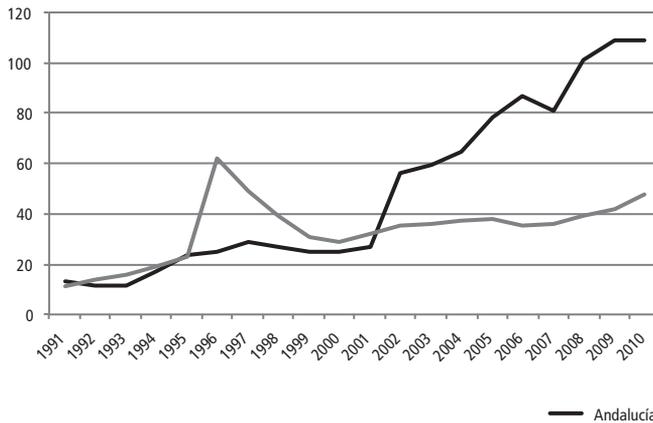
En 2002, sucede de nuevo un fuerte incremento de la superficie certificada, pues se alcanzaron las 225 599 hectáreas. No obstante, a diferencia de años anteriores, el número de productores quedó prácticamente estancado. Aunque no de forma tan acentuada, este mismo fenómeno se repitió a su vez en 2005 y 2008.

Los últimos datos considerados, correspondientes al año 2010, señalan que en ese lapso había casi 880 000 hectáreas ecológicas en Andalucía. Por su parte, el número de productores se situaba por encima de ocho mil.



GRÁFICA 1. Evolución anual de la superficie y el número de productores de agricultura ecológica en Andalucía (1992-2010)

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.



GRÁFICA 2. Evolución del promedio de hectáreas certificadas por productor ecológico en Andalucía y el resto de CC.AA. españolas (1991-2010)

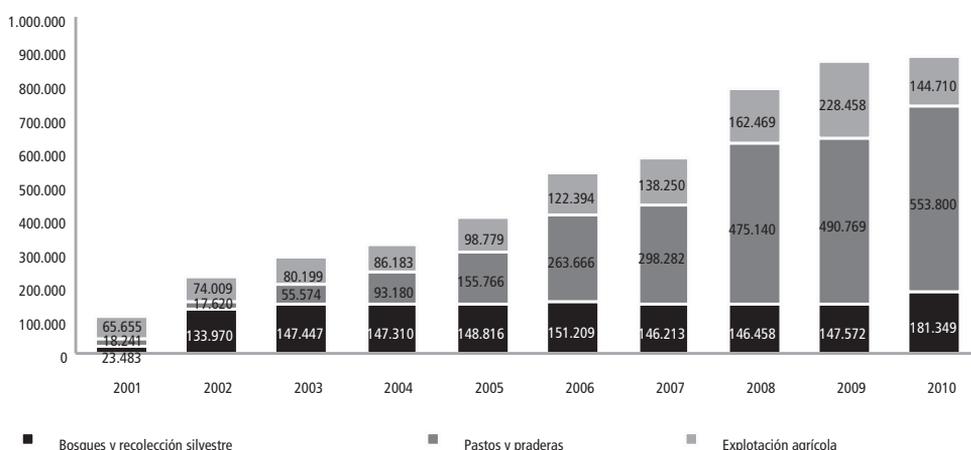
FUENTE: elaboración propia a partir de datos de Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

La evolución relativa de superficie y número de productores ha implicado, entre otros aspectos, que la propiedad en el sector ecológico andaluz se haya concentrado en los últimos años, y sea cada vez mayor el tamaño promedio de las explotaciones. En este sentido, el número medio de hectáreas por productor ecológico, que se había mantenido hasta 2002 incluso por debajo del correspondiente al promedio de las demás regiones españolas, toma distancia a partir del año señalado. En 2010, mientras el promedio de hectáreas por productor ecológico en Andalucía era de 109, la media del resto de comunidades autónomas españolas era de 48.

El cambio en el tamaño promedio predial observado está relacionado también con una variación en el uso del suelo. En efecto, con anterioridad a 2002, la principal dedicación de la superficie ecológica era la explotación agrícola. Sin embargo, a partir de ese año la tendencia cambió, al certificarse como ecológicas cerca de 110 000 hectáreas de bosque y recolección silvestre, uso que pasó a ser el que más superficie acumulaba, aunque su crecimiento se vio suspendido en los años siguientes. Según señala González de Molina (2009; 2012), este estancamiento se debió a que tanto las administraciones locales como las autonómicas, titulares en muchos casos de estos bosques, encontraron instrumentos alternativos para su protección, como las certificaciones forestales, la custodia del territorio o los planes de gestión de parques naturales. Del mismo modo, según Del Campo (2000), en el caso de las primeras hectáreas silvícolas con titularidad privada certificadas, el objetivo final, con frecuencia, no fue su aprovechamiento. Esto se refleja en el menor peso relativo del valor de la producción silvícola ecológica andaluza frente a la agrícola y la ganadera.

En todo caso, el estancamiento señalado de la superficie silvícola ecológica, sumado a un rápido incremento de las hectáreas para pastos, praderas y forrajes, ha ocasionado que en 2010, 65% de la superficie se dedicara a ese uso.

El actual desarrollo de la ganadería ecológica ha coincidido con el reforzamiento de las ayudas para esta en el II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica, que situó su presupuesto incluso por encima de las subvenciones a la agricultura. En este sentido, el Plan amplió la carga ganadera máxima por hectárea para todas las especies, y estableció un intervalo incluso superior para la producción avícola (que se pretende impulsar preferentemente). Sin embargo, aunque en el periodo que lleva vigente el Plan, la superficie ecológica dedicada a pastos, praderas y forrajes ha crecido 85%, el número de cabezas de ganado, así como de explotaciones en las principales cabañas, bovina y ovina, han experimentado un incremento más modesto (41% y 46% respectivamente) de acuerdo con datos de 2007 a 2010. En este sentido, según evidencian García, Perea y Acero (2009), tras el estudio de un conjunto de indicadores técnico-económicos referentes a la ganadería ecológica andaluza, en las explotaciones dedicadas tanto al vacuno como al ovino de carne se da una relación inversa entre la rentabilidad y las subvenciones, y estas últimas representan gran parte de los ingresos totales. De hecho, según González de Molina (2012), las ayudas agroambientales habrían posibilitado hacer, hasta cierto punto, rentables esas explotaciones ganaderas. Por su parte, los rubros con una mayor rentabilidad privada, como el lechero y el apícola, son aquellos en los cuales las subvenciones suponen una menor proporción de los ingresos.

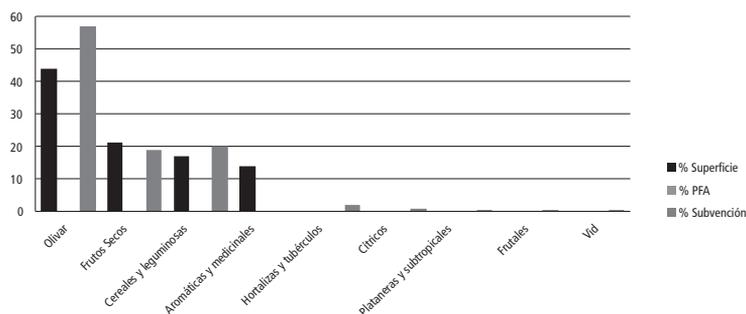


GRÁFICA 5. Distribución de las hectáreas ecológicas en Andalucía según usos productivos (2001-2010)

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca y Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Aunque de manera más lenta, la superficie dedicada a la explotación agrícola ha experimentado un incremento sostenido durante los últimos años. A este respecto, según los resultados del informe *Cuentas Económicas de la Agricultura y Ganadería Ecológicas en Andalucía en el año 2005*, la Producción Final Agraria (PFA) que se obtendría mediante la explotación con cultivos convencionales en las mismas hectáreas ocupadas por los ecológicos sería 35% menor. Esto se debería, en esencia, a los mejores precios de venta de los productos ecológicos, sobre todo en los mercados de exportación. No obstante, el informe destaca también que la agricultura ecológica andaluza está caracterizada por una “*dualidad económica*”. Ello dada la coexistencia de cultivos con alta PFA que ocupan una relativa superficie reducida, como los hortofrutícolas, con cultivos con una PFA media-baja, que concentran la mayor parte de la superficie ecológica andaluza, como el olivar, los cereales y los frutos secos (González de Molina, 2009). Asimismo, estos últimos fueron los cultivos que recibieron 95% de las ayudas públicas durante el periodo analizado (gráfica 4).

Finalmente, cabe hacer mención de la situación actual de la demanda de productos ecológicos andaluces. Se calcula que entre 75% y 80% de la producción ecológica andaluza se exporta fuera del territorio español. Los destinos prioritarios de esa producción son otros países miembros de la Unión Europea, en particular, Francia, Alemania y Reino Unido. En esos países, el consumo promedio de productos de agricultura ecológica de sus habitantes es muy superior al que se da en España. En el caso andaluz, más allá de las tradicionales limitantes al consumo ecológico recogidas con profusión por la literatura (sobrepeso, distribución, desinformación, desconfianza) destaca la falta de sintonía entre la oferta y la demanda. Según afirma González de Molina (2009; 2012) se ha establecido un modelo que genera desabastecimiento de los productos con una demanda interna potencial mayor, como son frutas y verduras.



GRÁFICA 4. Porcentaje de la superficie agrícola, la Producción Final Agraria y las subvenciones sectoriales según cultivos ecológicos andaluces (2005)

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de Soler, Pérez y Molero recogidos en el II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

De hecho, en el I Plan Andaluz de Agricultura Ecológica ya se señalaba como una de las deficiencias del sector, la escasa oferta interna de hortalizas. Esto es muy preocupante, si consideramos que, según un estudio realizado por la consultora GFK (2011), las frutas y verduras son los productos ecológicos más consumidos por los compradores españoles (es decir, los productos que con mayor frecuencia inician en este tipo de consumo). Como consecuencia de esta falta de desarrollo del mercado interno, así como de los mayores precios en los mercados internacionales, muchos agricultores ecológicos andaluces encuentran en la exportación una mejor vía para comercializar, lo cual obviamente agrava los problemas de escasez de oferta interna ya señalados.

5. Conclusiones

La agricultura ecológica andaluza ha experimentado un importante crecimiento tanto en superficie como en número de productores desde sus orígenes en la década de los ochenta hasta el momento actual. La evolución ha sido paralela a un aumento del apoyo público al sector, el cual se refleja en el énfasis de las distintas medidas de promoción y fomento a las producciones ecológicas.

La estrecha relación entre los dos hechos señalados se evidencia en que los años de mayor expansión de la agricultura ecológica coinciden con la puesta en marcha de políticas públicas que han repercutido en el apoyo sectorial. Este fenómeno se manifiesta, en especial, en varios periodos significativos: mediados de la década de los noventa (1994, 1995 y 1996), los años 2005 y 2008, pero sobre todo el año 2002. De igual modo, en Andalucía se percibe una vinculación entre la evolución de los usos de la superficie ecológica y las características de las ayudas públicas generadas. De hecho, las subvenciones al sector ecológico facilitan la viabilidad económica de ciertos cultivos que en la actualidad ocupan un importante porcentaje de la superficie de agricultura ecológica andaluza, como cereales y frutos secos. No obstante, cabe aclarar que también en su versión convencional estos cultivos reciben importantes ayudas públicas, lo que no significa, por tanto, que su producción ecológica sea condición distintiva de su relevancia. Por su parte, el refuerzo de las ayudas a la ganadería ecológica a partir de 2007, anticipó un importante incremento de la superficie dedicada a pastos, praderas y forrajes.

Finalmente, la relación señalada no es extensiva a todos los subsectores de la producción ecológica andaluza. Producciones como la hortaliza o, en el caso de la ganadería ecológica, la apícola y la láctea, basan su positiva evolución en

su rentabilidad privada. Con ello se confirma la existencia, como algunos autores han mencionado, de una significativa “*dualidad*” en la agricultura ecológica andaluza.

Referencias

- Comisión Europea (2010). *An Analysis of the EU organic sector*. Recuperado el 23 de abril de 2012, de http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf
- Cuentas económicas de la agricultura y ganadería ecológicas en Andalucía (2007). En Consejería de Agricultura y Pesca, II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (2007-2013) Autor. Recuperado el 16 de marzo de 2009, de http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/www/portal/PDF_Directos/libro_plan_ae.pdf
- Daughjerg, C., Tranter, R., Hattam, C., y Holloway, G. (2011). Modelling the Impacts of Policy on Entry into Organic Farming: Evidence from Danish-UK comparisons, 1989-2007. *Land Use Policy*, 28(2), 413-422.
- Del Campo, A. (2000). *Seis años de agricultura y ganadería ecológica en Andalucía. Crónica de la consolidación del modelo productivo ecológico*. Sevilla: Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.
- Delgado, E., López de Ayala, M., y Doncel, V. (2006). Las ayudas agroambientales. En VV. AA., *La agricultura y la ganadería extremeñas. Informe 2005 y análisis de una década: 1996-2005*. Badajoz: Caja de Ahorros de Badajoz.
- Domínguez, M., Alonso, A., Simón, X., Mauleón, J., Ramón, G., y Renting, H. (2006). Catching up with Europe, Rural Development in Spain. En D. O'Connor, H. Renting, M. Gorman, y J. Kinsella (Eds.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries* (pp. 111-144). Assen: Royal Van Gorcum.
- FIBL, Ifoam y Söl. (2012). *The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2011*. Recuperado el 20 de julio de 2012 de <http://www.organic-world.net>
- Firbank, L., Petit, S., Smart, S., Blain, A., y Fuller, R. (2008). Assessing the Impacts of Agricultural Intensification on Biodiversity: a British Perspective. *Philosophical Transaction of the Royal Society Biological Sciences*, 363(1492), 777-787.
- García, A., Perea, J., y Acero, R. (2009). Estrategias comerciales de los sectores ganaderos ecológicos. Incidencia de las subvenciones. En VV. AA., *Informe anual del sector agrario en Andalucía 2008* (pp. 293-315). Málaga: Fundación Unicaja/Analistas Económicos de Andalucía.

- García-Brenes, M. (2012). Incidencia de la política agraria de la Unión Europea en la sostenibilidad del cultivo del olivar en Andalucía, España. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 9(68), 87-103.
- García-Trujillo, R. (2001). Aproximación a las potencialidades y obstáculos de la agricultura y ganaderías ecológicas en Andalucía. En VV. AA., *La práctica de la agricultura y la ganadería ecológicas* (pp. 217-240). Sevilla: Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.
- GFK (2011). *Estudio del perfil del consumidor de alimentos ecológicos* [Diapositivas de Power Point]. Recuperado el 6 de abril de 2013 de http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/publicaciones/informe_consumidor_ecol%C3%B3gico_Completo_%28con_NIPO%29_tcm7-183161.pdf
- González de Molina, M. (ed.) (2009). *El desarrollo de la agricultura ecológica en Andalucía (2004-2007). Crónica de una experiencia agroecológica*. Barcelona: Icaria Editorial.
- González de Molina, M. (2011). La importancia de la agricultura ecológica para el medio ambiente y la salud. *Revista Ambienta*, 95, 10-25. Recuperado en abril de 2013, de http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num_revista=95&fecha_revista=2011-06-01
- González de Molina, M. (2012). Luces y sombras del crecimiento de la producción ecológica en Andalucía durante el último quinquenio (2007-2011). *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo*, 9, 153-191. Recuperado en abril 2013, de <http://www.publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/cuaderno-interdisciplinar-de-desarrollo-sostenible-cuides/9/>
- Hanawa, H., Barkley, A., Chacón-Cascante, A., y Kastens, T. (2012). The Motivation for Organic Grain Farming in the United States: Profits, Lifestyle, or the Environment? *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 44(2), 137-155.
- Läpple, D., y Van Rensburg, T. (2011). Adoption of Organic Farming: Are there Differences between Early and Late Adoption? *Ecological Economics*, 70(7), 1406-1414.
- Lesjak, H. A. (2008). Explaining Organic Farming through Past Policies: Comparing Support Policies of the EU, Austria and Finland. *Journal of Cleaner Production*, 16(1), 1-11.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente [Magrama] (España) (2012). *Caracterización del sector de la producción ecológica española en términos de valor, volumen y mercado*. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de http://www.magrama.gob.es/imagenes/es/Actualizaci%C3%B3n%20Caracterizaci%C3%B3n%20Sector%20P.%20Ecol%C3%B3gica-Sept.2012-Informe%20Final%20definitivo%20-Web-.20.11.12_tcm7-232360.pdf

- Martínez-Carrasco, F., Schwentesius-Rindermann, R., Martínez-Paz, J., y Gómez-Cruz, M. (2009). Características y comparativa de los productores de alimentos ecológicos en el sureste de Europa: el caso de la región de Murcia, España. *Agrociencia*, 43(6), 649-657.
- Mudarra, I. y Alonso, A. (junio, 2006). *Desarrollo de la producción ecológica en áreas de montaña*. En VII Congreso de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica, Zaragoza, España.
- Mzoughi, N. (2011). Farmers' Adoption of Integrated Crop Protection and Organic Farming: Do Moral and Social Concerns Matter?. *Ecological Economics*, 70(8), 1536-1545.
- Offerman, F., Nieberg, H., y Zander, K. (2009). Dependency of Organic Farms on Direct Payments in Selected EU Member States: Today and Tomorrow. *Food Policy*, 34(3), 273-279.
- Organic Monitor, (2012). *The Global Market for Organic Food & Drink*. Londres: Autor.
- Pietola, K. y Oude Lansink, A. (2001). Farmer Response to Policies Promoting Organic Farming Technologies in Finland. *European Review of Agricultural Economics*, 28(1), 1-15.
- Sutherland, L., Burton, R., Ingram, J., Blackstock, K., Slee, B., y Gotts, N. (2012). Triggering Change: towards a Conceptualization of Major Change Processes in Farm Decision-Making. *Journal of Environmental Management*, 104(15), 142-151.
- Toma, L. y Mathijs, E. (2007). Environmental Risk Perception, Environmental Concern and Propensity to Participate in Organic Farming Programmes. *Journal of Environmental Management*, 83(2), 145-157.
- Ward, C., y Reynolds, L. (2013). *Achieving a Sustainable Food System with Organic Farming*. Washington D.C.: World Watch Institute.

Reglamentos

- Reglamento (CEE) 2078/1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 30 de junio de 1992.
- Real Decreto 51/1995. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de febrero de 1995.
- Reglamento (CE) 1257/1999. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 26 de junio de 1999.
- Reglamento (CE) 1782/2003. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 21 de octubre de 2003.
- Reglamento (CE) 1290/2005. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 11 de agosto de 2005.