



# Avaluació de la implementació del Pla d'Acció per a l'Alimentació i l'Agricultura Ecològiques 2008-2012

## Resum executiu

11 de febrer de 2011

**Avaluador principal: Jaume Blasco**

**Equip de treball: Jordi Sanz  
David Casado  
M<sup>a</sup> Antònia Parera  
Lluís Ferrer**



## 1. Introducció

El Pla d'Acció per a l'Alimentació i l'Agricultura Ecològiques (PdAE) 2008-2012 és un pla interdepartamental coordinat pel Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural (DAR) i participat per sis altres departaments de la Generalitat de Catalunya. Té com a missió l'increment de la producció i del consum agroalimentari ecològic a Catalunya, i compta amb una dotació pressupostària de 36,8 milions d'euros per al període de vigència del pla. El pla s'estructura en 6 objectius estratègics (el foment de la informació i el consum; el foment de les produccions; el foment del sector; el foment de la qualitat; el foment de la innovació i el foment de les polítiques), 22 objectius operatius i 105 actuacions, cadascuna de les quals té identificada la unitat de l'administració responsable, que al seu torn és també responsable de l'execució pressupostària. Tot i el caràcter transversal del pla, el Departament d'Agricultura és responsable de gairebé el 90% de la despesa prevista.

En plantejar el projecte d'avaluació del PdAE, els responsables del Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural van manifestar que el seu interès se centrava, fonamentalment, en poder detectar els principals assoliments del pla en els seus dos primers anys d'implementació, així com les possibles desviacions respecte el disseny original, freqüents en plans complexos, d'abast extens i en què participen diversos actors. L'aproximació metodològica per respondre aquesta demanda ha consistit, per a cadascun dels sis àmbits d'actuació del pla (consum, producció, estructuració del sector, qualitat, innovació i polítiques), a recollir informació sobre els indicadors que permeten caracteritzar l'estat de la qüestió i l'evolució de cada àmbit des de la posada en marxa del PdAE (tenint sempre present que una eventual millora o empitjorament d'un determinat indicador no està necessàriament associat a l'efecte del PdAE); realitzar una anàlisi de les barreres a la millora i desenvolupament en cadascun dels àmbits, d'acord amb les percepcions dels 18 actors del sector de l'alimentació i l'agricultura ecològica que han estat entrevistats en el marc de l'avaluació; elaborar una síntesi de les percepcions d'aquests mateixos actors sobre els assoliments del PdAE i les desviacions produïdes respecte el disseny del pla i les seves expectatives, i analitzar l'execució pressupostària de les actuacions en els exercicis 2008 i 2009.

## 2. El procés d'elaboració i el disseny del PdAE

Els actors que van participar activament en el procés d'elaboració del PdAE han coincidit a celebrar l'obertura a les aportacions de tots els actors, l'operativitat de l'estructura de comissions, la rellevància de l'agenda de qüestions a tractar, el to deliberatiu de les reunions, i el consens assolit entre els participants. Per contra, la principal crítica al procés s'ha centrat en la seva manca d'inclusivitat, car han estat diversos els informants entrevistats que han explicat que la seva participació en el procés d'elaboració del PdAE va ser molt parcial o fins i tot testimonial.

D'altra banda, **els actors entrevistats han coincidit majoritàriament a expressar la seva identificació amb el PdAE i valorar-ne positivament els continguts**, fins i tot en el cas dels que no van participar activament en el seu disseny. Concretament, els aspectes positius més esmentats han estat que l'elaboració del PdAE ha servit per institucionalitzar i donar visibilitat al sector de l'alimentació i l'agricultura ecològiques; conferir una major estructura i coherència a les polítiques de promoció de l'alimentació i l'agricultura ecològica, i expandir les polítiques de promoció més enllà dels ajuts a la producció. Per contra, **els informants lamenten l'escassetat de recursos addicionals per a noves actuacions, donat que consideren que el PdAE ha estat,**

**sobretot, una “recopilació de les polítiques que s’estaven fent fins al moment”;** **l’excessiva dispersió de recursos en petites actuacions amb poc pressupost i escassa capacitat d’impacte**, i l’assignació d’algunes responsabilitats de finançament a organismes sense recursos suficients, especialment amb referència a l’objectiu de foment de la innovació.

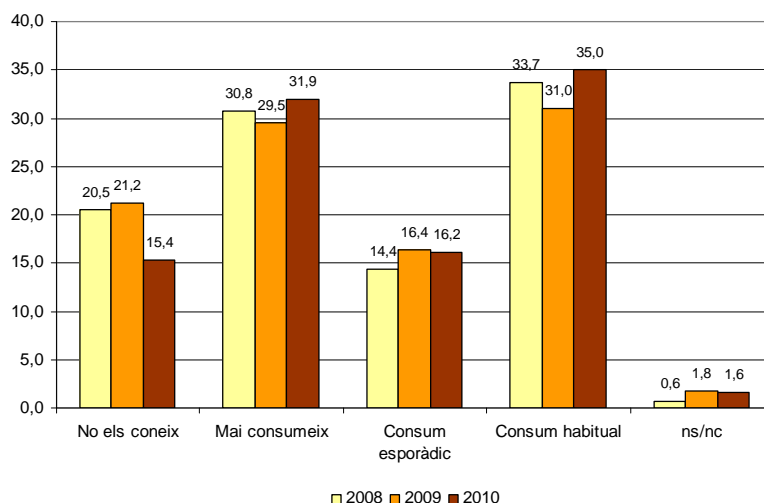
El sistema de seguiment del PdAE ha estat referit per la majoria dels entrevistats com a “sistemàtic”, “disciplinat” o “estricte”, en tant que el DAR requereix de forma periòdica l’empenament de fitxes per a cada actuació, sobre la base de les quals construeix un full de càlcul de seguiment de la implementació del pla i elabora breus informes d’execució. Malgrat aquest caràcter regular i sistemàtic, les crítiques al seguiment s’han centrat tant en aspectes formals (com l’absència d’un espai de seguiment de la implementació del pla i la manca d’inclusivitat del procés de seguiment, en què no tots els actors interessats reben la informació que desitjarien), com en aspectes de contingut de la informació generada (fonamentalment, el fet que la rendició de comptes es limita a l’execució del pressupost, sense un seguiment d’indicadors ni una reflexió sobre els impactes i assoliments de les actuacions, els quals es limiten a alguns projectes concrets, però no atenyen el pla en el seu conjunt).

### **3. El foment de la informació i el consum**

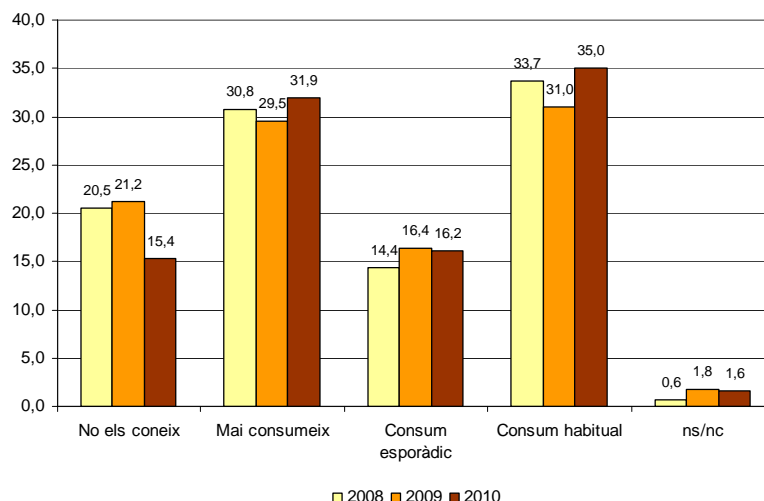
L’any 2010, i d’acord amb les dades del Baròmetre de Percepció i Consum dels Aliments Ecològics, un 84,6% de la població catalana coneixia els aliments ecològics (això és, n’havia sentit parlar i els associava a la definició correcta), si bé un 60,8% dels que els coneixien es declaraven poc o gens informats al respecte. El grau de coneixement dels aliments ecològics era significativament més alt per a les persones que disposaven d’accés domèstic a Internet; tenien titulació universitària; es declaraven de classe social alta o mitja-alta; tenien entre 35 a 64 anys (tant respecte els més joves de 35 com els més grans de 64), i varen respondre l’enquesta del Baròmetre en català o es van mostrar indiferents respecte l’idioma (amb referència als que van voler fer-ho en castellà). El nivell del coneixement entre 2008 i 2010 va créixer 5 punts percentuals.

D’altra banda, el 51,2% de la població catalana es declarava consumidora d’aliments ecològics, i un 35,0% ho era de forma habitual (els consumia més d’un cop al mes). Entre aquells que coneixien els aliments ecològics, l’únic determinant del consum estadísticament significatiu era la classe socioeconòmica alta o mitja-alta. Destaca que un 33,5 % dels catalans tenia coneixement dels productes ecològics però no en consumia mai, la qual cosa indica que el coneixement és condició necessària però no suficient per al consum. Entre 2008 i 2010, el consum va augmentar, si bé de forma no significativa. D’altra banda, el 66,5% dels consumidors habituals de productes ecològics hi destinaven menys del 30% de la seva despesa total en productes alimentaris, mentre que només un 9,8% n’hi destinava més del 45%. En conseqüència, la major part dels consumidors habituals tenia un patró de consum mixt ecològic-convencional, en què el consum ecològic era minoritari. Mitjançant un procediment de càlcul amb força limitacions, hem pogut determinar la quota de mercat dels aliments ecològics (sempre sobre la base de les dades del Baròmetre), que se situa entre un 6% i un 8% de la despesa alimentària total de la població catalana. Cal tenir en compte, tanmateix, que els percentatges esmentats en aquest paràgraf podrien estar sobreestimats degut a un error en la mesura del consum del Baròmetre (fonamentalment, degut a que al voltant de la meitat de qui declaren consumir habitualment aliments ecològics no reconeix els segells que els distingeixen, i per tant podria estar reportant un consum de productes que en realitat no són ecològics).

### Coneixement i consum d'aliments ecològics (%sobre la població total). Anys 2008-2010



### Consum d'aliments ecològics (% sobre la població que els coneix). Anys 2008-2010.



**La principal barrera per a un creixement del consum de productes ecològics sembla ser el seu elevat sobrepreu respecte els productes agroalimentaris convencionals.** Les dades del Baròmetre mostren de forma coherent entre 2008 i 2010 que una baixada del preu seria el principal incentiu per a que els consumidors habituals incrementessin el consum de productes ecològics (un 61,4% dels consumidors, al 2010), i per a que els no consumidors n'arribessin a consumir (un 44,9%). Cal destacar, tanmateix, que els resultats d'una funció senzilla de demanda basada en les respostes dels consumidors al Baròmetre mostren que caldrien reduccions de preu molt notables per augmentar de forma substantiva el percentatge de població que consumeix aliments ecològics.

**La segona barrera al consum la constitueixen les dificultats per trobar productes ecològics en els llocs de compra habituals.** D'acord amb les dades del baròmetre de 2010, una millor accessibilitat seria el segon incentiu més important per a incrementar el consum d'aliments ecològics dels qui ja en consumeixen (44,5%), així

com per a que els que no en consumeixen passessin a fer-ho (34,9%). Millorar l'accessibilitat dels productes ecològics hauria de passar per una major oferta en supermercats i mercats, donat que el 71,0% dels catalans enquestats en el Baròmetre compren els productes alimentaris majoritàriament en aquest tipus d'establiment.

**Una important barrera addicional la constitueix, d'acord amb els actors entrevistats, la varietat d'atributs semàntics associats al terme ecològic, que confon el consumidor** sobre els avantatges de consumir aquests productes. En aquest sentit, els informants indiquen que les principals fonts de confusió són la identificació de l'aliment ecològic com a aliment dietètic, com a producte de proximitat, com a producte d'aspecte o presentació inadequada, i com a producte exclusiu de canals de distribució singulars (com ara cooperatives de consum o comercialització directe per part del productor). A més, alguns informants afirmen que l'existència de diversos segells de qualitat per a productes agraris i ramaders esdevé un obstacle per a que el consumidor identifiqui clarament els productes ecològics. D'acord amb les dades del Baròmetre, les dificultats per reconèixer el segell distintiu dels productes ecològics certificats i la identificació del producte ecològic amb a "producte de temporada venut prop d'on es produeix" són les dues confusions que afecten un major percentatge de ciutadans.

Amb referència a les actuacions del PdAE, **la majoria d'entrevistats valora positivament les actuacions de promoció dels productes agroalimentaris ecològics, però tendeixen a considerar que han tingut una repercussió limitada.** Això es deuria tant a l'abast limitat d'aquestes actuacions (fonamentalment, l'edició de díptics i les campanyes radiofòniques) com al fet que les campanyes de promoció no haurien posat prou èmfasi en els atributs distintius de la producció ecològica. En aquest sentit, la crítica més esmentada pels entrevistats fa referència a la timidesa i poca claredat amb què les campanyes han transmès la major seguretat, salubritat i qualitat com a atributs propis dels aliments ecològics.

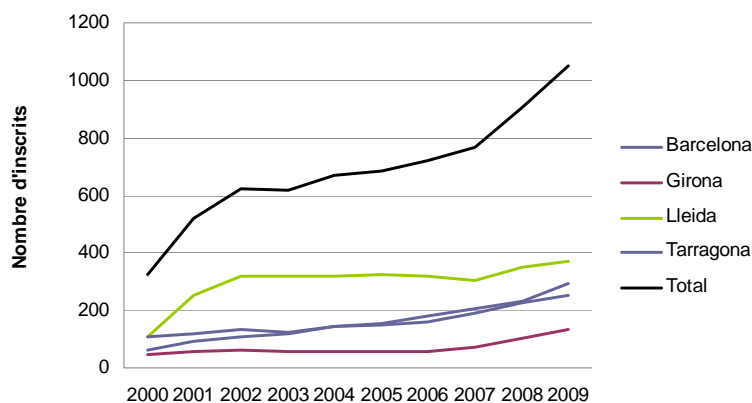
D'altra banda, **els informants celebren la incorporació al PdAE del foment del consum als menjadors escolars i a l'àmbit educatiu, però lamenten que el grau de desenvolupament d'aquesta actuació ha estat molt modest.** La introducció dels aliments ecològics als menjadors escolars és considerat per diversos entrevistats com una estratègia cabdal per al foment del consum, per la qual cosa estimen que la seva incorporació al PdAE va ser particularment encertada. No obstant això, la majoria d'informants es mostren decebuts pel baix grau de desenvolupament que ha tingut aquesta iniciativa. Les crítiques se centren, fonamentalment, en què el Departament d'Educació no ha desenvolupat un veritable programa de foment el consum d'aliments als menjadors escolars, sinó que ha desenvolupat actuacions esporàdiques i ha delegat la iniciativa als Consells Comarcals, i al fet que el Departament ha tendit a titllar la incorporació dels aliments ecològics a les escoles com a econòmicament inassequible, sense arribar a considerar que "existeixen alternatives d'actuació relativament poc costoses", com ara la incorporació d'un menú ecològic un dia a la setmana, o la introducció d'aliments ecològics concrets dins un menú mixt.

## **4. El foment de les produccions**

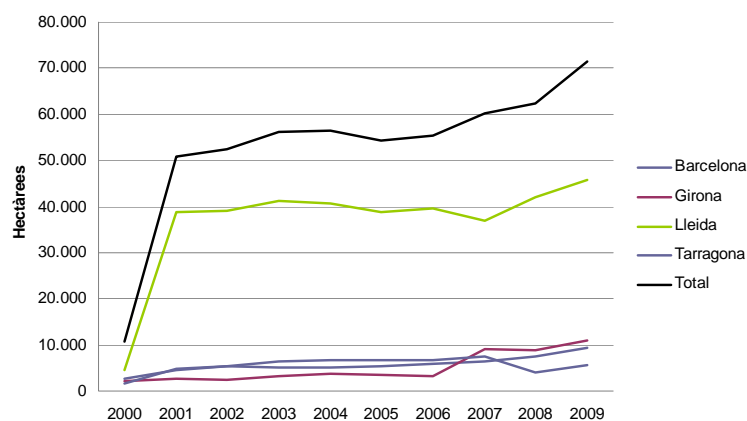
**La producció agrícola ecològica ha crescut en els darrers tres anys (2007 a 2009) a un ritme sostingut i notable.** Les dades del Consell Català de la Producció Agrària Ecològica (CCPAE) il·lustren el dinamisme del sector en mostrar que el número de productors en agricultura ecològica inscrits al CCPAE ha augmentat un 36,8% entre el 2007 i el 2009. L'increment (el més intens des del període 2000-2002) s'ha produït a

totes quatre províncies i ha estat particularment intens a la demarcació de Girona. La superfície dedicada a l'agricultura ecològica s'ha incrementat en un 19,0% entre 2007 i 2009, la qual cosa suposa pràcticament dues terceres parts de l'objectiu de creixement del 30% fixat pel PdAE. En termes absoluts, el creixement ha estat particularment alt a la província de Lleida, que després d'un període d'estancament entre 2001 i 2007, ha tornat a créixer en 8.722 hectàrees. Per contra, a la demarcació de Tarragona s'ha perdut més d'una quarta part de la superfície ecològica (un 26,2%), degut a un descens abrupte entre 2007 i 2008. A data de 2009, les categories de pastures, prats i farratges i de bosc, matolls i recol·lecció silvestre concentren pràcticament el 80% del total de superfície ecològica de Catalunya, mentre que la superfície dedicada pròpiament a l'agricultura és de poc més del 21,0%, concentrada fonamentalment en els cultius de la vinya, cereals i lleguminoses per a gra, olivera, guaret, adob verd i erm i fruits secs. L'increment del conjunt de superfície dedicada específicament a l'agricultura entre 2007 i 2009 ha estat del 55,2%.

### Productors en agricultura ecològica inscrits al CCPAE (2000-2009)



### Superfície en agricultura ecològica inscrita al CCPAE (2000-2009)



D'altra banda, les explotacions ramaderes ecològiques han augmentat un 19,9% entre 2007 i 2009, fonamentalment gràcies a l'increment del 164,9% de la província de Girona. Els increments a Lleida i Barcelona han estat molt lleugers, mentre que Tarragona ha perdut una de les vuit explotacions que tenia (reducció del 12,5%). La província de Lleida continua liderant el número d'explotacions ramaderes ecològiques amb poc menys d'un 60% del total de Catalunya, mentre que Girona ateny gairebé una quarta part del total.

**Els actors entrevistats destaquen, igualment, que la producció ecològica es desenvolupa en explotacions agrícoles i ramaderes relativament petites, la qual cosa incrementa els costos de producció i distribució dels aliments ecològics.**

Les dades de la Subdirecció General d'Estratègia Rural mostren, en aquest sentit, que les explotacions agrícoles sol·licitants d'ajuts a les pràctiques agroambientals de l'agricultura ecològica (amb independència de si finalment els hi han estat atorgades) tenien l'any 2009, una superfície mitjana de 16 hectàrees; mentre que un 75% de les explotacions se situava per sota un llindar de 20,4 hectàrees, un 50% per sota un llindar de 10,5, i un 25% se situava per sota un llindar de 5,2 hectàrees. No existeix tanmateix, informació de costos que permeti analitzar l'eficiència relativa de les explotacions segons la mida.

Amb referència a **les principals barreres per a un major creixement de les produccions, els entrevistats han destacat especialment que la manca d'informació sobre aspectes tècnics de l'agricultura i ramaderia ecològica, els costos de reconversió i els canals de comercialització dissuadeixen molts productors convencionals** de reconvertir-se per temor a la incertesa; que la reconversió requereix un canvi d'identitat professional profund, donat que bona part dels agricultors convencionals tendeixen a identificar l'ús habitual d'agroquímics amb la competència professional; que la manca d'experiència agrícola i competència tècnica d'una part dels productors ecològics, sovint titllats de *vocacionals*, dificulta la seva supervivència dins el sector; que el sobrecost de la producció associat a la mà d'obra, especialment per als cultius d'hortalisses repercuteix en uns preus molt poc competitius, i que les expectatives exagerades dels productors sobre l'increment de renda que els suposarà la reconversió a l'agricultura ecològica sovint generen frustració i/o dificultats per vendre el producte, atès que en reclamen un preu poc competitiu.

Quant a la valoració de les actuacions del PdAE, cal destacar que **els ajuts a l'agricultura i la ramaderia ecològica constitueixen, amb diferència, l'actuació més important en termes de dotació pressupostària.** Tanmateix, cal esmentar que el sistema de subvencions no ha variat arrel de la seva aprovació, ja que es deriva directament del Pla de Desenvolupament Rural (PDR) 2007-2013, aprovat amb anterioritat al PdAE. Amb referència a l'evolució de les subvencions, destaca que l'import dels ajuts a les pràctiques agroambientals de l'agricultura ecològica va augmentar des dels aproximadament 800.000€ de 2007, a més de 1.800.000€ el 2009 (això és, es va multiplicar per 2,3). Aquest increment es va deure, fonamentalment, a un increment del número de beneficiaris i de la superfície agrícola subvencionada del mateix ordre (entre 2007 i 2009 s'havien multiplicat per 2,2 i 2,1, respectivament). En segon terme, l'increment respon a un creixement de la mitjana de l'import atorgat per hectàrea, que va créixer un 12,2%. De mitjana, l'import rebut per beneficiari es va situar entre els 3.300 i els 3.600 euros (segons l'any), per a una superfície mitjana d'entre 17 i 18 hectàrees, la qual cosa va donar lloc a un import per hectàrea mitjà d'entre 215 i 242 euros.

En relació amb els ajuts a les pràctiques agroambientals de la ramaderia ecològica, l'import es va incrementar des dels 1.450.000€ a 3.480.000€ entre 2007 i 2009 (es va multiplicar per 2,4). El creixement més intens es va donar a les Comarques de Girona, en què l'import es va multiplicar pràcticament per nou en només dos anys. No obstant això, a data de 2009 la demarcació l'Alt Pirineu i Aran continuava concentrant dos de cada tres euros en ajuts a la ramaderia. L'increment en l'import total es deu bàsicament a l'augment del número d'expedients subvencionats, que es va multiplicar per 1,9, passant dels 142 el 2007 a 270 l'any 2009, mentre que la subvenció mitjana es va incrementar de 10.100 € a 12.150€.



### Evolució dels ajuts a les pràctiques agroambientals de l'agricultura ecològica 2007-2009

Àmbit Territorial	2007	2008	2009	Evolució 2007-2009	% Total Catalunya (2009)
Alt Pirineu i Aran	11.581 €	20.236 €	22.600 €	95,1%	1,2%
Camp de Tarragona	47.271 €	141.639 €	253.087 €	435,4%	13,8%
Comarques Centrals	107.181 €	162.569 €	171.737 €	60,2%	9,3%
Comarques Gironines	40.714 €	88.135 €	89.776 €	120,5%	4,9%
Metropolità	166.985 €	223.020 €	395.989 €	137,1%	21,6%
Ponent	332.700 €	541.598 €	592.277 €	78,0%	32,2%
Terres de l'Ebre	102.142 €	284.633 €	311.949 €	205,4%	17,0%
<b>Total general</b>	<b>808.572 €</b>	<b>1.461.830 €</b>	<b>1.837.415 €</b>	<b>127,2%</b>	<b>100,0%</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Subdirecció General d'Estratègia Rural

### Evolució dels ajuts a les pràctiques agroambientals de la ramaderia ecològica 2007-2009

Àmbit Territorial	2007	2008	2009	Evolució 2007-2009	% Total Catalunya (2009)
Alt Pirineu i Aran	1.173.511 €	2.322.504 €	2.304.667 €	96,4%	66,2%
Camp de Tarragona	0,0 €	0,0 €	0,0 €	0,0%	0,0%
Comarques Centrals	169.138 €	290.861 €	345.072 €	104,0%	9,9%
Comarques Gironines	69.978 €	444.524 €	687.631 €	882,6%	19,8%
Metropolità	28.369 €	87.870 €	90.243 €	218,1%	2,6%
Ponent	15.903 €	27.603 €	40.826 €	156,7%	1,2%
Terres de l'Ebre	0,0 €	0,0 €	10.456 €	-	0,3%
<b>Total general</b>	<b>1.456.900 €</b>	<b>3.173.363 €</b>	<b>3.478.895 €</b>	<b>138,8%</b>	<b>100,0%</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Subdirecció General d'Estratègia Rural

**El sistema de subvencions satisfà, en general, els productors entrevistats, si bé consideren que hi ha desequilibris segons el tipus de cultiu.** En general, els actors consultats consideren que l'actual sistema de subvencions del PdAE és adequat malgrat perceben que, segons el tipus de cultiu, els imports concedits representen una proporció molt variable respecte el sobrecost que implica l'adopció del sistema de producció ecològica. No obstant això, les opinions són divergents respecte la influència de les subvencions en les decisions dels agricultors i ramaders. Alguns informants apunten que "les subvencions ajuden però no determinen decisions: són relativament pocs diners que no compensen el sobrecost" i igualment n'han de repercutir una bona part al preu. El que és realment important, al seu parer, és que els productes tinguin sortida al mercat, malgrat aquest sobrepreu. Per contra, altres entrevistats perceben que la producció creix especialment els anys en que hi ha convocatòries d'ajuts agroambientals per a la producció ecològica. En general, hi ha coincidència a destacar la manca d'estudis que permetin determinar fins a quin punt els ajuts econòmics són un factor determinant que faci decidir el pagès o ramader a reconvertir-se i/o mantenir-se en la producció ecològica. Igualment, els entrevistats alerten sobre l'existència d'un cert efecte *pes mort* de les subvencions (això és, que una part de les subvencions es destinen a activitats que es portarien igualment a terme en absència de les subvenció), especialment en alguns cultius i espècies de bestiar.

## 5. El foment del sector

La majoria dels entrevistats reconeixen que el desenvolupament de les xarxes de comercialització de la producció ecològica és una de les principals assignatures pendents per a l'estructuració i maduració del sector. Els informants coincideixen a considerar que "la xarxa [de comercialització] no és prou sòlida i madura [ja que] molta gent que produeix té dificultats per vendre, i molta gent que vol vendre té problemes per trobar proveïdors". En aquest sentit, es reconeix una manca de concepció estratègica clara sobre quin és el model de comercialització que es vol assolir. Els entrevistats esbossen tres models: un basat en fer arribar el producte ecològic al gran consumidor a través de les grans cadenes de comercialització, sobre la base que el consumidor ha de poder accedir a aquests productes sense canviar els hàbits de compra; un altre basat en el reforçament dels canals de comercialització singulars que el sector ecològic ha estat desenvolupant fins a la data, com ara la comercialització directa per part del productor, el petit comerç especialista, i les estructures de distribució social (com ara associacions i cooperatives), i una tercera estratègia mixta que voldria atènyer els diferents perfils de consumidors.

Amb referència a les barreres a l'estructuració del sector, **els entrevistats tendeixen a manifestar que l'atomització i la petita escala dels productors constitueixen un obstacle per tal de poder subministrar els productes al mercat de manera sostinguda i continuada.** A l'atomització dels productors predominant s'hi afegeix, d'acord amb les percepcions dels informants, una manca de cultura associativa entre el teixit productiu per a crear estructures col·lectives de concentració de la producció que permetin una distribució dels aliments ecològics econòmicament més eficient i amb garanties de poder oferir una provisió més estable. Igualment, l'escàs interès per arribar al gran consumidor dificulta la vertebració del sector més enllà dels circuits de comercialització directes o socials. Els informants addueixen, en aquest sentit, que aquesta situació és fruit de les preferències d'una part dels consumidors, que valoren la proximitat i l'accés directe al productor ("que siguin aliments de trajecte curt"); i a les preferències de molts productors, que "s'estimen més la venda directa al consumidor". Finalment, la interlocució entre els diferents actors del sector es considera encara insuficient per part de la major part d'entrevistats, especialment entre l'administració i el sector productiu privat. Alguns entrevistats reclamen un espai d'interlocució estable que no estigui només encarat a entitats socials i tingui en compte el sector privat que es dedica a la producció, transformació, la distribució i la comercialització dels productes ecològics.

En aquest context, **els informants tendeixen a expressar la demanda que es materialitzin dues actuacions especialment esperades: la llotja virtual i la plataforma sectorial de l'agricultura ecològica.** La llotja virtual, que es troba en el moment de redacció d'aquest informe pendent de la signatura del conveni entre el DAR i l'entitat que la gestionarà, és percebuda per la majoria entrevistats com una de les mesures més necessàries per donar lloc a un espai de relació directa entre diferents actors de la cadena de producció, distribució i comercialització i els consumidors finals. Alhora, diversos entrevistats han lamentat que no s'hagi constituït encara la plataforma sectorial que ha de servir de mecanisme de representació, participació i deliberació del sector de l'alimentació i l'agricultura ecològica, i d'interlocució amb l'administració pública, la qual, d'acord amb les previsions del PdAE, hauria d'haver començat a funcionar l'any 2009.

## 6. El foment de la qualitat

El Baròmetre mostra que, si bé la satisfacció dels consumidors amb la qualitat dels productes ecològics és majoritària, a data de 2010 encara hi ha un 7,8% dels consumidors habituals que consideren que el producte ecològic no sol ser “fresc i en bon estat”, mentre que un 37,6% troba que la presentació del producte no és “adequada i atractiva”. No obstant reconèixer aquests problemes, els representants del sector entrevistats coincideixen a dir que s’ha produït una millora substancial en la qualitat dels aliments ecològics en els darrers anys, especialment amb referència a aquells aspectes que s’entenia que més llastaven el sector: la presentació del producte i les seves propietats organolèptiques, i associen aquesta millora a la progressiva professionalització del sector. Tanmateix, adverteixen que continuen operant productors inexperts que introdueixen al mercat productes de qualitat força pobre.

Més preocupant resulta que **l’habilitat dels consumidors per identificar el producte ecològic certificat és encara força baixa**. En el Baròmetre de consum de l’any 2010, només el 46,9% dels qui es declaren compradors habituals d’aliments ecològics coneixen efectivament el segell de l’organisme català de certificació (CCPAE) que identifica els aliments ecològics etiquetats a Catalunya. Per tant, part dels qui es declaren consumidors habituals de productes ecològics poden no ser-ho en realitat, o ser-ho de productes amb atributs similars als ecològics però no certificats, especialment atès que el 74,6% dels consumidors habituals de 2010 manifesta que reconeix els productes ecològics per les indicacions o segells presents a l’etiqueta. Igualment, destaca que la confiança dels consumidors en el producte ecològic certificat és relativament elevada, si bé existeix encara prop d’un 15% de consumidors desconfiats, que no estan segurs que el producte ecològic certificat realment ho sigui.

Quant a les barreres per a la millora de la qualitat, existeix un consens força elevat entre els entrevistats a assenyalar **la manca de mecanismes efectius per comprovar la certificació del producte comercialitzat com a ecològic en els comerços minoristes**. Diversos entrevistats consideren que la comprovació de la certificació del producte ecològic en els punts de venda final és la principal mancança en la garantia de la qualitat del producte ecològic. Si bé no hi ha evidències de frau, tampoc hi ha mecanismes per arribar-lo a detectar si realment es produïu. La majoria d’entrevistats manifesten la conveniència de desenvolupar el sistema de control específic per als comerços previst al PdAE, que encara no ha estat executat.

En contrast a les demandes d’estendre el sistema de certificació, **alguns informants assenyalen que el cost de la certificació, especialment per a la indústria transformadora, podria estar actuant com a barrera per al desenvolupament del sector**. Tot i que el funcionament i garanties que ofereix el CCPAE com a organisme certificador són generalment ben reconeguts, alguns entrevistats consideren que l’elevat cost de la certificació, especialment per a la indústria transformadora, dificulta el desenvolupament del sector. En aquest sentit, **l’existència d’un únic organisme públic de certificació ecològica és un aspecte especialment controvertit**. Alguns entrevistats no comparteixen que el CCPAE hagi d’ostentar el monopoli de la certificació, i opinen que hauria de competir amb altres empreses o entitats de certificació, com succeeix en altres sectors, a fi de reduir els costos de certificació. Per contra, altres entrevistats argumenten la importància de mantenir un únic òrgan de certificació de caràcter públic per garantir la independència del certificador respecte els interessos dels productors i transformadors que contracten els seus serveis, i en últim terme, salvaguardar la credibilitat de la certificació.

Finalment, diversos entrevistats destaquen que **el control per prevenir la contaminació per productes conreus modificats genèticament o fitosanitaris roman pendent de regulació**. La majoria d'entrevistats que s'han expressat sobre aquesta qüestió considera que la contaminació dels productes ecològics per cultius modificats genèticament o productes fitosanitaris és un risc per a la qualitat efectivament controlat pel CCPAE, que retira la certificació del producte quan detecta la contaminació. Però lamenten que la desqualificació del producte comporti una pèrdua econòmica injusta als productors i reclamen el desenvolupament de la regulació prevista pel PdAE per a protegir-los, ja sigui mitjançant la regulació de les condicions de coexistència entre els cultius ecològics i els convencionals o modificats genèticament, o a través de la creació d'un fons de compensació per als productors ecològics que hagin patit la contaminació dels seus cultius.

## 7. El foment de la innovació

L'àmbit de recerca en l'alimentació i l'agricultura ecològica és encara incipient i poc estructurat, i amb una escassa participació de la iniciativa privada. Els informants coincideixen a afirmar que la manca de recercadors i centres especialitzats és un llast per al desenvolupament de la recerca en aquest àmbit. A més, la dependència del finançament públic compromet les possibilitats de desenvolupament de la recerca en agricultura ecològica, especialment en un context de gran contenció pressupostària.

La innovació i la transferència tecnològica ha estat un dels aspectes menys desenvolupats del PdAE en els seus primers anys d'implementació, especialment perquè l'IRTA no s'ha fet càrrec de les actuacions previstes. La majoria d'entrevistats coincideixen a assenyalar que **la manca d'assoliments en aquest objectiu ha estat particularment greu i ha soscavat notablement el desenvolupament del sector, ja que les llacunes d'informació tècnica per als qui es dediquen a l'agricultura ecològica són molt importants**. Els representants de l'IRTA al·leguen que, com a institució de recerca, depenen del finançament extern per poder realitzar investigacions i lamenten que es "va fer constar en el pla un pressupost ideal com si fos la quantitat que l'IRTA destinaria en recerca i innovació en producció d'aliments ecològics". En absència del finançament previst, la producció científica de l'IRTA en l'àmbit de l'alimentació i l'agricultura ecològica en el període 2008-2010 s'ha limitat, fonamentalment, a la millora dels sistemes de producció de la poma en l'agricultura ecològica.

En oposició, l'assessorament proveït per la figura dels tècnics-dinamitzadors territorials creada arrel del PdAE ha estat, generalment, molt ben valorat per els actors entrevistats. No obstant això, els mateixos tècnics-dinamitzadors lamenten que la manca de recerca limita la seva capacitat de proveir assessorament tècnic i resoldre dubtes dels agricultors i ramaders, especialment amb referència als costos comparats entre producció tradicional i ecològica, els productes fitosanitaris més adequats per a cada conreu ecològic, la utilització de les millors varietats agrícoles per a cada conreu i els canals de comercialització específics per a cada producte ecològic.

## 8. El foment de les polítiques

La majoria dels entrevistats reconeixen la importància de l'Observatori de l'Alimentació i l'Agricultura Ecològiques com a punt d'informació especialitzada en agricultura i ramaderia ecològica i valoren la creació d'un grup de seguiment específic i diferenciat de la taula sectorial, la qual cosa permet separar les decisions sobre l'anàlisi tècnica

de les negociacions sobre la política en alimentació i ramaderia ecològica. No obstant això, s'alerta que el desenvolupament de l'Observatori resta condicionat a la dotació pressupostària per a poder generar dades noves i promoure estudis i anàlisis tècniques. Tanmateix l'Observatori té un sol estudi previst per als anys 2010 i 2011, una anàlisi comparativa de costos i preus del sector ecològic en relació amb l'agricultura i ramaderia convencional. D'altra banda, la base de dades del CCPAE, que actualment és la principal font de dades per a l'anàlisi del sector, requereix, a judici dels seus responsables, una actualització tècnica i el manteniment de còpies històriques, per poder atendre de forma més àgil les demandes d'informació que reben amb freqüència dels actors del sector.

## 9. L'execució pressupostària del PdAE 2008-2009

D'acord amb les dades de seguiment del pla del Departament d'Alimentació i Acció Rural, **el pressupost del PdAE en el període 2008-2009 s'ha executat al 98,7%, uns 140.000 euros menys dels aproximadament 10,5 milions inicialment previstos.** Aquest elevat nivell d'execució respon fonamentalment a que el Departament d'Agricultura, que concentra més del 90% del pressupost total del PdAE, ha tingut una taxa d'execució propera al 100%. Amb referència a la resta de departaments, la xifra agregada amaga que gairebé tots ells han executat un percentatge substancialment inferior al previst, que s'ha vist compensat pels gairebé 200.000 € addicionals aportats pel DIUE. Aquesta aportació del DIUE es deu a una única activitat: els ajuts a la creació i modernització d'establiments de venda de productes ecològics de 2008, que van suposar una despesa de 192.000 € quan en tenien assignats 40.000.

Entre els departaments amb un menor nivell d'execució del pressupost previst destaquen els de Salut i Presidència amb menys del 50% del pressupost que originalment havien assignat al PdAE, i molt especialment el Departament d'Educació, que no ha executat cap de les actuacions ni dels 70.212 € que tenia pressupostats.

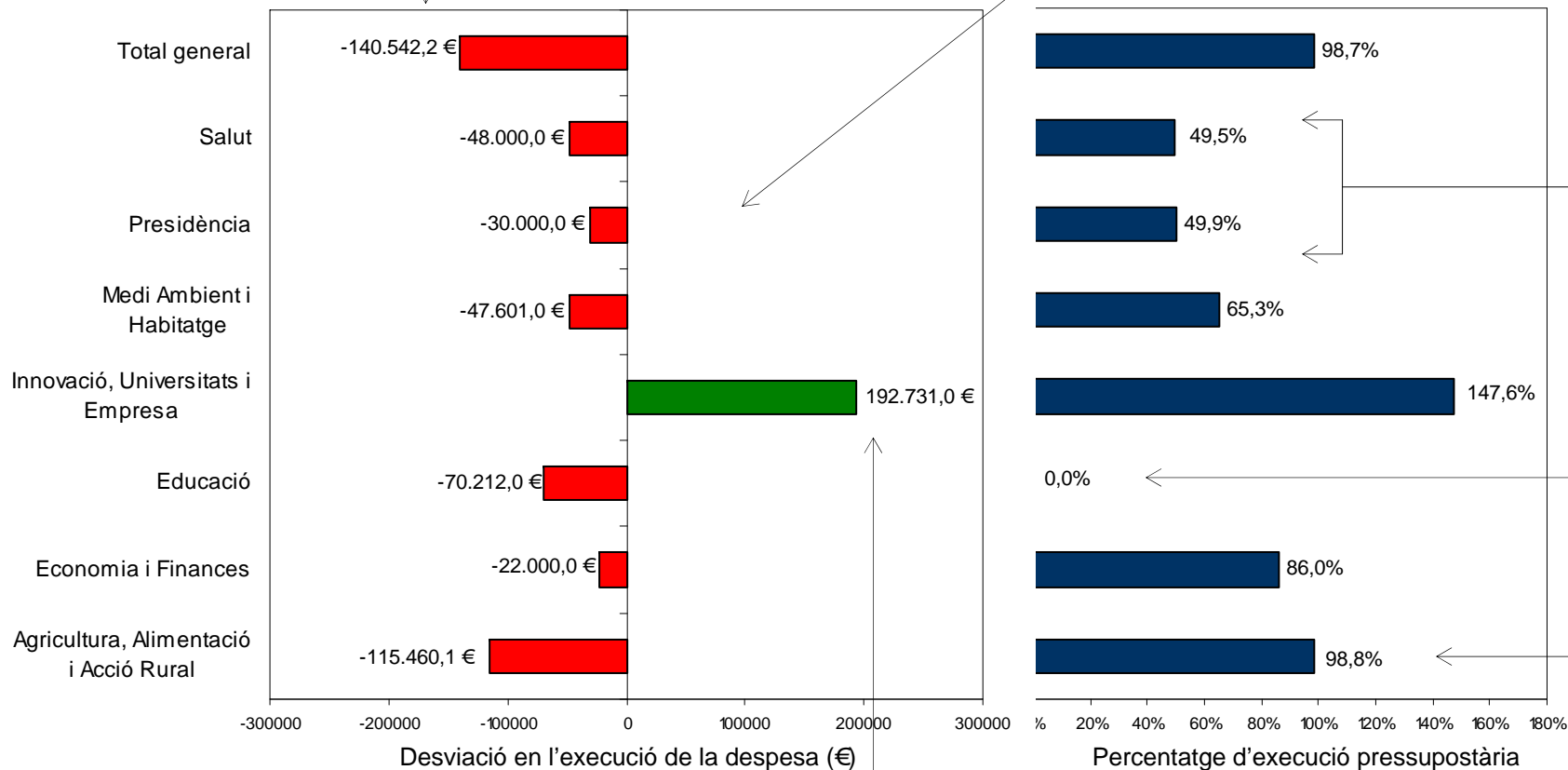
Per objectius estratègics, els objectius de foment de la qualitat i foment de les polítiques són els que tenen unes taxes d'execució pressupostària més baixes (56,9% i 63,4% respectivament). Per contra, l'objectiu de foment del sector té una taxa d'execució substancialment superior al 100%, deguda fonamentalment a l'actuació d'ajuts a la creació i modernització d'establiments de venda de productes ecològics abans esmentada.

Per actuacions, només poc més de la meitat s'han executat al 100% de la previsió pressupostària del PdAE. Mentre que 22 actuacions (una de cada cinc) no s'han arribat a executar. D'entre les darreres, la base de dades del PdAE especifica que una es va executar sense cost, mentre que quatre van iniciar-se a l'exercici que corresponia però el pressupost no es va executar fins l'exercici següent. De la resta, nos consten els motius pels quals no es van executar ni la confirmació que s'arribessin a executar en exercicis posteriors.

## Execució de la despesa 2008-2009 per departaments

En el període 2008-2009 s'ha executat el **98,7%** del pressupost previst en el PdAE, uns 140.000 euros menys dels previstos.

No obstant això, la xifra agregada amaga que **gairebé tots els departaments han executat un percentatge substancialment inferior al previst**, que ha estat compensat pels gairebé **200.000 € addicionals aportats pel DIUE**.



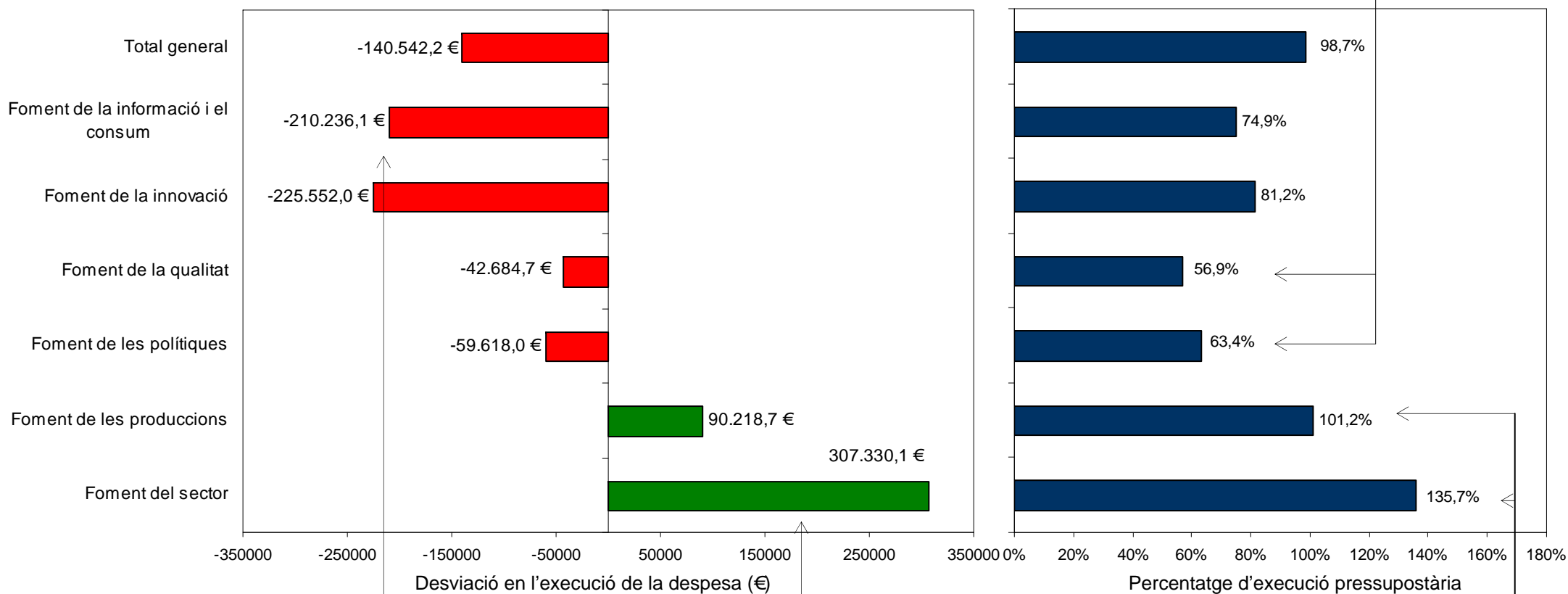
Els departaments de **Salut i Presidència** han executat **menys del 50%** del pressupost assignat al PdAE.

El **Departament d'Educació** no ha executat **cap dels 70.212 €** que havia pressupostat pel pla.

El **Departament d'Agricultura**, que concentra més del 90% del pressupost total del PdAE ha tingut una taxa d'execució propera al **100%**.

La despesa addicional del DIUE es deu a una única activitat: els **ajuts a la creació i modernització d'establiments de venda de productes ecològics de 2008**, que va executar 192.000 € quan en tenia assignats 40.000.

## Execució de la despesa 2008-2009 per objectius estratègics



Els objectius de **foment de la qualitat i foment de les polítiques** tenen les **taxes d'execució pressupostària més baixes.**

Més del **80% del pressupost no executat** es concentra en l'objectiu del **foment de la informació i el consum** i el de **foment de la innovació**, a parts aproximadament iguals.

La despesa addicional es deu, fonamentalment, als **ajuts a la creació i modernització d'establiments de venda de productes ecològics de 2008**

Els objectius de **foment de les produccions i foment del sector** tenen taxes d'execució superiors al 100%.

Font: Dades de seguiment del PdAE del DAR

## 10. Recomanacions

### **Concentrar recursos i prioritzar d'actuacions.**

Tres elements apunten a la conveniència de prioritzar actuacions de cara a la segona fase d'implementació del PdAE (2011-2012). Primer, la constatació que l'exhaustivitat del PdAE i la voluntat d'abastar tots els àmbits i objectius operatius ha comportat una certa dispersió d'actuacions, algunes de les quals amb dotacions pressupostàries minses si es comparen amb la naturalesa de l'objectiu que pretenen assolir. En segon lloc, l'actual context econòmic implica la necessitat de reduir algunes partides pressupostàries previstes al pla, amb la qual cosa es fa més peremptòria la necessitat de concentrar els recursos disponibles en les actuacions més importants. Finalment, es palesa que, transcorreguts tres anys del disseny del pla, algunes propostes d'actuació pendents o en curs han anat esdevenint més prioritàries, si més no a judici dels representants del sector entrevistats.

### **Decidir sobre la priorització d'actuacions i la reassignació de recursos en el marc de la plataforma sectorial de l'agricultura ecològica.**

El procés de disseny i seguiment del PdAE ha estat estructurat sobre la base d'un procés de negociació i treball conjunt entre el DAR, com a promotor del pla, i els actors institucionals, socials i privats que configuren el sector. No obstant això, el procés sembla haver patit d'un dèficit d'inclusivitat (si més no percebut per un seguit d'actors que no s'han sentit prou representats) i de la manca de formalització d'un espai de rendició de comptes, reflexió estratègica i negociació sobre el desenvolupament del PdAE. Aquest espai formal i inclusiu estava previst en el mateix PdAE mitjançant la creació de la plataforma sectorial de l'agricultura ecològica, la qual es troba encara pendent de constituir tot i que l'inici del seu funcionament estava previst per l'any 2009. La segona recomanació és, doncs, implementar aquesta actuació per a que esdevingui l'espai de deliberació i negociació per a la priorització d'actuacions suggerida a la recomanació anterior.

### **Nodrir la plataforma sectorial amb informació referent a l'evolució dels àmbits del PdAE i als resultats de les actuacions executades, la qual pot ser generada per l'Observatori de l'alimentació i l'agricultura ecològiques.**

El sistema de seguiment actual del PdAE es concentra únicament en l'execució del pressupost previst en el pla, sense realitzar un seguiment dels indicadors quantitius previstos al mateix pla, ni acompanyar les dades amb informació qualitativa relativa al desenvolupament i valoració de les actuacions. Considerem que aquesta informació és insuficient per nodrir una reflexió estratègica sobre el desenvolupament del PdAE i induir la presa de decisions sobre la base d'evidències. En aquest sentit, recomanem que el recentment creat Observatori de l'Alimentació i l'Agricultura Ecològiques, que en una primera fase ha compilat les fonts d'informació disponibles sobre el sector, emprengui una revisió crítica dels indicadors compresos al pla i es faci càrrec, en endavant, de generar informes anuals de seguiment sobre la base de les fonts d'informació detectades i, si escau, de la producció estadística pròpia.



### **Millorar la base de coneixement actual sobre el mecanisme de formació de preus del sector de l'alimentació ecològica i impulsar polítiques orientades a l'abaratiment dels productes agroalimentaris ecològics.**

Donat que l'elevat sobrepreu dels productes ecològics respecte els convencionals és, amb diferència, la primera barrera per a l'augment del consum, tant dels actuals consumidors com dels no consumidors, esdevé prioritari atènyer un millor coneixement del mecanisme de formació de preus per poder impulsar polítiques eficaces per al seu abaratiment. En aquest sentit, a més de la producció d'estadístiques exhaustives pel que fa als costos de productors i distribuïdors, ja empresa per l'Observatori, caldria disposar també d'enquestes de consum que valoressin de manera més acurada els patrons de compra d'aquest tipus de productes. Concretament, caldria arribar a disposar d'informació desagregada, per tipus d'aliments, tant de les quantitats consumides com dels preus d'adquisició. En aquest sentit, una fórmula a explorar consistiria a incorporar a la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, o en una altra operació estadística similar, una nova classificació d'aliments en què el caràcter ecològic dels productes quedés reflectit. La informació anterior hauria de permetre dissenyar estratègies orientades a l'abaratiment de preus, vinculades a la introducció de millores tecnològiques que redueixin els costos de producció, noves fórmules de distribució que redueixin els costos d'intermediació, etc.

### **Difondre un registre voluntari dels establiments que comercialitzen productes ecològics.**

La segona barrera més important per al consum, d'acord amb les dades del Baròmetre, és la manca d'accessibilitat determinada tant per la poca disponibilitat d'aliments ecològics als punts de compra habitual com pel desconeixement de l'existència i localització dels comerços que n'ofereixen. En aquest segon sentit, suggerim prioritzar l'execució de l'actuació 119 del pla, per la qual es preveu el desenvolupament d'un registre dels establiments que comercialitzen productes ecològics (amb previsió d'iniciar-se el 2010). Ateses les càrregues administratives que acostumen a imposar aquest tipus de dispositius, recomanem que aquest registre sigui de caràcter voluntari, de l'estil (o en el marc) de la *Gastroteca* impulsada pel Consorci de Comerç, Artesania i Moda de Catalunya, i que s'acompanyi d'actuacions addicionals per difondre i fer accessible als consumidors la informació del registre, incloent aquells sense accés a les tecnologies d'informació (la qual cosa, d'acord amb les dades del Baròmetre, és el principal determinant de la manca d'informació sobre els productes ecològics).

### **Fomentar el reconeixement dels segells que acrediten la certificació del producte ecològic.**

Entre els aspectes més preocupants que es deriven del Baròmetre destaca el baix coneixement dels segells de certificació dels productes ecològics, fins i tot entre aquells que se'n declaren consumidors habituals. Això pot significar que una part dels consumidors amb voluntat d'adquirir productes ecològics estiguin en realitat consumint productes no certificats. Recomanem, en conseqüència, que les futures campanyes informatives emfasitzin la difusió de la imatge del segell, i que s'inclogui el percentatge de consumidors que reconeixen els segells entre els indicadors a seguir per part de l'Observatori.

## **Revisar el disseny dels ajuts a la producció ecològica, amb vista a la revisió del Pla de Desenvolupament Rural l'any 2013.**

El sistema de subvencions a la producció ecològica ha romàs inalterat pel PdAE, en tant que havia quedat establert prèviament pel Pla de Desenvolupament Rural. La propera revisió del PDR obre una oportunitat per a una reflexió estratègica al voltant dels ajuts a la producció ecològica que no hauria de ser desaprofitada. Així, suggerim que els ajuts clarifiquin els objectius que pretenen assolir i els problemes que intenten adreçar, i l'adequació del disseny dels ajuts a aquests objectius. En aquest sentit, recomanem que es prenguin en consideració els suggeriments aportats pels informants, com ara les línies d'ajut a projectes pilot de determinats cultius que puguin tenir un efecte demostració sobre altres agricultors i ramaders, i el foment d'estructures de concentració de la producció que facin més eficient la distribució i ofereixin majors garanties de provisió estable. Idealment, la reflexió estratègica hauria d'anar acompanyada d'un estudi d'avaluació sobre els impactes dels ajuts atorgats en el marc de l'actual PDR sobre la reconversió d'agricultors i ramaders de la producció convencional a l'ecològica, la permanència dels productors en el sector ecològic, la seva renda i la repercussió en el preu final del producte, amb una especial atenció a l'efecte *pes mort* dels ajuts en determinats conreus i espècies ramaderes, que diversos actors del sector han assenyalat a les entrevistes. Igualment, aquesta revisió s'hauria de nodrir d'una anàlisi de la creixent literatura internacional sobre els dissenys i l'eficiència relativa de diferents sistemes d'ajuts.

## **Dissenyar un programa de foment del consum de productes ecològics als menjadors escolars.**

Les entrevistes han revelat que no s'ha constituït, fins a la data, un veritable programa de promoció del consum dels productes ecològics a les escoles. A més, una majoria dels informants han emfasitzat la importància d'aquesta actuació, mentre que les dades del Baròmetre semblen reforçar la hipòtesi que un programa d'aquesta naturalesa pot ser un vehicle efectiu de promoció del consum a les llars. Igualment, les dades d'execució pressupostària del PdAE indiquen una alienació clara del Departament d'Educació respecte les funcions que, en un principi, el pla li assignava, donat que en els anys 2008 i 2009 no va arribar a implementar cap de les actuacions previstes. Suggerim, en conseqüència, que el Departament d'Educació es reincorpori al PdAE mitjançant l'adopció d'un programa que difongui l'opció de consumir productes ecològics a les escoles, ofereixi alternatives als menjadors escolars de diferent cost (incloent la incorporació d'alguns productes concrets en el marc d'un menú mixt ecològic-convencional, o l'oferta d'un menú ecològic un dia a la setmana) i faciliti els contactes amb els proveïdors. Igualment, recomanem que els ajuts per a la promoció i el subministrament de fruites i verdures a l'alumnat de centres escolars atorgats pel DAR en el marc del Pla de consum de fruita a les escoles s'imbriqui en el programa de promoció del consum dels productes ecològics a les escoles.

## **Prioritzar la llotja virtual per fomentar i fer més eficient la distribució i comercialització dels inputs i dels productes ecològics.**

L'atomització, la manca de massa crítica i la baixa estructuració del sector han estat mencionades reiteradament com als principals impediments per al desenvolupament i creixement del sector. En aquest sentit, la creació de la llotja virtual prevista en l'actuació 312 del PdAE és percebuda per diversos actors del sector com una de les actuacions més importants per facilitar la interacció entre els diferents agents de la cadena de producció, distribució i comercialització. En conseqüència, recomanem tant la seva prioritització, com la posterior avaluació dels seus resultats, atès el seu caràcter innovador.

**Realitzar el seguiment dels comerços minoristes que no estan sotmesos al sistema de control del CCPAE.**

La majoria dels informants entrevistats ha coincidit a assenyalar que la manca de control del comerç minorista és el principal problema per poder oferir garanties al consumidor que els productes que adquireix com a ecològics ho són veritablement. En aquest sentit, recomanem prioritzar la implementació de l'actuació 412 del PdAE, la qual no té cap dotació pressupostària prevista en l'actual redacció del pla.

**Reformular l'agenda de recerca i innovació i orientar-la, especialment, a la transferència de coneixement als agricultors i ramaders ecològics en procés de reconversió.**

El foment de la innovació ha estat identificat per la major part dels entrevistats com l'àmbit en que el PdAE menys ha cobert les expectatives creades, especialment arrel del malentès entre l'IRTA i els promotors del PdAE que ha menat a que una part substancial de l'agenda de recerca no s'hagi pogut desenvolupar per manca de pressupost. Aquest dèficit en la implementació del pla resulta particularment greu en tant que la incertesa sobre aspectes tècnics sembla estar dissuadint una part dels agricultors convencionals que podrien considerar la reconversió, i dificultant l'activitat dels que ja s'hi dediquen. A més, els tècnics-dinamitzadors territorials reconeixen les limitacions amb què es troben per poder proveir la informació que els demanden, atesa la manca tant d'estudis com de materials que presentin la informació de forma sintètica i aplicada, i que puguin ser distribuïts entre els agricultors i ramaders. En aquest sentit, suggerim que es consideri la reassignació de finançament tant a la recerca aplicada, com a la realització de metanàlisis de la recerca ja publicada, i al desenvolupament de mecanismes eficaços de transferència de coneixement. D'acord amb l'experiència dels tècnics i dinamitzadors, la informació bàsica requerida pels agricultors en fase de reconversió o en els estadis inicials de la producció ecològica se centra, fonamentalment, en els costos de la producció ecològica (en què ja s'està elaborant un estudi per encàrrec de l'Observatori), les varietats, tècniques i productes fitosanitaris permesos més adequats per a cada tipus de cultiu, així com sobre la demanda i els canals de comercialització dels diferents productes.