



**UNIVERSITAT  
JAUME·I**

**Los efectos de las políticas públicas de incentivo a  
la agroindustria ecológica.**

**Autor:**

**Xavier Raso Domínguez**

**Directores:**

**F. Xavier Molina Morales y Luis Martínez Chafer**

Noviembre 2023





Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación  
Internacional (RD:99/2011).

Escuela de Doctorado de la Universitat Jaume I de Castelló

## **Los efectos de las políticas públicas de incentivo a la agroindustria ecológica.**

Memoria presentada por Xavier Raso Domínguez para optar al grado de  
doctor por la Universitat Jaume I de Castelló

Doctorando  
Xavier Raso Domínguez

Directores  
Dr. F. Xavier Molina Morales  
Dr. Luis Martínez Cháfer

Castellón de la Plana, Noviembre 2023



Licencia CC Reconocimiento - Compartir igual (BY-SA).



## FINANCIACIÓN RECIBIDA

Este estudio se ha llevado a cabo gracias a los fondos del proyecto HIECPU/2020/4 otorgados por parte de la *Conselleria de Hisenda i Model Economic de la Generalitat Valenciana* cuyo título es: “Los efectos colaterales de las políticas públicas de incentivo a la agroindustria ecológica en el territorio de la Comunidad Valenciana”.



## AGRADECIMIENTOS

A la que considero mi familia académica, el Dr. F. Xavier Molina Morales y el Dr. Luis Martínez Chafer, les agradezco profundamente su guía, apoyo y trabajo a lo largo de este duro viaje. Si este trabajo es considerado de valor es sin duda gracias a sus enseñanzas y orientación, que fueron esenciales para el desarrollo de esta tesis.

A la Universitat Jaume I de Castelló. Agradezco a esta institución brindarme las herramientas y recursos necesarios para llevar a cabo este proyecto de investigación.

A mis compañeras y compañeros de la UJI, que son muchos, les agradezco su colaboración, inspiración y amistad. Sus debates y aportaciones han enriquecido enormemente este trabajo y mi formación como investigador.

A mi familia y amigos, de manera especial a mis padres, les dedico un agradecimiento sincero. Su amor, apoyo incondicional y sacrificio fueron mi mayor motivación en este camino. Sin vosotros, esto no habría sido posible.

A todos aquellos que de una u otra manera, con su acción o inacción, citando este trabajo, contribuyeron a la realización de esta tesis, les expreso mi gratitud. Sus consejos, ánimos y amistad fueron esenciales en cada paso del camino.

Me permito en este espacio dejar dos frases que, aprendidas en este periodo, deseo que me acompañen siempre. Ser consciente de que no hay excusas ya que, *Москва слезам не верит* y recordar siempre lo reconfortante que es saber que, *Ya somos el olvido que seremos*.

Este logro es un testimonio de la colaboración y el esfuerzo conjunto, y les estoy profundamente agradecido. A todos, gracias.

Atentamente,

Xavier Raso Domínguez





## RESUMEN

En las últimas décadas, ha habido un aumento significativo del interés social, académico y político por la sostenibilidad, lo que ha llevado a un incremento del uso, no solo del término, sino también de lo que entendemos en cada momento por sostenibilidad en casi todos los aspectos que regulan las políticas públicas. Uno de los sectores en los que este hecho ha sucedido de manera más intensa ha sido el sector agroindustrial, donde desde diferentes niveles administrativos se han invertido más recursos y esfuerzos para lograr este objetivo.

Con esta premisa, se han llevado a cabo numerosas acciones políticas con el fin de promover un Sistema Agroalimentario Sostenible. El sistema agroalimentario se refiere a la compleja red de actores que participan en la cadena de valor de la producción de alimentos. Los objetivos de un sistema agroalimentario sostenible incluyen la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza y el éxodo rural, así como el abordaje de los desequilibrios de poder en el sistema agroalimentario tradicional. Estos objetivos se basan en la definición general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), donde la sostenibilidad se entiende como ambiental, económica y social.

Con el objetivo de promover la sostenibilidad, la Unión Europea (UE) ha establecido una serie de normativas para regular la producción ecológica y ha creado la "hoja verde europea", una etiqueta otorgada a los productos certificados como ecológicos para permitir a los consumidores identificarlos claramente. Esta iniciativa es similar a las figuras de calidad diferenciada ya existentes, como las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) o las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP).

En esta línea, la UE continúa sus esfuerzos por fomentar la agricultura ecológica y, en 2022, lanzó una nueva y ampliada regulación con aspectos destacables, como la certificación colectiva, que permite la certificación conjunta de pequeños propietarios de tierras, o la inclusión de nuevas formas de ganadería, como la cunicultura, dentro de la regulación.

En esta tesis doctoral, tenemos como objetivo indagar como las políticas públicas trasladan el objetivo de la sostenibilidad hacia los sectores económicos que estas regulan. Para esta tarea, decidimos centrarnos en el estudio de caso correspondiente al sector agroalimentario ecológico en la Comunitat Valenciana, reconociendo la actividad política constante que deriva de su importancia para alcanzar la sostenibilidad en el sistema alimentario. Es importante destacar que la normativa vigente en el sector se centra principalmente en aspectos medioambientales, aunque se ha diseñado de manera que el cumplimiento de estas normas también promueva las otras dimensiones de la sostenibilidad. Sin embargo, nos encontramos con una desconexión entre las numerosas políticas provenientes de diferentes fuentes, lo que genera problemas de coexistencia y cohesión entre ellas.

Además de esto, en esta tesis doctoral se presentarán diversas casuísticas que muestran una serie de efectos colaterales causados por estas políticas. Aunque inicialmente no se tuvieron en cuenta, estos efectos modifican e impactan de manera igual o incluso mayor en la formación de un Sistema Agroindustrial Sostenible.

Para lograr nuestro objetivo de analizar no solo el sector de la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana, sino también las políticas que lo afectan y cómo lo hacen, utilizaremos los recursos de información disponibles en el propio sector y crearemos recursos adicionales para ilustrar su situación actual y prever sus perspectivas futuras.

# ÍNDICE GENERAL:

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
1.1	JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	7
1.2	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
1.3	CONTRIBUCIONES POTENCIALES DE LA INVESTIGACIÓN .....	15
1.4	ESTRUCTURA DE LA TESIS .....	17
<b>2</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
2.1	INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	21
2.1.1	<i>Origen y evolución del concepto de política pública</i> .....	22
2.1.2	<i>Las fuentes de las políticas públicas</i> .....	26
2.1.3	<i>Los tipos de políticas públicas</i> .....	31
2.1.4	<i>Los instrumentos de las políticas públicas</i> .....	33
2.1.5	<i>La evolución de las políticas públicas</i> .....	35
2.2	EL RETRENCHMENT EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	41
2.3	LAS REDES DE VALOR DEL SISTEMA ALIMENTARIO .....	45
2.3.1	<i>La seguridad alimentaria</i> .....	47
2.3.2	<i>La aproximación a la alimentación como sistema</i> .....	49
2.3.3	<i>Las actividades de los Food Systems</i> .....	62
2.3.4	<i>Los Outcomes de los Food Systems</i> .....	65
2.3.5	<i>Las presiones a los Food Systems</i> .....	73
2.3.6	<i>Los Sistemas Alimentarios Sostenibles</i> .....	77
2.4	LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS (FOOD POLICIES) .....	82
2.4.1	<i>Introducción</i> .....	82
2.4.2	<i>La definición de las políticas alimentarias</i> .....	83
2.4.3	<i>La transición a la política alimentaria europea</i> .....	86
2.4.4	<i>La Política Agraria Común (PAC)</i> .....	89
2.4.5	<i>Integración de las políticas alimentarias en Europa</i> .....	95
2.5	LAS AGLOMERACIONES TERRITORIALES DE EMPRESAS AGROALIMENTARIAS.....	104
2.5.1	<i>Introducción</i> .....	104
2.5.2	<i>Las tipologías de aglomeraciones territoriales empresariales</i> .....	106
2.5.3	<i>El Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL)</i> .....	112
2.5.4	<i>El Sistema Agroalimentario Localizado Sostenible (SIAEL)</i> .....	116
2.6	PROPUESTA TEÓRICA: POLÍTICAS, SISTEMA Y AGLOMERACIÓN TERRITORIAL.....	118

<b>3</b>	<b>CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO PRINCIPAL DE ESTUDIO: LA AGROINDUSTRIA ECOLÓGICA Y EL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA .....</b>	<b>127</b>
3.1	DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA AGROINDUSTRIA ECOLÓGICA .....	128
3.1.1	<i>Caracterización de la agroindustria ecológica desde la perspectiva de la producción.....</i>	<i>130</i>
3.1.2	<i>Caracterización de la agroindustria ecológica desde la perspectiva del consumo</i>	<i>137</i>
3.1.3	<i>Caracterización de la agroindustria ecológica desde la perspectiva de las exportaciones y las importaciones.....</i>	<i>141</i>
3.2	DESCRIPCIÓN DE LA AGROINDUSTRIA ECOLÓGICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	143
3.2.1	<i>Introducción histórica. Inicios y actualidad.....</i>	<i>144</i>
3.3	PRINCIPALES ACTORES DEL SISTEMA ALIMENTARIO SOSTENIBLE EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	158
3.3.1	<i>Los entornos del sistema alimentario sostenible de la Comunitat Valenciana.....</i>	<i>158</i>
3.3.2	<i>Los entornos naturales.....</i>	<i>160</i>
3.3.3	<i>El entorno social .....</i>	<i>168</i>
3.3.4	<i>El sistema central (1er nivel) .....</i>	<i>172</i>
3.3.5	<i>El sistema central (2do nivel).....</i>	<i>178</i>
3.4	LAS POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA AGROINDUSTRIA ECOLÓGICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA	184
<b>4</b>	<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA Y LA METODOLOGÍA UTILIZADA .....</b>	<b>191</b>
4.1	ESTRUCTURA DE TRABAJO EMPÍRICO .....	191
4.1.1	<i>Introducción.....</i>	<i>191</i>
4.1.2	<i>Fases de la investigación: fase de entrada y recolección y fase de análisis cualitativo.....</i>	<i>192</i>
4.2	FUENTES DE INFORMACIÓN Y RECOGIDA DE DATOS .....	197
4.2.1	<i>Observación participativa.....</i>	<i>198</i>
4.2.2	<i>Entrevistas a actores relevantes.....</i>	<i>198</i>
4.2.3	<i>Fuentes secundarias .....</i>	<i>199</i>
4.3	TÉCNICAS DE ANÁLISIS UTILIZADAS .....	199
<b>5</b>	<b>FASE DE INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVO-CUALITATIVA .....</b>	<b>207</b>
5.1	EMPIRICAL STUDY I: THE GREEN LANTERN: SHINING A LIGHT ON ORGANIC FOOD POLICIES. .	207
5.1.1	<i>Introduction.....</i>	<i>207</i>
5.1.2	<i>Research background.....</i>	<i>209</i>
5.1.3	<i>Methodology .....</i>	<i>211</i>

5.1.4	<i>Results</i> .....	214
5.1.5	<i>Discussion and conclusions: sectoral and policy implications</i> .....	225
5.2	EMPIRICAL STUDY II: FOOD (POLICY) FOR THOUGHTS: RETRENCHMENT IN FOOD POLICIES ..	228
5.2.1	<i>Introduction</i> .....	228
5.2.2	<i>Specific theoretical framework</i> .....	230
5.2.3	<i>Methodology</i> .....	233
5.2.4	<i>Results of the study</i> .....	236
5.2.5	<i>Conclusions of the study</i> .....	244
5.3	EMPIRICAL STUDY III: SOSTENIBILIDAD EN LOS CLÚSTERES AGROALIMENTARIOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA. ESTUDIO DE CASO.....	247
5.3.1	<i>Introducción</i> .....	247
5.3.2	<i>Antecedentes para la investigación</i> .....	249
5.3.3	<i>Metodología y objeto de la investigación</i> .....	251
5.3.4	<i>Resultados del estudio</i> .....	253
5.3.5	<i>Discusión y conclusiones del estudio</i> .....	262
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>267</b>
6.1	PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA TESIS DOCTORAL .....	269
6.2	LAS IMPLICACIONES DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	278
6.3	LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN .....	280
<b>7</b>	<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>287</b>
<b>8</b>	<b>ANEXOS</b> .....	<b>325</b>
8.1	ANEXO.....	325

## ÍNDICE DE TABLAS:

Tabla 1: Las corrientes de pensamiento relacionadas con el concepto de política, política pública y económica a lo largo de la historia. ....	26
Tabla 2: Empleados públicos en la Comunidad Valenciana por área y provincia en enero 2022 .....	28
Tabla 3: Empleados públicos de la Generalitat Valenciana por área a enero de 2022.....	29
Tabla 4: Resumen de los principales tipos de clasificación y sus añadidos.....	32
Tabla 5. Tipos de cambio en las políticas públicas .....	37
Tabla 6: Selección de trabajos anteriores sobre el concepto de sistema alimentario. ....	56
Tabla 7: <i>Outcomes</i> de los sistemas alimentarios. ....	66
Tabla 8: La comparativa de las características de los sistemas alimentarios tradicionales y modernos. ....	74
Tabla 9: Evolución histórica de las políticas alimentarias europeas .....	93
Tabla 10: Ejemplos de instrumentos políticos correspondientes a políticas alimentarias en el ámbito de la UE. ....	97
Tabla 11: Comparación entre Clúster, DI y SIAL .....	115
Tabla 12: Indicadores claves de la agroindustria ecológica para 2021 .....	129
Tabla 13: Distribución de la superficie ecológica mundial en 2021 por área geográfica..	131
Tabla 14: Crecimiento superficie ecológica en el periodo (2020-2021) en Mill. Ha. (Top 10) .....	132
Tabla 15: Ranking de países con mayor número de operadores ecológicos 2021. ....	135
Tabla 16: El valor de mercado de los productos ecológicos por regiones geográficas 2021 .....	136
Tabla 17: Distribución del valor de mercado ecológico mundial en 2021 por área geográfica en millones de €.....	137
Tabla 18: Distribución del valor de mercado ecológico por país 2021 (Millones de €) ...	138
Tabla 19: Consumo per cápita de producto ecológico (2017-2021) en euros.....	140
Tabla 20: Distribución de la superficie ecológica en España por CC. AA. 2021 (miles de ha.) .....	149
Tabla 21: Operadores e industrias certificadas ecológicas por CC. AA. en 2021 por tipología. ....	151

Tabla 22: Discrepancias en el cálculo de la SAU (ha.) ecológica sobre el total de la Comunitat Valenciana 2021. ....	153
Tabla 23: Composición superficie ecológica en la Comunitat Valenciana por tipología de cultivo (ha.) comparativa 2020-2021.....	155
Tabla 24: Composición de las industrias certificadas como ecológicas en la Comunitat Valenciana en el 2021.....	156
Tabla 25: Comparativa 2020-2021 consumo de productos ecológicos en la Comunitat Valenciana.....	157
Tabla 26: Listado de organizaciones vinculadas con el sistema alimentario. ....	169
Tabla 27: Resumen acceso a recursos naturales Comunitat Valenciana 2021.....	173
Tabla 28: Institutos públicos de investigación y transferencia en el campo de la agroindustria .....	176
Tabla 29: Descripción de las fases de trabajo e investigación. ....	192
Tabla 30: Esquema general de los estudios empíricos de esta tesis .....	196
Tabla 31: Identificación de las fuentes de datos utilizadas. ....	197
Tabla 32: Size of certified organic operators by employees (last year available).....	217
Tabla 33: Organic production by typology of producer in the Food System (2020) .....	218
Tabla 34. Policy/activity participation by type of actor (2020-2021) .....	221
Tabla 35: Policy instruments .....	223
Tabla 36: Designing II PVT A meeting’s structure.....	234
Tabla 37: Secondary data sources .....	235
Tabla 38: FAO estimations for urban and peri-urban agriculture in 2002 .....	236
Tabla 39: Main goals of I Valencian Plan for Organic Production (IPVPE) .....	237
Tabla 40: The concentration of local public employees in the nine biggest cities of Valencia Region.....	240
Tabla 41: Census of the sedentary markets in the Valencian region.....	241
Tabla 42: Percentage of the selling points of two major food retailers in the Valencian Region .....	241
Tabla 43: Calculation of average area per producer (Organic ha.).....	242
Tabla 44: Fuentes de información consultadas.....	252
Tabla 45: Producción Uva de mesa embolsada del Vinalopó DOP (2018-2020).....	255
Tabla 46: Temáticas e indicadores de la herramienta SAFA .....	258
Tabla 47: Operadores certificados ecológicos por la CAECV en los municipios del clúster (2020).....	259

## ÍNDICE DE FIGURAS:

Figura 1: <i>Blackbox model</i> de David Easton de 1965.....	27
Figura 2: Niveles del sector público.....	30
Figura 3: Estilos de políticas públicas .....	35
Figura 4: Modelos del cambio político.....	43
Figura 5: El marco de los <i>Food systems</i> y sus motores .....	51
Figura 6: Los componentes del <i>Food System</i> .....	51
Figura 7: La distribución de la pérdida alimentaria en el sistema alimentario.....	53
Figura 8: Salida del análisis de la literatura (relación de acoplamiento bibliográfico entre documentos) mediante el software VOSviewer .....	60
Figura 9: Salida del análisis de la literatura (relación de co-citación entre documentos) mediante el software VOSviewer.....	61
Figura 10: Representación del sistema alimentario.....	64
Figura 11: PIB per cápita en dólares y consumo de carne en kg 1990.....	70
Figura 12: PIB per cápita en dólares y consumo de carne en kg 2017.....	71
Figura 13: Representación de la consideración de la consecución de sostenibilidad en los SDGs de UN. ....	78
Figura 14: Representación del paradigma ECR en el sistema alimentario sostenible.....	81
Figura 15: Marco conceptual para la transición política. ....	87
Figura 16: Asociación entre los distintos aspectos del marco teórico .....	121
Figura 17: Efectos colaterales de las políticas públicas como <i>policy drift</i> .....	122
Figura 18: Crecimiento superficie ecológica por área geográfica 2001-2021.....	130
Figura 19: Crecimiento superficie ecológica mundial 2000-2021 .....	131
Figura 20: Distribución del porcentaje de operadores ecológicos por región geográfica 2021 .....	133
Figura 21: Evolución del número de productores ecológicos 2000-2021 (mundial).....	133
Figura 22: Evolución del número de procesadores ecológicos 2000-2021 (mundial).....	134
Figura 23: Ranking consumo per cápita de productos ecológicos 2021 (€/persona) .....	139
Figura 24: Evolución anual del % ecológico de la compra por país .....	140
Figura 25: Distribución de las importaciones por región (2021).....	142
Figura 26: Distribución de las exportaciones por región (2021).....	142
Figura 27: Evolución SAU ecológica sobre SAU total por países (%). ....	146



Figura 28: Evolución de los operadores certificados entre los cuatro países con mayor superficie ecológica certificada en 2021 (sin comercializadores).....	147
Figura 29: Hoja verde europea .....	148
Figura 30: Crecimiento de la superficie ecológica certificada en la Comunitat Valenciana por tipología.....	152
Figura 31: Sistemas Alimentarios y sus posibles interacciones.....	159
Figura 32: Imágenes por satélite del momento del arado en el hemisferio norte (23 de abril) y en el momento del crecimiento de los cultivos (20 de septiembre). En rojo el CO <sub>2</sub> liberado en el momento del arado.....	162
Figura 33: Mapa de sobreexplotación de recursos hídricos por provincia y estación (2019). .....	166
Figura 34: Extracto de los objetivos del I <i>Pla Valencià de Producció Ecològica (2016)</i> . 186	
Figura 35: Extracto final del documento de presentación del II <i>Pla Valencià de Transició Agroecològica (2022)</i> .....	187
Figura 36: Número de publicaciones en las que se utiliza el estudio del caso en el ámbito de las políticas alimentarias y de los sistemas alimentarios .....	201
Figura 37: Annualised growth of organic surface (ha.).....	215
Figura 38: Annualised growth of organic operators .....	215
Figura 39: Maps of organic activities in the Valencia Region (2019).....	216
Figura 40: Map of local food policies and activities 2020 .....	220
Figura 41: Policy/Activity volume by policy or activity field.....	221
Figura 42: Modes of policy change .....	233
Figura 43: Castellon's agrarian reactivation plan.....	238
Figura 44: Extract of the Valencian food strategy plan.....	239
Figura 45: Mapa de clústeres agroalimentarios reconocidos en el estudio de la Comunitat Valenciana. ....	254
Figura 46: Resultado análisis SAFA (percepción del consumidor) .....	257
Figura 47: Estado cuantitativo de las masas de agua de la CHJ.....	261





CAPÍTULO 1  
**INTRODUCCIÓN**



# 1 INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el interés por la sostenibilidad ha aumentado significativamente en todos los ámbitos sociales y económicos y, con ello, las acciones políticas dedicadas a este propósito, la denominada *Sustainable intensification*. Dedicando un énfasis particular al sector agroalimentario. De hecho, se puede considerar como uno de los sectores en los que los gobiernos supranacionales, nacionales, regionales y locales han destinado mayores recursos y esfuerzos para conseguir este objetivo de sostenibilidad.

Siguiendo esta idea, se han llevado a cabo un gran número de acciones políticas con el objetivo de desarrollar un *Sistema Agroalimentario Sostenible*. Este enfoque sistémico se justifica por la definición del sistema agroalimentario como el conjunto complejo de actores que participan en la red de valor agroalimentaria. Entre los objetivos del sistema agroalimentario sostenible se encuentran: la seguridad alimentaria, el cuidado del medio ambiente, la disminución de la pobreza y/o del éxodo rural y la reducción de los desequilibrios de poder del propio sistema agroalimentario tradicional. Estos objetivos, están basados en la propia definición general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (UN). De hecho, es a partir de esta definición que la sostenibilidad se entiende como un triple objetivo, a saber: la sostenibilidad ambiental, la económica y la social.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, la Unión Europea (UE) ha elaborado una serie de normativas para regular la producción ecológica y, posteriormente, creó la llamada “*hoja verde europea*”. Una etiqueta que se otorga a la producción ecológica certificada para que los consumidores puedan identificar inequívocamente los productos ecológicos. Muy similar, en todo caso, a las figuras de calidad diferenciada ya existentes como la Denominación de Origen Protegida (DOP) o la Indicación Geográfica Protegida (IGP). En este sentido, la UE ha continuado en su esfuerzo por fomentar la actividad ecológica. En concreto, en el 2022 lanzó una nueva y más amplia regulación con nuevos puntos y aspectos de la misma. De estos nuevos aspectos regulados podemos subrayar como particularmente interesantes y destacables, la denominada *certificación colectiva*, que permite la certificación de forma conjunta de pequeños propietarios de tierras, o la entrada en la regulación de nuevos tipos de ganadería como es el caso de la cunicultura.

En esta tesis pretendemos entender como desde la acción política se trasladan estos preceptos sostenibles a los sectores económicos. Por lo expuesto anteriormente, consideramos necesario y particularmente apropiado exponer la situación actual del sector agroalimentario ecológico y los efectos de las políticas aplicadas a partir del caso de la Comunitat Valenciana. Entendemos que estos ámbitos suponen un elemento clave para la consecución de la sostenibilidad en el sistema alimentario. Es importante destacar que, en la normativa actual del sector, se otorga una mayor importancia a los aspectos medioambientales. Sin embargo, es importante destacar que el cumplimiento de estas normas también contribuye al fomento de las otras dimensiones de la sostenibilidad

Para el análisis del sector de la agroindustria ecológica valenciana, utilizaremos, por una parte, los recursos de información que dispone el propio sector y, por otra, datos e información obtenidos a partir de nuestra propia investigación con el fin de poder ilustrar de forma más completa tanto su situación actual como la previsión de su futuro próximo.

Los principales estudios de la producción ecológica en la Comunitat Valenciana, han descrito la situación del sector agroindustrial ecológico como excelente y en un momento de crecimiento sostenido a lo largo de los últimos años. Si bien nuestro estudio no pretende contradecir esta valoración, sí que pretendemos analizar este crecimiento y, sobre todo, indagar cómo las políticas aplicadas hasta el momento actual en el sector han influido en su crecimiento.

Para ello, atenderemos a la necesidad de realizar un estudio lo más exhaustivo posible sobre la realidad del sector en nuestro territorio, poniendo especial atención a como las políticas públicas trasladan el concepto de sostenibilidad a este sector económico, perfilado así, su crecimiento. Posteriormente, explicaremos las principales características de las políticas que afectan al *Sistema Agroindustrial Sostenible* y analizaremos si éstas cumplen con los propósitos para los que fueron concebidas y en qué grado son capaces de lograr los mismos. Paralelamente, observaremos si estas políticas generan otros efectos no contemplados en su diseño y, si es el caso, la relevancia que tienen estos efectos sobre el sector en el que actúan. Finalmente, analizaremos como es el proceso por el cual las empresas del sector comunican la adopción de las políticas, entendiendo que para que el Sistema Agroindustrial Sostenible sea completo, los dos extremos de este, es decir, los productores primarios y los consumidores finales, deben reconocerse mutuamente.

## 1.1 Justificación de la investigación

Este estudio tiene como objetivo analizar cómo las políticas aplicadas al sector agroindustrial, en lo que respecta a su dimensión ecológica<sup>1</sup>, influyen tanto en el territorio como en la consecución de los objetivos de sostenibilidad. Para llevar a cabo este análisis, nos centraremos en el caso concreto de la Comunitat Valenciana y las políticas implementadas en esta región. La pregunta de investigación que pretendemos sea la dirección de este trabajo de tesis doctoral podría formularse así ¿Cómo trasladan el concepto de sostenibilidad las políticas públicas a los sectores económicos que regulan? Para tratar de responder a esta pregunta de investigación, analizaremos el sector agroindustrial en la Comunitat Valenciana, donde hasta ahora se han aplicado dos planes regionales de promoción de la producción ecológica.

En Europa la primera regulación sobre agricultura ecológica y etiquetado de productos data de 1991, con el fin de promover su desarrollo interno (mercado de la UE). La definición de este concepto recogido por el reglamento de la UE<sup>2</sup>, en línea a la publicada por la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM), considera lo siguiente:

*“La producción ecológica es un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas en materia de medio ambiente y clima, un elevado nivel de biodiversidad, la conservación de los recursos naturales y la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y sobre producción que responden a la demanda, expresada por un creciente número de consumidores, de productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales. Así pues, la producción ecológica desempeña un papel social doble aprovisionando, por un lado, un mercado específico que responde a una demanda de productos ecológicos por parte de los consumidores y, por otro, proporcionando al público bienes que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural”* (Reglamento (UE) 2018/848 Del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 30 de Mayo de 2018, Sobre Producción Ecológica y Etiquetado de Los Productos

---

<sup>1</sup> Así como de las otras nomenclaturas aceptadas por la UE como BIO, orgánica, etc.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) nº 2018/848



Ecológicos y Por El Que Se Deroga El Reglamento (CE) No 834/2007 Del Consejo, 2018, p. 1).”.

Si bien no es labor de este trabajo de tesis definir nuevamente el concepto de agricultura ecológica, creemos necesaria la labor de allanar esta definición para que así tanto legisladores como certificadores, productores y finalmente consumidores, en definitiva, que todo el *Sustainable Food System* pueda disponer de una claridad meridiana a la hora de determinar qué es y que significa el adjetivo ecológico en la alimentación. Por ello y siendo conscientes de la dificultad que supone definir, no un objetivo, si no una trayectoria, un camino a seguir proponemos esta definición: La producción ecológica es una producción que es consciente del cambio que produce en el medio y realiza activamente acciones en su gestión para evitarlos e incluso realizar un impacto positivo en términos de sostenibilidad medioambiental, social y económica.

Partiendo de esta concepción, Europa ha vivido un auge de lo ecológico. En 2002 el porcentaje de superficies cultivadas respetando esta metodología representaba el 3,1% del total de las tierras agrícolas utilizables en el área de UE-27<sup>3</sup>.

Los últimos datos de 2021 indican que representa ya un 3,6% del total de las tierras de la UE-27 y un 23,4% del total de las tierras destinadas al cultivo ecológico en el mundo (Willer et al., 2023). Los datos que acompañan a estos informes indican también unas previsiones de fuerte crecimiento, ya que se estima que en Europa el crecimiento pasará del 4,4% en el año 2021-22 al 69,2% en los próximos años.

Con respecto al mercado, Europa representa el segundo mayor consumidor de productos ecológicos con un valor estimado de cerca de 46.700 millones de euros en 2022 y con unas necesidades de importación equivalentes a 2,87 millones de toneladas para satisfacer al mercado en 2021. España, junto con otros tres países (Italia, Francia y Alemania) lidera el número de hectáreas de superficie agrícola destinada a la producción ecológica, con cerca de 2,6 millones, en 2022. Aunque curiosamente su índice de cuota de participación con respecto a la agricultura convencional es de los más bajos de Europa (aproximadamente 10,8% de la totalidad de la superficie agrícola en España). En definitiva, a partir de las

---

<sup>3</sup> La Unión Europea de los 27 estados miembros.

previsiones realizadas por los distintos departamentos de la UE podemos esperar un crecimiento en el índice de conversión agrícola en España<sup>4</sup>.

Este auge de la demanda de esta tipología de productos, junto con el incremento de su oferta, nos sugiere que existirá también una necesidad de procesamiento y transformación de estos productos por parte la industria agroalimentaria, tanto para la creación de nuevos productos, como para aquellos que ya existen, realizando su transformación ecológica. De hecho, la UE ya había regulado esta necesidad y, en este sentido, la transformación y proceso de la alimentación ecológica ya está debidamente indicada. Entre las especificaciones para su transformación y etiquetado existe desde la separación (temporal o física) de la producción, hasta la prohibición del uso de sustancias o técnicas destinadas a corregir los efectos o errores de la transformación y del almacenamiento. A su vez, se indica que solo podrán ser catalogados como productos ecológicos aquellos cuyos ingredientes provengan de la agricultura ecológica.

Según los últimos datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de su informe anual estadístico sobre la producción ecológica de 2021, la Comunitat Valenciana es una de las cinco CCAA que concentra el mayor porcentaje de superficie agrícola ecológica y de los establecimientos industriales ecológicos. De hecho, entre estas cinco CCAA concentran el 82,7% y el 73,79% respectivamente<sup>5</sup>.

Las políticas aplicadas hasta ahora en este sector dentro del territorio de la Comunitat Valenciana son de especial interés, no solo por su relevancia relativa del sector dentro del conjunto del país, sino también, por la inherente idea de futuro que la UE plantea sobre este sector, queriendo que la sostenibilidad sea un pilar fundamental en la agroindustria europea en el futuro, como hemos expuesto en los párrafos anteriores. Por esta razón, consideramos también de interés prioritario el análisis de las posibles consecuencias *no observadas* de estas políticas. ¿Quiénes son los que fomentan estas políticas?, ¿cuáles son los resultados esperados? y ¿cuáles aquellos finalmente obtenidos?, y, en definitiva, cómo estas políticas perfilan la permeabilización del concepto de sostenibilidad en el sector agroindustrial a la vez que pretenden sostener el crecimiento del sector y la posibilidad de que con la creación

---

<sup>4</sup> Organic farming in the EU, a fast-growing sector (EU Agricultural Markets Briefs, nº 13/2019); European commission

<sup>5</sup> Para la Comunitat Valenciana el valor de superficie agrícola ecológica representa un 5,48% del total en España

de un *Sistema Agroindustrial Sostenible* aparezcan nuevos actores y relaciones dentro de la red de valor que hasta ahora no se habían contemplado.

También, queremos analizar cómo estas políticas de sostenibilidad se aplican en el sector y cuáles son sus efectos, tanto los directos como los indirectos. En otras palabras, ¿Se consiguen los objetivos previamente fijados por la política pública?, por otra parte ¿Aparecen resultados no esperados? En definitiva, la aplicación de una política pública nunca es aséptica, por ello es importante ver que ha implicado su aparición y aplicación. Por último, en este contexto, en su esfuerzo de trasladar el valor del esfuerzo de adopción al producto es necesario conocer cómo el sector adopta y comunica la aceptación de las políticas.

La revisión de la literatura y la documentación sobre el tema planteado nos lleva a detectar algunos límites y vacíos significativos en la investigación. Existen en la literatura trabajos que analizan como las políticas públicas buscan introducir el concepto de sostenibilidad en los sectores económicos (Béal, 2015; Caparrós-Martínez et al., 2020; Dovers & Hussey, 2013; Kraft & Furlong, 2019; Lemons & Brown, 2013; Liming et al., 2008; Pokhrel & Dubey, 2013; Press & Arnould, 2009). Sin embargo, se requieren de más trabajos de análisis que vayan más allá de una descripción de las políticas públicas aplicadas en un sector determinado. En el marco del caso de estudio seleccionado, aunque encontramos información respecto al proceso de conversión de la agricultura tradicional en amplios aspectos de estudio, no se han desarrollado los análisis que permitan comprender las implicaciones de la transformación que las políticas aplicadas en el sector han generado, ni de la convergencia entre éstas. Asimismo, existe un considerable espacio para mejorar la evaluación de la pertinencia de activar (o revisar) políticas públicas que incentiven el cambio. Aunque se pueda suponer de manera implícita que la transición de la agricultura tradicional en general promoverá la alineación con la sostenibilidad, es importante llevar a cabo un análisis más detenido al respecto. Por último, tampoco hemos encontrado estudios que nos hablen directamente de la contribución de las políticas en ciertos aspectos relativos a la sostenibilidad ligados a la propia definición que determina la UE.

En resumen, hemos presentado algunas de las cuestiones y conceptos fundamentales que sustentan esta tesis doctoral. Creemos que estos elementos justifican el interés del tema y la contribución que aspiramos a realizar. Así mismo, consideramos que la Comunitat

Valenciana es un ámbito territorial representativo de la situación global de la creación, crecimiento y consolidación del Sistema Agroalimentario Sostenible. Por lo tanto, es un espacio adecuado para un estudio de las características de esta tesis. La elección de centrarse en un caso específico confiere un interés particular en proporcionar datos relacionados tanto con la situación mencionada como con el sector en su conjunto. Esto permitirá derivar conclusiones que contribuyan a diseñar y afinar iniciativas en términos de políticas públicas. Además, se explorará el proceso de adopción de estas políticas por parte de las empresas dentro del sector.

## ***1.2 Objetivos de la investigación***

Tal como se ha descrito, el propósito general de nuestra investigación puede considerarse como el análisis de los efectos directos e indirectos de las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana con referencia al Sistema Alimentario Sostenible para comprender como las políticas públicas trasladan el concepto de la sostenibilidad a los sectores económicos. El contenido de la investigación, en definitiva, incluye el análisis de cómo las políticas públicas en favor de la sostenibilidad aplicadas en este sector han definido su crecimiento, mostrando especial atención a aquellas situaciones o efectos que no se encuentran en línea con los resultados esperados por las mismas políticas o no estaban en la intención de las instituciones públicas generadoras de estas políticas.

Para cubrir este objetivo general, en primer lugar, nos centramos en analizar el Sistema Agroalimentario Sostenible de la Comunitat Valenciana a partir de la identificación de todos los actores involucrados para poder valorar su situación actual, entender el sistema. En segundo lugar, hemos analizado las principales causas por las cuales algunas de las políticas aplicadas al sector pueden divergir de sus principales objetivos y, si existe la posibilidad de trasladar este hecho desde algún otro ámbito de la política pública. Para ello, hemos presentado una serie de ejemplos de estas situaciones para ilustrar y justificar nuestra argumentación y, por otra parte, para poder constatar la existencia de estos efectos indirectos o no inicialmente contemplados por la política pública. Finalmente, hemos analizado cómo las empresas adoptan estas políticas públicas y cómo gestionan la posible traslación del valor

del esfuerzo de la adopción de las mismas a sus productos. En definitiva, hemos hecho un análisis de la información elaborada por estas empresas hacia sus potenciales consumidores.

Para alcanzar estos objetivos generales y específicos hemos centrado nuestro análisis en el territorio de la Comunitat Valenciana. Este ámbito territorial ha experimentado un proceso de desarrollo y crecimiento tanto del sector y también de la acción política implementada sobre él por parte de las administraciones durante la última década. En concreto nos referimos, por un lado, a la introducción de los dos primeros planes específicos para la promoción de la agricultura ecológica en la Comunitat Valenciana, y por otro, a su creciente actividad política a nivel local de incentivos para la agricultura sostenible y las políticas alimentarias urbanas. Estas acciones han impactado de manera significativa en la construcción de un Sistema Alimentario Sostenible, que representa a la red de valor de la agroindustria.

Adicionalmente, la elección del objeto de estudio viene justificada por otro tipo de consideraciones, como: la pertenencia de nuestra Universidad a este ámbito territorial y el conocimiento que nuestro grupo de investigación del territorio y las redes entre actores que forman sistemas. Ambos factores, aunque complementarios, no son accesorios y garantizan el aprovechamiento de los recursos, información y conocimiento cercano.

En lo que respecta al desarrollo de nuestros trabajos empíricos, estos se han basado principalmente en el estudio de una muestra representativa de empresas dentro del sistema agroindustrial alimentario de la Comunitat Valenciana. Además, hemos tenido acceso a diversas fuentes de datos primarios y secundarios que han complementado y enriquecido la información necesaria para la investigación.

Respecto al objetivo del análisis de los efectos directos e indirectos de las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana con referencia al Sistema Alimentario Sostenible, hemos establecido tres objetivos específicos que, a su vez, se corresponden con los tres estudios empíricos que componen esta tesis, que pasamos a detallar:

El primer objetivo específico busca identificar, delimitar y confirmar la presencia del sector agroindustrial ecológico en el territorio de la Comunitat Valenciana. Este hecho, no es

menor, y nos lleva a que, si bien tanto el propio sector es consciente de su existencia y que es reconocido por distintos entes públicos, los estudios dedicados al mismo son en todo caso básicos o de carácter general, y no llegan a aportar información relevante diferenciada de los estudios del sector agroindustrial tradicional. A partir de la consideración de la importancia de este objetivo específico, hemos analizado, por tanto, la situación general del sector en el territorio de la Comunitat Valenciana, hemos determinado los actores que han intervenido, qué factores han favorecido su expansión, que políticas se han propuesto y como se ha organizado el propio sector. Además, hemos evaluado el impacto que el plan regional ha tenido, no sólo sobre el sector, sino también sobre el conjunto de las políticas que se aplican al sector.

El segundo objetivo surge de la necesidad de confirmar la existencia de los denominados *efectos no contemplados* de las políticas sectoriales. En otras palabras, cuando, debido a los cambios en el entorno o en las necesidades, se produce una desviación de la política o estrategia inicialmente establecida, ésta puede perder su eficacia o adecuación, lo que lleva a una adaptación o modificación gradual de la misma. Este proceso puede generar un alejamiento de los objetivos originales, la pérdida de coherencia del plan o la falta de consistencia en las acciones y decisiones de la organización. En consecuencia, una serie de efectos no contemplados o deseados. Tomando consciencia de esta situación, planteamos como segundo objetivo el análisis del concepto del *desplazamiento* entre el objetivo en el diseño de la política, la propia política y su resultado final. De la revisión de la literatura hemos encontrado antecedentes que nos sirven de referencia para el caso de las políticas públicas alimentarias. Con el fin de facilitar la explicación y el análisis hemos encontrado alguna descripción de estos fenómenos, por ejemplo, el denominado *policy drift*. Más concretamente nos referimos al análisis de este fenómeno en las políticas del *welfare* y la paradoja del desmantelamiento del estado del bienestar estudiado por Pierson (1994) que desarrolla el concepto de *retrenchment* en las políticas públicas.

Más adelante otros autores sugieren que esta situación se puede dar en por distintas situaciones y que el proceso de *retrenchment* puede tener distintas dimensiones (Hacker, 2004; Schickler, 2001; Thelen, 2003). De hecho, estos autores en sus respectivos trabajos aseveran que el fenómeno del *retrenchment* y de los distintos movimientos ajenos a la modificación de la política por los cursos usuales, es algo común en cualquier política pública, y animan a los académicos a estudiar el fenómeno en otras áreas de la política

pública y a través de otros fenómenos y momentos del ciclo político (Hacker, 2004). En el contexto de nuestra investigación y en caso de darse esta situación en el sector de las políticas alimentarias, nos encontraríamos con que, sin la necesidad de un cambio estructurado, estas cambian gradualmente o se desvían de su curso original a lo largo del tiempo.

En conclusión, el *policy drift* puede tener tanto efectos positivos como negativos. En algunos casos, puede permitir la adaptación necesaria para enfrentar nuevos desafíos y circunstancias cambiantes. Sin embargo, también puede generar confusión, falta de claridad y falta de dirección estratégica. En definitiva, consideramos esta opción porque creemos todavía hay margen para la ampliación de este hecho en las políticas alimentarias. A través de nuestro estudio, pretendemos, por un lado, conocer si esta situación existe y por otro si es identificable como *policy drift*.

Un gran número de autores han aportado evidencia de como el desarrollo del Sistema Agroalimentario Sostenible, si bien parece estar en continua evolución, todavía se está lejos de que sea el sistema mayoritario por el cual nos alimentamos (Allen & Prospero, 2016; Blay-Palmer et al., 2016; Feenstra, 2002; Marsden & Morley, 2014; Pothukuchi & Kaufman, 1999). Es por ello por lo que consideramos relevante analizar en qué medida las políticas aplicadas al Sistema Alimentario Sostenible afectan a este y como este sector responde a las mismas lo que puede llevar a estos cambios en el enfoque y aplicación de las políticas públicas de incentivo a la agroindustria. En definitiva, este objetivo específico consiste en intentar trasladar y aplicar particularmente el concepto de *policy drift*, al caso de las políticas del sector agroalimentario valenciano.

El tercer objetivo específico de la tesis es el que analiza la adopción de distintas políticas alimentarias sostenibles por parte de un grupo específico de empresas, y como estos trasladan el coste de asumir estas políticas al valor de su producto mediante la transmisión de información al consumidor. De esta manera, cambiamos la unidad de análisis utilizada en los dos estudios anteriores para centrarnos en la agrupación territorial de empresas, que podemos identificar como clúster. Particularmente, nos basamos en el caso de la DOP de la uva de mesa embolsada del Vinalopó como el identificador del clúster agroindustrial. Por otra parte, este clúster ya ha sido reconocido e identificado por investigación anterior (Boix et al., 2015; Boix & Galletto, 2006). Estudiamos el proceso de adopción de las políticas a través de la herramienta *Sustainable Assessment of Food and Agriculture* (SAFA) (FAO,

2014). Por parte y respecto a las empresas que integran el clúster, hemos cumplimentado los datos que requiere esta herramienta analítica a partir de la información que ofrecen al consumidor de manera accesible a través su búsqueda individual, las propias empresas y las instituciones que en su conjunto conforman el clúster.

En definitiva, con esta línea de trabajo pretendemos analizar las potenciales divergencias entre la adopción real de medidas y aquellas que declaran asumir a partir de su comunicación externa a los consumidores. En otras palabras, nos planteamos estudiar si existen incoherencias y si estas empresas se esfuerzan de igual manera en la adopción de políticas y en su comunicación al cliente potencial.

En nuestro caso hemos abordado el estudio en un contexto específico donde las empresas que lo conforman presentan un cierto grado de homogeneidad en sus mecanismos de comunicación con el consumidor, lo que permite una mayor capacidad de generalización del caso. Pero obviamente y por tratarse de un estudio de caso, la generalización de los resultados presenta las limitaciones propias de un caso individual de estudio.

### ***1.3 Contribuciones potenciales de la investigación***

La principal contribución que se busca lograr con esta investigación radica en avanzar en la comprensión del impacto efectivo de las políticas públicas implementadas en la consecución de la sostenibilidad, con un enfoque especial en las políticas relacionadas con el Sistema Agroalimentario Sostenible en la Comunitat Valenciana.

Contrariamente a la visión tradicional, queremos confirmar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos por las políticas, y en todo caso si existen y en qué grado ciertas desviaciones de las premisas iniciales. Pretendemos analizar si estas políticas han sufrido cambios no intencionados en el enfoque y en la aplicación a lo largo del tiempo, lo que puede llevar a resultados diferentes a los previstos inicialmente. Esta contribución pretende ser la consecuencia de todo el trabajo de esta tesis doctoral, argumentada y confirmada a través de los trabajos empíricos. En otras palabras, la suma de las contribuciones de los distintos trabajos empíricos incluidos en la tesis es más que la suma separada de sus partes. Consideramos que esta idea se fundamenta en la transversalidad del conjunto de estos



estudios y como ellos corroboran la realidad de los efectos colaterales de las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana.

El desarrollo de nuestra investigación puede generar, por tanto, una serie de contribuciones potenciales a la literatura específicas de diversas líneas de investigación. Nuestra investigación forma parte de la literatura de la *economía política*, *economía sectorial* y *economía agraria*. En línea con otros estudios recientes en la materia, este trabajo pretende arrojar luz sobre cómo los efectos de las políticas sobre un sector son diversos y no necesariamente están contemplados en un inicio por el ente político. Estos efectos pueden generar o retroalimentar dinámicas que son susceptibles de tener efectos desconocidos (Ackrill et al., 2013; Hacker, 2004; Pierson, 1994).

Por otro lado, es importante confirmar que las conclusiones sobre los efectos indirectos y no contemplados de las políticas agrarias en la Comunitat Valenciana, no presuponen una valoración apriorística de su naturaleza positiva o negativa. De este modo, los resultados y conclusiones de nuestra investigación pueden sugerir una serie de prescripciones e implicaciones en el ámbito político y empresarial.

En lo referente al ámbito político, nuestro estudio podría contribuir a la mejora en el diseño de aquellas políticas públicas destinadas al incentivo de la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana, así como pueden servir como prevención de los posibles efectos no deseados y de los nuevos roles asumidos por los actores del sistema tradicional en el Sistema Alimentario Sostenible.

En definitiva, la importancia de los efectos de las políticas, de la comunicación, cooperación y coordinación a la hora de diseñarlas y ponerlas en práctica, teniendo en cuenta el territorio y el sector. Por otro lado, en el ámbito empresarial, nuestra investigación puede ayudar a las empresas a poner en valor aquello que alcanzan con compromisos políticos mediante el traslado de la mayor cantidad de información posible hacia el consumidor, de manera que éstas pueden mejorar sus resultados mediante la repercusión del coste de adoptar políticas sostenibles al valor añadido del producto. En consecuencia, esta tesis puede ayudar a poner en valor los ejercicios de las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana.

## **1.4 Estructura de la tesis**

La presente tesis se estructura de la forma que se detalla a continuación: en primer lugar, en el capítulo 2 realizamos la revisión de la literatura de todos aquellos conceptos que son aplicados en la parte empírica, en concreto, la literatura existente acerca de las políticas públicas, las redes de valor del sistema alimentario, las políticas alimentarias y las aglomeraciones territoriales. A continuación, abordamos la parte empírica, que se inicia en el capítulo 3 con la descripción del objeto de estudio ofreciendo además un marco y contexto territorial e histórico del sector de estudio y del territorio. Después, en el capítulo 4, hemos explicado el marco empírico, realizando una presentación de la estructura del trabajo, así como de las fuentes de información utilizadas.

En el capítulo 5 se presentan los tres estudios empíricos. Cada uno de estos estudios tiene la estructura identificable como artículo científico por lo que las conclusiones específicas de cada uno de ellos se exponen en los respectivos capítulos. A lo largo de este capítulo se aborda, en primer lugar, un proceso de análisis del sector agroecológico en la Comunitat Valenciana (Estudio empírico I). Posteriormente realizamos el análisis correspondiente a algunas de las políticas aplicadas a la alimentación, en este campo, y la adecuación de la denominación de *policy drift* a las consecuencias que ha llevado a cabo su aplicación (Estudio empírico II). Una vez estudiado el sector y las políticas en el aplicadas, pasamos a analizar la adopción de las mismas por parte de las empresas del sector (Estudio empírico III) y, también, como éstas comunican esta decisión de adoptar estas políticas a sus potenciales consumidores.

Finalmente, en el capítulo 6 se recogen las conclusiones generales de la tesis, así como las recomendaciones y prescripciones derivadas de los resultados para las administraciones públicas y las empresas. Este capítulo finaliza con la exposición de los límites del estudio y descripción de las futuras líneas de trabajo que el mismo ha generado.



CAPÍTULO 2  
**MARCO TEÓRICO**



## 2 MARCO TEÓRICO

### 2.1 *Introducción al concepto de política pública*

Las políticas públicas han sido ampliamente estudiadas en la literatura desde distintos puntos de vista y con distintos objetivos (Anderson et al., 2022; Beveridge, 2014; Dewey, 1927; Hill & Hupe, 2002; Howlett et al., 2009; Keynes, 1936; Lasswell & Lerner, 1951; Mill, 1885; Nozick, 1974; Quesnay, 1894; Sabatier & Weible, 2014a; Smith, 2010; Stillman, 1983; M. Weber, 2009; W. Wilson, 1887). Este hecho se justifica por la necesidad de encontrar una definición clara de lo que significa el propio concepto de *política pública*, sus componentes, tipos e instrumentos que utiliza, junto con otras muchas concepciones sobre las mismas para determinar, en definitiva, qué es una política y cuando ésta se puede considerar pública. Otra de las dimensiones del estudio de las políticas públicas, incluso más relevante que la anterior, ha sido el análisis de su impacto, a través de análisis *ex ante* y *ex post* usando distintas técnicas, las cuales han ido evolucionando en el tiempo.

El gran interés que han suscitado las políticas públicas se justifica por la enorme relevancia que tienen, en tanto en que el agente responsable es el propio gobierno, lo que implica que el impacto potencial de las políticas recae sobre toda la población de un país o del ámbito territorial al que se apliquen. En definitiva, las políticas son decisiones que afectan de manera significativa a la evolución económica y social del territorio determinado al que se dirigen.

Es importante destacar que la propia concepción del *ente público* como agente social y económico viene retroalimentada por las políticas públicas y por tanto podemos inferir que la evolución de éste lleva a cambios en las propias las políticas públicas. La evolución del ente público, en muchos de los casos, ha llevado a una descentralización y autonomía en los diversos niveles de poder para articular políticas públicas y por tanto a una dispersión territorial de las políticas públicas.

La descentralización de las políticas públicas ha llevado a la existencia de múltiples fuentes o niveles de toma de decisiones, lo cual ha resultado en una gran capacidad productiva en la generación de políticas en diversos ámbitos.

De manera inevitable, estas políticas, originadas en diversos niveles, coexisten de manera más o menos simultánea, lo que siempre conlleva el riesgo de generar efectos secundarios en las políticas diseñadas de forma individual. Aunque en el mejor de los casos seamos conscientes de la importancia de la cohesión, a veces no se tiene en cuenta o no se tiene la capacidad de hacerlo.

La evolución del *ente público* y sus formas viene dada por la propia evolución de la sociedad a la que representa. Esto implica que también define la evolución de las políticas públicas. La evidencia de que la sociedad con frecuencia no evoluciona de manera homogénea en su conjunto puede generar tensiones, tanto en la evolución de la forma de gobierno, como en la de sus políticas y, por tanto, consolidando distintos grupos de interés. Las políticas públicas, de hecho, tienden a evolucionar, adaptándose a una nueva situación, más que a sufrir cambios radicales. Esta situación genera movimientos dentro de las políticas públicas por la falta de visión de los gestores públicos, por la mayor influencia de un grupo de interés determinado, o por una nueva situación no contemplada en el diseño de la política.

Una vez señalados algunos aspectos introductorios, en el presente capítulo realizaremos revisión teórica exhaustiva del concepto de política pública y su evolución. Para ello, tampoco podremos obviar el desarrollo en el estudio del análisis de las políticas públicas.

### **2.1.1 Origen y evolución del concepto de política pública**

El concepto de política pública ha sido definido de diversas maneras a lo largo del tiempo. Una forma clara de entender su significado en la actualidad es observar cómo ha evolucionado su connotación a lo largo de los años y comprender las razones detrás de estos cambios. Será el punto de partida para futuras definiciones mucho más amplias y complejas el que aparece en el libro *The public and its problems* (Dewey, 1927), el propio título de la obra es el que nos acerca al concepto de lo que significan las políticas públicas.

Una definición ampliamente aceptada en la actualidad de lo que significan las políticas públicas es que estas son el conjunto de decisiones y acciones tomadas por el gobierno o autoridades en el ejercicio de su autoridad y poder para abordar un problema o una cuestión de interés público, con el objetivo de lograr un cambio social o mejorar el bienestar de la sociedad en general. Esta definición no tiene una autoría determinada y es el culmen del trabajo de distintos autores (Kingdon & Stano, 1984; Sabatier & Weible, 2014a; Stone, 1997)

Entendemos entonces que, en primer lugar, las políticas se ocupan de los ámbitos de actuación públicos. Esto nos lleva inmediatamente a plantearnos distintas preguntas. La primera de ellas será ¿qué es lo público? La diferencia entre público y privado en lo relativo a la política sigue siendo algo sujeto a discusión e incluso cambiante en función de donde nos encontremos física o metafóricamente hablando. La consideración de algo público partirá mayormente de la idea que existen ciertos aspectos de la vida o de la actividad humana que no son privadas, que no afectan solo al individuo, si no a la colectividad y que por tanto, requerirán de una regulación por parte de la forma de gobierno existente (cabe recordar que una de las fuentes de ley más extendidas son los usos y costumbres, que representan un gobierno tácito de común entendimiento) que adopte una serie de pautas comunes (Art. 1.1 CE, 1978).

Fue en el siglo XIX donde se respondió la siguiente pregunta ¿Cómo diferenciamos lo público de lo privado? que también puede venir expresado como, ¿cuál es el lugar y cuál no, de las políticas públicas? La respuesta a esta pregunta en el siglo XIX es la que aún hoy en día en gran medida prevalece, y proviene de la concepción económica del mercado.

Ahí donde el mercado pueda determinar la maximización de la utilidad individual el estado no debe de intervenir, ya que el mercado por sí solo lograría el bienestar colectivo.

Detrás de esta idea, se encuentran las teorías económicas clásicas (Smith, 2010). Este pensamiento induce a limitar las primeras políticas públicas a aquellas en las que el estado crea las condiciones necesarias para la existencia del mercado. Este hecho nos sugiere que, si bien la política pública debía de crear las condiciones óptimas para la existencia y supervivencia del mercado, no debía ir más allá. En consecuencia, esto se puede traducir como que son políticas públicas tanto la acción, como la inacción.



Esta máxima en lo referente a la acción pública se vio rápidamente modificada y superada en la práctica y para finales de siglo XIX, en la mayoría de las naciones desarrolladas los gobiernos intervenían con sus políticas en la práctica totalidad del espectro social. Gracias a contribuciones como las de Mill (1998) que ayudaron a perfilar la frontera entre lo público y lo privado. En la obra, *On Liberty*, este autor presenta y desarrolla el concepto del principio del daño (*the harm principle*) junto a otras contribuciones a la ciencia económica. Esto, llevó rápidamente a trasladar este concepto y a entender que la esfera privada era aquella en la que no se podía perjudicar a otros. Es decir, el principio del daño establece un límite a la libertad individual en el punto en el que se causa daño a otras personas, y esto tiene implicaciones para la noción de la esfera privada y los límites de la libertad individual en la sociedad. Como consecuencia aportaba un primer esbozo de las posibles áreas de actuación del ente público. Esta nueva concepción de lo privado ampliaba en mucho la esfera pública en la medida en la que se encontraban nuevas relaciones de perjuicio entre lo que hasta el momento se consideraba privado.

A este hecho, se suma el auge de la corriente utilitarista en la economía cuyos mayores exponentes fueron, entre otros, el propio, Mill junto con Bentham (Bentham & Mill, 2004).

Estos autores respaldaron la idea de que una mayor cantidad de individuos felices contribuye a un mejor estado económico. Según ellos, la felicidad de las personas, medida desde el concepto de utilidad, tiene un impacto positivo en la economía en general, lo cual proporciona argumentos adicionales para la intervención del gobierno o entidad pública en la gestión de la sociedad. A raíz de estos hechos los estados empiezan a regular y desarrollar políticas públicas en sectores como la salud y la educación, entre otros.

A principios del siglo XX, y sobre todo como consecuencia de la crisis del 1929 y la posterior recesión, las nuevas ideas cuestionando el ideal del *laissez faire*, encontraron cabida y apoyo, al constatarse de forma clara que el mercado no lo resolvía todo. Un hito en este sentido lo constituyó el *New deal* llevado a cabo en EE. UU. para poder luchar contra la gran depresión. Este nuevo pacto supone un profundo cambio sobre cuál ha de ser el papel del estado y de los gobiernos mediante la asunción de la corriente de pensamiento del denominado Nuevo liberalismo<sup>6</sup>. Se parte, en consecuencia, de la idea del nuevo liberalismo de la escuela de

---

<sup>6</sup> No confundir con *neoliberalismo*. Las clasificaciones de las corrientes del pensamiento político y económico han cambiado con el tiempo y se han distorsionado. Esta tesis defiende el uso correcto de la clasificación

Hobhouse (Dewey, 1927; Hobhouse, 1994; Keynes, 1936), que, bajo su liberalismo social, pretendía ser el contrapunto al marxismo social (Marx, 2004). Esta nueva corriente asume, como hemos adelantado, que existen aspectos que el mercado no es capaz de regular de forma natural y que por tanto el estado y sus políticas deben de intervenir.

Sin embargo, este cambio en el papel de los gobiernos no fue unánimemente aceptado y no tardó mucho en surgir una nueva corriente de pensamiento, que se justificó por la falta de resolución de ciertos problemas estructurales, provocando así un periodo de estanflación. La escuela austriaca (Hayek, 2009) y más tarde de Chicago (Friedman, 2020) recogieron las ideas y postulados de los pensadores clásicos, que podemos resumir en la afirmación de que solo la libertad en los intereses individuales podía conllevar el éxito y equilibrio en los intereses públicos.

Esta nueva aceptación del ideario clásico venía fomentada en la aparición o, mejor dicho, la redefinición del rol del agente estado en la vida económica y social. Según estos autores los incentivos del estado y de lo público no iban en consonancia con los del mercado y también cuestionan el principio de interés público (W. Wilson, 1887), basándose en que era insostenible la asunción de que la motivación del trabajador público era únicamente el bien común y que era ajeno a los intereses privados (Mueller, 2003). A su vez la defensa a ultranza del carácter racional de las decisiones de la administración pública (M. Weber, 2016) por parte de los neoliberales era también algo extremadamente difícil de defender, dada la irracionalidad mostrada en ciertos ámbitos de la política pública hasta el momento (Lindblom, 1959; Simon, 2013).

Si bien es cierto que el concepto de política, *policy*, público y privado siguen siendo objeto de debate en el entorno académico y también en la práctica política. Las tendencias discursivas siguen sintiéndose muy atraídas por los dos polos mayoritarios descritos en este apartado, si bien con matices e innovaciones.

Esto nos lleva finalmente a una definición moderna de política pública que será la consumación de un argumentario racional que justifique que el estado debe intervenir o no en un ámbito determinado (Dye, 2013; Parsons, 1995).

---

propuesta por los historiadores económicos, a pesar de las posibles confusiones que pueda haber. En esta tesis existen las referencias adecuadas, se puede consultar la clasificación y resolver la confusión.

Tabla 1: Las corrientes de pensamiento relacionadas con el concepto de política, política pública y económica a lo largo de la historia.

<b>Escuela</b>	<b>Ejemplos relevantes</b>
Clásicos/liberales	(Mill, 1998; Quesnay, 1894; Ricardo, 1821; Smith, 2010)
Conceptualización de la burocracia y organización racional.	(M. Weber, 2016; W. Wilson, 1887)
Apoyo y teóricos de la participación del estado	(Beveridge, 2014; Dewey, 1927; Hobhouse, 1994; Keynes, 1936)
Irracionalidad de la burocracia y diferencias entre política y administración.	(Aberbach & Rockman, 1987; Appleby, 1949; Lindblom, 1959; Mueller, 2003; Simon, 2013)
Neoliberales	(Friedman, 2020; Hayek, 2009)

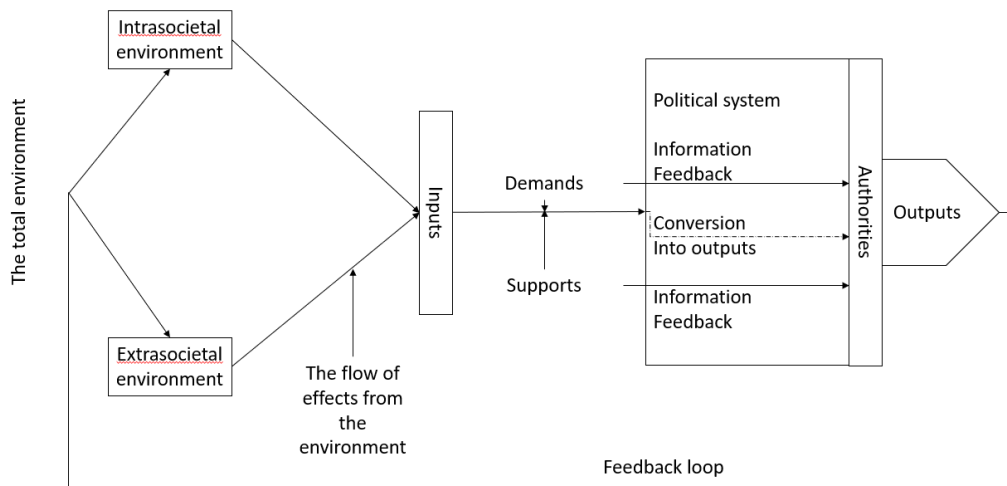
Fuente: elaboración propia

### **2.1.2 Las fuentes de las políticas públicas**

Las políticas públicas, como hemos introducido con anterioridad, surgirán de los distintos estamentos o niveles gubernamentales con una autoridad suficiente y reconocida por la sociedad a la que representan. Paradójicamente, definir las fuentes de política pública a nivel general requiere ser específico, ya que varían según el tipo de gobierno, diseño administrativo o sociedad en consideración.

Dedicaremos un breve párrafo para aclarar que entendemos como fuente de política pública en el contexto de nuestra investigación. Para dar una contextualización de qué entendemos como fuentes de las políticas públicas nos valdremos de la organización administrativa del poder ejecutivo. Desde una perspectiva purista, estas no son las verdaderas fuentes de las políticas públicas, ya que las fuentes reales son los movimientos sociales, corrientes de pensamiento y la evolución de la sociedad, como lo señala David Easton et al. (1965).

Figura 1: *Blackbox model* de David Easton de 1965



Fuente: Elaboración propia a partir de: Easton et al. (1965, p. 110)

Entendemos como fuentes de política pública todas las instancias de la administración de carácter ejecutivo y con competencias para proponer e implementar políticas públicas. A partir de esta aproximación podemos ahora construir nuestro marco de referencia y perfilarlo a nivel territorial.

En el contexto de nuestra investigación y como ejemplo ilustrativo de la proliferación de niveles territoriales, tenemos, en primer lugar, el nivel supranacional. Aquí encontramos (1) la Unión Europea (UE) donde desde sus cuatro cuerpos principales emite distintos actos jurídicos que dibujan los marcos para las distintas políticas nacionales e incluso regionales, de los estados miembros. (2) El gobierno de España a nivel nacional actúa como poder ejecutivo dentro del territorio nacional aplica la legislación y dirige las acciones políticas. Dentro del país, las divisiones territoriales y administrativas que nos encontramos son (3) las comunidades autónomas, (4) las provincias y (5) los municipios.

Las comunidades autónomas vienen reconocidas en la constitución española de 1978 y con ella la descentralización política del estado, reconociendo el derecho, la capacidad y la competencia de los distintos gobiernos regionales o autonómicos dentro de los límites marcados por los artículos 148 y 149 de la constitución.

Sus estructuras son cambiantes dependiendo de la comunidad autónoma concreta, pero de forma general se componen de un parlamento y un gobierno con las competencias para legislar, ejecutar y administrar dentro de los límites impuestos por la constitución y por los límites territoriales de la comunidad a la que representan. Como indicador de su importancia relativa, para el año 2022, se calcula que más de 1.600.000 empleados públicos prestan servicio a las comunidades autónomas, representando un 59,31% del total de empleados públicos.

Tabla 2: Empleados públicos en la Comunidad Valenciana por área y provincia en enero 2022

	<b>Provincia</b>	<b>Área</b>	<b>ene-22</b>
<b>C. VALENCIANA</b>	<b>Alacant</b>	Generalitat Valenciana	<b>56.352</b>
		Administración local (ayuntamientos y diputaciones)	<b>22.023</b>
		Sector público del estado	<b>10.208</b>
	<b>Castelló</b>	Generalitat Valenciana	<b>20.613</b>
		Administración local (ayuntamientos y diputaciones)	<b>8.673</b>
		Sector público del estado	<b>3.856</b>
	<b>València</b>	Generalitat Valenciana	<b>85.013</b>
		Administración local (ayuntamientos y diputaciones)	<b>29.734</b>
		Sector público del estado	<b>20.922</b>
	<b>Total</b>		<b>257.394</b>

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2022.

Tabla 3: Empleados públicos de la Generalitat Valenciana por área a enero de 2022

	<b>Área</b>	<b>Empleados a enero 2022</b>
<i>C. VALENCIANA</i>	Consejerías y/o departamentos y sus organismos autónomos	<b>14.483</b>
	Docencia no universitaria	<b>67.420</b>
	Instituciones sanitarias S.N.S	<b>54.966</b>
	Administración de justicia	<b>4.803</b>
	Universidades	<b>20.306</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>161.978</b>

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2022.

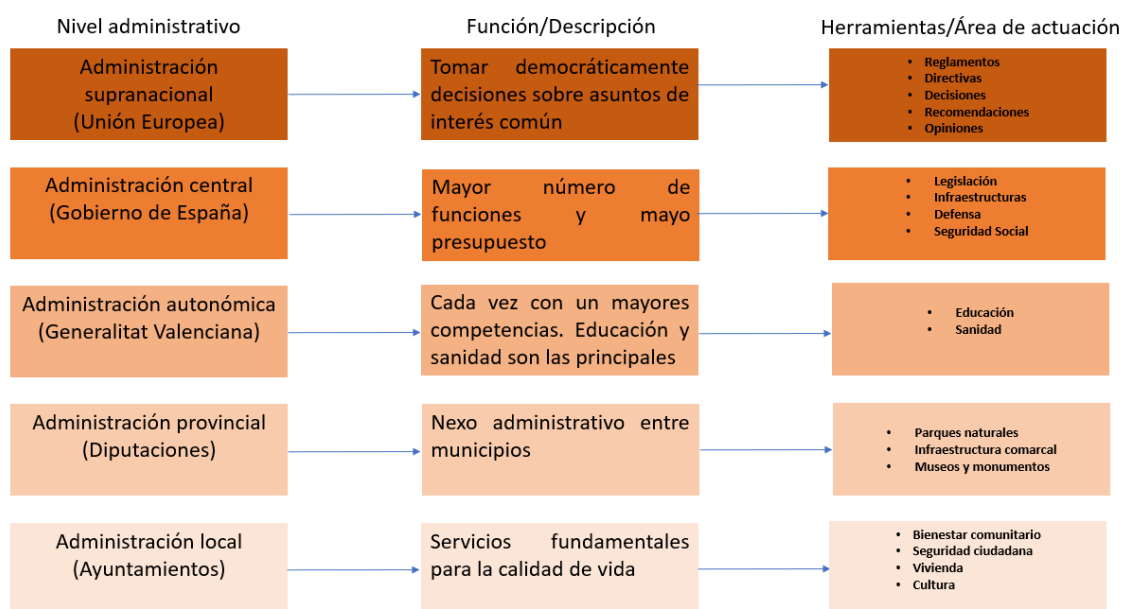
Por su parte, las diputaciones provinciales son las instituciones de administración y gobierno de las distintas provincias que conforman la división territorial y administrativa del estado que agrupan a los municipios. Las diputaciones buscan la cooperación entre los distintos núcleos urbanos en la gestión provincial, asumiendo una serie de competencias, que van desde la aprobación de planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal para asegurar los servicios mínimos para la población en el ámbito municipal, pasando servicios generales de apoyo a los ayuntamientos. Como en el caso anterior podemos comprender su importancia a partir de los datos de personal al servicio de las diputaciones en todo el estado, en este caso, a enero de 2022. El número total de empleados en este nivel es de algo menos de 66.000 entre funcionario, personal laboral y otro tipo de personal, representando así un 2,4% del total de empleados públicos.

En última instancia, pero no por ello menos importante, aparecen los municipios. Éstos vienen definidos como las unidades administrativas elementales. Los municipios están gobernados por los ayuntamientos tal y como especifica el artículo 140 de la constitución.

Este mismo artículo otorga la autonomía a los municipios y, por tanto, como en los casos anteriores, la capacidad de generar políticas de ámbito territorial a partir de distintas competencias reconocidas. Aquí también, como forma de medir capacidades y tamaño general, podemos decir que para enero de 2022 el total de los ayuntamientos españoles contaban con 526.000 empleados aproximadamente, lo que significa un 19.37% del total de empleados al servicio de las administraciones públicas.

En este trabajo, vamos a considerar como fuentes de las políticas públicas a los gobiernos de las distintas administraciones previamente descritas. Sin embargo, es importante destacar que, en realidad, las fuentes primarias de las políticas públicas y sus reformas provienen de los agentes reconocidos y legitimados por la sociedad en general. Son ellos quienes plantean las inquietudes que llevan a la modificación o establecimiento de nuevas políticas, y demandan la intervención (o no) de los mecanismos estatales en la formulación de políticas públicas. En consecuencia, reafirmamos nuestro enfoque, que considera a las administraciones y sus formas de gobierno como fuentes de la política pública.

Figura 2: Niveles del sector público.



Fuente: Elaboración propia

### **2.1.3 Los tipos de políticas públicas**

Existen también distintos tipos de política pública. En este apartado introduciremos lo que la literatura nos expone acerca de los mismos y la argumentación ligada a cada una de las tipologías de la política pública.

La clasificación de las políticas públicas en diferentes tipos se basa en la premisa de que existen diferencias entre ellas. Estas diferencias influyen en el contexto político en el que se desarrollan, lo que a su vez afecta a las estrategias utilizadas por aquellos involucrados en su diseño, defensa o detracción. La idea subyacente de la clasificación en tipos de política pública es que existen diferencias entre las mismas y que en función de estas diferencias el contexto político en el que se situarán cambiara adaptándose así a las estrategias de aquellos que estén implicados en su diseño, defensa o detracción.

Si bien existen distintas clasificaciones, su diseño ha sido siempre en pos de incrementar la capacidad de comparación entre distintas políticas. Así pues, de los primeros trabajos de Lowi (1964, 1972) se proponen distintas clasificaciones basándose en la naturaleza de la política pública, es decir, basada en la función que esa política pretende cumplir (Mayntz, 1977; Ripley & Franklin, 1982; Windhoff-Héritier, 1980). Esta clasificación no ha estado exenta de crítica por parte de autores que la consideran simplista (DeLeon, 1999; Parsons, 1995; Sabatier, 1986; Winter, 1990), argumentando que las fronteras o límites entre un tipo y otro quedan difuminadas o poco claras.

Una nueva visión para la definición de las tipologías de políticas públicas aparece con Cobb y Elder (1980), que parten del conflicto y no del contenido de la política, como motivación por la que se le adjudicará una u otra tipología. La consideración debe centrarse en la participación del proceso político y la escala del mismo. Otros autores (Hogwood, 1995; H. Ingram, 1977; J. Q. Wilson, 1974) plantearon una clasificación basada en los costes y beneficios de las políticas, en función de cómo estos se concentran o diluyen, sus resultados, la forma de negociación, etcétera. Tampoco esta clasificación se consideró completa, ya que no tenía en cuenta el nivel de conocimientos necesarios para la generación del conflicto, es decir, para conceptos que requieran un conocimiento muy especializado, el conflicto se verá reducido a un número limitado de actores. Autores como Gormley (1983) introducen este concepto y este se nutre de la contribución de Schattschneider (1968) aportando como idea que uno de los intereses de los agentes será el de limitar el acceso al conflicto mediante la



argumentación del carácter técnico o de los elevados conocimientos necesarios para participar en la discusión. A su vez, otros agentes buscarán la *vulgarización* de la temática para ampliar el espectro de participación en el conflicto.

Así pues y como resumen de este apartado, a lo largo de la historia de la disciplina del estudio de la política se han propuesto distintos modos para clasificarlas en función de una u otra característica. En cualquier caso, ninguno de ellos es excluyente del anterior, más bien añaden nuevas características a tener en cuenta. En la siguiente tabla planteamos un breve esquema de estas clasificaciones.

Tabla 4: Resumen de los principales tipos de clasificación y sus añadidos

<b>Clasificación</b>	<b>Autores</b>	<b>Tipologías de políticas</b>
Basada en la función de la política	(Lowi, 1964, 1972; Mayntz, 1977; Ripley & Franklin, 1982; Windhoff-Héritier, 1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Distributivas</li> <li>•Regulatorias</li> <li>•Redistributivas</li> </ul>
Basada en el proceso de participación	(Cobb & Elder, 1980)	Quienes discuten y donde se genera el conflicto para poder asignar una tipología
Basada en cómo y a quien afectan	(Hogwood, 1995; H. Ingram, 1977; J. Q. Wilson, 1974)	Análisis coste-beneficio, entendiendo a quien afecta y donde se concentran, entre otras características
Basadas en la complejidad	(Gormley Jr, 1983; Schattschneider, 1968)	En función de su especificidad, su discusión tendrá uno u otro impacto

Fuente: Elaboración propia.

## 2.1.4 Los instrumentos de las políticas públicas

En la actualidad existen multitud de instrumentos a disposición de los distintos niveles de gobierno o actores políticos, para implementar una política con el mayor éxito posible.

Es importante destacar que, aunque existen muchas formas de clasificar los instrumentos, la elección de las variables independientes que se utilicen para definirlos tendrá una gran influencia en la clasificación final. Además, no hay una sola clasificación que abarque todas las dimensiones posibles simultáneamente.

En nuestra opinión, una definición adecuada para el contexto de nuestra investigación sería considerar que un instrumento político es el medio o dispositivo a disposición de un gobierno para la implementación de sus políticas (Howlett et al., 2009). Son en definitiva las medidas que tomará el gobierno, el principal, para obtener lo que espera de los actores bajo su gobierno, los agentes. Dicho de otra manera, los instrumentos de la política son la conexión entre la formulación de políticas y su implementación. La intención en la formulación de políticas se refleja en su implementación a través del instrumento. Los instrumentos de política a menudo se conocen como herramientas de gobierno, especialmente cuando se aplican con todas las condiciones asociadas a ellas.

Es necesario explicar que la selección de los instrumentos conlleva ya un sesgo e intencionalidad por parte del gobierno ya que nos explicitan la visión política del aplicador de la medida. Por otro lado, cuando un instrumento se institucionaliza, éste puede influir y moldear la política futura. Una de las clasificaciones, más populares, es la de Bemelmans-Videc et al. (2011) que determina el tipo de instrumento mediante tres categorías, a saber: *Carrots, Sticks and Sermons*.

Básicamente esta clasificación entiende que existen tres tipos de herramientas para la acción pública: las herramientas que sirven para incentivar (*Carrots*), las que se utilizan para la regulación (*Sticks*) y, finalmente las herramientas informativas (*Sermons*). De todas formas, la literatura actual entiende que los pares actor-instrumento son relevantes, algo que esta clasificación no considera.

Para ilustrar esta situación el profesor Harguindéguy (2020) en su libro análisis de políticas públicas nos propone el ejercicio de tener en cuenta como los instrumentos cambian en función de si el actor pertenece a la *Pre-Nueva Gestión Pública* o la *Post-Nueva Gestión*

*Pública*. Si bien los prefijos pre y post nos aportan la idea de que se trata de un concepto que explica la evolución de la gestión pública, este cambio no implica la desaparición del anterior. Para el caso de la pre-Nueva Gestión Pública hablamos de las estructuras y formas de gobierno anteriores a las reformas, principalmente introducidas a partir de la década de los 80, donde se pretendió que las administraciones públicas se adscribieran a la corriente neoliberalista (Gamboa Cáceres & Arellano Rodríguez, 2007; Guerrero Orozco, 2009). Para el caso de la post-Nueva Gestión Pública nos encontramos con una corriente que repiensa los preceptos de la Nueva Gestión Pública y pone el énfasis en cosas como el valor público de sus intervenciones ampliando el enfoque ético, también en apartados como la transparencia y acentuando la participación de la ciudadanía (Goldfinch & Wallis, 2010).

En definitiva, la elección de los instrumentos para la implementación de las políticas públicas no sigue un orden cronológico. En primer lugar, no todos los países y formas de gobierno evolucionan de la misma manera y al unísono. En segundo lugar, como hemos adelantado, el par actor-instrumento tiene un peso específico en sí mismo que merece ser analizado. En consecuencia, no todas las formas de gobierno son iguales y por tanto no hay un modelo único e inequívoco que permita seleccionar el instrumento adecuado en cada ocasión y para cada actor.

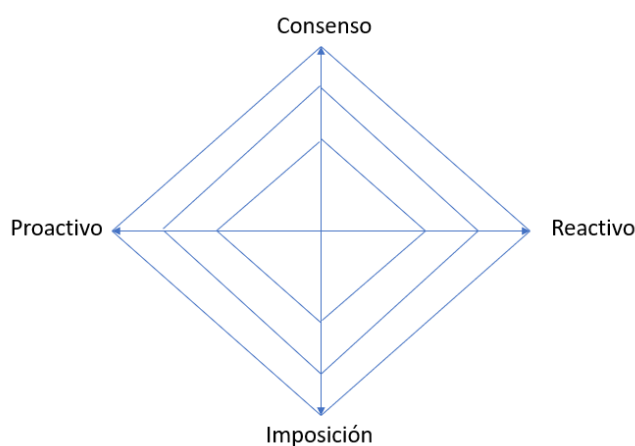
En la década de los ochenta se empezó a investigar de dónde partía la elección del instrumento por parte del actor. Fue así como se afirmó que la elección del instrumental muchas veces no obedecía a un comportamiento racional, si no a la presión a la que se somete el gobierno y al interés particular de los grupos que conforman el gobierno en una acción pública determinada. Según la tesis de Trebilcock et al., (1982) los factores que motivan la elección de un instrumento u otro serían, a grandes rasgos: en primer lugar, la reelección y, en segundo, la flexibilidad del instrumento para evitar trabas burocráticas.

A esta corriente se sumaron otros estudios e investigaciones (Baxter-Moore, 1987; Woodside, 1986), que siguiendo la línea de Schattschneider (1968), perfilaron todavía más este hecho argumentando que la elección del instrumento también dependía de la clase social de la representación de los líderes políticos en el gobierno, la compatibilidad institucional (Atkinson & Nigol, 1989; Majone, 1976) y la cultura organizativa del grupo o grupos que conforman el gobierno (Douglas & Wildavsky, 1982; Swedlow, 2002; Wildavsky, 1987).

El principal problema de estudiar cómo la cultura política influye en la elección de un instrumento es que a menudo confundimos la explicación con el resultado que queremos explicar. La cultura política es tanto una causa como un efecto, en términos económicos sería la variable independiente y dependiente al mismo tiempo.

En la década de los 80 se desarrolla el concepto de *estilo de políticas públicas* (Richardson, 2013) para expresar el modo de hacer políticas, por parte de los gobiernos. En otras palabras y, tal como nos expresa Harguindéguy (2020), el paquete de instrumentos políticos que usan. Estos estilos quedan definidos en la literatura como la tensión entre cuatro dimensiones representadas como las actitudes proactivas o reactivas frente a un problema por parte del gobierno en cuestión y si sus soluciones se toman mediante consenso o mediante la coerción. Estudios con estas bases se han realizado especialmente en España con el objetivo comparativo entre los gobiernos estatales y regionales (ver, por ejemplo: Subirats (1992))

Figura 3: Estilos de políticas públicas



Fuente: Elaborado a partir de Richardson (2013).

### 2.1.5 La evolución de las políticas públicas

Como mencionamos previamente, en la introducción del marco teórico sobre políticas públicas, ha habido modificaciones a medida que diferentes corrientes de pensamiento han progresado. Específicamente, la evolución del pensamiento económico ha desempeñado un papel destacado, como hemos destacado anteriormente.

De hecho, existen también cambios análogos en todas las esferas de lo público como instituciones, políticos, instrumentos, etcétera. Pero, como también hemos señalado, estos cambios no se dan de la misma forma, ni en los mismos tiempos, ni tan siquiera tienen que ser los mismos cambios para todo el espectro político.

Es por ello que nos podemos hacer las siguientes preguntas; ¿cómo es esta evolución?, ¿cómo cambian las políticas públicas? En primer lugar, hemos de reconocer que, si bien la pregunta que nos planteamos es incompleta, la literatura (Capano & Howlett, 2009; Cashore & Howlett, 2007; Real-Dato, 2009) indica que las cuestiones relevantes para analizar y entender la evolución de las políticas públicas son el qué, el por qué, el cómo y el cuándo.

Es también muy relevante remarcar la excepcionalidad del cambio político. Ya en los años 90 se comprobó que los cambios extremos en los programas políticos son una *rara avis* (Rose, 1990; Rose & Davies, 1994).

Hasta ese entonces no había lugar para el estudio del cambio en las políticas públicas ya que la *teoría del ciclo político* (Lasswell, 1956) daba poco o nulo margen a la idea de cambio en las propias políticas. Esta situación de excepcionalidad viene dada por la denominada *herencia política*, esta herencia se refiere a que las decisiones a medio y largo plazo no suelen ser tomadas o cambiadas cada vez que, entre un nuevo gobierno, si no que fueron decididas en el periodo gubernativo anterior. Como ejemplo clarificador tenemos el propio trabajo de Rose y Davies (1994), donde después de analizar los programas políticos del gobierno de Reino Unido, expusieron como uno de los resultados de su estudio, que un 42% de las políticas activas en 1979 ya existían en 1918. Este ejemplo, así como los otros resultados y conclusiones obtenidos nos detallan que la legislación, las instituciones e incluso la estructura presupuestaria viene impuesta por el gobierno pretérito. El coste político del continuismo o la inercia es menor que el del cambio. Esta situación nos muestra la importancia, lo relevante, del cambio en las políticas públicas y de sus formas como trataremos más adelante con el caso del *policy retrenchment*.

No obstante, en situaciones de crisis, siempre asociados al cambio, éste si aparece con más frecuencia y amplitud de la habitual. En cualquier caso, está por ver si verdaderamente son cambios profundos que impacten de forma significativa en la política pública en cuestión. Esto nos lleva a nuestro siguiente punto, ¿qué tipos de cambio político existen?

La tipología del cambio político vendrá determinada, como se puede entrever por lo expuesto anteriormente, por la manera en que el mismo esté organizado. No será lo mismo un cambio producido, o más bien forzado, como respuesta a un acontecimiento ajeno que uno resultado de la voluntad de cambio. Esto se traduce, como ya hemos indicado, en las dimensiones de desarrollo y de intensidad (Hogwood & Peters, 1983; Streeck & Thelen, 2005). En la tabla 5 podemos ver el cruce entre estas dimensiones.

Tabla 5. Tipos de cambio en las políticas públicas

		Desarrollo del cambio	
		Progresivo	Discontinuo
Intensidad del cambio	Menor	Mantenimiento	Terminación
	importante	Sucesión	Innovación

Fuentes: Hogwood y Peters (1983); Streeck y Thelen (2005); Harguindéguy (2020).

En los cruces representados en la tabla anterior observamos las situaciones de ampliación o actualización progresiva de una política ya instaurada, suelen ser cambios pequeños, pero con cierta frecuencia y de manera incremental. Los casos de cambios de mayor significación suelen suceder cuando se impone un nuevo programa como sucesión de uno anterior o, por ejemplo, el traspaso de competencias entre un gobierno central a uno regional.

En el caso de los cambios que surgen de manera no progresiva (discontinua), nos encontramos desde cambios evidentes, como puede ser el fin de una política o programa, debido a una deriva totalmente distinta del gobierno y/o a un cambio ideológico de la estructura de gobierno (DeLeon, 1983). Estas *terminaciones* pueden ser, como Bardach (1976) explica, bien de golpe lo que él denomina *Bang* o lentamente, *Long Whimper*. Esto es así por varios motivos, como hemos comentado este tipo de cambios suelen venir dados por unos cambios en la ideología de los representantes de gobierno, pero aun en esos casos, eliminar de raíz una política no es sencillo sea por los recursos hasta ahora invertidos en ella como por los propios servicios de ella dependientes o los que se han generado para atender a la misma política.

Por otro lado, tenemos los cambios debidos a una innovación, es decir los cambios en la política atendiendo la necesidad de cubrir aspectos nuevos que no existían anteriormente o que no eran suficientemente relevantes o populares para ser recogidos por las políticas públicas. Un ejemplo ilustrativo sería el caso de la regulación en la temática cibernética.

La tabla 5 nos introduce al análisis de los cambios en las políticas públicas. Según reconocen los mismos autores (Hogwood & Peters, 1983; Streeck & Thelen, 2005) la literatura que se ha formado alrededor del proceso de análisis de la evolución de las políticas públicas adolece de un desarrollo independiente, sin demasiado contacto entre los distintos marcos de referencia con lo que ha podido ir en contra del avance en encontrar la acepción definitiva del cambio en las políticas públicas (Real-Dato, 2009).

Los autores de referencia (Peters & Zittoun, 2016; Real-Dato, 2009; Weible & Sabatier, 2017) nos indican que las corrientes de análisis más relevantes son el *Policy Diffusion Framework*, *Multiple Streams Approach*, *Advocacy Coalition Framework*, *Punctuated Equilibrium Theory*, *Narrative Policy Framework* y *Policy Feedback Theory*. Estos marcos o puntos de vista tienen todas especificidades, bien sea por su modo de aproximarse al análisis del cambio, bien por los supuestos que asume.

*Policy Diffusion Framework* (Berry & Berry, 2018; Rogers, 2010)

Este marco adopta la idea de que la innovación, cambio o evolución, surge debido en gran parte a la forma en la que se comunica un cambio en las políticas públicas en otro entorno y ésta se entiende como un mejor diseño o práctica y por tanto se adopta y se incorpora al propio entorno (Dolowitz & Marsh, 1996). Obviamente la adopción de una política será más sencilla cuanto más se asemejen todas las dimensiones de los entornos creadores de la política en primer lugar y de aquellos que adoptan esa política.

*Multiple Streams Approach* (Béland & Howlett, 2016; Howlett & Rayner, 2007; Kingdon & Stano, 1984; Zahariadis, 1995, 2019)

Para Kingdon existen tres flujos. Primero, el de los problemas que la sociedad en su conjunto, incluyendo al propio ente político, interpreta como tales y que aspira a solucionar. En segundo lugar, el flujo de las soluciones (*policy*) que los expertos, los grupos de interés y los políticos han desarrollado para abordar los problemas en cuestión y, finalmente, la corriente política (*politics*) que se refiere a las condiciones políticas y las oportunidades que

hacen que ciertos temas sean prioritarios y viables políticamente. Para este marco, el cambio existe en el momento en el que estos tres flujos coinciden en la llamada ventana de oportunidad (*window of opportunity*) o también denominada ventana política (*policy window*). Es decir, se reconoce un problema, se ha diseñado una solución y hay una voluntad política de llevarla a cabo (Howlett, 1998; Kingdon & Stano, 1984). Estas ventanas, pueden también abrirse abruptamente por eventos externos, como crisis, o la presencia o ausencia de lo que Kingdon llama “emprendedores políticos”, tanto dentro como fuera del gobierno. En otras ocasiones, estas ventanas pueden abrirse de manera más institucionalizada, por la previsión de elecciones o los plazos presupuestarios (Birkland, 1997, 1998).

*Advocacy Coalition Framework* (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994; Sabatier & Weible, 2019)

Desde esta óptica, se defiende la existencia de una preconcepción de la sociedad con los problemas percibidos y sus orígenes, las políticas que deben llevarse a cabo e incluso las capacidades de la sociedad en su conjunto para llevarlas a cabo. Estas cosmovisiones son las que motivan a ciertos elementos de la sociedad a participar activamente en las políticas públicas con tal de hacer valer sus puntos de vista. El cambio en las políticas ocurre entonces debido a injerencias ejercidas por la actividad coordinada de elementos representativos de partes de la sociedad que se organizan y se adhieren a ellas por su afinidad. Además, estos autores añaden que el cambio es resultado de la lucha entre distintas coaliciones (*coalitions*) para ganar peso en distintos ámbitos. Estos cambios serán entonces el resultado de estas luchas por imponer un determinado modo de hacer.

Se debe tener en cuenta que, en este marco, tiene especial relevancia el llamado “*subsistema*”, entendido como un conjunto de actores relevantes frente a la problemática política. Dicho esto, el elemento motivador del cambio puede ser tanto externo como interno al subsistema. Es decir, puede deberse a cambios socioeconómicos que lleven a competir por ver quién es capaz de influir en las soluciones propuestas, un ejemplo ilustrativo sería el caso de la crisis de 2008. En dicha crisis se antepusieron medidas de austeridad “tradicionales” en un primer lugar, para posteriormente pasar a incentivar las políticas expansivas con herramientas más innovadoras. También puede ser interno al subsistema, como son los casos de corrupción o fallos de políticas. Estas situaciones llevarán a la competición entre las *coalitions* dentro de estos subsistemas para imponer una solución basada en sus ideas preconcebidas.



Los autores reconocen también una tercera vía para el cambio, la del aprendizaje, si bien es cierto que ésta llevará normalmente a cambios incrementales y progresivos. Como en los casos anteriores, la colusión de los tres elementos de cambio puede llevar a cambios sustanciales en las políticas públicas.

*Punctuated Equilibrium Theory* (Baumgartner & Jones, 2010)

Para estos autores, los cambios en las políticas son del tipo de *mantenimiento* es decir incrementales y progresivos. Pero en ocasiones existen cambios radicales, esto ocurre en este marco siempre relacionado con la aparición de un problema nuevo o planteado de forma novedosa o por alguna razón que motive un interés especial por una problemática determinada en las esferas sociales. Cuando todos estos supuestos coinciden en el tiempo se produce, según sus autores, un cambio de gran trascendencia. Sin embargo, tal y como Viñas et al. (2018) indican, que se den estas situaciones no garantiza, ni predice los cambios en las políticas. Es cierto que Baumgartner y Jones (2010) enriquecen su análisis especificando que esto es más común en casos donde los conceptos de imagen y escenario de una política son más inestables. Esto es, la imagen que la sociedad tiene de una determinada área de las políticas públicas y el escenario, los actores que participan de la misma. Siguiendo la estrategia de intentar controlar la imagen de la política, se puede alterar los actores que participan en ella, buscando un escenario más favorable para el cambio. De ahí que cuanto más estable sea la imagen, también lo sea el escenario y por tanto la política sea menos susceptible al cambio.

*Narrative Policy Framework* (McBeth et al., 2014)

Este marco analiza la retórica política y como esta puede persuadir o provocar el cambio político. De esta manera se argumenta que, un cambio en la narrativa dominante puede provocar cambios de narrativa dentro de los subsistemas y de este modo provocar un cambio en las políticas públicas.

### Policy Feedback Theory (Mettler & SoRelle, 2018)

En este caso, la teoría de retroalimentación nos explica que, las políticas públicas actuales y futuras, vendrán fuertemente determinadas por el contexto político existente.

Esto implica que el cambio en las políticas públicas es complicado al ser, por esta dependencia, algo rígido y amparado por los actores que participan de las mismas políticas existentes, incluso en el caso de que éstas no sean óptimas. Hay que tener en cuenta que existen barreras de salida muy importantes después de decidir una acción política particular. Como ya hemos comentado, las instituciones y las políticas públicas están diseñadas de manera rígida y son difíciles de cambiar. Por tanto, es más que razonable pensar en que estos cambios se fomenten en las políticas existentes (Pierson, 2000). Desde esta perspectiva, podemos entender que una situación de cambio será debida y provocada por algo excepcional, como, por ejemplo, una crisis (Capoccia & Kelemen, 2007).

## **2.2 El *retrenchment* en las políticas públicas**

Como hemos introducido en el apartado anterior la evolución o el cambio en las políticas públicas si bien no es frecuente, sobre todo aquellos de mayor trascendencia, estos generan impactos importantes que son merecedores de estudio en sí mismos. Anteriormente hemos introducido algunas de las teorías que explican el cambio consensuado y que deben de apoyarse en las instituciones políticas y en los trámites burocráticos correspondientes. Ahora bien, ¿existe algún cambio que no tenga que seguir estas líneas?

La respuesta es sí. A esta conclusión se llegó buscando respuesta a los fundamentos de las críticas que recibía el sistema de *welfare* que, en opinión de muchos, estaba dejando de cumplir los objetivos con los que se definió. Esta situación ha generado una gran cantidad de literatura partiendo del trabajo de Pierson (1994) en el que expone que, si bien existe la convicción de la existencia de presiones que imponen el pensamiento común de que los estados del *welfare* se encuentran bajo ataque, cuando se pasa de las discusiones abstractas, al estudio en profundidad de las políticas, resulta difícil sostener que estas presiones hayan generado cambios substanciales en el estado del *welfare*. A partir de ahí, un largo número

de trabajos, tanto cualitativos como cuantitativos han dado la razón a Pierson (Bonoli et al., 2000; Esping-Andersen, 1999; Huber & Stephens, 2001; Pierson, 1994, 2001).

Esta narrativa dominante nos explica que, a pesar de la existencia de recortes, el marco de las políticas sociales por las que se caracterizan los estados del bienestar (*welfare states*) permanecen aseguradas por su popularidad, sus constituciones y por su papel central en el mundo post segunda guerra mundial.

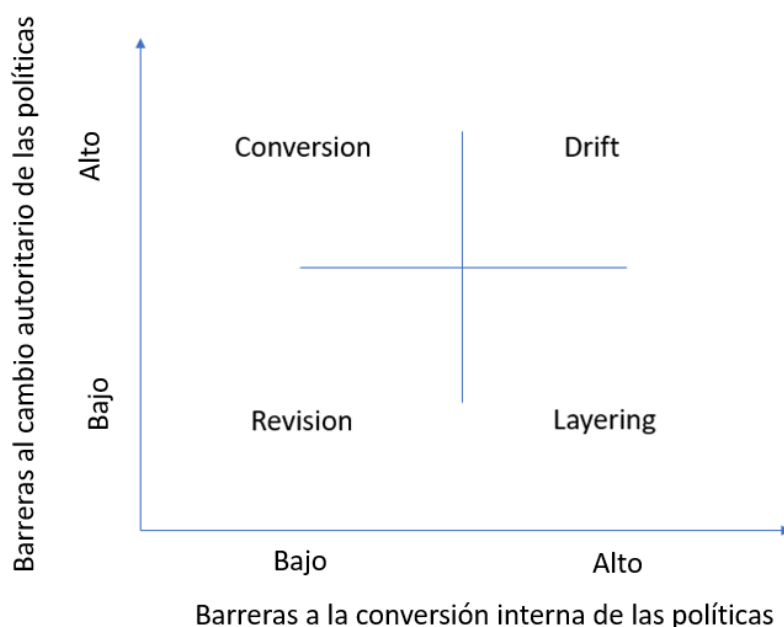
Sin embargo, la idea de Pierson (1996) no era la de afirmar que no existía cambio alguno, sino que era algo complicado de demostrar. Años antes, el mismo autor (Pierson, 1994), intentando salir de la narrativa común de que las políticas públicas del estado del bienestar no se encuentran bajo el peligro de transformaciones que lo desmantelen, ya definió el *retrenchment* como algo en lo que es igual de difícil identificar qué es lo que se tiene que explicar cómo formular un argumento convincente para explicarlo. El análisis del *retrenchment* no solo implica los recortes políticos. Los analistas tienen que considerar las reformas estructurales que llevan al estado del bienestar a una posición menos central dentro de las políticas públicas, en donde se acabe escapando la dependencia de la voluntad política la distribución progresiva de los servicios y las rentas.

Hoy en día esta situación ya está considerada incluso en los trabajos cuantitativos que asumen la necesidad de analizar y entender la voluntad política y la arquitectura de la decisión política para poder valorar el posible *retrenchment* (Huber & Stephens, 2001). El trabajo de Pierson tiene una importancia capital y es capaz de iniciar un proceso por el cual la posibilidad del *retrenchment* es tomada en cuenta por muchos trabajos. Sin embargo, tenía también sus limitaciones, consideradas por él mismo en sus siguientes trabajos (Pierson, 2001). Esto es, solo contemplaba la posibilidad de otros cambios o modificaciones que fuesen realizados desde la vertiente formal en la política pública. Este autor no consideraba todas aquellas políticas en la fase de embrionaria, por ejemplo, todos los bloqueos del posicionamiento en la agenda política o incluso la consideración de los problemas para su futura discusión, que son cruciales para las políticas del *welfare* en el largo plazo. También, los cambios que ocurren a nivel práctico dentro del propio mecanismo de la ejecución o administración de la política. Los cambios “subterráneos” (Hacker, 2002) como puede ser el “desentendimiento burocrático” (Lipsky, 1984), entendido como las decisiones del funcionariado de primera línea frente a una modificación en la política bajo su supervisión o actuación (Hacker, 2004).

Entonces, ¿cuáles son las principales formas de *retrenchment* que detecta la literatura en la actualidad y de qué forma suponen el cambio de ciertas políticas? o lo que es lo mismo la descentralización del control de la política por parte de los gobiernos. Dicho de otra manera, cualquier forma de *retrenchment* se entenderá como los cambios en el funcionamiento o efectos de una política inesperados o no controlados por el gobierno.

La literatura actual reconoce tres formas en las que se da esta situación, el *drift*, la *conversion* y el *layering* (Hacker, 2004; Schickler, 2001; Thelen, 2003). Estas distintas posibilidades se darán en función de las distintas “barreras” que se dan al cambio político autoritario, es decir, la capacidad de ejecutar decretos o a la conversión interna de las políticas, entendido como la capacidad de éstas a ser cambiadas sin encontrarse confrontación interna para el cambio en cuestión. Es decir, la idea de cambio rara vez es atractiva *per se* y por tanto existen grandes incentivos a convertir o adaptar políticas existentes consiguiendo el cambio pretendido, liberándose así de una posible confrontación política directa. Sin embargo, esto será siempre en función de la capacidad del gobierno en cuestión y de la situación política.

Figura 4: Modelos del cambio político



Fuente: adaptación Hacker (2004).

### Drift (Hacker, 2004)

El *drift* en las políticas públicas, según su propio autor, se puede definir como los cambios en el funcionamiento o los efectos de una política sin que esta haya sufrido cambios significativos en su estructura. En la mayor parte de los casos el *drift* ocurre, nos dice Hacker, cuando aparece un riesgo nuevo o se intensifica uno existente. En esencia, este autor emplea estos términos al analizar políticas relacionadas con el estado del bienestar. Al intentar generalizar este fenómeno, cualquier situación que escape al control inmediato de los políticos, o que, a pesar de haber sido considerada previamente, haya cobrado mayor importancia, puede ser interpretada como un riesgo. Es decir, se puede considerar un riesgo cualquier situación que surja más allá del alcance inmediato de los políticos o que, a pesar de haber sido tenida en cuenta, ahora tenga un mayor impacto. También puede darse por un mal diseño de la política, sea éste provocado por un fallo o error político sin segundas lecturas. Sin embargo, Hacker aclara que comúnmente, se debe a que el diseño de la política se ha visto sometido a presiones por parte de argumentos de subsistemas que direccionan la política hacia unos intereses determinados.

### Conversion (Thelen, 2003)

En este caso, la *conversion* implica el cambio de los propósitos de una institución existente y con ello el consiguiente cambio en sus funciones y el papel al que servía en un inicio. Esta situación contradice la argumentación expuesta hasta ahora por parte del Riker (1980) donde exponía a las instituciones como herramientas de un solo uso y nos llevaría a pensar en ellas como instrumentos versátiles y multifuncionales (Schickler, 2001). En general, tal como nos expone Hacker la *conversion* será más sencilla en estados descentralizados donde existe una delegación por parte del gobierno central o no existan una normas claras y bien definidas para las aplicaciones concretas de ciertas políticas.

### Layering (Schickler, 2001)

Por último, nos encontramos con el *layering*. Éste fenómeno se produce cuando existe una resistencia a la *conversion* pero el contexto político-institucional permite la creación de nuevas políticas que se construyen alrededor de la principal para generarle artificialmente un marco que permite acotar sus funciones a los intereses de quienes diseñan estas políticas. Un “chaleco” como su propio autor las nombra, llamado así precisamente porque se articulan

alrededor de una principal. Esto sucederá, cuando sea más sencillo, en el contexto político, crear nuevas instituciones que dismantelar las antiguas.

Cabe destacar que si bien casi todos los estudios y trabajos realizados sobre el *retrenchment* observan las políticas sociales donde existen unas reglas bien definidas, existen muchas otras donde no está tan claro la conexión entre la política y sus efectos o su relación es mucho más débil. Siendo así, esto implica una dificultad mucho mayor a la hora de justificar los efectos que una política provoca simplemente leyendo sus bases o su marco de actuación. Hacker una vez más nos insta a entender que sucede sobre el terreno y además a prestar especial atención no solo a la estructura de la política en sí, sino también a las capacidades de mutabilidad de una política, que nos puede llevar a entender si es susceptible, bien inmediatamente o bien a futuros, de sufrir *retrenchment* (Hacker, 2004; Mettler & Soss, n.d.; Pierson, 1993).

### **2.3 Las redes de valor del sistema alimentario**

Los sistemas alimentarios (*Food Systems*) representan las redes de valor, que no cadenas, que se producen al analizar de manera holística la organización del sector alimentario en términos productivos, de transformación, distribución, consumo y en última instancia la gestión de su residuo. El concepto de *Food System* se encuentra fuertemente ligado al de la seguridad alimentaria, ya que se considera el principal objetivo de éste. De hecho, el principal objetivo de un *Food System* será aquel que sea capaz de garantizar el acceso físico y económico a una cantidad suficiente de alimentación segura y nutritiva que coincida con las necesidades dietéticas y elecciones alimenticias para una vida sana y activa a todas las personas en un territorio determinado y en cualquier momento (Shaw, 2007).

Atendiendo a este objetivo principal de los *Food Systems*, su implantación se puede considerar como un gran éxito, reduciendo en gran medida la hambruna y mejorando la nutrición a nivel mundial. Pero este desarrollo exitoso ha venido de la mano de ciertas preocupaciones que se han vuelto temas capitales y prioritarios para el futuro del desarrollo como concepto global. Nos referimos a los aspectos sociales, económicos y ambientales, los cuales podrían poner incluso en entredicho la propia concepción del éxito de los *food systems* en ciertos ámbitos.

Por esta razón, se ha debido de recordar (Martinez, 2010; Vermeulen et al., 2012), y en algún caso ampliar (von Braun et al., 2021), lo que esconde la definición de *Food System*. En definitiva, un *Food System* recoge diferentes dimensiones: en primer lugar, todas las interacciones entre el entorno biogeográfico y humano que determina una serie de actividades; también, las actividades en sí mismas (desde la producción hasta el consumo); los resultados de las propias actividades y, por último, otros determinantes de la seguridad alimentaria que pueden derivar de las interacciones.

En resumen, la creciente conciencia sobre cómo la actividad humana en los ecosistemas y la velocidad del cambio climático (Steffen, 2003; Vitousek et al., 1997) están afectando directamente a los *Food Systems* ha llevado a la percepción de que estos sistemas están experimentando cambios significativos en términos sociales, económicos y medioambientales. En la misma línea, tenemos la aparición de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y el cambio climático. También debemos considerar la situación de ciertos colectivos agrícolas, entre otros factores. Todas estas situaciones ocurren en los campos donde se aplican políticas. Estos elementos nos llevan a afirmar que alcanzar la seguridad alimentaria es un desafío real. Esto incluye aspectos medioambientales, sociales y económicos. Para lograrlo, es necesario tener una visión analítica integrada y fácil de comprender (Maxwell & Slater, 2003).

Estas situaciones se dan simultáneamente lo que hace todavía más complejo estimar la velocidad de los cambios, sus interacciones y sus efectos. Se trata de las llamadas interacciones *Cross-Scale* (Cash et al., 2006). Es por ello que en esta parte del marco teórico detallaremos los recursos de la literatura que nos ayudan a la hora de analizar estos *Food Systems* para nuestro trabajo.

### 2.3.1 La seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria ha sido analizada a partir de su no existencia. Es decir, desde el momento en el que se constata que esta no está garantizada, y se intenta analizar por qué no lo está. Hoy en día, el problema de la seguridad alimentaria continúa, pero, la naturaleza del problema ha cambiado. En definitiva, la seguridad alimentaria se considera el *outcome* principal de los sistemas alimentarios (Ericksen, 2008a). Aunque se reconocen las causas sociales como fundamentales en la seguridad alimentaria (Devereux, 2000), los problemas que contribuyen históricamente a la inseguridad alimentaria persisten en ciertas zonas del mundo. De hecho, en estas zonas continúan siendo centrales algunas temáticas como la inestabilidad política, la debilidad institucional, la pobreza, los fallos de mercado y en última instancia los conflictos (Devereux & Maxwell, 2001).

Otras casuísticas aparecen en el horizonte de la seguridad alimentaria a nivel global. Tal es el caso del cambio climático desde el lado de la oferta o la malnutrición provocada por las preferencias de los consumidores desde el lado de la demanda. Esto es así debido a la consideración de que el crecimiento sostenido en los ingresos y la productividad agrícola ha conseguido disminuir el efecto de las causas tradicionales de la inseguridad alimentaria a nivel generalizado para todo el mundo. Por estas razones autores como Maxwell, Dreze y como referente Amartya Sen (Devereux & Maxwell, 2001; Drèze, 2004; Dreze & Sen, 1990; Sen, 1984) pasan a hablar, no tanto de la disponibilidad alimentaria como uno de los ejes centrales de la seguridad alimentaria, si no de conceptos como el acceso y la utilización.

El acceso, está determinado por la capacidad de los usuarios de transformar sus activos en alimentación. Este concepto de acceso también ha venido sustentado por el crecimiento de las áreas urbanas y por tanto una disminución de la capacidad de autoproducción, que ha incrementado la importancia del activo renta (Ruel et al., 1998). Esto es, la facilidad con la que los activos no alimentarios de una unidad bajo estudio se pueden transformar en alimentos para cubrir las necesidades alimentarias de esta.

En el caso de la utilización, se resalta la influencia de distintos conceptos y como determinan la forma en que se utilizan los alimentos para obtener los nutrientes y calorías necesarias (D. Pelletier, 2002; World Bank, 2005; Young, 2001).



La utilización vendrá determinada por multitud de factores y entre ellos, la mayor parte los de índole individual, a nivel de usuario, que pueden resumirse como las preferencias de los consumidores y las influencias sobre las mismas (Popkin, 2003; World Bank, 2005).

Estos supuestos de acceso y utilización conllevan una ampliación del marco de la seguridad alimentaria y, por tanto, una generalización de su impacto a nivel global con la inclusión de problemas que afectan tanto al denominado sur como al norte global.

Como ejemplo de este hecho ya en la segunda conferencia internacional sobre nutrición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (UN-FAO) en su informe anual sobre el Estado de la Alimentación y la Agricultura (SOFA) indica que los costes anuales de lo que supone la malnutrición a nivel mundial se estiman entre los 1,4 y los 2,1 billones de dólares estadounidenses (USD) para la desnutrición en 2013, y estima el coste de las enfermedades relacionadas con la obesidad entorno a los 1,4 billones de USD, para el año 2010. Como se puede ver son valores globales muy similares. Aparte de este informe otros datos nos indican que la afirmación de que la obesidad es una enfermedad que afecta mayoritariamente a los países desarrollados no se confirma. Según los datos del Banco Mundial (Shekar & Popkin, 2020), para el 2019 más del 70% de los adultos obesos vive en países de medio-bajo nivel de renta y más del 55% del crecimiento mundial para ese año se localiza en zonas rurales, desmintiendo también su localización exclusivamente urbana. Otros estudios anteriores señalaban ya estos hechos (Bhurosy & Jeewon, 2014; Hesecker & Schmid, 2000).

Otra de las grandes contribuciones desarrolladas en el concepto de seguridad alimentaria ha sido la de entender cuáles son los modos de subsistencia de los hogares. Esto es, se ha comprendido que los hogares tienen distintas necesidades, más allá de procurar su seguridad alimentaria (Swift & Hamilton, 2001). De hecho, los hogares tienen a su disposición múltiples combinaciones de recursos que pueden utilizar para cubrir sus necesidades desde el entorno medioambiental, hasta su poder en la sociedad, pasando por la capacidad económica (Bryceson, 2000; Ellis, 2000; Scoones, 1998). Por último, hemos de añadir que las instituciones públicas mediante su actuación modifican el comportamiento estratégico de los hogares para cumplir con sus objetivos, entre ellos el de la seguridad alimentaria (Swift & Hamilton, 2001).

Estas distintas situaciones ligadas al concepto de seguridad alimentaria nos hablan de su condición de concepto dinámico y relacionado con distintos factores que van desde los componentes económicos a los sociales pasando por los medioambientales (Lang & Heasman, 2015; Maxwell & Slater, 2003). A su vez liga a los productores con los consumidores en el ámbito nacional e internacional. Lo que nos ayuda a argumentar que se observa, se analiza y se actúa sobre un sistema alimentario.

Actualmente la definición de seguridad alimentaria más aceptada y completa es la propuesta por la FAO (1996) que la define como la situación que se produce “Cuando todas las personas, en todo momento, disponen de acceso físico y económico a una alimentación suficiente, segura y nutritiva que cubre sus necesidades dietéticas diarias y sus preferencias alimentarias para una vida activa y saludable”. Esta definición cubriría los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, comentados de disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

### **2.3.2 La aproximación a la alimentación como sistema**

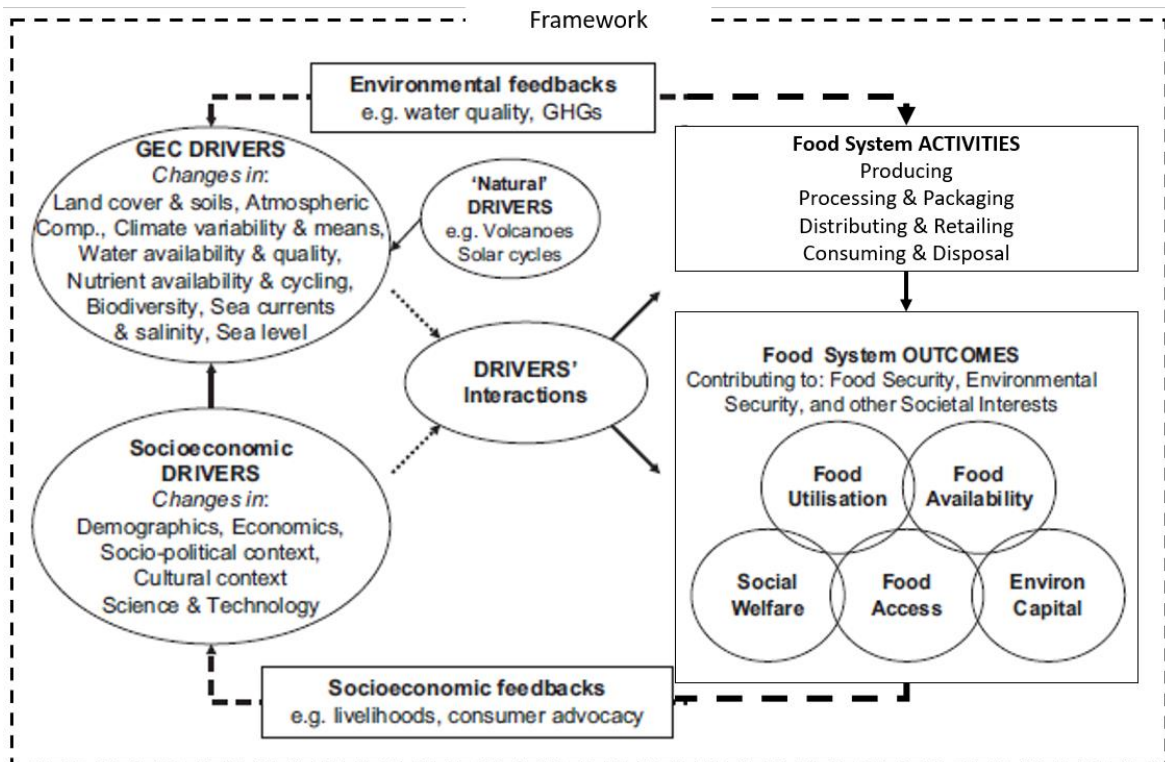
El porqué de la aproximación al mundo alimentario desde el punto de vista de sistema, descansa en la idea de que existen fuertes vínculos entre la producción alimentaria y sus componentes sociales y medioambientales (Chase & Grubinger, 2014; Ericksen, 2008a; MacDonald & Reitmeier, 2017; Ruben et al., 2018) y que éste, además, no solo existe para un lugar determinado si no que es capaz de desplazarse, más aún, en el mundo globalizado de hoy en día. Es decir, no tiene unas fronteras definidas, pueden ser cambiantes e incluir nuevos territorios donde desarrollar parte de los procesos, como en cualquier otro sistema. En conclusión, las relaciones en el mundo alimentario no son lineales y unidireccionales, por el contrario, pueden entenderse como redes (Chase & Grubinger, 2014; Ruben et al., 2018), que unen distintos subsistemas (Chase & Grubinger, 2014; Eakin et al., 2017; Ericksen, 2008a). En síntesis, la concepción del sistema alimentario como un sistema ecológico-social, dinámico y adaptativo es esencial para otorgar al sistema alimentario la consideración de algo complejo y en el que se desarrollan relaciones no lineales (Nesheim et al., 2015; Niles et al., 2017).

En definitiva, la idea de sistema se refiere a todo aquello que por su complejidad deriva de los problemas asociados a las interacciones entre muchos componentes interdependientes. La aproximación en forma de sistema, por otro lado, nos ayuda a entender sus resultados y las relaciones existentes que llevan a un resultado determinado (Ericksen, 2008a).

Si bien la idea es sencilla, partimos de unas actividades y unos resultados, del *que hacemos* y *que obtenemos* (J. Ingram, 2011). La realidad es lo que *obtenemos*, cambia en función de la definición de sistema alimentario que elijamos. Si bien es cierto que en definitiva los resultados de las actividades del sistema alimentario se pueden agrupar en cuatro categorías: la seguridad alimentaria, los resultados medioambientales, sociales y económicos. Desarrollando entonces la idea de Ericksen (2008a) de lo que es el sistema alimentario, desde nuestro punto de vista planteamos que los problemas determinan el sistema y no al revés, tal como ya hicieron Ison et al. (1997). A su vez, la tarea de analizar el mundo alimentario como sistema viene por la consideración de que múltiples cuestiones interaccionan entre ellas y que pertenecen a distintas disciplinas. En otras palabras, es una visión holística de una situación determinada.

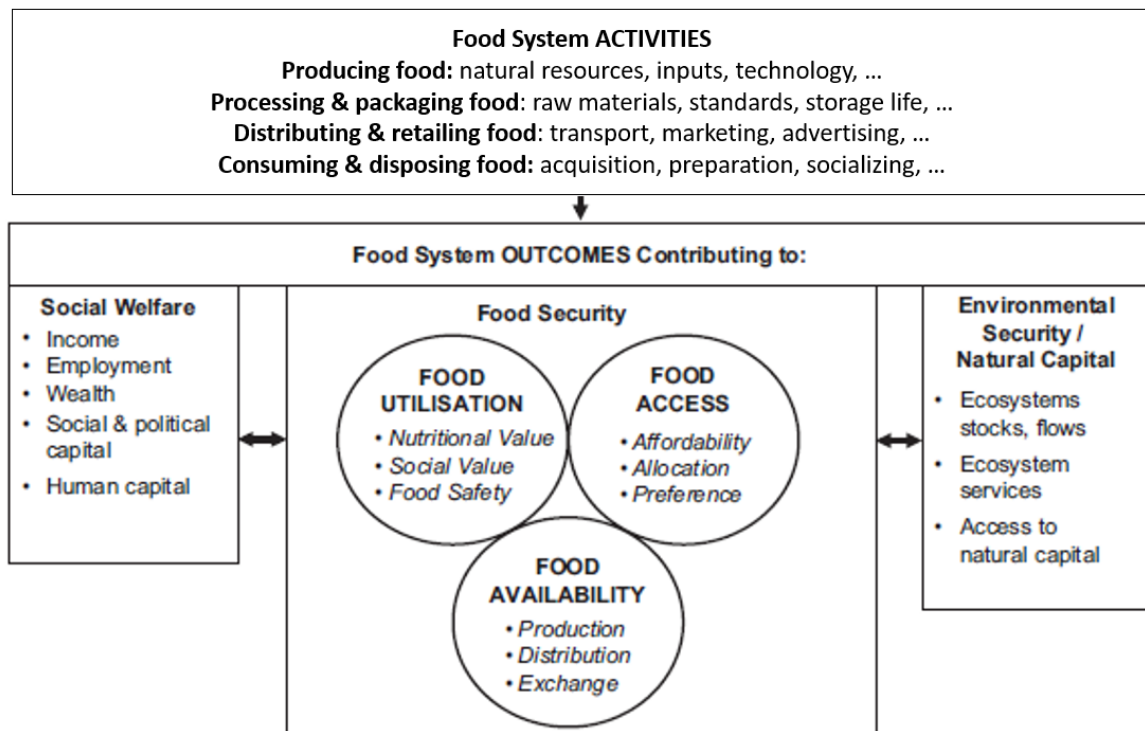
Este enfoque es más fácil de justificar cuando analizamos un territorio determinado y observamos como los sistemas agrícolas evolucionan a la par que los sociales, económicos y medioambientales (Norgaard, 1984). De hecho, la acción de la sociedad moldea el entorno y el entorno definirá las acciones de la sociedad sobre el mismo, provocando así resultados inciertos y difíciles de predecir (Berkes & Folke, 1994; Folke et al., 2003; Holling, 2001). Como reconoce Clark (2005), la definición sistémica del mundo alimentario, no quiere decir que los cambios en él, o sus resultados vengan solo determinados por situaciones macro o cambios estructurales. Por el contrario, los individuos puedan modificar a través de sus acciones tanto el propio sistema como sus resultados (Leach et al., 1999). Considerando esta visión, Ericksen (2008a) propone dos dimensiones, por un lado, el marco del sistema alimentario (figura 5) y, por otro, sus componentes (figura 6).

Figura 5: El marco de los *Food systems* y sus motores.



Fuente: Adaptación a partir de Ericksen (2008a)

Figura 6: Los componentes del *Food System*



Fuente: Adaptación a partir de Ericksen (2008a)

La idea que subyace detrás de la representación de los sistemas es la de visualizar también los *trade-offs* a los que se enfrentan los que se ven afectados por el sistema y para ayudar a la toma de decisiones. Estas situaciones de *trade-off* se pueden considerar resultados del propio sistema, que se dan por la consecución de los objetivos principales como son la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del mismo (Holling & Meffe, 1996).

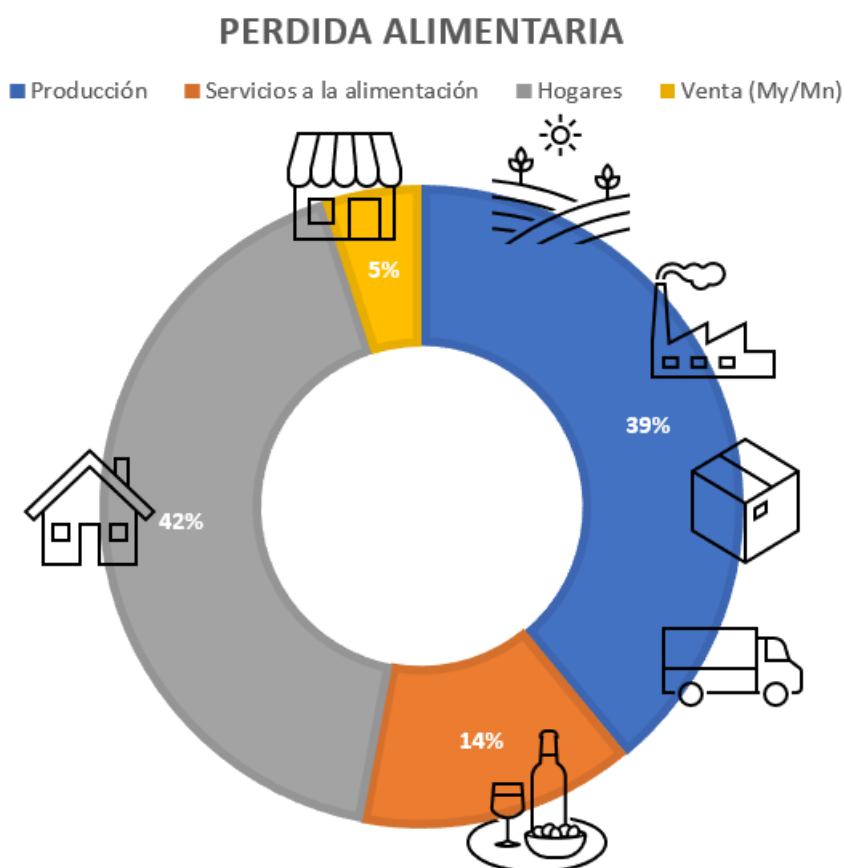
Las adaptaciones en las representaciones de los motores del sistema alimentario y de sus componentes se han visto modificadas mínimamente, solo con el añadido del desperdicio y el desecho alimentario (lo añadimos como la actividad de gestión de la pérdida alimentaria), esta inclusión a priori insignificante, es extremadamente relevante. Si bien podemos intuir que el desperdicio y desecho alimentario podrían estar incluidos en las distintas actividades del sistema alimentario, es necesario darle una entidad propia. El resultado de la acción de desechar el alimento se puede dar en distintas fases del sistema. La importancia de su inclusión queda justificada por los datos. De hecho, es necesario también su inclusión como uno de los *outcomes* del propio sistema.

Para presentar los conceptos de desperdicio y desecho alimentario explicaremos primero el concepto de manera más específica. Existen la pérdida y desperdicio alimentarios. La pérdida de alimentos se define como la disminución de la cantidad o la calidad de alimentos. El desperdicio de alimentos forma parte de la pérdida de alimentos y se refiere al descarte o al uso alternativo (no alimentario) de alimentos que son seguros y nutritivos para el consumo humano a lo largo de toda la cadena de suministro de alimentos, desde la producción primaria hasta el nivel del consumidor final en el hogar (FAO, 2019). Si bien existen múltiples definiciones de lo que es el desperdicio y/o la pérdida alimentaria, dadas por distintas organizaciones e instituciones que tienen como objetivo principal analizar e interpretar el sistema alimentario, lo cierto es que hay un consenso en considerar la pérdida alimentaria como un fenómeno muy relevante y que debe ser incluido en el propio sistema alimentario.

Sea como fuere, estos dos fenómenos, suponen el 17% de la producción de alimentos mundial, que implican 931 millones de toneladas. Estos valores y estimaciones varían en función del año y de la organización que los publique ya que la metodología es variable.

De hecho, otras investigaciones más recientes, apuntan a que estas cifras pueden estar algo infladas, debido a la variedad de definiciones (Bellemare et al., 2017). Otra forma que permite contabilizar la pérdida alimentaria nos habla de que aproximadamente el 24% de las calorías alimentarias producidas anualmente, se pierde por este fenómeno. Además, si se cuentan como emisiones “desperdiciadas” a la atmósfera por la pérdida alimentaria se estima en un 6% del total mundial anual. En la figura 6 presentamos en que fases se produce la pérdida alimentaria y en qué importancia.

Figura 7: La distribución de la pérdida alimentaria en el sistema alimentario



Fuente: Elaboración propia a partir de (Monier & Hestin, 2010)

La misma motivación que nos lleva a considerar la inclusión de la pérdida alimentaria en el sistema también nos impulsa a explorar qué significa ver el sistema alimentario como un sistema. Esto nos ayuda a comprender las implicaciones de abordar el sector alimentario desde la perspectiva de un sistema. Este enfoque busca observar y estudiar las interacciones entre las diferentes etapas del sistema alimentario.

Todo lo mencionado nos lleva a considerar la perspectiva de Ericksen (2008a), quien ve el sistema alimentario como una red que conecta la cadena de suministro con la demanda alimentaria. Desde entonces, varios autores (Chase & Grubinger, 2014; MacDonald & Reitmeier, 2017; Ruben et al., 2018), han explorado esta idea desde diversas perspectivas. Sin embargo, esta concepción aún resulta limitada para representar completamente lo que abarca un sistema alimentario en su totalidad. De hecho, nuevas definiciones del sistema alimentario diferencian mejor los *outcomes* o resultados, distinguiendo la seguridad alimentaria de los resultados en los aspectos medioambiental y socioeconómico (Bortoletti & Lomax, 2019). También se han incorporado a la literatura nuevas dimensiones de los resultados, distinguiendo entre los resultados deseados (Béné, Prager, et al., 2019; Ruben et al., 2018; Whitfield et al., 2015), emergentes (Eakin et al., 2017) y previstos (Bortoletti & Lomax, 2019; Johns et al., 2013). Estas descripciones de los sistemas alimentarios han sido recogidas en la literatura por Stefanovic, Freytag-Leyer y Kahl (2020), (ver tabla 6), donde se exponen las distintas aproximaciones al análisis del sector alimentario como un sistema y como éstas han ido evolucionando en la investigación.

En el contexto de nuestra investigación hemos complementado esta revisión con un análisis bibliométrico, en formato mapa, con la ayuda del programa VOSviewer<sup>7</sup> en la que incluimos no solo la argumentación del sistema alimentario como base para el análisis sino toda la influencia que ha tenido en la literatura científica (figura 8).

Nuestros criterios para el análisis bibliométrico han sido los siguientes: se elige '*food system*' OR '*foods system*' OR '*food systems*' OR '*foods systems*' OR '*socio-ecological System*' como tema de búsqueda en la base de datos de *web of science* (WOS) *Core collection*. Finalmente se especifican el segmento de años para la búsqueda del inicio de los registros hasta el 2021. Analizando el retorno de la búsqueda se especifica que 3 meso-temas diferentes reúnen más del 46% del total de las publicaciones. Éstos son: *Agricultural policy*, *Food science and technology* y *Nutrition and dietetics*. A su vez leyendo los resultados por anualidades podemos aseverar también la intensidad que ha ganado la consideración en la

---

<sup>7</sup> VOSviewer es un programa informático que permite crear y representar gráficamente redes bibliométricas. Estas redes pueden contener revistas, investigadores o publicaciones individuales, y se pueden construir utilizando relaciones de citas, acoplamiento bibliográfico, co-citación o coautoría. Además, VOSviewer ofrece una funcionalidad de minería de texto que permite construir y visualizar redes de co-ocurrencia de términos relevantes extraídos de un conjunto de literatura científica.

literatura sobre el sistema alimentario pasando de cuatro publicaciones en 1968 a 2.205 en el año 2021. De todas estas publicaciones más de un 65% se encuentran en revistas científicas consideradas dentro del *Science Citation Index Expanded* (SCIE) y algo menos de un 36% dentro del *Social Sciences Citation Index* (SSCI). Indicándonos esto último el nivel de relevancia de las aportaciones científicas que han analizado el sector alimentario como un sistema.



Tabla 6: Selección de trabajos anteriores sobre el concepto de sistema alimentario.

<b>Tipo de sistema alimentario</b>	<b>Breve descripción</b>	<b>Referencias</b>
Sistema de producción agrícola	Sistemas de producción formados por no más de dos empresas con mínimas interacciones entre ellas. Estos sistemas incluyen monocultivos, policultivos, acuicultura, pastos y pastizales, sistemas mixtos de cultivo y ganadería, agroforestería y barbecho.	Benckiser and Schnell, (2006); Hendrickson et al.,(2008)
Sistema agrícola integrado	Sistemas de producción agrícola que suelen ser mixtos, con múltiples empresas que interactúan para beneficiarse de la transferencia sinérgica de recursos. En estos sistemas, los productos de una empresa se utilizan como insumos para otra.	Tipraqsa, (2006); Hendrickson et al., (2008); Archer et al., (2018)
Sistema de producción agrícola dinámico	Los sistemas de producción agrícola con una gestión no predeterminada caracterizada por ajustes de estrategia. Los productores pueden utilizar componentes de producción para optimizar el resultado de la producción.	Hendrickson et al., (2008)
Sistema dinámico integrado de producción agrícola	Sistemas de producción agrícola integrados horizontalmente con múltiples empresas que interactúan en el tiempo y/o espacio que se gestionan de forma dinámica. Al igual que los sistemas integrados, existe una transferencia de recursos sinérgica de recursos entre las empresas implicadas. La toma de decisiones tiene lugar anualmente y dentro de un año, basándose en las preocupaciones de gestión, los objetivos de los productores y los factores exógenos.	Hendrickson et al., (2008); Sassenrath et al., (2009)
Sistema de agricultura campesina	Sistemas agrícolas de pequeños productores que se basan en métodos agrícolas tradicionales y de subsistencia, bajo uso de insumos químicos y mano de obra intensiva. Estos sistemas se caracterizan por la diversidad de cultivos mediante el policultivo y la integración de animales.	Altieri et al., (1987); Altieri, (1999)
Sistema alimentario (Agricultura industrializada)	Sistema agrícola caracterizado por una alta urbanización, integración vertical y agricultura intensiva, con gran proporción del sector de la transformación en la cadena de suministro. La atención se centra en la eficiencia y la especialización. Las cadenas de suministro son largas y organizadas. La dieta se caracteriza por una baja dependencia de los alimentos básicos y alto grado de alimentos procesados.	Grey, (2000); McCullough et al., (2008)

Continúa

Tabla 6. Continuación

<p>Sistema alimentario tradicional</p>	<p>Los sistemas alimentarios se caracterizan por su dependencia de los alimentos cultivados localmente, ya que la gente vive en zonas rurales y cultiva gran parte de sus alimentos. Estos sistemas tienen pocos insumos externos y dependen de los insumos generados naturalmente y de los conocimientos humanos. La producción, la transformación y el comercio se realizan a pequeña escala y la infraestructura de mercado es limitada. El consumo suele corresponder a las cosechas estacionales. La atención se centra en la estabilidad.</p>	<p>McCullough et al., (2008); Pengue et al., (2018); Momo-Cabrera et al., (2019)</p>
<p>Agroecosistemas</p>	<p>Los ecosistemas agrícolas están formados por componentes biofísicos y humanos, así como por sus interacciones y que proporcionan productos agrícolas y servicios rurales. Las relaciones medio ambiente-producción de agricultura se representan en términos de sistemas. Se distinguen tres escalas, o niveles, de agroecosistemas: nivel micro (agroecosistema a nivel de finca), nivel meso (agroecosistema regional) y nivel macro (agroecosistema global). En todos los niveles, los agroecosistemas pueden contener varios componentes con distintas interacciones entre ellos.</p>	<p>Xu and Mage, (2001); Garbach et al., (2014)</p>
<p>Agroecología</p>	<p>Investigación y acción orientadas al cambio, transdisciplinarias y participativas, que tienden un puente entre la práctica, la ciencia y los movimientos sociales. El núcleo de este enfoque es la ecología de todo el sistema alimentario, que incorpora dimensiones ecológicas, sociales y económicas. La atención se centra en los principios ecológicos y métodos holísticos para el diseño y la gestión de agroecosistemas sostenibles respaldados por conocimientos agrícolas autóctonos. Las estructuras de poder existentes se cuestionan a través de un fuerte énfasis de la soberanía alimentaria que sitúa las necesidades y aspiraciones de los productores y consumidores locales en el centro de las de los sistemas alimentarios. La soberanía alimentaria considera el hambre y la inseguridad alimentaria como un problema de acceso y distribución, en gran parte debido a la desigualdad y la pobreza. La soberanía alimentaria da prioridad a los mercados y economías locales y nacionales, promueve el empoderamiento de los campesinos y de los productores familiares, un comercio transparente con precios justos e ingresos equitativos que permitan una vida digna a los agricultores, el control de los recursos y de la tierra, el derecho de los consumidores a controlar su alimentación y a definir sus sistemas alimentarios, con nuevas relaciones sociales sin desigualdad ni opresión</p>	<p>Altieri et al., (1998); Francis et al., (2003); Rosset, (2006); Altieri &amp; Nicholls, (2008); Wezel et al., (2009); Rosset &amp; Martinez-Torres, (2012); Gliessman, (2016), etc.</p>

Continúa

Tabla 6. Continuación

<p>Sistema social y ecológico (SES)</p>	<p>Los sistemas alimentarios como un complejo sistema humano-natural acoplado, que contiene subsistemas (es decir, sistemas de recursos), unidades de recursos y usuarios, así como sistemas de gobernanza. Todos los componentes son relativamente separables, pero interactuando para generar resultados que, a su vez, retroalimentan a los subsistemas.</p>	<p>Ericksen, (2008b); Ostrom, (2009); Allen &amp; Prosperi, (2016), etc.</p>
<p>Sistema alimentario como sistema dinámico</p>	<p>El sistema alimentario es un sistema complejo formado por muchos elementos que interactúan y que pueden cambiar con el tiempo. Estos elementos funcionan juntos como una unidad colectiva. Las características integrales son la interdependencia, las interacciones y los bucles de retroalimentación. Los resultados del sistema alimentario surgen a través de complejas interacciones entre sus elementos.</p>	<p>Allen &amp; Prosperi, (2016); Brzezina et al., (2016), etc.</p>
<p>Sistema alimentario como sistema complejo adaptativo</p>	<p>El sistema alimentario como un sistema compuesto por multitud de componentes heterogéneos, cuyas interacciones determinan el comportamiento del sistema. Estos sistemas se caracterizan por la individualidad (diversos actores e instituciones) y adaptación, presencia de mecanismos de retroalimentación e interdependencia, heterogeneidad, así como por una complejidad espacial y dinámica. El sistema alimentario dominante incluye la multitud de sistemas complejos adaptativos de menor escala de menor escala (es decir, las explotaciones agrícolas individuales), pero está contenido en otros sistemas adaptativos complejos (es decir, ecológicos, financieros, sociales, etc.). Estos últimos sistemas proporcionan las condiciones a las que se adapta el sistema alimentario.</p>	<p>Stroink and Nelson, (2013); Nelson &amp; Stroink, (2014); Nesheim et al., (2015), etc.</p>

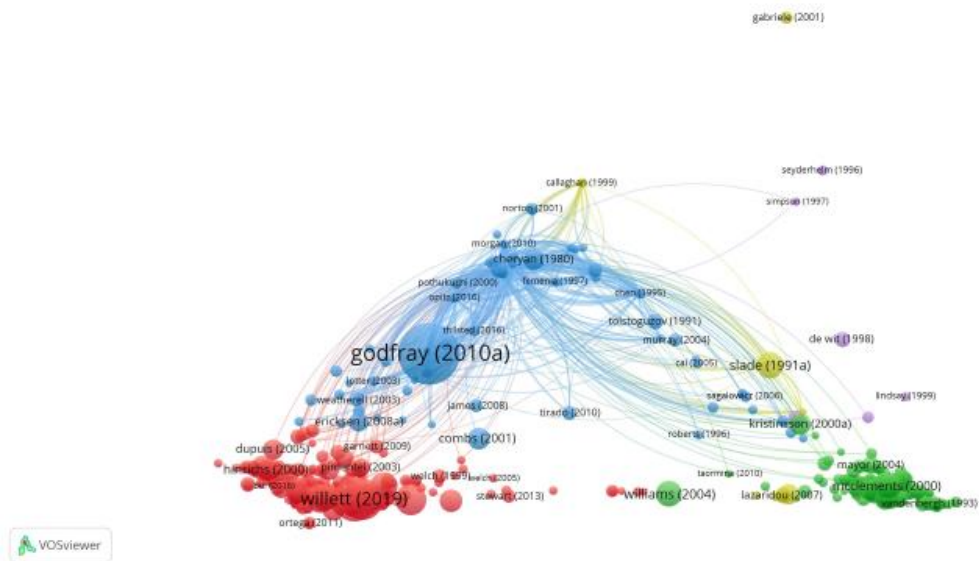
Continúa

Tabla 6. Continuación y final.

<p>Sistemas alimentarios resilientes</p>	<p>El sistema alimentario es capaz de cumplir su objetivo funcional -garantizar la seguridad alimentaria- a pesar de las perturbaciones y los choques. La resiliencia de los sistemas alimentarios está compuesta por diferentes componentes que influyen en el comportamiento de los mismos a lo largo del tiempo: robustez (capacidad de soportar los choques), redundancia (capacidad de absorber las perturbaciones), flexibilidad o rapidez (potencial de recuperación de la seguridad alimentaria perdida) y, por último, el ingenio o la adaptabilidad (el porcentaje de seguridad alimentaria perdida). Las dimensiones de la resiliencia del sistema alimentario se corresponden con los pilares de la seguridad alimentaria: capacidad socioeconómica, biofísica y diversidad de la producción. A menudo se habla de la resiliencia como algo complementario a la sostenibilidad.</p>	<p>Tendall et al., (2015); Schipanski et al., (2016); Seekell et al., (2017)</p>
<p>Sistemas alimentarios sostenibles (SFS)</p>	<p>El sistema alimentario garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de manera que no comprometa las bases ambientales, sociales y económicas para las generaciones venideras. En un sistema alimentario sostenible (SFS), las funciones esenciales se mantendrán y/o mejorarán a lo largo del tiempo teniendo en cuenta los activos y las limitaciones económicas, sociales y medioambientales. Además, un SFS contribuiría positivamente a la mitigación del cambio climático y a la justicia social.</p>	<p>HLPE, (2014); Allen &amp; Prosperi, (2016); Caron et al., (2018)</p>

Fuente: A partir de Stefanovic, Freytag-Leyer & Kahl (2020).

Figura 8: Salida del análisis de la literatura (relación de acoplamiento bibliográfico entre documentos) mediante el software VOSviewer



Fuente: Elaboración propia. Salida de VOSviewer.

De la figura 8 podemos deducir que existen cinco grupos o clústeres principales en la literatura dentro del tema o tópico de sistemas alimentarios y que representan las cinco áreas de conocimiento básicas de la literatura sobre los sistemas alimentarios. El análisis de co-citación (relación de co-ocurrencia que se da cuando dos trabajos académicos son citados por un tercero) para el caso del análisis de los sistemas alimentarios, nos muestra una tendencia al aislamiento de las áreas de conocimiento, con un número bajo de vínculos entre los distintos clústeres. Este dato nos indica que cada área temática ha generado sus propias bases para analizar los sistemas alimentarios desde su área, tal como podemos ver en la figura 9.



### 2.3.3 Las actividades de los *Food Systems*

Como ya hemos comentado en el apartado anterior, la consideración de las actividades que componen el sistema alimentario ha ido evolucionando a lo largo del tiempo coincidiendo con la aparición de nuevos marcos de referencia en los que se han integrado estos sistemas.

En este apartado describiremos y explicaremos con mayor detalle el contenido y significado de las actividades de los sistemas alimentación.

Las actividades las hemos agrupado en cuatro grandes grupos básicos, tal y como lo recogen en trabajos anteriores (Ericksen, 2008a). Si bien hemos añadido la gestión de la pérdida alimentaria (de carácter transversal), se ha elegido el marco propuesto por este autor (Ericksen, 2008a). Siendo conscientes de que existen múltiples variaciones del concepto de sistema alimentario, consideramos adecuados los grupos de actividades que se presentan en el modelo de Ericksen puesto que nos facilitan la comprensión de las dinámicas que subyacen dentro del sistema y sus consecuentes resultados. Así y cómo gracias a este marco, podemos también ofrecer una clara delimitación del que será el objeto de estudio de este trabajo de tesis doctoral, la Agroindustria ecológica. Esto es, según la definición ofrecida por la Real Academia de la lengua Española (RAE), el conjunto de industrias relacionadas con las operaciones para la obtención, transformación, consumo o transporte de productos agrícolas ecológicos.

#### La producción alimentaria (Ericksen, 2008a)

Este primer grupo de actividades lo conforman todas aquellas actividades relacionadas con la producción de las materias primas alimentarias. Este proceso va desde la obtención de los *inputs* hasta la obtención del producto que, en la mayoría de los casos, recibirá la consideración de *commodity*. El desempeño de estas actividades y el cómo se desarrollan dependerá de variables de tendencia muy localizadas en el área geográfica donde se realicen.

#### La transformación, el procesado y el empaquetado (Ericksen, 2008a)

El procesado o transformación alimentaria representa el conjunto de los procesos por los cuales la materia prima pasa a convertirse en un producto alimentario propiamente dicho. Es decir, son los procesos que sufren las materias primas para estar en condiciones de ser distribuidas y vendidas. En la actualidad en muchos casos esta fase es compartida con la

producción alimentaria ya que se considera transformación desde el lavado al envasado, pasando por el agregado de componentes para mejorar la calidad nutricional de un producto. Se considera que en esta fase es donde se concentra la mayor parte del valor añadido de los productos alimentarios.

#### Distribución y venta (Ericksen, 2008a)

En este grupo de actividades se incluyen desde el transporte de alimentos, hasta su comercialización. Estas actividades están muy determinadas por las infraestructuras físicas y legales. Estas últimas se refieren a los términos de o acuerdos comerciales, o también a como estén organizados los mercados de los productos en cuestión.

La distribución y venta junto con la transformación, el procesado y el empaquetado, constituyen las fases de la cadena de suministro de la agroindustria alimentaria.

#### El consumo (Ericksen, 2008a)

La actividad de consumo engloba temas como la elección de qué consumir y cómo prepararlo hasta la influencia de las tradiciones y culturas, los valores sociales, la educación o la salud propia del consumidor. Por otro lado, desde el momento en el que la dieta y el sistema se globalizan, el marketing y la estructura de la cadena de suministros han ganado influencia en la elección de consumo por parte del consumidor.

#### La gestión de la pérdida alimentaria

Como hemos indicado al inicio de este apartado, situaremos la gestión de la pérdida alimentaria al final, aunque esta actividad se debe de incluir en todas las fases del sistema alimentario y, de hecho, su motivación y gestión vienen determinadas por el momento en el que produce. El volumen de la pérdida a gestionar y el momento vendrá determinado por la actividad concreta y responderá a distintas casuísticas que van desde el mero defecto estético, hasta la compra excesiva y la consiguiente caducidad en los hogares.



Figura 10: Representación del sistema alimentario.



Fuente: The Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN, 2021)

En conclusión, Aunque no son los únicos factores, todos estos grupos de actividades contribuyen, e influyen sobre los *outcomes* o resultados del sistema alimentario. En la siguiente sección hablaremos de los *outcomes* que generan estas actividades y en general el sistema alimentario en su conjunto.

### **2.3.4 Los *Outcomes* de los *Food Systems***

Cuando hablamos de los *outcomes* de los sistemas alimentarios debemos de empezar por la seguridad alimentaria como aquel principal. La seguridad alimentaria es un concepto esencial que se ha tratado en una gran variedad de estudios sobre los sistemas alimentarios. Por esta misma razón hemos dedicado el primer apartado al principal objetivo del sistema alimentario. Los componentes de la seguridad alimentaria como hemos introducido en su propio apartado son el acceso, la disposición y la utilización para el modelo de Ericksen (2008a), pero también, la propia evolución del marco de análisis del sector alimentario como sistema, ha ido perfilando estos *outcomes* o resultados (Stefanovic et al., 2020) y se pueden clasificar en seis ramas discursivas (tabla 7) a saber: la seguridad alimentaria y nutricional, el cambio climático, el rendimiento del propio sistema alimentario, la resiliencia y, por último, la transformación. Si bien esto es cierto, podemos coincidir en que los *outcomes* generales son los presentados o deducidos a partir de los de Ericksen (2008a).

Tabla 7: *Outcomes* de los sistemas alimentarios.

<b>Dimensión</b>	<b>Outcomes generales</b>	<b>Outcomes concretos</b>	<b>Referencias</b>
Seguridad alimentaria y nutricional sostenible	Bienestar social Seguridad medioambiental Resultados nutricionales, Resultados ambientales, sociales y económicos	Acceso, disponibilidad y utilización de los alimentos, nutrientes y dieta, bienestar sociocultural (equidad de género, respeto a los derechos de la comunidad, etc.), ingresos y empleo, riqueza, equidad, servicios de los ecosistemas, estabilidad de los ecosistemas, reducción de residuos y pérdidas, seguridad alimentaria, etc.	Ericksen, (2008a); Ingram, (2011); Ingram et al., (2013); Gustafson et al., (2016); Zurek et al., (2018); Allen et al., (2019)
Sistemas alimentarios y el cambio medioambiental global (GEC)		Posibles resultados de la mitigación del cambio climático: medios de vida a pequeña escala, resultados nutricionales, seguridad alimentaria, mejora de la calidad de los pastos y salud animal, etc.	Ericksen, (2008a); Ingram, (2011); Niles et al., (2017, 2018)
Sostenibilidad	Resultados y atributos de los sistemas alimentarios sostenibles (SFS); medidas de rendimiento social y ecológico; resultados deseados de un SFS frente a resultados con consecuencias negativas no deseadas/resultados insostenibles; resultados emergentes de un SFS; "espacio de sostenibilidad".	Equidad, responsabilidad, resiliencia (al cambio climático), biodiversidad, estabilidad, salud y bienestar, empoderamiento comunitario, medios de vida seguros, integridad agroecológica, soberanía alimentaria, democracia alimentaria, etc.	Ostrom, (2009); Whitfield et al., (2015); Allen & Prosperi, (2016); Eakin et al., (2017); Gordon et al., (2017); Niles et al., (2017, 2018); Béné et al., (2019)

Continúa

Tabla 7: Continuación y final

Métricas e indicadores para medir el rendimiento y el alcance de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios	Resultados de sostenibilidad; efectos de la FS: directos e indirectos, previstos y no previstos; resultados de la seguridad nutricional sostenible; resultados holísticos de la FS.	Estabilidad de los ecosistemas (incluida la (agro)biodiversidad, emisiones de GEI), resiliencia, beneficios y costes socioeconómicos/bienestar sociocultural (condiciones justas y equitativas para los actores del sistema alimentario, distribución de la riqueza y equidad, bienestar de los animales), dietas y patrones de consumo (incluida la diversidad dietética), etc.	Nesheim et al., (2015); Pelletier, (2015); Allen & Prosperi, (2016); Gustafson et al., (2016); Prosperi et al., (2016); Landert et al.,(2017); Zurek et al., (2018)
Resiliencia	Resiliencia ecológica y resiliencia comunitaria; sostenibilidad de los sistemas alimentarios basada en la resiliencia; principios agroecológicos y resiliencia	Mejora de la biodiversidad y de la capacidad de adaptación, de la salud y el bienestar de los seres humanos y las comunidades, de la autosuficiencia y el aprendizaje deliberado, de la seguridad alimentaria y de la salud humana y de los ecosistemas	King, (2008); Allen & Prosperi, (2019); Prosperi et al., (2016); Schipanski et al., (2016)
Transformación	Palancas transformadoras para potenciar la resiliencia de los sistemas alimentarios; resultados de los sistemas alimentarios que contribuyen a la sostenibilidad, la resiliencia y la equidad; resultados previstos; resultados esperados; resultados a corto y largo plazo	Dietas sanas y nutritivas, salud y bienestar nutricional, reducción de residuos, aumento de la equidad y la justicia, fomento del desarrollo socioeconómico comunitario, aumento de la (agro)biodiversidad, regeneración de los ecosistemas, mitigación del cambio climático, justicia social, etc.	Johns et al., (2013); Schipanski et al., (2016); Caron et al., (2018); Lindgren et al., (2018); Vaarst et al., (2018); Bortoletti & Lomax, (2019); Ruben et al., (2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de Stefanovic et al., (2020).

Para alcanzar la seguridad alimentaria, se requiere cubrir cuatro ámbitos, a saber: La disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. Por *disponibilidad alimentaria* se entiende la cantidad, tipo y calidad de alimento que existe a disposición de la unidad de estudio. Como se observa en la figura 5, los tres elementos clave dentro del sistema que condicionan la disponibilidad alimentaria, son: la producción, la distribución y el intercambio. De hecho, la definición de estos conceptos se ha ido actualizando para hacerlas coincidir con la aproximación holística del sistema alimentario.

Por *producción* entendemos la capacidad productiva de la unidad de estudio, cuánto y cuántos tipos de productos alimentarios es capaz de producir. Los determinantes de la producción incluyen la superficie, el régimen de tenencia de las tierras, los retornos económicos al trabajo, al capital humano y la gobernanza.

En el caso de la *distribución*, se trata de cómo estos alimentos son físicamente transportados, cómo y a quién y en qué forma, desde sus lugares de producción o de transformación hasta los puntos donde están disponibles. En este caso, los determinantes serán, entre otros, las propias infraestructuras de transporte y de almacenamiento, la seguridad y la gobernanza.

Por último, nos encontramos con *el intercambio*. Entre otras cuestiones, se plantea, cuánto alimento puede adquirir la unidad de estudio mediante el intercambio o la compra. Los determinantes del intercambio vienen dados, por una serie amplia de aspectos, entre los que se pueden destacar: los niveles de renta, el poder de compra, la capacidad de trueque formal o informal, las costumbres locales o los mercados, etc.

*El acceso o la accesibilidad* a la alimentación tiene, como hemos adelantado en el apartado correspondiente, tres elementos que lo condicionan. A saber: la asequibilidad, la atribución y las preferencias.

Por *asequibilidad*, entendemos el poder adquisitivo de la unidad de estudio relativo al precio de los alimentos. Por lo que respecta a los determinantes de la asequibilidad, podemos considerar factores diversos como las políticas y mecanismos de precios, las afecciones por estacionalidad o la renta y el nivel de riqueza.

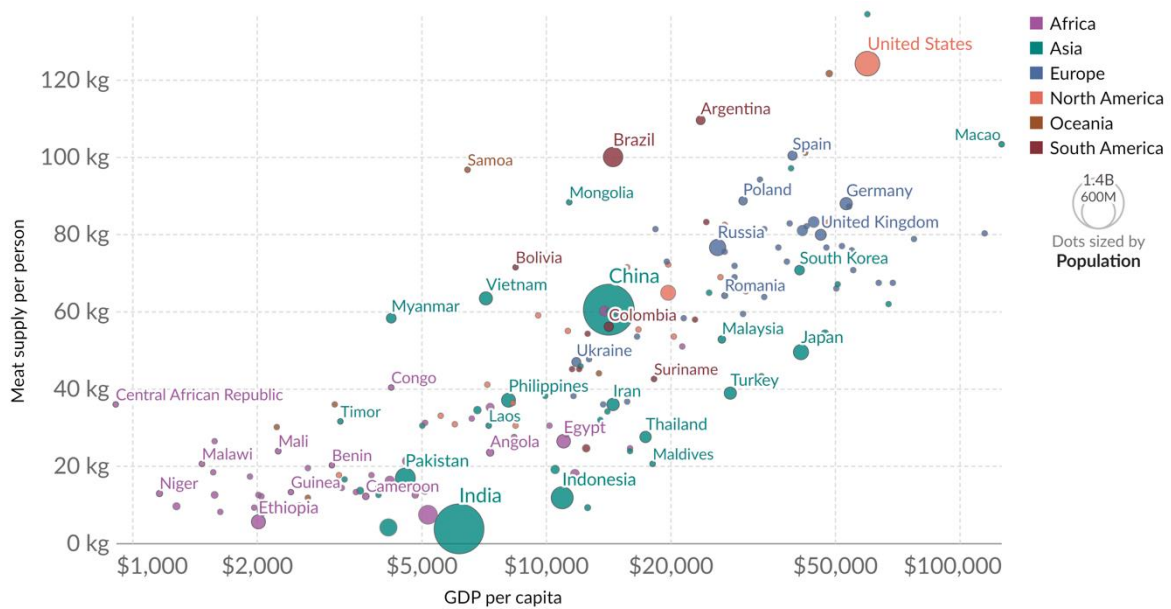
Cuando hablamos de *atribución*, hablamos de los mecanismos que gobiernan el cuándo, dónde y cómo la alimentación se hace accesible por parte de los consumidores. En definitiva, los mercados son los determinantes clave de estos mecanismos ligados a la atribución. Aunque también, las políticas correctoras de fallos de mercado han de ser consideradas. El capital social influye también en la atribución sobre todo a nivel informal. Entendemos como capital social como el conjunto de recursos y relaciones sociales disponibles para los individuos o grupos en una comunidad. Entre estos recursos se incluyen la confianza mutua, las normas y valores compartidos, la participación en la comunidad o la cooperación (Bourdieu & Richardson, 1986; Coleman, 1988; Putnam, 2000). Este capital social puede ser tangible, ser socio o miembro de una organización, el nivel de estudios o el acceso a recursos económicos, o intangible, confianza mutua, sentimiento de pertenencia a una comunidad, etcétera. Junto con el capital político, entendido como la capacidad de un individuo o grupo para ejercer poder político. A nivel local tienen peso e influencia en la distribución de los mercados en el entorno urbano y en las normativas de obtención de bienes públicos.

En cuanto a *la utilización*, son tres los elementos que describen este pilar de la seguridad alimentaria: el valor nutricional, el valor social y la denominada *food safety*. Utilizamos, en esta última, el vocablo en inglés por la confusión que puede generar en castellano con el concepto de seguridad alimentaria. La diferencia principal es que, si bien la seguridad alimentaria habla de todo lo que hemos descrito con anterioridad, el *food safety* se centra en la composición química de los alimentos, los posibles aditivos y/o contaminantes que pueda afectar al alimento.

Por *valor nutricional* se entiende el volumen diario de nutrientes proporcionado por la alimentación consumida. Como se puede entender, tanto la sobre ingesta como la falta de nutrientes por la dieta asociada serán entendidas como elementos negativos. Los determinantes del valor nutricional de las dietas, entre otros, son: la educación, la diversidad en la dieta, la salud, la higiene o el acceso al agua limpia.



Figura 12: PIB per cápita en dólares y consumo de carne en kg 2017



Fuente: FAO; datos compilados por el Banco Mundial (Ritchie et al., 2017).

Por último, el *food safety* representa un indicador para los peligros que derivan de la adición de ciertos químicos (o manipulaciones artificiales) en los ciclos de transformación alimentaria, desde la producción, al proceso y empaquetado. Podemos considerar que los determinantes del *food safety* son las normativas y las regulaciones que existan en un momento determinado, pero también, obviamente, la falta de éstas.

Aunque puede considerarse particularmente poco representativo un solo ejemplo dada la variedad de casuísticas que existen, si puede ser ilustrativo para comprender las interrelaciones entre los distintos elementos. Se trata del caso del queso sardo *Casu marzu*, nombre en dialecto sardo que se le da a un queso típico de la zona y muy conocido en todo el país. Significa básicamente *queso podrido* y su elaboración consiste en dejar cuajar a la intemperie la leche de oveja para obtener el queso, el cual está al alcance del insecto *Piophilha casei*, que deposita sus huevos en el queso durante el proceso de cuajo. Estos huevos eclosionan simultáneamente al periodo de curado del queso (Manunza, 2018). En definitiva, este alimento se procesa así, para consumirse de esta manera. Por los riesgos sanitarios que esto conlleva la propia sanidad italiana y a su vez, la normativa europea, prohíbe su comercialización ilegalizando su venta al público general (Svanberg & Berggren, 2021).



A su vez los sardos y el propio gobierno italiano han inscrito este queso en la base de datos de la PAT (Productos Agrícolas Tradicionales italianos) y están financiando el desarrollo de procesos industrializados de producción de este queso, pudiendo asegurar la salubridad del producto. Como podemos ver en este caso, se unen el valor social, con el *food safety*.

Como hemos podido deducir de la definición de seguridad alimentaria propuesta por la FAO (1996) y entendiendo ésta como el último objetivo de los sistemas alimentarios, en ella subyace el tema de la estabilidad (entendida como la continuidad en el suministro alimentario). La estabilidad recae básicamente en la disponibilidad y el acceso, por lo que se tiende a diluir este último factor de la seguridad alimentaria con los otros *outcomes* o resultados derivados de los sistemas alimentarios (Charlton, 2016; FAO, 1996). Es importante otorgar la debida importancia a este resultado y hacerlo evidente para comprender su conexión con otros resultados. La estabilidad en los sistemas alimentarios se logrará únicamente si se considera un *know-how* específico que reconoce la relevancia de la interacción humana con los recursos naturales y la tierra. Además, es fundamental reconocer que los sistemas alimentarios también generan resultados medioambientales, los cuales dependen de los procesos que se llevan a cabo en toda la cadena de valor, desde la producción hasta el tratamiento de los residuos derivados de la producción y el consumo de alimentos. Estos resultados medioambientales son determinantes para la estabilidad en la capacidad de abastecimiento de los sistemas alimentarios.

Como caso ejemplificador de esta situación es la actual consciencia respecto a las capacidades de los sistemas alimentarios de ser un factor de mitigación del cambio climático. Según los datos actuales se puede afirmar que la agricultura es el causante directo del 18,4% de las emisiones de gases de efecto invernadero (Ritchie et al., 2020), eso sí, sin contar la parte proporcional de energía de la que hacen uso, ni tampoco de la producción de productos químicos, ni de otras actividades relacionadas como el transporte, la transformación, el empaquetado, o los residuos provocados por el mismo sistema alimentario. De la producción alimentaria en general encontramos que se estima que es la causante directa del 26% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (Ritchie et al., 2020).

A partir de aquí, surgen otros términos relacionados con la capacidad de los sistemas alimentarios para lograr su objetivo principal: la seguridad alimentaria. Se habla de la evaluación del desempeño de los sistemas alimentarios, que consiste en medir su capacidad para alcanzar su objetivo y mantener resultados a largo plazo. Esto implica considerar la sostenibilidad desde una perspectiva multidimensional, como se ha señalado en estudios previos (Allen & Prospero, 2016; Eakin et al., 2017; Whitfield et al., 2015). En este sentido, se ha propuesto una concepción holística de la evaluación de los sistemas alimentarios, basada en cuatro áreas de acción: gobernanza, resiliencia económica, integridad medioambiental y bienestar social (Landert et al., 2017).

### **2.3.5 Las presiones a los *Food Systems***

Con anterioridad hemos presentado el significativo número de trabajos académicos realizados sobre el tópico del sistema alimentario, también la variedad de perspectivas desde las que se aborda el tema (Sobal et al., 1998). Desde nuestro punto de vista, las conceptualizaciones más útiles son aquellas que definen el sistema alimentario como *la cadena de actividades que abarca desde la producción primaria hasta el tratamiento de los residuos alimentarios y con ellas, las distintas transformaciones que sufre el alimento* (Cannon, 2002; Dixon, 1999; Heller & Keoleian, 2003; Lang & Heasman, 2015).

En la tabla 8 se muestra un resumen de las tendencias en las distintas actividades de los sistemas alimentarios y como éstas señalan la existencia de presiones a las que se enfrentan y que provocan los sistemas alimentarios modernos, los cuales son, de hecho, el objetivo de las políticas alimentarias que trataremos posteriormente.

Tabla 8: Comparativa de las características de los sistemas alimentarios tradicionales y modernos.

<b>Característica</b>	<b>Sistema alimentario tradicional</b>	<b>Sistema alimentario moderno</b>
Principal empleador en el sistema alimentario	Producción primaria	Transformación alimentaria, empaquetamiento y venta
Cadena de distribución	Corta, local	Mundial
Sistema de producción alimentaria	Diversidad productiva	Cultivos predominantes, intensiva
Cultivo típico	De pequeño a moderado, familiar	Latifundios industriales
Alimentos consumidos	Productos básicos	Alimento procesado, con marca, más productos de origen animal
Compra realizada	Mercados locales, pequeños comercios	Grandes cadenas de distribución
Preocupaciones nutricionales	desnutrición	Enfermedades relacionadas con la dieta
Causas principales de los shocks alimentarios a nivel nacional	pocas lluvias, shocks productivos	Mercados internacionales y problemas con el comercio
Causas principales de los shocks alimentarios a nivel hogar	pocas lluvias, shocks productivos	Shocks en la renta llevando a la pobreza alimentaria
Mayores problemas ambientales	Degradación del suelo, limpieza de tierras	Carga nutricional, escorrentía química, demanda hídrica, emisiones
Escala de influencia	De local a nacional	De nacional a global

Fuente: Elaboración propia a partir de Ericksen (2008a).

Como se puede observar, las diferencias entre los sistemas tradicionales y modernos viene dada por una evolución determinada del sector alimentario y, a su vez, de todo aquello que lo afecta. Esta evolución ha venido marcada por unas tendencias en distintas áreas sociales y políticas. A continuación, desarrollamos estas tendencias en sus respectivas áreas.

En el ámbito de *la producción de materias primas* y otros insumos necesarios para la producción de alimentos, se ha observado una intensificación de la agricultura en las últimas décadas, junto con una mayor concentración en el control de los insumos agrícolas y una tendencia hacia la concentración en la propiedad de las tierras de cultivo, lo que también se ha acompañado de una fragmentación entre los pequeños propietarios de tierras (Kennedy & Shetty, 2004; Lang & Heasman, 2015; Maxwell & Slater, 2003).

En lo referente a *los aspectos medioambientales* se observa un incremento de la demanda hídrica (Molden & De Fraiture, 2004), así como una mayor preocupación en aspectos como la polución provocada por los *inputs* y *outputs* agrícolas, la pérdida de suelo (Pretty et al., 2005) y su empobrecimiento, las emisiones de gases a la atmosfera y el incremento en las demandas energéticas de los sectores productivos (Matson et al., 1997).

En el área de *procesamiento y empaquetado* de materias primas en productos alimenticios, se han generado una gran cantidad de actividades de "valor añadido". La agricultura ya no es la principal actividad económica en el sistema alimentario en su conjunto, concentrando este grupo de actividades relacionadas con el procesamiento y empaquetado la mayor parte de la fuerza de trabajo del sistema alimentario. A medida que estas actividades han aumentado, también ha aumentado la concentración corporativa a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario, así como su la integración vertical (Boehlje et al., 1999; M. K. Hendrickson & Heffernan, 2002).

*La distribución y el comercio minorista* son la tercera área de actividades, cuyas redes de distribución han crecido enormemente debido al proceso de globalización de los mercados y a la mejora y ampliación de las vías de transporte. Los alimentos ahora recorren grandes distancias (Pretty et al., 2005) y la participación y la cantidad de elementos de gran distribución están aumentando rápidamente. Además, existe una importante concentración vertical y horizontal entre los principales propietarios (Lang & Heasman, 2015; Reardon et al., 2002), una tendencia que, por otro lado, se observa en el sector minorista en su conjunto.

Respecto al consumo, la forma en que se consume la comida ha variado de manera significativa a lo largo del tiempo. A nivel global, el aumento de los ingresos ha llevado a una transición dietética hacia un consumo mayor de carne, junto con una mayor demanda de granos, lácteos, azúcares y aceites. Debido a la distribución desigual tanto de la calidad como de la cantidad de alimentos y a las consecuencias negativas de los patrones alimentarios múltiples (Popkin, 2003), surgen preocupaciones nutricionales diversas, en unas zonas, relacionadas con la desnutrición y en otras áreas con la obesidad. Este fenómeno se ve agravado por el crecimiento de las poblaciones urbanas, que obviamente no son autosuficientes y dependen casi completamente de la compra y suministro externo de alimentos (Kennedy & Shetty, 2004).

Finalmente, en esta descripción hemos de incluir de nuevo la presión que significan la pérdida y desperdicio alimentarios. Estos fenómenos tienen un impacto en la seguridad alimentaria y en el medio ambiente. En algunos países, la falta de una infraestructura adecuada para el transporte y almacenamiento puede llevar a la pérdida de alimentos. Incluso, en ciertas épocas del año, la demanda de ciertos tipos de alimentos puede ocasionar una producción excesiva, lo que a su vez puede motivar un incremento de stocks no deseados.

Otro factor que ayuda al desperdicio de alimentos lo provoca la mayor sensibilidad de ciertos mercados a altos estándares de apariencia. Lo hace que los alimentos que no cumplen con estos estándares a menudo son descartados, incluso si mantienen el resto de sus atributos y son aptos para el consumo. La pérdida y el desperdicio alimentario también tienen un impacto ambiental significativo. Por una parte, por el uso de recursos para producir, transportar y almacenar alimentos que luego se desperdician. También, los efectos negativos para el medioambiente de la descomposición de los desechos, por ejemplo, en la emisión gases de efecto invernadero.

Podemos añadir aquí los propios desechos provocados por el proceso de envasado de los alimentos, particularmente el uso de los plásticos que conlleva una gran cantidad de contaminación medioambiental. Si bien el uso de envases de plástico reciclado ha sido aumentando en la sociedad y en los planes políticos y empresariales de mucha parte del sector alimentario, la realidad es que a nivel mundial solo el 9% del plástico es reciclado y a nivel país, en el mejor de los casos, este porcentaje llega al 30% (OECD & FAO, 2022).

Podemos resumir las tendencias que han marcado la evolución de los sistemas alimentarios en los últimos años:

- la intensificación de la agricultura y la concentración en el control de insumos agrícolas
- el aumento de la demanda hídrica y la polución,
- la fragmentación de pequeños propietarios de tierras,
- el aumento de actividades de "valor añadido" en el procesamiento y empaquetado de alimentos,
- el crecimiento de las redes de distribución y la concentración en la propiedad de los supermercados, y cambios en la forma en que se consumen los alimentos, incluyendo una transición dietética hacia un consumo mayor de carne y preocupaciones nutricionales, junto con
- el desperdicio alimentario y sus desechos.

Pasaremos a continuación, a explicar la lucha contra estas presiones mediante el ideal de Sistema Alimentario Sostenible.

### **2.3.6 Los Sistemas Alimentarios Sostenibles**

Aunque el estudio de la sostenibilidad y la del sistema alimentario han seguido desarrollos independientes, es cierto que recientemente un importante número de trabajos ha ligado los dos tópicos. De hecho, la sostenibilidad se ha convertido en un criterio válido para evaluar el propio sistema alimentario. En este sentido, encontramos como se une la sostenibilidad al concepto de los *outcomes* de los sistemas alimentarios, argumentando que esta (la sostenibilidad) se trata del mantenimiento y/o mejora de las funciones o resultados esenciales en el tiempo, teniendo en cuenta los límites y activos medioambientales, sociales y económicos (Allen & Prospero, 2016).

De igual modo, se le da valor a esta definición entendiendo que el discurso de la sostenibilidad establece los atributos deseados para un sistema alimentario en términos de mantener sus funciones críticas (Eakin et al., 2017). Esta definición está construida en base al concepto de límites planetarios y se amplía para incluir los límites sociales, destacando así la naturaleza multidimensional de la sostenibilidad. (Whitfield et al., 2015).

Como se puede ver esta idea es muy cercana a la de *resiliencia*, conceptos que nos intentan determinar la capacidad de un sistema para absorber *shocks* externos, manteniendo su integridad y regenerándose tras la disrupción. Por esta razón, la *resiliencia* se entiende también como uno de los resultados deseados de un sistema alimentario sostenible (Allen & Prospero, 2016; Béné, Oosterveer, et al., 2019). Podemos pues afirmar que estos conceptos se han asentado e integrado en la conceptualización del sistema alimentario sostenible. De esta forma, el objetivo del sistema alimentario sostenible es proporcionar seguridad alimentaria y nutricional para todas las personas de manera que no evite los efectos negativos en el medioambiente.

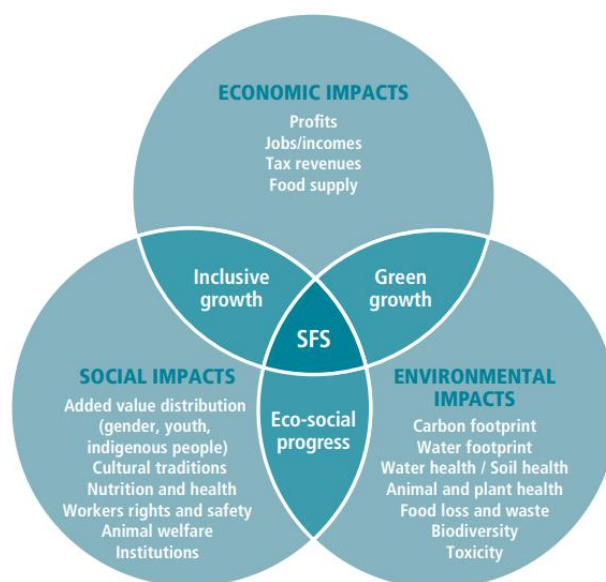
Un sistema alimentario sostenible mantiene y mejora la producción de alimentos a lo largo del tiempo, sobre la base de factores económicos, sociales y ambientales. Además de proporcionar seguridad alimentaria, como principal objetivo, debe hacerlo de modo que también ayude a neutralizar sus efectos sobre el medioambiente, siendo además social y económicamente estable y capaz de resistir los *shocks* de la mejor manera posible (Allen & Prospero, 2016; Caron et al., 2018; HLPE, 2014).

Dicho de otra manera, un sistema alimentario sostenible significa que es completamente viable económicamente, es ampliamente beneficioso para la sociedad en la que interviene y repercute con neutralidad o positivamente en el medioambiente. Este argumentario se adopta por las Naciones Unidas (UN) en 2015, con el diseño de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (SDGs), que abogan, entre otras cosas, por una gran transformación en la agricultura y en los sistemas alimentarios con el objetivo de acabar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición para el año 2030.

Para ello, se considera que el sistema alimentario global debe ser más productivo, más inclusivo, medioambientalmente sostenible, resiliente y capaz de proporcionar dietas nutritivas y saludables a toda la sociedad.

Al sistema alimentario sostenible, se entienden y se aplican los criterios de sostenibilidad de los SDGs, lo que significa que se utiliza una perspectiva holística. En otras palabras, cualquier avance en materia de sostenibilidad es necesario que lo sea (o al menos sea neutral) simultáneamente en sus tres facetas, es decir, la económica, la social y la medioambiental.

Figura 13: Representación de la consideración de la consecución de sostenibilidad en los SDGs de UN.



Fuente: brief FAO (2014) por Hanh Nguyen (2018<sup>a</sup>).

La figura 13 representa gráficamente lo que suponen los criterios de aceptación de una mejora en el desarrollo de cualquier SDG, o herramienta relacionada en los que se incluye, obviamente, el sistema alimentario sostenible. Esto significa que cualquier medida o acción, ya sea para subsanar una situación o simplemente para mejorar, los resultados de un sistema alimentario, deberá ser primero contrapuesta con las demás dimensiones de la sostenibilidad y controlar sus efectos. Esta visión, de hecho, ayuda a comprender mejor las sinergias generadas por un cambio, o posible cambio y a descubrir posibles contrapartidas ocultas.

La estructura de un sistema alimentario es dinámica y la conducen una gran variedad de complejas tendencias como puede ser el crecimiento demográfico, el cambio tecnológico y las políticas. De esta forma, en un tiempo determinado, se generan unos incentivos que determinan la conducta de sus actores. Al mismo tiempo, las acciones o inacciones de unos actores conforman las acciones de los otros.



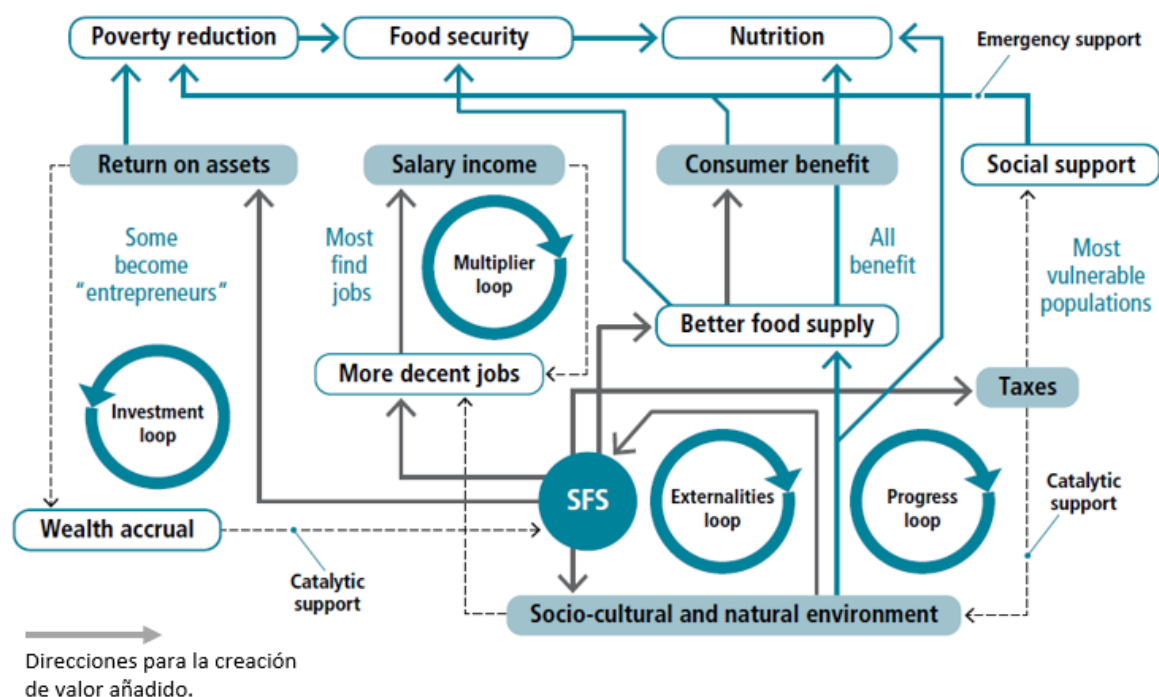
Para evaluar el rendimiento de un sistema alimentario sostenible, es necesario considerar las estructuras y la presencia de estas en dichos sistemas, la cual depende de diversas variables. Esto implica valorar la interacción de los diferentes actores del sistema. Teniendo en cuenta la formación y presencia de estas estructuras y que estas dependerán de las variables mencionadas, entre otras muchas, medir el rendimiento del sistema alimentario sostenible significará tener que valorar la conducta entrelazada de los distintos actores del sistema.

Cada uno de estos actores es capaz de influir en el sistema y generar un cambio, que a su vez supondrá un cambio en la estructura que podrá deparar nuevos incentivos y un último nuevo comportamiento. Esto no es más que la exposición de la interdependencia propia de un sistema, donde las relaciones mutuas y reciprocas generan una dependencia compartida, en la cual los resultados y acciones afectan directamente a las demás.

Con la idea de establecer estas estructuras y su funcionamiento, organizaciones precursoras y principales motivadoras de la existencia y expansión de sistema alimentario sostenible como la FAO establecieron la idea de implementar el paradigma de estructura-conducta-rendimiento (ECR) (Bain, 1951; Mason, 1939) que se ha utilizado ampliamente en distintas bases del estudio de mercados y organizaciones. Este paradigma nos resume las ideas anteriores postulando las relaciones causales entre la estructura de un mercado, la conducta y los resultados. En concreto, la estructura (nivel de concentración del mercado, número de competidores) determinará la conducta (la estrategia de las empresas) y esta determinará los resultados (si van a ser extraordinarios oligopolísticos o no).

Tomada esta idea, el desarrollo del sistema alimentario sostenible, como motor de crecimiento, soportará la creación de valor añadido sobre 5 componentes. El salario de los trabajadores, el retorno de los activos hacia propietarios y emprendedores, el retorno en modalidad de impuestos para el gobierno, los beneficios de los consumidores y el impacto sociocultural y medioambiental. En la figura 14 exponemos la representación gráfica del estudio de este paradigma en los sistemas alimentarios sostenibles.

Figura 14: Representación del paradigma ECR en el sistema alimentario sostenible



Fuente: brief FAO (2014) por Hanh Nguyen (2018<sup>a</sup>).

Los componentes del valor agregado comentados con anterioridad activan cuatro ciclos virtuosos (o no) que se relacionan con la sostenibilidad económica, social y medioambiental y afectan directamente a la pobreza, el hambre y la nutrición. Estos cuatro bucles afectan a la inversión, impulsada por los beneficios reinvertidos y los ahorros; el multiplicador del gasto por el aumento del ingreso de los trabajadores; el de progreso, impulsado por el gasto público en el entorno sociocultural y natural; y el de las externalidades, por los impactos económicos, sociales y ambientales en el sistema alimentario y en otros sistemas. Cada uno de estos ciclos puede ser virtuoso o negativo, pero cuanto más positivos sean, más sostenible será el sistema alimentario (y viceversa).

Al impulsar políticas que promuevan estos ciclos con la intención de generar un impacto positivo tanto en el cambio de comportamiento como en la creación de valor, se propiciará una transformación significativa en los sistemas alimentarios. Esta transformación es fundamental para avanzar hacia un sistema alimentario sostenible que, además de mejorar el abastecimiento de alimentos, contribuirá a asegurar la seguridad alimentaria. Finalmente, el entorno sociocultural y natural adecuado, hará que los productos alimenticios más nutritivos estén disponibles, accesibles y deseados, contribuyendo así a la seguridad

nutricional. Esto es, o será así, si las lecturas de los actores que participan en el sistema alimentario concuerdan de los cambios aplicados a través de distintos métodos, como las políticas alimentarias.

## **2.4 Las políticas alimentarias (*Food Policies*)**

### **2.4.1 Introducción**

En los apartados anteriores de este capítulo hemos descrito las políticas públicas y los sistemas alimentarios, en esta sección hablaremos de forma específica de las políticas alimentarias.

Las políticas alimentarias se entienden como el conjunto de esfuerzos llevados a cabo por las instituciones gubernamentales con el objetivo de influir en la toma de decisiones de productores, consumidores y mercados de alimentos con el fin de alcanzar los objetivos que pretende el sistema alimentario. En consecuencia, estas actuaciones deberían ir en consonancia con el objetivo principal que se le impone al sistema alimentario, es decir, la consecución y mantenimiento de la seguridad alimentaria. Aparte de este objetivo genérico, muchos países también buscan enfrentarse a otros problemas derivados de las disfunciones de sus sistemas alimentarios, como por ejemplo reducir las desigualdades en la generación de ingresos y proteger a sus ciudadanos de hambrunas y otras escaseces de alimentos. En definitiva, las políticas alimentarias son el total de las iniciativas gubernamentales que tratan de ayudar a alcanzar estos objetivos en las distintas áreas mediante proyectos, programas y políticas.

En este apartado pretendemos ofrecer el contexto teórico que avala nuestras investigaciones referidas a estas políticas alimentarias. Para ello, describiremos de forma resumida el contexto histórico de lo que han sido, son y serán las políticas alimentarias a nivel mundial. Continuaremos centrándonos en el contexto que nuestra investigación requiere, es decir en la situación de las políticas alimentarias en la Unión Europea, dedicando para ello un punto específico a la Política Agraria Común (CAP). Continuaremos, realizando este *repaso* geopolítico para hablar del caso español y de forma particular de la Comunitat Valenciana.

Para finalizar, integraremos las políticas alimentarias, volviendo al sistema supranacional y realizando una propuesta del cambio político que debería surgir en el futuro de los sistemas alimentarios.

## 2.4.2 La definición de las políticas alimentarias

Si bien el título de esta sección trata de ser aclaratorio, vale la pena destacar que la historia de las políticas alimentarias, desde un punto de vista filosófico, es tan antigua como la humanidad misma. La elección sobre qué y cómo cazar, qué y cómo cultivar, así como la distribución de los recursos obtenidos, en realidad representaban lo que podríamos llamar la proto-política alimentaria en las primeras comunidades humanas

Podemos encontrar ejemplos bien documentados ya en el imperio romano, de políticas alimentarias encaminadas a la lucha contra el hambre. La mayoría de estas acciones iban encaminadas hacia un mayor control de la distribución y del precio del grano, desde la *lex frumentaria* de Cayo Graco en el siglo II a. C. hasta la creación de la prefectura de la *annona* en época de Augusto. Estas políticas vinieron precedidas por las situaciones de hambruna y la falta de salubridad alimentaria, en definitiva, medidas reactivas frente a grandes problemas en la seguridad alimentaria<sup>89</sup>.

Finalmente, y para ilustrar con otro ejemplo de cómo las políticas alimentarias van en el sentido del cumplimiento del objetivo primero del sistema alimentario, la seguridad alimentaria, nos encontramos con la que es considerada una de las primeras leyes alimentarias. La *asamblea del pan* o el asunto del pan fue una ley impulsada en 1202 por el rey Juan de Inglaterra en la que se prohibía adulterar las harinas en la panificación con harinas de guisante o judía morada.

---

<sup>8</sup> El primer registro escrito de una enfermedad transmitida por los alimentos data, según los últimos estudios, de 323 a. C. con la muerte por fiebres tifoideas de Alejandro Magno, que según este mismo estudio se ajustaría a los síntomas de unas fiebres tifoideas causadas por la bacteria *salmonella typhi* (Cunha, 2004)

<sup>9</sup> En la actualidad existen estudios que aportan pruebas de los hechos ocurridos durante el período de los juicios por brujería en Salem (EE. UU.) fueron en parte motivados por una intoxicación alimentaria a través de pan elaborado con trigo infectado por el comezuelo del centeno o *Claviceps purpurea* un hongo que provoca efectos alucinógenos al ser ingerido (Matossian, 1989)

Esta ley fue copiada textualmente en 1646 por las denominadas 12 colonias y más tarde con la independencia de EE. UU. Se aprobó en 1785 el acta de Massachusetts contra la venta de provisiones insalubres. De hecho, a partir de este momento aparecieron otras instituciones como la USDA (1862) y la FDA (1906) en EE. UU. En el panorama internacional podemos encontrar la constitución de la *Office International d'Hygiène Publique* en 1907 y algo más adelante, en 1945, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Centrándonos en el caso español, cabe destacar la importancia de la *Comunitat Valenciana* al disponer de uno de los registros más antiguos en materia de seguridad alimentaria como es el *Llibre del Mostassaf de la Ciutat de València* de 1371 donde ya se dan indicaciones de cómo evitar la contaminación cruzada y de tener los mataderos separados físicamente de los corrales. A partir de ese momento se empiezan a crear nuevas figuras como las de los *veterinarios inspectores* de carne del ayuntamiento de Madrid en 1840. Todas estas acciones fueron conformando las capacidades de los distintos órganos de gobierno para actuar sobre los sistemas alimentarios de manera activa y fueron configurando las políticas alimentarias modernas.

En el contexto de nuestra investigación, tomaremos como punto de partida la identificación de las políticas alimentarias en su acción en los sistemas alimentarios a partir del denominado *Meeting of the Committee for Agriculture at Ministerial level*, celebrado en 1978 a cargo de la OCDE y todo el trabajo realizado en estas sesiones está compilado en el informe *Food Policy* (OECD, 1981). De hecho, el motivo de esta reunión es el interés de los países participantes en trabajar en las materias de políticas alimentarias y en promover y expandir el trabajo sobre sistemas alimentarios realizados a partir del año 1972. En el resumen de la propia reunión se puede ver como una de las partes más importantes es llegar a un consenso sobre la estandarización de lo que significan las políticas alimentarias.

En conclusión, podemos entender que el término de políticas alimentarias describe una estrategia equilibrada de los gobiernos hacia la economía alimentaria y que debe contemplar las interrelaciones del sector alimentario y el resto de los aspectos de las economías nacionales e internacionales.

Esta interpretación, como el propio documento señala, incluye una serie de características comunes a las políticas alimentarias:

1. Aborda la economía alimentaria en su conjunto.
2. Reconoce el carácter sistemático del sector alimentario, así como la existencia e importancia de los vínculos entre el sector alimentario y el resto de la economía.
3. Reconoce la existencia de *trade-offs*.
4. Reconoce distintos grupos de interés en el proceso de elaboración de políticas.
5. Acepta que el orden de prioridades dentro de la política alimentaria difiere entre los territorios y es cambiante en el tiempo.

Teniendo en cuenta estas premisas reconocidas por la OCDE en su documento (OECD, 1981), varias investigaciones han tratado de definir con claridad lo que entendemos por políticas alimentarias. En este sentido, nos encontramos con el revelador caso en el que distintos artículos sobre políticas alimentarias bajo distintas perspectivas han empleado parte de su contenido en definir las políticas alimentarias para el caso específico (Gauci, 2019; Kabuta, 2017; Rokvić & Vaško, 2018). Si bien podemos considerar como base común la definición tomada en *Food policy: Integrating health, environment and society* de T. Lang, D. Barling y M. Caraher de (Lang et al., 2009, p. 21).

*“Una respuesta cotidiana a la pregunta ‘¿qué es la política alimentaria?’ [...] Para convertir lo anterior en terminología cotidiana y haciendo eco a Harold Lasswell, podemos definir el estudio de la política alimentaria como el análisis de cómo la formulación de políticas determina quién come qué, cuándo y cómo; y si las personas (y los animales) comen y con qué consecuencias. El ámbito de la política alimentaria abarca desde cómo se produce y cultiva la comida, hasta cómo se procesa, distribuye y consume; desde las estructuras que configuran el suministro de alimentos, hasta aquellas que determinan la salud y el medio ambiente; desde las ciencias y los procesos que desbloquean el potencial de los alimentos, hasta la gobernanza formal y los grupos de presión que buscan controlarlos; desde el impacto que tienen las dinámicas del sistema alimentario en la sociedad, hasta la forma en que sus demandas se tienen en cuenta en la formulación de políticas en sí misma.”*

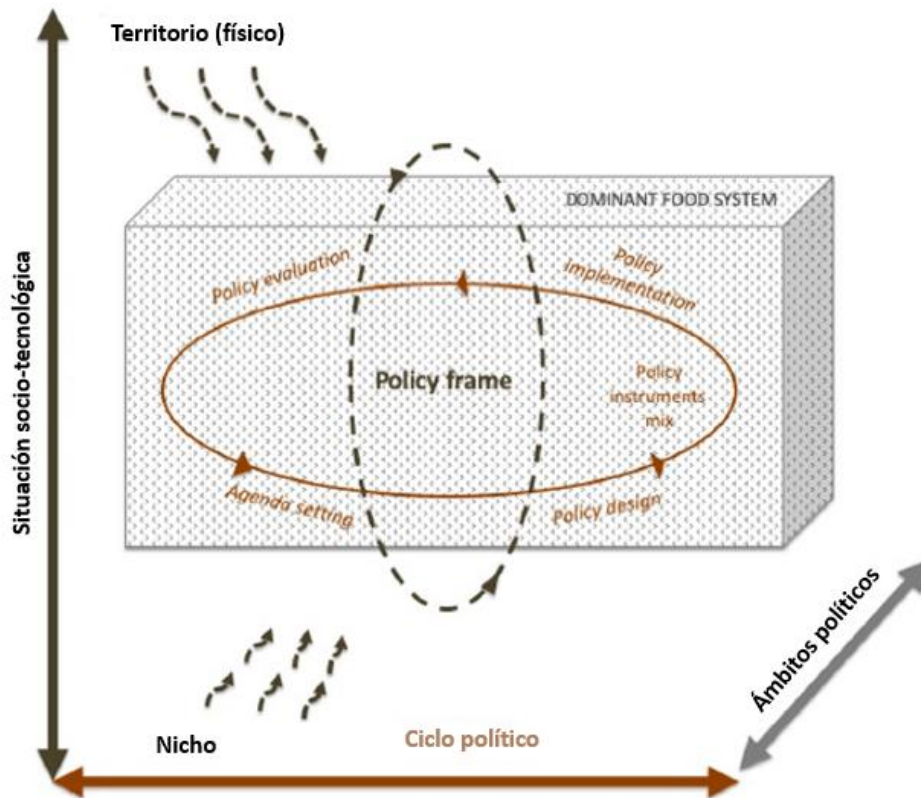
Una versión reducida de esta definición es la que nos ofrecen Mansfield & Mendes (2013, p. 38) “Decisiones que impactan en las maneras en las que la población produce, obtiene, consume y desecha sus alimentos”. De hecho, esta será la definición con la que vamos a trabajar ya que consideramos que es la más completa y la que proporciona una mejor visión de lo que significan las políticas alimentarias y es también la más adecuada para nuestros objetivos y contexto.

### **2.4.3 La transición a la política alimentaria europea**

En los 2000, los académicos de políticas de salud pública argumentaron que las políticas alimentarias podrían contribuir a mejorar la nutrición (Lobstein, 2002) y establecieron las bases para trabajar sobre los determinantes del comportamiento del consumidor y del papel de las políticas en la dieta y las propiedades de los alimentos (Hawkes et al., 2015). Paralelamente, también se introdujeron conceptos de consumo sostenible y el poder de los consumidores como motivantes del cambio en el sistema alimentario (Spaargaren, 2011; Vermeir & Verbeke, 2006).

El concepto de sistema alimentario, como hemos comentado en el apartado anterior, se ha convertido en central en los discursos de políticas alimentarias como una respuesta al desafío de entender la complejidad alrededor de los alimentos. Desarrollado conceptualmente por Ericksen (2008a) e Ingram (2011), que más tarde ganaron un gran protagonismo dentro de los círculos de políticas (HLPE, 2017). A partir de este trabajo que conceptualiza los elementos clave de la combinación (*mix*) de las políticas y el papel jugado por ellas en las transiciones de sostenibilidad (Rogge & Reichardt, 2016), se desarrolla un marco conceptual que considera las dinámicas sociales que activan las políticas como impulsores del cambio del sistema, tal como representa la figura 15 (Galli et al., 2020).

Figura 15: Marco conceptual para la transición política.



Fuente: Adaptación de Galli, et al. (2020).

Esta idea delimita y unifica la literatura sobre ciclos de políticas (Howlett et al., 2009; Sabatier & Weible, 2014b) con los de transición (Geels, 2004; Smith et al., 2005) y la integración de políticas (Candel & Biesbroek, 2016; Flanagan et al., 2011; Mazzucato, 2018). En este caso, los sistemas alimentarios están regulados por una situación sociotécnica concreta, es decir, un conjunto de reglas, que a su vez dan lugar a otras reglas, que estabilizan el sistema y regulan sus funciones (Geels & Schot, 2007). Estas reglas regulan la producción de conocimiento a través de la identificación de preguntas de investigación y declaraciones de problemas (reglas cognitivas), los caminos tecnológicos mediante la definición de los parámetros en los cuales se evalúa el rendimiento (reglas técnicas), las normas sociales mediante la definición de los valores a los cuales los actores se inspiran (reglas éticas) y la legislación (reglas reguladoras) (Galli et al., 2020).



La transición puede lograrse mediante una gestión integral del proceso político y una comprensión profunda de las dinámicas que conectan los programas, las políticas, las actividades relacionadas con la consecución de objetivos, el ejercicio del poder y la influencia en las decisiones, así como la organización y distribución del poder legítimo. Basado en esta idea, se deben diseñar e implementar reformas políticas destinadas a cambiar, innovar e integrar herramientas políticas bajo nuevos objetivos como estrategias para la transición. A partir de estas consideraciones el proceso de adaptación y transición de las políticas se desarrolló mediante la gestión del marco político y de la teoría del ciclo político.

El marco político se convierte en un elemento clave de la situación sociotécnica. Éste está compuesto por el sistema de representaciones y narrativas que definen el espacio de los objetivos de la programación política y sus instrumentos, así como en los mecanismos que se utilizan. Por otro lado, la teoría del ciclo político representa la idea a partir de la cual las políticas intervienen en el sistema. Apareciendo, para ello, varias fases en este ciclo, como la inclusión en la agenda, el diseño de la política, la implementación y la evaluación. La efectividad y eficiencia de una combinación de programas se relaciona con su coherencia interna (Rogge & Reichardt, 2016).

En resumen, en esta sección hemos pretendido ilustrar el desarrollo de la transición hacia la política alimentaria europea. En los apartados anteriores hemos querido introducir los conceptos esenciales para comprender las transformaciones políticas. A partir de estas consideraciones hablaremos de la evolución de los ciclos de política de la Política Agraria Común (PAC). Para ello, explicaremos cómo los conceptos de alimentación y nutrición han evolucionado y han sido redefinidos a lo largo del desarrollo de la PAC.

#### **2.4.4 La Política Agraria Común (PAC)**

Es esta sección y partir de los conceptos anteriormente introducidos, explicaremos la transformación sufrida por la política agraria común de la Unión Europea (UE). En esta transformación describiremos como desde el objetivo inicial de la constitución de la PAC hasta el día de hoy, esta política ha ido evolucionando para poder alcanzar unos objetivos que se han ido actualizando a medida que se ha aumentado la conciencia del carácter complejo y holístico de las políticas alimentarias y del sistema al que afectan. Si bien, como el propio nombre indica, la PAC se centra en las políticas agrarias, tradicionalmente ha sido considerado como un ejemplo clave de las dinámicas de las políticas, planes y programas y como se modifican y como se establecen mediante las fases del ciclo político, caracterizados por un marco político determinado. Además, no se puede obviar que la PAC es una de las partes importantes que conforman las políticas alimentarias a nivel europeo y que es utilizada como ejemplificación de las diferencias entre la narrativa y discurso político y los efectos reales de las políticas o sus objetivos en la creación de las mismas.

Gracias al trabajo de retrospectiva realizado por Galli et al. (2020) podemos presentar las distintas fases de la evolución de la PAC hasta la actualidad. La primera de las fases de la PAC la constituye su propia creación. Establecida en 1958 en el Tratado de Roma de 1958, y hasta 1992 tenía como objetivos garantizar la seguridad alimentaria y crear un “bienestar agrícola europeo” (Sheingate, 2016) protegiendo a los agricultores y consumidores dentro de una economía de mercado. La política utilizó la regulación de precios y eliminó las barreras al comercio interno para lograr este objetivo (Ackrill et al., 2008). Inicialmente, la seguridad alimentaria solo se veía como disponibilidad de alimentos y se creía que el aumento de la producción era suficiente para alcanzar este objetivo. El mercado único buscaba una competencia justa e ingresos estables para los agricultores. Las medidas políticas más tarde sí que se centrarían en la calidad alimentaria (Dibden et al., 2009) y otros aspectos, pero en esta etapa no se consideraron otros aspectos como por ejemplo el impacto ambiental.

Con la reforma de 1992 se inició la segunda fase (1992-2000), la UE buscó identificar la agricultura europea dentro del marco del libre comercio. Esta modificación eliminó las regulaciones nacionales de calidad alimentaria e integró la preocupación por el medioambiente en las políticas agrícolas. La reforma también se posicionó en cuestiones específicas, por ejemplo, en contra de la liberalización del comercio de carne de vacuno tratada con hormonas y organismos modificados genéticamente (Moyer & Josling, 2017). El marco político resultante fusionó el libre comercio y las preocupaciones ambientales (Candel et al., 2014), encuadrando las externalidades provocadas por la actividad agrícola como algo a corregir a través de medidas técnicas de apoyo que fueran respetuosas con el medio ambiente. La calidad se utilizó para justificar los pagos directos, renunciando así al apoyo de los precios y los productos con identidad local se desarrollaron legalmente y fueron protegidos a través de normativas específicas.

La fase siguiente (2000-2013) comenzó con la reforma de 1999 de la PAC, esbozada en el documento "Agenda 2000" (the European Commission, 1998), y que enfatizó la producción de bienes públicos y de políticas de desarrollo rural, clasificando las diferentes zonas en función de su ruralidad y el papel multifuncional de la agricultura (Marsden et al., 2001). En este documento se incorporan las preocupaciones ambientales de forma más amplia, introduciendo por tanto el concepto de la sostenibilidad. La PAC reflejó dos marcos políticos de acción, uno enfocado en la competitividad del mercado, y otro, en el desarrollo rural y el papel multifuncional de la agricultura. La reforma introdujo nuevos objetivos, herramientas y mecanismos de gobernanza, con cofinanciación por parte de los estados miembros que les otorgaba cierto poder de decisión y también incorporando la participación de los gobiernos regionales.

El programa LEADER<sup>10</sup>, financiado por la política de cohesión, planteó modelos alternativos de desarrollo basados en el concepto de sostenibilidad. Se introdujo el principio de cumplimiento cruzado (Meyer et al., 2014), vinculando el apoyo de la PAC al cumplimiento de las normativas ambientales, de seguridad alimentaria y de bienestar animal, abriendo nuevos ámbitos en la política agraria. Por último, también se estructuró e implementó un proceso de evaluación para los planes de desarrollo rural.

---

<sup>10</sup> Para más información sobre el programa LEADER y su versión actual consultar: [https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained\\_en.html](https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_en.html)

La fase más reciente, del 2013 al 2019, comenzó con la reforma de 2013 y estuvo influenciada por la crisis alimentaria de 2007, que atrajo la atención sobre la seguridad alimentaria en el norte global (Brunori et al., 2013; Candel et al., 2014; Nazzaro & Marotta, 2016) y la necesidad de conciliar los rendimientos de producción con la sostenibilidad, en contraposición a la vertiente productivista de la seguridad alimentaria. Este cambio sirvió como argumento para un mayor apoyo directo a los agricultores (Maye & Kirwan, 2013). El concepto de *sustainable intensification* empezó a tenerse en cuenta (Godfray, 2015) y llevó a la introducción de medidas de *greening*, vinculando ciertas ayudas a las prácticas amigables y sensibles al medioambiente. Hay que señalar, de todas maneras, que la implementación del *greening* ha sido criticada por las restricciones para los agricultores y su eficacia en términos de beneficios ambientales ha sido difícil de medir.

Por último, respecto a la fase en la que actualmente se encuentra la UE, destacan desafíos como el *Brexit*, la resistencia de los estados a ceder parte de sus competencias, el fenómeno del terrorismo y los movimientos migratorios. Como hemos comentado con anterioridad, el enfoque para tratar el sector alimentario a través del concepto de los sistemas alimentarios se ha impuesto en la última década, en particular, con la publicación de documentos normativos como el *Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo*<sup>11</sup> y la *Carta de Milán*<sup>12</sup>, que promueve el derecho a la alimentación para todos y fomenta la producción alimentaria sostenible.

También desde la UE se ha lanzado un programa de investigación alimentaria con el objetivo de cambiar los marcos y paradigmas actuales. El marco *FOOD 2030*<sup>13</sup> prioriza la investigación sobre nutrición, sistemas alimentarios sostenibles y la circularidad, entre otros. Sin embargo, como señalan algunos autores, la reforma de la PAC no cambiará drásticamente las herramientas políticas y se puede prever una cierta visión crítica con una

---

<sup>11</sup> Para más información sobre el Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo consultar en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/07/joint-strategy-european-consensus-development/>

<sup>12</sup> Para más información sobre la Carta de Milán consultar en: <https://www.fao.org/save-food/news-and-multimedia/news/news-details/en/c/275653/>

<sup>13</sup> Para más información sobre el marco FOOD 2030 consultar en: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/bioeconomy/food-systems/food-2030\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/bioeconomy/food-systems/food-2030_en)

PAC de la que se esperaban algo más que cambios estéticos (Fresco & Poppe, 2016; IPES Food, 2019).

La siguiente tabla (tabla 9) hemos resumido la evolución de la PAC a partir de las diferentes fases y donde hemos identificado la fijación de la agenda, diseño de políticas, la implementación y la evaluación. Hemos de resaltar como cada una de las fases se caracteriza por un marco político y fase de ciclo político específicos.

Tabla 9: Evolución histórica de las políticas alimentarias europeas

Elementos del marco conceptual	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
<b>Situación sociotécnica</b>	Mercado único europeo; El paradigma de la modernización	Consenso de Washington, gobernanza multilateral; Mercado único europeo	Modelo europeo de agricultura y alimentación; Las limitaciones presupuestarias; Los excedentes agrícolas; El EEB y la crisis de la seguridad alimentaria	Aumento de la inestabilidad; El Cambio climático	La cohesión europea está en peligro; Soberanía política; El sistema alimentario bajo presión; La Agenda 2030
<b>Marco político</b>	Libre circulación de mercancías; La productividad y apoyo a los agricultores	Libre comercio y marcos medioambientales: distorsiones del mercado, imperfecciones del mercado, repercusiones medioambientales como externalidades; de la cantidad a la calidad	Diferencia entre territorios; La multifuncionalidad de la agricultura; La sostenibilidad y competitividad	Seguridad alimentaria y <i>Sustainable intensification</i>	Objetivos de desarrollo sostenible; Cambio climático; Políticas de austeridad; Necesidad de enfoques sistémicos
<b>Entrada en agenda</b>	La política agrícola es la primera política europea después del acero y el carbón	Acuerdos del GATT; Las preocupaciones expresadas por los movimientos "verdes" y los consumidores	Acuerdos del GATT; Agenda 2000 de la Comisión Europea y el papel de los gobiernos regionales	Estrategia Europa 2020	Presión de los lobbies agrícolas y ecologistas; El Brexit; Las críticas sobre la ineficiencia del gasto de la PAC

Continúa

<b>Elementos del marco conceptual</b>	<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>	<b>Fase 3</b>	<b>Fase 4</b>	<b>Fase 5</b>
<b>Diseño político</b>	Apoyo a los precios, aranceles elevados	Regímenes agroambientales, pagos disociados, política de calidad, supresión de la normativa nacional sobre calidad de los alimentos	Introducción del segundo pilar	Refuerzo de la condicionalidad, ecológización, pagos en favor de los jóvenes agricultores y las pequeñas explotaciones agrícolas	Renacionalización, integración de medidas ecológicas y alimentarias, política de investigación centrada en enfoques sistémicos
<b>Implementación</b>	Gestionado en Bruselas, controles a nivel nacional	Gestión en Bruselas, controles a nivel local	Cofinanciación y programación conjunta: planes de desarrollo rural gestionados por las autoridades de gestión, programa LEADER gestionado por los grupos de acción local, condicionalidad	Complejidad, rigidez en las normas	Nuevo modelo de reparto, planes estratégicos nacionales (primer + segundo pilar), infraestructura administrativa desfasada a nivel nacional
<b>Evaluación</b>	Gasto, eficacia, grado de protección del mercado	Gasto, eficacia, nivel de protección	Indicadores sociales, económicos y medioambientales. Planes de desarrollo rural evaluados con arreglo a un marco de evaluación común	Inadecuación del sistema de evaluación	Seguimiento de los resultados y el rendimiento, indicadores y marcos

Fuente: Adaptación F. Galli et al., (2020)

Final

El mencionado estudio de Fresco & Poppe (2016) defendió una profunda transformación de la PAC a través de la integración de temas alimentarios y la implicación de todos los actores del sistema alimentario. El Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones se posicionaron a favor del desarrollo de una Política Alimentaria Europea (EESC, 2017). La Comisión Europea publicó "Receta para el cambio: una agenda para un sistema alimentario climáticamente inteligente y sostenible para una Europa saludable" (2018), y el Panel de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición recomendó el enfoque sistémico en las políticas de seguridad alimentaria (HLPE, 2017). Recientemente, una consulta de más de 300 expertos y representantes de la sociedad civil dio como resultado un informe "Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea" que tiene como objetivo alinear varias políticas sectoriales (IPES Food, 2019). El sector privado también intervino en el debate: por ejemplo, Barilla en Italia (BCFN & MUFPP, 2018).

La transición de la PAC de política agraria a política alimentaria se ve reflejada por sus continuas modificaciones y adaptaciones llevadas a cabo durante su ciclo de vida. Así mismo, podemos comprobar como de manera progresiva abarca cada vez más área de influencia, más allá de la mera actividad agrícola para infiltrarse en áreas como la sostenibilidad, el desarrollo rural, etc. Con ella, todo un conjunto de instrumentos políticos ha sido utilizado para cumplir con los objetivos marcados por los programas y las políticas.

De todas maneras, la última reforma de la PAC, acordada el 2 de diciembre de 2021, con entrada en vigor fijada para el 1 de enero de 2023 pretende alinear la política agraria común con el pacto verde europeo y las estrategias de *Farm to Fork* y las estrategias para proteger la biodiversidad. Esta nueva PAC 2023-2027, se encontrará con tensiones a nivel de comercio internacional y de un sector primario que aún es reticente en cambiar la monitorización para la consecución de los pagos directos que pasa de ser por prácticas a ser por resultados, además de otras situaciones de tensión, como recientemente ha sido el caso del uso de pesticidas (Elcacho, 2023).

#### **2.4.5 Integración de las políticas alimentarias en Europa**

En la tabla 10 podemos ver una muestra de todas las herramientas políticas puestas al servicio de la política alimentaria europea. Hemos podido, además, ampliar el detalle de los instrumentos, como en el caso de las políticas de talante local. Esto es así debido a la



evolución de las políticas alimentarias en los últimos años. Como hemos podido comprobar a través de la evolución de la PAC, las políticas alimentarias se agruparon y se hicieron supranacionales (Barling et al., 2002; Curry et al., 2015; Sonnino, 2009), para más tarde, “devolver” competencias a los estados miembros que, a su vez, implicaron a las regiones y paralelamente a las grandes ciudades. Pero cada vez de manera más general, las políticas alimentarias volvieron a los entornos locales o municipales aún “sin un mandato claro” (Battersby, 2017, p. 417) para ello.

Esto es así, en tanto en que como en los trabajos como el de Barling et al. (2002) y de F. Galli et al. (2020) ambos nos indican que estas políticas supranacionales y nacionales fracasaron parcialmente.

Tabla 10: Ejemplos de instrumentos políticos correspondientes a políticas alimentarias en el ámbito de la UE.

Ámbito político	Instrumento político	Documento/fuente
<b>Desarrollo agrícola y rural</b>	Pagos agroambientales (RD)	Art.28 Reg.1305/2013 sobre desarrollo rural
	Medidas de cooperación (DR)	Art.28 Reg.1305/2013 sobre desarrollo rural
	Organización del mercado común y comercio exterior	Reg.1308/2013, Acuerdo sobre la Agricultura de la WTO
	Pagos compensatorios a los agricultores	Reg. 702/2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
	Pagos directos	Reg.1306, Reg.1307/2013 sobre pagos directos a los agricultores
	Apoyo a la inversión agrícola (DR)	Art.17, Reg.1305/2013 sobre desarrollo rural
	Programa de fruta y leche en escuelas	Reg. 2016/791, Reg.1308/2013 Organización del mercado común
	<i>Greening y cross-compliance</i>	Art.43Reg.1307/2013 (Pago por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima), y Reg.EU639/2014; Reglamento EU641/2014
	Agricultura ecológica y etiquetado de productos ecológicos	Reg.834/2007 (derogado por el Reg.2018/848, entrará en vigor en 2021)
	Campañas de promoción de productos agroalimentarios	Reg.1144/2014
	Promoción de alimentos ecológicos (RD)	Ayudas a la comercialización y al fomento cofinanciadas en el marco de los programas nacionales de desarrollo rural
	Promoción de productos de calidad y participación de los agricultores (DR)	Art.16, Reg.1305/2013 sobre desarrollo rural
	Regímenes de calidad (IGP DOP)	Reg.1151/2012, Norma general de comercialización para todos los productos agrícolas y adopción del lugar de cultivo (véase «Política de etiquetado») y otras normas sectoriales para la comercialización de productos
	Servicios de asesoramiento (RD)	Art.15, Reg.1305/2013

	Apoyo a cadenas de suministro cortas	No hay actos dirigidos específicamente a cadenas alimentarias cortas. Otros instrumentos políticos pertinentes: programas Leader, normas de transformación para pequeñas explotaciones, flexibilidad en las normas de higiene, alimentación pública localizada, contratación pública, normas comerciales, apoyo a la calidad territorial
	Ordenación para pequeños agricultores	Reg.1307/2013
	Prácticas comerciales desleales	Propuesta de Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario COM (2018) 0173 final, la Comunicación sugiere tres herramientas: Apoyo a las iniciativas voluntarias de la cadena de suministro. Utilización de principios de buenas prácticas compartidas a escala de la UE; garantizar la aplicación nacional efectiva; Normas mínimas de aplicación
<b>Medioambiente</b>	Economía circular (residuos)	Directiva (UE) 2018/849 relativa a los vehículos al final de su vida útil, pilas y acumuladores y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, Directiva (UE) 2018/850 relativa al vertido de residuos, Directiva (UE) 2018/851 relativa a los residuos, Directiva (UE) 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases
	Política costera y marítima	Reg.1380/2013, rendimientos máximos sostenibles de la pesca
	Agua segura del grifo	Directiva marco sobre el agua Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Propuesta de revisión de la Directiva 98/83/CE de 3 de noviembre de 1998. Competencia municipal en la aplicación
	Educación alimentaria (reducción de residuos)	Políticas educativas nacionales y regionales
	Contratación pública ecológica	Comunicación 400 (2008) Contratación pública para un medio ambiente mejor
	Directivas sobre nitratos	Directiva 91/676/CEE del Consejo, Directiva marco sobre el agua, Directiva sobre techos nacionales de emisión
	Políticas de protección del suelo	No hay política de protección del suelo de la UE, solo unos pocos Estados miembros la tienen. Las medidas agrícolas de la PAC, la condicionalidad contribuye a ello.

	Limite nacional de emisiones	Directiva (UE) 2016/2284 relativa a las obligaciones de seguimiento de las emisiones procedentes de la agricultura
	Estrategia sobre biodiversidad (vinculación con las medidas de desarrollo rural para la agricultura)	Comunicación UE COM/2011/0244 final
	Plan de Acción para el Consumo y la Producción Sostenibles y la Política Industrial Sostenible	Comunicación de la Comisión Bruselas, 16.7.2008 COM (2008) 397 final
<b>Salud</b>	Etiquetado sobre el bienestar de los animales	Obligatorio solo para la producción de huevos Directiva 1999/74/CE del Consejo, otras iniciativas son voluntarias
	Resistencia a los antibióticos	Un Plan de Acción Europeo <i>One health</i> contra la resistencia a los antibióticos (AMR)
	Contaminantes	Reglamento 315/93/CEE, El Reglamento (CE) n° 1881/2006 de la Comisión establece los contenidos máximos de determinados contaminantes en los alimentos
	Etiqueta de país de origen	Medidas nacionales sobre el etiquetado del país de origen, Reglamento 1169/2011
	Materiales y envases para alimentos	Reglamento 1935/2004
	Pautas dietéticas (por ejemplo, dieta mediterránea)	Normas alimentarias escolares, directrices dietéticas basadas en alimentos, valores de referencia dietéticos y esquema de perfiles de nutrientes. La mayoría de las directrices publicadas en la UE están dirigidas a las escuelas, pero también existen muchas para hospitales, comedores de lugares de trabajo, clubes deportivos y otros.
	Etiquetado de alimentos	Reg.1169/2011
	Alimentos para grupos específicos	El Reglamento (UE) No.609/2013 relativo a los alimentos destinados a lactantes y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso
	Fortificación	Reg.1925/2006 and Reg.108/2008.
	Legislación alimentaria general	Reglamento (CE) n° 178/2002, Libro Blanco sobre seguridad alimentaria

	Etiquetado del gluten	Reg.828/2014, de 30 de julio de 2014, sobre los requisitos de información a los consumidores sobre la ausencia o la presencia reducida de gluten en los alimentos
	Normas sobre OMG para alimentos y piensos	Reglamento (CE) n° 1829/2003
	Hormonas en la carne y residuos	Directiva 96/22/CE, modificada por la Directiva 2003/74/CE
	Higiene alimentaria	Reg.852/2004 (HACCP), Reg.853/2004
	Declaraciones nutricionales y de propiedades saludables	Reg.1924/2006
	Estrategia de nutrición, sobrepeso y obesidad	Libro Blanco Una estrategia para Europa sobre problemas de salud relacionados con la nutrición, el sobrepeso y la obesidad
	Pesticidas	Directiva 2009/128/CE, planes nacionales de acción, límites máximos de residuos, artículo 12 del Reglamento 396/2005.
	Normas de registro, certificación y equivalencia de comercialización para semillas	Las Directivas sobre comercialización de semillas se basan en el artículo 37 del TFUE (libre circulación de mercancías) Existen 12 directivas básicas del Consejo: una Directiva horizontal 2002/53/CE catálogo común de especies de plantas agrícolas; 11 directivas de comercialización verticales
	Etiquetado tipo semáforo	No está en vigor, se opone a los productos de calidad DOP IGP en la UE
<b>Justicia, consumidores, educación y cultura</b>	Apoyo a grupos de consumidores	No está en vigor
	Educación alimentaria	Políticas nacionales de alimentación escolar
	Publicidad de alimentos para niños	Directiva de servicios de comunicación audiovisual (Dir.2010/13/UE), Códigos de conducta autorreguladores y co-reguladores, Iniciativas privadas
	Verdadera fijación de precios de coste y supervisión de precios	Herramienta de seguimiento de los precios de los alimentos de la UE
<b>Competencia y comercio</b>	Normas sobre recuperación y redistribución de alimentos	Iniciativas reguladoras nacionales (por ejemplo, Italia, Francia), directrices de la UE sobre donación de alimentos
	Comercio agroalimentario	Reg.1308/2013 Organización común de mercados, Acuerdos de la OMC sobre agricultura, Reglamento 510/2014 por el que se establece el régimen comercial aplicable a determinadas

		mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas. Estrategia de la UE Comercio para todos
	Política de competencia	Artículos 101 y 102, 106, apartado 1, y 107 del TFUE. Reglamento 1/2003 «Reglamento relativo a la aplicación de las normas sobre competencia de los artículos 81 y 82 del Tratado» Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y a la reducción de su importe en casos de cártel. Tres conjuntos de herramientas se refieren a los alimentos: 1) Excepciones a la legislación general 2) Decisiones adoptadas por la Comisión con respecto a casos reales. 3) Medidas de seguimiento del mercado por parte de las autoridades nacionales de competencia
	Ayudas estatales en el sector agrícola y forestal	Reglamento (CE) n.º 702/2014 por el que se declaran compatibles con el mercado interior determinadas categorías de ayudas en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales
	Aranceles de importación, contingentes, obstáculos no arancelarios	Acuerdos comerciales multilaterales (OMC); Acuerdos comerciales bilaterales (CETA; Corea del Sur), Zona de Libre Comercio, Acuerdos de Asociación Económica, Reglamento 510/2014 por el que se establece el régimen comercial aplicable a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas
	Derechos de Propiedad Intelectual (Indicaciones Geográficas)	Ídem
	Comercio justo	Iniciativas privadas
<b>Mercado interno, industria y PYMES</b>	Responsabilidad social	Contratación pública social (Compras sociales)
	Contratación pública	Directiva 2014/24/UE
	<i>Foot Printing</i> ambiental	Iniciativas privadas
	Zonificación minorista y licencias de comercio	Iniciativas nacionales y locales
	Responsabilidad social corporativa	Estrategia de la Comisión Europea sobre RSE, foro multilateral, Pacto Mundial

	Información y comunicación, publicidad	Plataforma de la UE para la acción sobre alimentación, actividad física y salud, compromiso de la UE e iniciativas nacionales
	Medidas relativas a la fiscalidad de los alimentos	Implementado en algunos países. Debate sobre los impactos en la competitividad y el consumo
	Apoyo a la empresa alimentaria y al agroturismo (RD)	Art.35 (Co-operacional), Reg.1305/2013
	Estándares privados	Iniciativas privadas
<b>Empleo</b>	FEAD (ayuda alimentaria)	Reg. 223/2014, Autoridades nacionales de gestión
	Prevención del empleo ilegal	Normas internacionales del trabajo, competencia nacional
<b>I+D</b>	Herramientas de incentivo (advertencias, recordatorios, retroalimentación)	No disponible
	Conocimiento sobre opciones de dieta saludable	Centro Común de Investigación sobre alimentos y dietas saludables
	LIFE program_environment y acción por el clima	Reglamento (UE) N.º 1293/2013, programa de trabajo plurianual 2018-2020
	Proyectos H2020	Comunicación de la UE COM/2011/0808 final por la que se establece Horizonte 2020, Programas de trabajo 2014–5, 2016–7, 2018–2020
	EIP agrícola, programa de RD	Reg.1305/2013
	Bioeconomía	Comité Permanente de Investigación Agrícola (SCAR)
<b>Otros</b>	Desarrollo inteligente	Plataforma de Especialización Inteligente en Agroalimentación
	Agricultura urbana y cadenas cortas de suministro de alimentos	(parcialmente) Instrumentos de desarrollo local participativo (política de cohesión), Reglamento 1303/2013 disposiciones comunes sobre fondos
	Planificación alimentaria urbana	SAT Estrategia agroalimentaria València 2025; <i>Pla reactivació agrària Castelló</i> (entre otros)
	Infraestructura y transporte de alimentos	Ídem
	Apoyo al procesamiento de pequeñas granjas	Reglamentos e iniciativas nacionales y regionales

Fuente: Adaptación de F. Galli et al., (2020)

No solo este fue el motivo principal por el cual las ciudades se interesaron en estas nuevas políticas alimentarias. Los actores municipales de forma progresiva comprendieron que establecer un sistema alimentario urbano podía ayudar a un desarrollo urbano sostenible ligado a otros sistemas municipales como la vivienda o el transporte (Morgan, 2015; Piore et al., 2018; Pothukuchi & Kaufman, 1999; Sonnino, 2009). A su vez, se contó con el apoyo creciente de la sociedad civil y los consumidores urbanos. Este apoyo se vio fortalecido por la aparición y desarrollo de nuevas tendencias en el consumo de alimentos, pasando de una concepción basada en considerarlo como una preocupación primaria como la *suficiencia alimentaria*, a una concepción más compleja donde se incluyen temas como la confianza, la sostenibilidad medioambiental, la salud o la justicia social (Stierand, 2012). Este cambio se vio reflejado en la propia literatura académica, que de forma general argumentó que muchos de los problemas y disfunciones (Ilieva, 2016) de los sistemas alimentarios tenían origen, o se podían tratar mejor desde la óptica local (Brinkley, 2013; Koc & Dahlberg, 1999; Morgan, 2006; Sonnino, 2016; Wiskerke, 2009a).

Desde este momento el mayor organismo internacional en materia alimentaria, la FAO, empezó a referirse el conjunto de sistemas alimentarios global como un conjunto de sistemas alimentarios locales (FAO, 2011). Complementariamente, otros académicos definen las ciudades como puntos calientes de la creación de políticas alimentarias (Cretella, 2016). De hecho, desde 1991 y hasta 2015 se dan a conocer más de 90 planes locales de estrategias alimentarias para culminar el mismo año 2015 en el *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP, 2015) que significa la agrupación de ciudades para las políticas alimentarias locales.

Como podemos intuir de la tabla anterior y este capítulo, la tarea para integrar la política alimentaria a nivel europeo se convierte en algo sumamente complejo dados los posibles conflictos entre los diferentes niveles de gobierno, como pueden representar las visiones supranacionales, nacionales, regionales y locales y, por último, también las urbanas y rurales.



## **2.5 Las aglomeraciones territoriales de empresas agroalimentarias**

### **2.5.1 Introducción**

La vinculación entre la Geografía y la Economía ha sido objeto de amplia investigación. En este capítulo, exploraremos la visión económica del ámbito geográfico a través de conceptos como la aglomeración territorial, que engloba aquellos términos que analizan la relación entre el territorio y las actividades económicas. La distribución espacial de las empresas y su conexión con áreas geográficas específicas ha sido evaluada desde diversas perspectivas.

En la literatura, encontramos estudios que han abordado esta perspectiva territorial en diferentes campos científicos, estableciendo la base para investigaciones posteriores en cada área (Lazzeretti et al., 2014). Estas investigaciones abarcan disciplinas como Política Económica (Piore & Sabel, 1984), Geografía Económica (Krugman, 1991), Estrategia Empresarial (Porter, 2011), entre otras. Cada una de estas disciplinas ha contribuido a la comprensión de las aglomeraciones territoriales de empresas desde su propio enfoque.

Debido a esta diversidad de conceptos y enfoques, se han utilizado una amplia variedad de términos para describir estas aglomeraciones territoriales, Los Milieux Innovateurs (Aydalot, 1986), Los Clústeres Industriales (Porter, 1998), Los Sistemas Productivos Localizados (SPL) (Courlet, 2002; Pecqueur, 1992; Torre, 2001), Los Distritos Industriales (DI) (Becattini, 2017), entre otros.

Esta diversidad de términos y enfoques ha generado cierta confusión en la comprensión del fenómeno. Por lo tanto, en este capítulo nos centraremos en los conceptos más populares y ampliamente difundidos, como el distrito industrial definido por Becattini (1989), El Sistema Productivo Local (Courlet, 2002; Pecqueur, 1992; Torre, 2001), del que derivará el Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL) (Muchnik et al., 2007; Muchnik & Sautier, 1998), y el Clúster Industrial propuesto por Porter (Porter, 2011). Estos conceptos tienen similitudes y, en ocasiones, se pueden utilizar de manera intercambiable.

La principal diferencia entre el distrito industrial y los clústeres radica en la consideración de la estrategia. Bajo el concepto de clústeres, la ubicación de una empresa se basa en una decisión estratégica que tiene en cuenta las condiciones del entorno. Por otro lado, el distrito industrial se fundamenta en el sentido de pertenencia a la comunidad y trasciende las consideraciones económicas racionales (Molina-Morales (dir), 2008).

Además, existen estrechas relaciones entre los sistemas productivos localizados, los distritos industriales y los clústeres, siendo las diferencias entre estos conceptos limitadas a consideraciones geográficas iniciales (Pecqueur, 1992). Los sistemas productivos localizados se basan en la importancia de las interacciones y sus características para determinar la eficacia de la red. La capacidad empresarial de los sistemas productivos localizados para llevar a cabo acciones colectivas determinará los procesos de desarrollo local (Torre, 2001).

Es importante destacar que cualquier forma de proximidad puede dar origen a un sistema productivo localizado, no necesariamente geográfica, y no requiere una confianza preestablecida entre los actores de la red, ya que esta confianza puede desarrollarse a lo largo de las interacciones (Fournier & Muchnik, 2012; Torre, 2001). Por lo tanto, algunos defensores de la idea de sistemas productivos localizados argumentan que tanto el distrito industrial como el clúster son casos particulares de estos (Courlet, 2002; Fournier & Muchnik, 2012).

A partir de este marco conceptual, podemos introducir el concepto de Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL) como una especificidad dentro de las aglomeraciones productivas agroindustriales. Los creadores de este concepto afirman que se basa en los conceptos de sistemas productivos localizados y distritos industriales, pero con ciertas peculiaridades derivadas de la actividad misma (Boucher & Pomeon, 2010; Fournier & Muchnik, 2012; Moity-Maïzi, 2001; Muchnik et al., 2007, 2008; Pecqueur, 2006).

## 2.5.2 Las tipologías de aglomeraciones territoriales empresariales

Como hemos explicitado en la introducción de este apartado, las aglomeraciones han sido tratadas a través de distintas ópticas a lo largo del tiempo. A continuación, detallaremos brevemente estos enfoques con lo que nos hará obtener una visión global acerca de esta situación y de cómo los distintos trabajos académicos han abordado las concentraciones empresariales.

Un primer enfoque y desarrollo conceptual tiene su origen en la tradición francesa de los estudios territoriales y conecta la existencia de las aglomeraciones territoriales con su carácter innovador. Nos referimos a los denominados *Milieux Innovateurs*, concepto propuesto en los años ochenta dentro del grupo de trabajo GREMI Groupe de Recherche Européen sur les *Milieux Innovateurs*. Y que nace de los conceptos de Distrito Industrial definido por Marshall (1925), por una parte, y la idea de los *Polos de Crecimiento* (Perroux, 1955), por otra. En definitiva, se entiende el proceso innovador como subordinado a la existencia de un entorno *milieu* (Aydalot, 1986), que a partir de unas capacidades de aprendizaje colectivas supera el ámbito de análisis de la empresa individual. En definitiva, se reconoce el entorno territorial como el ámbito o unidad de análisis idóneo para el estudio de los procesos de aprendizaje y de innovación (Capello, 1999).

*El aprendizaje y la innovación son acciones colectivas en las que participan los diferentes actores que conforman la red. La importancia de esta aproximación reside en el reconocimiento del territorio como un sistema en el que las interacciones de los diferentes actores, tanto a partir de la perspectiva relacional como la de la propia proximidad geográfica se integran en los procesos de aprendizaje colectivo. Cabe señalar que más allá de la noción del *milieu innovateur*, la literatura académica, ha identificado distintos tipos de entornos a partir de las distintas formas de interacción y la intensidad en el aprendizaje (Amara & Landry, 2005).*

El concepto de *especialización flexible* fue desarrollado en los Estados Unidos (Piore & Sabel, 1984) al observar cómo después un periodo de dominio de las grandes empresas, y como consecuencia de cambios en los mercados y la necesidad del nuevo paradigma de flexibilidad frente a productividad, las PYMEs interconectadas ofrecen una mejor adaptación.

Gracias a su alta capacidad de especialización, estas empresas, que suelen localizarse en una misma zona geográfica, encuentran una oportunidad competitiva en productos que no pueden ser producidos en grandes cantidades. En resumen, son competitivas debido a su especialización y flexibilidad. Este concepto se asemeja al del DI, pero ha evolucionado de manera diferente. Como señala Becattini (2017), el distrito industrial se fundamenta en una comunidad de empresas como principal cualidad.

El concepto de *sistema de producción* (Storper & Harrison, 1991). Según esta idea, los sistemas de producción se componen de unidades de productivas, que pueden diferir en tamaño y estar relacionadas entre sí; una estructura gubernativa, que ostenta autoridad y poder; y un territorio, que puede encontrarse más o menos atomizado.

En estos sistemas, la interacción entre economías internas y externas se considera un factor clave en el funcionamiento de los sistemas productivos. Al combinar la intensidad de estas dos economías, se pueden identificar cuatro diferentes sistemas productivos: Talleres aislados; Industria de procesamiento; Producción en red atomizada, con una división del trabajo y componentes transaccionales intensos; Cadenas de montaje a gran escala, con alto nivel de integración vertical y gran número de proveedores directos e indirectos (Garofoli, 1995).

Las dos primeras opciones se refieren a ámbitos geográficos dispersos, mientras que las dos últimas a modelos tipo clúster.

Además, podemos identificar distintos sistemas productivos a partir de cómo es su gestión territorial de la producción (aglomeración o dispersión) y a la forma en que las empresas están relacionadas (redes jerárquicamente establecidas o redes cooperativas). Esto nos lleva a cuatro nuevas posibilidades: Un sistema de empresas pequeñas; el de grandes cadenas de montaje, como se representa por ejemplo por FIAT en Italia (especialmente en las décadas de los 50 y 60); importante descentralización de la producción; pactos de colaboración estratégica (Garofoli, 1995).

*Los distritos tecnológicos:* Tipo de distrito que se basa en la concentración de pequeñas empresas que colaboran entre ellas (Dalum, 1995; Storper, 1992). Al igual que en los "*milieux innovateurs*", en estos distritos la innovación continua y el aprendizaje son primordiales.

Un caso paradigmático de este tipo de aglomeración se encuentra en la zona norte de Dinamarca, donde gran parte de las empresas que forman el distrito no tienen procesos de producción y su actividad es íntegramente desarrollada en los departamentos de I+D ubicados en esa zona (Dalum, 1995). La fuerza de trabajo especializada que fluye con relativa facilidad entre las compañías del área favorece este tipo de configuración.

El *sistema nacional de innovación:* La idea de los sistemas nacionales de innovación fue acuñada por Lundvall (1992), basándose en el concepto de sistemas nacionales de producción de List (1904) e inspirado por los trabajos de von Hippel (1987, 1988) sobre la colusión técnica informal entre empresas, tal y como lo destacan Niosi et al., (1993). Según Lundvall (1992), la interacción y el flujo de conocimiento tecnológico suceden con mayor frecuencia dentro de los territorios, que, a través de sus límites, justificando así el surgimiento del término "sistema nacional de innovación". Por otro lado, Niosi et al. (1993) lo definen como:

*El sistema de interacción formado por empresas públicas y privadas (tanto grandes como pequeñas), universidades y agencias gubernamentales cuyo objetivo es producir ciencia y tecnología dentro de los límites fronterizos nacionales. La interacción entre dichas unidades puede ser técnica, comercial, legal, social y financiera ya que el objetivo de la interacción es el desarrollo, protección, financiación o regulación de nuevas tecnologías y avances científicos.*  
(Niosi et al., 1993, p. 212)

Aunque en la mayoría de los sistemas nacionales de innovación, muchas unidades son empresas, los gobiernos tienen un papel dominante debido a que financian muchos de los esfuerzos de investigación y desarrollo (I+D). Según Nelson (1993; 1983; 2002), la participación de una amplia gama de empresas, instituciones, programas y fondos gubernamentales en el desarrollo del conocimiento tecnológico de carácter público agrega cierta complejidad a este tipo de sistemas.

Sin embargo, este enfoque se ha vuelto controvertido debido a los procesos de globalización económica, tal como señala Lundvall (2002). A pesar de ello, la mayoría de los estudios empíricos que miden el impacto de la globalización en estos sistemas indican que el nivel nacional es de gran relevancia para ciertas actividades innovadoras (Archibugi & Michie, 1995; R. R. Nelson & Ostry, 1995; Patel & Pavitt, 1997).

Por otro lado, el término clúster es ampliamente utilizado en la literatura económica. Entre los estudios sobre las aglomeraciones territoriales en el ámbito empresarial, los realizados por Porter (1998, 2008) pueden ser considerados como seminales. Porter define los clústeres como:

*Concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas que pertenecen a un determinado campo de actividad. Estos clústeres abarcan una amplia gama de sectores vinculados entre sí y otras entidades que son importantes para la competitividad. Éstos incluyen, proveedores especializados de componentes, maquinaria, servicios e infraestructura. (Porter, 1998, p. 78)*

Porter (1998) argumenta que las rápidas transformaciones en el entorno no se manejan de manera eficiente en estructuras industriales que se basan en la integración vertical, las cuales son poco flexibles. Por el contrario, los clústeres ofrecen una alternativa efectiva a través de especialistas externos en términos de costos de producción y servicios de capacitación. La competitividad de un clúster se basa en la fácil disponibilidad de fuerza de trabajo cualificada y experimentada, lo que reduce los costes de búsqueda y la contratación de dichos recursos. Además, los clústeres actúan como tractores para el talento cuando comienzan a prosperar, ya que se convierten en una fuente de oportunidades para la mano de obra especializada. Esto se complementa con la amplia variedad de materias primas e inputs que ofrecen los proveedores especializados incluidos en el mismo concepto de clúster.

En este tipo de agrupaciones empresariales, las relaciones entre las empresas tienen una importancia particular. Los miembros de un clúster tienen acceso privilegiado a flujos de información sobre el mercado, la tecnología, la disponibilidad de recursos, entre otros, que circulan dentro del mismo. Según Cooke (2001), estas relaciones son especialmente importantes, son de hecho la base para la innovación.

Las redes de intercambio que se forman entre todos los actores del clúster, como empresas, entidades financieras, centros de conocimiento, centros de formación especializada, administraciones a diferentes niveles, asociaciones empresariales, entre otros. Estas redes favorecen la tendencia actual hacia la ubicación de empresas recién creadas en clústeres en lugar de en localizaciones aisladas. Las barreras de entrada son menores, debido a la existencia de una comunidad de profesionales, proveedores, habilidades e inputs. Además, hay una mayor posibilidad para obtener recursos monetarios proporcionados por inversores e instituciones que ya están familiarizados con el riesgo que significa la propia actividad del clúster.

Sin embargo, existe un riesgo asociado a este tipo de estructura empresarial, que es la discontinuidad tecnológica. Este hecho, junto con un cambio en las necesidades de los clientes, son las principales amenazas externas que pueden neutralizar muchas de las ventajas mencionadas anteriormente.

Internamente, las principales amenazas provienen de la rigidez excesiva causada por el posible exceso de *institucionalización* de las relaciones, regulaciones demasiado sensibles, una cierta endogamia, una falta de supervisión externa o la excesiva dependencia de instituciones como universidades o institutos tecnológicos que rodean al clúster.

Otro concepto relacionado con el clúster es el distrito industrial, propuesto por Becattini (1979, 1987a, 1987b, 2017) y complementado por otros autores como Brusco (1990), Sforzi (1990) y Triglia (1993) que revisaron los trabajos previos de Marshall (1925). Marshall ya había señalado que las economías de escala propias de las grandes empresas podían ser alcanzadas por una concentración de pequeñas y medianas empresas especializadas en diferentes fases del proceso productivo y ubicadas en una misma área geográfica. En definitiva, un distrito industrial es:

*Una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y una población de empresas en un área natural e históricamente limitada.* (Becattini, 2017, p. 15)

En este sentido, en los distritos industriales se localizan numerosas pequeñas y medianas empresas que mejoran su acceso a recursos como mano de obra, conocimiento técnico o centros de investigación, entre otros, lo que se traduce en un incremento de la competitividad. Además, el concepto de distrito industrial también describe el *sentido de pertenencia* y las características propias de la comunidad que lo compone. Los tres componentes básicos de la definición de distrito industrial son (Becattini, 2017): una comunidad de personas, con la población de empresas y la noción de la *atmósfera industrial* descrita por Marshall (1925).

Otro de los conceptos propuestos por la investigación de la geografía económica, el denominado *Sistema Productivo Localizado*: Diversos autores, se concentraron en analizar el crecimiento y la territorialización de las redes de empresas, examinando la formación de territorios a partir de sus actividades productivas, sin considerar previamente los territorios como basados en la ubicación de un grupo de actores. Estos estudios dieron lugar a la aparición de la idea de Sistema Productivo Localizado (SPL) (consultar Courlet (2002) para una revisión de la literatura). Estos autores parten del concepto de territorialidad (Pecqueur, 1992), que lleva a los participantes a dar prioridad al área próxima, un área que les resulta más comprensible. Durante las relaciones, es posible construir e institucionalizar este espacio de cercanía y crear relaciones de confianza (ya sea de tipo interpersonal u organizacional) (Torre, 2001). En definitiva, el territorio funciona como "filtro de interpretación" y ayuda a la convergencia de las representaciones y direcciones estratégicas de los actores (Pecqueur, 1996).

La noción de SPL se aleja, por lo tanto, de la de Distrito Industrial (DI) o Clúster industrial, ya que enfatiza más en el desarrollo de un sistema de relaciones y la relevancia de su densidad para argumentar la eficacia de la red. Aunque la capacidad competitiva de los SPL también se explique por las interacciones de cooperación/competencia entre compañías y por las relaciones con las instituciones públicas, es el talento de las empresas del SPL para llevar a cabo acciones colectivas la que será clave en la explicación de los procesos de desarrollo local.



Al destacar las relaciones entre el funcionamiento de las redes empresariales localizadas y los procesos de territorialización, estas investigaciones sobre los SPL se diferencian de los realizados en los otros conceptos, ya que distintos modos de cercanía pueden originar el sistema, en este sentido la aglomeración geográfica no es una condición necesaria. Además, no se supone la hipótesis de la existencia de confianza previa a nivel local en un grupo de actores unidos históricamente, por el contrario, la creación de la confianza puede hacerse en el transcurso de las interacciones entre los actores (Fournier & Muchnik, 2012; Torre, 2001).

### **2.5.3 El Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL)**

La idea de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) fue introducida como resultado de una serie de trabajos empíricos realizados en los años 80 (Ablán et al., 1993; Chuzel & Muchnik, 1995), quienes estudiaron las aglomeraciones productivas agroalimentarias en comunidades rurales (Muchnik & Sautier, 1998). En estas investigaciones se evidencian las capacidades de ciertas comunidades productivas pertenecientes al sector agroalimentario que, sin una visión moderna de la competitividad, habían logrado permanecer en el tiempo, generar empleo y daban la posibilidad a las unidades familiares de su alrededor de mejorar sus ingresos (Muchnik, 2006).

Los factores que explicaban estos resultados eran, básicamente, la capacidad de valorizar los recursos locales y el desarrollo de innovaciones producto de las relaciones entre los distintos actores de la red (Muchnik & Sautier, 1998). Se demostró, además, que estos sistemas no eran especialmente sensibles a los efectos de la globalización, por el contrario, se encontraron muestras de fortalecimiento de las relaciones entre los actores de la red con el objetivo, exitoso, de diferenciarse de la estandarización que significaba la globalización (Requier-Desjardins et al., 2003). Diferentes estudios de caso, tanto en el Sur como en el Norte global, demostraron esta capacidad de innovación en los SIAL (Fournier & Muchnik, 2012).

Como hemos adelantado con anterioridad, los SIAL fueron considerados como una particularidad de los SPL y del DI (Boucher & Pomeon, 2010; Fournier & Muchnik, 2012; Moity-Maïzi, 2001; Muchnik et al., 2007, 2008; Pecqueur, 2006), debido a una serie de peculiaridades que los diferenciaban de los anteriores como son las características propias de la producción agrícola, heterogeneidad, imperturbabilidad de su producción y sus relaciones con el paisaje y la ruralidad, también por el carácter sensible que supone la alimentación, por estar ligados a la alimentación humana y su capacidad de transmitir identidad.

Finalmente, el desarrollo de estos trabajos en estas diferencias se pudo argumentar una forma particular de territorialización basada en dos conceptos claros:

- (i) El propio territorio como característica del producto, que hace que no se puedan contemplar procesos de deslocalización.
- (ii) El simbolismo del producto agroalimentario que va desde la determinación del producto típico, a conferir una relación de pertenencia hacia todos los actores involucrados en el sistema alimentario en el que se ve envuelto, incentivado con un componente de patrimonialización del producto.

Se puede añadir que, a pesar de estas particularidades, es cierto que a través del SPL se han llegado a conclusiones muy parecidas (Becattini & Zorini, 2003). De ahí que se considere al SIAL más cercano al SPL y al DI que al clúster, donde los mismos componentes centrales que hacen particular al SIAL, son considerados secundarios (Lazzeretti, 2006).

Continuando con las similitudes, se debe añadir que, como en el caso de los SPL, para los SIAL la proximidad geográfica no es una condición necesaria, la proximidad de las organizaciones e instituciones, como las referencias identitarias comunes, también apoyan la existencia de los SIAL (Fournier & Muchnik, 2012). Este enfoque lo podemos observar con las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas, las uniones de cooperativas o también cuando estos SIAL se asientan sobre un producto o con una agrupación de centros productivos o transformadores complementarios.

Finalmente, en los últimos años se ha avanzado en la idea de incluir la visión de SIAL a otras áreas de trabajo, como el estudio de las cadenas cortas de suministro y la inclusión de las dimensiones de sostenibilidad medioambientales y sociales para ligar SIAL y sostenibilidad (Touzard, 2007).

Tabla 11: Comparación entre Clúster, DI y SIAL

Concepto	Importancia del territorio	Tipo de empresa	Origen de la competitividad	Vínculos entre los actores	Herramientas de análisis	Objetivo ultimo
<b>Clúster</b>	Decisión estratégica de la empresa/empresas	-Grandes -Medianas - Pequeñas	Innovaciones generadas en colectivo, coordinación entre eslabones de la cadena, bajos costos de producción y transacción	Básicamente input-output	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diamante de Porter</li> <li>• 5 fuerzas</li> </ul>	Competitividad de la cadena de valor Rentabilidad de las empresas
<b>Distrito Industrial</b>	Analiza valores, normas, acuerdos y comunidad	Pequeñas y medianas (con tendencia a crecer)	Partiendo del análisis de Marshall, ambiente industrial	Mercado de trabajo local y compartido, saber hacer común	Delimitaciones cuantitativas y cualitativas	competitividad con las grandes empresas a través de la puesta en valor de los recursos propios del distrito
<b>SIAL</b>	El territorio complejo es la fuente de la diferenciación y no necesariamente correspondiente al geográfico	-Medianas y Pequeñas - Productores rurales	Capacidad de acción colectiva, saber-hacer local, cultura, ambiente	Relaciones complejas de cooperaciones basadas en una "identidad" o pertenencia común	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis histórico</li> <li>• Trayectorias tecnológicas</li> <li>• Acción colectiva</li> <li>• Genealogías</li> </ul>	competitividad mediante la diferenciación vinculada al "lugar" identitario, organizativo o geográfico autodefendiéndose de la deslocalización

Fuente: Adaptación a partir de Vera et al. (2017) y Ayala-Durán et al. (2019)

#### 2.5.4 El Sistema Agroalimentario Localizado Sostenible (SIAEL)

En este apartado, pretendemos complementar el anterior con las principales características que diferencian a los SIAL de los SIAEL. Aquellos en los que la sostenibilidad ha impactado de forma más o menos completa, considerándose así la evolución natural del SIAL (Petersen & Snapp, 2015a).

Según la literatura, las características que hacen que el SIAEL se diferencie del SIAL, son:

- (i) Especialización y aprovechamiento de las economías de escala (De Molina et al., 2019; De Roest et al., 2018);
- (ii) Simplificación de los canales alimentarios tanto a nivel geográfico como comercial (Chiffolleau & Dourian, 2020; Collison et al., 2019; Jarzębowski et al., 2020; Kneafsey et al., 2013; Motzer, 2019; Paciarotti & Torregiani, 2021; Todorovic et al., 2018);
- (iii) Creación de nuevas fórmulas institucionales en campos como la logística y distribución, incorporando innovaciones sociales en forma de cooperativas productoras o de consumidores (Barham & Weber, 2012; Berti & Mulligan, 2016; Hingley et al., 2011; HISPACOOOP, 2020; Jarzębowski et al., 2020; Kneafsey et al., 2013; Todorovic et al., 2018);
- (iv) La gobernanza territorial y la co-creación de conocimiento entre productores, consumidores e investigadores (González De Molina & Lopez-Garcia, 2021; Guareschi et al., 2020; Hewitt & Macleod, 2017; Lamine et al., 2019; Marsden & Borrelli, 2018; Reina-Usuga et al., 2020; Torre & Beuret, 2012; Torre & Traversac, 2011; Torres-Salcido & Sanz-Cañada, 2018).

Con estas diferencias identificadas por la literatura nos permiten establecer que el SIAEL se define como la búsqueda de un cierto nivel de especialización para generar economías de aglomeración y generar sinergias a raíz de la concentración geográfica o la intensidad de las relaciones. Debemos de señalar que, debido a esta primera decisión, se enfrentan a un *trade-off* cuando para incrementar su resiliencia económica y medioambiental incrementan la biodiversidad de sus productos primarios y buscan diversificar su estructura económica (De Molina et al., 2019; De Roest et al., 2018).

La simplificación de las cadenas de suministro se convierte en algo esencial para los SIAEL debido a que se convierte en una vía más para demostrar su compromiso con la sostenibilidad si bien, tal y como recogen los últimos datos, el transporte representa uno de los menores porcentajes del total de emisiones del sistema alimentario, entorno al 6% (Poore & Nemecek, 2018). Aparte de esta motivación, también se considera que, al reducir las distancias, se pueden reducir los precios al consumo, por el menor coste de este transporte y también se pueden generar mayores y mejores relaciones con el consumidor. Se hace hincapié, también, en conseguir un acercamiento comercial, ya que los comercios especializados en producto local podrían conseguir una reducción del margen comercial en la distribución (Chiffolleau & Dourian, 2020; Collison et al., 2019; Jarzębowski et al., 2020; Kneafsey et al., 2013; Motzer, 2019; Paciarotti & Torregiani, 2021; Todorovic et al., 2018).

Siguiendo este planteamiento se crean, como hemos comentado anteriormente, nuevas fórmulas institucionales como son las cooperativas de productores (*food hubs*) o de consumidores. De hecho, estas cooperativas de productores contribuyen a la reducción de los costes logísticos y de distribución, además de reducir el volumen de emisiones asociadas a estas actividades. De todas formas, un aspecto que se ha entendido particularmente importante es la mejora en el acceso a los alimentos sostenibles por parte de los consumidores (Barham & Weber, 2012; Berti & Mulligan, 2016; Jarzębowski et al., 2020; Kneafsey et al., 2013; Todorovic et al., 2018). También, sería esta la situación, con prácticamente los mismos beneficios, para el caso de las cooperativas de consumidores (Hingley et al., 2011; HISPACOOOP, 2020).

La idea de que estas actividades e iniciativas sostenibles dentro de los SIAL, se genera dentro del propio sector los convierte, según la literatura, en iniciativas que se pueden identificar como de abajo hacia arriba (*Bottom-up*) y les otorga automáticamente la cualidad de ser participativas entre múltiples actores a distintos niveles, lo que concede protagonismo a las relaciones entre ellos a la hora de compartir y distribuir y compartir información e innovación entre los SIAEL y las relaciones ya establecidas, como las DO o IGP (González De Molina & Lopez-Garcia, 2021; Guareschi et al., 2020; Lamine et al., 2019; Marsden & Borrelli, 2018; Reina-Usuga et al., 2020; Torre & Beuret, 2012; Torre & Traversac, 2011; Torres-Salcido & Sanz-Cañada, 2018).

A su vez, los SIAELs a través de su propia constitución y funcionamiento brinda a profesionales, consumidores, investigadores e instituciones nuevas técnicas de acción participativa que, si bien necesitan adaptarse a diferentes escalas, pueden servir para su expansión (Hewitt & Macleod, 2017).

## **2.6 Propuesta teórica: Políticas, sistema y aglomeración territorial**

La sostenibilidad ha tenido un gran impacto en las políticas públicas debido a la creciente conciencia sobre la importancia de preservar los recursos naturales y asegurar un desarrollo equitativo y sostenible para las futuras generaciones (Petersen & Snapp, 2015a). A medida que aumentan las preocupaciones sobre el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de recursos, los gobiernos reconocen la necesidad de incorporar la sostenibilidad en sus estrategias políticas. Este enfoque ha sido ampliamente discutido en la literatura económica, desde la política económica hasta los estudios sectoriales (Berkes & Folke, 1994; Godfray, 2015; Lindgren et al., 2018; Pokhrel & Dubey, 2013).

La adopción de prácticas sostenibles ha llevado a la creación de políticas que promueven la responsabilidad ambiental, fomentan la eficiencia en el uso de recursos y promocionan el desarrollo equitativo en lo social y económico. La sostenibilidad se ha convertido en un principio rector que orienta la toma de decisiones en el ámbito público, buscando un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente.

Con el propósito de ajustar las políticas públicas para favorecer la transición hacia modelos sostenibles en diversos sectores de la economía, los responsables de formular políticas han implementado una variedad de herramientas que han sido desarrolladas, adaptadas y perfeccionadas para lograr los resultados deseados (Dovers & Hussey, 2013; Martin & Mayer, 2008; Moldan et al., 2012; Peloza et al., 2012). Sin embargo, esta ola de nuevas políticas sostenibles también ha planteado nuevos dilemas que deben ser abordados por la política pública. Por lo tanto, a pesar del consenso sobre la importancia de incorporar la sostenibilidad en las políticas públicas, las consecuencias de su aplicación aún no han sido suficientemente estudiadas y, en cualquier caso, justifican la necesidad de un análisis más profundo (Béal, 2015; Godfray, 2015; Landert et al., 2017; Pokhrel & Dubey, 2013).

El ámbito agrícola desempeña un papel esencial en el contexto de la sostenibilidad, con un impacto significativo en la sociedad, el entorno y la economía (De Molina et al., 2019; Garnett et al., 2013; Marsden & Morley, 2014; Vermeir & Verbeke, 2006). La adopción de prácticas agrícolas sostenibles se ha vuelto imperativa para asegurar la seguridad alimentaria, conservar la biodiversidad y contribuir a la adaptación y mitigación del cambio climático. La sostenibilidad agrícola engloba varios aspectos, como el uso responsable de los recursos naturales, la preservación de suelos y aguas, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción de la equidad entre los agricultores. La agricultura, en particular, juega un papel fundamental en el desarrollo de las zonas rurales, donde es una fuente crucial de empleo y sustento para las comunidades locales (Allen & Prospero, 2016; Bergman, 2005; Berkes & Folke, 1994; Brasier et al., 2007; Whitfield et al., 2015).

El desarrollo de prácticas agrícolas sostenibles no solo protege el medio ambiente y los recursos naturales, sino que también puede impulsar la economía local y mejorar la calidad de vida en las áreas rurales. Al priorizar la sostenibilidad, el sector agrícola puede alcanzar un equilibrio entre la producción de alimentos de alta calidad y la preservación de recursos para las futuras generaciones. Además, la promoción de la agroecología y la agricultura regenerativa ha demostrado fortalecer la resiliencia de los sistemas agrícolas ante desafíos ambientales y climáticos.

Por tanto, el sector agrícola representa un campo de estudio prometedor para analizar cómo las políticas públicas han implementado el concepto de sostenibilidad. Su relevancia en la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el desarrollo rural lo convierte en un punto central para comprender cómo las políticas pueden impulsar una sociedad más sostenible. Además, el sector agrícola tiene un impacto sustancial en la economía y el empleo, especialmente en áreas rurales. Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas relacionadas con la sostenibilidad agrícola también puede proporcionar conocimientos sobre cómo fomentar el desarrollo económico y social en las comunidades rurales mediante prácticas agrícolas sostenibles.

En consecuencia, la pregunta de investigación que guía este trabajo de tesis doctoral se centra en cómo se ha integrado el concepto de sostenibilidad en el sector agroindustrial y en otros sectores económicos a través de las políticas públicas. El estudio se enfocará en examinar las medidas y estrategias que la política pública ha adoptado para promover prácticas



sostenibles en un área clave de la economía, específicamente en el sector agroalimentario en la Comunitat Valenciana, el territorio cercano a nuestra universidad.

Para lograr nuestro objetivo de comprender cómo se ha implementado la sostenibilidad en el sector agroalimentario de la Comunitat Valenciana, es esencial llevar a cabo un análisis exhaustivo de la relación entre el sector y las políticas públicas, que ha establecido el marco de referencia en este ámbito. A través de este análisis, buscamos identificar los éxitos y desafíos en el camino hacia la sostenibilidad en la agricultura y la alimentación.

En una segunda etapa, nos enfocaremos en identificar teorías interdisciplinarias relacionadas con el análisis de políticas públicas que nos permitan comprender cómo estas interactúan con las prácticas del sector en cuestión y cómo se ven influenciadas por la propia evolución y aplicación del sector a lo largo del tiempo. Además, exploraremos cómo estos cambios pueden llevar a resultados diferentes de los inicialmente previstos.

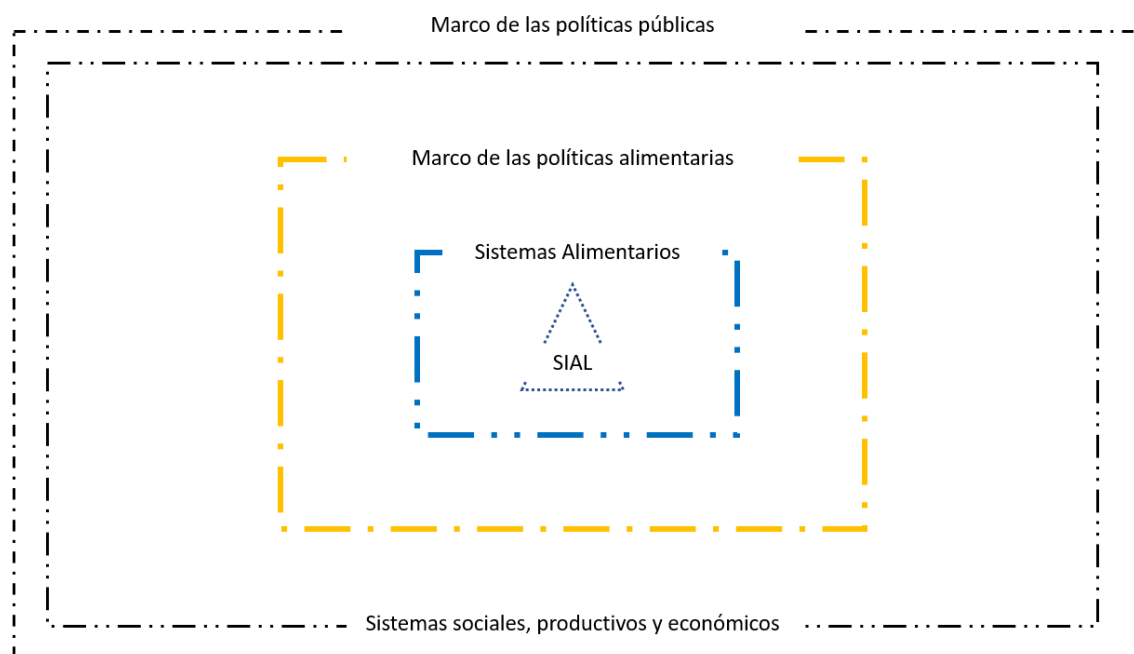
Por último, se llevará a cabo un trabajo complementario que consideramos relevante y coherente con el objetivo de analizar cómo las empresas adoptan políticas sostenibles y cómo logran obtener beneficios económicos de esta adopción. Reconocemos que transferir los costos de estas políticas sin una comunicación clara sobre su adopción al consumidor representa un desafío significativo. Por lo tanto, nuestro enfoque se centrará en analizar cómo las diversas empresas comunican sus compromisos en relación con la sostenibilidad.

En el marco teórico hemos intentado llevar un orden claro durante el marco teórico, presentando las ideas desde la perspectiva más general a la más concreta para aportar claridad sobre los aspectos en los que va a trabajar esta tesis. Siguiendo en esta misma línea, en esta sección las ordenaremos de nuevo, para reiterar y dejar claro cuál va a ser nuestro trabajo y el porqué de la selección de este marco teórico.

Esta tesis se enmarca en el proyecto “Los efectos de las políticas públicas de incentivo a la agroindustria ecológica en el territorio de la Comunidad Valenciana”. De esta manera, se buscó establecer una sólida fundamentación teórica en el ámbito de las políticas públicas (Hayek, 2009; Keynes, 1936; Mill, 1885; Smith, 2010). Además, se enfocó en las políticas relacionadas con la alimentación, respaldándolas con literatura relevante (Lang et al., 2009; Mansfield & Mendes, 2013; OECD, 1981). También se construyó un marco conceptual basado en la estructura del sector alimentario, considerándolo como un sistema (Ericksen, 2008a; J. Ingram, 2011) Finalmente, se prestó especial atención a las características

organizativas en los diversos aspectos del sistema alimentario y se consideró la posibilidad de utilizar las aglomeraciones empresariales como unidades específicas de análisis (Becattini, 1979, 1989; Muchnik & Sautier, 1998; Pecqueur, 1992; Porter, 1990).

Figura 16: Asociación entre los distintos aspectos del marco teórico

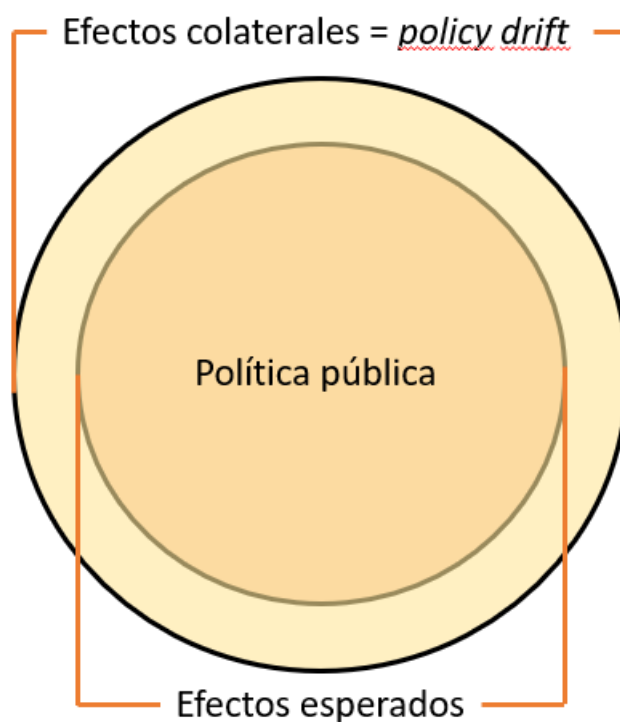


Fuente: Elaboración propia.

Con el trabajo realizado en esta tesis pretendemos inaugurar el campo de investigación del que hemos presentado con anterioridad, analizando como ha sido el traslado del concepto *sostenibilidad* al sector agroalimentario valenciano, empezando por realizar un enorme trabajo para analizar los efectos que han producido estas políticas, pero que no estaban contemplados por las mismas. Para ello, analizaremos la teoría existente en el análisis de los efectos colaterales de las políticas públicas (De Rus & de Sabando, 1994; Vedung, 1998), como son las políticas alimentarias.

Para ello, trataremos de trasladar el concepto de *policy drift* (Hacker, 2004), ya analizado y validado por la literatura académica para el caso de otras políticas públicas (Galvin & Hacker, 2020; Hacker, 2004; Rayner & Howlett, 2009), a las políticas alimentarias. Con ello, daremos no solo un nombre correcto a estos efectos colaterales, si no, que también justificaremos el uso de las distintas técnicas de análisis usadas ya en otras políticas públicas en el momento de trabajar este *policy drift*.

Figura 17: Efectos colaterales de las políticas públicas como *policy drift*.



Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar si es apropiado denominar *policy drift* a los efectos colaterales de las políticas públicas alimentarias, es necesario examinar todos los elementos involucrados en estas políticas. Para ajustarnos al enfoque propuesto en este proyecto, debemos comprender y analizar de manera integral tanto las políticas públicas en sí como los sistemas en los que operan, así como entender su estructura organizativa. Esto nos permitirá comprender los objetivos que estas políticas buscan alcanzar, cómo se aplican en su contexto y qué discrepancias pueden existir entre lo previsto y lo que realmente sucede, es decir, el *policy drift*. Esta evaluación abarca tanto los objetivos generales de la política como las dinámicas en los distintos niveles organizativos e individuales de los actores involucrados.

En el contexto de esta tesis doctoral hablamos de políticas alimentarias en un sentido extenso para ceñirnos a las tendencias de las políticas actuales. La sostenibilidad se ha incorporado en todo el espectro político (Petersen & Snapp, 2015a) A pesar del apelativo que se le dé, no es concebible en pleno siglo XXI fijar como marco el apelativo “ecológico” como último o único formato de política alimentaria sostenible. Esto se debe a que la sostenibilidad, por definición, no es un punto, si no un trayecto (Eakin et al., 2017; Whitfield et al., 2015).

En consecuencia, esta tesis ha actualizado el propio foco del proyecto a la situación teórica actual y de ahí que hayamos incluido en el marco teórico esta concepción más global y correcta de las políticas alimentarias sostenibles como objetivo último de análisis.



**CAPÍTULO 3**

**CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO**

**PRINCIPAL DEL ESTUDIO: LA**

**AGROINDUSTRIA ECOLOGICA Y EL**

**TERRITORIO DE LA COMUNITAT**

**VALENCIANA**



### 3 CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO PRINCIPAL DE ESTUDIO: LA AGROINDUSTRIA ECOLÓGICA Y EL TERRITORIO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Esta investigación se centra en el análisis de las políticas públicas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana. Para alcanzar este objetivo, nos hemos centrado primero en un análisis del sector ecológico en la Comunitat Valenciana. Este análisis se centra en el territorio donde se encuentra la Universitat Jaume I de Castelló (a la que nuestro grupo de investigación se encuentra adscrita) y se ha realizado no solo por la importancia de estudiar el entorno socioeconómico, sino que también, por la relevancia del fenómeno dado el crecimiento que ha experimentado. Este crecimiento es consecuencia del desarrollo de un plan inicial de promoción específico por parte del gobierno de la Generalitat Valenciana. Nos referimos a la introducción de *El Primer Pla Valencià de Producció Ecològica 2016-2020* y su plan de continuació *El Segon Pla de Valencià de Transició per a l'Agroecologia 2021-2025*. Estos planes de promoción impactaron de manera muy significativa en la producción primaria en la Comunitat Valenciana, tanto por el aumento de la superficie agrícola certificada, como por el número de operadores certificados, entre otros muchos aspectos. Esta situación ha propiciado una mejora en el ranking nacional de regiones en términos de producción y de superficie orgánica, lo que ha sido visto como indicadores de éxito por parte del ente político valenciano.

Como consecuencia de los cambios, se han producido, una serie de *trade-offs* a distintos niveles, tanto desde el ámbito político, como en los distintos actores que componen el sistema alimentario. Además, También se han producido distintas lecturas de la directiva política: la propia del regulador, la de los perceptores y la de los consumidores. Estas lecturas han generado una serie de reacciones, que más allá de los objetivos esperados de la política, tomaran la condición de efectos colaterales y, en nuestra opinión, la existencia del efecto *policy drift*.

De esta manera y para contextualizar el territorio de estudio, en el siguiente capítulo detallamos las peculiaridades de la actividad a la que afectan las políticas. Esto servirá, para tener un punto de partida sobre el que analizar los posibles cambios que las políticas han



suscitado. Además, también se podrá analizar si existen algunos resultados que se escapan a los objetivos esperados de las mismas.

En conclusión, para la realización de esta investigación hemos considerado como principal objeto de estudio el sector agroindustrial ecológico en la Comunitat Valenciana que describimos en los próximos tres apartados. Partiendo de una descripción general de la agroindustria ecológica a nivel mundial, analizaremos a continuación cual es la situación de este sector en la Comunitat Valenciana (mediante el análisis del sistema alimentario). Finalmente comentaremos en qué han consistido las políticas específicas aplicadas al sector.

### ***3.1 Descripción general de la agroindustria ecológica***

La agroindustria ecológica mundial puede ser considerada como un paradigma de las políticas y acciones encaminadas a la sostenibilidad. Como hemos indicado con anterioridad, este sector se encuentra en pleno crecimiento en muchos de sus aspectos, lo que justifica el desarrollo de esta sección, en la que daremos detalles de la situación actual, ofreciendo sus datos principales actualizados.

Con el fin de contextualizar convenientemente la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana, en este apartado vamos a realizar una caracterización de la agroindustria ecológica a nivel mundial. Para ello describimos a la agroindustria ecológica global desde tres perspectivas diferentes: la producción, el consumo y las exportaciones-importaciones.

Los datos sobre la producción ecológica mundial son complicados de obtener. Se han de considerar las producciones de distintos productos, tanto primarios, como transformados. De hecho, la información sobre la que trabajan las instituciones como es el caso de la IFOAM se refiere a datos de superficie: Este organismo en su último informe de 2023 publica los indicadores clave que hemos resumido en la tabla 12.

Tabla 12: Indicadores claves de la agroindustria ecológica para 2021

<b>Indicador</b>	<b>Mundo</b>	<b>Top países</b>
Países con actividad ecológica	2021: 191 países	
Superficie agrícola ecológica	2021: 76,4 Millones de hectáreas (1999: 11 millones de hectáreas)	Australia (35,7 millones de hectáreas) Argentina (4,1 millones de hectáreas) Francia (2,8 millones de hectáreas)
Porcentaje de superficie sobre el total de la agricultura	2021: 1,6 %	Liechtenstein (40,2 %) Samoa (29,1 %) Austria (26,5 %)
Crecimiento de la superficie ecológica 20/21	1,3 millones de hectáreas (ha); +1,7 %	China: 319.000 ha (+13 %) Francia: 228.000 ha (+9 %) España: 198.000 ha (+8%)
Recolección silvestre y más zonas no agrícolas	2021: 29,7 millones de hectáreas (ha) (1999: 4,1 millones de hectáreas)	Finlandia (6,9 millones ha) Zambia (2,5 millones ha) Namibia (2,3 millones ha)
Productores	2021: 3,7 millones de productores (1999: 200.000 productores)	India (1.599.010) Uganda (404.246) Etiopia (218.175)
Valor de mercado	2021: 124.800 millones de euros (2000: 15.100 millones de euros)	EE. UU. (48.600 millones euros) Alemania (15.900 millones euros) Francia (12.700 millones euros)
Consumo <i>per cápita</i>	2021: 15,7 euros	Suiza (425 euros) Dinamarca (384 euros) Luxemburgo (313 euros)
Número de países con regulación ecológica	2022: 74 (completamente implementada)	
Nº de afiliados a IFOAM– <i>Organics International</i>	2022: 791 afiliados	Alemania: 81 afiliados China: 54 afiliados India: 46 afiliados EE. UU.: 45 afiliados

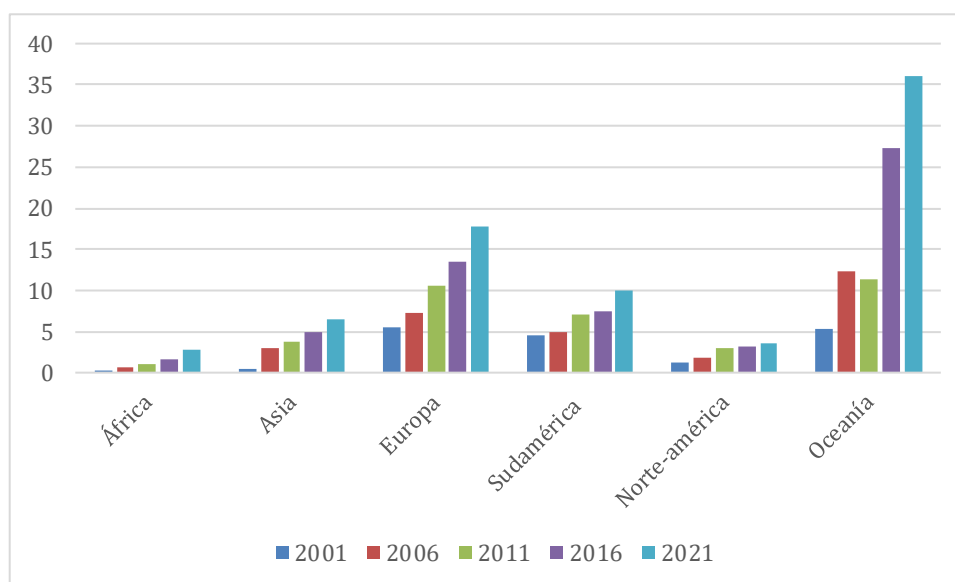
Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

### 3.1.1 Caracterización de la agroindustria ecológica desde la perspectiva de la producción

Desde el punto de vista productivo el sector no ha dejado de crecer en el último lustro. En este apartado vamos a incluir los principales datos e indicadores que explican este aumento. Particularmente, nos centraremos en la situación productiva del sector.

Según los últimos datos disponibles desde la IFOAM y del *Research Institute of Organic Agriculture* (FiBL), para finales del año 2021 se han alcanzado los 76,4 millones de hectáreas (ha) de superficie ecológica en todo el mundo (incluyendo las áreas en conversión). Geográficamente, Oceanía lidera el ranking con 36 millones de ha, un 47% del total; seguido de Europa con 17,8 millones de ha, representando un 23%; En tercer lugar, nos encontramos Sudamérica con 9,9 millones de ha y representando el 13% del total. En definitiva, para el año 2021 el total de superficie ecológica creció a nivel mundial un 1,7%. La figura 18 y la figura 19, muestran el crecimiento y la distribución entre las diferentes áreas geográficas de la superficie ecológica.

Figura 18: Crecimiento superficie ecológica por área geográfica 2001-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

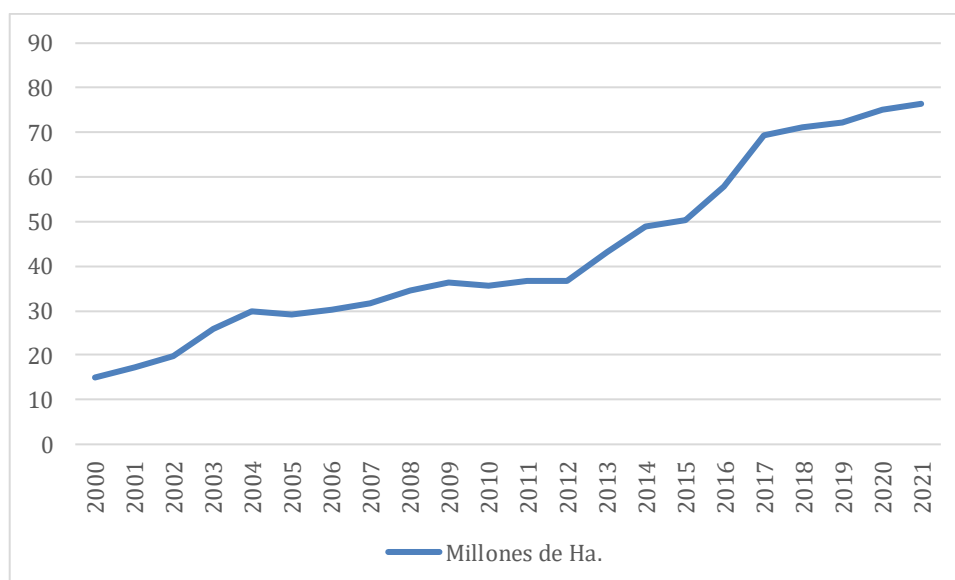
Tabla 13: Distribución de la superficie ecológica mundial en 2021 por área geográfica.

Posición	Área geográfica	Superficie total (en millones de ha)	% superficie mundial
#1	Oceanía	36	47
#2	Europa	17,8	23
#3	Suramérica-América Central	9,9	13
	Resto del mundo	12,7	17
<b>PRODUCTION TOTAL</b>		<b>76,4</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

Cabe señalar que el crecimiento reciente de la superficie ecológica se produjo gracias a Europa (aportando un 50% del total del crecimiento), África (representando un 26%) y Asia (un 24%). Como contrapartida el continente americano ha sufrido una caída en la superficie ecológica, donde a modo de ejemplo, solo en el caso Argentina ha supuesto una pérdida de 0,38 millones de ha.

Figura 19: Crecimiento superficie ecológica mundial 2000-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

La superficie ecológica actual es de aproximadamente 50 millones de ha dedicadas a pastos. También podemos encontrar cerca de 14,8 millones de ha principalmente dedicadas a cereal, forraje, semillas destinadas a aceite y cultivos textiles. Por último, los cultivos permanentes suponen aproximadamente 6,2 millones de ha, representando el área de mayor crecimiento, que significó un 15,4% durante el año 2021.

Si hacemos una comparación entre países, encontramos que para el 2021 los mayores crecimientos absolutos se dan en China, con un incremento del 13,1%; Francia, con un aumento del 8,9% y, por último, España con un crecimiento del 8,1% de su superficie ecológica.

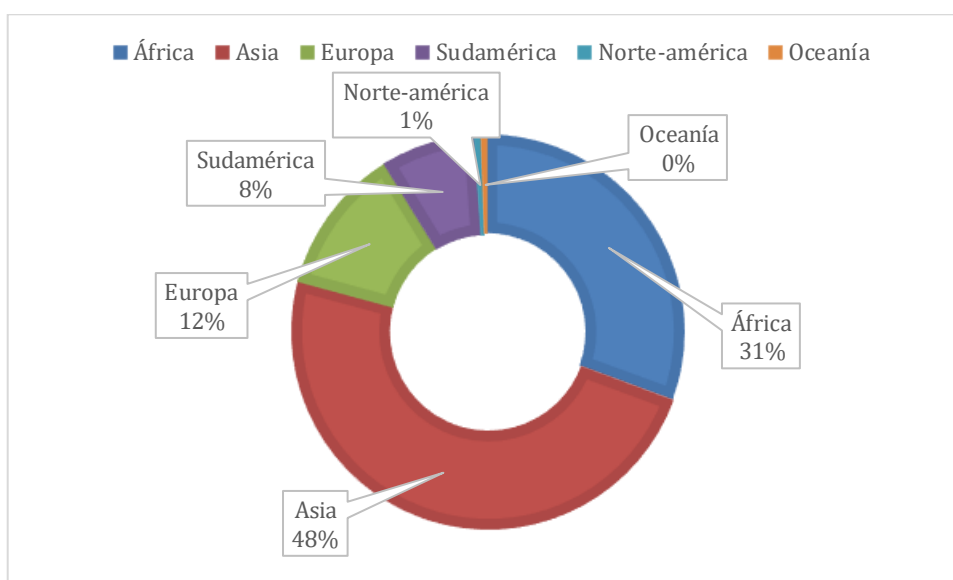
Tabla 14: Crecimiento superficie ecológica en el periodo (2020-2021) en Mill. Ha. (Top 10)

<b>País</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>% crecimiento 2020-2021</b>
China	2,435	2,753	13,1%
Francia	2,548	2,776	8,9%
España	2,437	2,635	8,1%
Brasil	1,319	1,482	12,3%
Uganda	0,346	0,505	45,8%
Rumania	0,468	0,578	23,4%
Alemania	1,702	1,802	5,9%
Etiopía	0,234	0,332	41,7%
Italia	2,095	2,186	4,35%
Tanzania	0,198	0,286	44,6%
<b>TOTAL</b>	<b>13,782</b>	<b>15,335</b>	<b>11,26%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

Es importante tener en cuenta que las propias organizaciones representativas a nivel mundial del sector ecológico reconocen que los datos sobre productores se deben tratar con suma prudencia ya que en muchos de los países, éstos no están bien recogidos (Willer et al., 2023). En definitiva, podemos decir que, en lo que respecta a operadores ecológicos se estima que para el año 2021 existen unos 3,7 millones de productores ecológicos en el mundo. Siendo Asia el continente con mayor número de estos, representando un 48,6% del total.

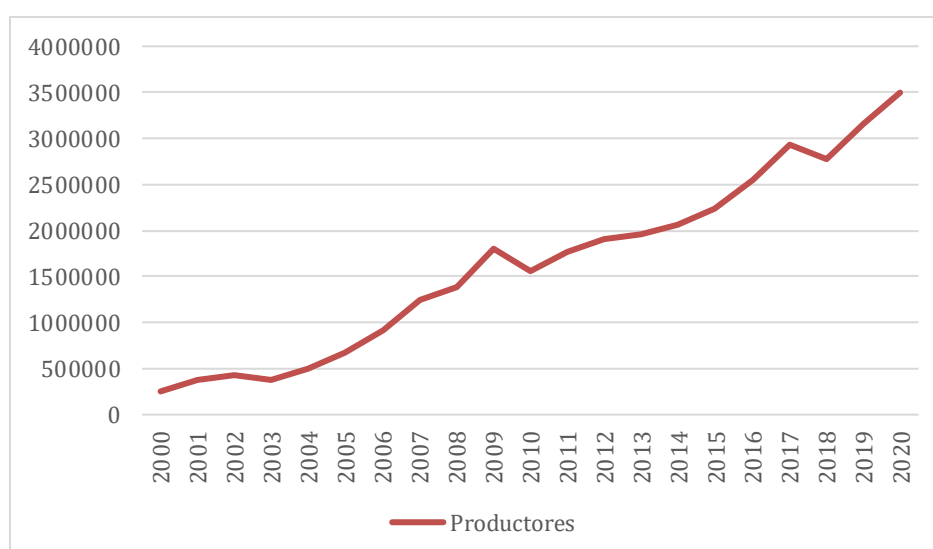
Figura 20: Distribución del porcentaje de operadores ecológicos por región geográfica 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

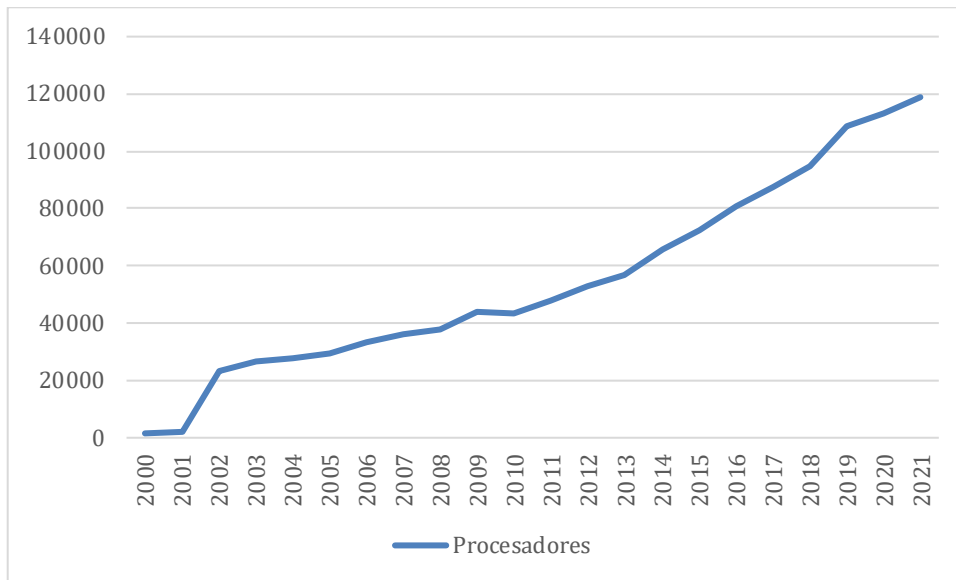
En cuanto a su evolución en el tiempo durante el periodo 2020-2021 los productores ecológicos han aumentado en 170.000, un 4.9% respecto al periodo anterior. Segregando los datos por tipología de operadores nos encontramos que los productores primarios son el grupo mayoritario, seguido de los procesadores.

Figura 21: Evolución del número de productores ecológicos 2000-2021 (mundial)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Figura 22: Evolución del número de procesadores ecológicos 2000-2021 (mundial)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Distribuidos estos operadores por países tenemos que para 2021 los países con un mayor número de operadores son la India con 1.599.010; Uganda con 404.246 y Etiopia con 218.175 operadores.

Tabla 15: Ranking de países con mayor número de operadores ecológicos 2021.

<b>País</b>	<b>2021</b>	<b>% de representación total 2021</b>
India	1.599.010	43,22%
Uganda	404.246	10,93%
Etiopia	218.175	5,90%
Tanzania	148.607	4,02%
Perú	117.398	3,17%
RD Congo	94.718	2,56%
Italia	75.874	2,05%
Tailandia	73.611	1,99%
Madagascar	61.974	1,67%
Francia	58.413	1,58%
<b>TOTAL</b>	<b>2.852.026</b>	<b>77,08%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

En cuanto al valor de mercado, para finales de 2021, se ha estimado entre 114.500 y 125.000 millones de € creciendo un 5% respecto al año anterior, pero anotando una proyección negativa para el 2022 debido a la debilidad de la demanda y la inflación entre otras motivaciones. Se prevé que el mercado europeo sea el más afectado.

Los mercados de productos ecológicos más importantes son en el año 2021 Estados Unidos con un valor estimado de 48.000 millones de €; Alemania con 15.900 millones de €; Francia con 12.700 millones de € y por último China con un valor de 11.300 millones de €. Un caso distinto es cuando ampliamos las fronteras geográficas, Europa lidera el valor de mercado con un valor total de 54.500 millones de € (Willer et al., 2023).



Tabla 16: El valor de mercado de los productos ecológicos por regiones geográficas 2021

<b>Región</b>	<b>Valor del mercado</b>
África	<b>N/D</b>
Asia	<b>13.747</b>
Europa	<b>54.539</b>
Sudamérica	<b>778</b>
Norteamérica	<b>53.901</b>
Oceanía	<b>1.866</b>
<b>Total</b>	<b>124.845</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023)

Analizando todos los datos mundiales, podemos concluir que la producción ecológica sigue siendo algo anecdótico o marginal en el conjunto de la producción agraria. Además, debido a la agregación de datos no podemos afirmar si la aparición de políticas específicas de promoción de este tipo de producción ha favorecido un mayor crecimiento de este tipo de producciones. Por otro lado, si analizamos el tamaño medio de explotación ecológica, nos encontramos que para el caso mundial corresponde a 20,64 hectáreas. por productor. Si bien es cierto que no existe un cálculo similar u homogéneo a nivel mundial para la agricultura convencional, podemos comparar los países de los que tenemos datos y que aparecen en las dos listas, como son los casos de Italia y Francia. Para el caso italiano, nos encontramos con los siguientes números para las ha medias por agricultor tradicional que corresponden a 11,1 ha. de Superficie Agraria Útil (SAU) (ISTAT, 2022) y para la ecológica corresponden a 28,81 ha SAU (Giuliano & Meo, 2022). Para el caso francés nos encontramos con que en la agricultura tradicional la superficie media es de 64,6 ha SAU (Caraes & Vauthier, 2022) y para el caso ecológico de 47,52 ha por agricultor (L'Agence BIO, 2022).

Esta situación descrita, que relaciona a los productores y la superficie sugiere que pueden existir dificultades para las pequeñas parcelas de terreno y, por tanto, para el pequeño tenedor de terreno, a la hora de entrar a participar de la agricultura ecológica.

### 3.1.2 Caracterización de la agroindustria ecológica desde la perspectiva del consumo

Como hemos apuntado en el apartado anterior, el valor del mercado ecológico para 2021 se estimaba entre 114.500 y los 125.000 millones de €, con un crecimiento de un 5% durante el periodo 2020-2021. Sin embargo, con un futuro incierto motivado por la inflación (particularmente relevante para el sector de la alimentación), los conflictos geopolíticos y tensiones comerciales, entre otras.

Respecto a la importancia del valor de mercado por país y área geográfica, Europa representa el mayor valor, ya que supone el 43,7% de total con un valor de 54.539 millones de €. En segundo lugar y con cifras similares se sitúa Norteamérica con un 43,2% y 53.901 millones de €. Ahora bien, cuando analizamos por países, nos encontramos que Estados Unidos alcanza por sí solo 48.600 millones de €, seguido por Alemania y Francia con un valor de 15.900 millones de € y 12.700 millones de €, respectivamente.

Tabla 17: Distribución del valor de mercado ecológico mundial en 2021 por área geográfica en millones de €

Posición	Área geográfica	% sobre consumo mundial	Consumo total
#1	Europa	43,7%	54.539
#2	Norteamérica	43,2%	53.901
#3	Asia	11,0%	13.747
	Resto del mundo	2,1%	2.621
<b>CONSUMO TOTAL</b>		100,0%	124.808

Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

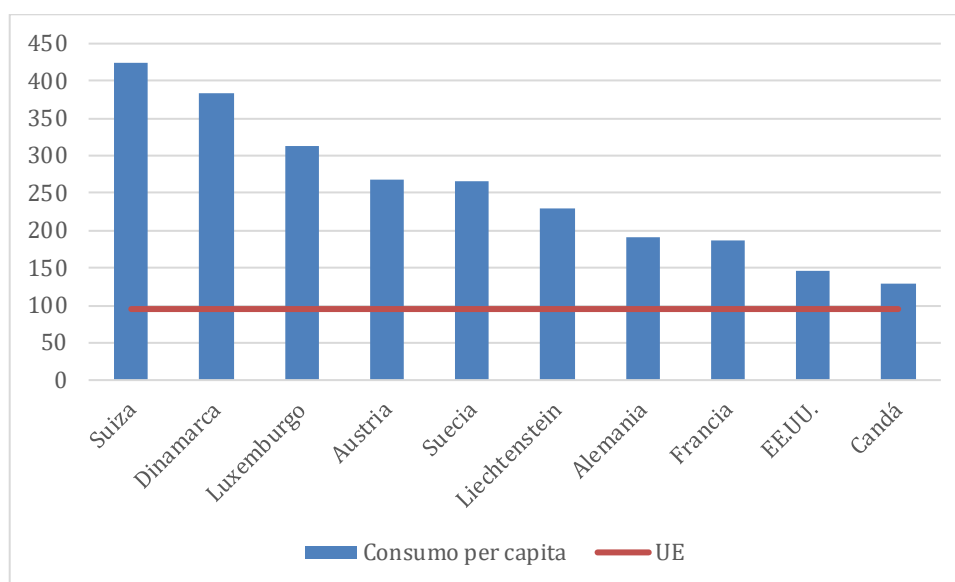
Tabla 18: Distribución del valor de mercado ecológico por país 2021 (Millones de €)

<b>País</b>	<b>Valor del mercado</b>	<b>% sobre el mercado global</b>
EE. UU.	<b>48.600</b>	<b>38,93</b>
Alemania	<b>15.900</b>	<b>12,74</b>
Francia	<b>12.700</b>	<b>10,17</b>
China	<b>11.300</b>	<b>9,05</b>
Canadá	<b>5.284</b>	<b>4,23</b>
Italia	<b>3.943</b>	<b>3,16</b>
Suiza	<b>3.705</b>	<b>2,97</b>
Reino Unido	<b>3.461</b>	<b>2,77</b>
Suecia	<b>2.764</b>	<b>2,21</b>
España	<b>2.528</b>	<b>2,02</b>
Resto del mundo	<b>14.660</b>	<b>11,74</b>
<b>Total</b>	<b>124.845</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Willer et al. (2023).

En cuanto al consumo per cápita anual mundial es, para el año 2021, de 15,7 €/persona. Distribuido por países, encontramos que Suiza, Dinamarca y Luxemburgo, ocupan las tres primeras posiciones respectivamente. Mientras que la media de la UE se sitúa en 95,51 €/persona.

Figura 23: Ranking consumo per cápita de productos ecológicos 2021 (€/persona)

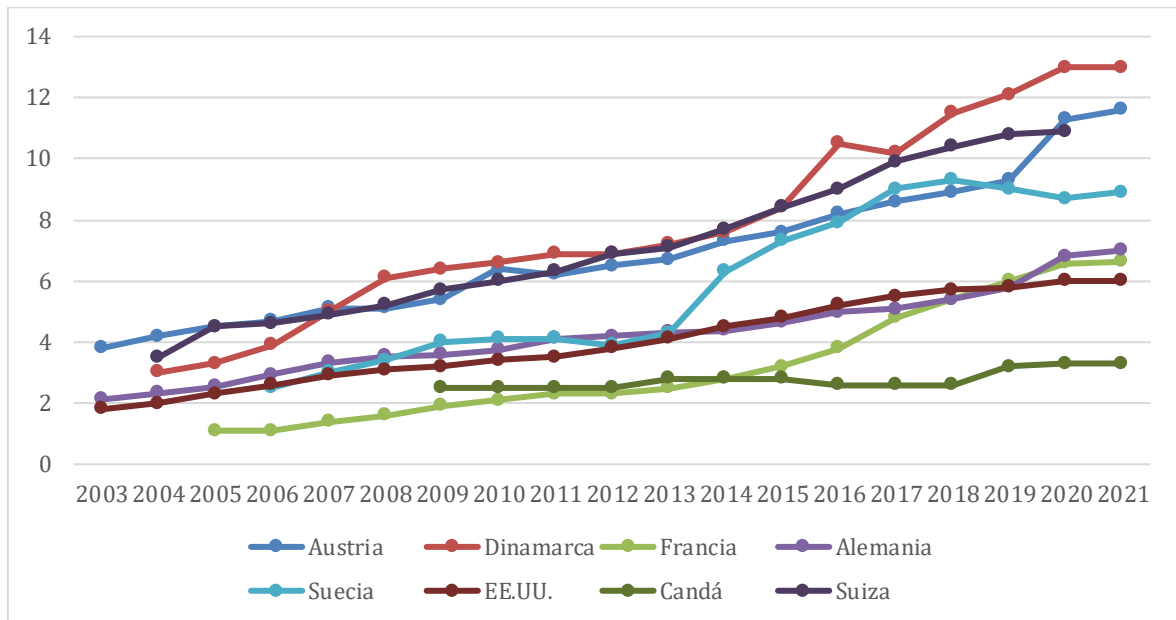


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Analizando la evolución de la importancia del mercado y del consumo *per cápita* podemos observar una clara tendencia al incremento anual en los últimos 20 años. Sin embargo, estos datos son difíciles de interpretar dado lo novedoso del sector y que, partiendo de valores bajos, exagera su propia evolución. Aunque el auge en la certificación de producción ecológica conlleva la aparición de productos ecológicos en el mercado y el consecuente incremento del consumo *per cápita* de estos productos, es todavía algo anecdótico. De hecho, ni tan siquiera el mayor consumidor *per cápita* llega a un porcentaje ecológico en la cesta de la compra del 15%.

En todo caso, sería interesante estudiar si estos productos ecológicos que llegan al mercado se están canibalizando entre ellos. Es decir, en un mercado saturado por un único (pocos) bien ecológico, el éxito del concepto ecológico puede verse ensombrecido por lo que represente ese bien dentro de la cesta de consumo.

Figura 24: Evolución anual del % ecológico de la compra por país



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Tabla 19: Consumo per cápita de producto ecológico (2017-2021) en euros

País	2017	2018	2019	2020	2021	Crecimiento
Austria	196,42	205,16	215,93	253,63	268,34	37%
Dinamarca	278,43	312	344	383,58	383,55	38%
Francia	118,2	136	173,79	190,12	187,1	58%
Alemania	122,26	131,77	144,21	180,25	190,84	56%
Suecia	237	230,71	208,87	212,32	266,29	12%
EE. UU.	122,37	124,52	136	148,32	146,48	20%
Suiza	287,84	312	338	418,35	424,56	47%
Canadá	82,71	84,11	92,59	112,09	138,13	67%

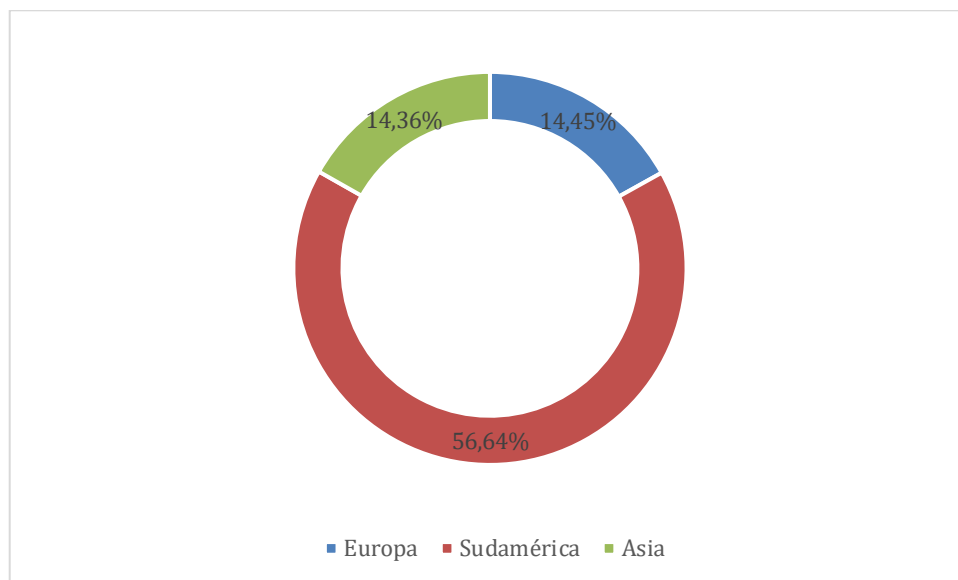
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Es interesante observar cómo en la mayoría de los casos existen diferencias entre la superficie certificada, y por tanto la producción asociada, y el consumo *per cápita*. Esto nos puede indicar que la exportación de productos ecológicos es el principal elemento que motiva la conversión y, no así, los distintos mercados nacionales. Esta situación podría suscitar cierta inquietud pensando en el futuro del sector.

### **3.1.3 Caracterización de la agroindustria ecológica desde la perspectiva de las exportaciones y las importaciones**

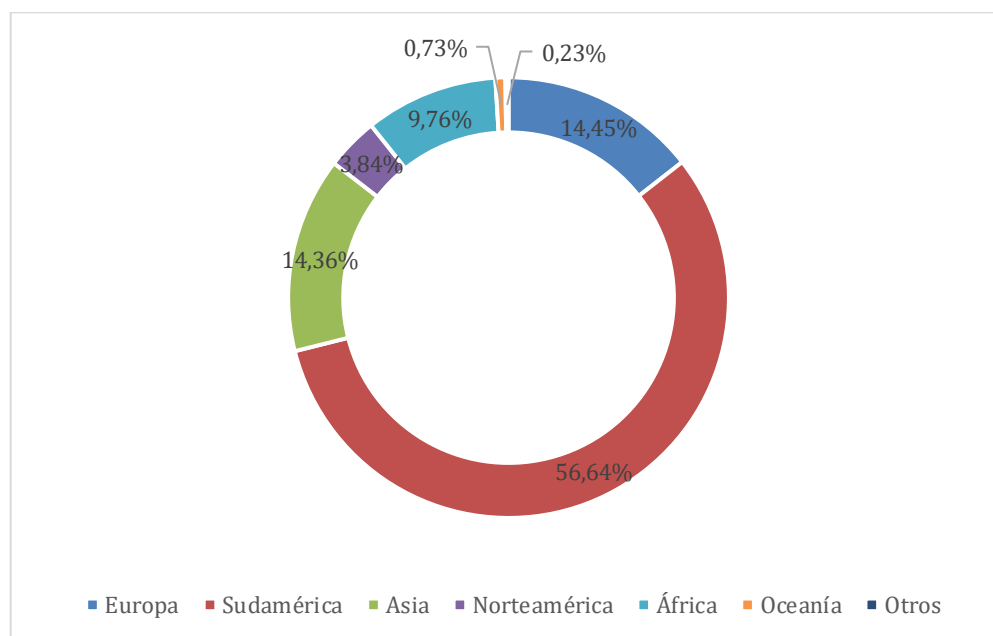
El análisis de las cifras de importación y exportación del sector ecológico a nivel mundial, confirman lo que ya hemos descrito anteriormente: a saber, la agroindustria ecológica, donde está instalada, está enfocada de manera mayoritaria a un mercado externo. Una prueba de ello, la encontramos cuando analizamos los distintos informes regionales o nacionales asociados a los mayores productores ecológicos y, a su vez, también en los informes generalistas que afirman que para 2021 casi el 70% de la producción ecológica se importa a los dos mercados mayoritarios, la UE y EE. UU. De hecho, podemos llegar a esta misma conclusión si, como hemos comentado anteriormente, comparamos los países con mayor superficie certificada y los países con mayor consumo *per cápita*. Los mercados líderes en cuanto a importación se refiere son la UE y EE. UU. representando la práctica totalidad de éstas. En el lado de la exportación, utilizando regiones geográficas comparables (Figura 25 y Figura 26), nos encontramos a Sudamérica, Europa y Asia.

Figura 25: Distribución de las importaciones por región (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Figura 26: Distribución de las exportaciones por región (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

A nivel país, nos encontramos con la siguiente información. EE. UU. representa individualmente el territorio con mayor importación de productos ecológicos, con un valor de 1,8 millones de t; seguido por Países Bajos con 0,9 millones t y en tercer lugar Alemania con 0,5 millones de t. El caso de Países Bajos merece una mención especial ya que la mayor parte de las importaciones que llegan a ese país, son redistribuidas hacia otros territorios, gracias a la infraestructura logística de este país.

Del lado de los exportadores, nos encontramos con que Ecuador es el mayor de ellos llegando, para el 2021, a un total de 583.589 t; seguido de Méjico con un total de 425.414 t; y en tercer lugar encontramos Perú con 344.483 t. Es innegable la importancia del continente americano en su totalidad, así nos lo muestran los datos de exportación. No solo en relevancia absoluta, también por sus mayores tasas de crecimiento. Por ejemplo, Méjico ha incrementado en el año 2021 sus exportaciones de producto ecológico en un 16,4%, Canadá en un 29,3% y Colombia en un 11,6%. Esta situación puede verse favorecida por cambios en las preferencias de productos de importación en los mercados demandantes de productos ecológicos, ya que vemos disminuciones importantes en producción ecológica típica de países como China, Rusia y Ucrania, como son el trigo, el maíz y la soja. Por otro lado, observamos grandes incrementos en productos como las frutas tropicales (plátano y mango) y azúcar. Los tres productos más importados para 2021 son los plátanos, el azúcar y las semillas para aceites.

### ***3.2 Descripción de la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana***

Una vez caracterizada la agroindustria ecológica a nivel mundial, procederemos a la descripción de la agroindustria ecológica en la *Comunitat Valenciana*. Para ello, en primer lugar, realizaremos una descripción histórica acerca de cómo este sector se creó y se asentó en este territorio. Posteriormente, caracterizaremos el sector y lo explicaremos su importancia en el momento actual.



### 3.2.1 Introducción histórica. Inicios y actualidad.

El nacimiento de una agricultura alternativa frente al uso indiscriminado de fertilizantes minerales y plaguicidas sintéticos, podemos situarlo en el primer cuarto del siglo pasado. En concreto, estos movimientos se desarrollaron alrededor del 1920 en distintos países europeos, especialmente en Alemania, Reino Unido y Suiza, y surgieron como contraposición a la supuesta modernidad de la época (Besson, 2009).

Si bien fueron varios los sucesos que apoyaron la narrativa de estas prácticas durante todo el siglo XX, fueron principalmente dos las causas del nacimiento y crecimiento de este fenómeno. En primer lugar, y ya en 1933 el fenómeno del *dust bowl*<sup>14</sup> en EE. UU. (Worster, 2004). Diversos estudios sobre la sensibilidad a estos fenómenos concluyeron que el manejo del suelo agrícola hasta el momento había favorecido la crisis provocada por el *dust bowl*, concluyendo en la necesidad de reestablecer la flora autóctona, desaparecida por la instalación de grandes campos de cultivo, fomentando además su crecimiento por la necesidad cada vez mayor de usar más aditivos minerales para obtener el mismo rendimiento.

Por otro lado, los movimientos medioambientalistas nacidos en la segunda mitad del siglo XX se apoyaron también en el argumento de la necesidad de adoptar una vía respetuosa con el entorno en todos los aspectos de la actividad humana, incluyendo la producción alimentaria.

Si bien no son los únicos argumentos para explicar la aparición de la agricultura ecológica, es evidente, que sentaron las bases para la misma. A su vez, una infinidad de sucesos de escala más o menos global, hicieron el resto para conseguir la institucionalización del movimiento. Entre estos encontramos, los distintos casos de enfermedades zoonóticas, algunas con el apelativo de crisis; también la mayor consciencia sobre los riesgos alimentarios como las dioxinas y finalmente la irrupción de los OGM como experimentación

---

<sup>14</sup> El Dust Bowl fue una serie de tormentas de polvo masivas que afectaron a las Grandes Llanuras de Estados Unidos en la década de 1930, causadas por la combinación de sequías, malas prácticas agrícolas y la erosión del suelo. Esto provocó la pérdida de cultivos, la migración masiva de agricultores y un impacto ambiental devastador en la región.

en ciertas materias primas alimentarias, aunque en la mayoría de los casos no vayan destinados al consumo humano directamente.

Como consecuencia del nacimiento y desarrollo de estos fenómenos nace en 1972 de la mano de Roland Chevriot la necesidad de organizar todos estos movimientos en distintos territorios bajo una misma institución que permitiera compartir además de unificar la visión y crear un único discurso. Con esta premisa nace el IFOAM – Organics International. Como hemos comentado anteriormente estos movimientos nacen de manera *bottom-up*. En el caso de la UE son los movimientos de producción ecológica los que ganan fuerza en los distintos países, que con el tiempo van a verse reconocidos y/o incluidos en las legislaciones nacionales. Un caso paradigmático es el de España, donde este movimiento alcanza la fuerza suficiente en los años 80 consiguiendo la inclusión de los productos ecológicos en el 1988 en la ley 25/70 referente al estatuto del vino y de los alcoholes para finalmente, aprobarse en 1989 el Reglamento para la denominación genérica de “*agricultura ecológica*” y de la formación de un consejo regulador. Finalmente, fue en 1991 cuando se adoptó la primera regulación sobre producción ecológica y su etiquetado en la UE.

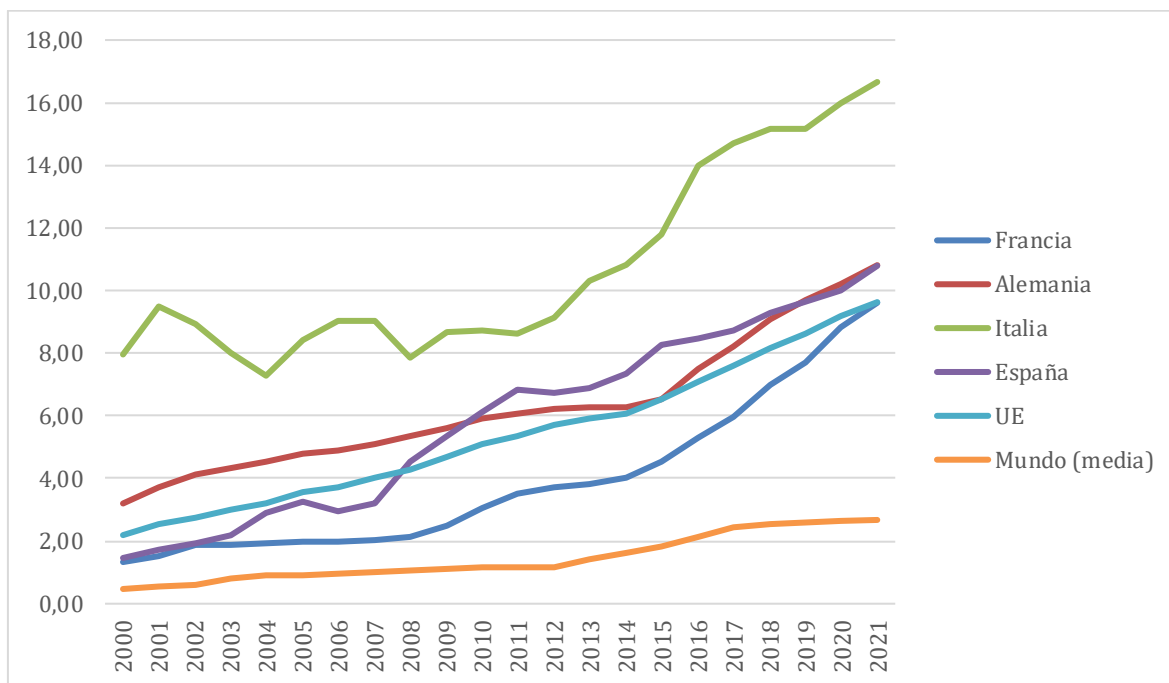
Sin embargo, la definición de la producción ecológica sigue sin considerarse cerrada o definitiva. Esto significa que existen variaciones y diferencias entre las definiciones usadas, según los entornos en los que se aplica. Esto es así entre otras razones por su asociación con el concepto de *sostenibilidad*, que sufre de similares limitaciones. En tanto en que la sostenibilidad no es un estadio físico, si no una dirección, que se entiende siempre en constante avance, las definiciones pueden, si bien no cambiar, si expandirse.

A raíz de esta situación, no fue hasta 2008 cuando se sentaron las bases para una definición común a través de la IFOAM que más tarde recogería también la UE en su propia legislación. Desde entonces y como hemos señalado en los apartados anteriores, el sector ecológico ha crecido de forma constante.

Dentro de la UE, España es un actor relevante en cuanto a la producción ecológica se refiere, siendo el segundo país de la unión con mayor superficie ecológica certificada, por detrás de Francia para el año 2021 con 2,635 millones de ha. y ostentando un crecimiento anual del 8,1% para el mismo año y representa también el décimo mercado mundial en términos de valor.

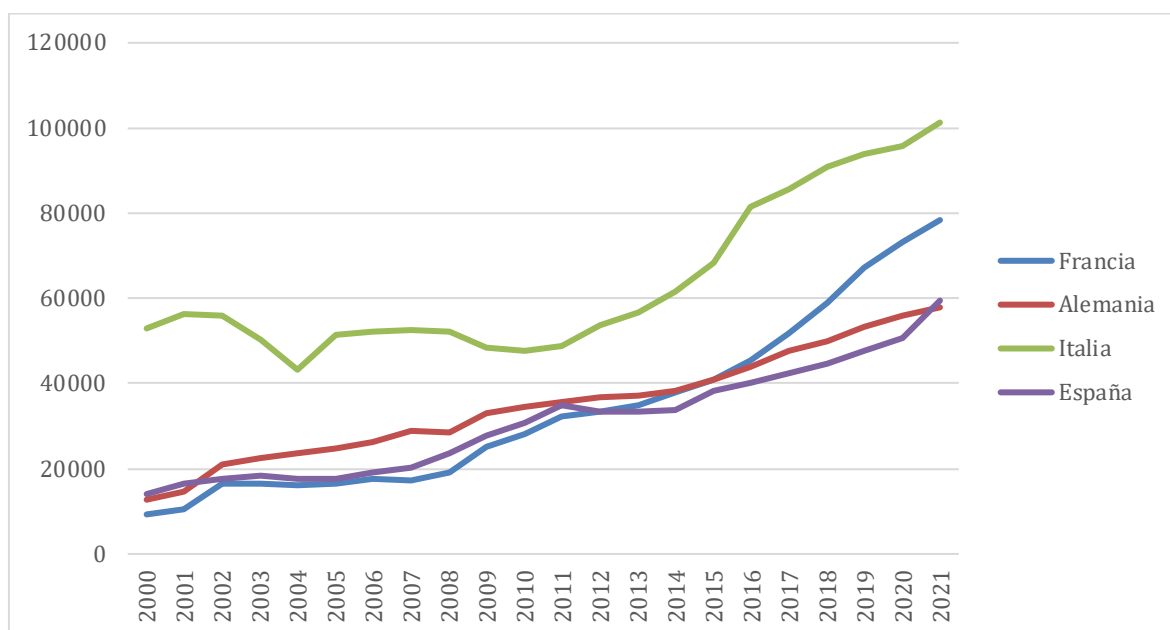
Estos datos, tampoco son sorprendentes, puesto que España, también representa el segundo país de la UE por extensión agrícola, en términos totales, no solo ecológica, por detrás también de Francia. Algo más relevante sobre la situación ecológica en cada país, sería el índice de SAU ecológica sobre la SAU total del territorio, como podemos ver en la Figura 27. Entrando en el apartado de operadores certificados (Figura 28) donde España en este último periodo ha podido alcanzar los números de Alemania.

Figura 27: Evolución SAU ecológica sobre SAU total por países (%).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

Figura 28: Evolución de los operadores certificados entre los cuatro países con mayor superficie ecológica certificada en 2021 (sin comercializadores).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de <https://statistics.fibl.org> (fecha de acceso 11/05/2023)

La UE gestionó la articulación de la normativización europea para la certificación ecológica unificando los criterios de mínimos y estandarizando el concepto ecológico. Para ello estableció que cada país miembro debía regular y certificar a los interesados en producir producto ecológico bajo el sello de la *hoja verde europea*, creado para identificar inequívocamente los productos que son producidos bajo los estándares ecológicos dictados por la UE.

Los países miembros a su vez optaron por distintas soluciones para cumplir con estas normativas. España en su caso, optó por ceder esa competencia a los distintos gobiernos regionales, que crearían o aprovecharían estructuras ya creadas para acreditarlas como certificadoras oficiales.

Estas certificadoras serían las encargadas de la función de certificar a las distintas empresas que se incorporan al mundo ecológico, que observaban lo que dicta la normativa europea. A su vez, muchas de las agencias certificadoras ejercen el papel de asesoría, gestión de otro tipo de certificados, e incluso actúan de oficio para determinar las medidas que pueden

aplicar a una actividad aún no contemplada por la normativa europea para preparar su “*ecologización*” futura.

Figura 29: Hoja verde europea



Fuente: [https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organics-glance\\_es](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organics-glance_es) (fecha de acceso 01/02/2023)

En España existen en la actualidad más de 40 certificadoras distintas reconocidas por los respectivos gobiernos autonómicos. A través de estos organismos se certificaron en España en 2021 un total de 8.995 nuevos operadores que suponían más de 361.200 ha. de superficie. Dentro del territorio en el apartado de superficie ecológica certificada encontramos la siguiente distribución para el año 2021: Andalucía es el territorio con mayor superficie ecológica a nivel nacional representando un 48,9% del total de la superficie; Castilla-La Mancha aparece en segundo lugar con un 14,7% de total; Catalunya en tercer lugar con el 9,67% y, en cuarto lugar, nos encontramos con la Comunitat Valenciana representando el 5,48%. Es un hecho destacable que la única entrada entre los primeros cuatro puestos que ha cambiado desde 2011 es precisamente la Comunitat Valenciana pasando del sexto puesto en 2011 al cuarto en 2017 y manteniéndose en este puesto desde entonces.

Con la aparición y expansión de la superficie ecológica llegó también la de los operadores certificados. Obviamente, primero por el efecto de la propia certificación de superficies, que incluían también al productor, pero luego esta situación se trasladó a todo el sistema alimentario con las actividades de distribución, transformación y procesamiento e importación y exportación.

Otro indicador que permite analizar la evolución de la certificación ecológica, en términos de superficie, es el porcentaje que suponen sobre el total de la SAU del país. Para el caso de España en el año 2021 se estima en un 10,79%. De hecho, más de un punto por encima de la media de la EU para 2021 (9,63%).

Tabla 20: Distribución de la superficie ecológica en España por CC. AA. 2021 (miles de ha.)

<b>C. A.</b>	<b>Tierras arables</b>	<b>Pastos permanentes</b>	<b>Cultivos permanentes</b>	<b>TOTAL</b>	<b>% TOTAL</b>
Andalucía	194,26	897,39	277,77	1.369,43	48,9%
C.-La Mancha	162,78	40,31	209,44	412,51	14,7%
Catalunya	24,50	202,74	43,43	270,68	9,67%
C. Valenciana	8,26	72,34	72,8	153,50	5,48%
Extremadura	14,72	58,90	35,34	108,98	3,8%
Murcia	34,19	2,72	70,33	107,25	3,8%
Aragón	59,60	23,52	20,71	103,85	3,7%
C. y León	41,15	30,15	17,02	88,33	3,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) sobre la producción ecológica (Informe 2021)

En cuanto al peso de los operadores ecológicos e industria dentro del territorio español nos encontramos con una fotografía algo distinta. Si bien y como nos recuerdan instituciones como la IFOAM, los datos respecto a los operadores ecológicos son, cuanto menos, algo difusos a nivel mundial y España no es una excepción. Con abundantes duplicidades, puesto que las certificaciones se refieren a las distintas producciones y también a las fases del proceso. De hecho, a un operador con varios procesos y productos certificados se le contará tanto los procesos y como los productos que tenga, añadiendo mucha *confusión* a los mismos.

Aclarado este punto, como resumen podemos decir que España cuenta para el año 2021 con 62.320 operadores certificados y 10.920 industrias certificadas. Cuando profundizamos en estos datos nos encontramos con lo que muestra la Tabla 21. Lo que observamos es una alteración en el peso que obtenemos en relación con el de las superficies certificadas. Sin embargo, también hay que apuntar ciertas situaciones interesantes en lo relativo a los operadores certificados. Observamos un cambio en el orden, pero a su vez también en las distintas tipologías de operador ecológico reconocidas. Este criterio es uno de los que la IFOAM reconoce como incorrecto en su informe para el año 2021. En el caso español, lo que tenemos es una representación de la clasificación por código de actividad, el CNAE, que presenta evidentes limitaciones a la hora de analizar las actividades *per se*.

Dicho esto, también debemos aclarar que estos datos muestran las empresas certificadas, y que no hay una relación directa con la producción ecológica asociada a estos operadores, lo que significa que en la actualidad pueden existir empresas que estén certificadas, pero sin embargo no produzcan producto ecológico. En todo caso, la situación descrita anteriormente no se da en la producción primaria directa, pero no es tan extraña en el caso de los elaboradores, transformadores e industrias.

Tabla 21: Operadores e industrias certificadas ecológicas por CC. AA. en 2021 por tipología.

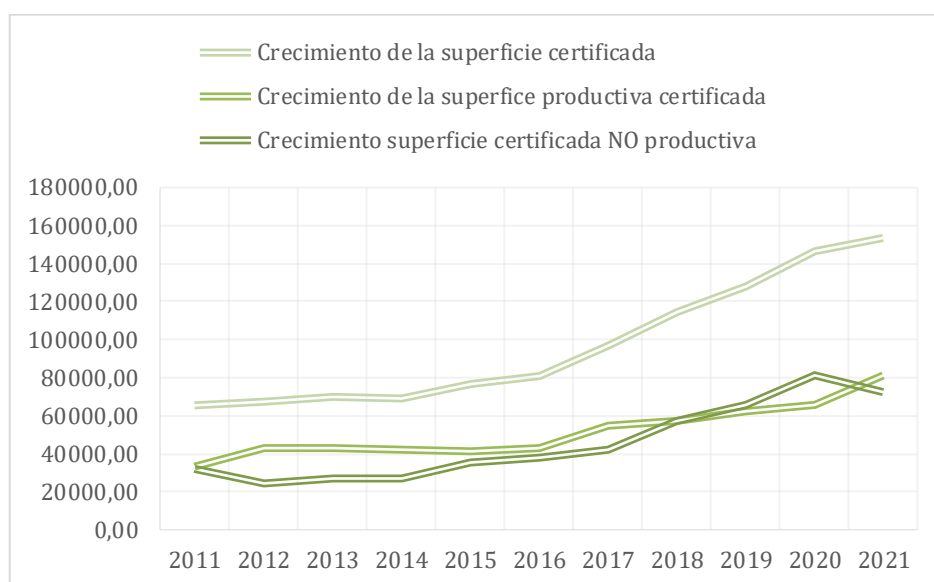
<b>C. A.</b>	<b>Productores primarios</b>	<b>Elaboradores/ transformadores</b>	<b>Import/ Export</b>	<b>Comercializadores</b>	<b>Industrias vegetales</b>	<b>Industrias animales</b>	<b>TOTAL/TOTAL %</b>
Andalucía	20.432	986	145	308	2.630	408	24.911/34,01%
C.-La Mancha	8.923	520	7	107	854	73	10.485/14,31%
Catalunya	4.272	1.526	184	713	1.250	281	8.226/11,23%
Murcia	4.094	368	103	106	514	12	5.197/7,09%
C. Valenciana	3.442	192	138	455	2.043	98	6.777/9,25%
Extremadura	3.110	2,72	3	97	219	30	3.651/4,98%
Canarias	1.673	242	12	248	207	35	2.417/3,30%
Aragón	1.415	198	7	38	221	31	1.910/2,60%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA sobre la producción ecológica (Informe 2021)



Si nos centramos en la situación dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, encontramos que desde la certificadora reconocida dentro del territorio, la CAECV, nos aporta los siguientes datos. La Comunitat Valenciana ostenta la cuarta posición en términos globales como territorio con mayor extensión de superficie ecológica certificada. Puesto que también se mantiene en términos de operadores certificados.

Figura 30: Crecimiento de la superficie ecológica certificada en la Comunitat Valenciana por tipología.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAPA sobre la producción ecológica (Informe 2021)

Además, también se analizan los datos desagregados que ofrece la CAECV, tal y como hace el MAPA por provincia en cuanto a superficie y tipología, operadores y demás características de la agroindustria ecológica en el territorio. Si bien, en términos generales, los datos son coherentes, sí que existen algunas disonancias, que pueden ser relevantes cuando hablamos del porcentaje de SAU ecológica sobre el total. Aquí, encontramos ligeras discrepancias para los casos de las provincias de Alacant y Castelló, que entendemos pueden ser debidas a diferencias metodológicas.

Es en el caso de València donde nos encontramos con una diferencia de más del 20%, que de hecho se repite para los dos últimos informes presentados por este organismo (tal como se detalla en la tabla 22).

Tabla 22: Discrepancias en el cálculo de la SAU (ha.) ecológica sobre el total de la Comunitat Valenciana 2021.

Tabla 22.A. Datos según informe 2021 de la CAECV

<b>Provincia</b>	<b>SAU eco</b>	<b>SAU total<sup>15</sup></b>	<b>% sobre el total de SAU (Discrepancia)</b>
Alacant	36.891	132.592	29,3% (+0,6%)
Castelló	34.985	152.726	24,5% (+1,6%)
València	74.881	303.993	46,2% (+21,6%)

Tabla 22.B. Datos según informe 2021 del MAPA.

<b>Provincia</b>	<b>SAU eco</b>	<b>SAU total</b>	<b>% sobre el total de SAU (Discrepancia)</b>
Alacant	36.891	132.592	28,7% (-0,6%)
Castelló	34.985	152.726	22,9% (-1,6%)
València	74.881	303.993	24,6% (-21,6%)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAPA, censo agrario del INE (2020) y el Informe 2021 de la CAECV.

En las tablas anteriores (Tabla 22.A y 22.B), más allá de hacer notar esta discrepancia en el cálculo, nos permite ver la superficie certificada por provincia. Hay que recordar también que el objetivo de la UE para el 2030 es de conseguir un 25% de la SAU ecológica, objetivo que para ambos cálculos podemos considerar que está muy cerca de conseguirse. En cuanto al crecimiento de esta superficie certificada durante el año 2021 la CAECV nos aporta los

<sup>15</sup> El dato de la SAU total por C. A. lo obtenemos del último censo agrario del INE (2020). Este dato no aparece ni en el informe de la CAECV, ni en el del MAPA.

siguientes datos: Alacant del 3,3% en el periodo 2020-2021; Castelló ha experimentado un crecimiento negativo de un -2% y, por último, València un crecimiento del 8,2%.

Del total de superficie ecológica certificada en la Comunitat Valenciana, nos encontramos con las siguientes particularidades: de las 153.503 ha, 133.547 (87%) son de secano y 19.956 ha de regadío. El mayor cultivo ecológico en el territorio de estudio es el de viñedo para vino con unas 16.601 ha dedicadas, seguido de las hectáreas dedicadas al cultivo de frutos secos (15.612 ha) y, por último, el olivar para aceite con unas 6.901 ha. A nivel productivo se estima que para el año 2021 se han producido 241.399 t de producto primario ecológico. Esta producción agregada se distribuye de forma mayoritaria entre las provincias de Alacant y València con 118.939 t y 112.649 t respectivamente, muy atrás queda Castelló con 9.775 t.

En cuanto a los responsables de esta producción, los productores primarios, en los últimos informes se estima que existen entre los 3.358 y 3.442 productores primarios certificados que se reparten el total de superficie ecológica, si bien este cálculo está sujeto a interpretaciones, puesto que están incluidas las superficies sin producción asociada, es decir, los pastos que se utilizan para el pastoreo. Según este primer cálculo la superficie media por productor primario para 2021 era de 45,7 ha. pero si no consideramos en el cálculo las hectáreas sin producción asociada, nos vamos a una media aproximada de 23,78 ha. por agricultor ecológico. Este dato es relevante ya que nos muestra las diferencias existentes entre la superficie media por agricultor tradicional y la del agricultor de producción ecológica, donde la explotación media tradicional representa 5,9 ha y la ecológica representa esas 23,78 ha. casi cuatro veces más.

Este hecho, es resultado de las condiciones necesarias para ser ecológico y contradice una de las principales máximas en la narrativa política del sector ecológico, que sugiere que con este producto ecológico se intenta ayudar al pequeño agricultor a capturar mayor valor añadido. Tanto es así que, de hecho, la UE modificó la legislación vigente en materia de certificación ecológica autorizando la certificación grupal y de esta manera incentivar la conversión ecológica de grupos de pequeños agricultores. Modificación activa desde el 1 de enero de 2022 (una vez demorada por la excepcionalidad del COVID). De hecho, sin poder todavía adjudicar una responsabilidad clara a esta modificación, se ha podido observar un

cambio de tendencia en la composición de la superficie ecológica en el territorio valenciano (Tabla 23).

Tabla 23: Composición de la superficie ecológica en la Comunitat Valenciana por tipología de cultivo (ha.) comparativa 2020-2021.

<b>Tipo de cultivo</b>	<b>SAU eco 2020</b>	<b>SAU eco 2021</b>	<b>% de crecimiento</b>
Tierras arables	7.035	8.262	+17,44%
Pastos permanentes	81.252	72.346	-10,96%
Cultivos permanentes	58.469	72.894	+24,67%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAPA informes 2020 y 2021.

De la misma manera para este periodo hemos podido observar un incremento correspondiente al número de operadores, concretamente de los agricultores, pasando de 2.663 en 2020 a 3.314 en 2021, un crecimiento de 651 agricultores (+24,4%) que equivale a un 171% más si comparamos los crecimientos de 2020 y 2021.

De todas maneras, las clasificaciones de operadores ecológicos adolecen de ciertos problemas de agregación. No podemos, por tanto, ahondar en ciertos aspectos, más allá de lo que nos proporcionan los informes oficiales. En cualquier caso, por inferencia si podemos determinar que el tamaño medio de superficie ecológica ha sufrido un descenso en el último año, pasando de 52,71 ha por agricultor en 2020 a 44,60 ha en 2021 (con pastos incluidos) cosa que puede verse como un impacto positivo en la consecución de incorporar al pequeño agricultor (o grupo de agricultores) al sistema ecológico.

Respecto a las industrias (que en las estadísticas oficiales se diferencian de las empresas y éstas a su vez de los productores y de los exportadores e importadores), sin poder conocer la

razón de esta clasificación separada , nos encontramos con los siguientes datos para el año 2021: están certificadas como ecológicas en la Comunitat Valenciana 2.043 industrias relacionadas con la producción vegetal, mientras que en las actividades industriales relacionadas con la producción animal nos encontramos con 98, cuya composición detallamos en la Tabla 24.

Tabla 24: Composición de las industrias certificadas como ecológicas en la Comunitat Valenciana en el 2021.

	<b>Industrias producción animal</b>	<b>Industrias producción vegetal</b>
Elaboración y conservación	<b>67</b>	<b>751</b>
Bodegas y embotelladoras		<b>160</b>
Aceites y grasas	<b>0</b>	<b>123</b>
lácteos y derivados	<b>4</b>	
panadería y farináceos		<b>91</b>
Bebidas		<b>39</b>
Otros productos de molienda		<b>21</b>
Piensos		<b>7</b>
Otros productos derivados	<b>27</b>	<b>851</b>
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>2.043</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MAPA y el Informe 2021 de la CAECV.

Repasada esta situación, vamos ahora a analizar la situación del mercado al que representan y compiten. Vamos a detallar el valor del mercado en territorio valenciano, el cual y según los datos de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica (Agroambient), representa un 8,6% del total del mercado español para los productos alimentarios ecológicos con un valor absoluto de 216,79 M. de euros para el año 2021. Para un volumen de 61.852 t y un consumo per cápita de 12,3 kg equivalentes a un gasto de 43 euros por persona.

Si se comparan estos datos con los del año anterior, vemos que, si bien el consumo se ha reducido, el gasto *per cápita* se ha incrementado. Esto, puede indicar dos cosas: una subida en los precios de los alimentos ecológicos o un cambio en el comportamiento del consumidor ecológico hacia una selección de productos donde penaliza la cantidad o la premia en función de la calidad (si interpretamos precio como una señal de calidad, también entre productos ecológicos).

Tabla 25: Comparativa 2020-2021 sobre el consumo de productos ecológicos en la Comunitat Valenciana.

Volumen (toneladas)			Valor (miles €)			Consumo per cápita (kg)			Gasto per cápita (€)		
2020	2021	% sobre 2020	2020	2021	% sobre 2020	2020	2021	% sobre 2020	2020	2021	% sobre 2020
62.908,8	61.852,8	98,3	193.680,1	216.797,0	111,9	12,8	12,3	95,9	39,4	43,0	109,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe del sector agrario valenciano 2021 de la Agroambient.

Analizando el valor total de la facturación de la industria agroalimentaria ecológica en la Comunitat Valenciana, nos encontramos con que según el último informe de la CAECV alcanza un valor de 736,2 millones de €, con un incremento del 17,6% respecto del año anterior. Siguiendo la misma fuente, se distribuiría con los siguientes pesos a nivel de mercado: el 39% del mercado nacional, el 51% lo determinaría el mercado de la UE y finalmente, el 10% restante se exportaría fuera de la UE.

Se quiere aclarar también que, si bien se han usado los años 2020-2021 por ser los últimos disponibles en el momento de la redacción de este trabajo de tesis doctoral, es importante notar que este periodo puede verse comprometido a nivel de sesgo por la pandemia de Covid-19.

Después de este análisis detallado del nacimiento, evolución y actualidad del sector agroindustrial ecológico a nivel territorial, pasaremos a visualizar a los principales actores de *sistema alimentario sostenible* del que la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana forma parte.

### **3.3 Principales actores del sistema alimentario sostenible en la Comunitat Valenciana**

#### **3.3.1 Los entornos del sistema alimentario sostenible de la Comunitat Valenciana**

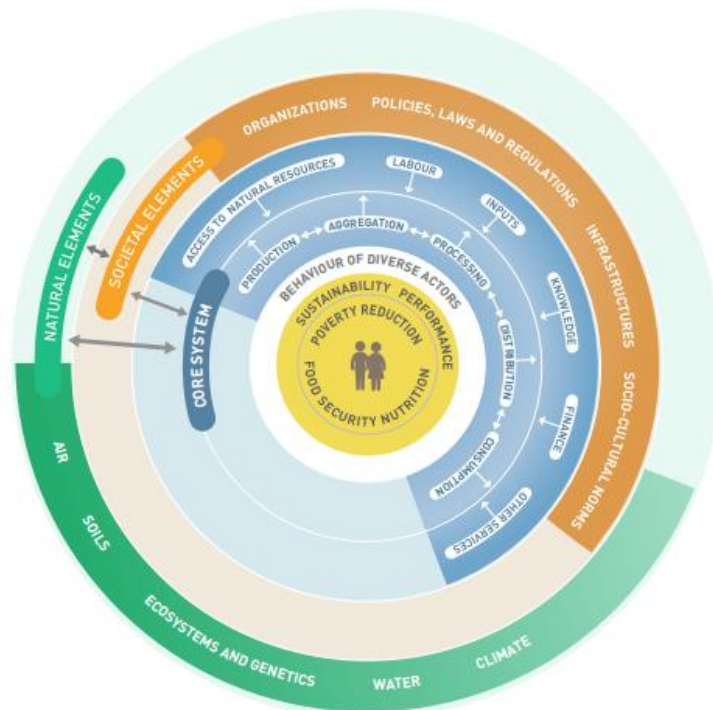
La producción alimentaria la conforman una serie de procesos que están relacionados entre sí. Aunque no son necesariamente los mismos procesos para cada alimento, ni tan siquiera los mismos para cada tipología de alimento, ya que puede contar con una preparación distinta. De estas relaciones nace el concepto de *sistema alimentario*, y nos permite un análisis de tipo sistémico para comprender su comportamiento. Si bien el sector agroalimentario se ha sometido a distintas presiones durante su historia, son todos los actores que lo conforman los que en su interacción generan nuevos comportamientos e interacciones en el mismo. A su vez, los contextos o marcos normativos e institucionales y los avances científico-técnicos también influyen en este sistema. Por todo ello, en un territorio como el de nuestro objeto de estudio, lo habitual es que se tengan todos o casi todos los procesos en un mismo territorio o en el entorno. Esto es debido al hecho de que, en la agroindustria, más que en otros sectores, tiene una importancia clave, la protección frente a procesos de globalización. La noción de territorialidad aporta valor al producto, tanto debido a su carácter perecedero como a su sensibilidad a los precios, especialmente en el caso de productos en bruto. Esto se debe en gran medida a los costes asociados al transporte y almacenamiento de una parte significativa de dichos productos.

Las actividades puramente productivas de alimentos no son las únicas que generan actividad en el territorio. Por el contrario existen una gran cantidad de actividades complementarias a la principal. Nos referimos a fabricantes o proveedores de procesos adicionales, así como a fabricantes de maquinaria, proveedores de aditivos y conservantes alimentarios. También existen una serie de empresas dedicadas a la prestación de servicios como son: el embalaje, la logística, etc. Además, encontramos actores institucionales que tienen una especial relevancia en labores de apoyo técnico y comercial, de representación institucional o los dedicados a la formación entre otras.

En este apartado realizaremos un análisis de la estructura del sistema alimentario sostenible de la Comunitat Valenciana con el objetivo de obtener un mapa de los actores involucrados y de las relaciones que se establecen entre ellos. Lo relevante de este análisis y que cabe destacar es que, tratándose todavía de algo muy incipiente, muchas de las estructuras, se comparten entre el sistema alimentario tradicional y el sistema alimentario sostenible y este hecho genera obviamente tanto elementos positivos como negativos.

Iniciamos este análisis estableciendo tres entornos o elementos distintos dentro de los cuales podemos ubicar a todos los distintos actores; nos referimos a los entornos: Naturales, relativos a la sociedad y el denominado sistema central. En la Figura 29 se muestra la estructura de los *Sistemas Alimentarios*, tanto el tradicional, como el sostenible y en la forma en la que estos elementos interactúan, en definitiva, la conceptualización del sistema alimentario. En los siguientes apartados de esta sección, describimos en detalle de cada uno de ellos.

Figura 31: Sistemas Alimentarios y sus posibles interacciones.



Fuente: Figura extraída de FAO *brief on Sustainable Food Systems* (Nguyen, 2018b).



### 3.3.2 Los entornos naturales

Los entornos naturales conforman el marco donde se emplaza la actividad humana en general y son susceptibles de transformaciones a causa y como consecuencia de ésta. Estos elementos naturales son constantes en todos los territorios, pero lo que difiere son sus características. Aunque existe diversidad inherente en el planeta, también hay variaciones causadas por la intervención humana. Estas últimas son particularmente las enfocadas por los sistemas sostenibles. El énfasis se encuentra en evitar, en la medida de lo posible, los cambios en el entorno natural o asegurarse de que sean reversibles una vez finalizada la actividad. El entorno natural incluye el aire, el suelo, los ecosistemas, la biodiversidad, los recursos hídricos y el clima. Estos elementos naturales son siempre los mismos, independientemente del territorio, variando sus características. Si bien existe una variación propia de la diversidad encontrada en el planeta, existen también las variaciones por la acción humana, que son aquellas donde cualquier sistema sostenible pone énfasis. Este énfasis va en la dirección de evitar, en la medida de lo posible, cambios en el entorno natural, o bien, que estos sean reversibles una vez finalizada la actividad.

Si bien la dotación inicial de estos recursos no depende de la acción humana, el mantenimiento de estos sí. Por esta razón, los sistemas sostenibles buscan cumplir con los objetivos mencionados anteriormente, destacando la relación entre la actividad humana y el entorno natural. Esto garantiza la sostenibilidad tanto del medio ambiente como de la propia actividad, la cual depende del cuidado y preservación de dicho.

#### *El aire*

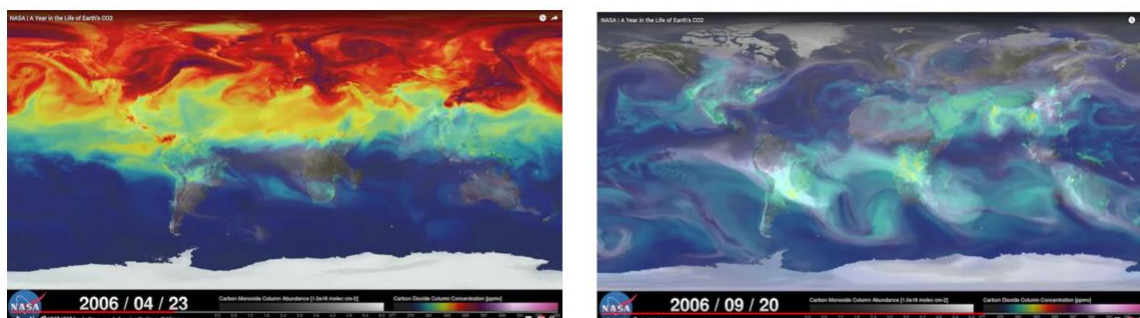
Cuando hablamos del elemento aire, nos referimos a su calidad. El aire es un elemento esencial para la vida, y de hecho desde hace tiempo que existen normas regulatorias tanto a nivel supranacional por parte de la UE, nacionales por parte del gobierno de España y a nivel regional a través de las normativas de la Generalitat Valenciana. Estas directrices regulan las partículas por millón (ppm) de contaminantes sólidos en la atmósfera, así como la mezcla de gases que conforman el aire que respiran los humanos.

Hay que mencionar que desde 1994 la Comunitat Valenciana cuenta con la Red Valenciana de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica (RVVCCA) cuya misión principal es realizar medidas sistemáticas de la calidad de aire y otras variables meteorológicas. Desde ese año la Generalitat Valenciana (GVA) ha impulsado distintos planes de mejora de la calidad del aire en las provincias que conforman el territorio valenciano. En 2008 un estudio daba los datos iniciales para Castelló, en 2010 se realizó lo propio con Alacant y finalmente en 2019 para València.

Respecto específicamente a la industria agroalimentaria, se constata en estos estudios que existen problemas con la quema de biomasa, la emisión de polvo mineral en suspensión, las emisiones de vehículos y maquinaria agrícola, así como las emisiones de la agroindustria en general. También merece especial mención la contaminación generada por la ganadería intensiva (Agroambient, 2022).

También debemos mencionar en este apartado el plan al que España se sumó desde la cumbre del clima de París (COP21) en el que se presentó la iniciativa *4x1000*. Esta iniciativa pretende conseguir un incremento anual del 4x1000 de las tierras agrícolas que dejen de ser aradas intensivamente y se aplique *compost* de manera que se pueda utilizar la capacidad de absorción del CO<sub>2</sub> del suelo, argumentando que la práctica del arado extensivo libera este gas a la atmosfera y limita la capacidad de absorción de este por parte del suelo (Figura 32), y a la vez que disminuye la riqueza del suelo llevando a una mayor necesidad de nutrientes minerales.

Figura 32: Imágenes por satélite del momento del arado en el hemisferio norte (23 de abril de 2006) y en el momento del crecimiento de los cultivos (20 de septiembre de 2006). En rojo el CO<sub>2</sub> liberado en el momento del arado.



Fuente: Elaboración propia a partir de capturas del video publicado por la NASA *A year in the life of Earth's CO<sub>2</sub>*

### *El suelo*

Vamos ahora a desarrollar en profundidad este entorno del suelo, que ya hemos introducido a partir de alguno de sus planes regulatorios. Cuando tratamos el suelo como recurso natural, le asignamos distintas propiedades, que van desde la riqueza mineral del mismo, hasta la capacidad de absorción y filtraje del agua de lluvia, así como también las propiedades que aportan resiliencia en el momento de afrontar inclemencias climatológicas. En este sentido dentro del territorio valenciano se impulsó por la Generalitat Valenciana la ley 5/2019 de 28 de febrero de 2019 de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana. En sus preámbulos, el ente gubernativo reconoce que en la última década se ha perdido, en el territorio valenciano, más del 11% de la superficie agrícola y que esto se debe, entre otros motivos, a la pérdida de la calidad del suelo. Como es sabido, la calidad del suelo agrícola depende también de la cercanía a recursos hídricos y del grado de contaminación, elementos que son también relevantes en la ganadería intensiva y en la gestión de los purines que pueden evitar una contaminación excesiva de suelos y de los recursos hídricos.

De hecho, esta ley propone “*instrumentos sociales y territorialmente sostenibles [...] respetando los valores culturales y ambientales del suelo agrario*” (Llei 5/2019, de 28 de Febrer, de La Generalitat, d’estructures Agràries de La Comunitat Valenciana. [2019/2067], 2019, p. 11908). Por último, también añade que esta pérdida de fertilidad del suelo hace a

este más vulnerable frente a las presiones de reconversión del mismo, sobre todo en zonas periurbanas.

### *Los ecosistemas y la biodiversidad*

La biodiversidad es la denominación que recibe la variedad de vida, en forma de flora y fauna, y el modo en el que se distribuye por el planeta. La biodiversidad actual es consecuencia de años de evolución, la mayoría de estos, producidos por procesos naturales, pero cada vez en mayor medida por la interacción humana con su entorno que influye en la evolución de ésta y, generalmente de manera negativa.

Constituye entonces el entorno vivo del que nosotros formamos parte y del cual dependemos. Los ecosistemas son los conjuntos de entornos y de los que su equilibrio es esencial para su supervivencia.

En el Convenio sobre Diversidad Biológica aprobado en la cumbre de Río en el año 1992, se habló seguramente por primera vez de forma rigurosa de la consciencia a tomar frente a la situación de la actuación humana con la biodiversidad y los ecosistemas. A este convenio se adhirieron muchos de los gobiernos del mundo, con el compromiso de velar por el cumplimiento de tres objetivos: La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios de la utilización de los recursos genéticos (United Nations, 1992).

Se entiende como *recursos genéticos* la diversidad, el conjunto de plantas, animales, recursos acuáticos, bosques, microorganismos e invertebrados que coexisten y que desempeñan una función vital para entre otras cosas atender las necesidades alimentarias y nutricionales humanas, tal y como reconoce la FAO (2023).

Como hemos comentado, España fue uno de los países que firmo la su adhesión al convenio sobre diversidad biológica del 13 de junio de 1992 y que se ratificó el 21 de diciembre de 1993. En 1998 el gobierno de España pone en marcha la fundación pública, *Fundación Biodiversidad*. El trabajo de esta fundación ha llegado hasta el día de hoy con el objetivo de contribuir a la conservación y al uso sostenible de la biodiversidad. Desde nuestro punto de vista, desgraciadamente la buena voluntad de firmar el convenio y la creación de distintos

entes no ha ido acompañada de la creación activa de medidas para contribuir al mantenimiento de la diversidad biológica. De hecho, en 2010 el Comité Económico y Social de europeo diseñó, presentó y aprobó un dictamen donde en sus conclusiones se señala la absoluta pasividad de las distintas políticas nacionales para cumplir con los objetivos de reducción de pérdida de biodiversidad acordadas, en el foro europeo en 2001.

Sin embargo, España a nivel nacional dio unos pasos importantes, en la catalogación de su propia biodiversidad. Estos avances marcan el camino que inició en 1985 con la creación del Sistema de Información Forestal Nacional (SINFONA) para llegar a nuestros días con el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (IEPNB) creado en 2012.

En el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana también se ha movido en este sentido, llegando finalmente a abril 2022 cuando se presentó el documento oficial para la estrategia de biodiversidad de la Comunitat Valenciana 2030. Este documento recoge el diagnóstico de la situación actual, la proposición de unas medidas para la conservación y la evaluación de la misma. Finalmente, la propuesta nos lleva al objetivo principal que es el de integrar la gestión de la biodiversidad dentro de los compromisos sociales y económicos.

No es la única iniciativa existente, *Xarxa Bioclima* o el Banco de Datos de la Biodiversidad de la Comunitat Valenciana (BDBCv), con más de 20.800 especies registradas, son algunas de ellas. En conjunto, se trata de medidas bien entrelazadas mediante programas o proyectos que conforman un sistema de vigilancia, análisis y protección de la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos genéticos en el territorio de la Comunitat Valenciana.

Evidentemente, la situación de la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos genéticos es de vital importancia para la agroindustria, sobre todo para el sector primario y para la agricultura ecológica que tiene como condición el mantenimiento de las variantes autóctonas, para asegurarse la conservación de la biodiversidad.

Cabe señalar un caso contrario y extremo como es el de la normativa europea sobre producción ecológica referida a la producción de huevos ecológicos que permitió una excepción para el uso de especies no autóctonas, debido a su bajo número. Esta excepción se modificó en la nueva reforma de 2018 (entrando en vigor en 2022).

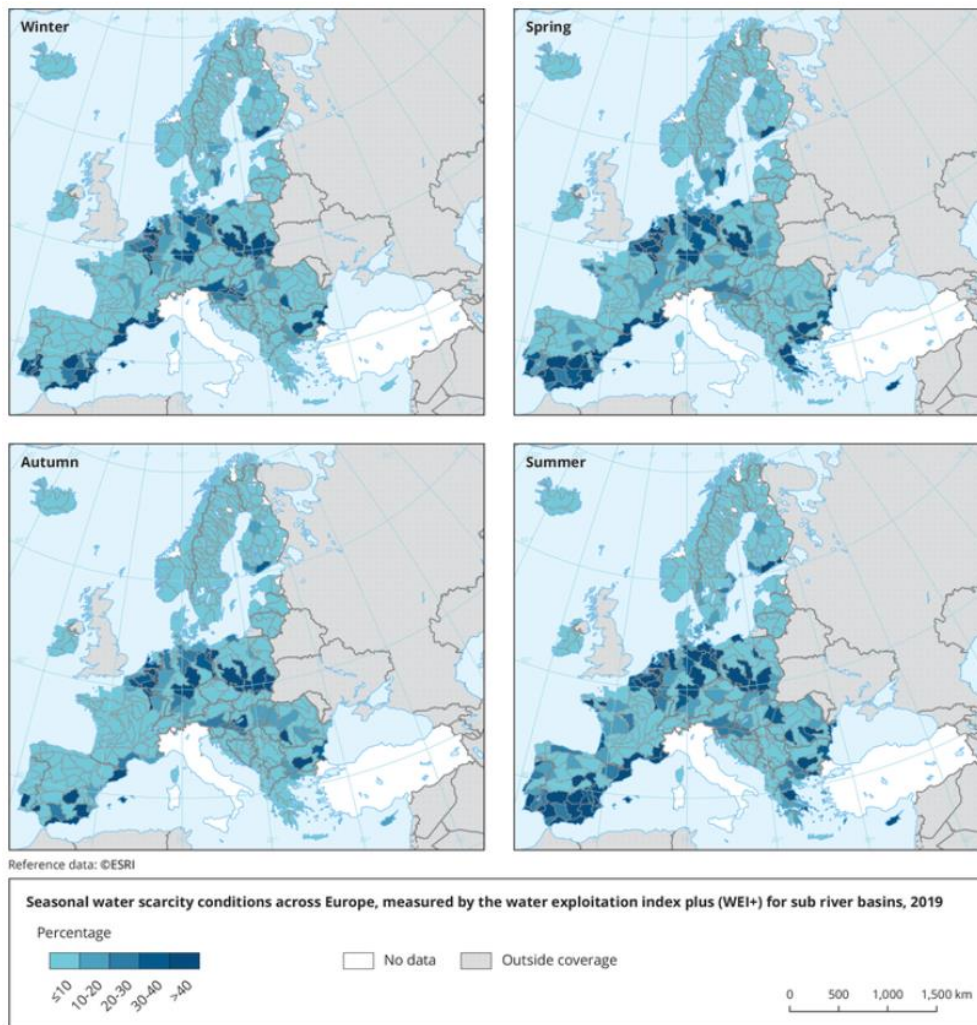
### *El agua*

El agua es un bien público, que como recurso es algo que solo ahora está empezando a tratarse en los ámbitos políticos y académicos. De hecho, el agua como recurso no ha sido optimizado en todos los aspectos de su uso. Prueba de esto es que no fue hasta el 2000 que la UE publicó la directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Ésta ha sufrido distintas modificaciones, la última de ellas en 2014.

En medio en el 2012 la comisión de la UE publicó el plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa bajo la siguiente premisa *“El agua no es solo un producto comercial, sino también un bien público y un recurso limitado que es necesario proteger y que debe utilizarse de manera sostenible, tanto en cuanto a la calidad como a la cantidad. Sin embargo, se encuentra bajo presión debido a los múltiples usos en varios sectores, como la agricultura, la industria, el turismo, el transporte y la energía”* (the European Commission, 2022).

Con esta premisa se pretende, en primer lugar, dar relevancia a este bien público y, en segundo, sentar las bases de un mejor uso del agua como recurso. Desde la UE se advierte, que España, junto a la práctica totalidad de países del arco mediterráneo, es de las zonas que más sufren de sequía estacional, especialmente en verano.

Figura 33: Mapa de sobreexplotación de recursos hídricos por provincia y estación (2019).



Fuente: European Environment Agency (mapa realizado por ESRI<sup>16</sup>)

Como podemos ver por el mapa (Figura 33), la situación de España y especialmente de la costa este del país, donde se encuentra el territorio valenciano, no es positiva en ningún sentido. De hecho, observando los datos vemos como no existe un solo periodo del año donde no se produce la sobreexplotación de los recursos hídricos.

En España y por tanto también en territorio valenciano, la configuración hídrica se basa en las llamadas confederaciones hídricas. Para el caso de la Comunitat Valenciana toda el agua de embalse viene de las confederaciones del Júcar en un 74,6% y del Segura en un 25,4%. Finalmente, otro recurso hídrico corresponde al trasvase Tajo-Segura.

<sup>16</sup> ESRI es una empresa dedicada a soluciones y servicios a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG). Entre su software más conocido se encuentra ArcGIS.

Si bien los datos relativos al consumo de agua son complicados de obtener (último dato de consumo de agua en agricultura para la Comunitat Valenciana es de 2018, 1.650 Hm<sup>3</sup> (INE)). Los datos de los que disponemos para ilustrar la situación en el territorio son los siguientes. La Comunitat Valenciana representa la tercera en España en volumen de superficie agrícola de regadío (12,5% del total de la superficie geográfica) y la segunda en superficie en volumen por superficie de cultivo (45,8%) (Subsecretaría de Agricultura Pesca y Alimentación & Subdirección General de Análisis Coordinación y Estadística, 2021). En cuanto a las tipologías de regadío existentes encontramos que solo hay instalados regadíos por gravedad o localizados, representando los primeros un 16% aproximadamente.

### *El clima*

Por clima entendemos el conjunto de condiciones atmosféricas, que constituyen la cantidad y distribución de las precipitaciones, la temperatura, entre otros elementos. El clima influye en los ecosistemas proporcionando las condiciones idóneas para la proliferación de un cierto tipo de fauna y flora.

El clima mediterráneo es el característico de la mayor parte de la costa de España y de la Comunitat Valenciana, con inviernos suaves, veranos secos y calurosos y con lluvias irregulares, a veces precipitando de modo abrupto. Los datos climatológicos relativos a la Comunitat Valenciana los proporciona la Agencia Estatal de Meteorología<sup>17</sup> (AEMET), pero no solo, la propia Comunitat Valenciana a través del *Institut Valencià d'Investigacions Agràries* (IVIA) se dispone del *Sistema d'Informació Agroclimàtica per al Regadiu* (SIAR). Si bien este estamento es relativamente joven, se fundó en 1999, y no dispone de estaciones en todo el territorio, sí que aporta valiosa información que complementa a la de la AEMET.

Como ejemplo podemos señalar que tomando como referencia el año 2021, disponemos de los siguientes datos: la temperatura media fue de 15,8° grados centígrados, es decir 0,5 grados superior a la media de datos históricos de la Comunitat Valenciana. Bajo distintas comparativas de medias de temperatura, tanto diarias como mensuales, la AEMET concluye que el único mes que entró en el rango de “normalidad” para el año 2021 fue el mes de enero.

---

<sup>17</sup> Los datos relativos a la información de la AEMET se extraen de su Resumen Anual Climatológico para el año 2021



En definitiva, esta situación nos dice que el 91,6% de los meses se situaron fuera de la normalidad de la media de temperaturas.

Respecto a las precipitaciones, la AEMET clasificó el 2021 como un año normal en lo relativo a lluvias. Con 516,3 l/m<sup>3</sup> de lluvia media acumulada. Debemos añadir que, a la valoración cuantitativa, se le acompaña la cualitativa dado que la distribución de la cantidad de precipitación también es importante. De hecho, en la Comunitat Valenciana para el 2021 se consideró que la distribución de las precipitaciones fue muy irregular, tanto en tiempo como en localización.

Como hemos podido ver, definiendo este primer entorno y aquellos componentes que se incluyen, intuimos como ya hay claras interacciones entre los distintos entornos. La actividad humana se relaciona con su entorno, las organizaciones gubernamentales se relacionan con él normativizando y regulando no solo su uso, también intentando cuantificar el estado actual del mismo.

### **3.3.3 El entorno social**

El entorno social englobaría, tal y como define la figura 29, los elementos que conforman la sociedad en la que se desarrolla el sistema alimentario. Ya hemos podido ver como se relaciona con el entorno natural, regulando el uso o recogiendo datos sobre el mismo a través de órganos gubernamentales o de organizaciones internacionales.

#### *Las organizaciones*

Para entender este apartado del entorno es importante explicar que puede identificarse como organización desde una estructura de gobierno, hasta una comunidad de vecinos de un edificio. Por tanto, dentro de este apartado hablaremos de algunas de las organizaciones más relevantes dentro del territorio de estudio.

Si bien pretendemos dejar claro que elementos organizativos afectan al sistema alimentario, dar detalles concretos, nos implicaría dejar fuera a muchas organizaciones por las limitaciones lógicas de espacio en este texto y, a su vez, correríamos el riesgo de excluir alguna. Por consiguiente, vamos a hablar desde la generalidad de las organizaciones que pertenecen a este apartado. Éstas pueden referirse a estructuras supra nacionales como la UE, o el IFOAM, nacionales como el gobierno de España, el MAPA o la SEAE y regionales como pueden ser la CAECV, la Generalitat Valenciana o el IVIA. Así mismo, lo que tienen en común todas las organizaciones es que, por su mandato, tienen la misión de intervenir y como consecuencia, la de relacionarse con el sistema alimentario de manera directa o indirecta. Los objetivos o misión de las organizaciones en muchos casos son estamentos orgánicos y evolucionan, también en función de su entorno. Esto nos justifica la bidireccionalidad de las relaciones entre los elementos.

Tabla 26: Listado de organizaciones vinculadas con el sistema alimentario.

<b>Tipo de asociación</b>	<b>Nombre</b>
Gubernamental	Comisión Europea
	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA)
	Ministerio de Transición Ecológica
	Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica
No gubernamental	International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM)
	Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE)

Fuente: Elaboración propia

### *Las Políticas, las Leyes y las Regulaciones*

Este componente evidencia las relaciones entre sus partes, puesto que las políticas, leyes o regulaciones afectan a un apartado con el que la organización emisora tiene potestad para regular y a su vez esta tiene un efecto sobre aquello a lo que se aplica y a todos aquellos entes que tienen relación con lo que se regula. Incluso pueden generarse nuevas relaciones o modificarse las existentes con la inclusión de nuevas situaciones a través del nuevo documento legal. Desde la regulación a los accesos a los recursos naturales, a las tasas impositivas o las relaciones contractuales entre trabajador y empleador.

## *Las Infraestructuras*

Por infraestructuras entendemos que son el componente que ayuda a la mayoría de las interrelaciones que existen entre los distintos actores el sistema alimentario. Cobra, además, un papel muy significativo para ilustrar como la disposición de las mismas y la distribución de su propiedad ayuda a entender su funcionamiento como sistema.

Para el caso de la Comunitat Valenciana, podemos mencionar como principales infraestructuras disponibles: más de 1.900 km de autopistas y carreteras nacionales, que además son de uso gratuito ya que desde 2021 la denominada Autopista del Mediterráneo (AP-7) retiró los peajes de pago. También la Comunitat Valenciana dispone de cinco puertos comerciales y 3 aeropuertos; se encuentran más de 6.200 almacenes y centros de venta mayorista; 144 almazaras de aceite, de las cuales 95 disponían certificación ecológica a el año 2021. Tres salas de despiece con certificación ecológica. 157 mercados de venta minorista y más de 400 en formato de mercado itinerante, y existen más de 16.000 puntos de venta minorista de los cuales unos 2.200 son supermercados, contando además con la presencia de dos cadenas de distribución minorista tienen su origen en la Comunitat Valenciana, como son Mercadona y Consum.

Aquí hacemos también una especial mención a la denominada *EcoLlotja* un proyecto de Mercavalencia para la venta mayorista de productos exclusivamente ecológicos, así como el proyecto de apertura de 4 mercados minoristas también exclusivamente ecológicos (Equip Càtedra Model Economic UJI-GVA, 2021).

Como podemos ver por este pequeño listado de alguna de las infraestructuras disponibles en la Comunitat Valenciana, tanto el sistema alimentario convencional, como el ecológico parecen poder establecerse y funcionar con normalidad gracias a una aparente buena dotación de infraestructuras básicas. Si bien podemos también entender que la mayoría de estas infraestructuras son compartidas por ambos sistemas y esto podría dar lugar a ciertos conflictos en algún momento (Equip Càtedra Model Economic UJI-GVA, 2021).

## *Las Normas Socioculturales*

Entenderemos como normas socioculturales el componente del entorno social que va más allá de las regulaciones, las organizaciones formales o infraestructuras materiales establecidas. Hablamos, de una de las fuentes de derecho probablemente más primitivas, la que aboga la aplicación de la “tradición”. en caso de no existir regulación sobre una cuestión concreta. En todo caso, más que centrarnos en su dimensión legal o de derecho, pensamos que sí que pueden llegar a compartir esa aura de algo que prevalece o acontece sin estar escrito (digamos de manera tácita) y de lo que todo el mundo es conocedor y en cierto modo respeta o aboga por ello.

Para el caso de la alimentación estas normas tradicionales se dan incluso en mayor medida que en otros aspectos ya que la alimentación siendo una de las primeras actividades humanas reside en gran medida en el inconsciente colectivo, ferias, gastronomía o preparaciones típicas sobre las que giran eventos determinados. Un ejemplo de su prevalencia, serían los nombres del callejero urbano: nombres de barrios, zonas o edificios que siguen manteniendo el nombre como lugar donde se realizaban actividades originariamente relacionadas con la agricultura o la alimentación. A su vez dentro de este grupo también incluiremos los eventos más recientes del pensamiento común, que han surgido en los últimos tiempos y que conllevaran interrelaciones nuevas o modificaran las existentes. Hablamos pues de elementos como la idea de la *dieta mediterránea*, que, si bien hoy puede estar más o menos descrita y estudiada, permanece en el consciente colectivo como algo que implica una serie de situaciones y componentes determinados además de una cierta cantidad de propiedades que van más allá de aquellas que los distintos estudios han sido capaces de explicitar.

También podemos añadir los roles adjudicados por la sociedad a los actores participantes del sistema alimentario. Incluso y, algo de relevancia capital para el sector ecológico o sostenible de la alimentación, la percepción de los distintos actores sobre la acepción de esta cualidad, lo que significa ser sostenible para el productor, lo que pretende el legislador que sea y lo que el consumidor interpreta como sostenible.

Aunque en este caso hemos decidido no considerar la territorialidad como ejemplo para ilustrar este elemento, no se debe a la falta de ejemplos, sino más bien a que muchos de ellos, no se relacionan directamente con el territorio. Un ejemplo claro de esto es, por ejemplo, el creciente interés de las generaciones jóvenes por el medio ambiente. Aunque no están todos organizados ni tienen un mandato claro, asumen la responsabilidad de establecer nuevas normas sociales y culturales para contrarrestar los efectos de la actividad humana en el medio ambiente. Las partes más activas de estos movimientos pueden estar apoyadas en elementos territoriales, si bien, su conciencia es global.

A su vez, éstas tampoco quedan limitadas a este aspecto, sino que también regulan de manera tácita desde las consideraciones éticas y morales, las expectativas de las relaciones laborales o definen las estructuras de conocimiento.

### **3.3.4 El sistema central (1er nivel)**

Consideraremos el sistema central en dos partes. Siguiendo la descripción que nos hace la FAO, en el primer nivel encontramos los *inputs*, tanto físicos como intangibles, a los que acceden los sistemas productivos situados en el segundo nivel y que como todos los demás están interrelacionados. En este primer nivel nos encontramos todos los inputs de los que harán uso los sistemas productivos. No es casualidad que este sistema central, tanto el primer como el segundo nivel, estén situados bajo los elementos relativos a la sociedad, ya que como hemos explicitado anteriormente serán estos los que definan en cierto modo las condiciones de acceso a estos inputs.

#### *El acceso a los recursos naturales*

Este es el primero de los inputs, del sistema alimentario y de otros muchos sistemas. La necesidad de obtener las materias primas de las que nos abastecemos directamente de nuestra interacción con el medio. Para el caso que nos ocupa, resumiremos brevemente la situación actual para el sistema alimentario en el territorio de estudio mediante la Tabla 27. En esta tabla se describen las cantidades de superficie disponible (SAU), los recursos hídricos a partir de la media anual de agua en embalse; la media de las horas de sol y la calidad del aire

en forma de cantidad de NO<sup>2</sup> como indicativo de contaminante en las aglomeraciones de Alacant, Castelló y València para el año 2021.

Tabla 27: Resumen acceso a recursos naturales Comunitat Valenciana 2021.

<b>Territorio</b>	<b>SAU (ha)</b>	<b>Recursos hídricos (media anual disponible en embalses en Hm3)</b>	<b>Horas de sol (media)</b>	<b>Calidad del aire (niveles medios de NO<sub>2</sub> µg/m<sup>3</sup>)</b>
Alacant	581.644		3.397	12
Castelló	663.478	2.071,3	3.321	13
València	1.081.220		2.808	17

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Agroambient.

### *La fuerza de trabajo*

Otro de los inputs necesarios para cualquier sistema es el acceso a la fuerza de trabajo para poder llevar a cabo su misión productiva: Este input está también, regulado a través del entorno relativo a la sociedad, desde la regulación contractual, a través del Estatuto de los Trabajadores a las asociaciones sindicales o las festividades locales.

Para poder ofrecer una fotografía de la situación actual a la disponibilidad de fuerza de trabajo en el territorio de la Comunitat Valenciana en el sector agroindustrial contamos con los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) para 2021.

Si bien partiremos de los siguientes criterios para estimar la disponibilidad. El primero de ellos es que, dado un número determinado de población activa, la preferencia de los demandantes de fuerza de trabajo será de aquella población activa que ostente experiencia laboral en el campo concreto de la agroindustria. De la misma manera, por parte de los ofertantes de mano de obra, entendemos, que su preferencia será, mantenerse en el sector en el cual han desarrollado su experiencia laboral.

En promedio, para 2021, la población activa en la Comunitat Valenciana se situaba en 2.450.600 personas de los cuales un 2,6% se catalogaban como activos en el sector agrario. De estos, 51.500 personas se encontraban en situación de ocupados y 12.700 como desempleados. Esto nos aporta una tasa de desocupación de un 19,8%, 3,9 puntos porcentuales más que la desocupación general. Si utilizamos los datos de afiliación a la

seguridad social perteneciente al sistema alimentario (directo) de la Comunitat Valenciana (CNAEs 01, 02, 03, 10, 11 y 12) tenemos que para 2021 existían 114.514 afiliados. 79.946 hombres y 34.568 mujeres. En cualquier caso y cómo podemos deducir de las cifras expuestas con anterioridad, en el territorio de la Comunitat Valenciana se dispone de suficiente fuerza de trabajo y capacidad para sostener una mayor demanda de ésta.

En cuanto a costes salariales medios para 2021, el salario de un puesto eventual en el sector agrario se estima en 63,71€/día. Mientras que el de un empleado con contrato indeterminado llega a los 63,95€/día. Si bien este dato hay que tratarlo con cuidado puesto que agrega los sueldos para distintas labores dentro de la actividad, es obviamente interesante considerarlo y poder observar la evolución anual. Para el caso de los trabajadores temporales el incremento de 2020 a 2021 en media ha sido de 1,71€/día, mientras que para los indefinidos 1,43€/día. De ahí podemos ver que ha existido un incremento salarial en las posiciones recogidas por la estadística, de la que además, el informe que las acompaña nos indica que la tasa de asalariados en el sector agrario en la Comunitat Valenciana es superior al de la media de ámbito nacional y como posible explicación nos propone la estructura minifundista propia del territorio, que la hace corresponder con una alta proporción de agricultura a tiempo parcial y de externalización de las tareas propias de la agricultura. De hecho, dentro del territorio estatal la Comunitat Valenciana es la tercera región con mayor proporción de empleados dentro del sector agroalimentario representando el 10,6% del total.

### *Los Inputs*

En este apartado analizaremos aquellos inputs que no vienen detallados con apartado propio, como pueden ser los insumos propios de la actividad agraria, como semillas, fertilizantes, maquinaria, etcétera. No existe una fuente de datos que permite obtener toda la información sobre la situación de algo tan amplio como lo que significa el *resto de inputs* de los que se nutre la agroindustria en la Comunitat Valenciana. De todas maneras, no tenemos indicios para pensar que existan problemas de abastecimiento. En este sentido, es un territorio perteneciente a un país miembro de la UE y al norte global, con lo que, si bien no queremos decir que no existan idiosincrasias particulares, repetimos no hay nada que nos haga pensar en la existencia de problemas significativos.

Como dato orientativo de la situación dentro del territorio podemos exponer el Valor Añadido Bruto (VAB) para el 2020 relativo a la industria que representan los *inputs* y servicios agrícolas y a la industria alimentaria que tiene un valor de 1.320,67 millones de €, representando un 1,38 del total del VAB de la Comunitat Valenciana.

Si nos retraemos hasta el año 2014 esta cifra significaba 948,53 millones de € y representaba un 1,06 del total del VAB de la Comunitat Valenciana. Con ello observamos un incremento en estos seis años del 40,27%. Por ende, podemos intuir la salud del sector de *inputs* y servicios relacionados con la agricultura y la industria alimentaria.

### *El Conocimiento*

El conocimiento es un *input* relevante en cualquier sector y, obviamente, también en el sector agroindustrial. A nivel nacional se cuenta, para el año 2021 con 445 grupos operativos creados mediante la intermediación de las Asociaciones Europeas de Innovación o *European Innovation Partnership* (AEI-Agri o EIP-Agri, en nuestro caso). Bajo estas denominaciones se encuentran los instrumentos que la UE puso a disposición para los sectores estratégicos dentro del conjunto de la Unión. Con ellos, se detectan posibles problemáticas dentro de un sector determinado y se pone en funcionamiento un grupo operativo para intentar dar solución a este problema. Estos grupos pueden estar enmarcados dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo Rural, pero también pueden quedar dentro de las propias regiones autónomas. Dentro del estado español los 445 grupos se reparten en distintos campos dentro del sector como son: un 46,1% dedicados a temas agrícolas; 21,8% a temas ganaderos; 16% al ámbito forestal y el 13% a la industria alimentaria. El año 2021, la Comunitat Valenciana no disponía de ningún grupo operativo propio de la región, pero sí contaba con 34 proyectos innovadores, representando el 4,9% del total y distribuidos principalmente en agricultura (29), industria alimentaria (2) y el resto a partes iguales entre los ámbitos forestales, de desarrollo rural y ganadería (1).

Otro aspecto que comentar se refiere a las *AgroTech* y *FoodTech*. Con estos nombres se conocen las empresas que actúan en las fronteras del conocimiento e innovación en los sectores agrícolas y alimentarios. Si bien la Comunitat Valenciana no cuenta con ninguna agro-tecnológica para el año 2021, sí que inician actividad dos *start-ups* de tecnología de la alimentación, concentrando, aproximadamente un 13% del total en el país.



Respecto a la investigación pública en el sector de la agroindustria, la Comunitat Valenciana (Tabla 28) cuenta en la actualidad con 3 centros dentro el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y también, con el *Institut Valencià d'Investigacions Agràries* (IVIA), que es un organismo integrado en la propia Generalitat Valenciana.

Tabla 28: Institutos públicos de investigación y transferencia en el campo de la agroindustria

Centro	área de trabajo
INSTITUTO DE AGROQUIMICA Y TECNOLOGIA DE ALIMENTOS	Producción
INSTITUTO DE ACUICULTURA TORRE DE LA SAL	Acuicultura
INSTITUTO DE BIOLOGIA MOLECULAR Y CELULAR DE PLANTAS PRIMO YUFERA	Genética
INSTITUT VALENCIÀ D'INVESTIGACIONS AGRÀRIES	Sector agroindustrial

Fuente: Elaboración propia

A parte de estos centros también hay que destacar que la Comunidad Valencia cuenta con un sistema universitario público con cinco universidades públicas en el territorio Valenciano. Las universidades valencianas a través de distintos mecanismos como cátedras institucionales y de empresa, departamentos y grupos de investigación, genera y transfiere conocimiento sobre el área agroindustrial y el sistema alimentario.

### *La financiación*

Para el entorno de la financiación de los elementos del sistema alimentario, contamos con distintos organismos que actúan en este campo. Desde las cajas rurales, hasta la banca tradicional, pasando por las financiaciones e institutos de crédito públicos, así como el papel que ejercen las cooperativas mismas en ciertos casos. Si utilizamos el registro de entidades emitido por el Banco de España el 16 de marzo de 2023 y exploramos en él todas las entidades de las que derivan o pueden derivar productos para la financiación del sistema alimentario podemos destacar las entidades siguientes: un instituto oficial de crédito (ICO), 48 bancos comerciales, 2 cajas de ahorros, 61 cooperativas de crédito, 24 establecimientos financieros de crédito y 9 establecimientos financieros de crédito (entidades de pago).

Las diferentes entidades mencionadas anteriormente son susceptibles de ofrecer o disponer de productos financieros para el sistema alimentario. Si bien aquí debemos especificar que

las cooperativas de crédito juegan un rol especialmente importante con respecto a la parte financiera del sector productivo primario.

Estas cooperativas de crédito (también cajas rurales y sindicatos agrícolas) nacen del asociacionismo agrícola que surgió en la última década del siglo XIX. Cabe señalar que en España fue un nacimiento más tardío y algo convulso, a raíz de la lentitud en ser reconocidas las asociaciones convertidas en cooperativas de crédito por la administración pública del momento (Herrero, 1996; Noguera, 1912). Ya en 1910 la Comunitat Valenciana contaba con 70 sindicatos agrícolas y 24 cajas rurales. Aunque estas instituciones presentaban distintas formas con elementos diferenciadores, a efectos de nuestra investigación las consideraremos análogas.

Siendo así, disponiendo de las distintas ventajas que ofrecía al asociacionismo agrario, es imperativo hablar de la primera de estas entidades, la Caja de Socorros y Ahorros de Orihuela, Alacant, en 1882 Este tipo de sociedades tuvieron un gran auge en ciudades como Alacant, Castelló y València (Martínez Soto, 2003). De hecho, estas entidades financiaban a los pequeños y medianos productores primarios de la época e incluso actuaban como central de compras para ciertos factores productivos. En la actualidad existe un total de 35 entidades registradas por el Banco de España con su sede social en el territorio de la Comunitat Valenciana. Entre las que encontramos, 3 bancos, 1 caja de ahorros y 31 cooperativas de crédito, 17 de las cuales se encuentran en la provincia de Castelló.

#### *Otros servicios*

Este ámbito de otros servicios lo constituyen, principalmente, aquellos servicios no contemplados en las partes anteriores. Si bien podemos considerarlo como un ámbito menor, es importante destacar algunos fenómenos como son: la reciente eclosión de los sistemas de *Blockchain* para la trazabilidad del producto en el sector alimentario en su totalidad y la tecnología satelital para el análisis de los cultivos y la obtención de microdatos como el uso del satélite Copernicus para el entorno de la UE y por ende de la Comunitat Valenciana. Aunque no sea novedoso, es relevante destacar los servicios de formación ofertados por profesionales, empresas e instituciones y, muchas de ellas ofrecidas por las mismas instituciones públicas y/o privadas que actúan sobre el sistema alimentario, como son las distintas consejerías de la Generalitat Valenciana, el MAPA, la SEAE o la CAECV.

### 3.3.5 El sistema central (2do nivel)

En el segundo nivel, encontramos el sector productivo del sistema alimentario en todas sus fases, desde la producción al consumo. Como en los casos anteriores, pasaremos a detallar la situación de los componentes de este entorno en el territorio de estudio.

#### *Producción*

Si bien ya hemos dado información de la situación de la producción alimentaria ecológica en la Comunitat Valenciana, en este caso lo haremos desde otra óptica, hablaremos de cómo está organizada esta producción, quienes son sus principales actores y su peso relativo dentro del sistema de manera cuantitativa y descriptiva.

Las cooperativas son el eje central de la producción primaria agrícola y ganadera. En España se calculan un total de 3.669 entidades cooperativas agroalimentarias para 2021 (Informe Cooperativas, 2021). La Comunitat Valenciana es la cuarta región del país por número de cooperativas, pero la segunda en volumen de facturación. Destacan además las cooperativas ANECOOP y San Alfonso, de segundo y primer grado respectivamente y siendo la primera y la decimonovena como las cooperativas más exportadoras del país con unas cifras de negocio que ascienden a los 727 millones de € para el caso de ANECOOP y a los 69 millones de € en el de San Alfonso. Estos ingresos provinieron del negocio exportador el 73% y el 80% respectivamente.

Cuando analizamos sobre la inserción de la producción ecológica en las cooperativas, vemos que el 31% del valor del producto ecológico de origen español proviene de la producción de las cooperativas representando un valor de 827,7 millones de € para 2020.

Fuera del entorno cooperativo existen empresas y agricultores que deciden no estar vinculados a ningún entorno cooperativo. Esto no significa, pero, que no pertenezcan o sean actores activos de distintas fórmulas de asociacionismo empresarial, como lo son las cooperativas. De esta forma, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) reconoce 96 asociaciones empresariales en España, de las cuales 27 corresponden a asociaciones agroalimentarias y algunas de las industriales tienen relación directa con el

sistema alimentario, como pueden ser la Asociación Nacional de Fabricantes de Fertilizante (ANFFE) o Asociación Española de Fabricantes-Exportadores de Maquinaria Agrícola y sus Componentes (AGRAGEX). Una de estas asociaciones empresariales tiene su sede en Valencia, la Asociación Comité de Gestión de Cítricos (CGC) debido, obviamente, a la especial relevancia que cobra este producto en nuestro territorio.

También hay que mencionar las asociaciones de carácter regional, como son: la Federación Empresarial de Agroalimentación de la Comunidad Valenciana (FEDACOVA), esta federación la componen 30 asociaciones diferentes que suponen más de 2.200 empresas.

Este asociacionismo, tanto cooperativo como no, no es ajeno al sector ecológico, si bien existen asociaciones propias ecológicas en nuestro territorio. Algunas de las más relevantes son la CAECV, que también es la certificadora y que actúa como asociación del sector en la Comunitat Valenciana, ofreciendo servicios propios de este tipo de organizaciones a sus asociados. Otro caso es la Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE) con sede en Catarroja, València. De manera que se justifica la presencia del asociacionismo también en el sector ecológico. Existen también muchas otras formas de asociación que son difíciles de localizar o de identificar, nos referimos, por ejemplo, al asociacionismo en la creación de puntos de venta por internet de producto ecológico como puede ser el caso de *Ecooperativas.com* u otras muchas iniciativas en este sentido.

### *La Agregación*

Entendemos por agregación el proceso por el cual las materias primas se agrupan de manera artificial para un siguiente proceso, ya sea la venta, el envase, el procesamiento o cualquier otra actividad situada a partir de la producción. Para el caso de la agregación de producto, volveremos a hablar de las cooperativas, pero también de las lonjas y los mercados mayoristas y almacenes en todas sus formas (como: la almazara, los mercados futuros, etc.). En la Comunitat Valenciana existen en la actualidad 374 cooperativas que agrupan a 193.948 socios y 19.762 trabajadores y facturan unos 2.099 millones de €, si bien la fuente de estos datos referidos al territorio bajo estudio es relativamente antigua (2018), por no haber ninguno más reciente.

Estas cooperativas aportan distintos servicios a sus socios, entre ellos, los relativos a la aglomeración de las producciones de sus asociados, entendida como la agrupación de producciones individuales de sus socios, convirtiéndola en una única producción de mayor tamaño. Esta aglomeración puede tener distintos objetivos prácticos, pero la base de los mismos tiene que ver con la reducción de costes o con lograr una mayor fuerza de venta para obtener mejores precios. Desde almacenar, hasta la propia venta, pasando por ciertas fases de la transformación o el procesamiento, como la molienda o el empaquetado. Podemos decir que estos servicios se clusterizan en las propias cooperativas.

Además, podemos ver componentes de aglomeración en centros logísticos, molinos o almazaras y en mercados. Estos centros acumulan los productos de manera no natural, bien sea por la compra o la centralización como servicio o proceso. Ya hemos comentado anteriormente que en la Comunitat Valenciana dispone de más de 6.200 almacenes y centros de venta mayorista. 144 almazaras de aceite, de las cuales 95 disponen de certificación ecológica (2021).

Con todo, la agregación es un parte esencial del sistema alimentario, y evoluciona normalmente de la mano de la logística y la distribución.

### *El Procesamiento y/o la Transformación*

En este punto del sistema alimentario se localizan las actividades industrializadas ligadas a la alimentación. Los procesos de transformación y procesamiento de las materias primas agrarias convierten éstas en otros productos más elaborados y con mayor valor añadido.

En este sentido la Comunitat Valenciana no es ajena a este tipo de industria y desde los propios productores primarios, que a pequeña escala son transformadores, así como las cooperativas que pueden también contener los procesos para la transformación y procesamiento de la materia prima, llegando a la gran industria alimentaria situada en el territorio.

Según los últimos datos que nos brinda el gobierno regional, en la Comunitat Valenciana en el año 2021 existían 2.538 empresas dedicadas a la industria alimentaria que empleaban a 44.145 personas y con una cifra de negocios que superaba los 10.600 Millones de € A nivel

autonómico, la industria alimentaria significa casi el 12% de toda la industria, y ocupa a casi el 18% de los empleados en el sector industrial y su cifra de negocios supone más del 19% del total del sector secundario en la Comunitat Valenciana. En términos nacionales, la representatividad del territorio valenciano para 2021 es el 8,4% del total de la industria alimentaria en términos de la cifra de negocios y un 9,6% respecto al número de personas ocupadas.

Sin la necesidad de entrar en mayor detalle en este componente, podemos considerar que existe una buena base industrial alimentaria con la que el sistema alimentario del territorio trabaja y que se puede incorporar en la creación de un sistema alimentario sostenible.

### *La Distribución*

En el componente de la distribución, en el caso del territorio de la Comunitat Valenciana, es obligado destacar el liderazgo en la distribución generalista a nivel nacional de las empresas valencianas como son, la empresa líder Mercadona, con sede en Tabernes Blanques, València, y en sexta posición del mismo ranking nacional Consum, S. COOP. V. con sede en Silla, València.

En consecuencia y de forma similar a la producción y transformación, la capacidad instalada en territorio valenciano es más que suficiente para jugar un papel relevante, en la creación y crecimiento del sistema alimentario sostenible en nuestro territorio y de los productos regionales y también a nivel nacional.

De todas maneras, la distribución es el reflejo de la situación actual del sistema alimentario y en él encontramos que la presencia creciente de productos ecológicos aún es, en muchos casos residual. Según el último estudio al respecto (OCU, 2022) fuera de las cadenas de distribución especializadas, solo cuatro de los distribuidores generalistas pueden ofrecer la mitad de la cesta de compra básica con la alternativa de sello ecológico u otros sellos calidad diferenciada basada en la sostenibilidad. En general los distribuidores generalistas no llegan a poder ofrecer ese nivel de alternativa. Finalmente, Mercadona, como líder absoluto en su mercado no ofrece una sola alternativa ecológica en la cesta básica. A esta distribución generalista hay que añadir la distribución especializada, como pueden ser la cadena Veritas o Herbolario Navarro. Esta última también con sede en València.

Como hemos comentado anteriormente, existen una serie de alternativas de distribución como los mercados municipales, también, la intención política de crear mercados específicos para los productos ecológicos, así como las variantes en los mercados mayoristas, como es el caso de Mercavalencia con la creación de *Ecollotja*. Parte de este mercado mayorista está dedicada exclusivamente a producto ecológico.

Si bien los datos relativos al impacto de la implantación de mercados específicos, o similares, son difíciles de obtener, es un buen indicador que esté programada su creación. Como es el caso del primer mercado ecológico estable, que se está realizando en Castellar-L'Oliveral, València y estar ubicado en un solar de más de 2.000 metros cuadrados.

Una vez finalizado el penúltimo componente del sistema alimentario, pasaremos por último a hablar sobre el consumo, parte importante del sistema alimentario, que mediante sus acciones influye en los incentivos del resto del sistema poderosamente.

### *Consumo*

Hablar del componente consumo dentro de cualquier sistema es algo relevante, nos indica como las acciones que se llevan a cabo a lo largo de todo el sistema son aceptadas y en qué grado, y de la misma manera cabe señalar que los cambios o reacciones en este componente afectarán a las nuevas decisiones y éstas a su vez modificarán el consumo de nuevo.

Como hemos señalado con anterioridad, el consumo *per cápita* de productos ecológicos en territorio español, de 54,70 €/persona (2021), no es de los más elevados de Europa, ni siquiera llega a la media europea de 95,51 €/persona. Para el caso de la Comunitat Valenciana nos situamos por debajo de la media española con 43€/persona. Esta situación está en parte explicada por el menor consumo general en alimentación y que también señala a la Comunitat Valenciana en comparación con el total para España.

Esta situación puede tener múltiples explicaciones, entre otras, encontramos la gran cantidad de diferentes sellos y marcas comerciales que atraen la atención del consumidor como si de un producto ecológico se tratara. También la diferencia de precio existente entre los productos ecológicos y aquellos convencionales, provoca barreras al consumo. Según los

estudios realizados por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) estiman que los productos ecológicos son, como media un 77% más caros que los equivalentes de las marcas reconocidas como líderes en sus respectivos mercados y hasta un 216% más elevados en el caso de las alternativas ofrecidas por las marcas blancas de los diferentes supermercados y cadenas de distribución. A su vez, pueden existir distintas sensibilidades por parte del consumidor que hagan valorar en mayor medida la cualidad de ecológico en unos que en otros. En definitiva, el consumidor puede, o no, estar sensibilizado con la consideración de la sostenibilidad.

Dicho esto, también hay que puntualizar que el abanico de productos ecológicos es reducido, lo que significa que quedan muchos grupos de alimentos en los que ofrecer alternativas ecológicas, y esto obviamente puede explicar también las barreras al incremento del consumo general de producto ecológico.

Si bien hasta ahora nos hemos limitado a hablar del consumidor “*familia*”, no debemos obviar el consumidor considerado como empresa y consumidor público. Estos dos tipos de consumidor, si bien realizan un menor número de compras, son relevantes por dirigirse a públicos específicos y por ser compras de gran volumen individualmente. Entre otros ejemplos podemos encontrar los comedores de centro públicos, las compras para la propia promoción de los productos ecológicos, los restaurantes o los servicios de *cáterin*, y un largo etcétera. El componente educacional y de promoción que tiene el consumo público es evidente y tiene un efecto positivo, si bien, tiene que ir de la mano de la capacidad de acceso al producto ecológico, ya sea desde la perspectiva de precio, como desde la de su disponibilidad.

Para concluir y volviendo a los consumidores individuales, son pocos aquellos que no consumirían producto ecológico por el mero hecho de no valorar esa condición. Por tanto, el problema no estaría en la aceptación del producto, y si en las barreras a la disponibilidad, variedad y precio.



### **3.4 Las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana**

Como hemos indicado en la introducción de este capítulo, en esta última sección hablaremos de la situación de la política del gobierno regional, con sus planes y programas para el desarrollo de la agroindustria ecológica y del sistema alimentario sostenible. Si bien las políticas y su evolución no son algo unidireccional, por la estructura organizativa en la que estamos inmersos y con el fin de organizar este capítulo de manera entendible, partiremos de las estructuras supranacionales y sus políticas, hacía las regionales.

En el año 2022 la IFOAM-Organics International constató la existencia de 39 regulaciones distintas en Europa, completamente implementadas y 4 en curso de implementación. La propia organización también reconoce que durante este año 2022 la UE está revisando significativamente sus regulaciones.

Algunas de estas revisiones tienen que ver con productos como las sales o la producción de insectos para el consumo humano, que en la actualidad no están regulados, excepción hecha de las abejas para miel. A su vez también con fecha de 1 de enero de 2023, finalizó el plazo para incorporar la provisión electrónica de certificados por parte de las autoridades competentes a través del sistema TRACES, que se utiliza para emitir los sellos de control a los alimentos ecológicos importados en la UE.

Con todo, la mayor herramienta política para el incentivo ecológico de la Unión Europea, sobre todo en la producción primaria es la denominada *Política Agraria común (PAC)*. A través de la PAC se gestiona un fondo de pagos directos a los agricultores, pero también al desarrollo rural y a la intervención del mercado. Con estas líneas se pretende adecuarse a las iniciativas o programas específicos para cada momento. En la actualidad nos encontramos con que para la PAC 2023-2027 se pretende contribuir de manera significativa al pacto verde europeo, la estrategia *Farm to Fork* y a la estrategia sobre biodiversidad.

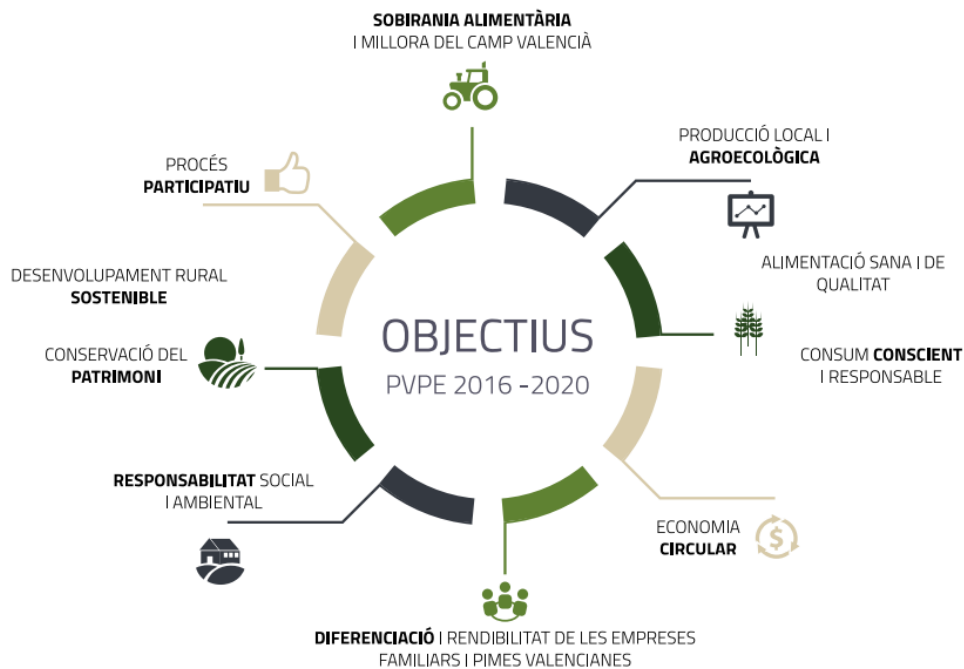
A esta herramienta se le suman las políticas estatales de cada uno de los países miembros, como es el caso de España. El gobierno español, en consonancia con las iniciativas y estrategias europeas, está trabajando activamente para fomentar un cambio de paradigma en

el sistema alimentario, promoviendo sus aspectos sostenibles. Como hemos adelantado anteriormente, la producción ecológica se encuentra regulada en España desde los años 80 y en la actualidad se encuentra bajo el paraguas de los reglamentos europeos. Por este motivo, todas las herramientas, planes y programas de incentivo y las propias políticas deben ir en adscritas a las mismas líneas europeas, lo que significa que estamentos como el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), se rigen con los principios de incentivo a la sostenibilidad en el sistema alimentario, de la misma manera que estos componentes se valoran positivamente en la percepción de otras ayudas e incentivos provenientes de distintas líneas presupuestarias del Gobierno de España.

A nivel regional, tenemos que en la Comunitat Valenciana y como una de las partes en la formación del primer gobierno de coalición denominado del *Botànic* se decidió la idea de generar un plan específico para el fomento de la agroindustria ecológica.

Esto se resolvió finalmente con la creación del I *Pla Valencià de Producció Ecològica*, (PVPE) que funcionó del 2016 al 2020, pretendiendo actuar en cinco líneas de acción fijándose ocho objetivos mediante la activación de 17 medidas con un presupuesto total de 78,76 millones de euros. Este primer plan, como se adelanta en su título, pretende incentivar a los actores del sistema alimentario para así generar una deriva hacia el sistema alimentario sostenible a través de la producción ecológica. Se centra de manera clara en la mejora a los pagos ofrecidos por la PAC y en la asesoría para su solicitud. También en el fomento del asociacionismo entre productores primarios y en la mejora de las fincas, ganaderías y estructuras de acuicultura, con una dotación del 63,5% sobre el presupuesto para el total del I PVPE. Hay que explicitar que hoy en día no existe, al menos no de forma clara y transparente, un documento de evaluación *ex-post* de este primer plan que poder consultar.

Figura 34: Extracto de los objetivos del I *Pla Valencià de Producció Ecològica* (2016)



Fuente: I Plan Valenciano de Producción Ecológica. Conselleria de Agricultura, Medio ambiente, Cambio climático y Desarrollo rural.

A principio de 2021, en el marco del segundo acuerdo del *Botànic*, se decidió impulsar un segundo plan que fuera continuación del primer PVPE. Rebautizado como *II Pla Valencià de Transició Agroecològica* (II PVTA), se incrementan sus recursos hasta los 114,28 millones de € y se reformula su estructura proponiendo esta vez dos retos a los que intentar hacer frente mediante 22 medidas distribuidas en cinco ejes. La estructura presupuestaria es similar y el segundo eje, dotado con 90,5 millones de € sigue perteneciendo a las acciones como el incentivo a la producción primaria ecológica, eso sí, ahora diversificando las acciones e incluyendo también los conceptos de incentivo a la transformación de productos ecológicos. Este segundo plan está previsto que esté vigente para el periodo desde el año 2021 hasta el 2025.

Figura 35: Extracto final del documento de presentación del II *Pla Valencià de Transició Agroecològica* (2022).



Fuente: *II Plan Valenciano de Transición Agroecológica*. Dirección general de desarrollo rural, subdirección general de producción ecológica y calidad agroalimentaria, servicio de producción ecológica e innovación.

Además de estos planes específicos, es importante señalar que otras políticas, planes y programas también han incorporado iniciativas relacionadas con las cualidades asociadas a la producción ecológica y los conceptos de sostenibilidad. Esto ha llevado a una amplia adopción de estos conceptos como atributos valiosos para la asignación de recursos por parte de otras áreas de la gestión pública.

Con todo, podemos hablar en términos generales, de que el futuro a medio plazo para las políticas públicas es aquel en el que los conceptos de sostenibilidad se vincularán a los requisitos para participar de ellas y para que estas tengan éxito, deberán conseguir que la sostenibilidad forme parte de los incentivos de los perceptores de esas políticas.



**CAPÍTULO 4**  
**DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA**  
**Y LA METODOLOGÍA UTILIZADA**



## **4 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA Y LA METODOLOGÍA UTILIZADA**

### **4.1 Estructura de trabajo empírico**

#### **4.1.1 Introducción**

El trabajo empírico desarrollado en la presente tesis consta de dos etapas diferenciadas: (1) una fase de acceso y recogida de datos del sector y de las políticas territoriales aplicadas y, (2) una fase análisis sobre la incorporación al medio de estas políticas desde la óptica de la aplicación general (implementación de las políticas) y concreta (implementación en la unidad meso-analítica). A pesar de que ambas etapas tienen como objetivo de estudio de las políticas públicas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana, cada una de ellas plantea unidades de análisis, ópticas y uso de metodologías distintas. En la tabla 28 se muestran de forma resumida las dos fases que componen nuestra investigación.

La investigación se ha estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, hemos realizado la tarea de la recopilación de información del sector agroindustrial ecológico en la Comunitat Valenciana y de las políticas establecidas en este ámbito. En efecto, nuestra investigación parte de la observación de la propia existencia del sector en la Comunitat Valenciana i que se encuentra en fase de nacimiento y expansión. Por otro lado, existe también, no solo un plan regional para su promoción, también otras medidas que, propuestas por parte de otros actores, coexisten sobre todo a nivel local y mayoritariamente urbano. A partir de esta situación, nos planteamos poder entender cómo estas políticas vienen implementadas y si esta puesta en marcha está facilitando los objetivos para los que se diseñaron. Paralelamente analizamos mediante el estudio de caso, como las empresas pertenecientes al sector alimentario adoptan estas políticas y las transmiten al público en general y al consumidor en particular. En definitiva, para entender cuanto aprovechan la diferenciación que supone la asunción y asimilación de estas políticas para su producto frente a un público objetivo.



Tabla 29: Descripción de las fases de trabajo e investigación.

<b>Fase</b>	<b>Unidad de análisis</b>	<b>Tipo de metodología utilizada</b>	<b>Estudios empíricos realizados</b>
1	Comunitat Valenciana	Entrada y recolección. Observación participativa	Estudio empírico I
2	Objetivos de las políticas y Clúster	Análisis cualitativo y SAFA	Estudio empírico II Estudio empírico III

A continuación, se describen con mayor profundidad cada una de las dos fases de investigación propuestas.

#### **4.1.2 Fases de la investigación: fase de entrada y recolección y fase de análisis cualitativo**

##### *4.1.2.1 Fase de entrada y recolección*

La primera fase de nuestra investigación tiene como objetivo descripción y conocimiento de la situación del sector agroalimentario ecológico en la Comunitat Valenciana, los actores que participan, sus diferentes roles y el sistema alimentario que conforman, así como un primer análisis de la situación encontrada. Con este ejercicio pretendemos por un lado comprender la magnitud del fenómeno de la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana y, por otro, poder analizar el impacto del marco político territorial sobre el sector.

En definitiva, seguimos el esquema que nos planteamos al inicio de esta tesis. Consideramos esencial poder obtener una fotografía exacta del sector a estudiar, sus participantes y sus interacciones para poder comprender los fenómenos que se dan, y también de su pasado, presente y la previsión de futuro.

Para cumplir este primer objetivo, realizaremos el primer estudio empírico con el que analizaremos el sector agroindustrial ecológico existente en la Comunitat Valenciana a partir de los datos publicados por el gobierno central a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el gobierno regional a través de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica y, también, por parte de la certificadora

ecológica valenciana, el Comité de agricultura Ecológica de la Comunitat Valenciana (CAECV).

Además, llevamos a cabo la búsqueda de las políticas que influyen y moldean el sector, analizando su cuantía, origen, motivación y estado a partir de fuentes políticas. Finalmente, aplicamos la *teoría del ciclo de las políticas* para dar sentido a estas políticas, evaluándolas desde su inclusión en la agenda política hasta su evaluación final.

Con este primer estudio, venimos a confirmar que efectivamente existe un sector agroalimentario ecológico valenciano y que está ganando entidad en el territorio, tanto a nivel social, como empresarial y político. A su vez, se ha podido apreciar una incipiente presencia de los gobiernos locales en las políticas alimentarias relacionadas con la agroindustria ecológica y en el sistema alimentario sostenible en general, hecho que convive con los planes generales supranacionales, nacionales y regionales.

#### *4.1.2.2 Fase del Análisis cualitativo*

La segunda parte de nuestra investigación tiene su inicio y motivación a partir de los resultados de la investigación inicial. En resumen, después de describir el sector y las políticas existentes, comprendiendo las relaciones entre los diversos actores, analizamos cómo estas influyen las propias políticas. En ocasiones, señalamos que estas influencias pueden llevar a la modificación de los objetivos iniciales de las políticas, lo que, a su vez, puede afectar y modificar su capacidad para incentivar.

Esta segunda fase de la investigación se ha dividido en dos secciones que pretenden estudiar los efectos de las políticas desde ópticas y ámbitos distintos. En una primera fase (que hemos denominado: Estudio empírico II), pretendemos exponer cómo los objetivos de las políticas sobre el sistema alimentario y la agroindustria ecológica pueden llegar a no ser convergentes con aquellos expuestos inicialmente por la narrativa política o por los propios objetivos expuestos en los distintos planes. Esto lo exponemos mediante las distintas tensiones que se generan entre la ruralidad y lo urbano, basándonos en las presiones a las que se enfrentan estos dos ámbitos geográficos y cómo las diferentes acciones tomadas por éstos pueden revertir en efectos contrarios a los esperados.

La divergencia que hemos planteado anteriormente, la hemos analizado a través de la adopción del *policy drift*, un concepto ya aceptado y bien desarrollado en lo relativo a las políticas del bienestar (Hacker, 2004), pero no así en las políticas alimentarias. Una vez analizada su existencia, pasamos a exponer los resultados de la misma basándonos en las ciudades y los pueblos como unidades de análisis, dando visibilidad a temas como la concentración de sectores específicos dentro del sistema alimentario, así como comparando las capacidades y dimensiones de las instituciones de gobierno local para las ciudades y los pueblos y a continuación, mostramos las conclusiones de este trabajo. Con esta fase perseguimos un doble objetivo: analizar si se puede hablar de *policy drift* en las políticas alimentarias y, en todo caso, entender donde se puede dar.

Finalmente, el tercer estudio, parte de la base que algunas de las situaciones descritas en los estudios anteriores pueden venir definidas por una falta de un significado claro de lo que implica un sistema alimentario sostenible y también, del concepto de lo que se entiende como ecológico. De hecho, cada actor del sistema alimentario puede tener una idea preconcebida de lo que significa la *agroindustria ecológica* y, por lo tanto, analizamos el esfuerzo de la agroindustria para transmitir su alineación con el concepto de sostenibilidad bajo cualquier perspectiva, con especial atención a la actividad calificada como ecológica, pero no únicamente. Para ello, nos situamos desde la perspectiva del consumidor y analizamos todas las fuentes de información de las que podemos obtener de esta industria y, finalmente, la comparamos con aquella con la que realmente se sitúa.

En consecuencia, utilizamos la herramienta creada por la FAO llamada SAFA que pretende analizar ciertos puntos críticos desde el interior de la unidad de análisis, cumplimentándola con la información que nos ofrecen los canales oficiales y comparándola luego con los datos de adhesión y cumplimiento reales. Esto nos lleva a confirmar que efectivamente existe un vacío entre lo que las empresas se esfuerzan en realizar y lo que luego éstas comunican. Siendo algo perjudicial no solo por la nula o poca extracción de rendimiento de las estrategias de sostenibilidad, pero, también porque en el medio plazo puede dar lugar a una lectura errónea de que esa decisión no se ha visto compensada en el mercado. La novedad de la aplicación de esta herramienta en este estudio viene dada por dos elementos: en primer lugar, que se ha cumplimentado desde la posición del consumidor con la información para él disponible y, por otro, que se ha tomado como unidad de análisis, un clúster agroalimentario y no una empresa. En definitiva, el objetivo propuesto es analizar la

implementación de estas políticas dentro del seno del clúster y como se comunica su implantación.

En definitiva, con la realización de esta tesis y la inclusión de estos tres estudios empíricos hemos abordado las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica llegan a sector?, ¿cómo las situaciones actuales afectan, en mayor o menor medida a los aspectos de ruralidad y la urbanidad, así como al interior de las aglomeraciones empresariales?, ¿cómo impactan en el conjunto del sistema alimentario sostenible a nivel global? y en última instancia, ¿cómo las políticas públicas trasladan el concepto de sostenibilidad a los sectores económicos?. Para finalizar este punto, en la tabla 30, se presenta esquemáticamente la estructura del trabajo empírico correspondiente a la presente tesis:

Tabla 30: Esquema general de los estudios empíricos de esta tesis

<b>Fase</b>	<b>Unidad análisis</b>	<b>de Estudio empírico</b>	<b>Objetivo específico del estudio</b>	<b>Metodología utilizada</b>
Identificación del objeto de estudio y recogida de información	La Comunitat Valenciana	Estudio empírico I	Determinación del objeto de estudio en el territorio de la Comunitat Valenciana. Obtención de los datos generales del sector agroindustrial ecológico y del sistema alimentario en el territorio actores y políticas.	Teoría del ciclo de las políticas, observación participativa y entrevistas
Análisis descriptivo-cualitativo	Los municipios y los clústeres	Estudio empírico II	Análisis de la adopción de las distintas políticas provenientes tanto del ámbito regional como local en las distintas unidades de análisis y de las posibles consecuencias que éstas. Focalización en la diferencia entre los objetivos propuestos por las políticas y sus efectos reales.	Análisis documental
		Estudio empírico III	Estudio de la adopción de las políticas por parte del clúster agroalimentario y como esta es comunicada al público.	SAFA

## 4.2 Fuentes de información y recogida de datos

De manera general, se han empleado dos fuentes de información primaria, a saber: la observación participativa y las entrevistas semiestructuradas, junto con otras fuentes secundarias (descritas en el punto correspondiente). En general la descripción detallada de su utilización para cada uno de los estudios empíricos se realizará en la sección correspondiente. Con el objetivo de lograr una exposición clara, se ha elaborado un cuadro resumen de las fuentes de datos utilizadas en cada uno de los estudios empíricos.

Tabla 31: Identificación de las fuentes de datos utilizadas.

Estudio empírico	Naturaleza de la metodología del estudio	Fuente de datos utilizadas
Estudio empírico I	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación participativa</li> <li>• Entrevistas semiestructuradas a los actores relevantes</li> <li>• Fuentes secundarias</li> </ul>
Estudio empírico II	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación participativa</li> <li>• Entrevistas a actores relevantes</li> <li>• Fuentes secundarias</li> </ul>
Estudio empírico III	Cuantitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes secundarias</li> </ul>

A continuación, presentamos de manera sintética las diversas fuentes de información mencionadas.

### **4.2.1 Observación participativa**

Mediante la observación participativa, los investigadores pueden obtener información fiable acerca de los fenómenos que están siendo estudiados, ya que esta técnica implica una interacción activa y directa del investigador con las actividades objeto de estudio (Martínez, 2006). En nuestro caso, hemos tenido la oportunidad de participar en numerosas reuniones organizadas por actores relevantes en el sector agroalimentario, como, entre otras, la Red Rural Nacional (RRN) o las reuniones promovidas para la creación del II PVTA. Esta interacción nos ha permitido obtener información de primera mano acerca de las opiniones, expectativas, voluntades e inquietudes del sector, lo que a su vez nos ha permitido desarrollar argumentos en favor de la necesidad de una revisión de estas políticas. De esta forma, hemos estado en contacto con actores clave y protagonistas del cambio de paradigma en el sistema alimentario, y hemos podido contrastar nuestros hallazgos con las opiniones y testimonios de aquellos involucrados directamente en el establecimiento, desarrollo y promoción de estas políticas.

Como resultado y a través de la observación y recopilación de información, se ha obtenido información y datos relevantes sobre el fenómeno de creación de políticas y programas. Además, se ha abordado el estudio desde una perspectiva del sector a través de los participantes, quienes han mostrado cómo han adoptado estas políticas y cuáles han sido sus preocupaciones y expectativas. El Estudio Empírico I describe con mayor detalle cómo se llevó a cabo esta observación participante.

### **4.2.2 Entrevistas a actores relevantes**

Con el fin de poder realizar una triangulación de los datos obtenidos entre las diferentes fuentes, se han llevado a cabo una serie de entrevistas como fuente de información primaria. Se trata de entrevistas no estructuradas a personas con distintos perfiles relevantes dentro del sector agroalimentario (entre otros: propietarios de campos, académicos o miembros de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica) los cuales se han considerado como actores directamente involucrados con la creación y adopción de estas políticas.

Cabe destacar que todos estos actores pertenecían al territorio bajo estudio, tanto locales, como regionales, pero, también a instituciones de carácter nacional, donde las políticas se desarrollan. En todo caso, aunque el estudio de los efectos se limita a nuestro territorio, la redacción, establecimiento y proyección de políticas puede estar ligada a un marco superior como es el caso de España o de la UE.

### **4.2.3 Fuentes secundarias**

Se han utilizado diversas fuentes de información para complementar las dos fuentes principales previamente mencionadas. En particular, se ha recurrido a la base de datos del Sistema de Análisis de Balances Ibéricos (SABI), que ofrece información detallada sobre empresas en España y Portugal, incluyendo datos financieros, indicadores de solidez financiera y estructuras corporativas. Esta información se ha utilizado para analizar y clasificar empresas en función de atributos como su actividad o número de empleados.

Además, se han utilizado otras fuentes secundarias como informes sectoriales elaborados por asociaciones del sector agroalimentario ecológico (por ejemplo, CECV o IFOAM), informes con objetivos más generales pero que incluyen información sobre la presencia de estas empresas en el sector ecológico (Confederación de Cooperativas (CONCOVAL) o Cooperativas Agroalimentarias de la Comunitat Valenciana), así como documentación académica y de literatura gris (como el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana y otros informes). También se han consultado recursos adicionales, como información publicada en prensa y servicios de información especializados en línea. En los Estudios Empíricos I y II se describen con mayor detalle las fuentes utilizadas.

### **4.3 Técnicas de análisis utilizadas**

Para la realización de los trabajos empíricos enmarcados dentro de esta tesis hemos recurrido al uso de distintas técnicas de análisis. La necesidad de analizar primero la situación general del sector desde dos puntos de vista y los consiguientes trabajos empíricos derivados de este para realizar la labor de analizar, por un lado, si los objetivos de las políticas están en sintonía con aquellos planteados en primer lugar y, por otro lado, el esfuerzo comunicativo por parte de las empresas con respecto a sus alineamientos con las iniciativas sostenibles. La



utilización de tres marcos de análisis distintos nos ha llevado a utilizar tres técnicas de análisis diferentes.

A continuación, presentamos estas técnicas de forma breve ya que su descripción pormenorizada se realiza en la correspondiente sección de cada uno de los tres estudios empíricos.

### Estudio de caso

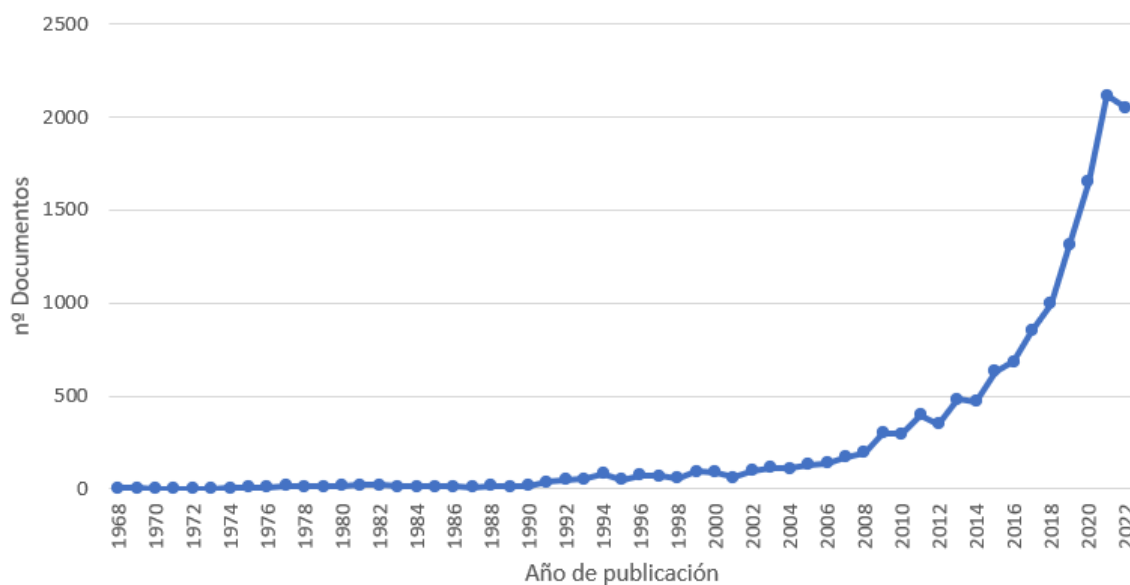
La primera técnica utilizada es la del *estudio del caso*. Se hace uso de ella en los Estudios I y III. Este método nos permite realizar un análisis exploratorio de un fenómeno en su propio contexto haciendo uso de una variedad de fuentes de información y datos tales como documentación, entrevistas, observaciones directas u observaciones participativas (Yin, 2011). Este método asegura que nuestros estudios abordan el fenómeno analizado desde diferentes puntos de vista y nos proporciona una comprensión holística del mismo. Con esta metodología podemos obtener información relevante de los actores envueltos en el fenómeno de estudio, los cuales expresan sus propios puntos de vista. Esto nos permite comprender mejor los actos y las motivaciones de los mismos (Lather, 1992).

De forma más precisa, Yin (2011) clasifica los estudios de caso en *explicativos*, *exploratorios* y *descriptivos*. De acuerdo con esta taxonomía, el enfoque llevado a cabo en nuestros dos estudios empíricos puede considerarse como de carácter *intrínseco* y *descriptivo*.

Esto es, describe un fenómeno, así como el contexto real en el que ocurre y este no viene elegido porque ilustre un determinado problema o rasgo, sino porque el caso es de interés en sí mismo y lo hacemos sin una base teórica previa, sin basarnos en ideas preconcebidas previas sino para aportar información necesaria para estudiar el fenómeno (Pérez Serrano, 1998; Stake, 2005; Yin, 2011).

El estudio del caso ha sido ampliamente utilizado en la literatura académica en campos como en la economía y empresa, la política, o la geografía. Más concretamente, en la figura 36 se muestra como esta metodología ha ido incrementado su presencia en la literatura académica bajo la temática de políticas o sistemas alimentarios.

Figura 36: Número de publicaciones en las que se utiliza el estudio del caso en el ámbito de las políticas alimentarias y de los sistemas alimentarios



Fuente: elaboración propia a partir de *Web of Science*<sup>18</sup>

### Teoría del ciclo de las políticas

La teoría del ciclo de políticas es un marco conceptual que describe el proceso de formulación de políticas públicas y cómo estas políticas son desarrolladas, implementadas y evaluadas en el contexto de la toma de decisiones gubernamentales. Esta teoría parte de la necesidad de modelizar el proceso que siguen las políticas, a partir de unas etapas estructuradas (Lasswell & Lerner, 1951). El modelo de etapas más usado hoy en día es el desarrollado a mediados de los setenta del siglo pasado y que son la suma de diversas contribuciones académicas para simplificar y mejorar el modelo (Anderson et al., 2022; Brewer & DeLeon, 1983; Howlett et al., 2009; Jann & Wegrich, 2017; Jenkins, 1978; May & Wildavsky, 1978; Sabatier & Weible, 2014a). Es una herramienta analítica que hemos utilizado en el Estudio empírico I con el objetivo de entender como las distintas políticas

<sup>18</sup> Estos datos han sido obtenidos en la base de datos Web of Science (www.webofscience.com) en Abril de 2023 a través de la búsqueda: ((TI=('Study Case\*' AND 'Case Study\*') AND TS=("food policy\*") OR TS=("food system\*"))) NOT PY=(2023)

aplicadas han sido creadas y han pasado por las distintas etapas de la evolución de las políticas públicas aplicadas en la Comunitat Valenciana.

El ciclo de políticas consta de seis fases interrelacionadas, que incluyen:

(1) *El establecimiento de la agenda.* En esta etapa se identifican y definen los problemas o temas que requieren atención por parte del gobierno o de los responsables de la toma de decisiones. Es decir, la identificación de los problemas, su priorización y la inclusión en la agenda política.

(2) *Formulación de políticas.* En esta etapa se desarrollan propuestas y opciones de políticas para abordar los problemas identificados en la etapa anterior. Se analizan las alternativas y se elaboran políticas específicas con el fin de alcanzar los objetivos deseados.

(3) *Toma de decisiones.* En esta etapa se selecciona la política o políticas que serán adoptadas y puestas en práctica. Esto implica la toma de decisiones por parte de los responsables políticos, basada en una serie de factores, como consideraciones políticas, económicas, sociales y técnicas.

(4) *Implementación.* En esta etapa se lleva a cabo la puesta en práctica de las políticas seleccionadas. Se asignan los recursos necesarios, se desarrollan los programas y se ejecutan las acciones necesarias para implementar las políticas de manera efectiva.

(5) *Evaluación.* En esta etapa se realiza una evaluación del impacto y la efectividad de las políticas implementadas. Se analizan los resultados obtenidos y se comparan con los objetivos establecidos para determinar si las políticas han sido exitosas y si se requiere alguna modificación.

(6) *Retroalimentación.* En esta etapa se proporciona retroalimentación a las etapas anteriores del ciclo de políticas. Los resultados de la evaluación son utilizados para retroalimentar la agenda política, la formulación de políticas y la toma de decisiones, lo que puede dar lugar a la revisión o modificación de las políticas existentes o la identificación de nuevos problemas o temas a abordar.

La teoría del ciclo de las políticas se utiliza como una herramienta analítica en el campo de la Ciencia Política o la Administración Pública para comprender cómo se desarrollan y evolucionan las políticas públicas en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Este instrumento ayuda a entender los desafíos y complejidades del desarrollo de políticas y, proporciona un marco conceptual para analizar y mejorar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

### *Herramienta de análisis de la Sostenibilidad de los Sistemas Agrícolas y Alimentarios (SAFA)*

La herramienta *Sustainability Assessment of Food and Agriculture Systems* (SAFA)(FAO, 2014) un instrumento desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que tiene como objetivo evaluar la sostenibilidad de los sistemas de alimentación y agricultura en los diferentes ámbitos local, regional y nacional. El SAFA se basa en una metodología integral que combina indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar los sistemas de alimentación y agricultura en términos de su sostenibilidad económica, social y ambiental.

De hecho, se utiliza como una herramienta de evaluación y monitoreo de la sostenibilidad de los sistemas de alimentación y agricultura, con el fin de identificar áreas de mejora y orientar la toma de decisiones para promover prácticas sostenibles en la producción y consumo de alimentos. La herramienta aborda una amplia gama de temas relacionados con la sostenibilidad, como la gestión del suelo y del agua, la biodiversidad, el cambio climático, la seguridad alimentaria, la equidad de género, la salud y bienestar de los agricultores, entre otros.

El SAFA se utiliza en diversos contextos, incluyendo la evaluación de políticas públicas, la planificación del desarrollo rural, la gestión de proyectos y programas agrícolas, y la promoción de prácticas sostenibles en la agricultura y sistemas de alimentación. La herramienta SAFA proporciona una visión integral y holística de la sostenibilidad de los sistemas de alimentación y agricultura, lo que la convierte en una herramienta valiosa para promover prácticas sostenibles en el sector agrícola a nivel mundial.

En el Estudio empírico III, utilizaremos, como una de las medidas del impacto de la sostenibilidad, el conjunto de indicadores que componen la herramienta SAFA (creada por

la FAO) para estimar la sostenibilidad de las empresas del mundo agroindustrial desde el punto de vista del consumidor informado.

La herramienta SAFA se compone de un conjunto de indicadores que hemos adaptado previamente para que se adecuase de la mejor forma posible al elemento analizado, el consejo regulador de una Denominación de Origen Protegida DOP. Estos indicadores se centran en los siguientes aspectos como la gobernanza, la integridad medioambiental, la resiliencia económica y el bienestar social.

Los indicadores utilizados en el Estudio empírico III parten de los ya reconocidos en la literatura previa (Fricker, 1998; J. J. Keeble et al., 2003; Moldan et al., 2012), además del SAFA que cuenta con el aval de la FAO y es ya de uso reconocido a nivel mundial para evaluar las practicas sostenibles en las empresas agroindustriales.

**CAPÍTULO 5**  
**FASE DE INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVO-**  
**QUALITATIVA**



## 5 FASE DE INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVO-CUALITATIVA

Como se ha descrito en el capítulo anterior, nuestra investigación tiene como objetivo el entendimiento en profundidad del sector agroindustrial valenciano y esclarecer cuales son las políticas públicas sobre él aplicadas, quien las pone en práctica y con qué objetivos. A continuación, presentamos los tres estudios empíricos que componen esta tesis doctoral.

### ***5.1 Empirical Study I: The Green lantern: Shining a light on organic food policies.***

#### **5.1.1 Introduction**

Over the last decades, social and academic interest in sustainability has grown significantly, and consequently, policy actions have multiplied in the so-called *sustainable intensification* (Petersen & Snapp, 2015a). Remarkably, agri-food is the one area that has received most resources from national and supranational institutions and attention in pursuit of this goal (Garnett et al., 2013). Many political actions have been undertaken to develop the *Sustainable Food System* (SFS) as a collaborative food network (Ericksen, 2008a; Garnett et al., 2013).

In fact, the EU has not ceased in its policy efforts toward organic activity and is preparing to bring into force a new and extended regulation for 2022 (The European parliament and of the council, 2018c). At the same time, in recent years, food policies have returned to urban planning and local policymaking through external stakeholders that act as drivers for the local ownership of food policies. Acknowledging that cities need to be one of the targets of sustainability, the administrations of large cities have created international forums to present, share and generate new policies that are also used as a political loudspeaker.

In spite, or perhaps, due to the proliferation of these food initiatives, most have frequently been developed in an *ad hoc* fashion and contain a mix of multiple and heterogeneous policy instruments (Evers, 2005; Gunningham & Sinclair, 2019; Wison, 2000). They can generate certain duplicities or overlaps with other actions in which these territories coexist, and this can modify or distort the effect of the policy in question.



These and other concerns are raised more and more in recent and current research (Howlett & Rayner, 2007). For instance, some authors point to the incoherence between different policy domains related to these food sectors (Biesbroek & Candel, 2020; J. Brooks, 2014; Matthews, 2008). In addition, the concept of *policy drift* is described as significant policy changes which often happen in the absence of reform and that inaction can gradually diminish the effectiveness of social programmes over time (Béland et al., 2016). Consequently, in line with Galli et al. (2020), we believe that the complexity of existing (food) policies must be built on new (or revisited) bases. What is certain is that much more research is required in this direction.

This research aims to bridge the existing gap regarding issues concerning the SFS between regional food policies and local food policies which have resurfaced in a territory that is attempting to change the traditional food system. With these insights in mind, our research focuses on understanding the relationships between the sustainable food system stakeholders through analysis of a case study of the food-related policies and the existing regulation on organic production in the Valencia region of Spain. Firstly, we carry out an in-depth characterisation of the industry in the territory under analysis. Secondly, we collect information on the policies applied to the sector from a local perspective and characterise them in terms of their participants, obtaining a first outline of what relationships are forged, where they act and what instruments are used.

Consequently, by analysing and unravelling a real case, this research potentially makes a contribution to specific literature on food policy evaluation. Also, it proposes relevant guidelines for policymakers at regional and local levels for the case in hand.

The paper is structured as follow. First, in the Introduction, we provide a theoretical framework for our study to define our measure units and the theories on which we base our research. From this, we identify the research gap that our analytical context and empirical framework will look to bridge. Then, Methodology sets out the processes used.

The results from the case study are presented in the Results section. Finally, in Discussions and Conclusions, we consider the potential contributions and implications of the results of our study and describe future areas of research in this field.

### 5.1.2 Research background

There is extensive literature on *Sustainable Food Systems*, organic farming, and related topics from different disciplines, all of which have contributed significantly to their respective communities and specific literature (Lotter, 2003; Reganold & Wachter, 2016).

The SFS is based on a sustainable system that shares common environmental and animal welfare principles. However, it also includes all other stages of the food supply chain, following the current definition by the EU (The European parliament and of the council, 2018c). Thus, not only a unique way of production is sought, but also positive changes in social and environmental aspects, based on the holistic nature of the food system. The main goal is to improve the whole food value network and the contribution of all the stakeholders involved.

In addition, the main goals of the SFS include food security, health, environment, reducing poverty and rural exodus and power imbalances in the system itself (Guzman & Martínez-Alier, 2006; Holt Giménez & Shattuck, 2011; Levkoe & Wakefield, 2014; Marsden & Sonnino, 2012; Morgan, 2010). In the European context, the transition from the traditional to a sustainable food system was articulated through the food policies generated by multilevel entities (Barling et al., 2002; Curry et al., 2015; Sonnino, 2009).

With the goal of sustainability in mind, the European Union (EU) created a series of regulations governing organic production (European Council, 2007), ultimately creating the Euro-Leaf, to certify organic production so that consumers can unequivocally identify organic products, similar to previously existing differentiated qualities such as Protected Designation of Origin (PDO) or Protected Geographical Indication (PGI). In fact, the functions of the Euro-leaf seal, through the regional committee, are quite similar to the functions of a PDO or PGI regulatory council (Sanz Cañada & Macías Vázquez, 2005). Also, the way the organic certification is “sold” by its promoters is similar and faces the same problems (Sanz Cañada, 2001).

In the meantime, food policies have returned to urban planning and local policymaking, having been previously abandoned due to industrialisation and the ensuing globalisation process in the twentieth century.

Consequently, food policy issues were residual or even non-existent in urban areas for the last century (Stierand, 2012; Wiskerke, 2009b).

Nowadays and over the last two decades, local institutions from authorities to civil society, have initiated movements towards greater local involvement in food policies and have developed their own strategies and structures (Blay-Palmer, 2009; Clapp, 2014; Guzman & Martínez-Alier, 2006; Holt Giménez & Shattuck, 2011).

These movements go beyond issues such as food security and are based more on food sovereignty, a more holistic concept encompassing ideas such as confidence and social fairness (Stierand, 2012).

For many experts, the local level is the appropriate scope for food policy as many of the dysfunctions of the traditional food systems appear at the local level (Brinkley, 2013; Koc & Dahlberg, 1999; Morgan, 2006; Sonnino, 2016; Wiskerke, 2009b). For instance, through international events such as the Milano Urban Food Policy Pact (MUFPP), European regions and cities have become more active in setting up food policies at a local level (Filippini et al., 2019; Ilieva, 2016; Milan Urban Food Policy Pact & Framework for Action, 2015).

However, in our opinion, this enthusiasm generates an enormous quantity of disconnected and atomised initiatives (Blay-Palmer et al., 2016). While not (necessarily) competing for the same resources, widely dispersed initiatives can be inefficient if different activities do not communicate with each other or work towards the same objective and can lead to high levels of redundancy between initiatives and policy actions, mainly due to the complexity of managing the multilevel policy programmes. For example, these *ad hoc* modern initiatives can generate incoherence between different policy domains related to these food sectors (Biesbroek & Candel, 2020; J. Brooks, 2014; Matthews, 2008). Also, the absence of reforms in the system (*policy drift*) can reduce the effectiveness of programmes over time (Béland et al., 2016).

We argue that different policy sources should be considered beyond the regional ones. In fact, according to previous research, cities are new food policy sources (Doernberg et al., 2019). We use the theory of policy cycle (Jann & Wegrich, 2017) as a heuristic approach to drive a structured analysis of the dynamic of the policymaking process (Blum & Schubert, 2011).

We make a first classification of the policy instruments used in the organic sector, following Vedung's classification and its extensions (Doernberg et al., 2019; Vedung, 1998) which is a well-known practice in the analysis of public policies also related to food and agriculture (Van Zanten et al., 2014).

### **5.1.3 Methodology**

#### *5.1.3.1 Research questions*

The novelty of this study is that we intend to identify the causes and consequences of the incentive policies for organic farming in the territory where it has been applied, rather than analyse the market for a specific product, we look at how other initiatives (private or public) have been affected by the impact of these policies.

In this research, we intend to evaluate the specific plan carried out by the Valencian government from 2016-2020 and other initiatives. We review available data offered by the different official bodies, associations, cooperatives, and other actors, to determine their influence over these four years and the immediate future.

We aim to analyse the relationships between the sustainable food system stakeholders from existing regulations on organic production in the Valencia region of Spain. We develop this research issue by asking the following questions: (i) how is the organic sector characterised in the analysed region? (ii) who are the relevant actors generating policies and activities to change the food system? and (iii) what are the primary objectives of these policies, instruments, and implementation practices or activities?

### 5.1.3.2 Sources of data

We conducted an in-depth documentary review on organic production in the Valencia region. We looked at the first Valencian organic production plan, “*Pla valencià de producció ecològica*” (PVPE), the actors involved in the sector and the policies involved in the transformation of the socio-economic and productive model carried out by the various regional governments, “*Conselleries*” (authorities and other administrative bodies responsible for the different competencies of the regional government).

The aim was to classify and understand the nature of the actors involved and their level of intervention. To do this, we reviewed various sources, such as the “*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*” (DOGV), and news published on the websites of the main actors in the organic sector of the region, as well as the official communications of the regional government the “*Generalitat Valenciana*”.

In addition, the database of certified operators in the Valencia region was used. Moreover, we obtained the territorial location of the different operators using the R package *ggplot2* (Wickham, 2016). The information from the CAECV database (3,374 entries) was cross-referenced with the Iberian Balance Analysis System<sup>19</sup> (SABI) to obtain more information on certified organic operators, it is important to note that SABI only captures the companies that publish their balance sheets.

Note that, as a common understanding, the measures used in this research were the euro as a monetary unit (€), the tonne (t) for mass and the hectare (ha) for the area. All of them are accepted, with their descriptions, for use with the International Metric System.

Finally, for the policy cycle analysis, we completed a participant observation (Musante & DeWalt, 2010) during the sectoral participatory meetings to create the II PVPE. We participated in these meetings as complete observers (Gold, 1957), even if the organisers knew about our research. Furthermore, we conducted a selective observation (Angrosino & Mays dePerez, 2000) to extract as much information as possible without an initial impression.

---

<sup>19</sup> SABI is a web tool developed by INFORMA in collaboration with Bureau Van Dijk, which allows access to the general information and annual accounts of more than 2.7 million Spanish companies.

We also participated in the meetings of the region's rural development programmes and those carried out by the CAECV and SEAE to follow the participatory methods for the creation of the 2nd PVPE, thus obtaining feedback from the first plan. These meetings were held from 9 to 16 March 2021. We were able to attend as listeners. They were held online because of the pandemic and took place over seven weeks, each dealing with a different topic but always structured in the same way.

Several informal interviews were held with the coordinators of these meetings, university researchers and other actors in the sector. It was not possible to establish any contact with the regional government. Finally, we attended various congresses, fairs, and conferences on the current situation of the organic sector at different levels (because of the pandemic, they were all virtual).

With these data, we intended to present a descriptive analysis of the local policies applied to the food system in this territory to ascertain their relevance, holistic character and the conditions of coexistence with policies at other levels, as well as how the policies were applied and by whom.

Through this, we can better understand the holistic properties of the food system and identify which are the major stakeholders in driving food policies and present the combination of policy instruments that are put in place, in order to deliver an excellent service to the public sector (Ring & Schröter-Schlaack, 2011; Vedung, 1998).

We argue that by shining a light on these issues, we will be able to understand the relationships between the participants of these policies and obtain a better picture of the network of the food policy stakeholders. It will also help to clarify the policy interaction that may exist and finally present evidence of Localized Agrofood Systems (LAS) (Muchnik et al., 2007) through the policies applied and their origins.

Ultimately, this paper aims to analyse food-related policies, taking the case of the Comunitat Valenciana (Valencia region) and its adoption of the existing regulation on organic production (regional food policy programme) and municipal food policies and actions (local food policies and actions) as an attempt at food system change.

## 5.1.4 Results

The novelty of this study is that we intend to present the causes and consequences of the incentive policies for organic farming applied in the territory, but rather than analyse the market for a specific product we look at how other initiatives (private or public) have been affected by these policies and its interactions.

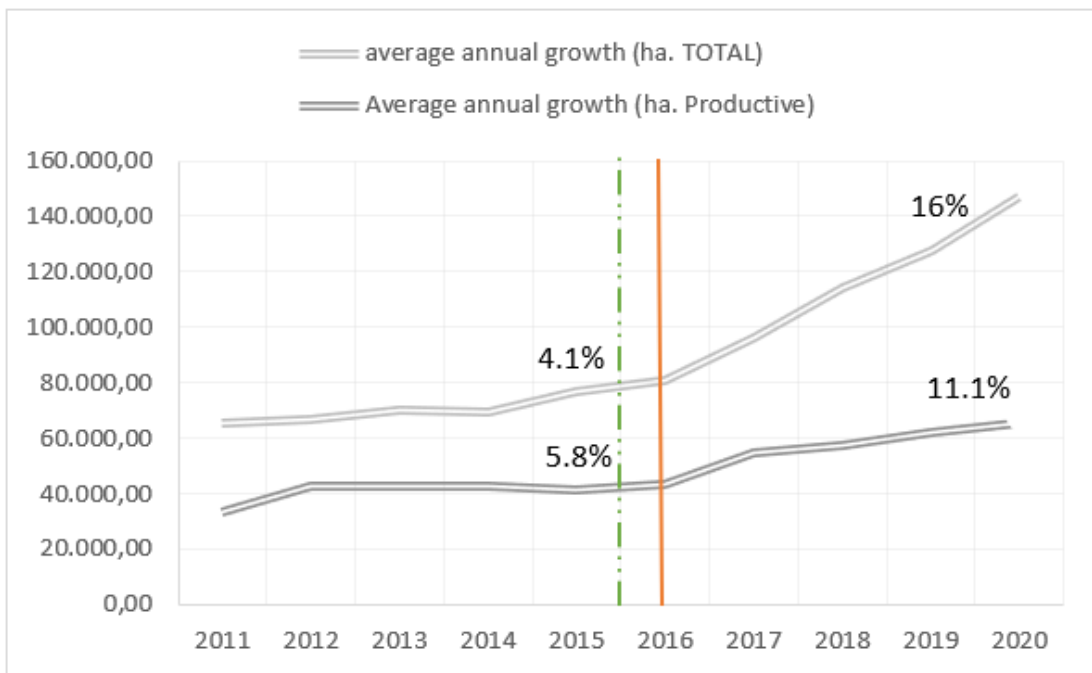
In this research, we intend to evaluate the specific plan carried out by the Valencian government from 2016-2020 and other initiatives.

To this end, we carry out a search of the data offered by the different official bodies, associations, cooperatives, and other actors, in order to determine the influence of policy over these four years and the imminent future.

### 5.1.4.1 *Valencian sector and sustainable food system characterisation*

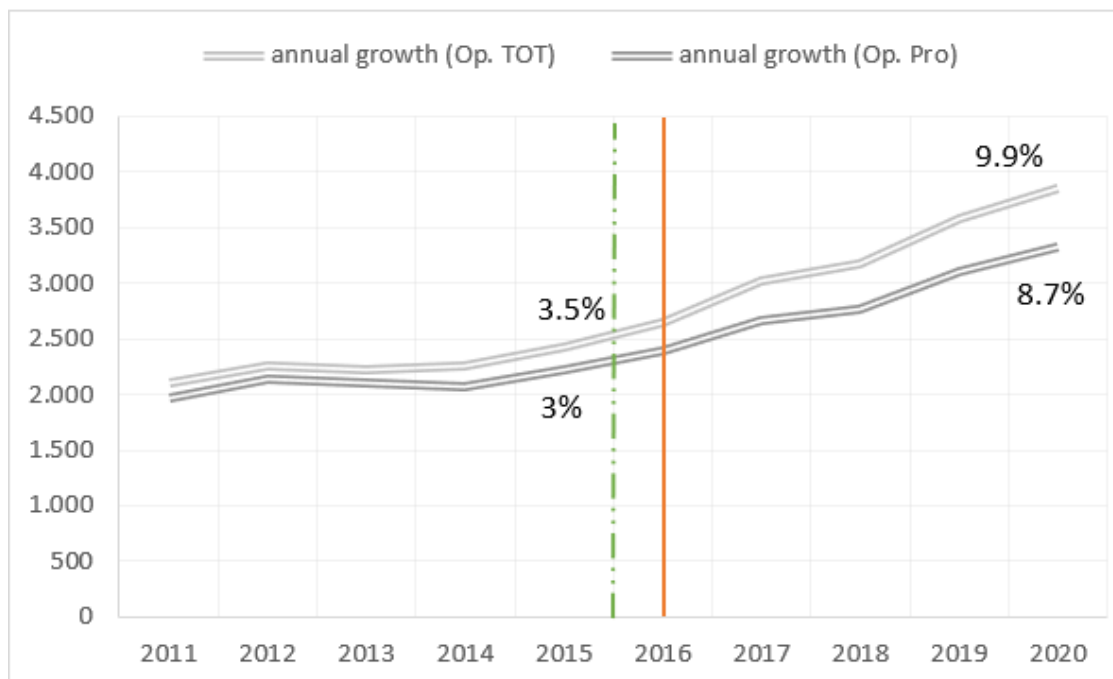
First, we establish the structure of the organic sector in the territory under study. We collate data and information to characterise the certified organic business and map the organic activities in the Valencia region. In addition, we carry out a first classification by type of activity, and we present the growth data of the sector both in terms of certified surface and operators (Figure 37). We compare growth data before and after the regional plan was implemented. Figures 37 and 38 show the annualised growth for 2011-2015, before the regional plan, and for 2016-2020, after the plan's implementation. In the case of the land, we separate the total growth (ha. TOTAL) from the area with an associated production (ha. Productive). In the operator's case, we split the total growth (Op. TOT) and the primary production operators (Op. Pro). Note that in mid-2016, in the plan's first year, an acceleration in growth can be seen for both productive surface and operators.

Figura 37: Annualised growth of organic surface (ha.)



Source: compiled by the authors.

Figura 38: Annualised growth of organic operators



Source: compiled by the authors.

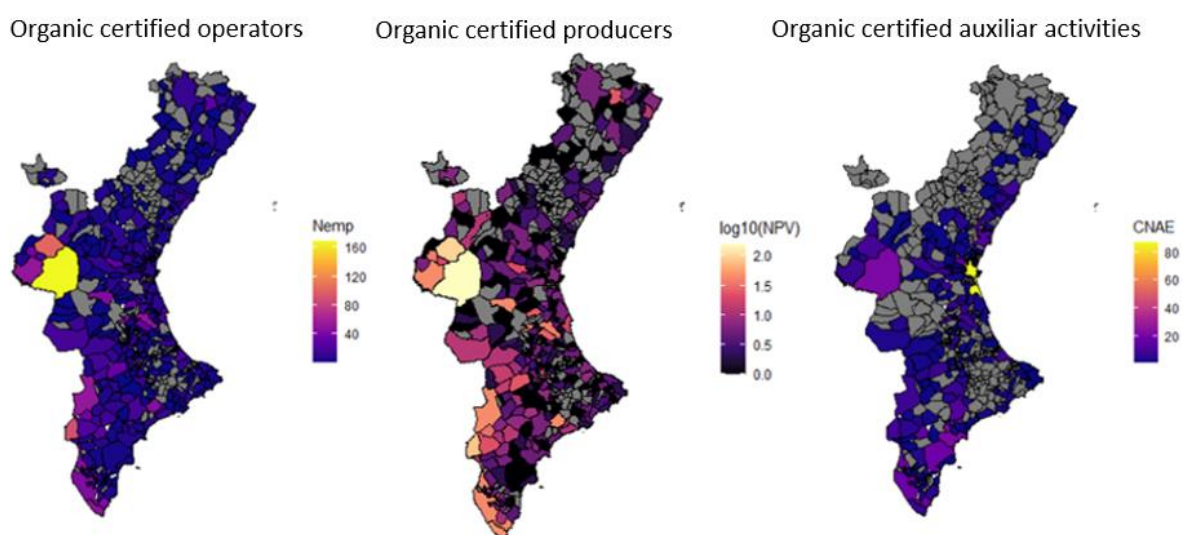


These maps show a significant geographical concentration of organic activity in certain areas. Five municipalities alone hold up to 39% of the total organic activity. This is even more evident for the secondary activities such as commercialisation or import-export activities primarily established in the metropolitan area of Valencia.

Combining our analysis with the maps, we conclude that the province of Alicante accounts for 33.59%, Castellon 8.78% and Valencia, 57.63%, of the certified organic activities, in 2020. Regarding certified land, Alicante province accounts for 25.13%, Castellon, 23.83% and Valencia, 51.02%. The average productive surface by primary producer is 23.53 ha/operator.

Figure 39 represents three maps with the density by region of (from left to right) the total certified operators, the certified primary producers, and certified auxiliary activities. These maps, as explained before, were created with ggplot 2 in R, and the data came from the cross-check between CAECV and SABI.

Figura 39: Maps of organic activities in the Valencia Region (2019)



Source: compiled by the authors.

Analysing the data provided by CAECV and cross-checking them with SABI data, we make a first attempt to characterise the organic sector in the Valencia Region (Table 32). From analysis of the collected data, we capture a complete picture of the average organic agribusiness in the Valencia Region.

Tabla 32: Size of certified organic operators by employees (last year available)

	Number of employees				Total
	0-9	10-49	50-249	>250	
<b>Operators</b>	394	202	81	30	707
%	55.73	28.57	11.46	4.24	100
<b>Employees</b>	1,374	4,648	8,786	14,657	29,465
%	4.66	15.77	29.82	49.74	100

Source: compiled by the authors.

The first result is that of the total of 3,585 companies analysed; up to 2,684 of them do not appear in the SABI database, which indicates that they are too small to meet the obligations required of the SABI database, as explained before. That means that the organic sector's small (micro) and unipersonal businesses make up the greatest proportion of companies.

Focusing on these 707 companies, we find that the number of employees on average is 41.69 employees per company. There are 30 certified operators with more than 250 employees (considered a big company), mainly in the subsector of fruits and vegetable wholesale trading. These represent 36.46% of the total number of people employed in the organic sector, being the most extended subsector with 273 companies dedicated to it.

As a summary of the characterisation study, the profile of a certified producer is a primary producer with 0-1 employees, small or unipersonal business, and with 23.53ha of certified land. In the case of the certified company, we find the most common profile in the metropolitan area of Valencia to be of wholesale trading companies with 0-9 employees. An essential finding at this stage of the research is the lack of specific indicators for organic business and agriculture, which makes it difficult to make a more precise analysis.

Table 33 shows the results concerning the production parts of the Sustainable Food System, based on the available data and for the territory under study.

Tabla 33: Organic production by typology of producer in the Food System (2020)

<b>SFS production analysis (2020):</b>		
	<b>Number</b>	<b>Associated production (t.)</b>
<b>Primary producers</b>	2,787	181,439.59
<b>Processors</b>	542	N/D
<b>Industries</b>	1,930	N/D

Source: compiled by the authors.

We can see no data for the associated production of organic processors and industries. However, we can estimate its production if we assume no significant physical changes in the organic raw material. Our results for organic olive oil, used as an example, are that for the year 2020, 5,944.26t of organic olives for the oil were produced by primary producers in the Valencia region. Also, we estimate the organic oil production at 1,070t, applying the same productive ratio as in the case of the non-organic olives.

The example of organic olive oil illustrates another of the results obtained, perhaps one of the most revealing: industrial organic certification indicates capacity, but not willingness. As the current legislation is drafted and applied, we find that acceptance by the primary producer of the conditions necessary for the product to be considered organic implies a willingness to change their production system, either inputs, type of cultivation or lower yield production.

Acceptance by the processing sector means the capacity to separate non-organic production physically and temporarily from organic production and, when producing organic processed products, take into account a series of production considerations. This means that many certified industries do not produce organic products, especially when the subsidy for certification does not allow for the extra cost involved, and there is little support in the transformation process.

As our example demonstrates, there are 144 oil mills in the Valencia region, 82 of them certified. This means that 57% of the oil mills in the Valencia region are apt for accepting the 4.43% of olives that represents the certified production.

#### *5.1.4.2 Valencian sustainable food policies*

Below are the results obtained through our analysis. These are presented in order of the stages related to policy cycle theory.

##### *5.1.4.2.1 Problem definition, agenda-setting, and policy formulation (1st step)*

There is an integrated organic food strategy in the Valencia region under the “*Conselleria d’Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica*”. The PVPE and CAECV present an unmistakable landmark regarding organic food strategy and policies. Despite this, in our research, we present many other plans, activities and policies (at a minor scale) created in parallel with the PVPE.

However, considering how the region is organised, we see some overlap in these policies, in actions and activities, even plans that are managed by city councils or private initiatives coming from civil society or businesses. These could be more efficient if the PVPE took them up in terms of attracting resources and managing them. More work is also needed at the level of communication of the initiatives taken by PVPE.

From the review of the available documents, only two measures were found clearly referencing belonging to the PVPE. The government website, and also that of the CAECV, is almost devoid of content related to the plan (in the case of “[www.agroambient.gva.es](http://www.agroambient.gva.es)”, the part about the scope of action shows that the content is still “being constructed”, at least at the time that this research was conducted).

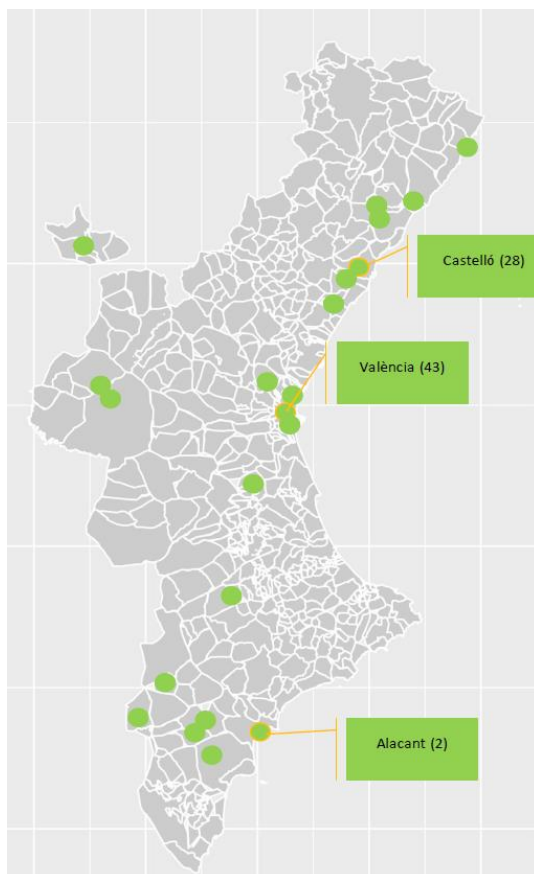
There are also parallel initiatives that address issues such as climate change and energy, where certain entities have been added, such as in the case of “*Red de ciudades para la agroecología*” of which Valencia and Castellon are members.

#### 5.1.4.2.2 Policy implementation (the PVPE impact) (2<sup>nd</sup> Step)

During this research, up to 77 different actors were found in the documental review, participating in one way or another in the policies/activities under the IPVPE and other plans created by city councils or private initiatives. The activities analysed were located on a map to better understand the sources and locations of application (Figure 40) and the actors involved classified into the following four groups:

- (1) Administration group contains different government organisms (local governments, regional governments, public companies, and others).
- (2) Private business group, including private initiatives and representatives.
- (3) Civil Society, including NGOs, trade unions, neighbourhood associations, etc.
- (4) Others, including entities such as schools, universities, public or private think tanks, etc.

Figura 40: Map of local food policies and activities 2020



Source: compiled by the authors.

We then computed how many activities or policies they were involved in, based on their appearance in the document as a participant in the policy or activity (see Table 34).

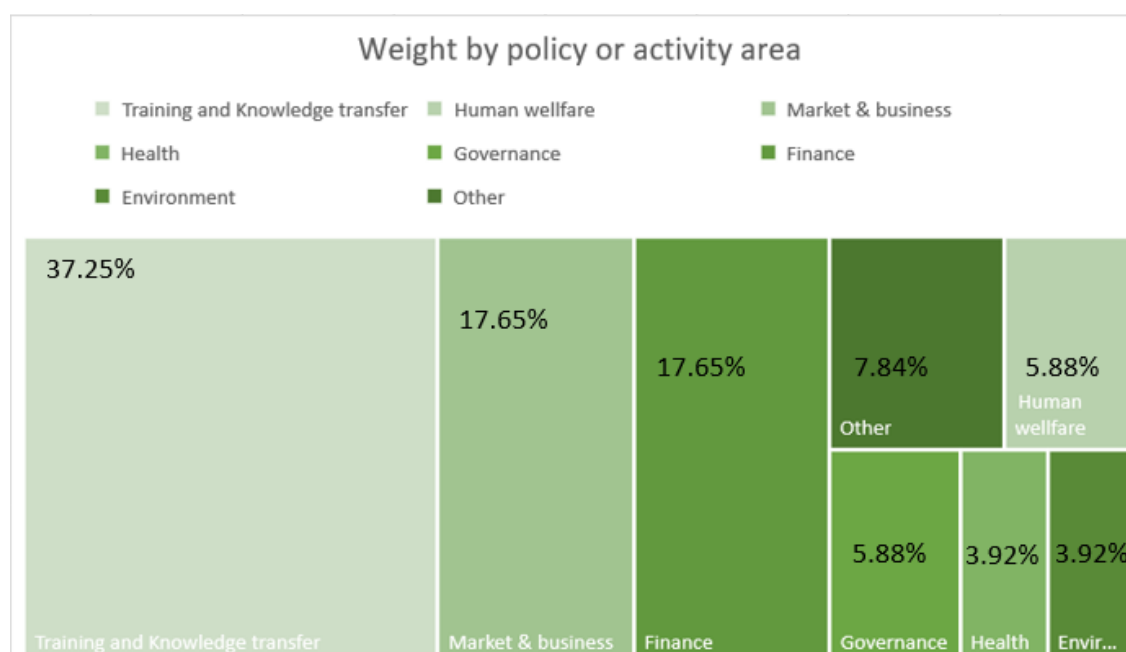
Tabla 34. Policy/activity participation by type of actor (2020-2021)

<b>Actors and their participation in the policies/activities under PVPE</b>			
<b>Ranking</b>	<b>General PVPE actors</b>	<b>n° actors</b>	<b>Involved in</b>
1	Administration	25	57
2	Private Business	23	24
3	Civil Society	15	39
4	Other	13	17

Source: compiled by the authors.

We also analysed the range of the policies and activities under the I PVPE and other plans from local institutions to see which field they belong to, to understand how holistic the plan is and the relations between the food policies and the other policies (see Figure 41).

Figura 41: Policy/Activity volume by policy or activity field.



Source: compiled by the authors.

To do this, we classified them by distinguishing three aspects: (1) the main objective, based on the writing of the measure, policy, or activity; (2) the actors involved; and (3) the policy recipients, measure, or activity recipients. SEAE and CAECV used the same thematic distinction in the meetings for the 2<sup>nd</sup> PVPE.

We identify the policies and activities as covering topics such as food education, innovation, health, organic food in schools, marketing-related issues<sup>20</sup>, socio-economic development, COVID-19 recovery actions, and organic farming training.

The second aspect of the analysis was the use of the different policy instruments. In Table 35, we set out what instruments exist and a general example of the type of policy that represents them, as well as some of the instruments used by Valencia City Council.

Regulatory policy instruments used in the plan (and in other policy levels) go from prioritising certain zones or crops to establishing being an organic farmer as a criterion, to gaining points in a public contract or access to subsidies. The economic instruments allocated in these policies mostly compensate for the organic certification (in the PVPE). At other levels, there are measures such as giving unused or abandoned land to organic farmers (land banks) or creating permanent organic farmers' markets. Finally, the informational instruments are the most common typology used for all policies, such as events creation, training courses, marketing support, etc.

---

<sup>20</sup> In this section we integrate the actions such as: attendance at international fairs, geographic differentiation seals, etc.

Tabla 35: Policy instruments

Instrument typology	Examples	Valencia City Council	
		Times used	Policies
Regulatory	Establish specific production standards not covered by European legislation. Facilitate conversions to organic farming in vulnerable areas and natural parks, Sites of Community Importance (SCI) or areas of environmental interest or risk...	8	Review and adapt municipal regulations on the sale and consumption of agri-food products.
Economic	Compensation for the cost of the organic farming certification, short channel market creation	7	Creation of an organic products market
Informational	Analysis and surveys of organic activities, creation of a common brand	2	Elaboration of a guide of recommendations for the incorporation of food sustainability criteria in school canteens.
Informal	Membership in city networks, involvement or support of other activities or actions	26	Incorporation and active participation in the Network of Cities for Agroecology, among others

Source: compiled by the authors. Policy instruments by Vedung and Doenberg typology classification communicated by Valencia city council to be used for 2019-2025.



#### *5.1.4.2.3 Policy evaluation (3rd step)*

We refer to the participatory process for designing II PVPE for an ex-post analysis. We are able to present what is likely to happen in the future based on what we know about the aspects the sector asks to focus on (2<sup>nd</sup> PVPE future actions). According to the ex-post reports on these meetings, 562 people and 40 entities and collectives were involved in the process.

We participated in seven meetings, where the average number of participants was 19 people, primarily representatives of diverse collectives, mainly primary producers (farmers or livestock farmers). However, there was no representation of other phases of the chain, such as processors, marketers, consumers, etc., although, of course, the participatory process did not end with these meetings. It also included completing different questionnaires for consumers and participants in the sector. A subsequent interview with a representative of the SEAE confirmed this lack of representation.

One significant issue raised by the participants in these meetings was the sector's conventionalisation. This is understood as the commodification of organic differentiation, concerns being raised in six out of the seven meetings: five out of six times being described as a threat and the other time as a weakness.

Among the common issues raised were the lack of infrastructure, lack of cross-cutting policies and the lack of consumer knowledge about organic products.

Participants in these meetings felt that sector needs are aligned with the policies and plans carried out, but they demand a more holistic conception of the plan, specifically and by order of issues most raised: (1) actions in trade and the market with statements such as “difficulty of access to the organic product (by consumers)”; (2) training and knowledge transfer, not only addressed to the sector but also to the consumers; (3) the coordination between the different departments of the administration (“Lack of coordination between administrations and departments” is one of the statements made).

Although there is no ex-post analysis of the policies and activities, similar to the I PVPE, it is worth noting, as a result of policy analysis, the existence of other policy sources beyond the regional ones, such as local policies.

### **5.1.5 Discussion and conclusions: sectoral and policy implications**

The present study focuses on establishing the bases of the development of the Sustainable Food System through analysis of the policies applied in a specific territory, such as in the Valencia region. We agree that combining various policies from multiple sources has an effect that goes beyond expectations of one specific policy or individual activity, even more so, as the literature acknowledges, through the multi-functional capacity of agriculture that justifies public intervention.

#### *5.1.5.1 Sectoral implications:*

As expected, data collected from various sources in the organic sector confirm the perception of it as being a booming activity, albeit with some threats and weaknesses.

However, as our findings confirm, there is a lack of indicators that would help to study the organic sector in more detail. Also, the available data regarding location and policy sources show a significant concentration of the activities in the primary production and commercialisation scenario.

Despite our findings, further research to confirm the suggestion of the existence of the Localised Argo-food Systems (LAS) (Arfa et al., 2013; Muchnik et al., 2007) or agricultural clusters in the Valencia region is needed.

Moreover, we find the achievement of both objectives to be in conflict: rural depopulation and the contribution to small producers. In fact, the design of the regulations creates some paradoxes, such as the average farm size, 5.5ha in the case of traditional agriculture and 23.53ha in organic farming. This phenomenon may indicate that policies related to organic primary production are not aligned with fostering rural development, at least not as currently designed, either because of technical conditions, such as the possibility of contamination by drift or because of the opportunity cost associated with switching from traditional to organic production. As a result of these restraints for small producers, only the larger plots of land are being converted, to the exclusion of small farmers who are the majority in the traditional sector, as the indicator shows.

This issue is also confirmed by the update in the new EU reform on organic production (The European parliament and of the council, 2018b). This situation also adds a further argument to the debate on the multifunctionality of agriculture as a justification for public intervention and how this can have both positive and negative effects (Marques-Perez et al., 2014; Moreno, 2009).

#### *5.1.5.2 Policy implications:*

A second relevant group of findings refers to the value network of the sustainable food system. Here, we observe that the policies implemented in the industrial environment have not worked to act as an incentive capable of attracting, on the one hand, the conversion of traditional farmers and, on the other hand, greater industrial activity in organic food.

This argument is also supported by the failure to involve the processing sector in the political planning of the incentives contained in the plan, despite awareness of the importance of this for its success (Halpin et al., 2011). This situation is a problem in the development of the SFS since obstacles on the processing side arise. A processor's opportunity costs when switching from traditional to organic production are still too high compared to the costs of becoming certified as an organic producer (Veldstra et al., 2014). As supported by other studies, a traditionalization of certain organic products can reach 25% of the organic production for certain products (Romeu & Roig, 2012).

The fact that we have found literature that supports our conclusion based on other territories reaffirms the generalizability of the results and findings of this research. For this reason, other authors, such as Pereira et al. (2020), raised the concept of “safe enough spaces” as a critical concept for the success of these policies. They reinforced this idea, as did other authors recognised in subsequent research (Vara-Sánchez et al., 2021).

The third line of findings concerns the coexistence of regional and local policies, which can lead to undesirable results that go against one of the main goals of these programmes, such as the improvement of rural development and the fight against depopulation. There are parallel policies to the regional plan. Food policies have returned to the local level (Battersby, 2017), involving different actors (Barling et al., 2002), which indicates the holistic nature of food policies (Morgan, 2015; Piorr et al., 2018; Pothukuchi & Kaufman, 1999; Sonnino, 2009).

This also confirms the idea that the drivers of sustainable political action, such as the Green Public Procurement (GPP), are below the national level (Liu et al., 2021). Again, policymakers need to include all the stakeholders of the system. The regional administration should pave the way for the existence of coordination between policies and activities promoted by the territory's municipalities, taking as inspiration the successes of the cities of the Milan Urban Policy Pact, as recognised by its participants (Vara-Sánchez et al., 2021).

The possible tension generated between rural and urban areas pursuing SFS objectives such as KM0 food and sustainable urban planning arising from local policies that aim to reclaim land surrounding cities for organic farming may lead to a significant relocation and decrease of small rural organic farmers. Furthermore, cities with this renewed and intensive interest in being sustainable could leave aside or even expel non-organic food, and other, industries, forcing them to relocate to those rural areas where they find a more regulatory-friendly environment, as has happened in the past in other sectors (D. Keeble et al., 1983). The coexistence and unintended combination of policies from different origins that affect the processing side of SFS can lead to undesirable effects, such as the displacement of externalities from traditional agri-food industries to the rural areas. These policies and programmes also need to take into account those who do not participate in the new paradigm as a stakeholder.

Most of the policies and activities of the sustainable food system and organic sector are focused on training and knowledge transfer. The most widely used political instrument is the informal type at the local level (Doernberg et al., 2019) in the regional plan. However, according to our findings, the way these actions are conveyed could be improved, given that the requests in the second plan seem to be a repeat of those set out in the first.

Although our analysis is based on a unique case, and the conclusions are not easy to generalise, it is clear that the multiple political sources that affect the organic sector and its growth are not exclusive to our particular case. The same critical aspects are also seen in other European and world territories. We believe this research makes a non-trivial contribution to the specific policy literature on food policy, regional and local, as set out in the conclusions and discussion section based on analysis of the results.

In fact, our research is in line with the claim by Galli et al., 2020 regarding the new bases for food policies. In particular, we contribute by shedding light on the coherence concerns between policy domains, in line with (Howlett & Rayner, 2007), and claiming the need for reforms to solve the *policy drift* concern (Béland et al., 2016).

## **5.2 Empirical Study II: Food (policy) for thoughts: retrenchment in food policies**

### **5.2.1 Introduction**

According to academic research, from multiple perspectives, in Europe, the agro-industrial sector has been affected by an enormous amount of policies trying to maintain that historical and strategic sector. Despite this, the sectoral stakeholders complain in various forums about the languishing support and policies, while on the other hand, the reality that more than 31% of the 2022 EU budget is going to the CAP (53.1 billion €) being the first EU budget item not only for this year but historically. What causes this contrast? How can there be such a broad criticism of the lack of political and economic resources when, on the other hand, the largest EU budget line is earmarked for this purpose (among other national and regional initiatives)?

This research aims to shed some light on this situation by analysing the policies applied to the organic agribusiness sector in the EU, a relatively new policy field that received its newest reform in 2018 and entering in force by 2022 due to the COVID-19 pandemic effects. We are going to try to transfer some well-defined concepts accepted by the literature in the field of the study of welfare policies (Béland et al., 2016; Galli et al., 2020; Hacker, 2004) to the field of the study of food policies, checking whether they suffer from the same situations, which, despite having a more or less fixed and stable general structure, suffer from “Retrenchment” (Pierson, 1994).

We do this in order to fill the gap recognised in the literature itself, which argues that Retrenchment can exist in any policy, but existing studies are limited to dealing with it in policies with clear and explicit rules and not so much in policy sectors where the situation is more blurred (Hacker, 2004).

To do so, we will answer two questions, which we consider key to exemplifying the existence of one of the forms associated with Retrenchment. Could this policy that, expressed by different national and regional governments, also wants to contribute to rural development contribute more to sustainable urban development than to sustainable rural development? Furthermore, could the primary beneficiaries of these subsidies and policies be large landowners and companies, not small rural producers and processors?

In order to carry out this research, we will first define, according to the literature, the concepts that make up this “retrenchment”: drift, conversion, layering and revision. Accompanying the definitions with examples is used to illustrate these concepts further, to finally see their alignment with the situation of organic food policies. To do so, we will collect data on the application of organic food policies in the Valencian region, comparing the affections between rural vs urban and small landowners and small companies vs large landowners and big companies.

By doing so, we will be able to understand and visualise the beneficiaries of these policies and actions to finally see if this situation fits the definition of the concepts used in the welfare literature.

Our expected results are, on the one hand, a clear bias of organic food policies in favour of large cities, providing substantial evidence of an emerging tension between rurality and urbanity. On the other hand, an imbalance in access to policies, aid and actions between large companies and landowners as opposed to small farmers and small enterprises would demonstrate the non-alignment of the policy's objective with the reality of its effects. These results will enable us to apply the concepts of “retrenchment” forms such as policy drift due to the emergence of a new risk not contemplated in the creation of the policy in question.

Consequently, by analysing whether these phenomena fit with what happens in the case of food policy, we can contribute to the existing literature on sectoral policy analysis and policy practitioners and policymakers who can use the findings of this study for better policy design.

This paper is structured as follows: first, we provide a theoretical framework that supports and motivates our research. Methodological paths are presented in the second part. The third section is reserved for the results obtained in our study.

Finally, we discuss the results, present the conclusions considering potential contributions, implications, and limitations, and describe future research directions in this field.

## **5.2.2 Specific theoretical framework**

In order to introduce our theoretical framework, we will do so in two blocks, one in which we will present food policies from a more general to a more concrete form, with the different vicissitudes they seek to address. In the second block, we will discuss the concept of Retrenchment and its forms and illustrate its definition by employing some of the most widespread examples in the existing literature.

### *5.2.2.1 Food policies*

It is undeniable that the interest in reconverting all sectors of the economy to be in line with the term "sustainable" has increased enormously in recent years (Petersen & Snapp, 2015b), from politics, as a reflection of social concern, to academia, from different disciplines, in the treatment and study of the situations and possible consequences of the different changes that this fact may entail.

In this sense, one of the sectors that have been of most concern and to which most resources have been devoted has been the food sector (Garnett et al., 2013). The food sector is one of the pillars to reach the path of sustainability because of its direct contact with nature and its dependence on it, its relevance in the rural sector and the unique sensitivity of the population to food issues, among others. It is not by definition that food policies at a general level respond to decisions that impact how people produce, obtain, consume and dispose of their food (Mansfield & Mendes, 2013).

From supranational to national institutions and including the strong resurgence of food policies at the local level (Blay-Palmer, 2009; Clapp, 2014; Guzman & Martínez-Alier, 2006; Holt Giménez & Shattuck, 2011), these have been articulated at different administrative levels to adapt and modify our food system.

This particularity is one of the most relevant for the food policies, which, together with the holistic perception of food policies, has given rise to the emergence of exciting situations, already discussed in the literature as the challenges of integrating policies that attempt to solve cross-cutting societal challenges (Biesbroek & Candel, 2020; Candel & Biesbroek, 2016; Howlett & Rayner, 2007; Nilsson et al., 2016; K. M. Weber & Rohracher, 2012).

In that sense, cities have been a powerful source of food policies designed to adapt and modify the food system with local food policies that do not only affect the local level (Blay-Palmer, 2009; Morgan, 2009). An excellent expression of this power can be exemplified by the creation of the Milano Urban Food Policy Pact (MUFPP), born in 2015, where through the commitment of 225 cities with approximately 400M inhabitants, initiatives to achieve a sustainable food system are established.

One of the motivations for this study, as previous literature has already noted, is that precisely for the reasons outlined above, the emergence or re-emergence of cities as a source of policy to change the food system determines a change in the governance of the food sector (Moragues-Faus & Sonnino, 2019; Vara-Sánchez et al., 2021).

#### *5.2.2.2 Policy retrenchment*

The concept of Retrenchment has been used in the literature of welfare policy analysis since its appearance in Pierson's book (1994), in which the definition of Retrenchment is given as "policy changes that either cut social expenditure, restructure welfare state programs to conform more closely to the residual welfare state model, or alter the political environment in ways that enhance the probability of such outcomes in the future" (Pierson, 1994, p. 17).

As can be seen, while spending cuts are established as part of the definition, it is not only this action that determines the existence of Retrenchment. As the literature following Pierson's work also points out, analysts must also consider policy reforms through the lens of possible Retrenchment as they may involve Retrenchment, including "the creation of new policies, internal changes that occur without formal review, and erosion of programmes in the face of external change" (Hacker, 2004, p. 244).

For this paper, we will focus on these forms of political change, those that do not have or need a formal review. In this sense, the literature makes explicit up to three means by which a policy can change: Drift (Hacker, 2004), Conversion (Thelen, 2003), and Layering (Schickler, 2001).



In the following, we will define these concepts according to their authors and give some applied examples in the field so far to help a better understanding.

Policy drift refers to “changes in the operation or effects of policies that occur without significant changes in policy structure. The major cause of drift in the social welfare field is a shift in the social context of policies, such as the rise of new or newly intensified social risks with which existing programs are poorly equipped to grapple” (Hacker, 2004, p. 246).

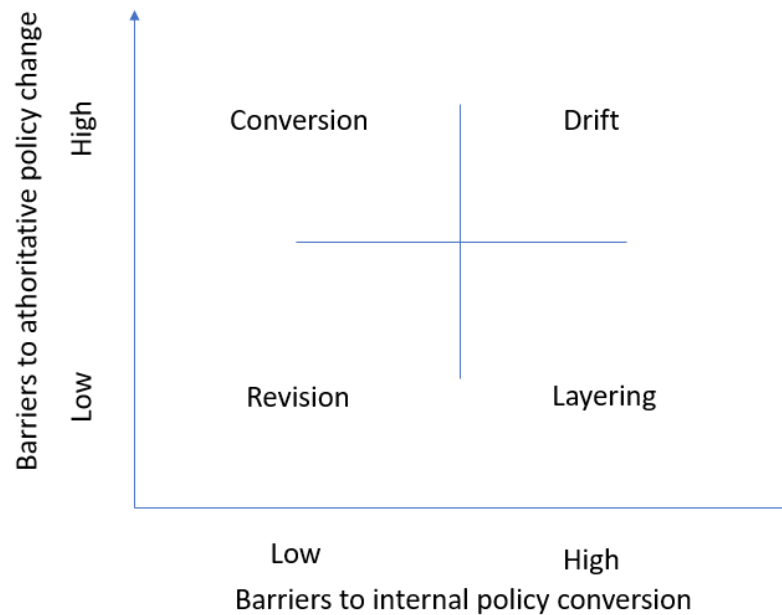
The literature on this concept argues that the changes that provoke drift occur outside the political spectrum. Once noticed, the need to respond politically to adapt becomes a necessity for those who enacted the policy, but not those who oppose it or benefit from the new situation. By blocking possible reforms, they can change the objectives for which the policy, action or programme was born. One of the examples most often used in the literature to illustrate this situation is the reduction in the scope of protection policies in the United States.

Another form of Retrenchment is conversion (Thelen, 2003), as previously existing institutions or policies change or focus on new purposes, modifying the functions for which they were created. This situation exemplifies how participants in policies and institutions can, by pushing the framework in which they are set, achieve different objectives, even those for which they were not created. Conversion, the literature tells us, becomes more feasible with decentralisation (Hacker, 2004).

When policies or institutions resist attempts at conversion, but the political context allows for the creation of new policies, this seems to be the dominant activity in the political scene. In these cases, the literature speaks of the emergence of layering (Schickler, 2001), where new policies are created without eliminating old ones.

In summary, we can say that the way in which Retrenchment appears in politics will change depending on the political environment in which it is found, as seen in figure 42.

Figura 42: Modes of policy change



Source: Adaptation of Hacker (2004).

### 5.2.3 Methodology

In order to analyse Retrenchment in food policy, we have used different qualitative methods that will allow us to argue, based on different perspectives, how there are phenomena that can be attributed to the concepts defined in the fields of welfare analysis.

The structure of this research is based on a case study for the Valencia region. This methodology has been widely used and tested by the literature on many occasions, proving to be of great use in identifying the characterisation of the processes under study by being able to answer questions such as *what?* And *how?* (Yin, 2009). For this study, different techniques and methods have been used to collect information and data on the impact of food policies. First, several informal interviews were held with the coordinators of these meetings, university researchers and other actors in the sector. Secondly, we have carried out participatory observation in the planning and design meetings of the *II Pla Valencià per a la Transició a l'Agroecològia* (II PVTa).

These meetings were held from 9 to 16 March 2021, and we could attend as listeners. They were held online because of the pandemic and were distributed over 7 weeks, each dealing with a different topic, always structured in the same way (Table 36).

Tabla 36: Designing II PVTA meeting's structure

---

---

**Structure of meetings to design II PVTA**

---

---

- 1- Proposal and presentation of the topic to be dealt with.
- 2- Work dynamics for the creation of a SWOT matrix.
- 3- Shared discussion.
- 4- Prioritisation.

These topics were: Research and Innovation; Training and Transfer; Consumption and Commercialisation; Production; Transformation and Elaboration; Health, repercussion on the environment and human well-being; and Governance. Once the SWOT analyses for each theme were completed, the technical assistants clustered the arguments. Put forward in each category and drafted something coherent, thus summarising all the comments in this cluster.

Once this exercise had been carried out, the participants prioritised the weaknesses described for each theme. Besides the coincidence or not of the prioritisation ranking with those statements with greater weight (more arguments per cluster).

Finally, an in-depth documentary analysis was conducted to collect secondary data, including academic publications, grey literature and different specialised websites and publications (Table 37). Data has been obtained from different sources and practices to triangulate this information.

Tabla 37: Secondary data sources

Type of source	Documents and references
<b>Academic publications</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vara-Sánchez et al., 2021</li> <li>• Doernberg et al., 2019</li> <li>• Galli et al., 2020</li> <li>• Feenstra, 2002</li> <li>• De Schutter, 2017</li> <li>• Curry et al., 2015</li> </ul>
<b>Grey literature</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DOGV (several)</li> <li>• Comitè d'Agricultura Ecològica de la Comunitat Valenciana CAECV annual reports (several)</li> <li>• Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación MAPA annual reports (several)</li> <li>• Milano Urban Food Policy Pact MUFPP annual reports &amp; meetings (several)</li> <li>• I Pla Valencià de Producció Ecològica IPVPE</li> <li>• II Pla Valencià de Transició a l'Agroecologia IIPVTA</li> <li>• Pla de reactivació agrària de Castelló</li> <li>• Estratègia Alimentària València 2025</li> <li>• FAO Statistical Yearbook 2021</li> <li>• PDR CV 2014-2020</li> <li>• Censo agrario INE 2020</li> </ul>
<b>Specialised publications &amp; websites</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFOAM International (<a href="http://www.ifoam.bio">www.ifoam.bio</a>)</li> <li>• Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica (<a href="https://agroambient.gva.es/va/">https://agroambient.gva.es/va/</a>)</li> <li>• European Commission on organic farming (<a href="https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming_en">https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming_en</a>)</li> <li>• Eurostat on organic farming (<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/data/database">https://ec.europa.eu/eurostat/data/database</a>)</li> <li>• CAECV web page (<a href="https://www.caecv.com/va/inici/">https://www.caecv.com/va/inici/</a>)</li> <li>• Ajuntament de València (<a href="https://www.valencia.es">https://www.valencia.es</a>)</li> <li>• Ajuntament de Castelló (<a href="https://www.castellosom.es/va">https://www.castellosom.es/va</a>)</li> <li>• Ajuntament d'Alacant (<a href="https://www.alicante.es/va">https://www.alicante.es/va</a>)</li> <li>• Agronews Comunitat Valenciana (<a href="https://www.agronewscomunitatvalenciana.com">https://www.agronewscomunitatvalenciana.com</a>)</li> <li>• València Plaza (<a href="http://www.valenciaplaza.com">www.valenciaplaza.com</a>)</li> </ul>

## 5.2.4 Results of the study

### 5.2.4.1 Rural sustainable development Vs. Urban sustainable development.

Our first results go in the direction of answering our first research question. ¿Do these policies contribute more to sustainable urban development than to sustainable rural development? First, we will show the results of our research that lead us to think that these policies are born with bias, at least in terms of political rhetoric, of supporting rurality.

As a first argument and using macro data, the reference institution for agri-food issues, the United Nations Food and Agriculture Organization (UN-FAO), states in a report dated 2002 that there are a total of 200 million urban primary producers and that they directly feed some 700 million people who live mainly in the cities of developing countries (FAO, 2002). This situation reinforces the idea that most primary producers are located in rural areas. That unequivocally suggests that any food policy will affect rural areas to a greater extent. Table 38 summarises FAO estimates for that year; urban and peri-urban farmers worldwide account for just over 19% of all agriculture worldwide.

Tabla 38: FAO estimations for urban and peri-urban agriculture in 2002

<b>FAO estimations for 2002</b>		
<b>Employees in agriculture (n°)</b>	1.042.295.825	
<b>Employees in urban/peri-urban agriculture (n°)</b>	200.000.000	19,19%
<b>People fed with urban/peri-urban agriculture(n°)</b>	700.000.000	10,75%

Source: FAO (2002)

It is not only FAO data that indicate this bias towards rurality. Information provided by the European Commission also indicates the following in its organic farming expansion plan: “Financial support for organics will continue to be offered through rural development commitments, with an additional stream of funding made available through eco-schemes.” (European Commission, 2022)

Further proof of how closely agroindustry and rurality are linked is the administrative responsibility at a regional level. Policy plans for the promotion of organic agroindustry lie on the *Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Cliàtica i Transició Ecològica* (Department of Agriculture, Rural Development, Climate Emergency and Ecological Transition), where we see these two concepts united under the same responsible body.

With this, we point out that from global to regional levels, policy and institutions understand those food policies are mainly linked to the rural environment. At this point, we can only understand whether the food policies analysed for the case study are favouring urban rather than rural development. First, we will present and briefly describe the regional plan for promoting organic production in the case study (table 39). The result of the in-depth study of this plan applied for 2016-2020 yields the following information. The IPVPE has five main objectives through 5 action lines with 17 measures and 63 concrete actions.

Tabla 39: Main goals of I Valencian Plan for Organic Production (IPVPE)

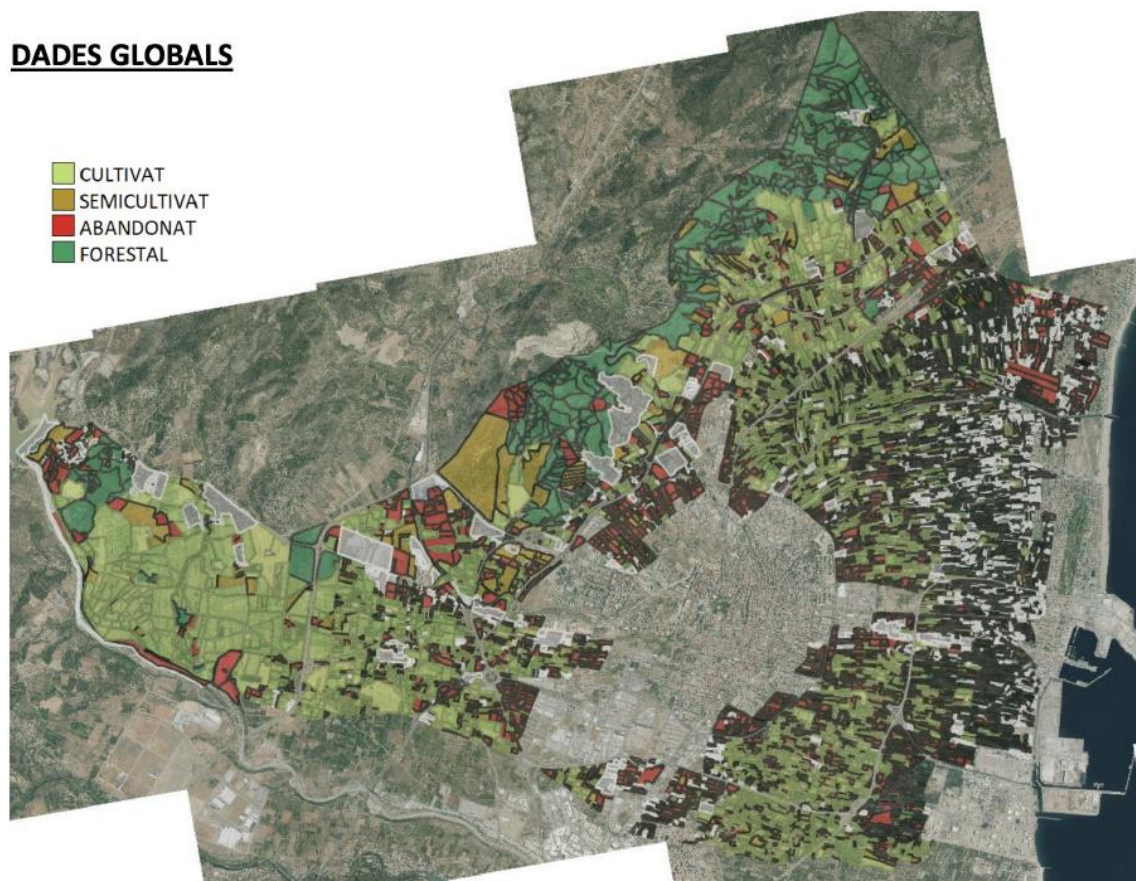
<b>Goals for I PVPE 2016-2020</b>
1-To promote quality food and the consumption of the particularities of Valencian agricultural products in international markets, particularly the organic ones.
2- Give special impetus to the promotion of local and proximity markets as a strategy for rural development, in particular for organic products.
3- To support the differentiation of our agri-food production, through technological innovation and the continuous improvement of safety and quality, in a broad sense and from the origin through an integral approach.
4- Give special impetus to organic production and industrialisation as a territorial strategy for the necessary rural development.
5- Connect with other policy lines that work for sustainability and equality in our territory. To collaborate with all those institutions and public and private organisations that work in this sense.

Source: *Primer Pla Valencià de producció Ecològica*

As a result of the study of the first plan at the regional level, we can understand that it aims to activate the ecological sector in all its facets and therefore concerns both rural and urban, institutional, and private elements. However, we can indeed assume that the parts relating to the promotion of primary production belong merely to the rural area, either because of the specificities within the plan itself or because of all the above mentioned. In this respect, the largest budget item in the plan, just over €50 million, is aimed at improving CAP aid and facilitating access to it, encouraging agricultural associations, and improving farms, thus supporting the idea of a bias towards rurality.

In recent years, large cities have been implementing food policy plans parallel to the regional plan, presenting the intention to recover and reactivate urban and peri-urban areas for agricultural and primary production activities. To illustrate this situation, we will begin by showing how the various urban planning policy programmes in large cities seek to attract and activate a purely rural activity such as primary food production into the urban and peri-urban environment (figures 43 and 44).

Figura 43: Castellon's agrarian reactivation plan



Source: *Pla de Reactivació Agrària de Castelló* (2021)

Figura 44: Extract of the Valencian food strategy plan

**Acción 6.2.2** Elaborar una estrategia integral coordinada con la Concejalía de Movilidad Sostenible para gestionar la movilidad por caminos agrícolas y rurales, así como la movilidad de vehículos agrícolas por el término municipal.

**Acción 6.2.3** Incorporar en el planeamiento un estándar urbanístico de suelo de cultivo, que asigne una superficie agrícola por habitante.

Source: *Estrategia Agroalimentaria València 2025* (2019)

In the case of Castelló, the plan to reactivate primary production at urban and peri-urban levels indicates that they intend to reactivate a total of 3097 ha (without counting the plots that require a more significant effort of reconversion). This fact, in the case of the territory under study, following the data on average plot size per primary producer (5,5 ha.), leads us to determine that the aim is to attract or activate the equivalent of 560 rural primary producers.

In the case of Valencia and its food strategy plan, we find, as it appears in the extract (figure 44), that the proposals go so far as to talk about modifying urban roads for the better circulation of vehicles and agricultural machinery in the city.

With these examples of actual plans, we intend to give weight to the argument, already recognised in the literature, that big city councils are more intensive in attracting resources in the form of subsidies (L. Brooks et al., 2011), in this case even those that at first sight seem to be far away from the urban focus.

In addition, the analysis of the capacities of the different municipalities, measured in terms of employees, shows that the nine largest cities in the territory under study account for more than 20% of the total number of municipal public employees (table 40).



Tabla 40: The concentration of local public employees in the nine biggest cities of Valencia Region.

<b>City Council</b>	<b>N° of employees</b>	<b>Population</b>	<b>% Of the total population</b>	<b>% Of total local administration employees</b>
<b>Alacant</b>	2.247	337.482	6,67%	3,89%
Elx	1.981	234.205	4,63%	3,43%
Torreveieja	730	82.842	1,64%	1,26%
<b>Castelló</b>	1.247	174.262	3,45%	2,16%
Villareal	498	51.130	1,01%	0,86%
Borriana	270	34.903	0,69%	0,47%
<b>Valencia</b>	5.013	789.744	15,61%	8,68%
Torrent	554	84.025	1,66%	0,96%
Gandia	637	75.970	1,50%	1,10%
<b>TOTAL</b>	<b>13.177</b>	<b>1.864.563</b>	<b>36,86%</b>	<b>22,82%</b>

Source: authors compilation

With these data, we want to understand and illustrate how municipalities in big cities have not only more staff but also more specialised staff and institutions (Llorca et al., 2009) with the capacity to design resource mobilisation plans for their measures and populations to a much greater extent than municipalities in rural areas.

Another of the data analysed, due to their relevance in the food system, is the sedentary markets distributed throughout the territory. Once again, the nine largest cities concentrate a large part of the public, markets, and points of sale (table 41 and 42). The fact exposed by this data is the increased representativeness of the retail and consumer sector, one part of the food system, in cities.

Tabla 41: Census of the sedentary markets in the Valencian region

<b>Sedentary markets data</b>			
<b>City</b>	<b>n° of markets</b>	<b>n° of selling points</b>	<b>% Of the total (Province)</b>
<b>Alacant</b>			
Elx	8	467	13%/29%
Torrevieja			
<b>Castelló</b>			
Vila-real	5	145	38%/36%
Borriana			
<b>Valencia</b>			
Torrent	19	854	23%/45%
Paterna <sup>21</sup>			
<b>For the entire Valencian Region</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>1466</b>	<b>20%/37%</b>

Source: authors compilation

Tabla 42: Percentage of the selling points of two major food retailers in the Valencian Region

<b>% Of selling points of the two major food retailers (2019)</b>		
<b>Cities</b>	<b>Mercadona</b>	<b>Consum</b>
Alacant, Elx & Torrevieja	9,72%	4,41%
Castelló, Vila-real & Borriana	6,25%	4,41%
Valencia, Torrent & Gandia	10,07%	10,17%
<b>TOTAL</b>	<b>26,04%</b>	<b>18,98%</b>

Source: authors compilation

All of the above provides evidence of the progress in the possibility of cities capturing resources destined for rural areas. Large cities with a greater tendency and capacity to attract resources and, lastly, the great attraction of bringing together a significant representation of consumers, retailers and, in the near future, primary producers would have a more significant impact on sustainable development policies and plans.

<sup>21</sup> No data found for the city of Gandia, we choose the following one

Finally, to reaffirm the situation we have set out by means of the previously expressed arguments, we must add the obvious. Only 37.6% of the support in the rural development framework went to areas with natural constraints (INE, 2020), which more or less explicitly defines rural areas.

In answer to our first research question, ¿do these plans help more cities' sustainable development or rural development? We can indicate that, although we have been able to make clear the bias of food policies in the political rhetoric towards rurality. We cannot assert in the same way that these policies are not helping and will, in the very near future, help cities more than rural areas. areas.

#### 5.2.4.2 *Small farming vs large landowners*

To answer this question, we have analysed the reports provided by the CAECV for the years 2020 and 2021, the new European regulations on organic agriculture, and other documentation and interviews.

The first surprising data is obtained from the CAECV's reports, which report different data on the state and evolution of the organic agri-food sector. Corroborated by the data of the 2020 agricultural census of the *Instituto Nacional de Estadística* (INE), by Utilised Agricultural Area (UAA), we find the following (Table 43).

Tabla 43: Calculation of average area per producer (Organic ha.)

<b>INE UAA (average ha. per producer) Data 2020</b>			
<b>Province</b>	<b>Traditional</b>	<b>Organic</b>	<b>Diff.</b>
Alacant	6,04	18,02	298,34%
Castelló	6,95	23,53	338,56%
València	5,4	18,27	338,33%
<b>Valencian Region</b>	<b>5,88</b>	<b>18,72</b>	<b>318,37%</b>

Source: authors compilation.

With the above difference between the average farm size per primary producer in traditional and organic farming, we can deduce that these policies are not reaching the small rural farmer as much as the large landholders.

Despite these data, the political rhetoric insists that this policy aims to favour rural development and avoid depopulation through organic farming to capture an increased percentage of the production added value by the primary producers who make this choice.

On the other hand, the EU has already demonstrated that the greater capture of added value by primary organic producers is not something that can be generalised and that, for the moment, it cannot be said that this is happening (Sanders et al., 2016).

Although we could think that this is due to the peculiarities of the territory analysed, as we have already mentioned, the average farm size in the Valencian region is the smallest in continental Spain.

The political reform that took place in 2018 at the European level, where group certification is incorporated as a response to the difficulty of small producers in becoming organic, gives us an understanding of the general nature of this situation (The European parliament and of the council, 2018c).

#### *5.2.4.3 Analysis and results of participatory observation and interviews*

We have thought it appropriate to make a specific section to highlight the conclusions of the participatory observation in the meetings for the design of the *II Plan Valenciano de Produccion Ecologica*, finally called *II Plan Valenciano para la Trasnformacion Agroecologica* (II PVTa) and also, of some appreciations and information obtained from our interviews. That is due to the interest they have aroused, and although they do not answer our questions, they add value to the general idea of this research.

Firstly, it is worth noting that, although there was representation from farmers' and stockbreeders' groups, the Spanish Organic Farming Association (SEAE) and the CAECV, there was no representation from the food industry, nor from logistics, wholesale, or retail, nor from consumers, neither of cities nor rural municipalities, essential parts of the food system, like any other.

In turn, the SWOT analysis carried out as part of these meetings, by thematic area, the conventionalisation of the organic sector, understood as the expansion of the organic seal to a more significant number of producers, appears as a threat or weakness on seven occasions. In the different interviews, it has been revealed to have the appreciation of producers who have expressed that their incentive to convert has been more ideological than because they expect an increase in their sales or a greater capture of added value. That is because exclusively organic channels are weak or non-existent in the food system. That is supported by a study conducted in another region of Spain, which indicates the amount of primary and even processed product that is "traditionalised", i.e., sold as conventional despite being organic (Romeu & Roig, 2012).

### **5.2.5 Conclusions of the study**

In order to present our conclusions, we will try to follow the order of the results we have presented in this work. In the first instance, we find that, although we have indeed been able to demonstrate the bias towards rurality of food policies thanks not only to the evidence that most of the primary production is located in non-urban areas but also to the political rhetoric that amalgamates the argumentation of these policies.

Despite this, we have also been able to show more than just indications of the intention of large cities, which, under pressure from the need to be and prove to be sustainable (Vojnovic, 2014), present the intention to recover and reactivate urban and peri-urban areas for agricultural and primary production activities among another myriad of local policies, also in the food sector, to achieve the goal of sustainability (Milan Urban Food Policy Pact & Framework for Action, 2015). We do not mean this maliciously, but the reality is that with the actions taken by cities, such as those shown in this paper, they will be in a position to capture even more resources than are currently available, which according to the logic discussed and argued above should be allocated, at least to a greater extent, to rural development.

These facts will bring about an incipient tension between the rural and the urban, where monetary resources may be displaced, as well as economic activities, labour force and population.

That may be reinforced by the direction of a general plan that may see greater effectiveness in impacting large cities with concentrated populations and consequently voters to whom policies can be delivered, and the greater tendency and capacity of big city councils to raise funds (L. Brooks et al., 2011; Llorca et al., 2009).

Always with the support of the broadest representation of consumers, traders, and even primary producers (assuming the plans outlined above are met), with the added benefit of having the more specialised services of the larger municipalities for more effective partnership building, such as guilds or unions. This idea of the displacement of economic activities caused by changes in planning and policy in large cities is not new and literature focusing on other sectors of the economy confirms that this is not only possible but has happened before (D. Keeble et al., 1983).

Our results also show that the plots dedicated to organic primary production are, on average, more than three times larger than those dedicated to total agriculture. This situation implies that these initiatives are not reaching small producers, who, because of technical conditions such as drift pollution or because they do not see the attractiveness of changing their system, do not go organic.

As we have presented in the results, the lack of a clear, well-defined, independent sustainable food system means that on many occasions, organic food ends up in traditional production processes, where it is either traditionalised at the beginning of the transformation process or the end of it (Romeu & Roig, 2012).

That can also happen because of inefficiency in confirming the effective use of organic certification. Because of the current characteristics of organic production (less regular in time and quantity, less price history, etc.), the certified processing industry will decide to produce organic, partly based on the opportunity cost of complying with certification and separating temporarily and physically the traditional production from the organic one. If this is not more profitable, it will use organic production as traditional. The actual exploitation of organic certification in the case of industry becomes a question of will and not of capacity.

In order to try to ensure that a public policy has the most significant possible positive impact, it is necessary to ensure that all the actors involved in the sector in which it is to be applied are involved at the time of its design (Halpin et al., 2011).

As far as we have been able to verify in our participatory observation, this has not been the case, leaving out the industry, wholesalers, retailers, and consumers.

Also relevant is the adequacy of the EU policy on organic farming, together with the most recurrent threat or weakness in the meetings for the second plan, the conventionalisation of organic farming. With the adaptation of the regulations, it is intended that the small producer, who until now seems to have been unreachable, will join this initiative. It will be necessary to see how attractive it is for a small primary producer to join an initiative in which larger fields with higher yields are already strongly present. At the same time, those in the sector have expressed fear of losing the differentiating feature of their product as new producers join the sector and are lobbying policymakers to take this into account.

Finally, and joining the total of arguments and conclusions shown in this work, we believe that these effects and situations are very similar to those already shown in the study of welfare policies that have accumulated in the literature and which can be summarised as the policy retrenchment.

We can observe drift in the food policies analysed in this research because the effects of the unchanged policy are causing effects not contemplated by the policy. Proof of this is the revision of the European regulation itself. We have also observed the conversion of specific institutions, such as the CAECV or local institutions, which also carry out a kind of layering, intervening in food policies by generating new policies.

This research is not free from limitations; mistakes and omissions may exist, even more so as we have tried to limit our findings and conclusions to those we have found most relevant but not necessarily disconnected from others that have not been presented here. It is a picture of a precise momentum that, with the application of new plans, can lead to changes that can straighten out the situations expressed and generate new ones.

Our limitations must mark the path of our future research. It would be helpful to confirm the existence of the policy retrenchment by obtaining more indicators on the policies on organic production and their effects. Investigate the interaction between regional and local policies to quantify the possible tension between urban and rural areas tension in the dimensions mentioned in our discussion.

### **5.3 Empirical Study III: Sostenibilidad en los clústeres agroalimentarios de la Comunitat Valenciana. Estudio de caso<sup>22</sup>.**

#### **5.3.1 Introducción**

Este trabajo pretende entender como ha impactado la sostenibilidad en el seno de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (LAS). Para ello se toma como principales unidades de medida la producción ecológica, el análisis *Sustainability Assessment of Food Agriculture systems* (SAFA) (FAO, 2014), el uso de energías renovables y el consumo de los recursos hídricos.

En esta investigación localizaremos distintos LAS y trabajaremos sobre la selección de un caso de estudio para poder aportar información sobre la incorporación de la sostenibilidad en el mismo incluyendo distintas dimensiones, para poder así, obtener un análisis completo de la situación actual en un sistema territorializado concreto.

El componente diferenciador de este trabajo es que se pretende analizar estas dimensiones desde la perspectiva del cliente o consumidor, basándonos únicamente en la información brindada por los propios actores y participantes de este y que está al alcance de un consumidor informado podría obtener.

Los distritos industriales (ID), ampliamente estudiados y definidos desde distintas disciplinas, son concentraciones de empresas de un sector determinado que, ancladas en un territorio, compiten y cooperan en el acceso a los recursos y en el intercambio de conocimiento. *Son entidades socioeconómicas que se caracterizan por la presencia activa de una comunidad de personas y una población de empresas en un área natural e históricamente limitada.* (Becattini, 1989, p. 112)

---

<sup>22</sup> Este estudio corresponde a una versión pre-print de un artículo que ha sido ya publicado en la revista *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época* (ISSNe: 1988-9046) cuya cita es: Raso-Domínguez, X., Martínez-Chafer, L., & Molina-Morales, F. X. (2022). Sostenibilidad en los clústeres agroalimentarios de la Comunidad Valenciana. Estudio de caso. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época* 2/2022. DOI: <https://doi.org/10.17561/ree.n2.2022.7056>



Al trasladar esta teoría al sector agrícola es cuando nos encontramos con la primera de las tres dimensiones de un LAS (Muchnik & Sautier, 1998) que junto con el territorio y la cuestión alimentaria conforman el conjunto de este tipo de sistema.

La primera definición para los LAS se dio en 1996, entendiendo estos como conjuntos de organizaciones de producción y servicios, relacionadas por sus características y su funcionamiento a un territorio específico, compartiendo recursos y comportamientos, que se ordenan para producir una forma de organización agroalimentaria en un marco territorial específico (CIRAD-SAR, 1996)

Los primeros pasos en el estudio y caracterización de esta dimensión de los LAS llegaron, a partir de los años ochenta, desde una óptica multidisciplinar, tratando de ordenar la actividad agrícola en el marco de los ID, los Sistemas Productivos Localizados (LPS) (Arena et al., 1987). Valga como hecho paradigmático el caso de uno de los ejemplos más recurridos de Porter, padre del concepto de clúster, con la situación del vino en California, para representar su concepto (Porter & Bond, 2004).

Para el estudio de los LAS ha sido siempre importante el concepto de territorio (Moity-Maïzi, 2001; Muchnik et al., 2007; Pecqueur, 2006), de ahí que esta se considere la segunda de sus dimensiones, si bien es cierto que se ha tratado de distintas formas, el nexo común es que aportar el concepto de territorio permite entender las especificidades de los LAS en función del área geográfica en cuestión. Países como Francia e Italia, entre otros, han utilizado el enfoque de los LAS para estudiar y poner en valor las producciones locales ligándolo a las características propias de sus territorios, incentivados además con la idea del desarrollo rural. La irrupción del concepto de la sostenibilidad en prácticamente cada uno de los aspectos de nuestra vida en las últimas décadas (Petersen & Snapp, 2015b) ha impactado fuertemente en el sector agrícola (Garnett et al., 2013; Tilman et al., 2011), como uno de los mayores contaminantes y consumidores de recursos. En este sentido, desde distintos estamentos y niveles de administración, desde supranacionales a locales, se han empezado a emitir distintas políticas y acciones que pretenden incentivar la inclusión de la sostenibilidad al entorno agrícola. Esto ocurre principalmente en el entorno del pequeño agricultor rural, al menos, esa era la intención inicial. Para ello, la Unión Europea y sus distintos estados miembros iniciaron la creación y expansión de la hoja verde europea<sup>23</sup>, un sello de calidad

---

<sup>23</sup>[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organics-glance\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organics-glance_es)

que aporta información al consumidor certificando que el producto en cuestión ha sido desarrollado siguiendo unos criterios muy específicos definidos en la normativa ecológica europea.

La investigación se estructura de la forma siguiente: en primer lugar, provereemos la motivación a la investigación que definirá nuestras unidades de medida y las teorías en las que apoyamos nuestra investigación. La metodología utilizada se expresará en la segunda parte, juntamente con los objetivos de la investigación. Seguidamente se presentarán los resultados en una tercera sección para finalmente pasar a la parte de la discusión de resultados y conclusiones.

### **5.3.2 Antecedentes para la investigación**

Hacia el último tercio del siglo pasado, los modelos institucionalistas acerca de las relaciones interempresariales empezaron a no adecuarse de la mejor manera a los estudios empíricos iniciados en Italia. Las zonas con un mayor crecimiento que la media nacional de aquel momento contenían Distritos Industriales (ID). A estos, no solo se les podía definir tal y como Marshall (1925) intuía, sino que se les sumaron una serie de elementos comunes que rebajaban los costes de transacción y por tanto facilitaban sus relaciones. Es en este momento, donde el concepto de territorio se incluye en los análisis para intentar caracterizar los efectos de esta proximidad territorial, que lleva también a la cultural. Se observa que los efectos provocados por el hecho de compartir ciertas características comunes benefician a estos ID en términos de crecimiento basados en los menores costes de transacción y en el intercambio de *know-how* (Torre, 2001).

Por otra parte, también aparecieron en la literatura, los denominados Sistemas Productivos Localizados (LPS) (Arena et al., 1987). Para estos, la dimensión territorial o territorialidad, como la definen, no viene dada o interpretada desde el inicio, sino que es lo que se conforma al analizar las relaciones de la red de actores que participan de un proceso productivo. La eficacia de esta red vendrá determinada por la densidad de sus relaciones.

Más tarde, el concepto de LAS nació de intentar explicitar las capacidades en la valoración de los recursos locales y la innovación a raíz de las relaciones entre los actores agroalimentarios. Aunque en un inicio se pensó en los LAS como una especificidad dentro

de los LPS esta goza de ciertas peculiaridades que, se considera, la distinguen (Moity-Maïzi, 2001; Muchnik et al., 2007; Pecqueur, 2006).

La heterogeneidad productiva, sus relaciones con las tierras que ocupan y las sociedades rurales, entre otras, le otorgan según la literatura esta excepcionalidad. Mención especial requiere la capacidad del alimento de aportar identidad y de influir en la cultura e historia de las regiones donde se producen.

Por último, debemos hablar de la cuestión alimentaria. En la vertiente más antropológica de los estudios realizados en el análisis de los LAS, se ha ligado este hecho a la evolución de la sociedad en el territorio de estudio, sus relaciones, su identidad cultural, etc. (Almerico, 2014). Para reconocer y poner en valor esta figura en el ámbito europeo se han llevado a cabo distintos programas a lo largo de los años, logrando por una parte su reconocimiento y, por otra, la posibilidad de aplicar políticas de clúster en estos sectores.

Para este trabajo usaremos ciertas concesiones que la literatura ya se ha permitido con anterioridad (Molina-Morales & Martínez-Cháfer, 2016). En primer lugar, consideraremos intercambiables los términos de LAS, ID, clúster y LPS para poder trabajar con una mayor amplitud, sin contaminar las prácticas de este trabajo, ni sus resultados con la problemática de las definiciones. La argumentación que alegamos es que, dada la novedad del trabajo, su objetivo y lo que se pretende evaluar, no consideramos, por el momento de vital importancia apuntar a la exactitud de su definición.

Desde hace décadas, el concepto de sostenibilidad nos acompaña como sociedad, a pesar de que esta sostenibilidad no es tanto un objetivo sino un camino por recorrer. De hecho, su definición se ha ido perfilando cada vez más. Se tiene claro que la sostenibilidad la componen tres conceptos: el medioambiente, la economía y la sociedad. Para que algo pueda considerarse sostenible se entiende que debe serlo medioambiental, económica y socialmente (UNITED NATIONS, 2015). Es por este motivo que, si bien toda actividad humana está inmersa en estos tres conceptos, la actividad agrícola es tal vez una de las más afectadas, bien sea por el hecho de que la sociedad es más sensible en lo relacionado con la alimentación, bien sea por sus claros efectos caracterizadores del paisaje y el entorno y, obviamente, también por los estudios que han hecho explícito que es uno de los sectores económicos más contaminantes (Conway & Pretty, 2013).

Si bien los conceptos de clúster y sostenibilidad se unieron hace tiempo para conformar una literatura propia (Bergman, 2005; Brasier et al., 2007; Grimstad, 2011; Martin & Mayer, 2008; Serchuk & Singh, 1999), es también cierto que esta se centra en el tratamiento de su implementación desde puntos de vista internos, como pueden ser la estrategia, la gestión e innovación y externos, como el desarrollo local o territorial o las instituciones que participan. La idea de este trabajo es la de brindar la percepción del impacto de la sostenibilidad que desde fuera del clúster se percibe gracias a la información que este hace pública.

Esto es relevante debido a que la sostenibilidad, siendo un concepto muy amplio, con varias dimensiones y con un alto grado de actualización, comporta que existan distintas percepciones de la sostenibilidad por parte de los agentes en el conjunto de la economía, consumidores, empresas e instituciones pueden no coincidir de manera teórica o práctica en la interpretación y aplicación del concepto de sostenibilidad, como ya se ha puesto de manifiesto en la literatura anteriormente (Fisher & McAdams, 2015; Pelozo et al., 2012; Siegrist et al., 2015; Siegrist & Hartmann, 2019).

### **5.3.3 Metodología y objeto de la investigación**

La situación descrita anteriormente plantea una serie de preguntas: (i) Como medir la sostenibilidad de los agroclústers en la Comunitat Valenciana? (ii) Que información publican sobre las acciones y medidas realizadas los consejos reguladores de las DOP?

Para llevar a cabo este trabajo hemos realizado un profundo análisis documental sobre noticias, proyectos y comunicaciones del propio consejo regulador de la DOP y también de organismos y adscritos de la región por donde se extiende el agroclúster (detallado en tabla 44). Hemos realizado un mapeado de agroclústers en la Comunitat Valenciana con el software R, utilizando el paquete ggplot2 (Wickham, 2016). Complementando la información del mapa, consultada en las bases de datos del Comité de Agricultura Ecológica de la Comunitat Valenciana (CAECV), también usadas para estimar la afiliación a la certificación para la producción ecológica.

Tabla 44: Fuentes de información consultadas

Fuentes de información	Tipo de información
Uva-vinalopo.org	Información sobre la DOP
Casasicilia1707.es	Información sobre adscritos/empresas región
Copemon.com	Información sobre adscritos/empresas región
uvasterol.com	Información sobre adscritos/empresas región
novelcoop.com	Información sobre adscritos/empresas región
uvasdoce.com	Información sobre adscritos/empresas región
agroambient.gva.es	Información sobre la DOP/Datos producción agraria
chj.es	Información confederación hidrográfica
caecv.com	Datos adscritos a producción ecológica/Datos producción
mapa.gob.es	Datos producción
fao.org	Herramienta SAFA
aquimediosdecomunicacion.com	Noticias varias
ivace.es	Mapeado de Instalaciones energéticas
globalgap.org	Información sobre sellos paralelos al de producción ecológica
keep.eu	Información proyectos de promoción de agroclústers europeos
ec.europa.eu	Fórmulas de calidad diferenciada
alicanteasaja.com	formación para jóvenes agricultores

Se han consultado también otras bases de datos como las de la Confederación Hidrográfica del Júcar, las del IVACE en relación con las energías renovables, las de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para los datos de producción y superficie. Utilizaremos, como una de las medidas del impacto de la sostenibilidad, el conjunto de indicadores *Sustainability Assessment of Food Agriculture systems* (SAFA) creado por la *Food and Agriculture Organization* (FAO) para estimar la sostenibilidad de las empresas del mundo agroindustrial.

El SAFA se compone de un conjunto de indicadores que hemos adaptado previamente para que se adecuase de la mejor forma posible al elemento analizado, el consejo regulador de una DOP. Estos indicadores se centran en los siguientes aspectos:

- Gobernanza
- Integridad medioambiental
- Resiliencia económica
- Bienestar social

Los indicadores utilizados en este estudio parten de los ya reconocidos en la literatura previa (Fricker, 1998; J. J. Keeble et al., 2003; Moldan et al., 2012), además del SAFA que cuenta con el aval de la FAO y es ya de uso reconocido a nivel mundial para evaluar las prácticas sostenibles en las empresas agroindustriales.

Para un mejor entendimiento, las medidas utilizadas en este estudio son las hectáreas para las superficies (ha.) y las toneladas (t.) para masa. Ambas medidas, con sus descripciones, son aceptadas por el Sistema Métrico Internacional.

Considerando todo lo anterior, pretendemos mediante el caso de estudio de la DOP Uva de Mesa Embolsada del Vinalopó dar una primera caracterización del impacto de la sostenibilidad en los agroclústers y comprender que se está haciendo en el seno de estos para afrontar la nueva realidad de unas exigencias legales o comerciales cada vez más atentas e implicadas con la sostenibilidad del sector de la alimentación. La peculiaridad de este trabajo es que los datos se obtendrán desde el análisis documental y la propia comunicación del ente del caso de estudio para entender si se realiza una buena labor de comunicación desde el organismo de su implicación en interiorizar la sostenibilidad.

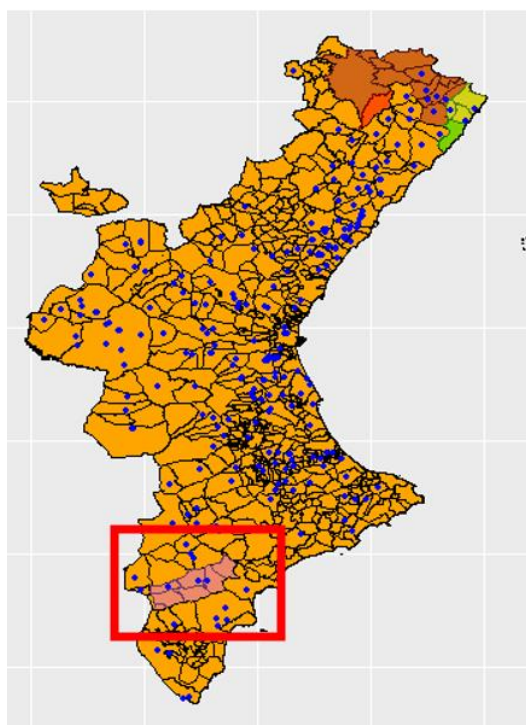
#### **5.3.4 Resultados del estudio**

En esta sección expondremos los principales resultados obtenidos en el caso de estudio. Intentando hacerlo de una manera ordenada, desde su caracterización, hasta la consecución y tratamiento de los indicadores seleccionados para el análisis del impacto de la sostenibilidad en los clústeres agroalimentarios.

#### 5.3.4.1 Caracterización

En primer lugar, hemos utilizado clústeres agroalimentarios reconocidos por el proyecto PACMAN del programa MED de la Unión Europea que se desarrolló entre 2007 y 2013 y en el que se participó desde la Comunidad Valenciana a través del IMPIVA, actualmente *Institut Valencià de la Competitivitat Empresarial (IVACE)*. Los unificaremos y les agregaremos la localización de las distintas instituciones de relevancia relacionadas con la actividad del clúster. En la figura 45 presentamos el mapeado de los clústeres de la uva del Vinalopó (recuadro rojo), los olivos milenarios, el queso de Catí y la alcachofa de Benicarló, juntamente a la localización de todas las cooperativas agroalimentarias adscritas a Cooperativas Agroalimentarias de España a través de *la Federació de Cooperatives Agroalimentàries de la Comunitat Valenciana*.

Figura 45: Mapa de clústeres agroalimentarios reconocidos en el estudio de la Comunitat Valenciana.



Fuente: Elaboración propia

A continuación, centrándonos en el caso de estudio, expondremos los datos descriptivos para el clúster por separado y daremos información sobre los distintos indicadores que se han utilizado para medir el impacto de la sostenibilidad en el mismo.

#### 5.3.4.2 Agro-clúster de la uva de mesa embolsada de Vinalopó:

A nivel de datos disponibles sobre el clúster de la Uva de mesa embolsada del Vinalopó obtenemos:

Según los datos del propio consejo regulador en la actualidad (2020) agrupan 1.671 ha de terreno bajo el sello de la DOP Uva de mesa embolsada del Vinalopó. Este hecho supone una reducción de la superficie adscrita por tercer año consecutivo desde 2018, acumulando ya un descenso de 459 ha. (21,54%). Esta situación ha provocado también un descenso en la producción. Del máximo en 2018 57.989 t. a las 41.217 t en 2020.

A esto hay que añadir que existe un detalle estadístico en relación con la producción que cumple con los requisitos de calidad de la DOP en cuestión. Para esta situación el descenso de la producción es algo menos acusado con un 11,61% menos desde 2018. En la tabla 45 resumimos la situación descrita.

Tabla 45: Producción Uva de mesa embolsada del Vinalopó DOP (2018-2020)

<b>Producción Uva de mesa embolsada del Vinalopó</b>			
<b>Año</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>Producción (t)</b>	<b>Producción con los estándares de la DOP (t)</b>
2018	2.130,00	57.989,00	7.433,00
2019	1.799,00	45.259,00	7.241,00
2020	1.671,00	41.217,00	6.570,00

Fuente: Elaboración propia

En lo referente al tamaño de explotación, según datos y noticias publicadas o en las que aparece como entrevistado el propio consejo regulador, se estima la presencia de más de 300 pequeños agricultores adscritos a la DOP. Haciendo un cálculo promedio muy básico, que nos sirve para tener una idea del tamaño medio de explotación, obtenemos 5,57 ha por agricultor, algo que no se aleja de la media calculada por el INE en su último censo agrario que para la Comunitat Valenciana se sitúa en 5,5 ha por agricultor.

#### 5.3.4.3 Sostenibilidad en el agro-clúster

Para analizar el impacto de la sostenibilidad en nuestro estudio de caso nos hemos valido de la herramienta SAFA, creada por la FAO, y hemos añadido la producción ecológica certificada en el seno del clúster.

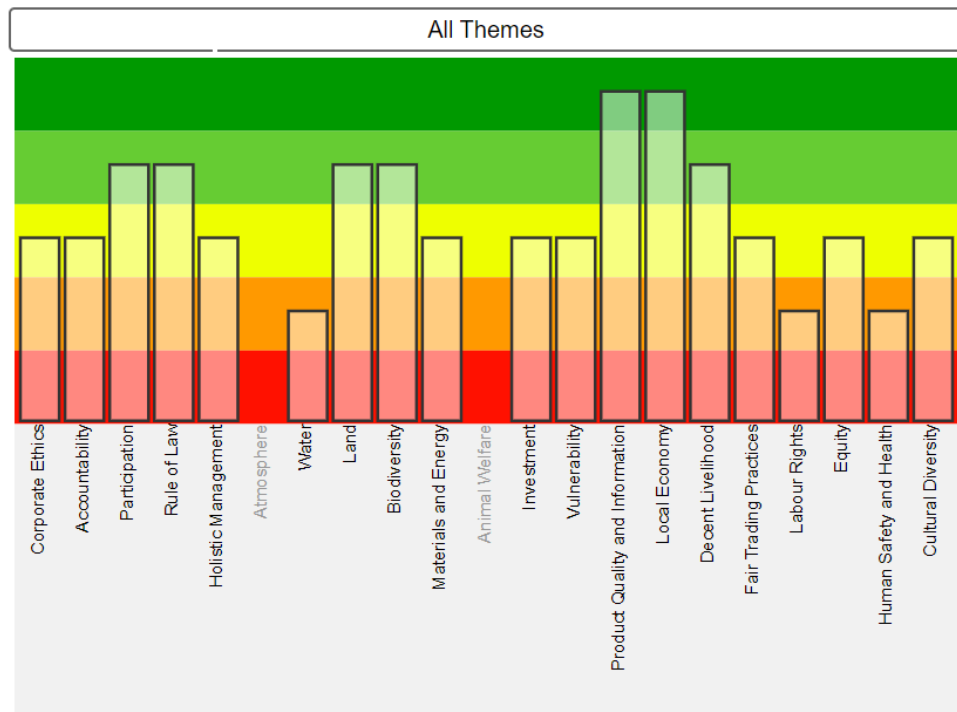
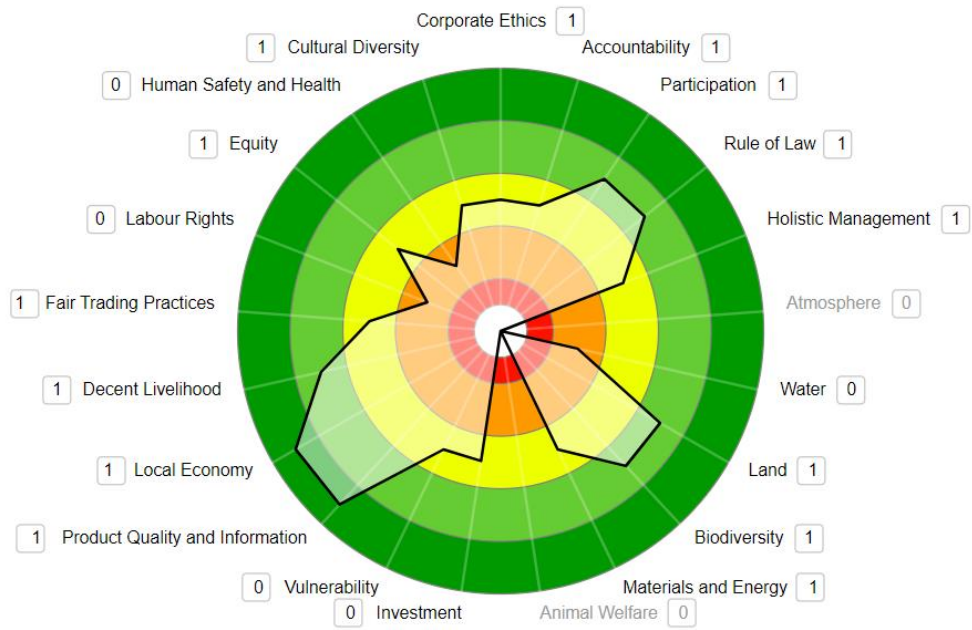


Por otra parte, también hemos querido tener en cuenta aspectos como programas o proyectos ligados con el uso del agua y las energías renovables

#### *5.3.4.4 Análisis con la herramienta SAFA*

En primer lugar y como se ha especificado ya en la metodología, este primer análisis SAFA se ha realizado a través de lo comunicado públicamente por el consejo regulador de la DOP. Esto significa que el análisis evalúa la percepción de la sostenibilidad por parte del consumidor, ya que hemos accedido a la misma información a la que él puede acceder. Esto no es menospreciable en tanto en que, en el caso de la sostenibilidad, existe el juego de las percepciones, la percepción de la sostenibilidad normativa, la del lado productivo y la del consumidor.

Figura 46: Resultado análisis SAFA (percepción del consumidor)



Fuente: Output herramienta SAFA

Tabla 46: Temáticas e indicadores de la herramienta SAFA

SAFA Tool			
Subtemas	nº de indicadores	nº de indicadores respondidos	valoración media <sup>24</sup>
Buena gobernanza	19	19	Bueno
Integridad medioambiental	52	37	Limitado
Resiliencia económica	26	21	Bueno
Bienestar social	19	14	Moderado

Fuente: Output herramienta SAFA

En la figura 46 podemos ver el output que ofrece la herramienta SAFA una vez cumplimentados los diferentes ítems. En primer lugar, encontramos un gráfico radial donde aparecen representadas las diferentes temáticas y la representación gráfica por colores del resultado en puntuación en cada una de ellas. En la segunda gráfica tenemos los mismos conceptos representados por un gráfico de barras. En la tabla 46 hemos resumido los subtemas tratados dentro de la herramienta SAFA, junto con el número de ítems que hay para cada uno de ellos, así mismo los que se han respondido y la valoración cualitativa que resulta del análisis.

Con este análisis SAFA nos encontramos que, si bien el cumplimiento de la sostenibilidad o del desarrollo sostenible se logra a nivel general en el interno del consejo regulador de la DOP, existe una falta de comunicación importante en lo referente al mismo y una metodología para perseguir y analizar ese cumplimiento, que impone no poder tener un análisis SAFA correcto desde el punto de vista del consumidor. Analizando la documentación que aporta el consejo regulador se extrae que si bien su misión queda recogida en su web como: *La misión principal del CRDOP Uva de mesa Embolsada Vinalopó es aplicar los preceptos del Reglamento, Pliego de Condiciones y Manual de Calidad, que delimitan todas sus atribuciones, así como velar especialmente por la promoción y propaganda del producto amparado. La actual composición del Consejo Regulador es la alcanzada tras el último proceso electoral celebrado en noviembre de 2021.* No se aportan más datos desde su página institucional, como estadísticas o informes relacionados con la misión principal del consejo

<sup>24</sup> En los anexos esta desglosado el valor indicador por indicador, juntamente con las bases de la evidencia para su valoración.

### 5.3.4.5 La producción ecológica

A través de la base de datos de la CAECV encontramos que en los municipios que abarca el clúster existen distintas empresas que se han certificado en producción ecológica, tal y como se detalla en la tabla 47. A su vez encontramos que el total de la producción ecológica para la uva de mesa en la Comunitat Valenciana representa unas 102,94 ha con una producción estimada de 252,93 t. para el año 2020.

Tabla 47: Operadores certificados ecológicos por la CAECV en los municipios del clúster (2020)

Operadores certificados CAECV							
Termino municipal							
Tipología de operador <sup>25</sup>	Agost	Aspe	La Romana	H. de las nieves	H. de los Frailes	M. del Cid	Novelda
E	-	2	1	2	-	2	16
I	-	-	-	-	-	-	2
PV	2	6	4	4	1	1	9

Fuente: Elaboración propia

En cuanto profundizamos en estos resultados es difícil entender quienes están relacionados con el clúster de la uva y quienes no, pero encontramos empresas vitivinícolas y otras dedicadas a la restauración, turismo y venta al detalle de otros productos relacionados con la vid, que podemos relacionar directamente a la existencia de este clúster.

### 5.3.4.6 Otros sellos

Si bien es cierto que no se dispone de Uva de Mesa embolsada del Vinalopó ecológica, el propio consejo regulador y muchos de sus adscritos tienen en su haber el sello que certifica la producción ecológica para otros productos y servicios además de otros sellos. El más extendido de ellos es el GLOBAL G.A.P. que incluye directrices orientadas a la producción ecológica, sin ser el sello avalado por la Unión Europea, como por ejemplo la protección del medioambiente, incluyendo la biodiversidad, punto clave de la producción ecológica.

<sup>25</sup> En el apartado de tipología de operador, seguimos la clasificación ofrecida por la CAECV, donde, E: Empresa, I: Importador, PV: Productor Vegetal.

#### 5.3.4.7 *Energías renovables*

A través de datos extraídos del IVACE obtenemos un primer esbozo de lo que podemos utilizar como un indicador del impacto de las energías renovables colocadas en el área. La zona del agro-clúster que se sitúa principalmente en el Vinalopó Mitjà, comarca que se sitúa entre las nueve con mayor potencia instalada en fotovoltaicas de toda la Comunidad Valenciana. Si bien la misma comarca cuenta con amplias zonas prohibidas para la instalación de estas y los propios adscritos a la DOP han expresado su malestar por la competencia en el alquiler de los terrenos entre el uso fotovoltaico y agrícola.

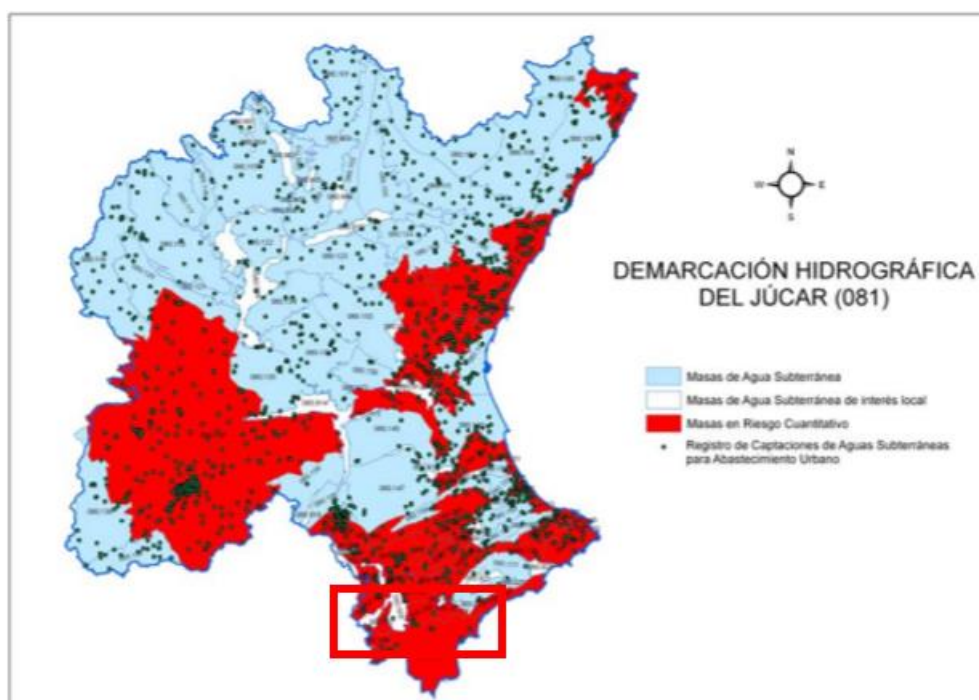
#### 5.3.4.8 *Usos de los recursos hídricos*

La práctica totalidad de la Comunitat Valenciana pertenece a la Conferencia Hidrográfica del Júcar y esto incluye también las regiones por donde se distribuye el agro-clúster.

Un informe del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico del año 2020 expone en sus conclusiones lo siguiente: *La explotación actual de las masas de agua subterránea del sistema Vinalopó-Alacantí resulta insostenible. En el PHJ, el recurso disponible se estima en 48 hm<sup>3</sup> /año, los usos actuales en 113 hm<sup>3</sup> /año y, con objeto de alcanzar el buen estado cuantitativo de las masas de agua subterránea del sistema, se establece la obligación de reducir gradualmente el volumen de las extracciones de agua subterránea hasta el volumen estimado de recurso disponible.*

También cabe destacar que a través de distintas noticias hemos podido constatar que existe la utilización, por parte de ciertos elementos del clúster, a través de sus comunidades de regantes, de aguas regeneradas provenientes de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de la mancomunidad del Valle del Vinalopó. Que, si bien no se puede utilizar directamente por su alta salinidad y se debe mezclar con aguas de pozo, es un paso claro hacia una sostenibilidad mayor.

Figura 47: Estado cuantitativo de las masas de agua de la CHJ



Fuente: Conferencia hidrográfica del Júcar

#### 5.3.4.9 Empleo y formación:

Si bien es cierto que encontrar datos sobre el empleo y la formación específica en sostenibilidad es algo complicado en tanto en que no existen datos para ello, si podemos aseverar que existen cursos sobre agricultura ecológica que alcanzan a la DOP y su región. Estos cursos se organizan desde distintas instituciones, públicas o privadas donde se brindan. Algunos ejemplos de estos cursos pueden ser los cursos en agricultura ecológica impartidos por la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Alicante (ASAJA Alicante) de 60h de duración. En la actualidad a través de comunicados y noticias referentes a la propia DOP nos encontramos que según su dirección generan alrededor de 13.000 empleos directos.

#### 5.3.4.10 Cultura, restauración y turismo:

Investigando como la sostenibilidad se ha implantado en la restauración, el ocio y la cultura, nos encontramos que aquí sí se brinda información al público sobre el uso de la agricultura ecológica en menús de restaurante y productos alimentarios más o menos transformados. Se utiliza el apelativo sostenible al turismo rural, se aprovecha y se beneficia del paisaje deformado por la actividad humana propia de la actividad de la DOP y por tanto si ven una

oportunidad tratar de conservar el medio mediante la implantación de los criterios de sostenibilidad.

### **5.3.5 Discusión y conclusiones del estudio**

El presente trabajo pretende analizar la sostenibilidad en los agroclústers de la Comunitat Valenciana mediante el estudio de caso del clúster de la Uva de mesa embolsada del Vinalopó desde la óptica de la percepción del consumidor dada la información que hay a su disposición. Entendiendo que la realidad puede ser muy distinta si incluyéramos los datos no brindados por el propio consejo regulador y sus adscritos a través de las distintas fuentes de información consultada. De esta forma, creemos que lo obtenido en este estudio es lo más parecido a la percepción externa en lo referente a la sostenibilidad del clúster. Si bien es cierto que no podemos caer en la generalización, también lo es que los demás agroclústers se pueden encontrar con los mismos problemas y situaciones para comunicar y hacer público el impacto de la sostenibilidad.

Como primer dato, debemos de tomar precisamente la escasez de información proporcionada al consumidor. Existe una evidente falta de comunicación al público sobre los compromisos y planes relativos a la sostenibilidad por parte del clúster.

Esto es importante, más aún cuando los consumidores se han vuelto más sensibles a este tipo de medidas en lo relativo a la alimentación.

Del total de documentos y noticias analizadas, se extrae también que existe un posible sesgo de percepción en una parte de la misión del consejo regulador. Este, hace a las veces de representación del clúster hacia otros organismos de la administración, pero no actúa de manera preventiva en relación con el desarrollo sostenible de la actividad. Sus demandas van muchas veces enfocadas al corto, medio plazo y sin tener en cuenta las consecuencias para el desarrollo del propio territorio, ni de las comunidades colindantes (Guadarrama Fuentes & Gil, 2021).

Si bien es cierto que muchos de los indicadores que se han tomado como referencia, como pueden ser la producción ecológica y el uso de energías renovables no están muy desarrollados, es cierto también que hay sellos o prácticas de compensación o sustitutivos, como puede ser el comentado con anterioridad GLOBAL G.A.P. Lo que indica que desde la

entidad hay intención de participar y comunicar su compromiso con la sostenibilidad, pero no es una condición suficiente (Teisl et al., 2008).

Otra situación es la encontrada con las energías renovables que se encuentran en el área del clúster. Si bien es cierto que los datos muestran que son una de las mayores potencias instaladas, es también cierto que existe un problema en cuanto a la competencia por las superficies de tierras que conlleva un rechazo a su instalación por parte de los adscritos a la DOP y los agricultores en general.

También nos indica lo mismo la gestión de los recursos hídricos que si bien no es generalizado, estas iniciativas pueden ayudar y generan un efecto de expansión de sistemas parecidos y refuerzan el pensamiento de que existe un compromiso con la sostenibilidad.

La principal contribución de este artículo científico reside en las implicaciones de los resultados que acabamos de resumir. En el ámbito académico, nuestro paper contribuye a la literatura sobre aglomeraciones territoriales de empresas, principalmente en aquellos trabajos que hacen especial énfasis en la sostenibilidad.

En este sentido, nuestro trabajo aporta una perspectiva demandada y novedosa en la literatura (Fisher & McAdams, 2015; Pelozo et al., 2012; Siegrist et al., 2015; Siegrist & Hartmann, 2019) puesto que nos centramos de manera exclusiva en la información brindada por los principales actores, que es pública y está al alcance del consumidor. Además, nuestros hallazgos pueden ser de mucha utilidad tanto al espectro político como para las empresas. Por un lado, en relación con el diseño de políticas públicas para el desarrollo local, nuestros resultados sugieren ciertas mejoras en el diseño de políticas en cuanto a los mandatos de los consejos reguladores. Paralelamente, de nuestro análisis también se desprende que la dirección de las DOP tiene un amplio margen de mejora en su capacidad comunicativa. Finalmente, es de resaltar la importante entidad que ha cobrado la sostenibilidad en los agroclústers, que modifica desde su forma de producir, hasta sus insumos y la manera en que se venden y promocionan sus productos. Sin embargo, nos hemos encontrado con que es necesario una mejora en la cantidad y calidad de la información transmitida por parte del clúster y de sus adscritos.

Obviamente este estudio no está exento de limitaciones, como hemos comentado con anterioridad la falta de datos, tanto individuales, como agregados. El hecho de no poder generalizar directamente estos resultados para todos los agroclústers de la Comunitat



Valenciana, también existe la posibilidad a errores y omisiones más o menos relevantes, más aún cuando en este estudio solo se reflejan los resultados que se han considerado más relevantes, pero no necesariamente desconectados de otros que no están presentes en este documento.

Nuestras limitaciones marcaran el camino para futuras investigaciones, como es el caso de realizar el análisis SAFA por parte de las empresas y también por parte del organismo legislador en esta temática, para así poder obtener el total de las percepciones de sostenibilidad. A su vez, recabar o conseguir crear una base de datos fiable de datos agregados e individuales sobre sostenibilidad en el sector agrícola. Finalmente trabajando en estas líneas se debería de poder analizar distintos agroclústeres para poder dar una visión mejor de cómo ha impactado la sostenibilidad en los mismos.

**CAPÍTULO 6**  
**CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**



## **6 CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

En este trabajo de tesis doctoral hemos estudiado cómo las políticas públicas trasladan el concepto de sostenibilidad a los sectores económicos que son ámbito de su regulación. Hemos ilustrado esta situación mediante el estudio en profundidad del caso de las políticas aplicadas a la agroindustria ecológica aplicadas en la Comunitat Valenciana y como estas políticas afectan al sector y a su entorno. En primer lugar, hemos realizado un análisis de la situación del sector, que nos ha permitido conocer sus características y las interacciones de este con todas aquellas políticas actuales y futuras que afectan al sistema alimentario sostenible. Seguidamente y de forma particular nos hemos centrado en dos puntos: 1) El análisis del efecto de las políticas, es decir si este efecto ha sido o no el pretendido o deseado expresamente en el diseño de la política, y 2) El análisis de como las empresas comunican su alineamiento y conformidad con estas políticas a sus propios consumidores.

Para abordar el objetivo del conjunto de la tesis, y de sus distintos trabajos empíricos, se ha partido de distintas observaciones, como son el análisis del sector y su evolución dentro del territorio de estudio. Seguidamente, se han evaluado estas políticas, teniendo en cuenta la procedencia de las mismas, es decir, que elemento o cuerpo administrativo las ha diseñado. El consecuente análisis de las políticas aplicadas al sector, vinculándolo también a la procedencia de estas a la unidad administrativa que las promulga. Finalmente, se ha seleccionado un caso de estudio para analizar la comunicación de las políticas y prácticas sostenibles llevadas a cabo por las empresas pertenecientes a un determinado clúster agrícola. En concreto, hemos analizado el caso de la uva de mesa embolsada del Vinalopó. En definitiva, se han planteado distintos trabajos empíricos cuya realización nos ha llevado a lo que consideramos es el cumplimiento del objetivo general de la presente tesis doctoral.

En el primer estudio, se ha analizado en profundidad el sector agroindustrial certificado como ecológico en la Comunitat Valenciana. De hecho, se ha realizado un estudio exhaustivo de los actores participantes en el mismo, así como de las distintas acciones llevadas a cabo por parte de la administración pública en términos de políticas alimentarias. Este estudio incorpora también una dimensión temporal, al analizar la evolución tanto del sector a través del Sistema Alimentario Sostenible, del que es partícipe, como de las políticas que se han diseñado y de aquellas que pueden afectarlo.

El segundo de los estudios ha surgido como una continuación y a partir de los resultados del primero, respecto a las políticas aplicadas en el sector. En concreto, este estudio ha analizado las posibles diferencias entre los resultados esperados y efectivos de una política determinada. A raíz de cambios en una serie de factores y presiones que afectan a implementación de la política, se ha analizado como esta situación se puede considerar un cambio de política sin necesidad de intervención de los medios usuales. Para la realización del estudio nos hemos basado en el desarrollo conceptual de la literatura de políticas públicas. Estos conceptos se han construido mediante el análisis de las diferencias entre la narrativa del discurso político vinculado a las políticas alimentarias y la realidad de los efectos provocadas por éstas, a su vez también se han aportado evidencias de como las influencias sobre dichas políticas se efectúan desde foros donde no están representados todos los actores principales del Sistema Alimentario Sostenible.

El tercer estudio se ha realizado desde una perspectiva de clúster. Nos hemos posicionado en el punto de vista del consumidor que recibe la información de las políticas asumidas y llevadas a cabo, en lo relativo a la sostenibilidad, por parte de las empresas que conforman un clúster agroalimentario. La idea que hay detrás de este estudio es la de observar como las empresas ponen en valor su decisión de entrar a formar parte del Sistema Alimentario Sostenible a través de la adopción de las políticas productivas que permiten distintas identificaciones y que les aportan una diferenciación en el mercado.

Una vez sintetizada su información, en los siguientes apartados, expondremos los resultados y conclusiones más relevantes que pueden extraerse de nuestra investigación. Presentaremos las conclusiones de carácter general para el conjunto de esta tesis doctoral de forma transversal, usando como referencia individual las conclusiones de los estudios empíricos para reforzar la argumentación de nuestra conclusión del trabajo de investigación de la tesis doctoral y exploraremos las posibles implicaciones derivadas. Por último, presentaremos las limitaciones del estudio y plantearemos las potenciales líneas de investigación futuras que permitan su subsanación o puedan derivarse de ellas.

## **6.1 Principales conclusiones de la tesis doctoral**

La primera de las conclusiones que se extrae de este trabajo de tesis doctoral es que la adopción de enfoques sostenibles ha llevado a la formulación de políticas que buscan promover prácticas ambientalmente responsables, impulsar el uso eficiente de recursos y fomentar el desarrollo social y económico equitativo. La sostenibilidad se ha convertido en un principio rector que guía la toma de decisiones en el ámbito público, con el objetivo de alcanzar un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente. Además, el carácter reciente y en expansión del sistema agroalimentario sostenible requiere el análisis de los efectos de la intervención política en este sector, y en particular los que pueden considerarse como efectos colaterales.

A partir de esta premisa, se han podido detectar una serie de hechos durante todo el proceso de investigación realizado donde se arrojan los datos del crecimiento sostenido que ha sufrido este sector en las últimas décadas y cómo se puede intuir una influencia en su crecimiento a raíz de las intervenciones políticas que se han realizado en el periodo de estudio. Como consecuencia de este carácter de fenómeno reciente, nos encontramos con una evidente falta de indicadores relevantes para un análisis riguroso del sector agroalimentario sostenible. Esta situación ya reconocida por otros autores (Arfa et al., 2013; Muchnik et al., 2007; Sanz-Cañada, 2022; Willer et al., 2023), la constatamos también al analizar el sector en el territorio de estudio, la Comunitat Valenciana. Estas limitaciones metodológicas, fuera del control del investigador, nos han motivado a realizar un mayor esfuerzo para presentar un análisis riguroso y de valor a partir de la información disponible.

Un segundo aspecto analizado se refiere a los cambios en la participación y peso relativos de los diferentes actores a lo largo de la fase de expansión que vive el sector. Se constata una participación y crecimiento desigual de los diferentes actores participantes en el sistema agroalimentario sostenible. Con ello nos referimos a que, de modo natural primero y por la intervención política después, el crecimiento del sistema agroalimentario sostenible ha generado desequilibrios y desajustes en el peso relativos de los diferentes actores.

Un ejemplo claro de esta situación lo supone la gran cantidad de productores primarios, junto a la escasa participación de empresas transformadoras. Este hecho provoca que, más que una sustitución, exista un solapamiento entre los sistemas agroalimentarios tradicional y sostenible. Este solapamiento provoca una serie de efectos negativos, dificultando la

coordinación del sistema sostenible en su conjunto, generando ineficiencias y externalidades no deseadas, que desembocan en debilidades para el sistema agroalimentario sostenible. Estas debilidades han sido detectadas a partir de las observaciones participativas y el análisis de los datos recogidos, donde hemos podido constatar, por un lado, la ausencia por parte de ciertos actores y, por el contrario, la sobrerrepresentación de otros actores en las reuniones y encuentros con el ente público, durante el proceso de diseño de los planes de incentivo a la agroindustria ecológica. Este hecho, como recoge la literatura, no es la mejor de las situaciones para poder establecer políticas sectoriales que sean óptimas (Halpin et al., 2011).

No existen, hasta el momento de la redacción de esta tesis doctoral, medidas claras que ayuden a rectificar los desequilibrios actuales. La diferencia entre los costes de oportunidad de un productor primario y un transformador para asumir la certificación ecológica sigue siendo muy grande (Veldstra et al., 2014). Si bien, este hecho debería contribuir a que un mayor número de transformadores se sumasen a la certificación, esta situación no se ha podido confirmar debido a la falta de indicadores. Por otro lado, aquellos actores que disponen de certificación, como requisito para su obtención, solo han debido demostrar suficiente capacidad productiva y organizativa para procesar producto ecológico, pero no la voluntad de hacerlo (Veldstra et al., 2014). Situaciones como esta, nos llevan a que, como hemos podido contrastar en otras regiones, un cierto volumen de producción ecológica se “tradicionaliza” perdiendo la cualidad de ecológica, bien en el punto de inicio de su transformación o bien una vez transformada (Romeu & Roig, 2012). En definitiva, estas limitaciones distorsionan una posible fotografía sobre la situación real de la producción ecológica.

También, observamos debilidades en la comercialización de la producción ecológica. Es cierto que la conclusión de muchos estudios es que cada vez existe, por parte del consumidor, una conciencia mayor por el alimento consumido y su proveniencia, modo de producción, etc. Sin embargo, esto no se ve reflejado en las cadenas de distribución mayoritarias, al menos en territorio nacional. Es el caso de la mayor empresa de distribución en España, MERCADONA, que con una cuota de mercado el 2022 del 25,3% (siendo el segundo distribuidor CARREFOUR con un 9,8%), no ofrece ningún producto ecológico en sus estantes, tal como denuncia la OCU (2022).

En definitiva, consideramos que el sector no dedica los suficientes esfuerzos al reconocimiento propio de la adopción de estas políticas y su participación en el *sistema*

*agroalimentario sostenible* (Teisl et al., 2008). Este hecho, no favorece el traslado del cumplimiento y el valor al cliente final y puede provocar una interpretación errónea de que estas prácticas sostenibles adoptadas no reportan un incremento del valor añadido al producto.

En el contexto de la lucha de los diversos actores participantes en el sistema agroalimentario sostenible para conseguir un mejor posicionamiento, un tercer elemento objeto de estudio, lo constituye el elemento territorial. Las ciudades, a través de diferentes iniciativas en distintos dominios de la política, pretenden actuar, no solo, como la clusterización o aglomeración de comercializadores y consumidores, sino también pretenden participar en el sistema con otros roles, bajo el prisma de la sostenibilidad.

Una muestra de esta situación es el renovado interés por recuperar la intervención política desde los municipios en materia de políticas alimentarias y el incremento del asociacionismo entre ellas. Un ejemplo real dentro del ámbito español lo constituye la *Red de Municipios para la Agroecología* y a nivel internacional el *Milan Urban Food Policy Pact*, asociación donde están vinculadas más de 260 ciudades, que representan 460 millones de habitantes y que suponen un 5,7% del total de la población mundial. A efectos de lo que queremos señalar es especialmente relevante que uno de los marcos de acción propuestos sea la producción alimentaria donde se sugieren medidas para incentivar no solo el acceso de los ciudadanos a huertos urbanos, también a la presencia de políticas municipales para promover la producción alimentaria y transformación sostenible dentro del área urbana y peri-urbana (BCFN & MUFPP, 2018; MUFPP, 2015).

Como hemos ya adelantado, otro de los actores relevantes del sector lo constituye el conjunto de los productores primarios. El papel de estos productores nos ayuda a comprender y justificar nuestra conclusión de que el sector es joven y que se encuentra en fase de expansión. Entendemos que los datos expuestos y analizados en los estudios empíricos de esta tesis así lo demuestran. Por otra parte, también es cierto que el sector no está compuesto de forma mayoritaria por el pequeño agricultor rural, como pudiera deducirse de la narrativa y del discurso político, sino que está compuesto, en gran medida, por grandes extensiones. Las causas de este desequilibrio pueden estar, por un lado, en el diseño de los pliegues técnicos de la normativa de certificación ecológica, que no permite la certificación de las pequeñas porciones de terreno individualmente que colindan entre ellas por la posible contaminación por deriva y, por otro, por los costes de oportunidad del cambio de



producción, de tradicional a ecológica, que pueden ser más difíciles de asumir para el pequeño agricultor en comparación con el gran tenedor de tierras.

Hemos podido comprobar este fenómeno con los datos sobre la superficie por agricultor en el territorio bajo estudio, de la Comunitat Valenciana, donde en la agricultura tradicional supone un tamaño medio por explotación de 5,5 ha, mientras que para la superficie certificada como agricultura ecológica representa 23,58 ha. Una primera interpretación de este indicador nos habla de que, no se han convertido en ecológicas las pequeñas parcelas de terreno, por el contrario, lo han hecho aquellas que tenían un tamaño significativamente superior. Si bien la investigación anterior no podemos considerarla como definitiva, en el sentido de la relación entre tamaño y certificación, mostrando conclusiones contradictorias o complejas, sí que es cierto que parte de ésta concluye en la misma línea de otros autores (Klonsky & Tourte, 1998).

Esta situación, pensamos, viene dada por las características de la composición de las parcelas agrícolas en función de su tenencia. Existe el llamado *agricultor de fin de semana*, que en el caso de la Comunitat Valenciana significa hasta un 52,25% del total de superficies, si nos ceñimos a su clasificación por dimensión económica (Cervera Ferrer et al., 2023; INE, 2020).

Hemos de reconocer que esta situación de desequilibrio a favor de las grandes parcelas se ha intentado subsanar desde el punto de vista político realizando un esfuerzo notable en medidas para la capacitación y asistencia técnica de los pequeños agricultores interesados por la certificación ecológica desde organismos como la SEAE y la CAECV. De hecho, organismos como la Generalitat Valenciana a través de los planes específicos para la promoción de la agricultura ecológica en la Comunitat Valenciana han propuesto medidas similares, a los que se han sumado los esfuerzos locales para promocionar el consumo, autoconsumo y producción ecológica en el área peri-urbana. También, desde el propio ente regulador europeo se ha modificado la ley para la certificación ecológica para contemplar la posibilidad de la certificación grupal, cosa que permite que grupos de pequeños agricultores puedan certificarse en conjunto y así superar las diferentes problemáticas técnicas.

Este conjunto de situaciones, descritas ampliamente en nuestros estudios empíricos, también añaden más argumentos a la discusión sobre la multifuncionalidad de la agricultura y la ruralidad como justificación para la intervención pública y como ésta puede tener efectos

indirectos o no deseados, en particular, en la combinación de distintas políticas provenientes desde distintos estamentos (Gómez-Limón et al., 2007; Marques-Perez et al., 2014; Moreno, 2009; Muñiz & Saralegui, 2000; Reig Martínez, 2002).

Podemos determinar que, de las conclusiones e implicaciones sectoriales expuestas, cabe señalar que, a lo largo de todo el trabajo de esta tesis doctoral, ha resultado difícil separar completamente la política, del sector y de la territorialidad, siendo esto una evidencia en la totalidad del trabajo de esta tesis. A continuación, seguiremos con la explicación de las principales conclusiones e implicaciones políticas extraídas del trabajo de esta tesis doctoral.

En el contexto de nuestra investigación la integración de las conclusiones y las propias prescripciones que de ellas se desprenden es particularmente difícil, más allá de su utilidad para la descripción y comprensión del conjunto total del trabajo. En este sentido, aunque el núcleo del argumento es único, se expondrá de manera diferenciada para poder seguir el orden propuesto de las conclusiones por la redacción de esta tesis doctoral.

La primera de las conclusiones políticas que podemos extraer es que se está realizando un esfuerzo importante en incentivar la producción alimentaria ecológica, la agroecología y en definitiva por la creación de un Sistema Alimentario Sostenible. Este hecho lo podemos argumentar en base a todas las medidas hasta ahora diseñadas e implementadas por los distintos organismos gubernamentales, desde los supranacionales hasta los ámbitos locales.

De hecho, este esfuerzo nos lleva a una situación de coexistencia de multitud de políticas de incentivo que provienen desde distintas fuentes (Bortoletti & Lomax, 2019; Howlett, 2009; Kingdon & Stano, 1984; K. M. Weber & Rohrer, 2012). En consecuencia, una de las conclusiones significativas que extraemos de nuestro trabajo es la necesidad de considerar el problema de *la cohesión* de estas políticas. Si bien la coexistencia de políticas provenientes de múltiples fuentes trae consigo diferentes problemáticas, la cohesión es la que consideramos capital para un correcto funcionamiento y particularmente en el contexto de las políticas de incentivo. Hemos de partir de la premisa de que el destinatario de estas políticas de incentivo debe tener claras las herramientas e instrumentos a su disposición de manera inequívoca y efectiva. Esta condición, por un lado, ayuda a determinar con mayor claridad que políticas tienen éxito y cuáles no, y por otro, a trasladar efectivamente el esfuerzo público al propio sector.

A partir del análisis realizado a nivel sectorial, podemos también concluir que la política no se ha diseñado en términos sectoriales bajo la visión del sistema alimentario, si no que ha centrado su mayor esfuerzo en actores particulares, incluso llevando a supeditar el éxito global de crear un sistema alimentario sostenible a un éxito estadístico respecto a su participación. En esta línea, hemos constatado la existencia de ciertos errores o limitaciones en el diseño de las políticas, propios de la naturaleza dinámica de un sector joven y reciente, que han provocado resultados no contemplados y no deseados originariamente en el diseño de las políticas. En este sentido, la diferencia en el nivel de exigencia entre el productor primario y el transformado puede considerarse como un ejemplo ilustrativo. Pero también, en las diferencias entre la narrativa y discurso político y la realidad de los principales perceptores de estas políticas.

El sesgo natural e implícito de las políticas alimentarias, tendente hacia un apoyo a la ruralidad, ha ido colapsando, apareciendo las urbes como actores más interesados en estas políticas. No solo, a nivel de consumo y comercialización, sino también como elemento productor. Las implicaciones de este resultado del análisis, nos plantea distintos escenarios posibles en un futuro próximo, donde las ciudades compitan por los recursos adscritos a políticas alimentarias destinadas, al menos bajo la narrativa política, a la ruralidad. Es evidente que en este escenario las urbes tienen una mejor y mayor preparación en la captación de recursos públicos (L. Brooks et al., 2011; Llorca et al., 2009). Entre otros factores son mucho más atractivas desde el punto de vista del rédito político. Es por esta razón que si se pretende discriminar positivamente la ruralidad es necesario al menos matizar adecuadamente cuál es el objetivo político.

Siguiendo esta idea, pensamos que una de las aportaciones relevantes de esta tesis doctoral ha sido el poder trasladar el concepto de *policy drift* a las políticas alimentarias. Siguiendo la premisa anterior y considerando los diversos resultados obtenidos en los trabajos empíricos de esta tesis, podemos concluir que las políticas alimentarias implementadas en la Comunitat Valenciana están sujetas a este efecto. Como mencionamos previamente, este fenómeno se manifiesta cuando la interpretación de una política específica conduce a resultados distintos de los objetivos iniciales que se pretendían alcanzar. Podemos decir que el sentido de la política concreta cambia, sin que esta se vea en la necesidad de seguir el curso *natural* de adaptación y cambio en las políticas públicas.

Con el trabajo realizado en el contexto del *policy drift*, hemos revisado lo que los autores del propio concepto aportaban en sus estudios. En definitiva, efectos como el *policy drift* pueden localizarse en cualquier política del ámbito público (Hacker, 2004; Pierson, 1994). Una de las justificaciones para argumentar el traslado del *policy drift* en las políticas alimentarias, se ha presentado con el segundo trabajo empírico. Es decir, las diferencias entre la narrativa y el discurso político y como ésta se ha trasladado a la realidad.

A parte de la diferencia entre el foco rural presentado y el papel no contemplado de las ciudades y el sesgo hacia el gran productor, un tercer elemento discordante destacable lo constituyen las diferencias entre los objetivos de la política en su diseño y presentación y sus resultados finales. En este caso particular estudiado, el fenómeno ha provocado incluso que exista una modificación formal de la normativa, para reconducirla hacia sus objetivos en origen (The European parliament and of the council, 2018a).

Retomando la hipótesis anterior sobre las múltiples fuentes y niveles de políticas, creemos también haber contribuido a nuestro campo científico en mejorar la comprensión de como las políticas alimentarias han recobrado importancia a nivel local. Como se ha argumentado con anterioridad las distintas redes de ciudades en materia de política alimentaria son una muestra del estado de madurez en el que se encuentran las políticas alimentarias locales.

Consideramos que esta situación se verá incrementada en el medio plazo dada la rentabilidad política y social que proporciona la lucha por la sostenibilidad de las grandes ciudades. Motivo por el cual, también justificamos la necesidad de perfilar correctamente las políticas por parte de los organismos de los niveles superiores para que estas puedan ser utilizadas por los elementos rurales y de pequeños núcleos urbanos que no disponen de los mismos recursos y preparación, a la hora de competir por los recursos puestos a disposición por los distintos entes públicos.

Dentro de todas estas situaciones, consideramos muy positivo el papel de elementos como la SEAE o la CAECV. Entendemos que, de forma consciente o no, estas instituciones no han cesado en su empeño de transmisión de conocimiento y trasladar lo que significan los distintos elementos del sistema alimentario sostenible a todos los actores potenciales. También es destacable su papel asesor, formador y también mediador de las actualizaciones, modificaciones o nuevas normativas que se van aplicando al sector. Ejemplos de estas actuaciones, pueden considerarse los múltiples cursos de formación, las distintas actividades

y su afán por comunicar los pliegues de las nuevas normativas técnicas hacia los potenciales futuros actores.

Debemos de matizar que este rol que hemos descrito lo cumplen las asociaciones directamente o mediante el asesoramiento a las instituciones locales como los propios ayuntamientos y otros entes como las diversas tipologías de cooperativas, mayoritariamente en el entorno rural.

En un último grupo de conclusiones que entendemos relevante y que va en la línea de complementar las anteriores conclusiones, se refiere a la adopción de las políticas estudiadas por parte del sector agroalimentario, por tanto, desde la perspectiva de los actores objeto de las propias políticas.

En este sentido creemos que merece ser destacado que, si bien la parte del sector que decide adoptar estas políticas para introducirse en el sector agroindustrial sostenible lo hace en modo consciente y proactivo, también es cierto que no dedica el mismo esfuerzo en comunicar esta adopción o estrategia, de manera que el consumidor final. De hecho, en ocasiones el consumidor no llega a percibir toda la información necesaria para ser plenamente consciente de esta adscripción al sistema sostenible. Un ejemplo, aunque extremo muy descriptivo, de lo que estamos argumentando es el caso de muchos productores ecológicos que pueden no estar certificados con lo que no estarían trasladando ninguna información del producto ecológico al consumidor (Veldstra et al., 2014).

En la misma línea hemos constatado que existen diferencias entre lo que consumidores, productores y legisladores perciben como concepto de producto ecológico (Jensen et al., 2019) y esto lleva a que la información que se emite tenga un sesgo hacia lo que el propio emisor considera como importante en el concepto de ecológico. Este desajuste o asimetría informativa puede provocar ideas erróneas sobre ciertos productores y que éstos, saquen conclusiones erróneas de como la certificación contribuye a la creación de valor de su producto.

Finalmente, dentro de este apartado de conclusiones hemos analizado diversas dimensiones y problemáticas relacionadas con las políticas alimentarias y su impacto en el sector agroalimentario. En definitiva, hemos observado cómo se ha realizado un importante esfuerzo por fomentar la producción alimentaria ecológica y el desarrollo de un Sistema

Alimentario Sostenible, con la participación de organismos gubernamentales a nivel supranacional, regional y local.

Este estudio, sin embargo, también nos ha permitido identificar retos y áreas de mejora tanto en el diseño como en la aplicación de estas políticas. Queremos destacar, en primer lugar, como la coexistencia de múltiples fuentes o niveles de políticas ha planteado problemas de cohesión y claridad respecto a las herramientas disponibles para los destinatarios. Además, hemos constatado la existencia de fenómenos como el *policy drift*, según los cuales, las políticas alimentarias no alcanzan los resultados previstos debido a cambios en su interpretación y aplicación.

Asimismo, hemos destacado la importancia creciente de las ciudades en el ámbito de las políticas alimentarias y la necesidad de perfilar adecuadamente dichas políticas para garantizar la equidad y el acceso a los recursos por parte de los actores rurales y de pequeños núcleos urbanos. En este sentido, hemos valorado el papel desempeñado por organismos como la SEAE y la CAECV en la transmisión de conocimiento y asesoramiento a los actores potenciales del sector agroalimentario.

Por último, hemos reflexionado sobre la adopción de estas políticas por parte del sector agroalimentario y la importancia de una comunicación clara y transparente para los consumidores. La falta de certificación en algunos casos y las diferencias de percepción entre consumidores, productores y legisladores pueden generar confusiones e ideas erróneas.

En resumen, nuestras conclusiones apuntan a la necesidad de una mayor coherencia y cohesión en las políticas alimentarias y los actores que participan en el Sector Agroindustrial Sostenible, así como una comunicación efectiva que promueva la transparencia y el conocimiento sobre las prácticas sostenibles en el sector agroalimentario. Solo mediante un enfoque integral y colaborativo podremos avanzar hacia un sistema alimentario más sostenible, equitativo y en armonía con el medio ambiente.

## **6.2 Las implicaciones de los resultados de la investigación**

Las implicaciones de los resultados y las conclusiones obtenidos en la presente investigación no sólo se circunscriben al ámbito académico, también permiten proponer una serie de recomendaciones y prescripciones dirigidas, tanto a las instituciones y organismos responsables de las políticas de promoción y desarrollo del Sistema Alimentario Sostenible como a los actores que lo integran y a todas aquellas facetas de la política pública que pretendan incorporar la *sostenibilidad* en el entorno económico.

Los resultados y conclusiones de este estudio tienen implicaciones relevantes, en nuestra opinión, de forma particular para las instituciones y organismos encargados de dirigir y diseñar las políticas destinadas a la dinamización del territorio y el desarrollo de un Sistema Alimentario Local Sostenible. Poniendo de manifiesto, como hemos comprobado a lo largo de la tesis, que el territorio, la política y el sector agroalimentario, son difíciles de segregar o analizar como ámbitos independientes.

En el ámbito de la política, se requiere una acción estratégica por parte de las instituciones y organismos responsables de las políticas alimentarias desde los distintos niveles territoriales. Es esencial perfilar y desarrollar políticas que promuevan la sostenibilidad en el sector agroalimentario a nivel local y que aborden las limitaciones de recursos y capacidades de los actores rurales y los pequeños núcleos urbanos. Esto implica que las políticas sean accesibles y aplicables a todos los actores, independientemente de su ubicación geográfica o tamaño. Además, se deben fortalecer los roles de las asociaciones (en nuestro caso de estudio: la SEAE o la CAECV), en la transmisión de conocimiento, el asesoramiento y la formación de los actores del sector. Estas asociaciones pueden desempeñar un papel fundamental al comunicar las actualizaciones normativas, impartir cursos de formación y actividades diversas, tanto directamente como a través del asesoramiento a los ayuntamientos y las cooperativas, especialmente necesarios en los entornos rurales.

En el ámbito de la empresa, es crucial reconocer la importancia de comunicar de manera efectiva a los mercados y a los consumidores la adopción de políticas y prácticas sostenibles en el sector agroalimentario. Los consumidores deben tener acceso a la información necesaria para tomar decisiones conscientes y respaldar a los productores que adoptan prácticas ambientalmente responsables. Esto implica que las empresas del sector deben esforzarse por comunicar claramente su compromiso con las políticas alimentarias sostenibles, incluidas, pero no solo, las diferentes certificaciones cuando corresponda.

Además, otro aspecto importante es la necesidad de abordar las diferencias en la percepción de lo que es considerado como "ecológico" por parte de consumidores, productores y legisladores, a fin de evitar malentendidos y promover una comprensión precisa de cómo la certificación contribuye a la valorización de los productos. Para ello, recomendamos la toma en consideración de acciones de comunicación conjunta entre reguladores y productores con el fin de aunar criterios y trasladarlos a los consumidores mediante campañas claras de comunicación a través de medios efectivos, por la efectividad demostrada por estas estrategias en otros campos, como el caso de las energías renovables (Wiser, 1998).

En resumen, las implicaciones de los resultados y conclusiones de esta investigación apuntan a la necesidad de una comunicación clara y efectiva de las políticas sostenibles adoptadas por el sector agroalimentario. Por otro lado, las políticas deben ser implementadas de manera que sean accesibles y aplicables a todos los actores del sector. También, al fortalecer los roles de las asociaciones y promover la transmisión de conocimiento, asesoramiento y formación, se puede posibilitar una implementación más efectiva de políticas alimentarias sostenibles y a la promoción de la sostenibilidad en las prácticas agrícolas y alimentarias en general, siempre y cuando las políticas estén cohesionadas y sean coherentes con un objetivo común.



### **6.3 Limitaciones y futuras líneas de investigación**

Este trabajo de tesis doctoral no está exento de limitaciones, al margen de los posibles errores, que de no existir aumentarían la capacidad de extrapolación de sus resultados y que, en todo caso, entendemos como una motivación adicional para futuras investigaciones.

Dos son los ámbitos en los que pueden aparecer las limitaciones. Por un lado, el posible sesgo inherente al caso de estudio y, por otro, las limitaciones propias de la metodología utilizada. Aunque entendemos que estas limitaciones son comunes en muchas otras investigaciones en nuestra disciplina, su intento de superación puede abrir oportunidades para futuras líneas de investigación.

En primer lugar, cabe destacar que nuestra investigación ha sido desarrollada en el contexto específico del territorio de la Comunitat Valenciana, centrándose en el análisis de las políticas y actores que por la información disponible se han podido considerar. La elección de un caso siempre presenta el riesgo de la existencia de características específicas que limiten la posible generalización y extrapolación a otros casos. En todo caso, entendemos que el hecho de haber definido nuestro análisis acotándolo a un territorio nos ha permitido un mayor control de las circunstancias particulares que lo rodean, así como de los efectos que éste ha desencadenado.

En resumen, la elección de este objeto de estudio necesariamente condicionado los resultados obtenidos, ya que las dinámicas políticas, sectoriales y territoriales se presentan inevitablemente afectadas por las particularidades y elementos distintivos de los hechos estudiados en el territorio determinado. En este sentido, en el ámbito de los Sistemas Alimentarios Sostenibles, se reconoce una gran diversidad de casos, que, aunque presenten una base común, divergen en los resultados, procesos y respuestas de los distintos actores. Todo ello podría modificar o matizar alguna de las conclusiones obtenidas en el momento de generalizar nuestro caso.

Por último, desde una perspectiva analítica, consideramos como limitación la falta de indicadores para el sector agroindustrial ecológico del territorio estudiado. Esta situación se debe principalmente a la discrecionalidad en la creación de indicadores por parte de los

distintos reguladores que son creados ad-hoc para poder medir aspectos concretos y considerados de interés. El objetivo de esta tesis y de los trabajos empíricos en ella realizados no ha sido el de generar nuevos indicadores, sino el de constatar su necesidad e importancia para poder disponer de una mejor y mayor comprensión del sector. La selección de algunos indicadores disponibles, o la ausencia de otros entendemos que no invalida el trabajo aquí realizado. Consideramos que, en parte, esta limitación ha sido superada por la inclusión de un análisis completo de toda la información disponible por parte de los distintos estamentos y actores involucrados. A su vez, si bien no de manera formal, se han deducido indicadores nuevos que han permitido entrever información relevante deducida a través de la información disponible, particularmente en nuestro primer estudio empírico. No obstante, creemos necesaria la extensión y profundización de nuestro estudio con realidades comparativas, de igual o menor escala, que nos permita observar el grado de especificidad de nuestros resultados, mediante una extracción de datos *in situ* para asegurar la comparabilidad, y de esta manera, prestando especial atención a la triada política, territorio y sector.

En segundo lugar, los resultados de esta tesis se basan en un *estudio transversal (cross-sectional analysis)* centrado en un único momento temporal. Esto nos ha permitido evaluar la magnitud del fenómeno estudiado en un momento preciso y decisivo. Aunque a lo largo de la tesis, hemos considerado determinados periodos de tiempo, es cierto que el conjunto del estudio se basa en una fotografía del fenómeno en un determinado período. Como consecuencia, si se pretende profundizar en las causas y consecuencias del fenómeno estudiado, sería necesario realizar un estudio de carácter longitudinal y dinámico.

Este tipo de estudio, evolutivo, nos permitiría, en primer lugar, estudiar en profundidad el impacto de la certificación ecológica y las políticas en materia de sostenibilidad aplicadas a las políticas alimentarias en periodos de tiempo más amplios y, por tanto, obtener conclusiones acerca del impacto que tienen a largo plazo. Por otro lado, también nos permitiría estudiar cómo la red de valor que significa el Sistema Alimentario Sostenible cambia y evoluciona en respuesta a las políticas aplicadas y a las dinámicas propias y diferentes al Sistema Alimentario tradicional. En definitiva, y pesar de las limitaciones, honestamente, pensamos que el presente estudio constituye un avance en la mejora de la comprensión del Sistema Agroindustrial Sostenible en la Comunitat Valenciana, las políticas aplicadas y las consecuencias de las mismas.

Dada la naturaleza de la investigación, se han ido vislumbrando un número importante de nuevas y atractivas direcciones de la investigación. Entre otros:

- 1) La incipiente compra de actividades agrícolas por parte de fondos de inversión, sin cambio de actividad.
- 2) El estudio de los determinantes de la certificación ecológica mediante técnicas de análisis de *machine learning* o las redes formadas por las distintas asociaciones existentes en materia de políticas alimentarias urbanas.
- 3) Por último, aun asumiendo todas las limitaciones anteriormente expuestas, pensamos que esta investigación ha ofrecido una alternativa a la visión extendidamente positivista de las medidas de las políticas alimentarias en materia de sostenibilidad y la posible evolución del sector gracias a los efectos no contemplados por éstas. El estudio holístico de la evolución de los efectos colaterales de las políticas de incentivo a la agroindustria ecológica en la Comunitat Valenciana requiere aplicar un enfoque amplio más allá del proporcionado exclusivamente por el análisis por separado de sus componentes. Consideramos necesario, por tanto, integrar otras líneas de investigación dirigidas al análisis de otros fenómenos significativos en estos contextos territoriales como son el cambio climático o la idiosincrasia territorial.

En conclusión, a través de un análisis global de estos fenómenos que los Sistemas Alimentarios están sufriendo podremos mejorar nuestra comprensión acerca de su evolución, lo cual en nuestra opinión resulta necesario dada la situación de extrema alarma ocasionada por los retos en materia climática y demográfica a los que nos enfrentamos como humanidad.

Como reflexión final, consideramos que, pese a las diferentes limitaciones sufridas, este trabajo de tesis doctoral contribuye a una mejor y más amplia comprensión tanto de las particularidades del sector agroindustrial ecológico dentro de nuestro territorio, como de los efectos provocados por las políticas aplicadas al mismo. En resumen, este desafío de traducir la sostenibilidad desde la política pública a los sectores económicos pone de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los responsables de la formulación de políticas, los diversos sectores y la sociedad en su conjunto. Es un proceso complejo que se vuelve

especialmente evidente en el sector de la alimentación, pero que se extiende más allá, involucrando conexiones esenciales entre el territorio, la actividad económica y la sociedad en general.



## **REFERENCIAS**



## 7 REFERENCIAS

- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1987). Comparative administration: Methods, muddles, and models. *Administration & Society*, 18(4), 473–506.
- Ablán, E., Muchnik, J., Boucher, F., & Muchnick, J. (1993). *Recursos técnicos andinos. El caso del chuño y la moraya en Perú* Agroindustria rural: recursos técnicos y alimentación. IICA, San José (Costa Rica). Programa de Comercio e Integración.
- Ackrill, R., Kay, A., & Morgan, W. (2008). The common agricultural policy and its reform: The problem of reconciling budget and trade concerns. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue Canadienne d'agroeconomie*, 56(4), 393–411.
- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871–887.
- Agroambient. (2022). *Evaluación de la Calidad del Aire en la Comunidad Valenciana*.
- Allen, T., & Prospero, P. (2016). Modeling sustainable food systems. *Environmental Management*, 57(5), 956–975.
- Allen, T., Prospero, P., Cogill, B., Padilla, M., & Peri, I. (2019). A Delphi approach to develop sustainable food system metrics. *Social Indicators Research*, 141, 1307–1339.
- Almerico, G. M. (2014). Food and identity: Food studies, cultural, and personal identity. *Journal of International Business and Cultural Studies*, 8, 1.
- Altieri, M. A. (1999). Applying agroecology to enhance the productivity of peasant farming systems in Latin America. *Environment, Development and Sustainability*, 1, 197–217.
- Altieri, M. A., Anderson, M. K., & Merrick, L. C. (1987). Peasant agriculture and the conservation of crop and wild plant resources. *Conservation Biology*, 1(1), 49–58.
- Altieri, M. A., & Nicholls, C. I. (2008). Scaling up agroecological approaches for food sovereignty in Latin America. *Development*, 51(4), 472–480.
- Altieri, M. A., Rosset, P., & Thrupp, L. A. (1998). *The potential of agroecology to combat hunger in the developing world*.
- Amara, N., & Landry, R. (2005). Sources of information as determinants of novelty of innovation in manufacturing firms: evidence from the 1999 statistics Canada innovation survey. *Technovation*, 25(3), 245–259.
- Anderson, J. E., Moyer, J., & Chichirau, G. (2022). *Public policymaking*. Cengage Learning.



- Angrosino, M. V., & Mays dePerez, K. A. (2000). Rethinking observation: From method to context. In Norman K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (Second, pp. 673–702). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Appleby, P. H. (1949). *Policy and administration*. University, Ala.: University of Alabama Press.
- Aprile, M. C., & Mariani, A. (2015). Young People's Propensity to use Sustainability Labels on Food Products: A Case Study in the South of Italy. *Quality-Access to Success*, 16(149).
- Archer, D. W., Franco, J. G., Halvorson, J. J., & Pokharel, K. P. (2018). Integrated farming systems. *Encycl Ecol*, 4, 508–514.
- Archibugi, D., & Michie, J. (1995). The globalisation of technology: a new taxonomy. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 121–140.
- Arena, R., Maricic, A., & Romani, P. M. (1987). Pour une appréhension de la notion et des formes de tissu industriel régional. In C. Fourcade (Ed.), *Industrie et régions*. Economica.
- Arfa, N. B. E. N., Daniel, K., & Fontaine, F. (2013). Agri-Food Clusters: Is French Policy in Line With Real Spatial Dynamics? *Region et Developpement*, 38, 249–274.
- Art. 1.1 CE. (1978). Constitución española. *Boletín Oficial. Del Estado*, 311, 29313–29424.
- Atkinson, M. M., & Nigol, R. A. (1989). Selecting policy instruments: Neo-institutional and rational choice interpretations of automobile insurance in Ontario. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 22(1), 107–135.
- Aydalot, P. (1986). Présentation de Milieux innovateurs en Europe, Ph. Aydalot (Éd), *GREMI*.
- Bain, J. S. (1951). Relation of profit rate to industry concentration: American manufacturing, 1936–1940. *The Quarterly Journal of Economics*, 65(3), 293–324.
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7(2), 123–131.
- Barham, B. L., & Weber, J. G. (2012). The economic sustainability of certified coffee: Recent evidence from Mexico and Peru. *World Development*, 40(6), 1269–1279.
- Barling, D., Lang, T., & Caraher, M. (2002). Joined-up food policy? The trials of governance, public policy and the food system. *Social Policy & Administration*, 36(6), 556–574.

- Battersby, J. (2017). Food system transformation in the absence of food system planning: The case of supermarket and shopping mall retail expansion in Cape Town, South Africa. *Built Environment*, 43(3), 417–430.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Baxter-Moore, N. (1987). Policy implementation and the role of the state: A revised approach to the study of policy instruments. *Contemporary Canadian Politics: Readings and Notes*, Eds. RJ Jackson, D. Jackson, and N. Baxter-Moore. Nelson Canada.
- BCFN, & MUFPP. (2018). *Food & Cities. The role of cities for achieving the Sustainable Development Goal*. [www.barillacfn.com/media/material/food\\_cities.%0Apdf](http://www.barillacfn.com/media/material/food_cities.%0Apdf)
- Béal, V. (2015). Selective public policies: sustainability and neoliberal urban restructuring. *Environment and Urbanization*, 27(1), 303–316.
- Becattini, G. (1979). *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*. Il mulino.
- Becattini, G. (1987a). Introduzione. Il distretto industriale marshalliano: cronaca di un ritrovamento. *Becattini, G.(1987a)*, 7–34.
- Becattini, G. (1987b). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. il Mulino.
- Becattini, G. (1989). Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico. *Stato e Mercato*, 111–128.
- Becattini, G. (2017). The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. *Revue d'économie Industrielle*, 157, 13–32.
- Becattini, G., & Zorini, L. O. (2003). Rural identities and globalisation. *QA-Rivista Dell'Associazione Rossi-Doria*, 1.
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. In *Journal of comparative policy analysis: research and practice* (Vol. 18, Issue 3, pp. 221–227). Taylor & Francis.
- Béland, D., Rocco, P., & Waddan, A. (2016). Reassessing policy drift: Social policy change in the United States. *Social Policy & Administration*, 50(2), 201–218.
- Bellemare, M. F., Çakir, M., Peterson, H. H., Novak, L., & Rudi, J. (2017). *On the measurement of food waste*. Wiley Online Library.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). Transaction Publishers.

- Benckiser, G., & Schnell, S. (2006). *Biodiversity in agricultural production systems*. CRC Press.
- Béné, C., Oosterveer, P., Lamotte, L., Brouwer, I. D., de Haan, S., Prager, S. D., Talsma, E. F., & Khoury, C. K. (2019). When food systems meet sustainability – Current narratives and implications for actions. *World Development*, *113*, 116–130. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.08.011>
- Béné, C., Prager, S. D., Achicanoy, H. A. E., Toro, P. A., Lamotte, L., Cedrez, C. B., & Mapes, B. R. (2019). Understanding food systems drivers: A critical review of the literature. *Global Food Security*, *23*, 149–159.
- Bentham, J., & Mill, J. S. (2004). *Utilitarianism and other essays*. Penguin UK.
- Bergman, E. M. (2005). Sustainability of Clusters and Regions at Austria’s Accession Edge. *SRE - Discussion Papers*.
- Berkes, F., & Folke, C. (1994). *Linking social and ecological systems for resilience and sustainability*.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2018). Innovation and diffusion models in policy research. *Theories of the Policy Process*, 253–297.
- Berti, G., & Mulligan, C. (2016). Competitiveness of small farms and innovative food supply chains: The role of food hubs in creating sustainable regional and local food systems. *Sustainability*, *8*(7), 616.
- Besson, Y. (2009). Une histoire d’exigences: philosophie et agrobiologie. L’actualité de la pensée des fondateurs de l’agriculture biologique pour son développement contemporain. *Innovations Agronomiques*, *4*, 329–362.
- Beveridge, W. H. (2014). *Full employment in a free society (Works of William H. Beveridge): a report*. Routledge.
- Bhurosy, T., & Jeewon, R. (2014). Overweight and obesity epidemic in developing countries: a problem with diet, physical activity, or socioeconomic status? *The Scientific World Journal*, 2014.
- Biesbroek, R., & Candel, J. J. L. (2020). Mechanisms for policy (dis) integration: explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, *53*(1), 61–84.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Georgetown University Press.
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, *18*(1), 53–74.

- Blay-Palmer, A. (2009). The Canadian pioneer: The genesis of urban food policy in Toronto. *International Planning Studies*, 14(4), 401–416.
- Blay-Palmer, A., Sonnino, R., & Custot, J. (2016). A food politics of the possible? Growing sustainable food systems through networks of knowledge. *Agriculture and Human Values*, 33(1), 27–43.
- Blum, S., & Schubert, K. (2011). Prozesse—Der Policy-Cycle. In *Politikfeldanalyse* (pp. 104–144). Springer.
- Boehlje, M. D., Hofing, S. L., & Schroeder, R. C. (1999). Value chains in the agricultural industries. *Staff Paper*, 99–10.
- Boix, R., & Galletto, V. (2006). *El nuevo mapa de los distritos industriales de España y su comparación con Italia y el Reino Unido*.
- Boix, R., Sforzi, F., Galletto Ciocia, V., & Llobet-Domingo, J. (2015). Sistemas locales de trabajo y distritos industriales en España 2001-2011. *International Conference on Regional Science. Tarragona Nov. 2015*, 1–30.
- Bonoli, G., George, V., & Taylor-Gooby, P. (2000). *European welfare futures*. Polity Press.
- Bortoletti, M., & Lomax, J. (2019). Collaborative framework for food systems transformation: A multi-stakeholder pathway for sustainable food systems. *Sweeting, A., Ed.*
- Boucher, F., & Pomeon, T. (2010). *Reflexiones en torno al enfoque SIAL: Evolución y avances desde la Agroindustria Rural (AIR) hasta los sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL)*.
- Bourdieu, P., & Richardson, J. G. (1986). Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. *The Forms of Capital*, 241, 258.
- Brasier, K. J., Goetz, S., Smith, L. A., Ames, M., Green, J., Kelsey, T., Rangarajan, A., & Whitmer, W. (2007). Small farm clusters and pathways to rural community sustainability. *Community Development*, 38(3), 8–22.
- Brewer, G. D., & DeLeon, P. (1983). *The foundations of policy analysis*. Dorsey Press.
- Brinkley, C. (2013). Avenues into food planning: A review of scholarly food system research. *International Planning Studies*, 18(2), 243–266.
- Brooks, J. (2014). Policy coherence and food security: The effects of OECD countries' agricultural policies. *Food Policy*, 44, 88–94.
- Brooks, L., Phillips, J., & Sinitsyn, M. (2011). The cabals of a few or the confusion of a multitude: The institutional trade-off between representation and governance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 1–24.

- Brunori, G., Malandrini, V., & Rossi, A. (2013). Trade-off or convergence? The role of food security in the evolution of food discourse in Italy. *Journal of Rural Studies*, 29, 19–29.
- Brusco, S. (1990). The idea of industrial districts: its genesis. In F. Pyke, G. Becattini, & W. Sengenberger (Eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. International Institute for Labour Studies.
- Bryceson, D. (2000). *Rural Africa at the crossroads: Livelihood practices and policies*. Overseas Development Institute London.
- Brzezina, N., Kopainsky, B., & Mathijs, E. (2016). Can organic farming reduce vulnerabilities and enhance the resilience of the European food system? A critical assessment using system dynamics structural thinking tools. *Sustainability*, 8(10), 971.
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231.
- Candel, J. J. L., Breeman, G. E., Stiller, S. J., & Termeer, C. J. A. M. (2014). Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*, 44, 47–58.
- Cannon, T. (2002). Food security, food systems and livelihoods: Competing explanations of hunger. *Erde*, 133(4), 345–361.
- Capano, G., & Howlett, M. (2009). European and North American policy change. *London and New York: Routledge*.
- Caparrós-Martínez, J. L., Rueda-López, N., Milán-García, J., & de Pablo Valenciano, J. (2020). Public policies for sustainability and water security: The case of Almería (Spain). *Global Ecology and Conservation*, 23, e01037.
- Capello, R. (1999). Spatial transfer of knowledge in high technology milieu: learning versus collective learning processes. *Regional Studies*, 33(4), 353–365.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369.
- Caraes, D., & Vauthier, M. (2022). *Analyses et perspectives. Economie Agricole*.
- Caron, P., Ferrero y de Loma-Osorio, G., Nabarro, D., Hainzelin, E., Guillou, M., Andersen, I., Arnold, T., Astralaga, M., Beukeboom, M., & Bickersteth, S. (2018). Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation. *Agronomy for Sustainable Development*, 38, 1–12.

- Cash, D. W., Adger, W. N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L., & Young, O. (2006). Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society*, *11*(2).
- Cashore, B., & Howlett, M. (2007). Punctuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest forestry. *American Journal of Political Science*, *51*(3), 532–551.
- Cervera Ferrer, F. J., Borrás Escribá, P., & Tudela Marco, L. (2023). *Análisis de la citricultura en España en el siglo XXI*.
- Charlton, K. E. (2016). *Food security, food systems and food sovereignty in the 21st century: A new paradigm required to meet Sustainable Development Goals*.
- Chase, L., & Grubinger, V. (2014). *Food, farms, and community: Exploring food systems*. University of New Hampshire Press.
- Chiffolleau, Y., & Dourian, T. (2020). Sustainable food supply chains: Is shortening the answer? a literature review for a research and innovation agenda. *Sustainability*, *12*(23), 9831.
- Chuzel, G., & Muchnik, J. (1995). *Valorización de los recursos técnicos locales. El almidón agrario de yuca en Colombia*.
- CIRAD-SAR. (1996). “*Systèmes agroalimentaires localisés: organisations, innovations et développement local*”, orientations et perspectives issues de la consultation du CIRAD “*Stratégies de recherche dans le domaine de la socio-économie de l’alimentation et des industries agro* (p. 121p.).
- Clapp, J. (2014). Financialization, distance and global food politics. *The Journal of Peasant Studies*, *41*(5), 797–814.
- Clark, W. R. (2005). Agents and Structures: Two Views of Preferences, Two Views of Institutions. *Polis*, *1*(1), 237–284.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1980). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, *94*, S95–S120.
- Collison, M., Collison, T., Myroniuk, I., Boyko, N., & Pellegrini, G. (2019). Transformation trends in food logistics for short food supply chains-what is new? *Studies in Agricultural Economics*, *121*(2), 102–110.
- Conway, G. R., & Pretty, J. N. (2013). *Unwelcome harvest: agriculture and pollution*. Routledge.

- Cooke, P. (2001). Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 945–974.
- Courlet, C. (2002). Les systèmes productifs localisés. *Etudes et Recherches Sur Les Systèmes Agraires et Le Développement*, 27–40.
- Cretella, A. (2016). Urban food strategies. Exploring definitions and diffusion of European cities' latest policy trend. In *Metropolitan Ruralities*. Emerald Group Publishing Limited.
- Cunha, B. A. (2004). The death of Alexander the Great: malaria or typhoid fever? *Infectious Disease Clinics*, 18(1), 53–63.
- Curry, N. R., Reed, M., Keech, D., Maye, D., & Kirwan, J. (2015). Urban agriculture and the policies of the European Union: The need for renewal. *Spanish Journal of Rural Development*, 5(1), 91–106.
- Dalum, B. (1995). Local and global linkages the radiocommunications cluster in Northern Denmark. *Journal of Industry Studies*, 2(2), 89–109.
- de Andrade Silva, A. R., Bioto, A. S., Efraim, P., & de Castilho Queiroz, G. (2017). Impact of sustainability labeling in the perception of sensory quality and purchase intention of chocolate consumers. *Journal of Cleaner Production*, 141, 11–21.
- De Molina, M. G., Petersen, P. F., Peña, F. G., & Caporal, F. R. (2019). *Political agroecology: Advancing the transition to sustainable food systems*. CRC Press.
- De Roest, K., Ferrari, P., & Knickel, K. (2018). Specialisation and economies of scale or diversification and economies of scope? Assessing different agricultural development pathways. *Journal of Rural Studies*, 59, 222–231.
- De Rus, G., & de Sabando, V. I. L. (1994). *Análisis coste-beneficio del tren de alta velocidad en España*. los autores.
- DeLeon, P. (1983). Policy evaluation and program termination. *Review of Policy Research*, 2(4), 631–647.
- DeLeon, P. (1999). The missing link revisited: contemporary implementation research. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 311–338.
- Devereux, S. (2000). *Famine in the twentieth century*.
- Devereux, S., & Maxwell, S. (2001). *Food security in sub-Saharan Africa*. ITDG Publishing.
- Dewey, J. (1927). The public and its problems. In *The public and its problems*. Holt.
- Dibden, J., Potter, C., & Cocklin, C. (2009). Contesting the neoliberal project for agriculture: Productivist and multifunctional trajectories in the European Union and Australia. *Journal of Rural Studies*, 25(3), 299–308.

- Dixon, J. (1999). A cultural economy model for studying food systems. *Agriculture and Human Values*, 16, 151–160.
- Doernberg, A., Horn, P., Zasada, I., & Piorr, A. (2019). Urban food policies in German city regions: An overview of key players and policy instruments. *Food Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101782>
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357.
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1982). How can we know the risks we face? Why risk selection is a social process 1. In *Risk analysis* (Vol. 2, Issue 2, pp. 49–58). Wiley Online Library.
- Dovers, S., & Hussey, K. (2013). *Environment and sustainability: a policy handbook*. Federation Press.
- Drèze, J. (2004). Democracy and right to food. *Economic and Political Weekly*, 1723–1731.
- Dreze, J., & Sen, A. (1990). *Hunger and public action*. Clarendon Press.
- Durán, C. A., Alvim, A. M., & Waquil, P. D. (2019). Aglomeraciones productivas, territorio y abordajes teóricos para los estudios rurales. *Revista Sociedad y Economía*.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Pearson.
- Eakin, H., Rueda, X., & Mahanti, A. (2017). Transforming governance in telecoupled food systems. *Ecology and Society*, 22(4).
- Easton, D., & Framework, A. (1965). for Political Analysis. *Englewood Cliffs, HJ: Prentice-Hall*.
- EESC, E. E. S. C. (2017). *Civil society's contribution to the development of a comprehensive food policy in the EU*. Nat 7/11.
- Elcacho, J. (2023, November 23). El Parlamento Europeo rechaza la propuesta de recortar a la mitad el uso de pesticidas en 2030. *La Vanguardia*.
- Ellis, F. (2000). *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford university press.
- Equip Càtedra Model Economic UJI-GVA. (2021). *INFORME SOBRE EL SISTEMA AGROALIMENTARI ECOLÒGIC AL PAÍS VALENCIÀ*.
- Ericksen, P. J. (2008a). Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*, 18(1), 234–245. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2007.09.002>
- Ericksen, P. J. (2008b). *What Is the Vulnerability of a Food System to Global Environmental Change?* (Vol. 13, Issue 2). and Society.



- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.
- European Commission. (2022). *Organic action plan*. [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_en)
- European Council. (2007). Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91. In *Official Journal of the European Union*.
- Evers, A. (2005). Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services. *Intl Journal of Public Administration*, 28(9–10), 737–748.
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial de la alimentación*. Roma, IT: FAO.
- FAO. (2002). *Seguridad alimentaria urbana*.
- FAO. (2011). *Food, Agriculture and Cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world, FAO Food for the Cities multi-disciplinary initiative position paper*. United Nations. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/%0AFoodAgriCities\\_Oct2011.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/%0AFoodAgriCities_Oct2011.pdf)
- FAO. (2014). *SAFA (Sustainability Assessment of Food and Agriculture systems) Guidelines (version 3.0)*. FAO.
- FAO. (2019). *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*. FAO. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/CA6030EN>
- FAO. (2023). *Genetic resources*. <https://www.fao.org/genetic-resources/en/>
- Feenstra, G. (2002). Creating space for sustainable food systems: Lessons from the field. In *Agriculture and Human Values* (Vol. 19).
- Filippini, R., Mazzocchi, C., & Corsi, S. (2019). The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: A network analysis approach. *Sustainable Cities and Society*, 47, 101506.
- Fisher, P. B., & McAdams, E. (2015). Gaps in sustainability education: The impact of higher education coursework on perceptions of sustainability. *International Journal of Sustainability in Higher Education*.
- Flanagan, K., Uyarra, E., & Laranja, M. (2011). Reconceptualising the ‘policy mix’ for innovation. *Research Policy*, 40(5), 702–713.
- Folke, C., Colding, J., & Berkes, F. (2003). Synthesis: building resilience and adaptive capacity in social-ecological systems. *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, 9(1), 352–387.

- Fournier, S., & Muchnik, J. (2012). El enfoque " SIAL"(Sistemas Agroalimentarios Localizados) y la activación de recursos territoriales. *Agroalimentaria*, 18(34), 133–144.
- Francis, C., Lieblein, G., Gliessman, S., Breland, T. A., Creamer, N., Harwood, R., Salomonsson, L., Helenius, J., Rickerl, D., & Salvador, R. (2003). Agroecology: The ecology of food systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, 22(3), 99–118.
- Fresco, L. O., & Poppe, K. J. (2016). *Towards a common agricultural and food policy*. Wageningen University & Research.
- Fricter, A. (1998). Measuring up to sustainability. *Futures*, 30(4), 367–375.
- Friedman, M. (2020). *Capitalism and freedom*. University of Chicago press.
- GAIN, G. alliance for improved nutrition. (2021). *What are food systems?* <https://www.gainhealth.org/sites/default/files/publications/documents/gain-what-are-food-systems-pamphlet.pdf>
- Galli, F., Proserpi, P., Favilli, E., D'Amico, S., Bartolini, F., & Brunori, G. (2020). How can policy processes remove barriers to sustainable food systems in Europe? Contributing to a policy framework for agri-food transitions. *Food Policy*, 96, 101871.
- Galvin, D. J., & Hacker, J. S. (2020). The political effects of policy drift: Policy stalemate and American political development. *Studies in American Political Development*, 34(2), 216–238.
- Gamboa Cáceres, T., & Arellano Rodríguez, M. (2007). Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 6(13), 46–65.
- Garbach, K., Milder, J. C., Montenegro, M., Karp, D. S., & DeClerck, F. A. J. (2014). Biodiversity and ecosystem services in agroecosystems. *Encyclopedia of Agriculture and Food Systems*, 2, 21–40.
- Garnett, T., Appleby, M. C., Balmford, A., Bateman, I. J., Benton, T. G., Bloomer, P., Burlingame, B., Dawkins, M., Dolan, L., & Fraser, D. (2013). Sustainable intensification in agriculture: premises and policies. *Science*, 341(6141), 33–34.
- Garofoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. *Desarrollo Económico Local En Europa*, 113123.
- Gauci, C. B. T.-R. M. in F. S. (2019). *Food and Nutrition Policy in Malta*. Elsevier. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.22584-5>

- Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy*, 33(6–7), 897–920.
- Geels, F. W., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36(3), 399–417.
- Ilei 5/2019, de 28 de febrer, de la Generalitat, d'estructures agràries de la Comunitat Valenciana. [2019/2067], (2019).
- Giuliano, A., & Meo, R. (2022). *Anticipazione del rapporto annuale “Bio in cifre 2022.”*
- Gliessman, S. (2016). Transforming food systems with agroecology. In *Agroecology and sustainable food systems* (Vol. 40, Issue 3, pp. 187–189). Taylor & Francis.
- Godfray, H. C. J. (2015). The debate over sustainable intensification. *Food Security*, 7, 199–208.
- Gold, R. L. (1957). Roles in sociological field observations. *Soc. F.*, 36, 217.
- Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88(4), 1099–1115.
- Gómez-Limón, J. A., Muñoz, I. A., & González, M. R. (2007). Percepción pública del problema de la despoblación del medio rural en Castilla y León. *Ager: Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural= Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, 6, 9–60.
- González De Molina, M., & Lopez-Garcia, D. (2021). Principles for designing Agroecology-based Local (territorial) Agri-food Systems: A critical revision. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 45(7), 1050–1082.
- Gordon, L. J., Bignet, V., Crona, B., Henriksson, P. J. G., Van Holt, T., Jonell, M., Lindahl, T., Troell, M., Barthel, S., & Deutsch, L. (2017). Rewiring food systems to enhance human health and biosphere stewardship. *Environmental Research Letters*, 12(10), 100201.
- Gormley Jr, W. T. (1983). *The politics of public utility regulation*. University of Pittsburgh Pre.
- Grey, M. (2000). The industrial food stream and its alternatives in the United States: An introduction. *Human Organization*, 59(2), 143–150.
- Grimstad, S. (2011). Developing a framework for examining business-driven sustainability initiatives with relevance to wine tourism clusters. *International Journal of Wine Business Research*.

- Guadarrama Fuentes, O. V., & Gil, J. M. (2021). *La estructura del discurso IG en España: elementos clave para la transformación hacia un sistema sostenible*.
- Guareschi, M., Maccari, M., Sciurano, J. P., Arfini, F., & Pronti, A. (2020). A methodological approach to upscale toward an agroecology system in EU-LAFSs: the case of the Parma Bio-District. *Sustainability*, *12*(13), 5398.
- Guerrero Orozco, O. (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia*, *16*(49), 15–35.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2019). Regulatory pluralism: Designing policy mixes for environmental protection. In *Environmental Law* (pp. 463–490). Routledge.
- Gustafson, D., Gutman, A., Leet, W., Drewnowski, A., Fanzo, J., & Ingram, J. (2016). Seven food system metrics of sustainable nutrition security. *Sustainability*, *8*(3), 196.
- Guzman, E., & Martínez-Alier, J. (2006). New rural social movements and agroecology. In P. Cloke, T. Marsden, & P. Mooney (Eds.), *The handbook of rural studies* (pp. 472–484). Sage Publications.
- Hacker, J. S. (2002). *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge University Press.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, *98*(2), 243–260.
- Halpin, D., Daugbjerg, C., & Schwartzman, Y. (2011). Compétences des groupes d'intérêt et développement de l'industrie de la petite enfance: Une croissance soutenue par l'État dans l'agriculture biologique. *International Political Science Review*, *32*(2), 147–166. <https://doi.org/10.1177/0192512110372435>
- Harguindéguy, J.-B. (2020). *Análisis de políticas públicas*. Comercial Grupo ANAYA, SA.
- Hawkes, C., Smith, T. G., Jewell, J., Wardle, J., Hammond, R. A., Friel, S., Thow, A. M., & Kain, J. (2015). Smart food policies for obesity prevention. *The Lancet*, *385*(9985), 2410–2421.
- Hayek, F. A. (2009). *The road to serfdom: text and documents--the definitive edition* (Vol. 2). University of Chicago Press.
- Heller, M. C., & Keoleian, G. A. (2003). Assessing the sustainability of the US food system: a life cycle perspective. *Agricultural Systems*, *76*(3), 1007–1041.
- Hendrickson, J. R., Hanson, J. D., Tanaka, D. L., & Sassenrath, G. (2008). Principles of integrated agricultural systems: Introduction to processes and definition. *Renewable Agriculture and Food Systems*, *23*(4), 265–271.

- Hendrickson, M. K., & Heffernan, W. D. (2002). Opening spaces through relocalization: locating potential resistance in the weaknesses of the global food system. *Sociologia Ruralis*, 42(4), 347–369.
- Herrero, S. G. (1996). *Treballar en comú: el cooperativisme agrari a Espanya, 1900-1936* (Vol. 62). Edicions Alfons El Magnanim Institutio Valenciana D'Estu SI.
- Heseker, H., & Schmid, A. (2000). Epidemiology of obesity. *Therapeutische Umschau. Revue Therapeutique*, 57(8), 478–481.
- Hewitt, R. J., & Macleod, C. J. A. (2017). What do users really need? Participatory development of decision support tools for environmental management based on outcomes. *Environments*, 4(4), 88.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage.
- Hingley, M., Lindgreen, A., Grant, D. B., & Kane, C. (2011). Using fourth-party logistics management to improve horizontal collaboration among grocery retailers. *Supply Chain Management: An International Journal*, 16(5), 316–327.
- HISPACOOOP. (2020). *Medidas adoptadas por las cooperativas de consumidores y usuarios ante el Covid-19*.
- HLPE. (2014). *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*.
- HLPE. (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*.
- Hobhouse, L. T., & Hobhouse, L. T. (1994). *Hobhouse: Liberalism and Other Writings*. Cambridge University Press.
- Hogwood, B. W. (1995). Public policy. *Public Administration*, 73(1), 59–73.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Wheatsheaf Books.
- Holling, C. S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4, 390–405.
- Holling, C. S., & Meffe, G. K. (1996). Command and control and the pathology of natural resource management. *Conservation Biology*, 10(2), 328–337.
- Holt Giménez, E., & Shattuck, A. (2011). Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation? *The Journal of Peasant Studies*, 38(1), 109–144. <https://doi.org/10.1080/03066150.2010.538578>

- Howlett, M. (1998). Predictable and unpredictable policy windows: Institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 31(3), 495–524.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford university press Oxford.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in ‘new governance arrangements.’ *Policy and Society*, 26(4), 1–18.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago press.
- Ilieva, R. T. (2016). *Urban food planning: Seeds of transition in the global north*. Routledge.
- INE, I. N. de E. (2020). *Censo Agrario 2020*.  
<https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=8301&capsel=8301>
- Informe Cooperativas, C. A. de E. (2021). *El Cooperativismo agroalimentario español, Informe 2021*.
- Ingram, H. (1977). Policy implementation through bargaining: The case of federal grants-in-aid. *Public Policy*, 25(4), 499–526.
- Ingram, J. (2011). A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change. *Food Security*, 3, 417–431.
- Ingram, J. S. I., Wright, H. L., Foster, L., Aldred, T., Barling, D., Benton, T. G., Berryman, P. M., Bestwick, C. S., Bows-Larkin, A., & Brocklehurst, T. F. (2013). Priority research questions for the UK food system. *Food Security*, 5, 617–636.
- IPES Food. (2019). *Towards a common food policy for the European Union. The policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*.
- Ison, R. L., Maiteny, P. T., & Carr, S. (1997). Systems methodologies for sustainable natural resources research and development. *Agricultural Systems*, 55(2), 257–272.
- ISTAT. (2022). *7° Censimento generale dell’agricoltura*.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2017). Theories of the policy cycle. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 69–88). Routledge.
- Jarzębowski, S., Bourlakis, M., & Bezat-Jarzębowska, A. (2020). Short food supply chains (SFSC) as local and sustainable systems. *Sustainability*, 12(11), 4715.

- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. Martin Robertson.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175–203.
- Jensen, J. D., Christensen, T., Denver, S., Ditlevsen, K., Lassen, J., & Teuber, R. (2019). Heterogeneity in consumers' perceptions and demand for local (organic) food products. *Food Quality and Preference*, 73, 255–265.
- Johns, T., Powell, B., Maundu, P., & Eyzaguirre, P. B. (2013). Agricultural biodiversity as a link between traditional food systems and contemporary development, social integrity and ecological health. *Journal of the Science of Food and Agriculture*, 93(14), 3433–3442.
- Kabuta, F. B. T.-R. M. in F. S. (2017). *Food Policy in Japan*. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.21364-4>
- Keeble, D., Owens, P. L., & Thompson, C. (1983). The urban- rural manufacturing shift in the European Community. *Urban Studies*, 20(4), 405–418. <https://doi.org/10.1080/00420988320080771>
- Keeble, J. J., Topiol, S., & Berkeley, S. (2003). Using indicators to measure sustainability performance at a corporate and project level. *Journal of Business Ethics*, 44(2), 149–158.
- Kennedy, G. N., & Shetty, P. (2004). Globalization of food systems in developing countries. *Globalization of Food Systems in Developing Countries: Impact on Food Security and Nutrition* (83), 1.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. London : Macmillan, 1936. <https://search.library.wisc.edu/catalog/999623618402121>
- King, C. A. (2008). Community resilience and contemporary agri-ecological systems: reconnecting people and food, and people with people. *Systems Research and Behavioral Science: The Official Journal of the International Federation for Systems Research*, 25(1), 111–124.
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45). Little, Brown Boston.
- Klonsky, K., & Tourte, L. (1998). Organic agricultural production in the United States: Debates and directions. *American Journal of Agricultural Economics*, 80(5), 1119–1124.

- Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G., & Blackett, M. (2013). Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics. *JRC Scientific and Policy Reports*, 123, 129.
- Koc, M., & Dahlberg, K. A. (1999). The restructuring of food systems: Trends, research, and policy issues. *Agriculture and Human Values*, 16(2), 109–116.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2019). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. Cq Press.
- Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499.
- L'Agence BIO. (2022). *Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique*. <https://www.agencebio.org/vos-outils/les-chiffres-cles/>
- Lamine, C., Garçon, L., & Brunori, G. (2019). Territorial agrifood systems: A Franco-Italian contribution to the debates over alternative food networks in rural areas. *Journal of Rural Studies*, 68, 159–170.
- Landert, J., Schader, C., Moschitz, H., & Stolze, M. (2017). A holistic sustainability assessment method for urban food system governance. *Sustainability*, 9(4), 490.
- Lang, T., Barling, D., & Caraher, M. (2009). *Food policy: integrating health, environment and society*. OUP Oxford.
- Lang, T., & Heasman, M. (2015). *Food wars: the global battle for mouths, minds and markets*. Routledge.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public ....
- Lasswell, H. D., & Lerner, D. (1951). The policy orientation. *Communication Researchers and Policy-Making*, 85, 104.
- Lather, P. (1992). Critical frames in educational research: Feminist and post-structural perspectives. *Theory into Practice*, 31(2), 87–99.
- Lazzeretti, L. (2006). Distritos industriales, "cluster" y otros: una análisis "trespassing" entre la economía industrial y la gestión estratégica. *Economía Industrial*, 359, 59–72.
- Lazzeretti, L., Sedita, S. R., & Caloffi, A. (2014). Founders and disseminators of cluster research. *Journal of Economic Geography*, 14(1), 21–43.
- Leach, M., Mearns, R., & Scoones, I. (1999). Environmental entitlements: dynamics and institutions in community-based natural resource management. *World Development*, 27(2), 225–247.



- Lemons, J., & Brown, D. A. (2013). *Sustainable development: Science, ethics, and public policy* (Vol. 3). Springer Science & Business Media.
- Levkoe, C. Z., & Wakefield, S. (2014). Understanding contemporary networks of environmental and social change: Complex assemblages within Canada's 'food movement.' *Environmental Politics*, 23(2), 302–320.
- Liming, H., Haque, E., & Barg, S. (2008). Public policy discourse, planning and measures toward sustainable energy strategies in Canada. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 12(1), 91–115.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 79–88.
- Lindgren, E., Harris, F., Dangour, A. D., Gasparatos, A., Hiramatsu, M., Javadi, F., Loken, B., Murakami, T., Scheelbeek, P., & Haines, A. (2018). Sustainable food systems—a health perspective. *Sustainability Science*, 13, 1505–1517.
- Lipsky, M. (1984). Bureaucratic disenfranchisement in social welfare programs. *Social Service Review*, 58(1), 3–27.
- List, F. (1904). *The National System of Political Economy* (1841). *English Edition Longman, London*.
- Liu, J., Ma, Y., Appolloni, A., & Cheng, W. (2021). How external stakeholders drive the green public procurement practice? An organizational learning perspective. *Journal of Public Procurement*, 21(2), 138–166. <https://doi.org/10.1108/JOPP-04-2020-0035>
- Llorca, A., Fernández-Durán, L., & De Souza Rech, G. C. (2009). ICT introduction in the city councils. A regional analysis. *Service Business*, 3(2), 131–147.
- Lobstein, T. (2002). Food policies: a threat to health? *Proceedings of the Nutrition Society*, 61(4), 579–585.
- Lotter, D. W. (2003). Organic Agriculture. *Journal of Sustainable Agriculture*, 21(4), 59–128. [https://doi.org/10.1300/J064v21n04\\_06](https://doi.org/10.1300/J064v21n04_06)
- Lowi, T. J. (1964). *At the pleasure of the mayor: Patronage and power in New York City, 1898-1958*. Free Press.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.
- Lundvall, B.-A. (1992). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*.
- Lundvall, B.-Å. (2002). *Innovation, growth, and social cohesion: the Danish model*. Edward Elgar Publishing.

- MacDonald, R., & Reitmeier, C. (2017). *Understanding food systems: agriculture, food science, and nutrition in the United States*. Academic Press.
- Majone, G. (1976). Choice among policy instruments for pollution control. *Policy Analysis*, 589–613.
- Mansfield, B., & Mendes, W. (2013). Municipal food strategies and integrated approaches to urban agriculture: Exploring three cases from the global north. *International Planning Studies*, 18(1), 37–60.
- Manunza, L. (2018). Casu Marzu: a gastronomic genealogy. *Edible Insects in Sustainable Food Systems*, 139–145.
- Marques-Perez, I., Segura, B., & Maroto, C. (2014). Evaluating the functionality of agricultural systems: social preferences for multifunctional peri-urban agriculture. The “Huerta de Valencia” as case study. *Spanish Journal of Agricultural Research*, 12(4), 889–901.
- Marsden, T., Banks, J., Renting, H., & Van Der Ploeg, J. D. (2001). The road towards sustainable rural development: issues of theory, policy and research practice. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 3(2), 75–83.
- Marsden, T., & Borrelli, N. (2018). Moving Up and Down the Scale: The Food System Governance in Portland (Oregon). *Moving Up and Down the Scale: The Food System Governance in Portland (Oregon)*, 11–26.
- Marsden, T., & Morley, A. (2014). *Sustainable food systems: building a new paradigm*. Routledge.
- Marsden, T., & Sonnino, R. (2012). Human health and wellbeing and the sustainability of urban–regional food systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(4), 427–430.
- Marshall, A. (1925). *Principles of economics (1890)*. Macmillan.
- Martin, S., & Mayer, H. (2008). Sustainability, Clusters, and Competitiveness. *Economic Development Quarterly*, 22(4), 272–276.
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa: síntesis conceptual. *Iipsi*, 9(1), 123–146. <https://doi.org/1560 - 909X>
- Martinez, S. (2010). *Local food systems; concepts, impacts, and issues*. Diane Publishing.
- Martínez Soto, Á. P. (2003). *El cooperativismo de crédito en España, 1890-1934. Modelos, sistemas de gestión y balance de su actuación*.
- Marx, K. (2004). *Capital: volume I (Vol. 1)*. Penguin UK.

- Mason, E. S. (1939). Price and production policies of large-scale enterprise. *The American Economic Review*, 29(1), 61–74.
- Matossian, M. A. K. (1989). *Poisons of the past: molds, epidemics, and history*. Yale University Press.
- Matson, P. A., Parton, W. J., Power, A. G., & Swift, M. J. (1997). Agricultural intensification and ecosystem properties. *Science*, 277(5325), 504–509.
- Matthews, A. (2008). The European Union’s common agricultural policy and developing countries: The struggle for coherence. *European Integration*, 30(3), 381–399.
- Maxwell, S., & Slater, R. (2003). Food policy old and new. *Development Policy Review*, 21(5-6), 531–553.
- May, J. V., & Wildavsky, A. B. (1978). *The policy cycle* (Vol. 5). SAGE Publications, Incorporated.
- Maye, D., & Kirwan, J. (2013). Food security: A fractured consensus. In *Journal of Rural Studies* (Vol. 29, pp. 1–6). Elsevier.
- Mayntz, R. (1977). Die Implementation politischer Programme: theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. *Die Verwaltung*, 10(1), 51–66.
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803–815.
- McBeth, M. K., Jones, M. D., & Shanahan, E. A. (2014). ‘Preface: The Portneuf school of narrative. In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*. Springer.
- McCullough, E. B., Pingali, P. L., & Stamoulis, K. G. (2008). *The transformation of agri-food systems: globalization, supply chains and smallholder farmers*. Food & Agriculture Org.
- Mettler, S., & SoRelle, M. (2018). Policy feedback theory. In *Theories of the policy process* (pp. 103–134). Routledge.
- Mettler, S., & Soss, J. (n.d.). Nd “Beyond Representation: Tracing the Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship.” *Perspectives on Politics*.
- Meyer, C., Matzdorf, B., Müller, K., & Schleyer, C. (2014). Cross Compliance as payment for public goods? Understanding EU and US agricultural policies. *Ecological Economics*, 107, 185–194.
- Milan Urban Food Policy Pact, & Framework for Action. (2015). *Milan Urban Food Policy Pact*. <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-EN.pdf>.

- Mill, J. S. (1885). *Principles of political economy*. D. Appleton.
- Mill, J. S. (1998). *On liberty and other essays*. Oxford University Press, USA.
- Moity-Maïzi, P. (2001). *Systèmes agroalimentaires localisés: terroirs, savoir-faire, innovations* (Issue 32). Editions Quae.
- Moldan, B., Janoušková, S., & Hák, T. (2012). How to understand and measure environmental sustainability: Indicators and targets. *Ecological Indicators*, 17, 4–13.
- Molden, D., & De Fraiture, C. (2004). Investing in water for food, ecosystems and livelihoods. *Stockholm: International Water Management Institute (Discussion Draft, Blue Paper)*.
- Molina-Morales (dir), F. X. (2008). La estructura y naturaleza del capital social en las aglomeraciones territoriales de empresas. *Bilbao: Fundacion BBVA*.
- Molina-Morales, F. X., & Martínez-Cháfer, L. (2016). Cluster firms: You'll never walk alone. *Regional Studies*, 50(5), 877–893.
- Momo-Cabrera, P., Ortiz-Andrellucchi, A., & Serra-Majem, L. (2019). *Food Systems* (P. Ferranti, E. M. Berry, & J. R. B. T.-E. of F. S. and S. Anderson, Eds.; pp. 206–213). Elsevier. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.22032-5>
- Monier, V., & Hestin, M. (2010). European Commission (DG ENV). *Preparatory Study on Food Waste across EU*, 27.
- Moragues-Faus, A., & Sonnino, R. (2019). Re-assembling sustainable food cities: An exploration of translocal governance and its multiple agencies. *Urban Studies*, 56(4), 778–794.
- Moreno, O. (2009). *Estrategias y dinámicas de las explotaciones agrarias de base familiar: el caso de una agriculturaintensiva*. Doctoral thesis. Univ Politécnica, Valencia, Spain.
- Morgan, K. (2006). School food and the public domain: the politics of the public plate. *The Political Quarterly*, 77(3), 379–387.
- Morgan, K. (2009). Feeding the city: The challenge of urban food planning. In *International planning studies* (Vol. 14, Issue 4, pp. 341–348). Taylor & Francis.
- Morgan, K. (2010). Local and Green, Global and Fair: The Ethical Foodscape and the Politics of Care. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(8), 1852–1867. <https://doi.org/10.1068/a42364>
- Morgan, K. (2015). Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*, 52(8), 1379–1394.
- Motzer, N. (2019). ‘Broad but not deep’: regional food hubs and rural development in the United States. *Social & Cultural Geography*, 20(8), 1138–1159.

- Moyer, W., & Josling, T. (2017). *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EU and US in the 1990s*. Routledge.
- Muchnik, J. (2006). Sistemas agroalimentarios localizados: evolución del concepto y diversidad de situaciones. *CONGRESO INTERNACIONAL DE LA RED SIAL: Alimentación y Territorios*, 3, 2006.
- Muchnik, J., Pichot, J. P., & Rawski, C. (2008). Sanz Cañada J., Torres Salcido G. 2008. *Systèmes Agroalimentaires Localisés: État Des Recherches et Perspectives. Cahiers Agricultures*, 17(6), 513–519.
- Muchnik, J., Requier-Desjardins, D., Sautier, D., & Touzard, J. M. (2007). Systèmes agroalimentaires localisés. *Économies et Sociétés*, 29, 1465–1484.
- Muchnik, J., & Sautier, D. (1998). Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires. *Proposition d'action Thématique Programmée. CIRAD. Paris, France. 46p.*
- Mueller, D. C. (2003). *Public choice III*. Cambridge University Press.
- MUFPP. (2015). *Milan Urban Food Policy Pact, 2015. Milan Urban Food Policy Pact and Framework for Action*. <http://www.foodpolicymilano.org/en/the-text-of-the-milanurban-food-policy-pact/>
- Muñiz, I. A., & Saralegui, C. T. (2000). *La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria*.
- Musante, K., & DeWalt, B. R. (2010). *Participant observation: A guide for fieldworkers*. Rowman Altamira.
- Nazzaro, C., & Marotta, G. (2016). The Common Agricultural Policy 2014–2020: scenarios for the European agricultural and rural systems. *Agricultural and Food Economics*, 4(1), 1–5.
- Nelson, C. H., & Stroink, M. L. (2014). Accessibility and viability: A complex adaptive systems approach to a wicked problem for the local food movement. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 4(4), 191–206.
- Nelson, R. R. (1993). *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford University Press on Demand.
- Nelson, R. R., & Langlois, R. N. (1983). Industrial innovation policy: Lessons from American history. *Science*, 219(4586), 814–818.
- Nelson, R. R., & Nelson, K. (2002). Technology, institutions, and innovation systems. *Research Policy*, 31(2), 265–272.
- Nelson, R. R., & Ostry, S. (1995). Techno-nationalism and Techno-globalism. *Washington DC: The Brookings Institution*.

- Nesheim, M. C., Oria, M., Yih, P. T., on Agriculture, B., Resources, N., & Council, N. R. (2015). A Framework for Assessing the Food System and Its Effects. In *A Framework for Assessing Effects of the Food System*. National Academies Press (US).
- Nguyen, H. (2018a). Sustainable food systems: Concept and framework. *Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome, Italy*.
- Nguyen, H. (2018b). *Sustainable food systems. Concept and framework*.
- Niles, M. T., Ahuja, R., Barker, T., Esquivel, J., Gutterman, S., Heller, M. C., Mango, N., Portner, D., Raimond, R., & Tirado, C. (2018). Climate change mitigation beyond agriculture: a review of food system opportunities and implications. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 33(3), 297–308.
- Niles, M. T., Ahuja, R., Esquivel, J., Mango, N., Duncan, M., Heller, M., & Tirado, C. (2017). *Climate change & food systems: assessing impacts and opportunities*. Meridian Institute.
- Nilsson, M., Griggs, D., & Visbeck, M. (2016). Policy: map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, 534(7607), 320–322.
- Niosi, J., Saviotti, P., Bellon, B., & Crow, M. (1993). National systems of innovation: in search of a workable concept. *Technology in Society*, 15(2), 207–227.
- Noguer, N. (1912). *Las cajas rurales en España y en el extranjero: Teoría. Historia. Guía práctica. Legislación, estatutos, formularios*. Administración de Razón y fe.
- Norgaard, R. B. (1984). Coevolutionary agricultural development. *Economic Development and Cultural Change*, 32(3), 525–546.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia* (Vol. 5038). new york: Basic Books.
- OCU, O. de C. y U. (2022). *Precio de los productos ecológicos*. [https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/precio-productos-ecologicos?int\\_campaign=HEADER0S&int\\_source=EDITORIA&int\\_medium=NWSFJOUR&int\\_content=none&int\\_term=none](https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/precio-productos-ecologicos?int_campaign=HEADER0S&int_source=EDITORIA&int_medium=NWSFJOUR&int_content=none&int_term=none)
- OECD. (1981). *Food policy*.
- OECD, & FAO. (2022). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2022-2031*.
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), 419–422.
- Paciarotti, C., & Torregiani, F. (2021). The logistics of the short food supply chain: A literature review. *Sustainable Production and Consumption*, 26, 428–442.

- Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. -.
- Patel, P., & Pavitt, K. (1997). The technological competencies of the world's largest firms: complex and path-dependent, but not much variety. *Research Policy*, 26(2), 141–156.
- Pecqueur, B. (1992). Territoire, territorialité et développement: industrie et territoire—les SPL. *Colloque IREPD, Grenoble*.
- Pecqueur, B. (1996). Processus cognitifs et construction des territoires économiques. *Dynamiques Territoriales et Mutations Économiques, Paris, L'Harmattan*, 209–226.
- Pecqueur, B. (2006). Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et Sociétés*, 1, 17–32.
- Pelletier, D. (2002). Toward a common understanding of malnutrition: assessing the contributions of the UNICEF framework. *World Bank/UNICEF Nutrition Assessment*.
- Pelletier, N. (2015). Life cycle thinking, measurement and management for food system sustainability. *Environmental Science & Technology*, 49(13), 7515–7519.
- Pelozo, J., Loock, M., Cerruti, J., & Muyot, M. (2012). Sustainability: How stakeholder perceptions differ from corporate reality. *California Management Review*, 55(1), 74–97.
- Pengue, W. A., Gemmill Herren, B., Balázs, B., Ortega, E., Acevedo, F., Diaz, D. N., Díaz de Astarloa, D., Fernandez, R., Garibaldi, L. A., & Giampietro, M. (2018). *Eco-agri-food systems: today's realities and tomorrow's challenges*.
- Pereira, L., Frantzeskaki, N., Hebinck, A., Charli-Joseph, L., Drimie, S., Dyer, M., Eakin, H., Galafassi, D., Karpouzoglou, T., & Marshall, F. (2020). Transformative spaces in the making: key lessons from nine cases in the Global South. *Sustainability Science*, 15(1), 161–178.
- Pérez Serrano, G. (1998). *Investigación cualitativa retos e interrogantes*.
- Perroux, F. (1955). *Note sur la notion de "pôle de croissance"*. Éditeur inconnu.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). Contemporary approaches to public policy. *Theories, Controversies and Perspectives. UK: Palgrave Macmillan*.
- Petersen, B., & Snapp, S. (2015a). What is sustainable intensification? Views from experts. *Land Use Policy*, 46, 1–10.
- Petersen, B., & Snapp, S. (2015b). What is sustainable intensification? Views from experts. *Land Use Policy*, 46, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.02.002>
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595–628.

- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Pierson, P. (2001). Post-industrial pressures on the mature welfare states. *The New Politics of the Welfare State*, 1, 80–105.
- Piore, M. J., & Sabel, C. F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*.
- Piorr, A., Zasada, I., Doernberg, A., Zoll, F., & Ramme, W. (2018). *Research for AGRI Committee-Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*. European Parliament.
- Pokhrel, L. R., & Dubey, B. (2013). Global scenarios of metal mining, environmental repercussions, public policies, and sustainability: a review. *Critical Reviews in Environmental Science and Technology*, 43(21), 2352–2388.
- Poore, J., & Nemecek, T. (2018). Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science*, 360(6392), 987–992.
- Popkin, B. M. (2003). The nutrition transition in the developing world. *Development Policy Review*, 21(5-6), 581–597.
- Porter, M. E. (1990). The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*, 73, 91.
- Porter, M. E. (1998). *Clusters and the new economics of competition* (Vol. 76, Issue 6). Harvard Business Review Boston.
- Porter, M. E. (2008). *On competition*. Harvard Business Press.
- Porter, M. E. (2011). *Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance*. simon and schuster.
- Porter, M. E., & Bond, G. C. (2004). *The California wine cluster*. Harvard Business School Boston, MA.
- Pothukuchi, K., & Kaufman, J. L. (1999). Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, 16(2), 213–224.
- Press, M., & Arnould, E. J. (2009). Constraints on sustainable energy consumption: market system and public policy challenges and opportunities. *Journal of Public Policy & Marketing*, 28(1), 102–113.
- Pretty, J. N., Ball, A. S., Lang, T., & Morison, J. I. L. (2005). Farm costs and food miles: An assessment of the full cost of the UK weekly food basket. *Food Policy*, 30(1), 1–19.



- Prosperi, P., Allen, T., Cogill, B., Padilla, M., & Peri, I. (2016). Towards metrics of sustainable food systems: a review of the resilience and vulnerability literature. *Environment Systems and Decisions*, 36, 3–19.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- Quesnay, F. (1894). *Tableau oeconomique*. British Economic Association.
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99–109.
- Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 117–143.
- Reardon, T., Berdegue, J., & Farrington, J. (2002). *Supermarkets and farming in Latin America: pointing directions for elsewhere?* Overseas Development Institute.
- Reganold, J. P., & Wachter, J. M. (2016). Organic agriculture in the twenty-first century. *Nature Plants*, 2(2), 15221. <https://doi.org/10.1038/nplants.2015.221>
- Regidoria d'Agricultura Horta i Pobles de València, A. de V. (2019). *Estrategia Agroalimentaria València 2025*.
- Regidoria de Transició Ecològica Agricultura i medi ambient, A. de C. (2021). *Pla de Reactivació Agrària de Castelló*.
- Reig Martínez, E. (2002). *La multifuncionalidad del mundo rural*.
- Reina-Usuga, L., de Haro-Giménez, T., & Parra-López, C. (2020). Food governance in territorial short food supply chains: Different narratives and strategies from Colombia and Spain. *Journal of Rural Studies*, 75, 237–247.
- Requier-Desjardins, D., Boucher, F., & Cerdan, C. (2003). Globalization and the evolution of production systems: rural food-processing and localised Agri-food systems in Latin-American countries. *Entrepreneurship and Regional Development*, 15(1), 49–67.
- Ricardo, D. (1821). *On the principles of political economy*. J. Murray London.
- Richardson, J. (2013). *Policy Styles in Western Europe (Routledge Revivals)*. Routledge.
- Riker, W. H. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Political Science Review*, 74(2), 432–446.
- Ring, I., & Schröter-Schlaack, C. (2011). Instrument mixes for biodiversity policies. *Helmholtz Centre for Environmental Research*.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Dorsey Press.
- Ritchie, H., Rosado, P., & Roser, M. (2017). Meat and dairy production. *Our World in Data*.

- Ritchie, H., Roser, M., & Rosado, P. (2020). CO<sub>2</sub> and greenhouse gas emissions. *Our World in Data*.
- Rogers, E. M. (2010). *Diffusion of innovations*. Simon and Schuster.
- Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620–1635.
- Rokvić, G., & Vaško, Z. B. T.-R. M. in F. S. (2018). *Food Policy in Bosnia and Herzegovina*. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.21887-8>
- Romeu, L., & Roig, J. M. (2012). *El sector del aceite de olica ecologico en Catalunya. Un analisis de la campana 2008/09 a partir de los flujos de produccion desde el campo a la almazara*.
- Rose, R. (1990). Inheritance before choice in public policy. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 263–291.
- Rose, R., & Davies, P. L. (1994). *Inheritance in public policy: Change without choice in Britain*. Yale University Press.
- Rosset, P. (2006). Moving forward: agrarian reform as part of food sovereignty. *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, 301–321.
- Rosset, P. M., & Martínez-Torres, M. E. (2012). Rural social movements and agroecology: context, theory, and process. *Ecology and Society*, 17(3).
- Ruben, R., Verhagen, J., & Plaisier, C. (2018). The challenge of food systems research: What difference does it make. *Towards Sustainable Global Food Systems*, 11(1), 171.
- Ruel, M. T., Garrett, J. L., Morris, S. S., Maxwell, D. G., Oshaug, A., Engle, P. L., Menon, P., Slack, A., & Haddad, L. J. (1998). *Urban challenges to food and nutrition security: a review of food security, health, and caregiving in the cities*.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014a). *Theories of the policy process*. Westview press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014b). *Theories of the policy process*. Westview press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2019). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In *Theories of the policy process* (pp. 189–220). Routledge.
- Sanders, J., Zanolli, R., Gambelli, D., Padel, S., Orsini, S., Stolze, M., Lernoud, J., & Willer, H. (2016). *Distribution of the added value of the organic food chain*. European Commission.
- Sanz Cañada, J. (2001). Le denominazioni di origine dell'olio di oliva in Spagna. In A. Cavazzani & G. Sivini (Eds.), *L'olivioltura spagnola e italiana in Europa* (pp. 97–120).

- Sanz Cañada, J., & Macías Vázquez, A. (2005). Quality certification, institutions and innovation in local agro-food systems: protected designations of origin of olive oil in Spain. *Journal of Rural Studies*, 21(4), 475–486.
- Sassenrath, G. F., Hanson, J. D., Hendrickson, J. R., Archer, D. W., Halloran, J. M., Steiner, J. J., & Bohlen, P. (2009). Principles of dynamic integrated agricultural systems: lessons learned from an examination of Southeast production systems. *Agroecosystem Management for Ecological, Social, and Economic Sustainability. Advances in Agroecology Series. Taylor and Francis/CRC Press, Boca Raton, FL*, 259–269.
- Schattschneider, E. E. (1968). 1960. The semi-sovereign people. In *A Realist View of Democracy in America*. The Dryden Press.
- Schickler, E. (2001). *Disjointed pluralism: Institutional innovation and the development of the US Congress* (Vol. 124). Princeton University Press.
- Schipanski, M. E., MacDonald, G. K., Rosenzweig, S., Chappell, M. J., Bennett, E. M., Kerr, R. B., Blesh, J., Crews, T., Drinkwater, L., & Lundgren, J. G. (2016). Realizing resilient food systems. *BioScience*, 66(7), 600–610.
- Scoones, I. (1998). *Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis*.
- Seekell, D., Carr, J., Dell'Angelo, J., D'Odorico, P., Fader, M., Gephart, J., Kummu, M., Magliocca, N., Porkka, M., & Puma, M. (2017). Resilience in the global food system. *Environmental Research Letters*, 12(2), 25010.
- Sen, A. (1984). Food battles: conflicts in the access to food. *Food and Nutrition*, 10(1), 81–89.
- Serchuk, A., & Singh, V. (1999). Sustainable energy industry cluster for Mesa Del Sol. *Renewable Energy Policy Project*.
- Sforzi, F. (1990). The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy. *Industrial Districts and Inter-Firm Co-Operation in Italy*, 75–107.
- Shaw, D. J. (2007). World food summit, 1996. In *World Food Security: A History since 1945* (pp. 347–360). Springer.
- Sheingate, A. (2016). Transatlantic Tensions in Food and Agriculture: Coming Together? In *Hard Power, Soft Power And the Future of Transatlantic Relations* (pp. 129–152). Routledge.
- Shekar, M., & Popkin, B. (2020). *Obesity: health and economic consequences of an impending global challenge*. World Bank Publications.
- Siegrist, M., & Hartmann, C. (2019). Impact of sustainability perception on consumption of organic meat and meat substitutes. *Appetite*, 132, 196–202.

- Siegrist, M., Visschers, V. H. M., & Hartmann, C. (2015). Factors influencing changes in sustainability perception of various food behaviors: Results of a longitudinal study. *Food Quality and Preference*, *46*, 33–39.
- Simon, H. A. (2013). *Administrative behavior*. Simon and Schuster.
- Smith, A. (2010). *The Wealth of Nations: An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*. Harriman House Limited.
- Smith, A., Stirling, A., & Berkhout, F. (2005). The governance of sustainable socio-technical transitions. *Research Policy*, *34*(10), 1491–1510.
- Sobal, J., Khan, L. K., & Bisogni, C. (1998). A conceptual model of the food and nutrition system. *Social Science & Medicine*, *47*(7), 853–863.
- Sonnino, R. (2009). Feeding the city: Towards a new research and planning agenda. *International Planning Studies*, *14*(4), 425–435.
- Sonnino, R. (2016). The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, *182*(2), 190–200.
- Spaargaren, G. (2011). Theories of practices: Agency, technology, and culture: Exploring the relevance of practice theories for the governance of sustainable consumption practices in the new world-order. *Global Environmental Change*, *21*(3), 813–822.
- Stake, R. E. (2005). *Qualitative case studies*.
- Stefanovic, L., Freytag-Leyer, B., & Kahl, J. (2020). Food system outcomes: An overview and the contribution to food systems transformation. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, *4*, 546167.
- Steffen, P. J. C. (2003). How long have we been in the Anthropocene era? *Climatic Change*, *61*(3), 251.
- Stierand, P. (2012). *Stadtentwicklung mit dem Gartenspaten. Umriss einer Stadternährungsplanung*.
- Stillman, R. J. (1983). *Public administration: Concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin.
- Stone, D. A. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making* (Vol. 13). ww Norton New York.
- Storper, M. (1992). The limits to globalization: technology districts and international trade. *Economic Geography*, *68*(1), 60–93.
- Storper, M., & Harrison, B. (1991). Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research Policy*, *20*(5), 407–422.

- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Stroink, M. L., & Nelson, C. H. (2013). Complexity and food hubs: Five case studies from Northern Ontario. *Local Environment*, 18(5), 620–635.
- Subirats, J. (1992). *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España: exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "policy style," (una aportación al análisis del sistema político español)*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Subsecretaría de Agricultura Pesca y Alimentación, & Subdirección General de Análisis Coordinación y Estadística. (2021). *Encuesta sobre Superficies y Rendimientos de Cultivos en España*.
- Svanberg, I., & Berggren, Å. (2021). Insects as past and future food in entomophobic Europe. *Food, Culture & Society*, 24(5), 624–638.
- Swedlow, B. (2002). Toward cultural analysis in policy analysis: Picking up where Aaron Wildavsky left off. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(3), 267–285.
- Swift, J., & Hamilton, K. (2001). Household food and livelihood security. *Food Security in Sub-Saharan Africa*, 67–92.
- Teisl, M. F., Rubin, J., & Noblet, C. L. (2008). Non-dirty dancing? Interactions between eco-labels and consumers. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 140–159.
- Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q. B., Krütli, P., Grant, M., & Six, J. (2015). Food system resilience: Defining the concept. *Global Food Security*, 6, 17–23.
- the European Commission. (1998). *Agenda 2000: for a stronger and wider Union*.
- The European Commission. (2018). *Recipe for change. An agenda for a climate-smart and sustainable food system for a healthy Europe: report of the FOOD 2030 expert*.
- the European Commission. (2022). *Water protection and management*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/74/la-proteccion-y-la-gestion-de-las-aguas>
- The European parliament and of the council. (2018a). I (Legislative acts) REGULATIONS REGULATION (EU) 2018/848 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007. In *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0848&qid=1631126961475&from=EN>

- The European parliament and of the council. (2018b). *REGULATION (EU) 2018/848 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Council Regulation (EC) No 834/2007*.
- The European parliament and of the council. (2018c). *REGULATION (EU) 2018/848 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007*. In *Official Journal of the European Union*.
- Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 834/2007 del Consejo, 150 D. Of. la Unión Eur. L 1 (2018).
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve insights from comparative historical analysis. In *L'Année de la régulation n° 7 (2003-2004)* (pp. 13–43). Presses de Sciences Po.
- Tilman, D., Balzer, C., Hill, J., & Befort, B. L. (2011). Global food demand and the sustainable intensification of agriculture. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(50), 20260–20264. <https://doi.org/10.1073/pnas.1116437108>
- Tipraqsa, P. (2006). *Opportunities and constraints of integrated farming system in Northeast Thailand. A case study of the Huai Nong Ian catchment, Khon Kaen province*. Cuvillier Verlag.
- Todorovic, V., Maslaric, M., Bojic, S., Jokic, M., Mircetic, D., & Nikolicic, S. (2018). Solutions for more sustainable distribution in the short food supply chains. *Sustainability*, 10(10), 3481.
- Torre, A. (2001). Confiance et Territoire: de l'analyse des systèmes localisés de production à l'étude des modes d'organisation de la production agricole au niveau local. *COLLOQUES-INRA*, 249–266.
- Torre, A., & Beuret, J.-E. (2012). *Proximités territoriales*. Economica.
- Torre, A., & Traversac, J.-B. (2011). *Territorial governance: local development, rural areas and agrofood systems*. Springer Science & Business Media.
- Torres-Salcido, G., & Sanz-Cañada, J. (2018). Territorial governance. A comparative research of local agro-food systems in Mexico. *Agriculture*, 8(2), 18.
- Touzard, J.-M. (2007). Systèmes agroalimentaires localisés: interactions locales et encastrement social. *Communication Présentée Au XLIIIème Colloque de l'ASRDLF «Les Dynamiques Territoriales–Débats et Enjeux Entre Les Différentes Approches Disciplinaires» Grenoble-Chambéry*, 11(13), 13.

- Trebilcock, M. J., & Hartle, D. G. (1982). The choice of governing instrument. *International Review of Law and Economics*, 2(1), 29–46.
- Triglia, C. (1993). Distritos industriales italianos: ni mito ni interludio. Pyke, F. and Sengenberger, W.: *Los Distritos Industriales y Las Pequeñas Empresas III. Distritos Industriales y Regeneración Económica Local, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid*, 63–80.
- United Nations. (1992). *CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA*.
- UNITED NATIONS. (2015). *UNITED NATIONS (2015). Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*.
- Vaarst, M., Escudero, A. G., Chappell, M. J., Brinkley, C., Nijbroek, R., Arraes, N. A. M., Andreasen, L., Gattinger, A., De Almeida, G. F., & Bossio, D. (2018). Exploring the concept of agroecological food systems in a city-region context. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 686–711.
- Van Zanten, B. T., Verburg, P. H., Espinosa, M., Gomez-y-Paloma, S., Galimberti, G., Kantelhardt, J., Kapfer, M., Lefebvre, M., Manrique, R., & Piorr, A. (2014). European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: a review. *Agronomy for Sustainable Development*, 34(2), 309–325.
- Vara-Sánchez, I., Gallar-Hernández, D., García-García, L., Alonso, N. M., & Moragues-Faus, A. (2021). The co-production of urban food policies: Exploring the emergence of new governance spaces in three Spanish cities. *Food Policy*, 103, 102120.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and instruments. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, 21–58.
- Veldstra, M. D., Alexander, C. E., & Marshall, M. I. (2014). To certify or not to certify? Separating the organic production and certification decisions. *Food Policy*, 49(P2), 429–436. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.05.010>
- Vera, J. H. C., Escoto, F. C., Rangel, M. I. P., & Vargas, A. C. (2017). Clúster y SIAL, enfoques divergentes en estudios del desarrollo territorial. *Interciencia*, 42(1), 51–57.
- Vermeir, I., & Verbeke, W. (2006). Sustainable food consumption: Exploring the consumer “attitude–behavioral intention” gap. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 19, 169–194.
- Vermeulen, S. J., Campbell, B. M., & Ingram, J. S. I. (2012). Climate change and food systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 195–222.

- Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿ Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 113–136.
- Vitousek, P. M., Mooney, H. A., Lubchenco, J., & Melillo, J. M. (1997). Human domination of Earth’s ecosystems. *Science*, 277(5325), 494–499.
- Vojnovic, I. (2014). Urban sustainability: Research, politics, policy and practice. *Cities*, 41, S30–S44.
- von Braun, J., Afsana, K., Fresco, L., Hassan, M., & Torero, M. (2021). Food systems—definition, concept and application for the UN food systems summit. *Sci. Innov*, 27.
- Von Hippel, E. (1987). Cooperation between rivals: Informal know-how trading. *Research Policy*, 16(6), 291–302.
- Von Hippel, E. (1988). *The sources of innovation*. Oxford University Press.
- Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive ‘failures’ framework. *Research Policy*, 41(6), 1037–1047.
- Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. Simon and Schuster.
- Weber, M. (2016). Bureaucracy. In *Social Theory Re-Wired* (pp. 287–292). Routledge.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2017). A guide to the advocacy coalition framework. In *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 149–162). Routledge.
- Wezel, A., Bellon, S., Doré, T., Francis, C., Vallod, D., & David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29, 503–515.
- Whitfield, S., Benton, T. G., Dallimer, M., Firbank, L. G., Poppy, G. M., Sallu, S. M., & Stringer, L. C. (2015). Sustainability spaces for complex agri-food systems. *Food Security*, 7, 1291–1297.
- Wickham, H. (2016). *ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis*. Springer-Verlag New York.
- Wildavsky, A. (1987). Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, 81(1), 3–21.
- Willer, H., Schlatter, B., & Trávníček, J. (2023). *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2023*.
- Wilson, J. Q. (1974). The Politics of Regulation in: JW McKie, ed. *Social Responsibility and the Business Predicament*, 136–168.



- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Windhoff-Héritier, A. (1980). *Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Hain.
- Winter, S. (1990). *Integrating Implementation Research p. 19-38 in 'Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box'Ed.: Palumbo, DJ & Calista, DJ*. New York: Greenwood Press.
- Wiser, R. H. (1998). Green power marketing: increasing customer demand for renewable energy. *Utilities Policy*, 7(2), 107–119.
- Wiskerke, J. S. C. (2009a). On places lost and places regained: Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 14(4), 369–387.
- Wiskerke, J. S. C. (2009b). On places lost and places regained: Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 14(4), 369–387.
- Wison, C. A. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy*, 20(3), 247–274.
- Woodside, K. (1986). Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 19(4), 775–794.
- World Bank, T. (2005). *Repositioning nutrition as central to development: a strategy for large scale action*. The World Bank.
- Worster, D. (2004). *Dust bowl: the southern plains in the 1930s*. Oxford University Press.
- Xu, W., & Mage, J. A. (2001). A review of concepts and criteria for assessing agroecosystem health including a preliminary case study of southern Ontario. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 83(3), 215–233.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). sage.
- Yin, R. K. (2011). Case study research: design and methods. *Evaluation & Research in Education*, 24(3), 221–222. <https://doi.org/10.1080/09500790.2011.582317>
- Young, H. (2001). Nutrition and intervention strategies. *Food Security in Sub-Saharan Africa*, 231–266.
- Zahariadis, N. (1995). *Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France*. University of Michigan Press.
- Zahariadis, N. (2019). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In *Theories of the policy process* (pp. 65–92). Routledge.

Zurek, M., Hebinck, A., Leip, A., Vervoort, J., Kuiper, M., Garrone, M., Havlík, P., Heckelei, T., Hornborg, S., & Ingram, J. (2018). Assessing sustainable food and nutrition security of the EU food system—an integrated approach. *Sustainability*, *10*(11), 4271.



# **ANEXOS**



## 8 ANEXOS

### 8.1 Anexo

En este apéndice se ofrecen detalles metodológicos adicionales para el estudio empírico III. La lista de items complementados en la herramienta SAFA son:

GOVERNANZA		
CODIGO	INDICADOR	
G 1	Corporate Ethics	
<b>G 1.1</b>	<b>Mission Statement</b>	<b>Valoración</b>
G 1.1.1	Mission Explicitness	BUENO
G 1.1.2	Mission Driven	BUENO
<b>G 1.2</b>	<b>Due Diligence</b>	<b>Valoración</b>
G 1.2.1	Due Diligence	LIMITADO
G 2	Accountability	
<b>G 2.1</b>	<b>Holistic Audits</b>	<b>Valoración</b>
G 2.1.1	Holistic Audits	INACEPTABLE
<b>G 2.2</b>	<b>Responsibility</b>	<b>Valoración</b>
G 2.2.1	Responsibility	MEJOR
<b>G 2.3</b>	<b>Transparency</b>	<b>Valoración</b>
G 2.3.1	Transparency	MODERADO
G 3	Participation	
<b>G 3.1</b>	<b>Staholder Dialogue</b>	<b>Valoración</b>
G 3.1.1	Stakeholder identification	BUENO
G 3.1.2	Stakeholder Engagement	BUENO
G 3.1.3	Stakeholder Barriers	BUENO
G 3.1.4	Effective Participation	BUENO
<b>G 3.2</b>	<b>Grievance Procedures</b>	<b>Valoración</b>
G 3.2.1	Grievance Procedures	BUENO
<b>G 3.3</b>	<b>Conflict Resolution</b>	<b>Valoración</b>
G 3.3.1	Conflict Resolution	MODERADO
G 4	Rule of Law	
<b>G 4.1</b>	<b>Legitimacy</b>	<b>Valoración</b>
G 4.1.1	Legitimacy	BUENO
<b>G 4.2</b>	<b>Remedy, Restoration and Prevention</b>	<b>Valoración</b>
G 4.2.1	Remedy, Restoration and Prevention	MODERADO
<b>G 4.3</b>	<b>Civic Responsibility</b>	<b>Valoración</b>
G 4.3.1	Civic Responsibility	
<b>G 4.4</b>	<b>Resource Apropriation</b>	<b>Valoración</b>
G 4.4.1	Free, Prior and Informed Consent	BUENO
G 4.4.2	Tenure Rights	BUENO

G 5	Holistic Management	
<b>G 5.1</b>	<b>Sustainability Management Plan</b>	<b>Valoración</b>
G 5.1.1	Sustainability Management Plan	MODERADO
<b>G 5.2</b>	<b>Full-cost Accounting</b>	<b>Valoración</b>
G 5.2.1	Full-cost Accounting	MODERADO

<b>INTEGRIDAD MEDIOAMBIENTAL</b>		
<b>CODIGO</b>	<b>INDICADOR</b>	
<b>E 1</b>	<b>Atmosphere</b>	
<b>E 1.1</b>	<b>Greenhouse Gases</b>	<b>Valoración</b>
E 1.1.1	GHG Reduction Target	NO APLICA
E 1.1.2	GHG Mitigation Practices	NO APLICA
E 1.1.3	GHG Balance (Performance Indicator)	NO APLICA
<b>E 1.2</b>	<b>Air Quality</b>	<b>Valoración</b>
E 1.2.1	Air Pollution Reduction Target	NO APLICA
E 1.2.2	Air Pollution Prevention Practices	NO APLICA
E 1.2.3	Ambient Concentration of Air Pollutants (Performance Indicator)	NO APLICA
<b>E 2</b>	<b>Water</b>	
<b>E 2.1</b>	<b>Water Withdrawal</b>	<b>Valoración</b>
E 2.1.1	Water Conservation Target	MODERADO
E 2.1.2	Water Conservation Practices	MODERADO
E 2.1.3	Ground and Surface Water Withdrawals (Performance Indicator)	MODERADO
<b>E 2.2</b>	<b>Water Quality</b>	<b>Valoración</b>
E 2.2.1	Clean Water Target	NO APLICA
E 2.2.2	Water Pollution Prevention Practices	NO APLICA
E 2.2.3	Concentration of Water Pollutants (Performance Indicator)	NO APLICA
E 2.2.4	Wastewater Quality (Performance Indicator)	NO APLICA
<b>E 3</b>	<b>Land</b>	
<b>E 3.1</b>	<b>Soil Quality</b>	<b>Valoración</b>
E 3.1.1	Soil Improvement Practices	MODERADO
E 3.1.2	Soil Physical Structure (Performance Indicator)	BUENO
E 3.1.3	Soil Chemical Quality (Performance Indicator)	BUENO
E 3.1.4	Soil Biological Quality (Performance Indicator)	BUENO
E 3.1.5	Soil Organic Matter (Performance Indicator)	BUENO
<b>E 3.2</b>	<b>Land Degradation</b>	<b>Valoración</b>
E 3.2.1	Land Conservation and Rehabilitation Plan	MODERADO
E 3.2.2	Land Conservation and Rehabilitation Practices	MODERADO
E 3.2.3	Net Gain/Loss of Productive Land (Performance Indicator)	LIMITADO
<b>E 4</b>	<b>Biodiversity</b>	
<b>E 4.1</b>	<b>Ecosystem Diversity</b>	<b>Valoración</b>
E 4.1.1	Landscape/Marine Habitat Conservation Plan	MODERADO
E 4.1.2	Ecosystem Enhancing Practices	BUENO
E 4.1.3	Structural Diversity of Ecosystems (Performance Indicator)	LIMITADO
E 4.1.4	Ecosystem Connectivity (Performance Indicator)	LIMITADO
E 4.1.5	Land Use and Land Cover Change (Performance Indicator)	MODERADO
<b>E 4.2</b>	<b>Species Diversity</b>	<b>Valoración</b>
E 4.2.1	Species Conservation Target	BUENO



E 4.2.2	Species Conservation Practices (Performance Indicator)	BUENO
E 4.2.3	Diversity and Abundance of Key Species (Performance Indicator)	MODERADO
E 4.2.4	Diversity of Production (Performance Indicator)	MODERADO
<b>E 4.3</b>	<b>Genetic Diversity</b>	<b>Valoración</b>
E 4.3.1	Wild Genetic Diversity Enhancing Practices	LIMITADO
E 4.3.2	Agro-biodiversity in-situ Conservation (Performance Indicator)	LIMITADO
E 4.3.3	Locally Adapted Varieties/Breeds (Performance Indicator)	MEJOR
E 4.3.4	Genetic Diversity in Wild Species (Performance Indicator)	MODERADO
E 4.3.5	Saving of Seeds and Breeds (Performance Indicator)	MODERADO
<b>E 5</b>	<b>Materials and Energy</b>	
<b>E 5.1</b>	<b>Ecosystem Diversity</b>	<b>Valoración</b>
E 5.1.1	Landscape/Marine Habitat Conservation Plan	MODERADO
E 5.1.2	Ecosystem Enhancing Practices	BUENO
E 5.1.3	Structural Diversity of Ecosystems (Performance Indicator)	LIMITADO
E 5.1.4	Ecosystem Connectivity (Performance Indicator)	LIMITADO
<b>E 5.1</b>	<b>Material Use</b>	<b>Valoración</b>
E 5.1.1	Material Consumption Practices	MODERADO
E 5.1.2	Nutrient Balances (Performance Indicator)	LIMITADO
E 5.1.3	Renewable and Recycled Materials (Performance Indicator)	BUENO
E 5.1.4	Intensity of Material Use (Performance Indicator)	MODERADO
<b>E 5.2</b>	<b>Energy Use</b>	<b>Valoración</b>
E 5.2.1	Renewable Energy Use Target	LIMITADO
E 5.2.2	Energy Saving Practices	LIMITADO
E 5.2.3	Energy Consumption (Performance Indicator)	LIMITADO
E 5.2.4	Renewable Energy (Performance Indicator)	LIMITADO
<b>E 5.3</b>	<b>Waste Reduction and Disposal</b>	<b>Valoración</b>
E 5.3.1	Waste Reduction Target	LIMITADO
E 5.3.2	Waste Reduction Practices	LIMITADO
E 5.3.3	Waste Disposal (Performance Indicator)	LIMITADO
E 5.3.4	Food Loss and Waste Reduction (Performance Indicator)	LIMITADO
<b>E 6</b>	<b>Animal Welfare</b>	
<b>E 6.1</b>	<b>Health</b>	<b>Valoración</b>
E 6.1.1	Animal Health Practices	NO APLICA
E 6.1.2	Animal Health (Performance Indicator)	NO APLICA
<b>E 6.2</b>	<b>Freedom from Stress</b>	<b>Valoración</b>
E 6.2.1	Humane Animal Handling Practices	NO APLICA
E 6.2.2	Appropriate Animal Husbandry (Performance Indicator)	NO APLICA
E 6.2.3	Freedom from Stress (Performance Indicator)	NO APLICA

<b>RESILIENCIA ECONÓMICA</b>		
<b>CODIGO</b>	<b>INDICADOR</b>	
<b>C 1</b>	<b>Investment</b>	
<b>C 1.1</b>	<b>Internal Investment</b>	<b>Valoración</b>
C 1.1.1	Internal Investment	MODERADO
<b>C 1.2</b>	<b>Community Investment</b>	<b>Valoración</b>
C 1.2.1	Community Investment	BUENO
<b>C 1.3</b>	<b>Long-ranging Investment</b>	<b>Valoración</b>
C 1.3.1	Long Term Profitability	NO APLICA
C 1.3.2	Business Plan	NO APLICA
<b>C 1.4</b>	<b>Profitability</b>	<b>Valoración</b>
C 1.4.1	Net Income	BUENO
C 1.4.2	Cost of production	MODERADO
C 1.4.3	Price Determination	MODERADO
<b>C 2</b>	<b>Vulnerability</b>	
<b>C 2.1</b>	<b>Stability of Production</b>	<b>Valoración</b>
C 2.1.1	Guarantee of Production Levels	BUENO
C 2.1.2	Product Diversification	BUENO
<b>C 2.2</b>	<b>Stability of Supply</b>	<b>Valoración</b>
C 2.2.1	Procurement Channels	LIMITADO
C 2.2.2	Stability of Supplier Relationships	MODERADO
C 2.2.3	Dependence on the Leading Supplier	LIMITADO
<b>C 2.3</b>	<b>Stability of Market</b>	<b>Valoración</b>
C 2.3.1	Stability of Market	MODERADO
<b>C 2.4</b>	<b>Liquidity</b>	<b>Valoración</b>
C 2.4.1	Net Cash Flow	NO APLICA
C 2.4.2	Safety Nets	NO APLICA
<b>C 2.5</b>	<b>Risk Management</b>	<b>Valoración</b>
C 2.5.1	Risk Management	NO APLICA
<b>C 3</b>	<b>Product Quality and Information</b>	
<b>C 3.1</b>	<b>Food Safety</b>	<b>Valoración</b>
C 3.1.1	Control Measures	MEJOR
C 3.1.2	Hazardous Pesticides	LIMITADO
C 3.1.3	Food Contamination	MEJOR
<b>C 3.2</b>	<b>Food Quality</b>	<b>Valoración</b>
C 3.2.1	Food Quality	MEJOR
<b>C 3.3</b>	<b>Product Information</b>	<b>Valoración</b>
C 3.3.1	Product Labeling	MEJOR
C 3.3.2	Traceability System	MEJOR
C 3.3.3	Certified Production	MEJOR
<b>C 4</b>	<b>Local Economy</b>	
<b>C 4.1</b>	<b>Value Creation</b>	<b>Valoración</b>
C 4.1.1	Regional Workforce	MEJOR
C 4.1.2	Fiscal Commitment	MEJOR
<b>C 4.2</b>	<b>Local Procurement</b>	<b>Valoración</b>
C 4.2.1	Local Procurement	MEJOR

<b>BIENESTAR SOCIAL</b>		
<b>CODIGO</b>	<b>INDICADOR</b>	
<b>S 1</b>	<b>Decent Livelihood</b>	
<b>S 1.1</b>	<b>Quality of Life</b>	<b>Valoración</b>
S 1.1.1	Right to Quality of Life	BUENO
S 1.1.2	Wage Level	MODERADO
<b>S 1.2</b>	<b>Capacity Development</b>	<b>Valoración</b>
S 1.2.1	Capacity Development	MODERADO
<b>S 1.3</b>	<b>Fair Access to Means of Production</b>	<b>Valoración</b>
S 1.3.1	Fair Access to Means of Poduction	MODERADO
<b>S 2</b>	<b>Fair Trading Practices</b>	
<b>S 2.1</b>	<b>Responsible Buyers</b>	<b>Valoración</b>
S 2.1.1	Fair pricing and transparent contracts	MODERADO
<b>S 2.2</b>	<b>Rights of Suppliers</b>	<b>Valoración</b>
S 2.2.1	Rights of Suppliers	MODERADO
<b>S 3</b>	<b>Labour Rights</b>	
<b>S 3.1</b>	<b>Employment Relations</b>	<b>Valoración</b>
S 3.1.1	Employment Relations	MODERADO
<b>S 3.2</b>	<b>Forced Labour</b>	<b>Valoración</b>
S 3.2.1	Forced Labour	NO APLICA
<b>S 3.3</b>	<b>Child Labour</b>	<b>Valoración</b>
S 3.3.1	Child Labour	NO APLICA
<b>S 3.4</b>	<b>Freedom of Association and Right to Bargaining</b>	<b>Valoración</b>
S 3.4.1	Freedom of Association and Right to Bargaining	MODERADO
<b>S 4</b>	<b>Equity</b>	
<b>S 4.1</b>	<b>Non Discrimination</b>	<b>Valoración</b>
S 4.1.1	Non Discrimination	MODERADO
<b>S 4.2</b>	<b>Gender Equality</b>	<b>Valoración</b>
S 4.2.1	Gender Equality	MODERADO
<b>S 4.3</b>	<b>Support to Vulnerable People</b>	<b>Valoración</b>
S 4.3.1	Support to Vulnerable People	MODERADO

S 5	Human Safety and Health	
<b>S 5.1</b>	<b>Workplace Safety and Health Provisions</b>	<b>Valoración</b>
S 5.1.1	Safety and Health Trainings	NO APLICA
S 5.1.2	Safety of Workplace, Operations and Facilities	NO APLICA
S 5.1.3	Health Coverage and Access to Medical Care	NO APLICA
<b>S 5.2</b>	<b>Public Health</b>	<b>Valoración</b>
S 5.2.1	Public Health	MODERADO
S 6	Cultural Diversity	
<b>S 6.1</b>	<b>Indigenous Knowledge</b>	<b>Valoración</b>
S 6.1.1	Indigenous Knowledge	MODERADO
<b>S 6.2</b>	<b>Food Sovereignty</b>	<b>Valoración</b>
S 6.2.1	Food Sovereignty	MODERADO