

# LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS ALIMENTARIOS

## PROPUESTAS PARA UNA CADENA AGROALIMENTARIA EFICIENTE Y JUSTA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

OLGA MARÍA MORENO PÉREZ  
JOSE MARIA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE  
editores



# **La evolución de los precios alimentarios**

**Propuestas para una cadena agroalimentaria  
eficiente y justa en la Comunitat Valenciana**



Olga María Moreno Pérez  
José María García Álvarez-Coque  
*(editores)*

# **La evolución de los precios alimentarios**

**Propuestas para una cadena agroalimentaria  
eficiente y justa en la Comunitat Valenciana**

Colección UPV Scientia; serie Economía [http://tiny.cc/edUPV\\_esic](http://tiny.cc/edUPV_esic)

Los contenidos de esta publicación han sido evaluados mediante el sistema doble ciego, siguiendo el procedimiento que se recoge en [http://tiny.cc/Evaluacion\\_Obras](http://tiny.cc/Evaluacion_Obras)

Para referenciar esta publicación utilice la siguiente cita:

Olga M. Moreno Pérez y José María García Álvarez-Coque (eds.) (2024). *La evolución de los precios alimentarios: propuestas para una cadena agroalimentaria eficiente y justa en la Comunitat Valenciana*. edUPV. <https://doi.org/10.4995/UPVS.2024.678801>

#### Editores

Olga María Moreno Pérez  
José María García Álvarez-Coque

#### Editorial

edUPV (Editorial Universitat Politècnica de València)  
<https://editorial.upv.es> | Ref.: 6788\_01\_01\_01

#### Diseño y maquetación

Antonio García Tomé

ISBN: 978-84-1396-264-1

DOI: <https://doi.org/10.4995/UPVS.2024.678801>

- © de los textos: los autores
- © de la presente edición: edUPV

Si el lector detecta algún error en el libro o bien quiere contactar con los autores, puede enviar un correo a [edicion@editorial.upv.es](mailto:edicion@editorial.upv.es)



*La evolución de los precios alimentarios: propuestas para una cadena agroalimentaria eficiente y justa en la Comunitat Valenciana* / edUPV

Se permite la reutilización de los contenidos mediante la copia, distribución, exhibición y representación de la obra, así como la generación de obras derivadas siempre que se reconozca la autoría y se cite con la información bibliográfica completa. No se permite el uso comercial y las obras derivadas deberán distribuirse con la misma licencia que regula la obra original.

# Índice

Índice .....	I
Pròleg.....	V
<i>Per Joan Ramón Peris i Consuelo Calafat</i>	
Prólogo.....	VII
<i>Por Joan Ramón Peris y Consuelo Calafat</i>	
Parte I. Introducción, contexto y metodología.....	1
1. Análisis de la cadena de valor agroalimentaria.....	3
<i>José María García Álvarez-Coque, Olga M. Moreno Pérez</i>	
1.1 Motivación de la obra .....	3
1.2 Antecedentes en el problema de los precios de los alimentos .....	5
1.3 El «problema agrario» .....	6
1.4 La alimentación como derecho y como bien común .....	7
1.5 Objetivos de la obra .....	8
1.6 Bibliografía.....	9
2. La formación de precios de los alimentos.....	13
<i>José María García Álvarez-Coque, Olga M. Moreno Pérez, Lorena Tudela Marco</i>	
2.1 Introducción.....	13
2.2 Análisis de precios de los alimentos.....	14

2.3	Taller participativo multi-actor .....	14
2.4	Grupos focales.....	16
2.5	Consulta a personas expertas.....	17
2.6	Bibliografía.....	18
Parte II.	La inflación alimentaria en España y la Comunitat Valenciana. Los datos.....	21
3.	Evolución de los precios de los alimentos y sus condicionantes.....	23
	<i>José María García Álvarez-Coque, Olga M. Moreno Pérez, Lorena Tudela Marco, Francesc J. Cervera Ferrer, Sergi Escribano Ruiz</i>	
3.1	Impacto significativo de la inflación de los precios de los alimentos .....	24
3.2	Factores internacionales de las oscilaciones de precios de los alimentos .....	24
3.3	¿Son los precios percibidos por los productores los causantes de la inflación? .....	27
3.4	El efecto contagio en la inflación subyacente .....	29
3.5	Variaciones de precios a medio plazo en los precios de consumo .....	29
3.6	Variaciones de precios a medio plazo en los precios percibidos por los productores.....	31
3.7	Los precios pagados aumentan afectando la rentabilidad de las explotaciones .....	32
3.8	¿Se ajustaron los consumos intermedios en volumen? .....	34
3.9	La influencia de los costes energéticos a lo largo de la cadena.....	34
3.10	Bibliografía.....	35
Parte III.	Análisis multi-actor.....	37
4.	Resultados del taller participativo con grupos de interés de las distintas fases de la cadena de valor .....	39
	<i>Olga M. Moreno-Pérez, Lorena Tudela Marco, Sergio Ruiz-Escribano</i>	
4.1	Organización del Taller .....	39
4.2	Agricultura y ganadería .....	40
4.2.1	Grupo especializado en producción.....	40
4.2.2	Debate de las propuestas en grupos multi-actor .....	44
4.3	Transformación y gran distribución .....	47
4.3.1	Grupo especializado en transformación y gran distribución .....	47
4.3.2	Propuestas de grupos multi-actor.....	50
4.4	Canales cortos de comercialización .....	51
4.4.1	Grupo especializado en canales cortos.....	51
4.4.2	Propuestas de grupo multi-actor.....	54

4.5	Propuestas de organizaciones relacionadas con consumidores .....	55
4.5.1	Grupo especializado en consumidores .....	55
4.5.2	Propuestas de grupo multi-actor.....	58
5.	Análisis de dos cadenas productivas por grupos focales: cítricos y ganadería .....	61
	<i>Olga M. Moreno Pérez, Sergio Escribano Ruiz, Lorena Tudela Marco</i>	
5.1	Sectores alimentarios seleccionados y grupos de discusión .....	61
5.2	El caso de los cítricos.....	63
5.2.1	Puntos críticos que elevan los costes.....	63
5.2.2	Comentarios para las distintas fases de la cadena de valor .....	64
5.2.3	Posibles soluciones de ahorro de costes.....	64
5.3	El sector de la ganadería.....	65
5.3.1	Puntos críticos que elevan los costes.....	65
5.3.2	Comentarios para las distintas fases de la cadena de valor .....	66
5.3.3	Posibles soluciones de ahorro de costes.....	67
	Parte IV. Reflexiones y soluciones. Contribuciones de personas expertas .....	69
6.	Los hogares de bajos ingresos ante la crisis del precio de los alimentos.....	71
	<i>Cecilia Díaz-Méndez y Sonia Otero-Estévez</i>	
6.1	Contexto para la reflexión.....	71
6.2	Tendencias impactadas por las crisis .....	72
6.3	Propuestas para afrontar la vulnerabilidad alimentaria.....	73
6.4	Bibliografía.....	74
7.	¿Cómo se forman los precios en alimentación?.....	77
	<i>Felipe Medina Martín</i>	
7.1	Bibliografía.....	81
8.	¿Qué valoración merecen las medidas fiscales y legales para paliar los efectos del aumento de los precios de alimentos?.....	83
	<i>Javier Guillem Carrau</i>	
8.1	Bibliografía.....	86
9.	¿Seguirá siendo el mercado internacional el problema o es parte de la solución al problema de precios de los alimentos?.....	87
	<i>Javier Sierra Andrés</i>	
10.	¿Cómo mejorar la transparencia de la cadena agroalimentaria?.....	91
	<i>José Miguel Ferrer Arranz</i>	
11.	¿Cómo organizar la cadena agroalimentaria de una manera eficiente? ¿A qué tipo de acuerdos podrían llegar los llegar los agentes del sistema alimentario?.....	95
	<i>Paco Borrás Escribá</i>	

12. Los estándares alimentarios y ambientales de la Unión Europea: entre necesidad, urgencia e incoherencia.....	99
<i>Alicia Langreo Navarro, Tomás García Azcárate</i>	
13. Precios de los alimentos y cadena de valor. Síntesis y recomendaciones .....	103
<i>Olga M. Moreno Pérez</i>	
13.1 ¿Qué dicen los datos oficiales sobre precios y costes alimentarios? .....	104
13.2 ¿Qué dicen los profesionales consultados en el estudio sobre la inflación alimentaria?.....	105
13.3 Recomendaciones derivadas de este estudio .....	106
13.3.1 Profesionalización, dinamización y acción colectiva en sector agrario .....	107
13.3.2 Innovación, coordinación y transparencia en la cadena agroalimentaria .....	107
13.3.3 Las personas consumidoras como motor de cambio y el derecho a la alimentación.....	108

# Pròleg

Per Joan Ramón Peris i Consuelo Calafat

La crisi alimentària i les fluctuacions dels preus dels aliments són fenòmens que afecten profundament a tots els enllaços de la cadena agroalimentària, des dels agricultors i productors fins als consumidors finals. En este escenari *L'evolució dels preus alimentaris: Propuestas per a una cadena agroalimentària eficient i justa en la Comunitat Valenciana* es presenta com un estudi que combina el rigor acadèmic amb l'experiència pràctica del sector, amb l'objectiu d'oferir una visió comprensiva i propositiva que aborde les dinàmiques econòmiques i socials que sustenten esta realitat.

La iniciativa per a este treball prové del Institut Valencià d'Investigació i Formació Agroambiental (IVIFA), que ha impulsat l'estudi amb una ferma convicció de fer costat als actors agroalimentaris de la regió. Este esforç ha sigut possible gràcies al patrocini de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat Valenciana, en el seu compromís de cercar solucions que asseguren la sostenibilitat i equitat en el sector agroalimentari. A més, el suport del Departament d'Economia i Ciències Socials de la Universitat Politècnica de València proporciona un marc acadèmic que enforteix l'anàlisi i les propostes presentades.

És una proposta especialment oportuna en el context marcat per la volatilitat dels mercats globals i els impactes de la crisi energètica i climàtica. Més enllà d'un diagnòstic, l'obra proposa solucions pràctiques, ressaltant la necessitat urgent de repensar les dinàmiques agroalimentàries i equilibrar els interessos dels grans actors econòmics amb les veus d'aquells que solen quedar en segon pla.

Un dels aspectes més valuosos d'este estudi és seua metodologia participativa. A través de tallers multi-actor i grups focals, s'han arreplegat les veus de productors, experts, consumidors i representants de l'administració, aconseguint una visió integral i plena de matisos. Estes metodologies, integrades amb els coneixements científics, no sols van permetre recopilar dades, sinó també promoure un espai de diàleg constructiu i orientat a trobar solucions integrades i consensuades. Este procés garanteix que les propostes plantejades siguen tècnicament viables i socialment justes

L'obra inicia establint el marc d'anàlisi, explicant com els preus dels aliments s'han vist afectats per factors internacionals, com la guerra d'Ucraïna i les perturbacions en les cadenes de subministrament globals. Des d'ací, s'aborda l'impacte específic en la Comunitat Valenciana, una regió amb un paper destacat en la producció d'aliments frescos i amb una economia agrària que enfronta reptes particulars a causa de l'especialització en productes com els cítrics.

L'anàlisi no es limita a assenyalar problemes. En lloc d'això, s'endinsa en propostes concretes per a millorar l'eficiència i sostenibilitat de la cadena agroalimentària. S'exploren possibles acords entre productors i distribuïdors, estratègies per a millorar la transparència del mercat i mesures fiscals que podrien mitigar els efectes de la inflació. A més, el llibre destaca la importància dels estàndards alimentaris i ambientals, i com la seua aplicació coherent és clau per a protegir tant els productors com als consumidors.

Un apartat especialment rellevant és el dedicat a les solucions per a les llars més vulnerables, que patixen amb major intensitat l'alça dels preus alimentaris. Es plantegen mesures que busquen garantir l'accés a una alimentació saludable, subratllant l'alimentació no sols com un bé econòmic, sinó com un dret fonamental.

L'estudi també ofereix una perspectiva novedosa al incloure perspectives crítiques sobre el paper del mercat internacional, qüestionant si és part del problema o una possible solució. Al llarg del llibre, s'anima a repensar el funcionament de la cadena agroalimentària en el seu conjunt, suggerint canvis estructurals que prioritzen la sostenibilitat i la resiliència. L'obra culmina amb recomanacions que aspiren a ser una guia per a futurs avanços en polítiques alimentàries.

En conclusió, *L'evolució dels preus alimentaris* és un exemple de com la ciència, l'administració pública i la societat civil poden unir-se per a abordar problemes globals des d'una perspectiva local i participativa. Agraïm a tots els que han contribuït a fer possible esta obra, esperant que es convertisca en una eina útil per a avançar cap a un sistema alimentari més just i sostenible en la Comunitat Valenciana.

# Prólogo

Por Joan Ramón Peris y Consuelo Calafat

La crisis alimentaria y las fluctuaciones de los precios de los alimentos son fenómenos que afectan profundamente a todos los eslabones de la cadena agroalimentaria, desde los agricultores y productores hasta los consumidores finales. En este escenario *La evolución de los precios alimentarios: Propuestas para una cadena agroalimentaria eficiente y justa en la Comunitat Valenciana* se presenta como un estudio que combina el rigor académico con la experiencia práctica del sector, con el objetivo de ofrecer una visión comprensiva y propositiva que aborde las dinámicas económicas y sociales que sustentan esta realidad.

La iniciativa para este trabajo proviene del Institut Valencià d'Investigació i Formació Agroambiental (IVIFA), que ha impulsado el estudio con una firme convicción de apoyar a los actores agroalimentarios de la región. Este esfuerzo ha sido posible gracias al patrocinio de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana, en su compromiso con la búsqueda de soluciones que aseguren la sostenibilidad y equidad en el sector agroalimentario. Además, el apoyo del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València proporciona un marco académico que fortalece el análisis y las propuestas presentadas.

Es una propuesta especialmente oportuna en el contexto marcado por la volatilidad de los mercados globales y los impactos de la crisis energética y climática. Más allá de un diagnóstico, la obra propone soluciones prácticas, resaltando la necesidad urgente de repensar las dinámicas agroalimentarias y equilibrar los intereses de los grandes actores económicos con las voces de aquellos que suelen quedar en segundo plano.

Uno de los aspectos más valiosos de este estudio es su enfoque participativo. A través de talleres multi-actor y grupos focales, se han recogido las voces de productores, expertos, consumidores y representantes de la administración, logrando una visión integral y rica en matices. Estas metodologías, integradas con los conocimientos científicos, no solo permitieron recopilar datos, sino también promover un espacio de diálogo constructivo y orientado a la búsqueda de soluciones integradas y consensuadas. Este proceso garantiza que las propuestas planteadas sean técnicamente viables y socialmente justas

La obra inicia estableciendo el marco de análisis, explicando cómo los precios de los alimentos se han visto afectados por factores internacionales, como la guerra de Ucrania y las perturbaciones en las cadenas de suministro globales. Desde ahí, se aborda el impacto específico en la Comunitat Valenciana, una región con un papel destacado en la producción de alimentos frescos y cuya economía agraria enfrenta retos particulares debido a la especialización en productos como los cítricos.

El análisis no se limita a señalar problemas. En lugar de ello, se adentra en propuestas concretas para mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la cadena agroalimentaria. Se exploran posibles acuerdos entre productores y distribuidores, estrategias para mejorar la transparencia del mercado y medidas fiscales que podrían mitigar los efectos de la inflación. Además, el libro destaca la importancia de los estándares alimentarios y ambientales, y cómo su aplicación coherente es clave para proteger tanto a los productores como a los consumidores.

Un apartado especialmente relevante es el dedicado a las soluciones para los hogares más vulnerables, que sufren con mayor intensidad el alza de los precios alimentarios. Se plantean medidas que buscan garantizar el acceso a una alimentación saludable, subrayando la alimentación no solo como un bien económico, sino como un derecho fundamental.

El estudio también ofrece un enfoque novedoso al incluir perspectivas críticas sobre el papel del mercado internacional, cuestionando si es parte del problema o una posible solución. A lo largo del libro, se anima a repensar el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en su conjunto, sugiriendo cambios estructurales que prioricen la sostenibilidad y la resiliencia. La obra culmina con recomendaciones que aspiran a ser una guía para futuros avances en las políticas alimentarias.

En conclusión, *La evolución de los precios alimentarios* es un ejemplo de cómo la ciencia, la administración pública y la sociedad civil pueden unirse para abordar problemas globales desde una perspectiva local y participativa. Agradecemos a todos los que han contribuido a hacer posible esta obra, esperando que se convierta en una herramienta útil para avanzar hacia un sistema alimentario más justo y sostenible en la Comunitat Valenciana.

## **PARTE I**

# **Introducción, contexto y metodología**



# 1

# Análisis de la cadena de valor agroalimentaria.

## Introducción

José María García Álvarez-Coque, Olga M. Moreno Pérez  
*Universitat Politècnica de València*

### 1.1. Motivación de la obra

Desde inicios de 2021 el sistema agroalimentario ha sufrido, primero, los efectos de las restricciones derivadas del COVID, y después, el impacto del incremento de los costes de la energía. El estallido de la guerra de Ucrania en marzo de 2022 agravó la crisis energética y redujo el suministro de productos básicos (Hellegers, 2022). Esta situación llevó a que en España se registraran desde entonces las mayores tasas de inflación desde el inicio de su integración europea, alcanzando el 10 % de variación interanual en verano de 2022. Para el grupo alimentos y bebidas no alcohólicas el crecimiento de los precios fue aún mayor, llegando a unas tasas de variación interanual del 15 % desde octubre de 2022 hasta enero de 2023.

El presente libro fue elaborado a iniciativa del Institut Valencià d'Investigació i Formació Agroambiental (IVIFA), y tiene el fin de comprender una problemática que afectó directamente a personas dedicadas a la agricultura, la ganadería y la pesca, industrias alimentarias, empresas de distribución, tiendas tradicionales y consumidores de alimentos de la Comunitat Valenciana. La iniciativa impulsada por IVIFA contó con el patrocinio de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana, y con el apoyo del Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València.

Nuestra intención es, primero, activar un diálogo entre los diferentes actores de la cadena alimentaria, representantes de la Administración local y autonómica, profesionales del ámbito académico, colegios profesionales y ONGs que operan en el ámbito agroalimentario, y segundo, presentar propuestas conjuntas que mejoren la resiliencia del sector agroalimentario frente a las crisis de precios.

Este estudio se articula alrededor de dos principios metodológicos. El primer principio es el **enfoque de sistema**. La cadena agroalimentaria involucra una serie de eslabones interconectados—desde proveedores de inputs agrarios hasta los consumidores de alimentos—, y cada uno incorpora a diferentes actores. Las prioridades pueden variar según la posición en la cadena, lo que a menudo genera conflictos de intereses y desafíos en la coordinación. Cada eslabón de la cadena puede tener una velocidad diferente en términos de desarrollo, innovación y respuesta a cambios en el entorno. Por otra parte, existe una asimetría en la cadena agroalimentaria en términos del poder, la información y los recursos de los que disponen los diferentes actores que la conforman (Reina-Usuga et al, 2020). Esta asimetría puede influir en las dinámicas y en la distribución de beneficios en la cadena agroalimentaria.

El enfoque de sistema implica *«ver un aspecto específico [...] como un componente de un todo más amplio, que tiene interacciones directas e indirectas con otros aspectos, a veces aparentemente no relacionados»* (SAM, 2020). Supone, pues, entender la cadena agroalimentaria en su conjunto y considerar cómo las acciones en un eslabón afectan a otros. Esto es esencial para identificar oportunidades de mejora y mitigar los impactos negativos que una actuación por parte de un eslabón pueda tener en el resto. Asimismo, esto puede implicar buscar estrategias para equilibrar el poder y fomentar la colaboración entre los actores de la cadena, como la promoción de acuerdos equitativos y la facilitación de la comunicación y la transparencia.

El segundo principio metodológico que guía este estudio es el **enfoque participativo**, lo cual implica invitar activamente a los actores no académicos en su elaboración, tales como partes interesadas y Administraciones públicas relevantes en la cadena agroalimentaria de la Comunitat Valenciana. Su participación se ha realizado por medio de un taller multi-actor y de grupos de discusión sectoriales, así como consultando de manera individual a una variedad de expertos y expertas en la cadena alimentaria. La adopción de este enfoque participativo ha permitido recabar la diversidad de perspectivas que existen en torno a este problema, para así poder proponer acciones dirigidas a ofrecer soluciones al conjunto de la cadena agroalimentaria.

El enfoque participativo reconoce que todas las partes interesadas en la cadena agroalimentaria, desde la producción hasta el consumo, tienen un papel importante que desempeñar en el proceso de toma de decisiones y en la búsqueda de soluciones. La participación no se limita a la recopilación de información, sino que abarca también la formulación de soluciones y propuestas.

## 1.2. Antecedentes en el problema de los precios de los alimentos

A finales del siglo xx el aumento continuo de la producción agraria que se venía produciendo en décadas anteriores llevaba a pensar que la provisión de alimentos a una población mundial creciente se resolvería por medio de las mejoras tecnológicas (Ferrer, 2009). Sin embargo, **desde inicios del siglo xxi se han acentuado las turbulencias en los mercados alimentarios** (Atance y García Álvarez-Coque, 2008; García Álvarez-Coque y López García-Usach, 2009), lo que puede estar asociado a la capacidad del planeta de atender las necesidades crecientes de alimentos a medio plazo, lo que se refleja en sus precios (Ray et al. 2013).

Hay factores de medio y largo plazo que contribuyen a explicar los movimientos al alza de los precios de los alimentos. Por un lado, existe un problema de oferta asociado al deterioro de la capacidad productiva en muchas zonas del planeta, afectadas por el calentamiento global (European Commission, 2017). En términos globales, la producción de alimentos es, con mucho, la mayor utilizadora de recursos hídricos, empleando un 70 % de los mismos. El sistema agroalimentario demanda casi un 30 % de la energía consumida en los países de la Unión Europea, es causante del 60 % de la pérdida de biodiversidad terrestre global y representa más del 25 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. El regadío también requiere energía, y además conlleva una sobreexplotación de acuíferos en escenarios de sequía (Iglesias et al. 2007; Iglesias y Garrote, 2015). Todo ello nos lleva a escenarios de aumento de los costes de producción.

Por el lado de la demanda actúa la llamada transición nutricional, un cambio de patrón de consumo que ejerce una presión sobre los recursos naturales (Popkin et al., 2002). Esta transición tiene lugar en un contexto mundial donde el objetivo Hambre Cero de la Agenda 2030 se revela como cada vez más difícil de alcanzar. El aumento de precios, agravado por la crisis del COVID y los conflictos en el Este de Europa y Oriente Próximo, han provocado efectos contradictorios: por un lado, el consumo de productos locales puede haberse visto favorecido, pero por el otro, las pérdidas de ingresos de muchas familias pueden haber afectado la calidad de las dietas, donde abundan los alimentos procesados y poco saludables (Willet et al., 2019; Green et al., 2021).

Las tensiones sobre la oferta y la demanda de alimentos a nivel internacional parecen haber instalado a partir de la segunda mitad de la pasada década un escenario de precios relativamente elevados en los productos agroalimentarios y en algunos medios de producción esenciales, como la energía y los fertilizantes. **Entre 2006 y 2008, el índice global de precios de los alimentos elaborado por FAO registró un 50 % de incremento**, con oscilaciones que volvieron a la normalidad entre 2015 y 2017, pero con subidas de precios a partir de 2019 y, sobre todo, entre 2020 y 2022. Los precios de los alimentos constituyen un indicador de cambios coyunturales y estructurales en la escena mundial, como el coste de los insumos, el precio de la energía, los conflictos bélicos o las presiones climáticas.

### 1.3. El «problema agrario»

La inestabilidad de precios es inherente al sector agroalimentario, y se ha visto quizás acentuada en años recientes por las presiones del cambio climático sobre los sistemas productivos. No es fácil estabilizar los precios en un entorno de economía abierta como es el de la Unión Europea en la actualidad. Nos detendremos por un momento en uno de los sectores más afectados por esta inestabilidad: las unidades productivas agrarias.

En un artículo de opinión, García Álvarez-Coque y Ortiz Miranda (2020) se referían al malestar de amplias capas de la agricultura española por los bajos niveles de rentabilidad, los elevados costes de producción y los desequilibrios de la cadena de valor. Buena parte de los argumentos de dicho artículo siguen siendo válidos en la actualidad y los recordamos en este apartado. Las revueltas de la agricultura europea en 2024 llevaron a que, independientemente de la instrumentalización política de algunos grupos de presión, buena parte de la sociedad empatizara con unos productores que reciben un porcentaje cada vez menor del valor final en los mercados minorista y están sometidos al exceso de poder de las empresas grandes.

Sin embargo, la crisis del sector agrario no es tan nueva ni tan inesperada. Se trata más bien de una situación estructural que se enmarca en lo que el Premio Nobel de Economía Theodore Schultz denominó en 1945 el «problema agrario» (Schultz, 1945; Schultz et al., 1947; Gardner, 2002; Barret et al. 2022). Según este modelo, la demanda de alimentos de los países desarrollados es inelástica, mientras que su producción de alimentos aumenta de forma acelerada gracias al progreso tecnológico, lo que provoca una caída de los precios de los alimentos en relación a los precios de los bienes producidos en otros sectores.

El profesor Eladio Arnalte (2006), en uno de sus estudios sobre estructuras agrarias, razonaba que este problema expresado a nivel «macro» tiene repercusiones a nivel «micro» (de unidades productivas agrarias), dado que el estrechamiento de los márgenes de rentabilidad que conlleva la caída de precios trae consigo el progresivo abandono de la actividad por parte de muchos titulares de explotaciones y, en el caso de los que permanecen operativos, a estrategias de adaptación que suelen conllevar el crecimiento de esas unidades productivas. El problema agrario, pues, está estrechamente relacionado con el denominado proceso de «ajuste estructural» de la agricultura, que se traduce en una continuada caída del número total de explotaciones y en el aumento del tamaño de las que continúan en el sector. Y en efecto, los datos sobre estructuras agrarias de España ponen de manifiesto que este proceso de ajuste se ha producido de forma acelerada a partir de los años 1990s (Arnalte-Alegre et al., 2013).

Hay elementos novedosos que afectan a las explotaciones agrarias en la actualidad, como son los nuevos retos nutricionales y climáticos y la digitalización, entre otros, pero que no alteran en lo esencial la naturaleza de ese «problema agrario». Asimismo, lo que ocurre en la agricultura tampoco hay que aislarlo de fenómenos de escala mundial, como es la concentración del poder económico y la riqueza en pocas manos, como bien apunta Piketty en «El capital del siglo XXI» (Piketty, 2022). Las cadenas de valor en la alimentación están cada vez más gobernadas por grandes grupos económicos, no solo a nivel de la

provisión de insumos o en la distribución final, sino también cada vez más en la propia producción agraria.

La obra de Schultz sentó las bases para las políticas agrarias estabilizadoras de rentas que prevalecieron en los Estados Unidos de la posguerra e inspiró los inicios de la Política Agrícola Común en el viejo continente. El problema es que, con el paso del tiempo, las sucesivas reformas de la PAC, no solo a nivel de diseño comunitario sino en especial con relación al modo en el que han sido aplicadas en España, han estado permanentemente lastradas por la prioridad de mantener un modelo basado en ayudas directas que solo han actuado como paliativo, incidiendo más sobre los síntomas que sobre las causas de los problemas de las explotaciones agrarias. Por su parte, la vieja política de estructuras agrarias, que pretende fomentar el relevo generacional y facilitar la modernización de las explotaciones, siempre ha ocupado un segundo plano respecto a las medidas del Primer Pilar de la PAC.

Hemos querido realizar este inciso sobre el «problema agrario» para enfatizar que las deficiencias en el funcionamiento de la cadena alimentaria no pueden ser desconectadas de una reflexión sobre el modo en el que funcionan la agricultura y sus agentes productivos. Pero a lo largo del texto comprenderemos que las unidades productivas son solo una parte de la cadena agroalimentaria y que solo podemos mejorar su funcionamiento a través de enfoques que, como indicamos en la primera sección, entienden la agroalimentación como sistema cuya mejora requiere de la participación de múltiples actores.

#### **1.4. La alimentación como derecho y como bien común**

El apartado anterior sitúa a los pequeños y medianos productores agrarios como posibles afectados de los procesos de modernización de la cadena alimentaria. Sin embargo, en el contexto actual de repunte de los precios de los alimentos, la crisis de rentabilidad de los agricultores ha sido compatible con un problema de falta de acceso económico a una alimentación saludable por parte de amplios sectores de la población con ingresos insuficientes. Son, pues, los colectivos más atomizados—los agricultores y los consumidores—los eslabones tradicionalmente más vulnerables de la cadena agroalimentaria.

El problema de la inseguridad alimentaria de la población nos lleva a la pregunta fundamental de cómo considerar los alimentos: ¿como bienes comerciales para los que deseáramos mercados eficientes? ¿como derecho humano, lo que nos lleva al concepto de derecho a la alimentación? ¿como bienes que requieren mecanismos de gobernanza para los que el mercado, por sí solo, no está preparado? Quizás la respuesta esté en una combinación de estos enfoques. Nuestro estudio considera que sin una adecuada gobernanza será difícil llegar a una solución al problema de garantizar una nutrición adecuada para toda la población.

La cuestión de la alimentación puede abordarse desde múltiples perspectivas, siendo una de las más prominentes la seguridad alimentaria y nutricional. Este enfoque se centra en garantizar que todas las personas tengan acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos que satisfagan sus necesidades dietéticas

y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable (FAO, 2023). Sin embargo, este enfoque, aunque crucial, no es suficiente por sí solo. Es imperativo considerar la alimentación como un derecho humano fundamental, tal como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (De Schutter, 2010). Según este pacto, el derecho a una alimentación adecuada no solo implica la disponibilidad de alimentos, sino también la accesibilidad, la sostenibilidad y la adecuación cultural de los mismos.

Además, es esencial reconceptualizar los alimentos no como simples bienes comercializables, sino como «bienes comunes». Este enfoque resalta la importancia de gestionar los recursos alimentarios de manera colectiva y equitativa, promoviendo la soberanía alimentaria y protegiendo los sistemas alimentarios locales de la mercantilización y la explotación. Al considerar los alimentos como «comunes» (Ostrom, 1990), se fomenta una relación más respetuosa y sostenible con la naturaleza y se fortalece la resiliencia de las comunidades frente a las crisis alimentarias y climáticas.

Un ejemplo de este enfoque es el trabajo de Jackson et al. (2021) publicado en *Nature Food*, en el que los autores critican que la narrativa principal de documentos políticos, como la *Estrategia de la Granja a la Mesa* de la Comisión Europea, siga centrándose mayoritariamente en la responsabilidad individual de los consumidores a la hora de realizar sus elecciones de compra y en el funcionamiento del mercado. Según el trabajo citado, el sistema alimentario requerirá cambios en las estructuras legales que ayuden a garantizar la seguridad alimentaria y los derechos de los consumidores. Otros estudios llevados a cabo por académicos europeos arrojan las mismas dudas sobre la capacidad real de los consumidores de liderar los cambios, debido a las asimetrías de información y de poder que existen en los sistemas alimentarios (Science Advice for Policy by European Academics, 2020).

Si entendemos la alimentación como un problema global, es necesario ver este problema no como necesitado de intervención pública para corregir imperfecciones de un sistema de mercado, sino más bien como una deficiencia en cómo se entiende y diseña el mismo sistema agroalimentario. En este sentido, seguimos la línea de Mariana Mazzucato quien, en un trabajo reciente, defiende una concepción renovada del bien común, más allá de la simple corrección de externalidades e imperfecciones del mercado, hacia formas alternativa de dirigir y dar forma a la economía hacia objetivos colectivos (Mazzucato, 2023).

## 1.5. Objetivos de la obra

En este trabajo nos proponemos, en primer lugar, evaluar los recientes escenarios de precios en la cadena alimentaria en España y la Comunitat Valenciana. ¿Cuál ha sido la evolución de los precios generales y cuál ha sido la contribución a la misma de los precios de los alimentos? ¿Por qué decimos que la inflación es un fenómeno importante en tiempos recientes? ¿Son sus causas de naturaleza doméstica o internacional? ¿Ha sido la evolución de precios pagados a las personas agricultoras un factor condicionante de la

rentabilidad de las explotaciones agrarias? Un resumen de los resultados de este trabajo con los datos ya ha sido avanzado en García Álvarez-Coque et al. (2024), publicado en la revista Papeles de Economía Española.

Pero nuestra intención no es solo examinar los datos de precios de los alimentos, sino además ofrecer un marco metodológico que facilite el análisis de la cadena de valor. Partimos de la base de que en la formación de precios hay muchas partes interesadas: productores y sus organizaciones, ciudadanía consumidora, comercio de proximidad, y gran distribución minorista. El presente trabajo aporta una visión holística que no se circunscribe a la descripción y diagnóstico de los factores que explican la evolución de los precios de los productos agroalimentarios, sino que además busca plantear posibles soluciones para mejorar el funcionamiento de los mercados en España.

Partiendo de la evidencia de la eficacia parcial de las medidas antiinflacionistas adoptadas por las políticas públicas europeas (Banco de España, 2023), entendemos que el funcionamiento de la cadena de valor puede mejorar y colaborar a hacer más eficientes los mercados. En este sentido, nuestro trabajo plantea mejoras en el modo de operar de los mercados. Para ello, hemos abordado un estudio con la participación de más de 50 expertos y expertas vinculados a los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria de la Comunitat Valenciana.

Así pues, reconociendo los esfuerzos que se han realizado desde la Administración para suavizar los efectos de la inflación, este trabajo parte de dos hipótesis. La primera es que una ganancia en la eficiencia del funcionamiento de la cadena alimentaria, a nivel doméstico, debería jugar a favor de rebajar las tensiones inflacionistas que puedan tener una causa externa. La segunda hipótesis, complementaria con la anterior, es que los propios actores, desde sectores diversos de la cadena agroalimentaria, pueden realizar propuestas positivas para responder a las alzas de precios y poder contrarrestar sus efectos.

En los próximos capítulos describiremos, en el resto de esta Parte I (Capítulo 2), las bases metodológicas del análisis de datos y de las percepciones y propuestas de las partes interesadas en la cadena de valor. En la Parte II (Capítulo 3) se presentan los resultados del análisis de las series de precios, con base en datos internacionales y nacionales que las oficinas estadísticas y los organismos internacionales ofrecen sobre la inflación alimentaria. La Parte III (Capítulos 4 y 5) aborda el análisis multi-actor, con resultados de un taller participativo con partes interesadas y de grupos focales de cadenas seleccionadas. La Parte IV (Capítulos 6 a 12) incluye una serie de capítulos breves con opiniones de expertos con propuestas de soluciones a distintos problemas de la cadena de valor, en torno a preguntas clave. Finalmente, el último capítulo resume las principales conclusiones y recomendaciones del estudio, con un análisis transversal a modo de síntesis.

## 1.6. Bibliografía

Arnalte, E. (2006) Economía política del proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados. En Arnalte, E. (Coord.) *Políticas agrarias y ajuste estructural*

- en la agricultura española. Serie Estudios, 162. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp.17-54.
- Arnalte-Alegre, E., & Ortiz-Miranda, D. (2013) The 'Southern Model' of European agriculture revisited: Continuities and dynamics. In *Agriculture in Mediterranean Europe: Between old and new paradigms* (Vol. 19, pp. 37-74). Emerald Group Publishing Limited.
- Atance Muñiz, I. & García Álvarez-Coque, J. M. (2008) La evolución de los mercados agrícolas internacionales y su influencia en los precios de los alimentos. *Boletín Económico de ICE*, (2935).
- Banco de España (2023). *Informe Anual*.
- Barrett, C. B., Reardon, T., Swinnen, J. & Zilberman, D. (2022) Agri-food value chain revolutions in low-and middle-income countries. *Journal of Economic Literature*, 60(4), 1316-1377.
- De Schutter, O. (2010) Report of the Special Rapporteur on the right to food. United Nations Human Rights Council. <https://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49.pdf>. (Consultado en julio de 2024).
- European Commission (2017) Dirección General de Investigación e Innovación, Fabbri, K., *Food 2030: future-proofing our food systems through research and innovation*, Fabbri, K. (editor), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/188064>
- FAO (2023) *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2023*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <https://openknowledge.fao.org/items/d8b6b6d9-4fe3-4589-8b88-cac3f9ccdf0f> (consultado en julio de 2024).
- Fereres, E. (2009) Trayectoria reciente de la agricultura y la alimentación: retos de futuro. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 224, 111-124.
- García Álvarez-Coque, J. M. & López García-Usach, T. (2009) Los cambios en el consumo alimentario: repercusión en los productos mediterráneos. *Mediterráneo económico*, 15, 247-262.
- García-Álvarez-Coque, J. M.; Moreno-Pérez, O. M.; Tudela-Marco, L.; Cervera-Ferrer, F. & Escribano-Ruiz, S. (2024) La inflación de precios de los alimentos. Evolución reciente y propuestas desde la cadena agroalimentaria. *Papeles de Economía Española*, 179, 108-123.
- García-Alvarez-Coque, J. M. & Ortiz-Miranda, D. (2020) Crisis agraria, ni tan nueva ni tan inesperada. *Agronegocios*. 10 de febrero. <https://www.agronegocios.es/agronegocios/punto-de-vista/jose-maria-alvarez-coque-dionisio-ortiz-opinion-crisis-agraria/> (Consultado en febrero de 2024).
- Gardner, B. L. (2002) *American agriculture in the twentieth century: How it flourished and what it cost*. Harvard University Press.
- Greene, M. W., Roberts, A. P. y Frugé, A. D. (2021) Negative association between Mediterranean Diet adherence and COVID-19 cases and related deaths in Spain and 25 OECD countries: An Ecological Study. *Frontiers in Nutrition*, 8, 74.

- Hellegers, P. (2022) Food security vulnerability due to trade dependencies on Russia and Ukraine. *Food Security*, 14, 1503-1510.
- Iglesias, A., Garrote, L., Flores, F., & Moneo, M. (2007) Challenges to manage the risk of water scarcity and climate change in the Mediterranean. *Water Resources Management*, 21, 775-788.
- Iglesias, A. & Garrote, L. (2015) Adaptation strategies for agricultural water management under climate change in Europe. *Agricultural Water Management*, 155, 113-124.
- Jackson, P.; Rivera Ferre, M. G.; Candel, J.; Davies, A.; Derani, C.; de Vries, H.; Dragović-Uzelac, V.; Hoel, A.; Holm, L.; Mathijs, E.; Morone, P.; Penker, M.; Śpiewak, R.; Termeer, K. & Thøgersen, J. (2021) Food as a commodity, human right or common good. *Nature Food*, 2(3), 132-134.
- Mazzucato, M. (2023). Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals. *Journal of Economic Policy Reform*, 27(1), 1-24.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pikkety, T. (2022) *El capital del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Popkin, B. M., Lu, B. & Zhai, F. (2002) Understanding the nutrition transition: measuring rapid dietary changes in transitional countries. *Public Health Nutrition*, 5(6a), 947-953.
- Ray, D. K., Mueller, N. D., West, P. C. & Foley, J. A. (2013) Yield trends are insufficient to double global crop production by 2050. *Plos One*, 8(6), e66428.
- 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.
- SAM, Scientific Advice Mechanism (2020) *Towards a Sustainable Food System*. Group of Chief Scientific Advisors. Scientific Opinion No 8, Mar 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- SAPEA, Science Advice for Policy by European Academics (2020) *A Sustainable Food System for the European Union*. Berlin: SAPEA.
- Schultz, T. W. (1945). Will Agriculture Collapse? *Journal of ASFMRA*, 9(2), 115-121.
- Schultz, T. W., Reeves, F. W. & Shepard, W. (1947) Agriculture in an unstable economy. *Science and Society*, 11(3).
- Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., Garnett, T., Tilman, D., Declerck, F., Wood, A. Jonell, M., Clark, M., Gordon, L. J., Fanzo, J., Hawkes, C., Zurayk, R., Rivera, J. A., De Vries, W., Sibanda, L. M., Afshin, A., Chaudhary, A., Herrero, M., Agustina, R., Fox, E., Bignet, V., Troell, M., Lindhal, T. Singh, S. Cornell, S. E., Reddy, K. S., Narain, S., Nishtar, S., y Murray, C. J. (2019) Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, 393(10170), 447-492.



# 2

## La formación de precios de los alimentos.

### Metodología del análisis de datos cuantitativos y de los talleres multi-actor

José María García Álvarez-Coque

*Universitat Politècnica de València*

Olga M. Moreno Pérez

*Universitat Politècnica de València*

Lorena Tudela Marco

*Agencia Agroa*

#### 2.1. Introducción

La cadena de valor es un modelo de alto nivel que describe cómo las empresas reciben materias primas como insumo, agregan valor a dichas materias primas mediante diversos procesos y venden productos terminados a los clientes (Porter, 1985). Contiene información detallada del proceso de producción, desde la producción inicial hasta los usuarios finales, incluyendo diferentes tipos de agentes en los mercados como proveedores de insumos, personas agricultoras, procesadores, mayoristas, minoristas y transportistas (Akyüz et al., 2023).

En línea con lo descrito en el Capítulo 1 y las definiciones consensuadas por autores de referencia, se entiende la cadena agroalimentaria como un entramado complejo de procesos que involucra diversos eslabones, desde la producción primaria hasta la llegada del producto final al consumidor. Para comprender y analizar eficazmente esta cadena interconectada, es esencial seguir una metodología que permita explorar sus componentes clave.

Existen diferentes herramientas que se emplean para analizar la cadena de valor agroalimentaria, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo (Hellin y Meijer, 2006). El presente estudio ha utilizado una combinación de ambos enfoques. Más en concreto, ha empleado las siguientes metodologías según el objetivo que se buscaba: análisis de datos de precios, taller participativo, grupos focales y consulta a expertos.

## 2.2. Análisis de precios de los alimentos

Los análisis de precios comprenden procedimientos que emplean técnicas estadísticas para examinar y comprender datos relacionados con los precios de productos, servicios o activos financieros. Estos análisis sirven para identificar tendencias, patrones y relaciones en los precios a lo largo del tiempo. Su utilidad abarca la predicción de precios futuros, la evaluación de riesgos, la optimización de estrategias de precios, el análisis de competencia, la toma de decisiones de compra y venta, así como la comprensión de factores económicos como la inflación. En esencia, proporcionan información clave para la toma de decisiones financieras, estratégicas y comerciales en diversos sectores (Castañeda y Chang, 2023).

Dentro del estudio, este análisis incluyó la exploración de las bases de datos existentes de diferentes oficinas estadísticas y organizaciones internacionales con el fin de identificar las tendencias de los precios de los alimentos y de los insumos de producción alimentaria a nivel internacional, nacional y regional (FAO, 2023; INE, 2023; MAPA, 2023). Asimismo, para esta labor de documentación se utilizó un conjunto de referencias bibliográficas y documentación específica que facilitaba la interpretación de los datos de precios y costes alimentarios.

A partir de esta exploración de bases de datos oficiales y documentación referenciada, se seleccionaron una serie de variables que revelan la magnitud y la intensidad del impacto de la crisis de precios en el sistema alimentario. Los resultados de este análisis se exponen y comentan en el Capítulo 3 de esta obra.

## 2.3. Taller participativo multi-actor

El estudio de series de precios no permite captar muchos de los aspectos microeconómicos y sociales del funcionamiento de la cadena de valor. Tampoco facilita necesariamente la búsqueda de soluciones, pues estas dependen de la colaboración de varios grupos de interés: personas productoras y consumidoras, canales cortos y gran distribución. Por ello, una aportación de este estudio ha sido la realización de un taller y dos grupos focales que permiten abordar el problema de los precios desde propuestas asociadas al modo de relación entre los distintos actores.

Los talleres participativos son sesiones de trabajo diseñadas para involucrar activamente a un grupo diverso de individuos en la generación de ideas, resolución de problemas, toma de decisiones y otros procesos colaborativos. Estos talleres fomentan la creatividad, la exposición de ideas y el desarrollo de debates inclusivos, siendo útiles para la planificación estratégica, el análisis de escenarios, fortalecimiento de relaciones

y la implementación de cambios. Su propósito es facilitar la implicación activa de los participantes, aprovechando la diversidad de perfiles para lograr resultados más inclusivos y efectivos en una variedad de contextos (Bertella et al., 2021), incluyendo el ámbito agroalimentario (Bourgeois, 1999).

En esta línea, el 1 de marzo de 2023 se celebró en la Universitat Politècnica de València un taller multi-actor sobre los efectos del incremento de los costes de la energía en los precios de los alimentos que reunió una veintena de personas representantes de los diferentes grupos de interés relacionados con el sector agroalimentario, como son las organizaciones profesionales agrarias, la academia, el sector empresarial, la sociedad civil organizada y el sector público.

Los objetivos de este taller fueron dos: iniciar un diálogo entre los diferentes actores de la cadena alimentaria y elaborar conjuntamente propuestas destinadas a mejorar la resiliencia del sector agroalimentario frente a la crisis de precios.

En una primera fase los participantes fueron organizados en función de su perfil profesional. Así, se definieron cuatro mesas de trabajo especializadas en los siguientes eslabones de la cadena agroalimentaria: producción agraria, la industria y gran distribución, las cadenas cortas de comercialización y la ciudadanía consumidora. Cada grupo contaba con un facilitador/a y, con el fin de armonizar el debate, se abordaron las siguientes preguntas en todos los grupos:

- ¿Cuáles son los puntos críticos que han elevado el coste en los últimos años debidos al coste de la energía en este eslabón de la cadena? ¿Qué otros motivos explican el aumento de costes/precios?
- ¿Cuál ha sido la respuesta a este problema de incremento de costes de este eslabón de la cadena?
- ¿Qué posibles soluciones de ahorro de costes se pueden ofrecer desde este eslabón de la cadena? ¿qué tipo de apoyo (o condiciones) necesitan de otros actores del sector agroalimentario?

En una segunda fase, se separaron los componentes de los grupos iniciales y se les invitó a volver a organizarse en cuatro grupos diferentes, en este caso heterogéneos, de tal modo que cada grupo contara con representación de cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria. Los facilitadores trasladaron a estas nuevas mesas las ideas surgidas de la discusión de las mesas especializadas, y pidieron a los participantes que debatieran las soluciones al problema de costes e inflación alimentaria que involucraban a más de un actor de la cadena, y que tuviesen en cuenta también el papel de las administraciones públicas y las entidades de investigación a la hora de hacer posibles estas soluciones.

Asimismo, cada uno de estos grupos heterogéneos identificó sectores relevantes del sistema alimentario valenciano sobre los que sería interesante profundizar en el análisis de la crisis de costes y precios. De estas discusiones se terminaron seleccionando el sector de los cítricos y el de la ganadería, que posteriormente centraron el análisis llevado a cabo en los grupos focales de discusión (de los que hablamos en la próxima sección).

La celebración del taller participativo permitió recopilar perspectivas y opiniones directas de actores relevantes del sistema agroalimentario de la Comunitat Valenciana. Merece la pena subrayar que esta actividad hizo posible la visibilización por parte de estos actores de que la inflación alimentaria no es la consecuencia exclusiva de la acción de un solo eslabón de la cadena, sino que más bien debe considerarse un resultado de la interacción entre los distintos actores que la conforman. Esto puede considerarse, en sí mismo, un resultado de este estudio.

La información y las propuestas surgidas en el taller fueron posteriormente sistematizadas por el equipo que ha realizado el estudio, y se exponen más adelante en esta obra. Además, a partir de estas discusiones, el equipo investigador pudo identificar algunas preguntas relevantes de carácter transversal a todos los sectores que merecían una atención más específica. Cada una de estas preguntas fue trasladada a un especialista en la materia. Como vemos, el taller no solo tuvo resultados directos, sino que también permitió enfocar adecuadamente tanto los grupos de discusión sectoriales como la consulta a expertos que se realizaron después.

La composición de los grupos, el desarrollo del taller y sus propuestas se refieren en el Capítulo 4.

## 2.4. Grupos focales

El análisis multi-actor esbozado en la sección anterior permite aportar una visión transversal que logre soluciones ganar-ganar para los distintos grupos de interés en la cadena de valor. No obstante, puede ser útil explorar cadenas o subsectores concretos. Este estudio examinó dos cadenas que sirven como ejemplos del sector agrícola y ganadero de la Comunitat Valenciana, respectivamente: cítricos y porcino. Ambos han sufrido también el impacto de los aumentos de costes de producción, en el primer caso de los fertilizantes y la energía, en el segundo, de la alimentación animal y también de la energía.

Los grupos de discusión o grupos focales constituyen una técnica de investigación cualitativa que reúne a un pequeño grupo de participantes para discutir y compartir perspectivas sobre un tema específico. Sirven para explorar percepciones, generar ideas, validar investigaciones, desarrollar y evaluar productos, comprender el comportamiento del consumidor, analizar problemas sociales, planificar estrategias y llevar a cabo investigaciones educativas. Estos grupos proporcionan una plataforma interactiva que permite captar opiniones detalladas y diversas, convirtiéndolos en una herramienta valiosa para obtener información cualitativa en profundidad (Nyumba et al., 2018; Wilkinson, 1998).

El 14 de julio de 2023 se celebraron dos grupos de discusión en los que participaron personas expertas especializados cítricos y porcino, el primer sector representativo del litoral y el segundo del interior de la Comunitat Valenciana.

Estos grupos de discusión tenían como objetivo que profesionales de cada sector intercambiaran impresiones en torno a las causas y los efectos del aumento de los costes de la energía, así como de otro tipo de costes, a lo largo de la cadena de valor sectorial.

Asimismo, se buscaba que estos expertos también propusieran soluciones para aumentar la resiliencia de estos sectores frente a la crisis de precios.

Los dos grupos de discusión tuvieron lugar online. En una primera parte los grupos sectoriales se reunieron en reuniones paralelas, para después discutir los resultados conjuntamente. Los debates sectoriales se articularon en torno a las siguientes preguntas que, como vemos, son análogas a las que vertebraron el debate del taller participativo:

- ¿Cuáles son los puntos críticos que explican el incremento de costes en los diferentes eslabones de la cadena de este sector (cítricos o ganadería)?
- ¿Cuál ha sido la respuesta de los diferentes eslabones de la cadena? (por ejemplo: ¿han gastado menos insumos? ¿han repercutido estos costes en el resto de la cadena? ¿han cerrado la actividad?, etc.)
- ¿Qué soluciones pueden adoptar los distintos eslabones de la cadena a la problemática del incremento de costes, y qué necesidades tienen de apoyo por parte de otros actores del sistema alimentario para que estas soluciones funcionen?

Un total de 10 participantes aportaron su experiencia a estos grupos de discusión. Los resultados de ambos talleres se han sistematizado y pueden consultarse en el Capítulo 5.

## 2.5. Consulta a personas expertas

La consulta a personas expertas es una técnica de investigación que implica interactuar directamente con individuos altamente especializados en un área específica. Estas consultas sirven para obtener información, validar investigaciones, generar ideas innovadoras, recibir asesoramiento, analizar tendencias y contribuir al desarrollo de políticas y estrategias. La experiencia de estas personas proporciona conocimientos profundos y contextualizados que enriquecen la comprensión y toma de decisiones en campos especializados (Bogner et al., 2009; Döringer, 2021).

Entre los meses de junio y septiembre de 2023 se realizó la consulta a 7 expertos y expertas en el ámbito agroalimentario, con la finalidad de obtener sus reflexiones en torno a las preguntas relevantes obtenidas del análisis de los resultados del taller participativo. El objetivo principal de esta consulta fue obtener una comprensión más profunda de los desafíos y las posibles soluciones para el mejor funcionamiento de la cadena agroalimentaria frente al reto energético y a otros incrementos de costes que repercuten en el precio final.

Con el fin de recabar estas opiniones, se elaboró un cuestionario que incluía preguntas para cada experto adaptadas a su área de conocimiento y experiencia. Se estableció contacto con las personas seleccionadas por email y se les proporcionó información sobre la metodología y los propósitos del estudio. Los resultados fueron 7 contribuciones escritas que se corresponden con cada uno de los Capítulos 6 al 12 de la presente publicación.

A modo de síntesis, las fases del plan de trabajo de esta investigación se exponen en la Figura 2.1 por orden cronológico. El proceso de elaboración del estudio abarcó desde marzo hasta octubre de 2023.

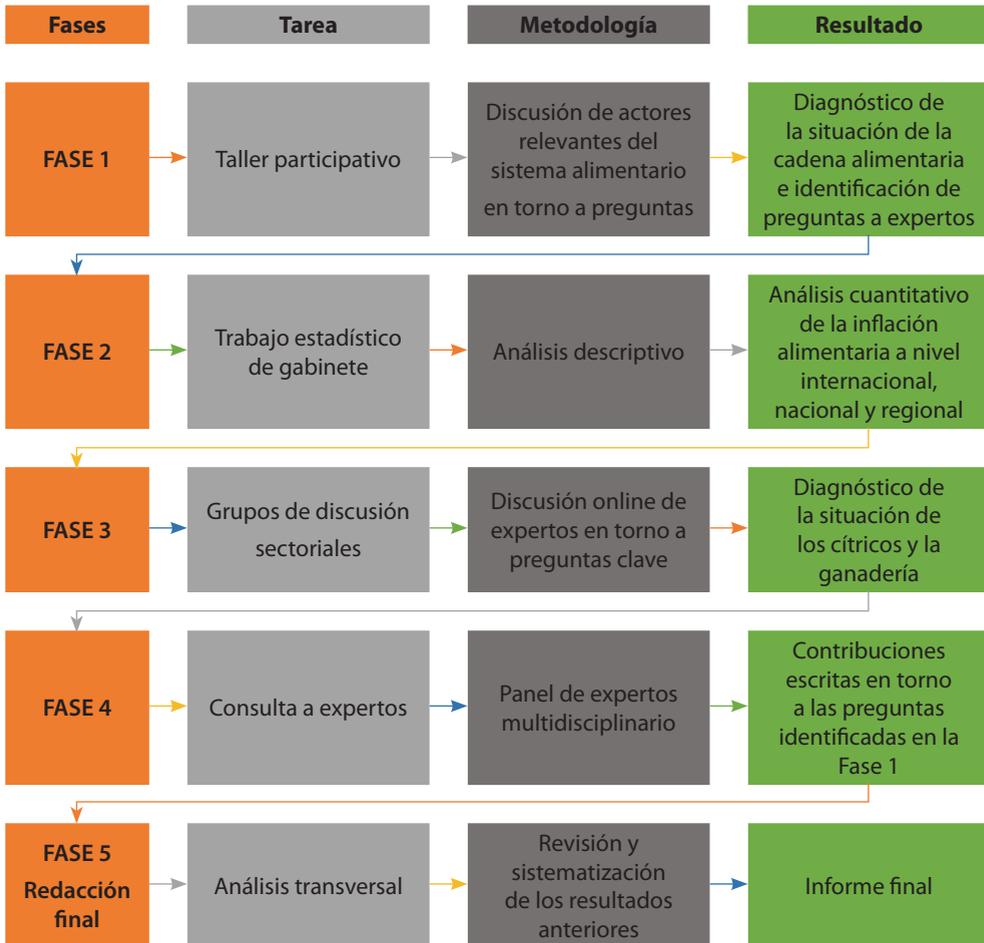


Figura 2.1. Plan de trabajo y metodologías empleadas en este estudio

## 2.6. Bibliografía

- Akyüz, Y., Salali, H. E., Atakan, P., Günden, C., Yercan, M., Lamprinakos, L., Kårstad, S., Solovieva, I., Kasperczyk, N., Mattas, K., Lazaridou, D., Yener, G., Alayidi, A., Kunchulia, I., Basilidze, L. & Knez, M. (2023) Case Study Analysis on Agri-Food Value Chain: A Guideline-Based Approach (2023) *Sustainability*, 15, 6209. <https://doi.org/10.3390/SU15076209>
- Bertella, G., Lupini, S., Rossi Romanelli, C. & Font, X. (2021) Workshop methodology design: Innovation-oriented participatory processes for sustainability. *Annals of Tourism Research*, 89, 103251. <https://doi.org/10.1016/J.ANNALS.2021.103251>

- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2009) Introduction: Expert Interviews — An Introduction to a New Methodological Debate. *Interviewing Expert*. 1–13. [https://doi.org/10.1057/9780230244276\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230244276_1)
- Bourgeois, R. H. (1999). *Enfoque participativo para el desarrollo de la competitividad de los sistemas agroalimentarios*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Castañeda, J. C. & Chang, R. (2023) Evaluating core inflation measures: A statistical inference approach. *Latin American Journal of Central Banking (LAJCB)*, 4, 100099. <https://doi.org/10.1016/J.LATCB.2023.100099>
- Döringer, S. (2021) 'The problem-centred expert interview'. Combining qualitative interviewing approaches for investigating implicit expert knowledge. *International Journal of Social Research Methodology* 24, 265–278. <https://doi.org/10.1080/13645579.2020.1766777>
- FAO (2023). *FAO food price index*. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/> en (Consultado en noviembre de 2023).
- Hellin, J. & Meijer, M. (2006) *Guidelines for value chain analysis*. Roma: FAO.
- INE (2023) Índices nacionales: general y de grupos ECOICOP. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=50902> (consultado en agosto de 2023).
- MAPA (2023) Índices y precios agrarios. <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/precios-percibidos-pagados-salarios/precios-percibidos-por-los-agricultores-y-ganaderos/default.aspx> (consultado en agosto de 2023).
- Nyumba, T., Wilson, K., Derrick, C. J. & Mukherjee, N. (2018) The use of focus group discussion methodology: Insights from two decades of application in conservation. *Methods in Ecology and Evolution*, 9, 20–32. <https://doi.org/10.1111/2041-210X.12860>
- Porter, M. E. (1985) *Competitive Advantage of Nations: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The Free Press.
- Wilkinson, S. (1998) Focus group methodology: a review. *International Journal of Social Research Methodology*, 1, 181–203. <https://doi.org/10.1080/13645579.1998.10846874>



## **PARTE II**

# **La inflación alimentaria en España y la Comunitat Valenciana**

**Los datos**



# 3

## **Evolución de los precios de los alimentos y sus condicionantes**

José María García Álvarez-Coque

*Universitat Politècnica de València*

Olga M. Moreno Pérez

*Universitat Politècnica de València*

Lorena Tudela Marco

*Agencia AGROA*

Francesc J. Cervera Ferrer

*Universitat Politècnica de València*

Sergi Escribano Ruiz

*Agencia AGROA*

En las próximas páginas iremos desarrollando una interpretación de las series de datos de precios disponibles. En la medida de lo posible, referimos los datos a nivel internacional, de España y de la Comunitat Valenciana. Una síntesis de estos resultados se recoge en el artículo publicado en *Papeles de Economía Española* (García Álvarez-Coque et al., 2024).

### **3.1. Impacto significativo de la inflación de los precios de los alimentos**

La evolución de los precios de los alimentos ha contribuido significativamente a la inflación general en España y en la Comunitat Valenciana, lo que no es de extrañar dado su peso en la cesta de la compra, que alcanza aproximadamente el 25 % del gasto de los hogares españoles (un 23 % en la Comunitat). Este impacto es superior al observado en el conjunto de la Unión Europea, donde, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el peso de los alimentos es de tan solo el 20 % del gasto promedio de los hogares (Borralló et al., 2023; INE, 2023b).

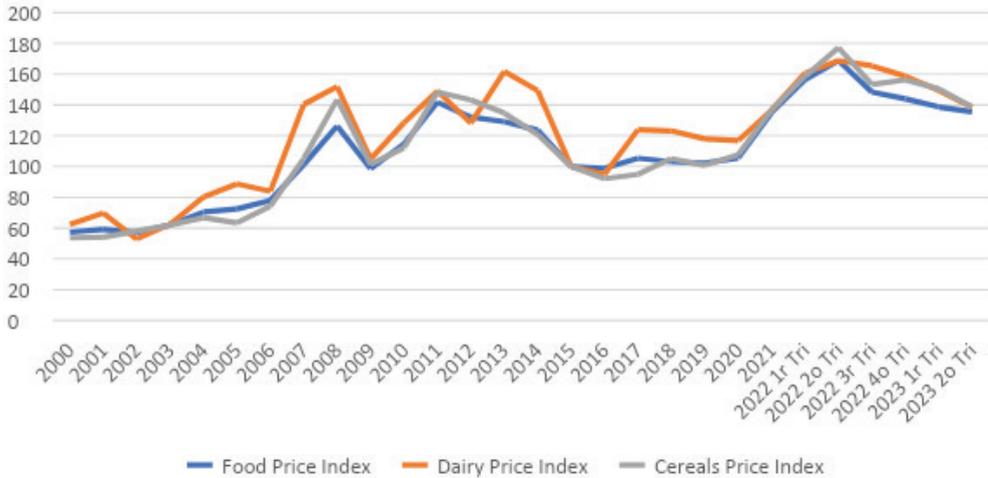
Por otra parte, si tomamos como referencia el promedio del índice de precios de consumo (IPC) de 2021, el IPC general en agosto de 2023 era un 13 % superior, mientras que el IPC correspondiente al grupo alimentos había crecido un 23 %.

Los anteriores datos apuntan a que la inflación de precios en los alimentos tiene una contribución significativa a la inflación general, tanto por su evolución reciente como por su importancia en los presupuestos familiares. Podemos constatar, además, un aspecto regresivo en el crecimiento desproporcionado de los precios de los alimentos, pues tiende a afectar más a los hogares de menos ingresos, cuya proporción del gasto en alimentación es comparativamente superior al peso de otros productos y servicios en la cesta de la compra.

### **3.2. Factores internacionales de las oscilaciones de precios de los alimentos**

No cabe duda de que España y, por ende, la Comunitat Valenciana, están integradas en los mercados mundiales de alimentos y de materias primas, lo que implica que buena parte de la inflación puede verse originada en, o al menos influida por perturbaciones exteriores.

El índice de precios de los alimentos elaborado por FAO (Figura 3.1) contiene la variación mensual de los precios de una canasta básica de alimentos. El índice alcanzó un máximo de lo que va de siglo en el segundo trimestre de 2022. Los niveles en 2023 ya son inferiores y equivalentes a los de 2021, pero todavía sensiblemente superiores a los de 2020. Es decir, aunque la espiral de precios parece desacelerarse, la situación internacional está lejos de normalizarse.



**Figura 3.1.** Evolución del índice de precios de los alimentos a nivel internacional (FAO Food Price Index) (2015=100)

Fuente: elaboración propia con datos de FAO (2023).

Es claro que la evolución difiere según el producto. Podemos observar una tónica similar a la del índice general en algunos productos básicos como es el caso de los cereales y los productos lácteos, estos últimos con más oscilaciones. En otros productos, son llamativas las alzas de precios. Entre estos podemos destacar los aceites vegetales, cuyo índice de precios ponderado alcanzó un pico en el primer semestre de 2022.

Más allá de describir la evolución coyuntural de los mercados, nos interesa identificar los factores externos condicionantes de los precios de los alimentos a nivel doméstico. Son factores, en muchos casos, de naturaleza global, y nuestros gobiernos, a nivel central o autonómico, disponen de margen de maniobra muy limitado para corregirlos.

En todo caso, como veremos más adelante en el presente estudio, se pueden buscar fórmulas para facilitar la adaptación de los agentes económicos a distintas situaciones.

¿Cuáles son los condicionantes exteriores? Citamos a continuación los más relevantes, ordenándolos por condicionantes del lado de la oferta, condicionantes del lado de la demanda, y condicionantes de orden regulatorio y geopolítico:

Por el lado de la oferta:

- Las fluctuaciones de las cosechas por factores agroclimáticos, como ocurrió en el año 2021 con las sequías en países como Estados Unidos, Canadá o Rusia (European Commission, 2022).
- La pandemia del COVID-19, que contribuyó a una ruptura de las cadenas de suministro a nivel internacional y nacional.
- El fuerte incremento en los precios de los insumos adquiridos por los agricultores, en particular los energéticos, los de fertilizantes y los del gas necesario para su producción.

Por el lado de la demanda:

- Los cambios repentinos en la demanda exterior de productos básicos al finalizar la pandemia, debido a una liberación de una demanda insatisfecha que implicó un tensionamiento de dichas cadenas. Así, aunque se ha registrado un menor crecimiento económico en Asia y otros países emergentes desde el 2021, lo que puede haber controlado el alza de precios, el fin de las restricciones sanitarias en China supuso un factor al alza de la demanda en ese país, lo que presionó a los mercados mundiales.

Condicionantes regulatorios y geopolíticos:

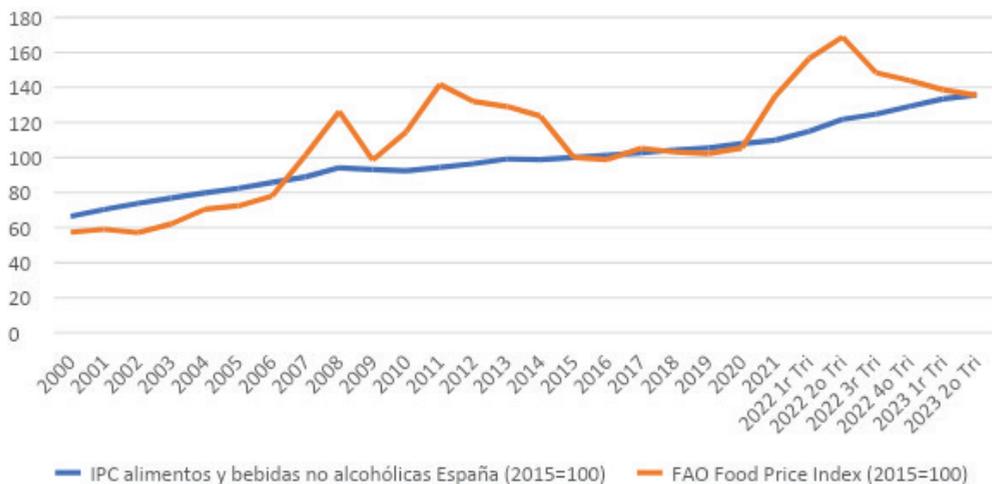
- La guerra de Ucrania tras la invasión rusa, que supone un factor clave de disrupción del comercio de cereales. No es irrelevante la posibilidad o no de abrir el comercio de trigo de la región en conflicto (Mourenza, 2022). A falta de un acuerdo con Rusia, el transporte de cereales se ve constreñido, a pesar de los esfuerzos de Ucrania y la OTAN de abrir corredores en la zona del Mar Negro. La situación de conflicto en Oriente Próximo no contribuye a estabilizar el mercado en la región del Mediterráneo.
- La inestabilidad que generan las políticas públicas exteriores, como es el caso de las restricciones a la exportación de arroz de la India.
- A nivel de la UE existen otros condicionantes, como el papel de los estándares ambientales, la relajación de las zonas de interés ecológico en el uso de la tierra y los nuevos eco-esquemas de la PAC, que pueden afectar la capacidad productiva de los productores europeos de alimentos.

En resumen, hay aspectos de la inflación de precios de los alimentos que son consecuencia de perturbaciones exteriores, difíciles de controlar. Ello no significa que no podamos o debamos trabajar a favor de cadenas de suministro más eficientes y mejorar su capacidad de abastecimiento local cuando sea factible.

### 3.3. ¿Son los precios percibidos por los productores los causantes de la inflación?

Ya hemos visto que los precios percibidos por los agricultores no son la causa primordial de la inflación, pues a nivel general, buena parte de la subida de precios es importada. Los precios al productor en España suelen ser consecuencia de las oscilaciones de los mercados internacionales, excepto en algunos productos. Sin embargo, es importante señalar que, siendo los choques internacionales relevantes para explicar las variaciones de los precios de los alimentos, muchos de ellos quedan amortiguados en el mercado interno de la UE.

Como se observa en la Figura 3.2, la propia comparación del Global Food Index y del IPC del grupo de alimentos y bebidas en España ilustra que la transmisión de los choques internacionales no es completa al mercado interior. Esto ocurre tanto al alza como a la baja; por lo tanto, tampoco es evidente que las caídas en los precios internacionales se vayan a trasladar a los consumidores españoles de manera inmediata.



**Figura 3.2.** Evolución del FAO Food Price Index y del IPC de los alimentos y bebidas no alcohólicas España (2015=100)  
Fuente: elaboración propia con datos de FAO (2023) e INE (2023a)

Uno de los principales motivos de este impacto o transmisión parcial de los precios desde la producción al consumo son los niveles de ayuda a la agricultura, en forma de pagos directos, que contemplan diversas modalidades en el marco de la Política Agrícola Común de la Unión. Los precios de la mayoría de las materias primas agrícolas (los llamados «*commodities*») en la UE se han situado dentro de intervalos de oscilación más limitados que los precios internacionales. Así, estudios que utilizan modelos econométricos autorregresivos muestran que los precios europeos de los productos alimentarios a nivel

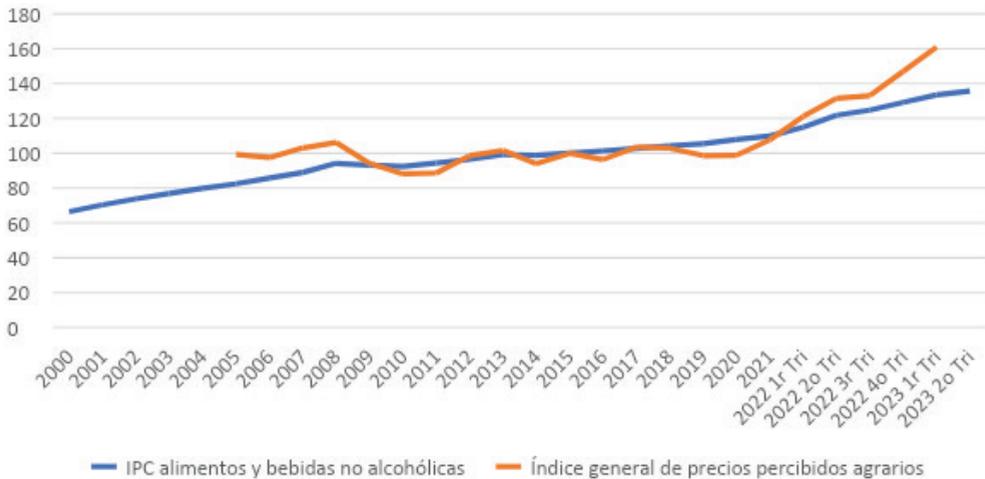
minorista tienden a demostrar una volatilidad inferior a la observada por los *commodities* en los mercados internacionales (Ferrucci et al., 2012; Cuadro-Saez y Pérez, 2022).

De todos modos, debemos tomar con cautela esta afirmación dadas las siguientes evidencias:

- En primer lugar, los precios percibidos por los productores en España han reflejado más las alzas de precios internacionales que los precios de consumo. La Figura 3.2 muestra que en 2019 se comenzó a verificar una tendencia alcista en el IPC alimentario sin que los precios al productor se beneficiasen de dichas alzas, al menos en promedio. Sin embargo, a partir de 2021 es cuando los precios al productor tienden a reflejar la tendencia de los precios internacionales (lo que no quiere decir mayor rentabilidad para ellos, puesto que los precios de los insumos también aumentaron), pero parece que la cadena alimentaria ha ido amortiguando la traslación de esas subidas a los consumidores finales.
- En segundo lugar, la especialización productiva valenciana radica principalmente en productos frescos, cuya volatilidad de precios es considerable. La suma de cítricos, plantas y flores y vegetales frescos supone casi el 60 % del valor de la producción agraria valenciana según el Observatorio sobre el Sector Agroalimentario de las regiones españolas (Maudos y Salamanca, 2022).
- En tercer lugar, en el caso de regiones especializadas como la Comunitat Valenciana, la dependencia con respecto a los precios exteriores de algunos productos agrícolas es mayor. Esto ocurre con los precios de exportación de frutas y hortalizas y aceite de oliva. Así mismo, el coste de los alimentos derivados de la producción animal es muy dependiente de los costes de materias primas agrícolas provenientes de otras regiones españolas o del exterior, como son los casos de los cereales, los productos lácteos o las carnes.

Hay varios datos que reflejan las dificultades de adaptación de los productores agrarios valencianos ante las fluctuaciones de los precios y las cosechas:

- El componente de «ayudas de la PAC» no juega como compensador o amortiguador en el caso de las frutas y hortalizas frescas, que son productos menos beneficiados por los sistemas de ayuda europeos. De hecho, según los datos del FEGA, casi un 60 % de la superficie agraria valenciana no se beneficia de ayudas directas, lo cual se debe a unos niveles inferiores de pago, pero también al minifundio (y al abandono de tierras) que excluyen a un número significativo de beneficiarios.
- Las fluctuaciones de precios de los productos frescos, mayoritarios en la Comunitat Valenciana, tienen una menor influencia derivada de las causas exógenas. Pero se ven afectadas por factores internos relacionados con las cosechas, el año hidrológico y el funcionamiento de la cadena de valor, tanto en el mercado doméstico como en el cercano mercado interior de la UE. De hecho, el incremento de los precios de productos alimenticios sin elaborar ha sido inferior al de los productos elaborados en los últimos años. Entre 2021 y agosto de 2023, el primer grupo aumentó un 21 % de precio en promedio frente al 24 % de aumento en el segundo grupo.



**Figura 3.3.** Índice de precios al consumo de los alimentos y bebidas no alcohólicas e índice de precios percibidos por los productores agrarios en España (2015=100)  
Fuente: elaboración propia con datos del INE (2023a) y MAPA (2023)

### 3.4. El efecto contagio en la inflación subyacente

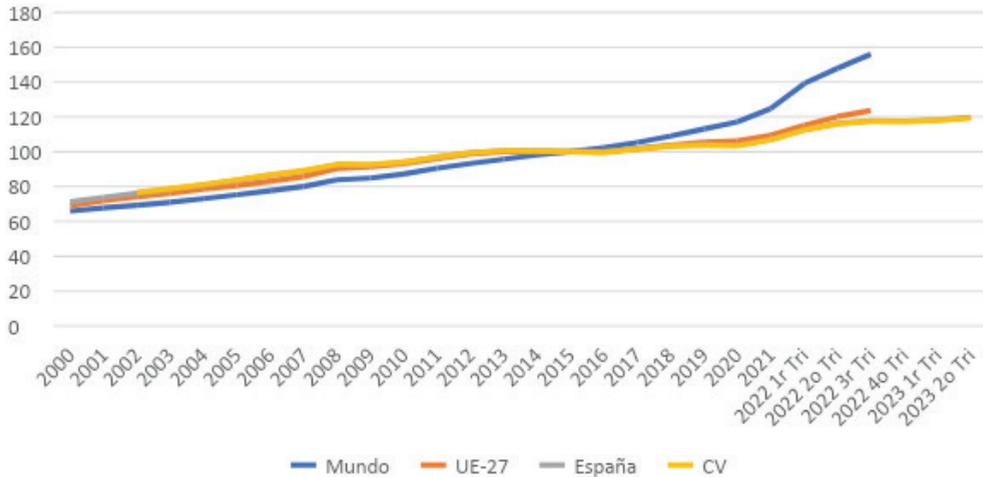
Para entender la inflación de los precios con respecto al índice general, pero también por grupos de productos, suele hacerse referencia a la inflación subyacente, que solo considera aquellos subgrupos que no dependen de fluctuaciones exógenas, como pueden ser la vivienda, el turismo, el transporte, el ocio, la restauración y otros servicios. Nótese que algunos de estos servicios están muy relacionados e influyen, al menos de manera indirecta, en los precios de los alimentos. Los incrementos de los precios en algunos subgrupos pueden retroalimentarse con los precios de otros productos. Por ejemplo, existe interdependencia entre transporte y alimentos, o entre alimentos y restauración.

La inflación subyacente ha sido particularmente pronunciada en España (Pacce et al., 2022), sobre todo en el período inmediatamente posterior a la pandemia, debido a los cuellos de botella en la producción, en particular en el grupo «Ocio, restauración y turismo», que además representa un porcentaje del consumo de los hogares superior en España que en otros países europeos (un 20 % en España frente al 16 % como media de la Unión Económica y Monetaria).

### 3.5. Variaciones de precios a medio plazo en los precios de consumo

Resulta interesante evaluar la evolución a medio plazo de los precios de consumo y de los precios percibidos por los agricultores. Empecemos por los precios de consumo.

La Figura 3.4 permite comprobar la evolución de los precios durante los últimos años. Si tomamos los índices de 2015 como valor 100, los precios no han dejado de aumentar a nivel de IPC general, con fuerza desde 2022, y manteniéndose al alza hasta el final de la serie disponible, el 2o semestre de 2023. Así, en esta fecha, prácticamente dichos índices superaban el nivel 119 (es decir, un 19 % por encima del promedio de 2015) tanto en España como a nivel de la Comunitat Valenciana.



**Figura 3.4.** Evolución del IPC general (base 100 = 2015)  
Fuente: elaboración propia con datos de FAO e INE

Los precios de los alimentos y bebidas han casi duplicado estas variaciones. Así, en el 2º trimestre de 2023 alcanzaron el nivel 135 tanto en España como en la Comunitat Valenciana. Es claro que la tendencia alcista se agudizó a partir de 2020.

Si ya descendemos a nivel de producto (Figura 3.5), los niveles máximos de la serie se siguen alcanzando en casi todos los productos al final de la misma (es decir, los precios nunca bajaron a nivel de consumidores), excepto en frutas frescas, donde tocaron techo en el 4º trimestre de 2022 (índices 148 en España y 150 en la Comunitat Valenciana, con respecto a 2015). En el resto de los productos considerados en este estudio se observa una clara rigidez a la baja de los precios de consumo, con picos que se alcanzan en la Comunitat Valenciana hacia a final del período (2º trimestre de 2023): niveles de 130 en la carne de porcino, 129 en la carne de aves, 138 en leche, 149 en huevos y 164 en hortalizas frescas. Solo remiten levemente los precios de las frutas frescas hacia finales del año 2023, llegando a 135 en el último trimestre estudiado. Es destacable que en los sustitutivos de los productos en los que se especializa la Comunitat Valenciana (frutas frescas) es donde ha podido ir remitiendo la inflación de precios hacia el final del período.

IPC ESPAÑA (2015=100)	2021	2022 1R TRI	2022 2O TRI	2022 3R TRI	2022 4O TRI	2023 1R TRI	2023 2O TRI
<b>CARNE DE PORCINO</b>	109,18	109,43	117,39	120,17	123,47	127,40	135,18
<b>CARNE DE AVE</b>	106,94	111,84	121,62	125,40	126,84	127,08	128,09
<b>HUEVOS</b>	107,72	113,79	131,01	133,92	140,98	143,99	148,99
<b>FRUTAS FRESCAS</b>	128,23	133,41	142,94	143,08	148,01	140,19	136,42
<b>LEGUMBRES Y HORTALIZAS FRESCAS</b>	118,34	125,14	134,08	132,14	140,09	151,43	158,28

**Figura 3.5.** Índices de precios de consumo de distintos productos alimentarios. España (Base 2015 = 100)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (2023a).

### 3.6. Variaciones de precios a medio plazo en los precios percibidos por los productores

Si nos movemos al nivel de los precios percibidos por los productores, en líneas generales han tenido, en promedio, una tendencia ascendente desde 2015 tanto en España como en la Comunitat Valenciana, aunque hasta el último dato que registramos en la Comunitat, el aumento a nivel de producción ha ido algo por detrás del observado a nivel de consumidores. Es decir, los aumentos nominales no se han trasladado a los consumidores, pero sí han podido mermar la capacidad de compra de los agricultores. Así, en el primer trimestre de 2022, el índice de precios de consumo del grupo alimentación y bebidas alcanzaba el nivel 114, mientras que el general de los precios percibidos en la Comunitat Valenciana alcanzaba 109.

La evolución en España sugiere que los aumentos de precios ocurren al inicio y al final de la cadena alimentaria, sin detectar una asimetría significativa en ambos extremos, al menos en las tendencias de los índices generales. Sin embargo, si tomamos los datos de España, más actualizados, el IPC del grupo alimentos y bebidas alcanzó el nivel 133 en el 1º trimestre de 2023, mientras que, a nivel de productor agrario, la situación de malas cosechas domésticas en muchos productos agravó el efecto de los impactos internacionales, con lo que el precio al productor trasladó los costes y el índice de precios percibidos se situó al nivel de 161. Otro ejemplo es el del primer trimestre de 2022, cuando se desató la crisis de Ucrania. El índice general de precios percibidos en España aumentó de 107 a 121, mientras que los precios de consumo solo lo hicieron de 109 a 114.

Pero que el nivel minorista no traslade todos los aumentos de precios al nivel consumidor no significa que, en épocas de caídas de precios en el campo, estas se trasladen igualmente a los consumidores. Como hemos apuntado anteriormente, los precios de consumo, en casi todos los productos agroalimentarios, presentan una notable

rigidez a la baja y no reflejan las fuertes oscilaciones de los precios al productor. Se puede destacar, por ejemplo, que en productos clave para la agricultura mediterránea, como los cítricos, los precios percibidos por los productores se situaron en los primeros tres trimestres de 2022 por debajo de los niveles de 2015 (Figura 3.6).

Índice de precios percibidos agrarios España (2015=100)	2021	2022 1R TRI*	2022 2O TRI	2022 3R TRI	2022 4O TRI	2023 1R TRI
HORTALIZAS	102,61	157,66	148,77	82,54	141,37	194,81
CÍTRICOS	110,03	83,70	79,35	91,46	115,00	164,16
AVES PARA ABASTO	100,16	108,45	122,31	126,01	122,93	117,14
PORCINO PARA ABASTO	106,36	104,04	131,36	143,13	141,11	150,32
HUEVOS	102,45	127,16	159,12	169,24	190,96	207,31
LECHE	106,64	115,94	126,36	142,01	167,13	176,60

**Figura 3.6.** Índices de precios percibidos por los productores de distintos productos agrarios. España (Base 2015 = 100).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAPA (2023).

En conclusión, los datos sugieren que:

- No hay una transmisión inmediata y completa de precios al productor a precios al consumo, al menos cuando los precios al productor suben. En todo caso, la traslación se hace con algún retraso.
- Los precios percibidos por los productores, tanto en España como en la Comunitat Valenciana, presentan una variabilidad mayor que los precios de consumo.
- No existe, a nivel de productores, esa rigidez a la baja observada a nivel minorista. Ello supone en ocasiones un mayor riesgo comercial en las actividades en el sector primario, unido a otros riesgos agroclimáticos.
- Lógicamente los márgenes de la distribución varían por esta asimetría de comportamientos, pero no podemos decir que haya una tendencia media clara a medio plazo hacia el aumento o reducción de los márgenes.

### 3.7. Los precios pagados aumentan afectando la rentabilidad de las explotaciones

La inflación subyacente, la evolución de los precios internacionales de bienes intensivos en energía y la de los fertilizantes han presionado sobre la rentabilidad de las explotaciones agrícolas.

El índice de precios de bienes y servicios de uso corriente en España pagados por los productores se mantuvo relativamente estable entre 2015 y 2020, con alzas significativas en 2021 (índice 113 con respecto a 2015), pero sobre todo en 2022, llegando a una cresta de 154 en el 3er trimestre de ese año, mientras que en el índice de precios percibidos

por los productores se situaba en dicho trimestre en 133. Así, las alzas de los costes de explotación solo se han podido repercutir parcialmente en los precios percibidos.

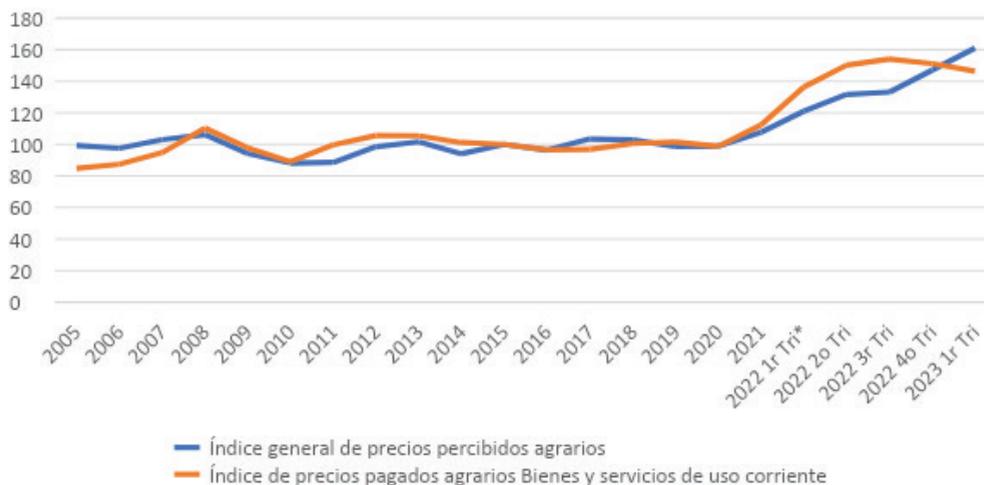
Tomando datos relativos a España (Figura 3.7), los alimentos para el ganado alcanzaron un pico en el 4º trimestre de 2022, con unos niveles de precios que eran un 57 % superiores al promedio de 2020, después de un quinquenio de estabilidad. Los precios de los productos ganaderos finales también repercutieron estas alzas, y así, los precios de la leche en dicho trimestre eran 64 % superiores al promedio de 2020, con alzas elevadas en otros productos (por ejemplo, del 92 % en huevos), pero en otros insuficiente para compensar el aumento de los costes de alimentación (30 % en carnes de porcino y aves).

Índice de precios pagados agrarios España (2015=100)	2021	2022 1R TRI	2022 2O TRI	2022 3R TRI	2022 4O TRI	2023 1R TRI
BIENES Y SERVICIOS DE USO CORRIENTE	112,26	136,33	150,10	154,04	151,10	146,31
SEMILLAS Y PLANTONES	105,87	108,88	109,17	109,17	109,71	115,02
FERTILIZANTES	116,33	180,47	203,89	211,50	215,20	192,44
ALIMENTOS PARA EL GANADO	113,08	132,61	152,73	154,13	156,18	154,25
PROTECCIÓN FITOPATOLÓGICA	107,07	121,83	127,69	130,75	132,30	131,90
TRATAMIENTOS ZOOSANITARIOS	105,09	106,38	106,89	107,46	107,70	109,01
CONSERVACIÓN Y REPARACIÓN DE MAQUINARIA	121,31	123,85	125,62	126,67	127,39	132,22
CONSERVACIÓN Y REPARACIÓN DE EDIFICIOS	108,30	109,44	113,63	122,06	119,96	119,69
ENERGÍA Y LUBRICANTES	114,48	176,74	184,96	202,74	165,50	144,77
MATERIAL Y PEQUEÑO UTILLAJE	107,60	114,72	120,31	124,64	124,86	124,11
GASTOS GENERALES	109,01	121,49	123,35	126,54	118,32	116,69

**Figura 3.7.** Índices de precios pagados de distintos insumos. España (Base 2015 = 100).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAPA

Es destacable que, si hay un insumo que ha aumentado de precios y que marca una diferencia con respecto al resto, son los fertilizantes. Su nivel de precios pagados (base 2015=100) alcanzó 215,20 en el 4º trimestre de 2022, claramente impactando sobre la rentabilidad de las explotaciones agrícolas, incapaces de compensar este aumento de costes.



**Figura 3.8.** Evolución de los índices de precios percibidos y precios pagados por los agricultores españoles (2015=100).

Fuente: elaboración propia con datos del MAPA (2023).

### 3.8. ¿Se ajustaron los consumos intermedios en volumen?

En 2022, último año para el que se publicaron macromagnitudes agrarias de la Comunitat Valenciana, el precio de los consumos intermedios aumentó un 25,8 %. El sistema muestra dificultades para adaptarse en términos de menos uso de insumos, lo que se reflejó en una disminución de su uso en términos de volumen de tan solo el 2,5 %. Como se ha indicado anteriormente, los grupos que más ascendieron de precio fueron la energía (+35 %), los piensos (+52 %) y los fertilizantes (+74 %). Dado que estos últimos se obtienen en general mediante métodos de producción intensivos en energía, es evidente que la vía de impacto de los costes energéticos sobre los procesos productivos es en buena parte indirecta. El uso de fertilizantes solo se redujo un 11 %, lo que sugiere una dependencia notable de las explotaciones con respecto a este tipo de insumos. El valor de la Producción de la Rama Agraria tan solo se incrementó en un 4 % en dicho año, reflejando así las dificultades de repercutir los incrementos de costes sobre los precios al productor.

### 3.9. La influencia de los costes energéticos a lo largo de la cadena

Hemos visto que la variabilidad de los precios al productor y de los precios internacionales de los *commodities* ha sido normalmente mayor que la observada a nivel minorista. Como hemos comentado, las empresas en el extremo inferior de la cadena alimentaria no ajustan sus precios inmediatamente, ya sea por la incertidumbre, ya sea por los planes ya realizados, ya sea por los contratos ya pactados con los proveedores.

Un artículo de Allan Mathews (2023) ilustra este mecanismo. Los altos precios del gas en Europa provocaron un aumento de los precios de los fertilizantes. Esto, a su vez, elevó los costes de producción de los piensos y los costes de los insumos para la producción ganadera. Además, los productos animales suelen utilizar energía en sus procesos. Al final, los precios se van repercutiendo al resto de la cadena.

Sin embargo, si algo hemos aprendido en el análisis de los datos presentado en este estudio es que la inflación no se explica solo por el aumento de los precios de los insumos. Las condiciones internacionales de conflicto han conllevado una escasez que ha permitido aumentar los precios de los productos en el mercado interior de la UE. Según el trabajo citado de Mathews, en general 2022 no fue un año desfavorable para los precios al productor. Tampoco ha sido un año malo para los productores de fertilizantes, quienes aumentaron sus beneficios a pesar del aumento de costes de la energía.

### 3.10. Bibliografía

- Borrallo, F., Cuadro Sáez, L., Pacce, M. J. & Sánchez García, I. (2023) Evolución reciente de los precios de consumo de los alimentos en el área del euro y en España. *Boletín económico/Banco de España*, 2023/T2, 01.
- European Commission (2022) *Short-term outlook for EU agricultural markets, Spring 2022*. Comisión Europea, DG Agriculture and Rural Development, Bruselas. [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-04/short-term-outlook-spring-2022\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-04/short-term-outlook-spring-2022_en_0.pdf)
- Cuadro-Sáez, L. & Pérez, J. J. (2022) Rising food commodity prices and their pass-through to euro area consumer prices. *Banco de España Article*, 23, 22.
- FAO (2023). FAO food price index. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en> (Consultado en noviembre de 2023).
- Ferrucci, G., Jiménez-Rodríguez, R. & Onorantea, L. (2012) Food price pass-through in the euro area: Non-linearities and the role of the Common Agricultural Policy. *International Journal of Central Banking*, 8(1), 179-217.
- García-Álvarez-Coque, J. M.; Moreno-Pérez, O. M.; Tudela-Marco, L.; Cervera-Ferrer, F. & Escribano-Ruiz, S. (2024) La inflación de precios de los alimentos. Evolución reciente y propuestas desde la cadena agroalimentaria. *Papeles de Economía Española*, 179, 108-123.
- INE (2023a) Índices nacionales: general y de grupos ECOICOP. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=50902> (consultado en agosto de 2023).
- INE (2023b). *Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)*. Instituto Nacional de Estadística.
- MAPA (2023) Índices y precios agrarios. <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/precios-percibidos-pagados-salarios/precios-percibidos-por-los-agricultores-y-ganaderos/default.aspx> (consultado en agosto de 2023).

- Matthews, A. (2023) Food price situation in Europe. *Studies in Agricultural Economics*, 125(2), 60-68.
- Maudos, J. y Salamanca, J. (2022) *Observatorio sobre el sector agroalimentario de las regiones españolas*. Cajamar Caja Rural.
- Mourenza, A. (2022) La UE recibe el 38 % de las exportaciones de grano que circula por el corredor pactado entre Moscú y Kiev. *El País*, 8 de septiembre.
- Pacce, M. J., Río Lopezosa, A. D. & Sánchez García, I. (2022) Evolución reciente de la inflación subyacente en el área del euro y en España. *Boletín Económico/Banco de España*, n. 3.

## **PARTE III**

# **Análisis multi-actor**



# 4

## Resultados del taller participativo con grupos de interés de las distintas fases de la cadena de valor

Olga M. Moreno-Pérez  
*Universitat Politècnica de València*

Lorena Tudela Marco  
*Agencia AGROA*

Sergio Ruiz-Escribano  
*Agencia AGROA*

### 4.1. Organización del Taller

En este capítulo presentamos los resultados obtenidos durante el taller participativo que tuvo lugar el 1 de marzo de 2023. Los participantes llevaron a cabo inicialmente debates en mesas especializadas, centradas en cada eslabón específico de la cadena. Posteriormente se formaron mesas heterogéneas que reunieron a expertos de distintos eslabones.

En total participaron 26 expertos y expertas representando cada uno de los eslabones mencionados, cuyos nombres detallamos al final de este capítulo. En resumen, la participación incluyó:

- 4 personas encargadas de facilitar los debates
- 3 representantes de organizaciones profesionales agrarias
- 1 presidente de una cooperativa agraria de primer grado
- 2 representantes de asociaciones o fundaciones enfocadas en la agricultura ecológica o en el apoyo a la innovación en los pequeños y medianos agricultores
- 1 directivo de una cadena de gran distribución

- 1 directivo de una empresa cooperativa de comercialización de frutas y hortalizas de segundo grado
- 1 consultor agroalimentario
- 1 profesora universitaria de dirección y administración de empresas agroalimentarias
- 1 representante de una *start-up* relacionada con el comercio digital de alimentos
- 1 técnica agraria de una entidad municipal
- 1 técnica en políticas sociales de una entidad municipal
- 1 representante de una asociación de pequeñas empresas de la industria alimentaria
- 1 técnico de la administración autonómica especializado en producción ecológica
- 2 representantes de organizaciones de defensa de los consumidores
- 2 representantes de asociaciones o redes orientadas a la defensa del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria
- 1 representante de una ONG que realiza ayuda alimentaria
- 1 representante de una organización profesional de nutricionistas
- 1 estudiante universitario en el ámbito de ciencias ambientales

A continuación, expondremos los resultados de los debates que tuvieron lugar en las mesas especializadas en cuatro eslabones de la cadena: agricultura y ganadería, transformación y gran distribución, canales cortos de comercialización y consumidores.

Hay que subrayar que se pidió a los participantes, en una primera fase, que se organizaran por grupos de interés especializados: productores, industria y distribución, canales cortos y consumidores; en una segunda fase, los participantes fueron combinados en grupos transversales, es decir, con actores de distintos grupos de interés, pero que debatieran la problemática de las distintas fases de la cadena. Así se dispone de visiones especializadas y multi-actor en varios puntos de la cadena de valor. En todo caso, se tomaron como base de debate las preguntas de discusión que introdujimos en las secciones 2.2 y 2.3 del Capítulo 2 dedicado a la metodología del presente trabajo.

## 4.2. Agricultura y ganadería

### 4.2.1. Grupo especializado en producción

En este grupo participaron 5 personas: 3 provienen de organizaciones agrarias profesionales de la Comunitat Valenciana, un directivo de una cooperativa hortofrutícola, y un representante de una asociación representativa de la agricultura ecológica. Estos participantes son personal técnico que ofrecen una visión de los subsectores de la agricultura y ganadería valencianas.

Los participantes señalaron que uno de los factores que han contribuido al aumento de los costes de producción es el incremento en los precios de la energía utilizada en la

agricultura, lo que a su vez ha generado un alza en los precios de los fertilizantes. Respecto a la posible adaptación de la producción a estos mayores costes energéticos, se menciona la existencia de oportunidades para mejorar la eficiencia energética en las explotaciones agrícolas y ganaderas.

En esta mesa también se hizo hincapié en que la intensa sequía sufrida en la Comunitat Valenciana ha llevado a una disminución en las cosechas debido a mayores pérdidas y a una reducción de rendimientos, lo que ha resultado en un aumento de los precios finales.

A este panorama se suman los desafíos que supone el ajuste del modelo productivo al cambio climático, dado que la adaptación por parte de los agricultores no avanza lo suficientemente rápido. En el debate se conecta esta idea con la falta de capacidad del sector para adoptar innovaciones, señalando como una de las causas el predominio del minifundismo en el modelo productivo de la Comunitat. Asimismo, la edad avanzada de muchos agricultores dificulta la adopción de innovaciones, aunque también se destaca la resistencia a recuperar prácticas agrarias tradicionales que podrían mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, como el uso de cubiertas vegetales para reducir el riego y el uso de fitosanitarios.

Los expertos de esta mesa también mencionaron que el enfoque de las investigaciones a menudo se centra en un tipo de explotación agraria de gran tamaño, dejando en segundo plano el modelo de pequeñas explotaciones fragmentadas predominante en la Comunitat Valenciana. Además, se destaca que la innovación se suele centrar en la tecnología, mientras que otros tipos de innovación, como la social (por ejemplo, la investigación participativa), de modelos de negocio o de productos, no reciben la misma atención.

Otro factor que ha afectado al aumento de costes es la adaptación a nuevas regulaciones en la producción y procesamiento de alimentos, como la reducción de plásticos, lo que ha impactado especialmente a cooperativas agrarias con almacén de confección.

También se señala que, aunque la sociedad valora cada vez más la alimentación y la nutrición, la agricultura y los agricultores han experimentado una pérdida de prestigio a lo largo de los años. Esto se atribuye, en parte, a un cambio en las prioridades de la población, donde los altos costes de la vivienda y de los servicios básicos relegan la alimentación a un segundo plano en los presupuestos familiares.

En cuanto a la producción y comercialización a gran escala y la pérdida del pequeño comercio, se destaca que la falta de canales locales obliga a los productores a recurrir a canales más globalizados, dependientes del coste de la energía y con una distribución más extensa. El modelo agroexportador de la Comunitat Valenciana, altamente intensivo en energías fósiles, lo hace vulnerable a crisis energéticas y a los *shocks* internacionales, como se evidenció con la pandemia de COVID-19. En conclusión, la falta de sostenibilidad del modelo productivo se presenta como un punto crítico en el sistema alimentario valenciano.

**¿Cuáles son los sistemas agrarios/tipos de producción/territorios agrarios de la Comunitat Valenciana más afectados por el incremento de costes en la agricultura y ganadería?**

Los participantes observaron que los sistemas agrarios en minifundio que han logrado diversificarse presentan una adaptación más efectiva a los desafíos actuales que el minifundio monocultivista. En cualquier caso, plantean que la fragmentación de las explotaciones en numerosas parcelas pequeñas puede hacer que se vean más afectadas por el aumento de costes.

En cuanto a los costes energéticos, se subraya que impactan de manera más significativa en los sistemas agrarios de regadío, más dependiente de la energía para llevar a cabo sus actividades, que en los de secano. Como consecuencia de esto se destaca una dicotomía entre las zonas de interior, donde predomina el cultivo en secano (sobre todo de cereal, almendro y olivar), y las del litoral especializadas en hortalizas y cítricos, donde se concentra el regadío. Las zonas de interior se ven más afectadas por el cambio climático, lo que resulta en una disminución más pronunciada de las cosechas en comparación con las áreas de regadío, que en principio cuentan con una mayor estabilidad en las producciones.

Se insiste en la idea de que el modelo de agroexportación, al consumir más energía, se ve especialmente impactado por el incremento de costes, al igual que ocurre con la producción agroindustrial. El énfasis en la dependencia energética resalta la vulnerabilidad de ciertos modelos agrarios ante fluctuaciones en los costes, acentuando la necesidad de considerar enfoques más sostenibles y eficientes en la producción y gestión de recursos.

**Elección de productos representativos del problema de precios que sean relevantes para la agricultura/ganadería de la Comunitat Valenciana.**

Los productos mencionados en el debate incluyen los cítricos y los productos hortícolas. En relación a los cítricos, se señala lo siguiente:

- Las variedades más tradicionales de cítricos se ven más afectadas que aquellas que cuentan con *royalties*.
- Las variedades con *royalties* tienen una demanda más estable y un precio base más alto, lo que las hace más rentables incluso en periodos de bajos precios.
- Las variedades con *royalties* tienden a ser más productivas, lo que las hace menos vulnerables a la disminución de la productividad discutida anteriormente.

Con relación a los productos hortícolas, los participantes indican que estos productos están siendo afectados por la variabilidad de precios y por las dificultades de acceso a recursos como las instalaciones de refrigeración. Como ejemplo, se menciona la situación de la patata en la huerta de Valencia. Algunos agricultores se enfrentan a complicaciones para encontrar cámaras de refrigeración para almacenar el producto, y a esto se añade el desafío económico asociados al coste de la energía requerida para mantener estas cámaras en funcionamiento.

### ***¿Cuál ha sido la respuesta de los agricultores y ganaderos al problema de incremento de costes?***

Los participantes en esta mesa de debate hablan de abandono de la actividad por parte de los productores, que han cerrado o vendido sus explotaciones. En la Comunitat Valenciana ha pasado mucho esto en ganadería, concretamente en granjas de conejos y pollos. Otra reacción del sector han sido las demostraciones públicas de protesta por la situación en manifestaciones.

Por otra parte, los participantes indican que muchos productores han decidido reducir sus costes disminuyendo los insumos empleados en la producción, como la fertilización o los productos fitosanitarios (lo que afecta también a las cosechas). Esto se puede vincular en algunos casos a un cambio de actitud hacia una mayor «resiliencia», lo que se aprecia en la mesa como positivo. Los productores comprenden la necesidad de revisar sus costes de producción a la baja en varios frentes: mejoras en la eficiencia energética (uso de energías renovables), mejoras en la eficiencia del riego, nuevas prácticas culturales, etc.

Algunos productores, en esta línea de cambio, llegan a iniciar una transición hacia otros modelos de cultivo más sostenibles y menos dependientes de insumos externos en la búsqueda de una mayor autonomía o una mayor rentabilidad: modelos locales, agroecológicos, ecológicos, con una mayor vinculación con el consumo, etc. Sin embargo, los expertos indican que esta es una respuesta minoritaria.

Otra reacción que se está observando es la agrupación de la producción a través de la fusión de cooperativas o la creación de cooperativas de segundo grado, si bien este proceso se considera insuficiente. En este sentido, se comenta como un problema la falta de asunción de los problemas propios por parte de los agricultores. Muchas veces el agricultor «se queja» y exige soluciones externas, pero a la vez tiene soluciones al alcance de su mano que no utilizan suficientemente, como por ejemplo el asociacionismo. Una mayor asociación facilita mucho mejorar la gestión y planificación de todo el sector.

### ***¿Qué posibles soluciones de ahorro de costes pueden ofrecer los agricultores y ganaderos? ¿qué tipo de apoyo (o condiciones) necesitarían de otros actores? (otros eslabones de la cadena, técnicos e investigadores, Administración)***

En esta mesa se han propuesto diversas soluciones a llevar a cabo desde el sector de la agricultura y la ganadería para abordar el creciente aumento de costes. La primera estrategia consiste en impulsar el cambio en el sistema productivo ya iniciado en algunas explotaciones, orientándolo hacia modelos menos dependientes tanto de los recursos energéticos (considerando la recuperación de técnicas de cultivo más eficientes en términos de energía) como de la tecnología. Este enfoque busca lograr un modelo productivo más autónomo.

Además, plantean la necesidad de buscar soluciones innovadoras y realizar investigación aplicada que responda a las necesidades reales de los agricultores, abordando aspectos como nuevas variedades o técnicas para combatir plagas emergentes. En este sentido, destacan el deseo del sector productivo de pasar de ser un sujeto pasivo a un sujeto activo en la investigación, dejando atrás la sensación de ser simplemente «objetos

investigados». Para lograr esto se aboga por incorporar e impulsar la investigación participativa en el sector agrario, y se enfatiza que la innovación debe abarcar áreas más allá de lo tecnológico, adaptándose a otras necesidades como la innovación social, de mercado y de producto.

Para llevar a cabo estas iniciativas es fundamental contar con la participación y apoyo de diversos actores, incluyendo la administración, centros de investigación (como el IVIA), universidades y agricultores (tanto individuos como miembros de cooperativas y asociaciones agrícolas). La mejora en la comunicación entre la administración y los agricultores, así como la transferencia bidireccional de conocimiento, se presentan como elementos esenciales para que las innovaciones tengan lugar con éxito.

Otra solución propuesta, en la línea con los debates anteriores, es el fomento del asociacionismo y, en particular, del cooperativismo. Esto permitiría ofrecer servicios integrales a los agricultores, como apoyo técnico y asistencia en la comercialización y en solicitud y gestión de ayudas económicas.

También se plantea la posibilidad de impulsar centrales de compra que faciliten la adquisición conjunta de insumos y servicios, sin requerir que los agricultores se asocien necesariamente. Del mismo modo, se propone el impulso de más centrales de venta, siguiendo el estilo de ANECOOP. Ambas propuestas podrían ser llevadas a cabo por los propios agricultores, sin necesidad de la mediación de otros actores.

En el debate se señala de manera específica que la nueva Política Agraria Común implica un aumento de costes para los agricultores. Para hacer frente a estas nuevas demandas, los participantes plantean la necesidad de que el agricultor valenciano promedio pueda contratar servicios de gestoría o realización de trámites a través de asociaciones agrícolas, como se indicaba anteriormente. En respuesta a esta nueva necesidad, se solicita a la Administración que también brinde apoyo frente a este aumento de costes mediante asesoramiento y servicios técnicos. Esto incluye mejoras significativas en los procedimientos administrativos, que a menudo resultan engorrosos para los agricultores.

Asimismo, se menciona la posibilidad de impulsar un cambio en el enfoque del apoyo que se ofrece desde las Oficinas Agrarias Comarcales, convirtiéndolas en espacios centralizados que ofrezcan servicios integrales al agricultor.

Un elemento considerado crucial es el establecimiento de alianzas con el consumo y el comercio. Esto incluye alianzas con consumidores organizados, como grupos de consumo y cooperativas de consumo, así como alianzas entre productores y consumidores. Se destaca la importancia de la compra pública de productos agrarios locales por parte de la Administración, y se propone impulsar la cooperación entre producción y distribución para fortalecer el sector de manera integral.

#### **4.2.2. Debate de las propuestas en grupos multi-actor**

Las propuestas sugeridas en la mesa de producción fueron discutidas posteriormente en mesas constituidas por agentes de toda la cadena alimentaria y por representantes de la investigación y la administración.

En esta fase de la discusión se profundiza en la idea de que para innovar es necesario un trabajo en red de todos los actores de la cadena. Como ejemplo se habla de la ventaja competitiva que tienen las empresas pequeñas de otros países frente a las nuestras: son más eficientes porque trabajan en red. En nuestro caso, si la representación de cada eslabón es potente puede estar presente por sí mismo, pero si no, debe ser la administración quien fomente y la apoye esa participación.

Para concretar más esta idea se propone crear **programas que fomenten la integración/coordinación de todos los eslabones**, por separado (producción – organización de pequeños agricultores; pequeño comercio organizado y coordinado, etc.) y entre ellos, a través de programas que dinamicen esa coordinación (redes que integren a todos los eslabones). Estas redes facilitan tener un mejor conocimiento unos de otros y ser más eficientes, más allá de la reducción de costes. Por otro lado, se deben **generar espacios de gobernanza innovadores que faciliten ese trabajo en red** y que se adapten a las necesidades de los distintos actores. Se indica, en este sentido, que muchas veces los agricultores no participan porque los espacios de participación no se adaptan a sus necesidades y/o prioridades.

Estos espacios en red pueden facilitar que en la toma de decisiones –por ejemplo, de elaboración de normativa– se puedan realizar consultas al sector donde estén representados todos los eslabones de la cadena de una forma más sencilla. En el caso de la elaboración de nuevos productos innovadores se debe consultar especialmente a los consumidores, no solamente al final del proceso, sino desde el principio.

Otra propuesta es la creación de un **Observatorio de precios a lo largo de la cadena** (origen, a mitad, al final), que facilite un seguimiento en tiempo real de los precios y mejore la transparencia sobre los mismos a través de campañas de comunicación a todos los actores. En este sentido, los participantes indican que existen dos observatorios de este tipo, uno dependiente de la Conselleria de Agricultura y otro de la de Economía, pero que no son muy conocidos y que hacen estudios meramente estadísticos, sin ofrecer datos en tiempo real.

Algunos miembros de la mesa proponen desarrollar normativas que limiten los precios en todos los puntos de la cadena de valor, vinculadas al derecho a la alimentación de todas las personas. No hay consenso en torno a esta idea entre los participantes, dadas las limitaciones que existen en torno a la regulación de precios en el contexto de una economía de mercado, aunque se está de acuerdo en que se debe poner este asunto sobre la mesa para debatirlo.

Otra solución innovadora para dar respuesta a las necesidades reales de los agricultores es volver a crear un **equipo de extensionistas (técnicos y técnicas) que facilite el contacto entre agricultores e investigación y administración**. Estas personas que funcionarían como elementos de transmisión de información en los dos sentidos: de las necesidades reales de los agricultores en campo a los centros de investigación y a la administración, así como de las innovaciones generadas en centros de investigación hacia los agricultores. La misma transmisión en los dos sentidos se aplicaría a técnicas

productivas innovadoras. Los actores implicados en esta propuesta serían el IVIA, las universidades, la Conselleria de Agricultura y los agricultores.

Esta idea se vincula con la propuesta de que se apoye desde la administración la presencia de **personas dinamizadoras/facilitadoras a pie de campo** que impulsen acciones, proyectos, intercambios, etc. Se propone la creación, pues, de una nueva figura de dinamizador en la administración que ahora no existe. Podría ser el mismo equipo de extensionistas comentado anteriormente, o un equipo de dinamizadores diferentes.

Para concretar esta idea, se puede empezar con realizar un cambio de enfoque del servicio que prestan las Oficinas Comarcales Agrarias. Sería necesario revitalizarlas, actualizarlas y dar formación a los funcionarios para que puedan ser estos agentes dinamizadores. Se considera muy útil partir de estructuras ya existentes en la administración, puesto que es más difícil crear figuras y estructuras totalmente nuevas.

Desde el punto de vista del consumo, los participantes comentan que la ciudadanía no está suficientemente organizada en redes, y proponen que desde la **Administración se impulse el empoderamiento de esta ciudadanía** a través de la financiación, la facilitación y la dinamización de grupos de consumo (por ejemplo, facilitando locales para los mismos).

Los miembros de esta mesa comentan también que actualmente los patrones alimentarios en la Comunitat son muy poco saludables, dado que se consume mucho alimento ultra procesado y pocas legumbres. Se constata la falta de educación y formación incluso en los ámbitos profesionales de la salud. Igualmente, desde el punto de vista de la producción se indica que se debería buscar la manera de vincular la producción con un patrón alimentario saludable. Esto se podría fomentar a través de **pequeñas iniciativas agroecológicas, más vinculadas al territorio y con mayor sensibilidad hacia el valor nutricional de los alimentos**. Desde lo público se debe apoyar y dar acompañamiento a estas pequeñas iniciativas para que sean sostenibles a nivel económico y que puedan entrar en el mercado. Se señala el papel que podría jugar en esta iniciativa el AGROLAB de Las Naves (Ayuntamiento de Valencia), aceleradora pública de *startups* agroalimentarias sostenibles.

Una pregunta que queda sin respuesta y que está vinculada con el derecho a la alimentación es *¿qué hacemos con las familias vulnerables que no pueden permitirse comprar, por ejemplo, aceite de oliva o frutas, que ya han hecho cambios en su dieta a peor porque no les llega el presupuesto para una dieta saludable?*

En esta línea se comenta que se pueden impulsar **iniciativas legislativas que garanticen la seguridad alimentaria y también el derecho a la alimentación y que mejoren la gestión de los alimentos en los supermercados de modo que sean más accesibles** a personas en una situación social vulnerable, con una bajada de precios en productos con fechas de caducidad próximas, por ejemplo. Estas iniciativas también pueden incluir regulaciones más flexibles de los alimentos frescos, que permitan que se puedan vender alimentos con defectos (frutas con marcas, manchas, etc.).

## 4.3. Transformación y gran distribución

### 4.3.1. Grupo especializado en transformación y gran distribución

Los participantes en esta mesa fueron un directivo de una cadena de la gran distribución, un directivo de una empresa cooperativa de comercialización de segundo grado, un consultor agroalimentario y una profesora de dirección y administración de empresas agroalimentarias.

***¿Cuáles son los puntos críticos que han elevado el coste de producción desde el campo hasta el consumidor debidos al incremento del coste de la energía? ¿Qué otros motivos explican el aumento de costes/precios de los alimentos (¿cadena de suministro, costes de materias primas...?)***

El debate se inicia con una síntesis breve del contexto en el que se encuentra el sistema alimentario de la Comunitat Valenciana. En este sentido se apuntan tres factores que influyen sobre la situación actual. Estos factores son: a) el contexto de cambio climático y los eventos adversos e impredecibles que afectan las cosechas por afeción de plagas, temperaturas o lluvias anómalas. En palabras de los participantes, «*el coste no ha aumentado solo por el coste energético – la producción ha caído*»; b) el contexto de globalización de los mercados (mercados mundiales interconectados sobre los que se tiene poco margen de acción y que afectan directamente a la economía local); c) el contexto de oligopolios energéticos (que condicionan los precios de la energía en ámbitos de decisión ajenos al sector agrario).

Ante este escenario complejo, existe consenso en la mesa en que los precios que se pagaban por los alimentos básicos antes de esta situación de crisis eran ya bajos y no eran justos para el agricultor, ya que «*en muchas ocasiones ya no se cubrían los costes de producción*».

Por lo tanto, se subraya la importancia y pertinencia de este tipo de talleres y espacios de reflexión, así como de estudios para explorar soluciones y arrojar luz sobre una situación que no se considera coyuntural sino estructural, y se incide en que este es un momento oportuno para reconsiderar y cambiar ciertas dinámicas.

Asimismo, todos los miembros de la mesa comparten la idea de que la subida de precios y costes de los alimentos responde a una inercia multifactorial, y por tanto es un desafío realmente complejo. No obstante, en un ejercicio de concreción se destacan los siguientes puntos críticos:

- **Debilidad del sector productor.** Se reconoce que el sector primario es el más desprotegido de la cadena agroalimentaria, sobre todo los agricultores individuales y agrupados en cooperativas pequeñas. Este tipo de agricultores reúnen una serie de características que los hacen especialmente vulnerables frente a esta crisis. Por un lado, su extrema atomización limita su poder de negociación y le imposibilita alcanzar escalas eficientes. Asimismo, esta reducida dimensión imposibilita la implementación de inversiones y mejoras en las explotaciones. Por otro lado (y vinculado al anterior), la escasa rentabilidad desincentiva a los jóvenes a seguir

con la actividad productiva. Esto preocupa especialmente porque no se potencia la figura del «joven empresario agrícola» que en otros países sí que es valorado socialmente.

- Un modelo cooperativo en crisis. Los participantes consideran que el modelo cooperativo funcionó en su momento, pero actualmente está en crisis, con falta volumen y dimensión. El envejecimiento de la población activa agraria y el abandono de tierras están mermando la capacidad productiva de muchas cooperativas. Al caer la producción disponible, aumenta el coste unitario de comercialización.
- Aunque reconocen que las cooperativas están mejorando su funcionamiento, todavía debe aumentar la integración. Se destaca la necesidad de pensar en otros modelos de cooperativismo, haciendo hincapié en dos aspectos: a) que atiendan a la toma de decisiones bajo criterios técnicos, y b) que aumenten dimensión y poder de negociación. Se valoran positivamente las integraciones que han realizado algunas cooperativas para alcanzar un aumento de dimensión.
- Respecto a la situación del mercado europeo, se subraya la situación particular en la que se encuentran los agricultores, ya que *«suben los precios también por los costes de producción que tienen que pagar debido al cumplimiento de normativa ambiental que los agricultores de otros países no tienen que pagar»*. Esta situación de marco normativo regulatorio no se contempla como algo negativo, pero sí se debe tener en cuenta a la hora de analizar el precio al consumidor.

Es importante destacar que desde el inicio del debate se descarta la posibilidad de influenciar o intervenir en el mercado de forma directa. En palabras de los participantes en la mesa, *«la ley de la oferta y la demanda está actuando, por lo que es normal que precios suban cuando baja la oferta»; «no es posible el 'capping' de precios – no se cubrirían costes de producción en muchos casos»*.

### **¿Cuál está siendo la respuesta de cooperativas, industrias alimentarias y gran distribución al incremento de costes?**

Los participantes en esta mesa indican que frente a esta situación una parte del sector agroalimentario está apostando por la innovación como herramienta para mejorar la eficiencia productiva (por ejemplo, se ha avanzado mucho en las cadenas de montaje y en los embalajes). Esta innovación productiva se valora muy positivamente, y se subraya que existen varias fuentes de financiación y marcos normativos de las políticas agrarias europeas que fomentan el avance en esta dirección, y que se podrían aprovechar aún más.

Asimismo, el sector está implementando cambios en la innovación organizativa. Esta innovación está relacionada con la forma de tomar decisiones. Algunos ejemplos son los modelos mixtos de cooperativas donde conviven el enfoque social y el empresarial, con eficiencia en la toma de decisiones, pero donde se da servicio a través del sistema de franquicias. Este modelo incluye socios trabajadores y socios fundadores miembros del consejo rector. Se señala la necesidad de construir este tipo de modelos mixtos, porque la

heterogeneidad de los socios de las cooperativas cada vez es mayor y se vuelve cada vez más inoperativo tomar decisiones estratégicas en las asambleas clásicas.

**¿Qué posibles soluciones de ahorro de costes puede ofrecer cada uno de estos eslabones de la cadena (cooperativas/industrias/gran distribución)? ¿qué tipo de apoyo (o condiciones) necesitaría de otros actores? (otros eslabones de la cadena, técnicos e investigadores, Administración).**

En la mesa se destaca la importancia que tiene la sensibilización al consumidor y también su empoderamiento. En esta línea, se subraya el papel del consumidor como motor del cambio hacia una demanda de productos locales, de temporada y sostenibles (ambiental y socialmente). Se considera que la labor de pedagogía al consumidor debería ser liderada por la Administración y centrarse en varios aspectos: a) reforzar el concepto de soberanía alimentaria, siempre que la producción local mejore en su organización; b) comprender la necesidad de integrar el coste medioambiental de la producción y distribución de alimentos; c) incentivar iniciativas que apuesten por una mayor información sobre los precios justos.

Asimismo, en las discusiones sostenidas en esta mesa también se destaca la necesidad de generar alianzas entre productores y distribución. La falta de trabajo en red entre estos eslabones hace que pierdan competitividad (mientras que esta cooperación existe en otros países con buenos resultados). En este punto se comenta la falta de un «relato común» del sector agroalimentario hacia el conjunto de la sociedad (los eslabones están enfrentados entre sí y no se buscan sinergias para superar retos). Esta descoordinación es también la evidencia de una falta de *lobby* unido.

En relación con los productores agrarios, la búsqueda de producción sin calidad no se valora como una buena estrategia, sino que se considera contraproducente. De este modo, se reflexiona sobre la necesidad de ajustar la producción a la demanda y evitar destríos. También se recupera la idea de la necesidad de la figura bien valorada del «empresario agrario», y como solución se destaca la necesidad de una profesionalización del sector productor (con un enfoque en la mejora de habilidades vinculadas a la gestión empresarial y de negocio).

Con respecto a las cadenas cortas, los participantes señalan que son un modelo interesante que debe coexistir con otros, pero que deben ser capaces de mover suficiente volumen como para ser rentables, de ahí que sea necesario que se apoyen en las políticas públicas. Por lo tanto, se valora la existencia de cadenas cortas, pero se considera que tienen mucho margen de mejora.

En relación a la gran distribución, se considera que las grandes cadenas son las que más influyen sobre el consumidor. En este punto existe una diferencia de opiniones: por un lado, algunos participantes opinan que esta capacidad de «impacto» las coloca en una posición privilegiada para sensibilizar a los consumidores hacia, por ejemplo, productos de temporada (con la búsqueda de alianzas de productores locales). Otros trasladan que la estrategia que sigue la gran distribución para satisfacer al consumidor es precisamente la

estandarización de los productos entre todas las tiendas de la cadena, y que las diferencias de producto en distintos puntos de venta no son bien valoradas por los clientes.

#### 4.3.2. Propuestas de grupos multi-actor

En la segunda mesa compuesta por actores de diferentes eslabones de la cadena participaron un representante de una organización profesional agraria, un directivo de una empresa cooperativa de comercialización de segundo grado y un representante de una asociación de pequeña industria alimentaria.

Después de poner en común y de resumir las posibles soluciones que puede ofrecer la distribución sugeridas en la primera mesa, se pide a los participantes que escojan algunas de esas propuestas y las comenten. Las siguientes propuestas fueron las escogidas:

- **Acciones encaminadas a mejorar la eficiencia energética.** La distribución y las cooperativas deberían ir más allá del ahorro de costes y podrían ser más ambiciosas respecto a la implementación de innovaciones de eficiencia productiva/comercial. Por ejemplo, buscando centrales de compra de insumos, de producto y de todo tipo de recursos. Las cooperativas deberían ser las impulsoras y protagonistas de la creación de estas centrales de compras.
- **Acciones encaminadas a incluir los servicios ambientales en la remuneración a los agricultores.** Los participantes de esta mesa reconocen la labor positiva de gestión del territorio que genera el sector agroalimentario y ponen de manifiesto lo poco que esta labor se reintegra vía precios. En palabras de un participante, *«el pago por servicios ambientales sería una forma para redistribuir el valor en la cadena, ya que el eslabón productor es el que más externalidades positivas genera»*. Aquí debería ser la Administración la que liderara el proceso de diseñar un sistema de pago por servicios ambientales. En esta línea, se valoran muy positivamente las herramientas de la PAC y especialmente los eco-regímenes, ya que *«estas ayudas ambientales premian buenas prácticas como el mantenimiento de las cubiertas vegetales, y estos incentivos son fundamentales»*.
- **Acciones encaminadas a asesorar y apoyar al agricultor para mejorar su profesionalización.** En esta línea se destaca la falta de servicios de asesoramiento técnico y se sugiere la creación de comités valencianos de innovación agraria en los territorios rurales (con una estructura similar a los Grupos de Acción Local de LEADER). Los participantes han detectado que el tema que más preocupa es la digitalización de la agricultura: *«la brecha digital es abismal, y la aplicación del cuaderno digital en las explotaciones se convierte en una barrera para muchos agricultores»*. De este modo, consideran que deberían existir más entidades dedicadas a la formación al productor «en el terreno». Esto debería ser liderado por el sector público, pero también tiene un papel importante el sector privado.

## 4.4. Canales cortos de comercialización

### 4.4.1. Grupo especializado en canales cortos

En esta mesa temática participaron un representante de una *start-up* relacionada con el comercio digital de alimentos, una técnica agraria de una entidad municipal, una técnica en políticas sociales de una entidad municipal, un representante de una asociación de pequeñas empresas de la industria alimentaria y un técnico de la administración autonómica especializado en producción ecológica.

***¿Cuáles son los puntos críticos que han elevado el coste desde el campo hasta el consumidor para las cadenas cortas? ¿Qué otros motivos además del coste de la energía explican el aumento de precios de los alimentos?***

El primer factor que se identifica como causante de la subida de los costes en la producción de alimentos son los eventos climatológicos adversos provocados por el cambio climático y los efectos ambientales nocivos para la producción, como la pérdida de fertilidad de suelos o la dificultad de acceso al agua de riego. Se cita como ejemplo la campaña de aceite de oliva en España de 2022, que redujo la oferta en un 80 % respecto al año anterior, o el descenso en la producción de cereales en un 40 % por efecto de la sequía.

Vinculados al ámbito de la producción se enumeran factores estructurales que no están contribuyendo a la reducción de los costes en el caso del contexto valenciano, como es el pequeño tamaño de las explotaciones, la falta de acceso a tierras productivas y la bajada de productividad de las tierras en producción. Se señala también que la falta de relevo generacional y el envejecimiento del sector productivo está provocando una disminución del número de agricultores profesionales (continuando con una tendencia que se viene observando desde hace algunas décadas).

En lo relativo a la distribución a través de canales cortos, el grupo identifica el pequeño tamaño de los actores comerciales y su dispersión como un elemento clave que dificulta la reducción de costes. El pequeño comercio es altamente vulnerable a la subida de precios de suministros como el vidrio, el cartón y el papel frente a la gran distribución, con mayor poder de compra y negociación. Se indica también que la subida del precio de la energía está provocando fuertes disrupciones en los canales cortos de comercialización, provocando incluso su cierre por falta de rentabilidad.

Entre los últimos elementos críticos enumerados se subraya la ausencia de una estrategia de diferenciación de los canales cortos de comercialización y el pequeño comercio. Así, su arraigo en el territorio y su contribución a una economía local no se ponen suficientemente en valor frente a otros modelos de distribución alimentaria.

Todos los factores enunciados contribuyen al aumento de los precios alimentarios, a los que se suman causas más globales y amplias: el aumento de la demanda mundial de alimentos por el aumento de la población y los cambios en los hábitos alimentarios (mayor consumo de carne), así la concepción de los alimentos como una mercancía y no como un derecho fundamental.

Por último, se menciona el problema de la desigualdad en el acceso a los alimentos como factor crítico a integrar en el análisis. Las poblaciones más vulnerables son las que están padeciendo un mayor impacto de la subida de los costes de la alimentación. Este tema fue objeto específico de debate por parte del grupo especializado en consumidores.

### ***¿Cuál ha sido la respuesta de las cadenas cortas al incremento de costes?***

Una primera reacción de la mesa a esta pregunta es reafirmar que los canales cortos de comercialización constituyen, en sí mismos, una respuesta al aumento de los precios. La estrategia comercial de los canales cortos es precisamente eliminar intermediarios, acortando la cadena comercial y reduciendo así los márgenes comerciales entre el campo y la mesa.

Los participantes de esta mesa señalan que los canales cortos ofrecen alimentos más baratos que los supermercados. Así, uno de los empresarios presentes en este grupo confirma que su estrategia comercial pasa por pagar un precio justo al agricultor y establecer un margen comercial, quedando siempre por debajo de los precios ofrecidos por los supermercados.

En cualquier caso, para enfrentar la tensión inflacionista los canales cortos han respondido de las siguientes maneras:

- Reduciendo los márgenes de beneficio aplicados a la actividad comercial.
- Disminuyendo los costes variables vinculados al personal, proveedores de energía, etc.
- Minorando la calidad de los alimentos comercializados. En una estrategia de mantenimiento o reducción de precios, se buscan nuevos proveedores desatendiendo criterios de calidad, buscando proveedores menos próximos, pero más baratos.
- Aumentando los precios de venta al público de los alimentos.

Paralelamente a estas acciones, las entidades representativas del sector están solicitando a la Administración la aplicación de medidas como un IVA reducido, una bajada del Impuesto de Sociedades o ayudas al consumo de energía.

Este grupo subraya que la solución última de las empresas que operan con un modelo de canal corto de comercialización es finalizar su actividad cuando las medidas anteriores no alcanzan para cubrir los costes, algo que indican que está ocurriendo en algunos casos.

### ***¿A qué tipo de consumidores abastecen las cadenas cortas? (perfil socioeconómico, urbano/rural, barrios de Valencia, etc.).***

El perfil de los clientes de canales cortos de comercialización está muy diversificado. Con carácter general se identifica a cooperativas de producción de alimentos, cooperativas de consumo, tiendas especializadas, distribuidores de productos ecológicos y/o de proximidad, grupos de consumo o personas mayores con problemas de movilidad, y que encuentran en la tienda de barrio un lugar donde proveerse.

Uno de los empresarios presentes comparte el perfil al cual orientan su plataforma online de distribución de alimentos de proximidad. Un 50 % aproximadamente de sus clientes son familias con padres-madres entre 40 y 50 años con hijos adolescentes, que tienen interés en la salud y la naturaleza, pero no tienen tiempo para buscar alimentos de calidad. Un 20 % de los clientes responden a un perfil de persona entre 30-40 años, y otro 20 % a personas de más de 50 años y personas jubiladas.

***¿Qué posibles soluciones de ahorro de costes pueden ofrecer las cadenas cortas en lo sucesivo? ¿qué tipo de apoyo (o condiciones) necesitarían de otros actores? (otros eslabones de la cadena, técnicos e investigadores, Administración)***

Una primera propuesta que surge del debate en esta mesa es facilitar el acceso a infraestructuras logísticas tanto de comercialización (almacenes) como de venta en entornos urbanos. Los canales cortos de distribución constituyen las redes comerciales alimentarias de última milla que nutren el comercio de proximidad, y los planes de ordenación urbana dificultan el acceso a infraestructuras logísticas en las que se puedan apoyar estas redes.

Una segunda propuesta es mejorar la conexión entre los pequeños productores y las personas consumidoras a través del asociacionismo. Promover y facilitar el acercamiento de estos dos actores clave en la cadena agroalimentaria es posible a través de estructuras que coordinen estos agentes (por ejemplo, Ekoalde en Navarra). Este tipo de alianzas permiten organizar las producciones, acordar tipos y formas de cultivo, así como acordar precios.

De nuevo surge la idea de que la asistencia técnica en campo constituye una herramienta para fortalecer la profesionalización de los agricultores, así como para facilitar respuestas adaptadas a los desafíos que se puedan generar durante la fase del cultivo de los alimentos. Los agricultores profesionales vuelven a contemplarse como los garantes de la eficiencia y la reducción de los costes de cultivo.

En el ámbito de la reducción de costes energéticos, se considera que los canales cortos de distribución de alimentos están mejor adaptados a la transición energética y son menos vulnerables a las energías fósiles. Promover la transición a la energía solar en la distribución y a la agroecología en la producción (control biológico de plagas, materia orgánica local) reduce la dependencia energética.

Por último, se plantea la necesidad de poner en valor y diferenciar los canales cortos de distribución y la producción local a través del marketing y la sensibilización de las personas consumidoras.

En el ámbito de las alianzas posibles y necesarias, se pone el foco en las administraciones públicas. La compra pública «verde» para abastecer comedores escolares, hospitales o residencias de la tercera edad con alimentos de proximidad, saludables y sostenibles constituye un motor de demanda que puede favorecer el acceso al mercado de pequeños operadores de proximidad.

Siguiendo en el marco de las políticas públicas, se menciona el II Plan de Transición Agroecológica de la Comunitat Valenciana como un conjunto de medidas que tienen como objetivo el refuerzo de los canales cortos de comercialización.

Por último, se identifica la necesidad de promover investigaciones en técnicas que reduzcan los insumos utilizados en la producción de alimentos. Igualmente se propone investigar en la mejora de los mercados locales y los canales cortos de comercialización al objeto de obtener una mejor calidad a un menor precio.

#### 4.4.2. Propuestas de grupo multi-actor

En esta mesa multi-actor participaron un representante de una *start-up* agroalimentaria dedicada a comercio digital de productos de proximidad, un representante de una cadena de la gran distribución de ámbito cooperativo, una representante de una asociación de productores ecológicos, una representante de la organización autonómica de las cooperativas agroalimentarias, un técnico de la Generalitat Valenciana especializado en productos ecológicos y un representante de una organización profesional agraria.

Se realizaron las siguientes propuestas:

En relación con el **acceso a infraestructuras logísticas**:

- Crear **plataformas logísticas** que faciliten el acceso a mercado de los pequeños productores a los **mercados como los de compra pública verde**. La generación de una oferta agregada en estos centros de acopio permite abastecer los mercados, fidelizar clientela, programar producciones, reducir costes, etc.
- **Promover el asociacionismo y/o el cooperativismo entre productores, entre consumidores y entre productores-consumidores** para facilitar la logística y el trabajo en red.

En relación con la **digitalización**:

- **Digitalizar la logística** como estrategia para reducir costes en almacén, puntos de confección, puntos de venta, transportes, embalajes, etc.
- **Digitalizar la trazabilidad** en la producción de proximidad. Es necesario desarrollar sellos que regulen la proximidad.
- **Reforzar la transparencia de la cadena agroalimentaria**.

En relación con la **compra pública verde**:

- Desarrollar una normativa que obligue a la **mejora de los menús** en comedores públicos, promoviendo la alimentación saludable y sostenible.
- Fortalecer la base productiva local a través del **cooperativismo**. Las redes de pequeños productores pueden tener acceso a los mercados a través de las plataformas logísticas mencionadas anteriormente.
- La **compra pública verde** podría facilitar la coexistencia de las grandes empresas de distribución y los canales cortos de comercialización.

## 4.5. Propuestas de organizaciones relacionadas con consumidores

### 4.5.1. Grupo especializado en consumidores

Participaron en esta mesa representantes de dos organizaciones de defensa de los consumidores, una representante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, una representante de la plataforma por la Soberanía Alimentaria, una representante de una ONG que realiza ayuda alimentaria, una representante de una organización profesional de nutricionistas y un estudiante de la Universitat Politècnica de València.

El grupo debía realizar en primer lugar un diagnóstico del impacto que ha tenido la inflación alimentaria para los consumidores de la Comunitat Valenciana. Tras este diagnóstico, se les pedían propuestas o soluciones que deberían implementarse para minimizar este impacto.

El grupo hizo un primer ejercicio de identificación de cambios en los hábitos de consumo y alimentarios. Esta identificación abocó a una reflexión sobre la alimentación como derecho y también sobre comportamientos culturales y generacionales. ¿Cómo consumimos en este contexto de crisis e inflación? Los participantes indican que el criterio que rige a los consumidores en sus decisiones es el precio, por lo que la búsqueda de los mejores precios nos lleva a diversificar los comercios donde se adquieren los alimentos. Se compra más en las grandes superficies en detrimento de mercados o pequeños comercios de barrio. También ha bajado el consumo de productos diferenciados o de calidad como pueden ser productos ecológicos o de proximidad. Además, se observa una mayor planificación en la compra para ajustar el consumo a lo estrictamente necesario, eliminando lo superfluo o productos «de capricho». En línea con esta observación, muchos productos antes habituales (y esenciales en la dieta) han pasado a considerarse productos de lujo, como el pescado fresco o el aceite de oliva.

En cuanto a los hábitos alimentarios, se evidencian muchos cambios. Los elevadísimos precios energéticos impiden muchas veces optar por platos que requieran un largo cocinado. Los participantes en la mesa coinciden en que se consumen muchos más alimentos ultra procesados y congelados por su bajo precio y también por su fácil y rápido cocinado. Así, disminuye el tiempo que dedicamos a las comidas, la variedad y la cantidad de los alimentos consumidos, y los platos son menos apetecibles. También ha variado la percepción de la alimentación diaria, que ya se considera satisfactoria eliminando «lo apetecible» (no comemos lo que nos apetece, sino lo que nos podemos permitir) y también «lo bueno» (no compramos alimentos de calidad). Probablemente algunas prácticas poco saludables como la de no realizar las cuatro o cinco comidas diarias (dejar de desayunar o de cenar) estén disfrazándose de «corrientes de moda» no controladas profesionalmente como puede ser el ayuno intermitente. Por último, se mencionó que puede haber aumentado el aprovechamiento alimentario en aquellos hogares en los que se dedica suficiente tiempo a la cocina.

Tras el intercambio de información entre los diferentes participantes de esta mesa se concluye que, en general, no ha aumentado el consumo de legumbres o cereales integrales, pese a su reducido coste, debido principalmente a dos motivos. El primer motivo tiene

que ver con factores culturales, ya que requiere tiempo de cocinado, conocimientos sobre cocina y son productos cuyo consumo había disminuido progresivamente en las últimas décadas. El segundo motivo es económico, ya que muchas veces los largos tiempos de cocinado suponen un excesivo gasto energético o requieren de disponer de enseres de menaje menos habituales, como la olla a presión.

En definitiva, **ha descendido el aporte de nutrientes mientras que ha aumentado el porcentaje de grasas saturadas en la dieta**. Este desequilibrio está relacionado con el elevado precio del aceite de oliva y de las frutas y verduras, el consumo excesivo de carnes procesadas de baja calidad que sustituyen a la carne y al pescado frescos, y el consumo de harináceos industriales. Finalmente, se observa también un descenso significativo del consumo de productos lácteos.

Habiendo identificado los cambios en los hábitos de consumo y alimentario, así como la modificación en composición básica de la cesta de la compra, se inició un espacio de reflexión en torno a las cuestiones ideológicas que están en la base de estos cambios. La reflexión partió de que este contexto de crisis evidencia que la alimentación no está en el centro de nuestras prioridades y tampoco se considera un derecho universal fundamental. Esta situación provoca que los consumidores tengan que priorizar los gastos vinculados a la vivienda como pueden ser la hipoteca, el alquiler o los consumos de suministros básicos. Además, se observa cómo la incertidumbre por la inflación de otros capítulos de gasto hace que la compra de alimentos dependa del presupuesto restante, sin tener en suficiente consideración los hábitos saludables.

Esta incertidumbre también ha supuesto que haya disminuido el gasto en hostelería. Entre los estudiantes se ha observado un recurso mayor a la comida rápida a domicilio y al consumo masivo de alimentos ultra procesados tanto por una cuestión precio como por tiempo de cocinado.

En los deficientes hábitos alimentarios actuales influyen tanto el elevado precio de los alimentos, como la falta de formación, la desinformación e incluso la infoxicación. ¿Sabemos realmente diseñar una dieta saludable? ¿Ajustamos nuestros hábitos alimentarios a ese patrón? ¿Qué entendemos por cesta de la compra básica? ¿Conocemos los términos de la seguridad alimentaria? Esta «incultura alimentaria» se ve agravada por una publicidad poco responsable y la circulación de mensajes y contenidos erróneos sobre alimentación.

La mesa concluye esta reflexión identificando que la subida en los precios de los alimentos genera preocupación y el cuestionamiento sobre las causas del problema. En general hay una percepción negativa de los diferentes agentes del sistema agroalimentario, y se detecta una falta de transparencia tanto en los datos vinculados al precio como en los criterios en los que se sustentan las medidas adoptadas.

La siguiente cuestión que articuló el debate fue analizar qué colectivos o perfiles de hogares se ven más afectados por el incremento de los precios de los alimentos. Se ponen de manifiesto tres ideas clave a este respecto.

En primer lugar, observamos cómo se han desdibujado los límites de clasificación de la población según el poder adquisitivo. Así, un gran número de ciudadanos que

pertenecían a la clase media han pasado a estar en una situación de vulnerabilidad debido a la inflación en otras partidas como vivienda o suministros básicos. Esto aumenta el número de personas que se ven obligadas a modificar sus hábitos y para las cuales el gasto en alimentación pasa a ser un tema de preocupación.

La segunda idea son las desigualdades de género en el problema alimentario. La mujer es la que más sufre el impacto de la crisis de precios, puesto que es la que asume mayoritariamente el rol de cuidadora. En este rol, cuando hay dificultades económicas es la primera en renunciar a su propio bienestar y su seguridad alimentaria para garantizar los de su entorno familiar. A esta situación se le suma el sentimiento de culpabilidad y los efectos psicológicos que este tiene: «¿Qué comeremos? ¿dónde comprar? ¿le dedico más tiempo a cocinar?» La preocupación por la alimentación tendrá sin duda un mayor impacto en la salud mental de las mujeres, impacto que es muy complicado de medir.

La tercera idea es que la familia actual ya no se caracteriza por disponer de una red de apoyo y sostén económico familiar que minimice el impacto de la crisis. Muchos hogares son unipersonales: personas ancianas, *singles*, personas jóvenes... Para estas personas el coste proporcional de la alimentación es más elevado, y además sufren una mayor repercusión de la inflación de otros capítulos de gasto (energía, vivienda...). Otro grupo muy afectado en parte por las mismas razones mencionadas son las familias monoparentales.

Finalmente, la mesa identificó como personas en situación de extrema vulnerabilidad a las personas migrantes sin estabilidad económica, y muy especialmente a las personas que no disponen de documentos («*sin papeles*») que no tienen acceso a la ayuda alimentaria reglada.

Asimismo, existen diferencias entre las personas que viven en zonas urbanas y las que viven en zonas rurales. En estas últimas no solo es más habitual el autoconsumo, sino que los gastos de vivienda suelen ser menores. Además, se considera que en entornos más rurales suele existir una red de apoyo y sostén que palía en parte el impacto de la crisis de precios.

Finalmente, el grupo identificó posibles soluciones al problema de la inflación alimentaria orientadas a los consumidores:

En el ámbito de la gobernanza, destacó la necesidad de disponer de datos fiables que, por un lado, permitan establecer definiciones y criterios (coste de la cesta básica, grado de inseguridad alimentaria, grupos en situación de vulnerabilidad, alcance de la ayuda alimentaria proporcionada, actores implicados...), y, por otro lado, permitan realizar un seguimiento de la situación para la correcta toma de decisiones. Así, la existencia de herramientas de seguimiento y evaluación garantiza la transparencia tan cuestionada en el tema que nos ocupa. Respecto a la toma de decisiones, debería incorporarse de manera sistemática a representantes de los consumidores en la identificación, definición e implementación de soluciones o propuestas a implementar.

En el ámbito normativo se señaló la necesidad de que cualquier política pública incorpore el enfoque de derechos (Derecho a la Alimentación), superando el carácter

asistencialista de las medidas adoptadas hasta ahora. De igual modo, se debe apostar por un patrón alimentario saludable y sostenible, esto es, que apueste por el producto de temporada y de proximidad, y que por lo tanto considere también el impacto ambiental.

La normativa debería también ser capaz de punir los abusos en los precios que afectan, a su vez, a la percepción que se tiene del sector agroalimentario. Si bien no se avanzó en la idea de una regulación sobre los precios, sí hubo consenso en la necesidad de la transparencia en el proceso de fijación de estos. Por último, se señaló la disminución en la presión fiscal como una propuesta a estudiar.

Se valoró, asimismo, la necesidad de impulsar la formación y la información veraz como soluciones esenciales a largo plazo. La alfabetización alimentaria debe incorporar la educación sobre hábitos alimentarios (cocina, conservación, alimentos de temporada...), siendo esenciales la contribución de la publicidad y de campañas públicas de sensibilización.

Finalmente se apuntó la necesidad de cooperación, de colaboración, de creación de redes sociales cercanas (ayuntamientos, barrios) que aboguen por la comunidad y el bien común en el ámbito de la alimentación.

#### 4.5.2. Propuestas de grupo multi-actor

Los participantes del grupo multi-actor que discutieron estas propuestas fueron una representante de una organización profesional de nutricionistas, una representante de una ONG orientada a la ayuda alimentaria, un presidente de una cooperativa agraria de primer grado, un representante de una fundación de apoyo a la investigación agraria y un representante de una organización profesional agraria.

Estos agentes de perfiles profesionales diversos debían priorizar dos de las soluciones apuntadas por el grupo anterior y detallarlas algo más. Las dos propuestas fueron las que se exponen a continuación.

La primera propuesta es el **desarrollo de políticas públicas y el establecimiento de una normativa con regulación de procedimientos que garanticen el derecho a la alimentación.**

Se establece como premisa que cualquier reglamentación cuyo objetivo sea minimizar el impacto de la inflación alimentaria debe sustentarse en un enfoque de derechos, y que por lo tanto se debe situar el **Derecho a la Alimentación** en el eje central de la normativa. Para garantizar que así sea, **es imprescindible que personas expertas en enfoque de derechos sean consultadas y contribuyan en el proceso de redacción legislativa.**

Por otro lado, se advierte de la importancia que puede tener el análisis temprano de las crisis alimentarias, por lo que es imprescindible que exista **una mesa multiactor coordinada** que trabaje con regularidad y pueda emitir alertas tempranas. Además de esta mesa, puede nacer un **lobby de personas consumidoras** cuya voz sea escuchada y respetada por otros grupos de presión.

Respecto a la **Administración Pública**, en momentos de crisis tiene un rol esencial:

- Es importante que sepa **posicionarse con firmeza** y, en base a unos criterios éticos, argumentar y establecer prioridades frente a los *lobbies* que pueden defender sus intereses particulares.
- Como legisladora, debe garantizar el cumplimiento de la normativa y para ello debe **establecer sanciones** en casos de incumplimiento.
- En aras de la **transparencia**, debe garantizar la generación de datos suficientes y que estos sean accesibles, fiables y adecuados. Debe ser capaz, por ejemplo, de establecer y compartir datos relativos a los precios de la cesta básica.
- Asimismo, debe poner en marcha herramientas y procesos de **seguimiento y evaluación** que sirvan de análisis y alerta de periodos críticos.
- Debe garantizar respuestas rápidas con límites espaciales y temporales.

Finalmente, es imprescindible garantizar **la coherencia y cohesión de políticas**, tanto entre los diferentes servicios o departamentos (sanidad, consumo, servicios sociales, educación...) como entre los diferentes ámbitos de aplicación, nacional, autonómico y local.

La segunda propuesta es **la formación e información para orientar a unos consumidores responsables**.

En el desarrollo de esta propuesta se valoró la necesidad de la existencia de una **mesa multi-actor permanente** que incorporara a personas consumidoras, pero también a expertos en nutrición, comunicación, educación, Derecho a la Alimentación... Esta mesa debía diseñar **planes multi enfoque** y ser a la vez la **impulsora de una red con agentes multiplicadores**. Esta medida debe darse en los diferentes ámbitos de competencia local, autonómico y nacional.

Respecto a la **información** que se debe transmitir, se trabajaron diferentes ámbitos:

- La **industria y la distribución alimentarias** deben ofrecer un etiquetado veraz que no lleve a engaño e informe sobre grasas «escondidas», nutrientes, etc. Asimismo, la disposición de los productos en el supermercado debe priorizar el producto fresco, así como ofrecer información sobre proximidad, productos ecológicos...
- La **publicidad** debería regirse por criterios éticos y favorecer la comida saludable.
- El gobierno nacional, autonómico o local debería promocionar **campañas específicas** en centros educativos, centros sanitarios y dirigidos a la ciudadanía en general. Se valora la necesidad de considerar campañas en redes sociales contando con otros prescriptores como *influencers* y chefs mediáticos.

En relación a la **formación que sería necesaria** para que pueda considerarse transformadora de la situación actual, se definen tres acciones prioritarias:

- Llegar a nuevas **definiciones respecto a alimentación**: qué es saludable, cesta básica, producto ecológico, dietas... Es imprescindible que estas nuevas definiciones sean complementadas con un **código ético** que oriente la toma de

decisiones. La **coordinación con nutricionistas y sanitarios** permitirá analizar comportamientos y hábitos alimentarios nocivos que deben modificarse.

- La inclusión de **formación alimentaria en planes de estudio** de la formación reglada. Esto requiere de **formadores cualificados** y de involucrar a toda la **comunidad educativa**.
- Por último, es necesario **ofrecer formación a las personas en situación de vulnerabilidad**. La formación debe contemplar aspectos nutricionales para orientarlos hacia hábitos saludables, pero también en opciones de cocina y conservación de los alimentos. Debe ser una formación coordinada con servicios y entidades sociales.

Es importante destacar que a lo largo de todo el taller se destacó la transversalidad de esta mesa de trabajo por cuanto todas las personas, independientemente de nuestra profesión, somos consumidoras. La participación de organizaciones de consumidores se valoró como esencial, del mismo modo que fue subrayado que el enfoque de derechos debe regir cualquier medida centrada en personas que puedan padecer una situación de vulnerabilidad.

# 5

## Análisis de dos cadenas productivas por grupos focales: cítricos y ganadería

Olga M. Moreno Pérez  
*Universitat Politècnica de València*

Sergio Escribano Ruiz  
*Agencia AGROA*

Lorena Tudela Marco  
*Agencia AGROA*

### **5.1. Sectores alimentarios seleccionados y grupos de discusión**

En el marco de este estudio se llevaron a cabo dos grupos de discusión, uno centrado en cítricos y otro en ganadería, con el fin de obtener una visión más pormenorizada de cómo está impactando el incremento de costes y precios en estos dos sectores productivos relevantes del sistema agroalimentario de la Comunitat Valenciana.

Los grupos de discusión tuvieron lugar el 14 de julio de 2023 por medio de reuniones realizadas online. Las discusiones tuvieron una duración de 2 horas, y en ellas participaron las personas listadas en la Figura 5.1, expertas en cada uno de los sectores.

Grupo de discusión sobre cítricos		Grupo de discusión sobre ganadería	
Participante	Perfil	Participante	Perfil
Paco Borrás	Consultor independiente, experto en el sector cítrico	Carlos Parrado	Unió Llauradora y Ramadera – Experto en ganadería
Carles Peris	Unió Llauradora y Ramadera, citricultor	Aurelio Sebastián Aguilar	Consultor del sector de cereales
José Antonio Franco	Conselleria de Agricultura, experto en estadísticas cítricas	Alicia Langreo	Consultora independiente, experta en cereales y ganadería
Joan Ramón Peris	IVIFA- Fundación de apoyo a la investigación y transferencia a pequeños y medianos productores		

**Figura 5.1.** Participantes en los grupos de discusión sectoriales

Los dos grupos de discusión fueron moderados por personas facilitadoras y tuvieron lugar en paralelo. Posteriormente se pusieron en común los resultados de los debates relativos a los dos sectores para el conjunto de los participantes. Las sesiones sectoriales y la discusión conjunta fueron grabadas con el permiso de todos los asistentes con el fin de capturar toda la información posible, si bien las aportaciones individuales al debate son confidenciales.

Los debates se articularon en torno a tres preguntas referidas a diferentes actores de la cadena (agricultores/ganaderos, cooperativas/industrias, gran distribución y cadenas cortas). Estas preguntas, idénticas para el sector de cítricos y el de ganadería, eran las siguientes:

1. ¿Cuáles son los **puntos críticos** que **han elevado el coste de producción**, debido al incremento del coste de la energía o a otros factores, **en este eslabón de la cadena**?
2. ¿Cuál ha sido la **respuesta** de este eslabón de la cadena ante ese incremento de costes?
3. ¿Qué posibles **soluciones de ahorro de costes** puede ofrecer cada uno de estos eslabones de la cadena? **¿Qué tipo de apoyo necesitaría de otros actores?** (otros eslabones de la cadena, técnicos e investigadores, Administración).

Los facilitadores mostraron a los participantes en la pantalla una tabla en la que se cruzaban estas tres preguntas con cada eslabón de la cadena, e iban tomando nota de las aportaciones del grupo. Los resultados de estas discusiones se muestran a continuación.

## 5.2. El caso de los cítricos

### 5.2.1. Puntos críticos que elevan los costes

Según los participantes, los puntos críticos que han elevado el coste de la producción dependen del modelo de negocio cítrico. En la citricultura encontramos una amplia divergencia de modelos empresariales, desde el agricultor individual minifundista a los grandes comercios intervenidos por grupos de inversión, y el impacto de los costes es muy distinto para cada modelo. No obstante, se realiza un esfuerzo por concretar aquellos factores que tienen un particular impacto para los distintos eslabones de la cadena cítrica.

En el caso de las explotaciones agrarias, los puntos críticos que elevan los costes son los siguientes:

- Los costes del agua para riego, principalmente vinculados a los costes energéticos para bombear el agua, que son significativos en aquellas explotaciones que obtienen el agua de pozo.
- Los costes de los agroquímicos (tanto fertilizantes como pesticidas).
- Los costes de mano de obra. Además de este coste, los participantes subrayan el problema de la escasez de mano de obra. No parece sencillo encontrar profesionales capacitados para gestionar fincas cítricas y liderar las «collas» de cosechadores, podadores y personal en campo.

Los puntos críticos nombrados anteriormente afectan a todos los productores cítricos. Sin embargo, se agudizan en el modelo de explotación predominante entre agricultores tradicionales e independientes. Es decir, la pérdida progresiva de producción está estrangulando aún más la viabilidad de muchos pequeños agricultores. Esta problemática estructural está vinculada al escaso relevo generacional y la baja rentabilidad de los modelos de agricultor tradicional (independiente), que en la mayoría de las ocasiones se asocia al envejecimiento de los árboles, la falta de innovación en campo, la falta de inversión y la poca capacidad de negociación que tiene el titular de la explotación sobre los precios de venta de la fruta.

Merece la pena destacar que esta pérdida de producción está asociada a las parcelas de menor tamaño; de hecho se están abandonando las parcelas menos productivas.

Por otro lado, los participantes apuntan que en el caso de las cooperativas y la industria los siguientes puntos críticos son los que elevan los costes:

1. Los almacenes de cítricos, tanto de cooperativas como del comercio privado, han sufrido **un crecimiento en los costes de la energía eléctrica** (este incremento ha sido el más elevado entre todos los costes energéticos).
2. Las **subidas de precios en el enmallado y el uso de productos postcosecha** tiene también un impacto en la rentabilidad de las empresas. En función del producto o de los tipos de confección, se estima que los costes han aumentado entre el 7 % y el 10 %.

3. El **aumento de los salarios** también se destaca como un punto crítico que ha aumentado sus costes.
4. En general, aunque haciendo distinciones en función del tamaño de la empresa, los expertos en este sector consideran que las cooperativas y la industria son un eslabón de la cadena con **poca capacidad de negociación respecto a los eslabones siguientes**.

En el caso de la gran distribución, los costes energéticos para mantener los horarios en las tiendas suponen uno de los principales motivos del aumento de costes totales. También se indica que les ha afectado la subida del salario mínimo.

### 5.2.2. Comentarios para las distintas fases de la cadena de valor

El incremento de los costes ha llevado a que los actores de la cadena de valor citrícola adopten una serie de medidas.

En el caso de los **agricultores**, ha habido una serie de movilizaciones de protesta. Asimismo, aquellos agricultores más organizados en comunidades de regantes han dado pasos para implementar innovaciones para ahorrar costes, por ejemplo, la instalación de plantas fotovoltaicas. Por otro lado, cada vez se recurre cada vez más a las Empresas de Trabajo Temporal para contratar mano de obra.

En el caso de las **cooperativas y la industria**, para hacer posible el autoabastecimiento de energía también se han realizado inversiones de plantas fotovoltaicas. No obstante, los expertos indican que en general ha habido una escasa respuesta de las cooperativas a la crisis, lo que evidencia su poca capacidad de adaptación. Esto proviene de su pequeña escala, que dificulta la implementación de innovaciones y cambios, así como de la falta de formación y de profesionales entre sus directivos. Además, se subraya la falta de una gobernanza operativa de las cooperativas y su lentitud para tomar decisiones. Según un experto, *«en el caso del mundo cooperativo las tomas de decisiones son lentas y muy conservadoras, y les cuesta mirar para adelante. Son más bien decisiones para autoprotegerse y no para adaptarse a la nueva coyuntura de costes»*.

En el caso de la **gran industria**, la respuesta mayoritaria ha sido trasladar el aumento de los costes a los consumidores. Sin embargo, se señala la rigidez de la gran distribución para revertir la situación y regresar a posiciones de precios bajos una vez los costes se reducen.

En el caso de las **cadena cortas**, se destaca que están apostando por una atención personalizada a pequeños comercios y clientes específicos. Este trabajo a escala local puede dedicar una mayor atención a satisfacer las necesidades de sus clientes.

### 5.2.3. Posibles soluciones de ahorro de costes

Los participantes apuntaron las siguientes posibles acciones que podrían acometer los actores de la cadena para afrontar el incremento de los costes.

En el caso de los **agricultores**, se valora de manera positiva la apuesta por modelos de agricultura menos dependientes de insumos, como por ejemplo la agricultura

regenerativa. Es decir, se valora como una salida viable apostar por modelos de agricultura más sostenibles que realmente reduzcan el uso de pesticidas. Además, se señala la coherencia que tendría este cambio con la implementación de la agenda verde de la UE. Otra solución que se propone es la de organizarse para promocionar el consumo de cítricos.

En el caso de las **cooperativas**, de nuevo se destaca que se ha avanzado en la puesta en marcha de instalaciones fotovoltaicas y en la activación de comunidades eléctricas de autoabastecimiento. Otra respuesta de este eslabón es la actitud de queja/oposición frente a las asimetrías en la aplicación de normativas comerciales. No obstante, una acción que los expertos echan en falta por parte del sector cooperativo es la apuesta activa por adaptar las prácticas agrarias a los retos ambientales y apostar por una mayor competitividad por la vía de la reducción de costes de insumos. Como ejemplo positivo de esta vía se destaca la región de Murcia, que en breve alcanzará el 30 % de producción ecológica. Esto tiene mucho que ver con el tamaño de las parcelas, pero también con la apuesta a través de una interprofesional que lidere el cambio de modelo hacia una agricultura sostenible.

En el caso de la **gran industria y de la distribución**, se señala la necesidad de una mayor transparencia. Este tema es clave y queda reflejado en la diferencia de información y datos actualizados que existe entre Ailimpo e Intercitrus. A modo de solución, se indica que la existencia de una interprofesional líder garantiza la existencia de datos para los diferentes eslabones de la cadena y el uso simétrico de la información.

Merece la pena destacar que a lo largo de todo el debate apenas se mencionó a Intercitrus, lo cual es significativo del escaso papel que los expertos esperan de esta entidad. Se indica, como aspectos negativos de esta entidad, que no tienen página web, no realizan un seguimiento temporal de la campaña y tampoco un seguimiento semanal de las llegadas de fruta de países terceros. En definitiva, **se echa en falta una 'interprofesional' para la naranja y la mandarina que reúna a toda la cadena de valor y la articule de una manera más eficiente**. El debate se cierra con la reflexión sobre si sería necesaria una sola interprofesional para cítricos o es estratégico mantener dos. Esto evidencia la necesidad (y la falta) de gobernanza del sector cítrico.

### 5.3. El sector de la ganadería

#### 5.3.1. Puntos críticos que elevan los costes

Según los participantes, el coste de los piensos constituye por sí solo las tres cuartas partes del coste total que deben afrontar los ganaderos, por lo que la subida de precios de la alimentación animal (que a su vez se deriva, entre otras cosas, de una subida de precios de los fertilizantes y de la energía) tiene un particular impacto para las explotaciones ganaderas. Es importante recordar que en el caso de la ganadería integrada el coste de los piensos corre a cuenta de las integradoras.

El alto precio de la energía (carburante, electricidad, etc.) también constituye un punto crítico que explica el incremento de costes y es asumido por los ganaderos, las industrias y la gran distribución. El sacrificio de animales es particularmente intensivo en el uso de la energía.

Asimismo, se señala como problemas de todo este sector el alto coste en logística y la falta de camioneros. En el caso particular de las cadenas cortas de comercialización, se destaca el alto número de desplazamientos necesario en este último eslabón de la cadena, mayor que en el caso de la gran distribución, lo que puede encarecer el coste por unidad de producto.

Los expertos señalan el incremento de otros costes que, aunque tienen escaso impacto en el precio final de la carne, revisten especial interés porque provienen de las regulaciones que deben cumplir los distintos actores de la cadena de valor de la carne. Estos son los costes derivados de:

- La última reforma laboral, con la eliminación de la figura del contrato por obra y servicios, así como la subida del salario mínimo, que repercute en el coste de la mano de obra asalariada en explotaciones, industria y distribución.
- Las regulaciones en materia medioambiental y de bienestar animal, que requieren de inversiones en las explotaciones como la construcción de balsas exteriores en porcino. Según los participantes, algunas explotaciones ganaderas se están vendiendo porque no logran amortizar estas inversiones. En este sentido, son las grandes explotaciones las que están en mejores condiciones para automatizar procesos y adoptar medidas correctoras. Las medidas de bienestar animal también encarecen los costes del sacrificio de los animales y su transporte.
- La burocratización de la gestión administrativa (relacionada con el punto anterior) y la consiguiente necesidad de contratar gestores.

### **5.3.2. Comentarios para las distintas fases de la cadena de valor**

El incremento de los costes ha llevado a que los actores de la cadena de valor de la carne adopten una serie de medidas. Como respuesta al incremento del salario mínimo, se recurre cada vez más a las Empresas de Trabajo Temporal (aunque no tanto como en cítricos). Asimismo, algunos ganaderos del sector avícola han invertido en energía fotovoltaica. En cuanto a la gran distribución, si bien en un principio algunas grandes cadenas no permitían subir el precio a sus proveedores, en los últimos años está repercutiendo los costes en el consumidor.

### **5.3.3. Posibles soluciones de ahorro de costes**

Los participantes en los grupos de discusión apuntaron las siguientes acciones que podrían acometer los actores de la cadena para afrontar el incremento de los costes:

- La integración de las explotaciones, con el fin de alcanzar economías de escala y reducir el riesgo que asumen los ganaderos.
- La innovación e investigación en nuevos tipos de proteínas para alimentación animal (por ejemplo, provenientes de insectos), con el fin de reducir costes y la dependencia del exterior en la importación de piensos.
- La revisión de la estrategia energética para el sector alimentario en todos los eslabones de la cadena.
- La innovación en los sistemas de relación entre los actores de la cadena de valor.
- Un mejor diseño de las granjas encaminado al ahorro de costes, la mejora del bienestar animal y la prevención de enfermedades.
- La introducción de la digitalización, sensores y uso masivo de datos en la cadena de producción.
- La mejora de la tecnología empleada en los mataderos con el fin de incrementar la eficiencia energética, así como la calidad del producto y su conservación.
- La introducción de camiones de ocho ejes, aún poco difundidos en España, que permitiría el transporte del doble de mercancía con un mismo conductor.

Los participantes barajaron la posibilidad de introducir un «canon medioambiental», de algunos céntimos por kilo de carne, que pagaría el consumidor final y que ayudaría a los ganaderos a acometer las inversiones necesarias para cumplir las regulaciones, pero también constataron que esto restaría competitividad a las exportaciones.



## **PARTE IV**

# **Reflexiones y soluciones**

**Contribuciones de personas expertas**



# 6

## Los hogares de bajos ingresos ante la crisis del precio de los alimentos

Cecilia Díaz-Méndez y Sonia Otero-Estévez  
*Grupo de Investigación en Sociología de la Alimentación, Universidad de Oviedo*

### 6.1. Contexto para la reflexión

Los cambios en la alimentación afectan a toda la ciudadanía y si estos cambios son de carácter económico este efecto incide más en los grupos con menos ingresos. Sin embargo, aunque estemos ante una crisis donde priman las causas y las consecuencias de carácter económico, cuando se trata de alimentación estas no pueden afrontarse exclusivamente apelando a los ingresos de los hogares ni a medidas de carácter fiscal por varios motivos.

En primer lugar, para afrontar cualquier problema asociado a la alimentación es necesario considerar todo el sistema alimentario, «desde la semilla al cubo de la basura» (Díaz Méndez, 2023). Los alimentos circulan hoy por un sistema global por el que se mueven como una mercancía más. No se puede hablar de alimentos, sino de productos insertos en una sociedad de consumo a la que toda la sociedad recurre para resolver sus necesidades alimentarias como personas consumidoras. Esta visión sistémica de la alimentación implica que todos los agentes de la cadena agroalimentaria contribuyen a aumentar o disminuir la vulnerabilidad alimentaria y supone también considerar que la vulnerabilidad no es atribuible a las personas, sino al entorno: no hay personas vulnerables, sino entornos que propician una mayor o menor vulnerabilidad y en los que las personas consumidoras deben hacer sus elecciones para resolver su alimentación cotidiana (Díaz-Méndez et al. 2018, 2020; García-Espejo et al. 2018).

En segundo lugar, cabe reseñar que, en los países con sobreabundancia alimentaria, en los que la desnutrición ha desaparecido, los efectos de unos hábitos alimentarios inapropiados se ponen de manifiesto a través del aumento de la obesidad (Lang, 2021). Este problema afecta en particular a los grupos sociales con menos recursos y de forma especial a la población infantil. La obesidad es la manifestación moderna de la pobreza y se estimula en entornos obesogénicos que propician unas elecciones alimentarias no saludables.

En tercer lugar, es preciso trabajar considerando que contar con una alimentación sostenible es hoy una prioridad mundial derivada de la necesidad de afrontar los problemas asociados al cambio climático (Springmann et al. 2018). Toda la sociedad debe estar orientada a lograr una alimentación que preserve a la vez la salud humana y la del planeta. Ser sostenible no es una opción, sino una obligación, y no debe estar vinculado a los recursos económicos de la ciudadanía.

En este contexto, entendemos que la vulnerabilidad económica de los hogares se afronta propiciando entornos que permitan elegir alimentos saludables que se sustenten en un sistema agroalimentario sostenible y justo.

## 6.2. Tendencias impactadas por las crisis

Una visión holística del sistema alimentario implica afrontar la vulnerabilidad como consecuencia del funcionamiento del sistema y actuar sobre la producción, la distribución, la industria, el transporte, la restauración, el hogar y la gestión de los residuos. Por este motivo, las recomendaciones sobre cómo afrontar la vulnerabilidad alimentaria vinculan a todos los agentes. No obstante, nos vamos a centrar aquí en aquellos aspectos que afectan más a la decisión final de consumo, a las elecciones alimentarias de los hogares. Para ello se parte de un conjunto de tendencias sobre las que cuales han impactado las crisis; tanto las crisis económicas como la sanitaria de la COVID-19 (Díaz-Méndez y Ramos-Truchero, 2023).

- **La información en materia alimentaria** es hoy más abundante que nunca, pero también entraña mayores riesgos. Ha aumentado la información sobre alimentación que los divulgadores transmiten en redes sociales y esto convive con la información de las guías alimentarias institucionales. Esta dualidad afecta en particular a la población más joven, con una cultura alimentaria más débil y con más información procedente de canales no institucionales para elegir cómo comer adecuadamente.
- El **vínculo entre el productor y el consumidor** se ha roto, y el autoconsumo no es una opción generalizable en el ámbito urbano. Un aspecto que convive, paradójicamente, con el aumento de la valoración de la ciudadanía por los productores y los productos alimentarios locales.
- En las últimas décadas **las dietas se han occidentalizado**, con un aumento del consumo de productos ultra procesados, un exceso de consumo de carne y una reducción de las legumbres (FAO, 2017; FAO et al. 2020). Al mismo tiempo han

aumentado las cifras de obesidad y el interés de la ciudadanía por la información sobre alimentación en todas sus formas (programas televisivos, aplicaciones informáticas, *gadgets* de control del cuerpo...).

- A pesar de la continuidad de algunos mercados locales y de las pequeñas tiendas de barrio, las compras se concentran en supermercados convencionales de tamaño medio y grande y se ha ido reduciendo la frecuencia de compra de alimentos. Los motivos están asociados a una organización del tiempo que pivota sobre las actividades laborales externas al hogar, y las **responsabilidades de preparación y compra** siguen principalmente en manos de las **mujeres**.
- Aunque cada vez hay más dificultades para el acceso a los alimentos por parte de algunos colectivos, como los hogares monoparentales con niños y los inmigrantes, no existen políticas alimentarias gubernamentales específicas para ofrecer alimentos a quien no puede comprarlos. En el caso español, son las **organizaciones del tercer sector** las que principalmente resuelven las carencias alimentarias de la población en riesgo.
- Las **estadísticas** oficiales de los países con suficiencia alimentaria no están preparadas para detectar situaciones de vulnerabilidad alimentaria y la forma en que se mide la pobreza relativa invisibiliza las situaciones de extrema necesidad (Díaz Méndez y García Espejo, 2023). Esto dificulta las reacciones públicas y privadas para afrontar los problemas de vulnerabilidad alimentaria que se producen en periodos de crisis.

En definitiva, son muchos los aspectos relacionados con la alimentación sobre los que pivotan las elecciones alimentarias de la ciudadanía. Estos que acabamos de reseñar inciden directamente en la decisión de compra y consumo y se han transformado fuertemente en las últimas décadas.

### 6.3. Propuestas para afrontar la vulnerabilidad alimentaria

Resulta complicado realizar una propuesta de cambio que deben orientar los y las especialistas en intervención social a partir de los diagnósticos científicos existentes (trabajadoras sociales, educadoras sociales, etc.). Realizamos, por tanto, unas propuestas para afrontar la vulnerabilidad alimentaria que deben ser tomadas con cautela y acompañadas de las sugerencias de quienes realizan intervención en las comunidades.

Nuestra propuesta se focaliza en la ciudadanía, en quien debe resolver diariamente sus necesidades alimentarias. Consideramos que es posible, desde los hogares, adoptar una actitud transformadora a través de la compra y la preparación de alimentos y gestionar la alimentación doméstica que se encuentra mayoritariamente en manos de las mujeres.

En definitiva, entendemos que **el empoderamiento de la ciudadanía para transformar el producto en alimento es el instrumento idóneo para contribuir a crear un entorno alimentario saludable y sostenible y que esta capacidad de cambio está, principalmente, en manos de las mujeres** («*Victory is in the Kitchen*»).

COMPRA	PREPARACIÓN
<b>Organizar a medio-largo plazo la compra y la preparación de la comida para aprovechar al máximo los recursos disponibles y adaptarlos a las necesidades del hogar</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar en función de la preparación y la reducción del desperdicio</li> <li>• Reconfigurar la relación con el producto buscando alternativas de compra en redes de proximidad</li> <li>• Priorizar productos de temporada y de proximidad en formatos que permitan controlar mejor las cantidades y el precio (congelados, frescos, granel, plásticos, etc.)</li> <li>• Evitar comprar platos precocinados y priorizar productos frescos adquiridos en tiendas y mercados locales</li> <li>• Apoyar el autoconsumo con huertos urbanos y huertos escolares</li> <li>• Priorizar en la ayuda alimentaria los vales de alimentos frente a las cestas de productos: decide tú misma lo que necesitas para comer y cocinar</li> <li>• Ofrecer los datos a las ONGs que te facilitan ayuda alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprender y enseñar a cocinar</li> <li>• Compartir en el hogar los conocimientos sobre recetas de cocina, especialmente con los más pequeños</li> <li>• Propiciar momentos en torno a la comida dentro y fuera del hogar</li> <li>• Aprender a gestionar las sobras con platos sencillos (táper, tortillas, empanadas...)</li> <li>• Usar recetarios de cocineras locales a través de las redes sociales</li> <li>• Buscar comedores escolares verdes y utiliza restaurantes que usen productos locales</li> <li>• Visibilizar a las cocineras de la restauración local frente a los tradicionales chefs mediáticos</li> <li>• Propiciar la valoración del trabajo de preparación que realizan las mujeres en la cocina, tanto en el hogar como en la restauración</li> </ul>
<b>Modificar las estadísticas con registros sobre alimentación en los hogares para detectar vulnerabilidad alimentaria en áreas de consumo (EPF), de salud (ENS) y de pobreza (ECV)</b>	<b>Concienciar y sensibilizar a la ciudadanía de la importancia de la cultura alimentaria para lograr el bienestar tanto individual como social</b>

## 6.4. Bibliografía

- Díaz-Méndez, C. y Ramos-Truchero, G. (2023). From the economic crisis to the COVID-19 pandemic in Spain: The challenges for healthy eating in times of crisis. *International Journal of Gastronomy and Food Science*, 31, 100655.
- Díaz Méndez C. y García Espejo I. (2023). «Inequalities in the patterns of the consumption of healthy food during the Great Recession of 2008» in *Inequality and Nutritional Transition in Economic History Spain in the 19th-21st Centuries*. Medina-Albaladejo, Martínez Carrion y Catalayud (ed). Routledge. ISBN 9781032212463.
- Díaz Méndez, C. (2023). Hacia un nuevo sistema agroalimentario. *Claves de Razón Práctica*. Monográfico Alimentación Número 286(1), 20-29.

- Díaz-Méndez, C., García-Espejo y Otero-Estévez, S. (2020). «New and old forms of poverty in Spain: exploring food consumption during the crisis». *British Food Journal*, 122(9), pp. 2807-2821
- Díaz-Méndez, C., García-Espejo, I. y Otero-Estévez, S. (2018). «Discursos sobre la escasez: estrategias de gestión de la privación alimentaria en tiempos de crisis». *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, 40, pp. 85-105.
- FAO (2017). *The food insecurity experience scale: Measuring food insecurity through people's experiences*. Roma: FAO.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2020). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma: FAO.
- García-Espejo, I., Otero-Estévez, S., y Díaz-Méndez, C. (2018). Discursos sobre la escasez: estrategias de gestión de la privación alimentaria en tiempos de crisis. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (40), 85-105.
- Lang, T. (2021). The Sustainable Diet Question: Reasserting societal dynamics into the debate about a Good Diet. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 27(1), 12-34.
- Springmann, M., Wiebe, K., Mason-D'roz, D., Sulser, T. B., Rayner, M., y Scarborough, P. (2018). «Health and nutritional aspects of sustainable diet strategies and their association with environmental impacts: A global modelling analysis with country-level detail». *The Lancet Planetary Health*, 2(10), 451-461.



# 7

## ¿Cómo se forman los precios en alimentación?

Felipe Medina Martín

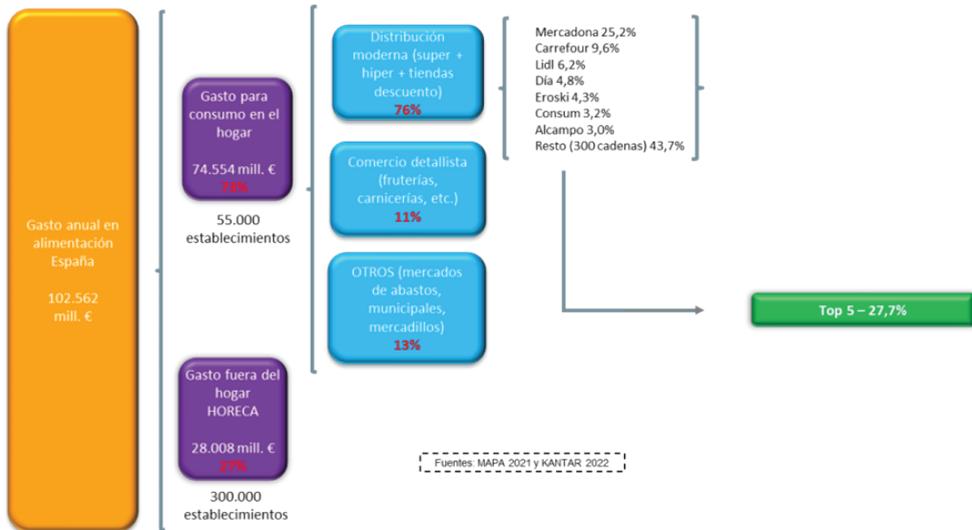
*Secretario General Técnico en ASEDAS y miembro del EESC*

Durante los 10 años que llevo trabajando para la distribución alimentaria no he dejado de escuchar la siguiente frase ni un solo día: *«nosotros los tenderos nos levantamos cada mañana pensando cómo podemos bajar los precios»*. Y es que la altísima competencia existente en el ámbito del comercio minorista de alimentación exige que todos los eslabones de la cadena trabajen en unos niveles de eficiencia muy altos. El consumidor, que compra de media tres o cuatro veces por semana productos de alimentación, tiene la capacidad de elegir entre distintos formatos, tipos de tienda, surtidos, marcas o propuestas comerciales. Y ejerce dicha capacidad en cada acto de compra, en cada decisión. Por ello, el objetivo del presente artículo no es otro que el de arrojar algo de luz sobre la formación de los precios en la cadena alimentaria que, en contra de lo que en ocasiones se piensa, se realiza de forma competitiva y eficiente.

En el año 2021, los españoles gastamos 102.562 millones de euros en alimentación, según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Panel de consumo del MAPA, 2022). De ellos, el 27 % lo gastamos fuera del hogar (en restaurantes, bares, cafeterías, hoteles, etc.) y el 73 % lo hicimos para consumir o cocinar en casa. Dentro del canal de consumo para el hogar, existen una gran variedad de formatos y canales a través de los cuales el consumidor accede a los productos de alimentación. El 76 % de estas ventas se realizan a través del canal de la distribución organizada (autoservicios, supermercados e hipermercados) y el 24 % a través de otros canales como es el comercio detallista (carnicerías, pescaderías, fruterías, panaderías, etc.), los mercados de abastos, los mercados municipales, los mercadillos e, incluso, la venta directa a través de la red internet.

Atendiendo a estos datos, la cuota de la distribución organizada sobre el total del gasto en alimentación fue, en 2021, de un 55,4 %. Cuota que, dicho sea de paso, probablemente haya disminuido en 2022 si tenemos en cuenta que durante 2021 la hostelería y la restauración tuvieron grandes limitaciones de aforo debido a las medidas asociadas al Covid. A pesar de esta variedad de canales de consumo de alimentación, las cuotas de mercado de las que se suele hablar en los medios de comunicación, habitualmente, hacen únicamente referencia al mercado de la distribución organizada, obviando el total del mercado de alimentación. Cualquiera que trabaje en este sector sabe que el canal HORECA y el canal de consumo en el hogar conviven para dar un mejor servicio al consumidor. De hecho, en los últimos años, el canal HORECA ha incrementado de forma notable su servicio a domicilio y el canal de distribución organizada ha instalado secciones de comida cocinada lista para consumir.

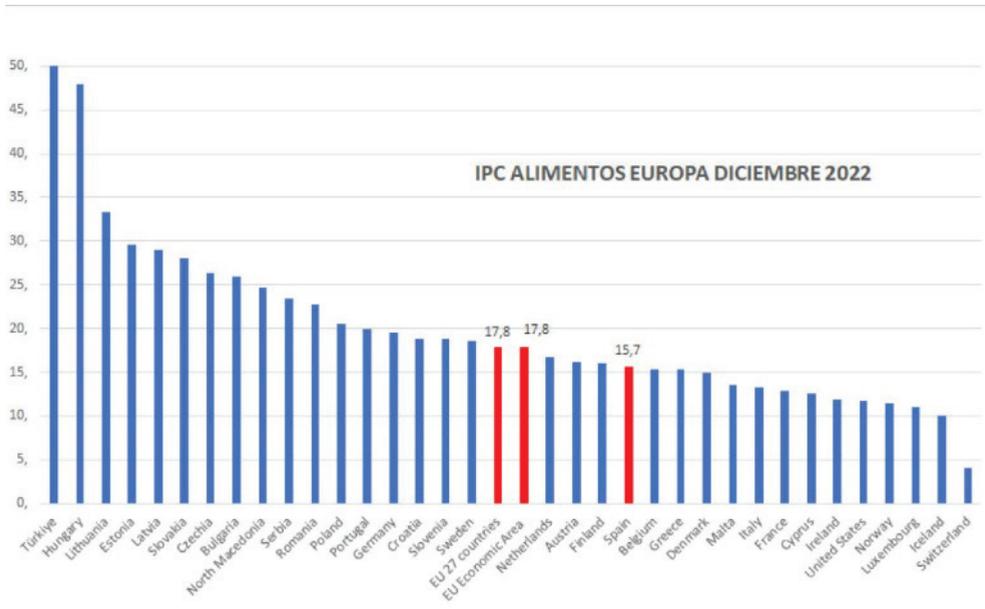
En España, la cuota de las 5 principales empresas de distribución alimentaria organizada fue del 27,7 % en 2021 y dichas compañías compitieron en el mercado con otras 330 cadenas de supermercados e hipermercados (ASEDAS y Retail Data, 2022), con 55.000 establecimientos del comercio minorista especializado o detallista y con 300.000 establecimientos del canal HORECA (Hostelería de España, 2023). Casi nada. Si, además, tenemos en cuenta que somos un país exportador en materia agroalimentaria, la cuota de venta de cualquier operador comercial en relación con la producción final agraria es aún menor que la que acabamos de comentar. Recordemos que más del 70 % de muchas producciones están dedicadas a la exportación.



**Figura 7.1.** Estructura del gasto alimentario en España  
Fuente: Elaboración propia con datos del Panel de Consumo Alimentario del MAPA

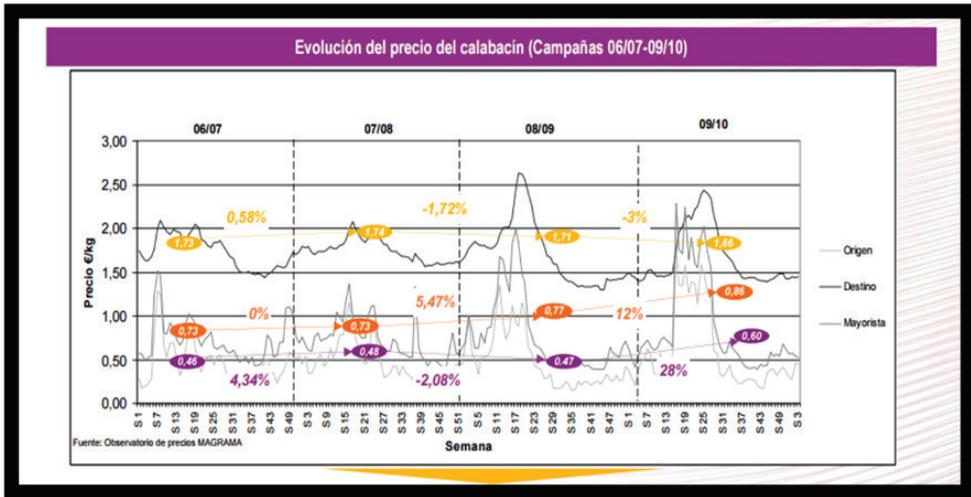
En España no existe un oligopolio en el sector de la distribución alimentaria. Todo lo contrario. La competencia es muy elevada y los consumidores tenemos muy fácil cambiar de establecimiento y de enseña cada vez que compramos productos de alimentación. De hecho, lo hacemos permanentemente. Eso hace que los PVPs sean muy competitivos comparados con los de los países de nuestro entorno UE, en un negocio basado en la rotación y la fidelidad de los clientes que configura una estructura de márgenes netos muy estrechos (entre el 1 y el 3 %).

Los precios de la alimentación han permanecido extraordinariamente estables durante los últimos 20 años. Tan solo la anterior crisis de las materias primas de 2007 y 2008 y la subida del IVA de los alimentos aprobada en España en el año 2012, consiguieron hacer variar esta tendencia con anterioridad a la crisis que enfrentamos actualmente en 2023.



**Figura 7.2.** Evolución IPC alimentación en España  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Tal y como demuestran los estudios del observatorio de la cadena del MAPA, las variaciones en origen de los precios, donde existe una gran volatilidad, se trasladan con algo de retraso y de forma suavizada a los siguientes eslabones de la cadena alimentaria.



**Figura 7.3.** Precios origen-mayorista-destino de calabacín 2006-2010  
Fuente: Magrama (2012)

La gran competencia existente en nuestro mercado garantiza que los consumidores disfrutemos de unos PVPs muy competitivos, pero, a su vez, implica que todos los eslabones puedan ser económicamente sostenibles y que la cadena funcione de la forma más eficiente posible en beneficio de los consumidores. Para lo que han de trabajar en claves de competitividad en precio, diseño adecuado del surtido de acuerdo con las necesidades y demandas de los consumidores («innovación auténtica»), gran capacidad logística (limitación de espacio y repercusión del coste del suelo en el valor de los productos) y eficiencia (bajos márgenes y alta rotación) con el objetivo claro de la fidelización (que el consumidor venga siempre y pueda comprar todo lo que necesita).

Para lograr esa sostenibilidad deseada, los operadores de la cadena deben asegurar el suministro en todo momento, garantizar la seguridad alimentaria y la calidad sin excepción, fomentar la estabilidad en las relaciones comerciales, desarrollar su competitividad y tener flexibilidad suficiente para reaccionar ante los cambios del consumidor mediante una clara orientación al mercado. Además, entre todos los miembros de la cadena alimentaria debemos asegurar que el consumidor percibe el valor del producto y el esfuerzo que supone ponerlo a su disposición, de forma que los precios siempre remuneren la actividad de todos los eslabones sin hacer pagar a los consumidores en caso de ineficiencias.

Por todo lo expuesto se puede concluir que los precios de la alimentación en España se conforman de forma eficiente gracias al alto grado de profesionalización de las empresas del sector y, en especial, a la estructura altamente competitiva del eslabón de la distribución alimentaria minorista.

## 7.1. Bibliografía

ASEDAS y RETAIL DATA (2022), *I Informe sobre Distribución Alimentaria de Proximidad*, Madrid.

Hostelería de España (2023). *Anuario de la Hostelería de España 2023*.

MAGRAMA (2012). *Estudios de la Cadena de Valor y Formación de Precios del Calabacín. Campaña 08-09*. Observatorio de Precios de los Alimentos. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

MAPA (2022). Panel de Consumo Alimentario. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/panel-de-consumo-alimentario/> (Consultado en julio de 2024).



# 8

## ¿Qué valoración merecen las medidas fiscales y legales para paliar los efectos del aumento de los precios de alimentos?

Javier Guillem Carrau

*Letrado de las Cortes Valencianas en servicios especiales*

El incremento de los precios de los alimentos en España no ha sido particularmente distinto al registrado en el área del euro, aunque su contribución a la inflación general ha sido más intensa debido al mayor peso de los alimentos en la cesta de consumo española (Borralló et al., 2023).

A escala europea, en el ejercicio 2022, la Comisión adoptó una gama de medidas a corto y medio plazo para apoyar a los agricultores, los ganaderos y los consumidores de la UE teniendo en cuenta el aumento de los precios de los alimentos y de los costes de insumos<sup>1</sup>. En el marco de la Política Agrícola Común (PAC), se consignó un marco de apoyo proveniente de la reserva de crisis para ayudar a los productores más afectados y se encauzaron tres actuaciones: los anticipos de los pagos directos; las medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie y el ganado y las medidas de seguridad del mercado para

---

<sup>1</sup> Entre las medidas generales, cabe destacar que se habilitó a los Estados miembros para aplicar tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido y para animar a los operadores económicos a contener los precios minoristas. También se recordó a los Estados miembros que podían aprovechar el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Asimismo, se activó el recurso del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria. EUROPEAN COMMISSION (2022) Nota de prensa 23.3.2022.

sostener el mercado de la carne de porcino<sup>2</sup>. A escala interna, vía el primer Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo<sup>3</sup>, se recogieron las medidas propuestas por la Comisión en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania<sup>4</sup>. El 25 de junio, el segundo Real Decreto-ley 11/2022<sup>5</sup> prorrogó la rebaja en el precio del combustible. El tercer Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre<sup>6</sup>, prorrogó de nuevo la reducción del precio del combustible para uso agrario y habilitó una línea de ayudas para la adquisición de fertilizantes. Para los seis primeros meses de 2023, se procedió a la supresión del impuesto del valor añadido (IVA) para alimentos de primera necesidad (pan, leche, huevos, etc.) y la bajada de este para las pastas y los aceites. En el caso de España, por la reducción IVA de algunos alimentos de primera necesidad se ha observado una cierta ralentización en el ritmo de crecimiento de los precios de los alimentos, que no se ha producido en el resto del área del euro (Borralló et al., 2023).

Pero, como indican los datos de Eurostat, la inflación no se ralentiza pese a que, en 2023, los precios del grano y de las oleaginosas en los mercados internacionales están bajando a niveles similares a los existentes antes de la invasión rusa de Ucrania<sup>7</sup>.

**¿Qué margen de maniobra legal hay para hacer los alimentos más accesibles a los consumidores?** Partiendo de la elevada incertidumbre acerca de los efectos de la sequía sobre la producción agraria y los precios de los alimentos, así como sobre la guerra en Ucrania (Bodnár y Schuler, 2022), la acción legislativa se debería enfocar en el incremento de la renta familiar y del excedente bruto de explotación. Aquí hay margen para el legislador europeo y el de los Estados miembros.

Para aumentar la renta familiar, todo apunta a seguir con las reducciones del IVA aplicado a los productos básicos y su ampliación, si existe margen presupuestario, para más productos alimentarios (Deutsche Bundesbank, 2020). La efectividad de esta medida debería verificarse mediante un sistema de seguimiento de la evolución de los precios por productos.

Para incrementar el margen de las explotaciones, entre otros factores, se deben disminuir los costes de insumos y energía. Debe garantizarse un incremento de

---

<sup>2</sup> Asimismo, se acordó una excepción única y temporal para permitir la producción de cultivos destinados a la alimentación humana y animal en barbecho, manteniendo al mismo tiempo íntegramente el pago de ecologización a los agricultores con la finalidad de aumentar la capacidad de producción de la UE. En el ámbito de las importaciones de piensos, la Comisión propuso una flexibilización temporal de los requisitos de importación y anunció que se controlarían los precios de los fertilizantes y los suministros para los agricultores

<sup>3</sup> BOE núm. 76, de 30/03/2022

<sup>4</sup> En concreto, este Decreto incluyó un paquete de ayudas directas para los sectores agrario y pesquero y rebajas de precio de combustible, véase <https://www.fega.gob.es/es/ayudas-excepcionales-productores-sectores-agrarios>

<sup>5</sup> BOE núm. 152, de 26/06/2022

<sup>6</sup> BOE núm. 311, de 28/12/2022

<sup>7</sup> AMIS Market Monitor No. 107 April 2023, accessible en [www.amis-outlook.org/fileadmin/user\\_upload/amis/docs/Market\\_monitor/AMIS\\_Market\\_Monitor\\_current.pdf](http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf)

presupuesto europeo para la PAC para instrumentos de gestión de crisis y los planes estratégicos nacionales deben ser el instrumento para incrementar las rentas derivadas de ayudas de la producción agraria. Debe dotarse a la reserva de crisis agrícola de recursos adicionales al margen de los fondos actuales de la PAC y que, en caso de que se gaste la reserva de crisis, se reponga por medios distintos de la disciplina presupuestaria. En España, el Plan Estratégico Nacional de la PAC (PE-PAC) debería ajustarse para aumentar la producción interna de insumos agrarios de los cuales somos importadores; en particular proteína vegetal; por ejemplo, con el fomento de agriculturas menos intensivas y el acortamiento de las cadenas de suministro, que supondrá un ahorro en los costes de los insumos (Parlamento Europeo, 2023). Con el PE-PAC, cabría usar la reserva nacional para atender necesidades específicas<sup>8</sup> y dotar con derechos de pago a las hectáreas de frutas y hortalizas y vinos, que actualmente no los tienen (García Azcárate, 2022). Se podría asimismo incrementar las ayudas básicas mediante el aumento del techo de 200.000 euros de deducción de salarios y cargas sociales pagadas por el agricultor. También se podría aumentar la dotación para eco-esquemas.

Sería clave desarrollar al máximo la PAC para fortalecer al productor, y aumentar la transparencia acerca de la cuota de valor añadido de los operadores en la cadena. Por ejemplo, desde el eje del fomento de las Organizaciones de Productores (OP) e interprofesionales agroalimentarias, mediante las derogaciones al Derecho de la competencia que el legislador europeo ha diseñado para que puedan cumplir sus funciones en el mercado (Guillem Carrau, 2017). Igualmente, puede abordarse la definición del precio final del producto partiendo del productor, tomando como elemento de referencia los costes de producción medios y añadiendo el resto de los costes, al modo francés con la Ley Egalim II, pero con atención a sus efectos inflacionistas (Parlamento Europeo, 2023). En todo caso, el margen del legislador puede usarse para conocer la evolución de los márgenes brutos de cada eslabón sobre una muestra de una cesta de la compra estándar para conocer aumentos o disminuciones de márgenes<sup>9</sup>.

Volviendo al productor, es clave la planificación de la producción en las OP y de acuerdos interprofesionales como los validados por Bruselas para las interprofesionales

<sup>8</sup> Véase los trabajos de análisis y diagnóstico previos al PE-PAC en relación con la competitividad de los siguientes subsectores:

[https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/fichasectorialotefrutalesnocitricos\\_tcm30-580426.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/fichasectorialotefrutalesnocitricos_tcm30-580426.pdf)

[https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/fichaoteshorticolasyhorticolasdelabor\\_tcm30-580429.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/fichaoteshorticolasyhorticolasdelabor_tcm30-580429.pdf)

[https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/fichaoe2vitivinicultura\\_tcm30-580711.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/producciones-agricolas/fichaoe2vitivinicultura_tcm30-580711.pdf)

<sup>9</sup> No obstante, el refuerzo de la posición del productor en la cadena alimentaria no es inocuo. En Francia, donde la legislación establece una revisión automática de precios, la inflación se ha mantenido al favorecer la implementación del nuevo sistema la revisión de precios al alza para la materia prima agrícola (debido al incremento de los costes de producción, energía e insumos) y elevando el incremento de costes de dicha revisión a los siguientes eslabones (industria transformadora y distribución). Véase, Rapport d'information n° 799 (2021-2022) de M. Daniel Gremillet et Mme Anne-Catherine Loisier, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 juillet 2022, accessible en <https://www.senat.fr/rap/r21-799/r21-799.html>

sobre los indicadores de precios agregados por variedades, las parrillas de precios por calidades de producto, las normas de calidad, los calibres o los avales contractuales. Asimismo, hay que explorar la posibilidad legal de extender a otros sectores los acuerdos de reparto del valor añadido, como las existentes cláusulas de reparto del valor del sector azucarero. En el ámbito de control de las condiciones de competencia, hay margen para afinar el seguimiento de posiciones dominantes y la vigilancia de las conductas en la cadena alimentaria.

La propuesta de reglamento europeo de sistemas alimentarios sostenibles promueve entornos alimentarios y consideraciones sociales favorables, en los que las opciones alimentarias sanas, y sostenibles sean las más disponibles, asequibles, publicitadas y atractivas; y cadenas de suministro cortas y consumo de productos locales y de temporada. Así, el Parlamento Europeo (2023) ha pedido una regionalización de las cadenas de suministro de productos básicos. Por último, la receta antiinflación deberá identificarse claramente a los operadores y debe ser predecible y cuantificable, transparente y accesible.

## 8.1. Bibliografía

- Bodnár, K., y T. Schuler. (2022). «Box 6. The surge in euro area food inflation and the impact of the Russia-Ukraine war». *Economic Bulletin*, 4/2022. Banco Central Europeo. [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202204\\_06~4e32074619.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202204_06~4e32074619.en.html)
- Borrallo, Fructuoso, Lucía Cuadro-Sáez, Matías Pacce e Isabel Sánchez. (2023). *Evolución reciente de los precios de consumo de los alimentos en el área del euro y en España*. Boletín Económico–Banco de España, 2023/T2, 01. <https://doi.org/10.53479/29819>
- Deutsche Bundesbank. (2020). *Impact of the temporary reduction in VAT on consumer prices*. Monthly Report, November, pp. 56- 58. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/852288/b4536c5320b4107d8689fafafe7cfb45/mL/2020-11-konjunktur-data.pdf>
- García Azcárate, T. (2022): El Plan Estratégico Nacional de la nueva PAC, *Fundación de Estudios Rurales ANUARIO 2022*, p. 45-52.
- Guillem Carrau, J. (2017): «Las derogaciones a la normativa del Derecho de la Competencia y las Organizaciones de Productores» en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 248, 91-135.
- PARLAMENTO EUROPEO (2023): *Informe sobre la garantía de la seguridad alimentaria y la resiliencia a largo plazo de la agricultura de la Unión (2022/2183(INI))*, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural.

# 9

## **¿Seguirá siendo el mercado internacional el problema o es parte de la solución al problema de precios de los alimentos?**

Javier Sierra Andrés

*Counsellor of Agriculture, Fisheries, and Food to the United Nations and WTO, Génova*

Hoy el mercado internacional es crítico para muchos países. Se estima que aproximadamente el 20 % de los alimentos producidos en el mundo son comercializados. El comercio de alimentos es posible gracias a las condiciones locales donde se producen. Se podría decir que se comercializan no solo los alimentos, sino también la tierra y el agua donde estos se producen junto al clima. Son estos factores, junto con el conocimiento de los agricultores, lo que permiten producir alimentos.

La otra cara de la moneda son los más de 70 países en el mundo que son importadores netos de alimentos. Países que no solamente se encuentran en el África subsahariana o en los países menos avanzados de Asia y Latinoamérica, sino también algunas de las economías más poderosas del planeta como es el caso del Japón, China, Corea, Singapur, Hong Kong, Noruega, Suiza o Islandia. Para todos estos países, una gran parte de la población mundial, el disponer de una oferta alimentaria suficiente en otras partes del mundo es crítico.

Los países exportadores e importadores de alimentos necesitan de la existencia de operadores comerciales eficientes que operen bajo «unas reglas de juego estables» que no generen interrupciones comerciales; es decir, necesitamos mercados alimentarios abiertos, sin barreras a la exportación o importación, diversos y confiables. De ellos, de estos mercados, depende el abastecimiento de millones de personas. Alrededor de un tercio de todos los alimentos se integran en cadenas de valor mundiales que atraviesan la frontera de al menos dos países.

En un contexto como el que hemos vivido en los últimos años, el mantener unos mercados abiertos y unas reglas del juego comunes para todos los países es un objetivo indispensable para la seguridad alimentaria mundial. No podemos olvidar que la demanda alimentaria es creciente y está dinamizada por el aumento de la población en África y Asia y la emergencia de las clases medias urbanas.

Pero los mercados internacionales también son clave para luchar contra el hambre. Cualquier día del año, el Programa Mundial de los Alimentos (PMA) tiene 5.600 camiones, 30 barcos y cerca de 100 aviones en movimiento con el fin de suministrar alimentos a quienes más lo necesitan. Es lo que se conoce como la «cadena logística del hambre», y para que esta cadena funcione, los países no tienen que imponer restricciones a las compras del Programa Mundial de Alimentos.

Sin embargo, en los últimos años hemos experimentado fuertes disrupciones comerciales que han demostrado lo vulnerable que es el abastecimiento y comercio de alimentos. Los altos precios internacionales de los alimentos que azotaron a todo el mundo tuvieron su origen en una constelación causal que incidió en múltiples áreas geográficas cada vez más interconectadas.

Fenómenos climáticos extremos son cada vez más frecuentes en diferentes partes del mundo. Algunas zonas del mundo han vivido tres fenómenos «de Niña» seguidos. En 2022 la sequía fue severa en algunas regiones de Canadá y Estados Unidos, lastrando las exportaciones de trigo en los mercados mundiales. Hemos vivido también una pandemia que ha generado shocks de oferta y demanda, convulsionando el comercio internacional. El virus de la peste porcina africana sacudió hace unos pocos años al primer país productor de cerdos del mundo, China, pero también a otros grandes productores mundiales como Alemania y Polonia. Al mismo tiempo, estamos viviendo conflictos geopolíticos sin parangón, como la guerra comercial entre EEUU y China, que impactó en las exportaciones de soja, maíz, alfalfa y carne de cerdo estadounidenses hacia China para beneficio de otros exportadores como Brasil y España, y la guerra en Ucrania producida por Rusia que ha generado una inflación en los precios internacionales de la energía y disrupciones en el comercio de granos y fertilizantes.

A su vez, los altos precios energéticos y las disrupciones de los puertos del Mar Negro provocadas por la invasión rusa generaron una espiral inflacionista a nivel mundial que, en el caso de muchos países menos desarrollados, se vio agravada por la devaluación de sus divisas y los altos tipos de interés, lo que les generó una mayor factura en sus importaciones de alimentos básicos que generalmente pagan a 180 días.

Precisamente la orilla sur del Mediterráneo es tremendamente vulnerable a las disrupciones comerciales y a los elevados precios de los cereales, especialmente del trigo, la materia prima básica de su pan, que está subsidiado para permitir alimentar a su población. El año pasado, países como Túnez tuvieron que ser asistidos por los organismos financieros internacionales para facilitarles préstamos que pudieran ser utilizados para comprar el trigo proveniente de los buques que lo transportaban desde los mercados exteriores. En el mismo sentido, Egipto, el primer importador mundial de trigo, sufrió

las interrupciones provocadas por la Guerra en Ucrania y países tan lejanos como India o Argentina se convirtieron en proveedores de trigo para la población egipcia.

Y en el caso de nuestro país, periódicamente azotado por sequías, los mercados internacionales son clave para aprovisionarnos de materias primas destinadas a la alimentación animal. Los puertos del Mar Negro y las cosechas de Brasil, Argentina y Francia son claves para nuestro sector agroalimentario.

Además de todos estos factores, estamos viviendo una transformación de los sistemas alimentarios mundiales para que sean más sostenibles con impactos regulatorios en la producción y el comercio, que pueden generar impactos no despreciables en regiones exportadoras e importadoras de alimentos.

En definitiva, y volviendo a la pregunta retadora que ha originado esta reflexión, en mi opinión el mercado internacional puede ser un problema, pero también la solución, y además, puede ser el problema y la solución en función de los países y de los momentos. Todo está estrechamente relacionado y el sistema agroalimentario es tremendamente complejo, mucho más que otras cadenas de valor por sus interconexiones con factores climáticos, biológicos y geopolíticos al ser un sistema estratégico para la humanidad y, como ya sabemos, no existen respuestas binarias ni emocionales a preguntas complejas.



# 10

## ¿Cómo mejorar la transparencia de la cadena agroalimentaria?

José Miguel Ferrer Arranz  
*Doctor Ingeniero Agrónomo*

Las relaciones entre operadores comerciales que actúan en la cadena agroalimentaria son muy difíciles de sistematizar por las propias características intrínsecas del sector agroalimentario: **heterogeneidad de los operadores** (productor, industria, distribución comercial); **intereses contrapuestos** (cada eslabón de la cadena pretende comprar barato y vender más caro); **factores externos que merman la competitividad y rentabilidad del conjunto de la cadena** (volatilidad de los precios de venta y de los costes de los insumos, inestabilidad de los mercados internacionales); y **asimetrías en el poder de negociación** de unos agentes sobre otros.

Esta amalgama de intereses comerciales opuestos produce, entre otros efectos indeseados, prácticas comerciales potencialmente desleales, prácticas contrarias a la competencia, distorsiones del mercado, pérdidas de competitividad de todo el sector agroalimentario, y como consecuencia precios excesivos para el consumidor. Para poder evitar estos efectos perniciosos **sería exigible que el funcionamiento de la cadena fuera más permeable a la observación externa e independiente**, en definitiva, más transparente, lo que permitiría detectar aquellas situaciones de desequilibrios temporales o espaciales entre oferta y demanda, gracias a los cuales algunos de los operadores incrementan exageradamente sus márgenes comerciales, encareciendo el precio final del producto.

Aunque parezca una obviedad, el producto alimentario viaja físicamente desde la explotación a la mesa del consumidor a través de cambios de propiedad, que incorporan

valor (el margen neto o beneficio de la operación), que se incrusta como parte del precio de venta para los siguientes eslabones, pero no debemos olvidar que en su camino hasta el consumidor también se añaden utilidades que llevan consigo costes/gastos, y se producen mermas y «destríos». Sin exhaustividad, el productor debe utilizar abonos, fitosanitarios, agua de riego, maquinaria, gastos de recolección etc., el operador comercial que actúa como primer comprador suele incurrir en gastos de normalización, envasado, transporte, etc., la industria actúa mediante la transformación física de la materia prima original con gastos muy variados dentro de procesos industriales, y finalmente la distribución soporta los gastos de la comercialización minorista, *picking*, tiendas, etc.

Por tanto, en el tránsito entre los distintos operadores no son válidas las comparaciones entre precio inicial y final, si no tenemos en cuenta (por falta de información fidedigna) los gastos en los que se incurre en cada etapa de la comercialización, y que además de los «beneficios» también forman parte del precio de venta. Es la diferencia entre el margen bruto (diferencia entre los precios de un mismo producto en dos posiciones de la cadena comercial) con el margen neto o beneficio que se obtiene de restar al margen bruto los costes directos e indirectos asociados al proceso de comercialización. Y el conocimiento de esta variable para cada eslabón de la cadena es el que nos puede permitir emitir un juicio sobre si el margen comercial que ha conseguido con su precio de venta un determinado operador es excesivo, equilibrado, moderado o incluso negativo.

Planteada así la cuestión, la respuesta a la pregunta de cómo conseguir más transparencia en la cadena se contesta diciendo que disponiendo de mayor información. ¿Sobre qué conceptos? En nuestra opinión fundamentalmente sobre los **costes soportados por cada operador que, por diferencia entre ingresos obtenidos por la comparación de precio de compra y de venta, nos muestra el beneficio comercial de la operación**. Si comparamos los distintos márgenes netos porcentuales así obtenidos de todos los eslabones, podremos evaluar quién se sale de una distribución equitativa del beneficio global de todo el proceso de comercialización desde el campo a la mesa. **Es decir, la transparencia realmente consiste en conocer de cada eslabón comercial sus costes operativos directos e indirectos asociados a una operación comercial, y sus precios de compra y venta.**

La reacción de las distintas administraciones a la necesidad de mayor transparencia en la cadena comercial agroalimentaria en situaciones de crisis del sector productor ha sido la **creación de Observatorios de Precios, tanto a nivel nacional, como a niveles autonómicos**. A nivel nacional, el Sistema de precios del Observatorio de la Cadena Agroalimentaria del MAPA ofrece con periodicidad semanal la posibilidad de constatar precios en origen y destino de un número determinado de productos significativos de consumo en fresco (34 productos entre frutas y hortalizas, pescados, carnes etc.), utilizando en el caso estatal las posibilidades que otorga la Red de MERCAS en cuanto a conocimiento de operaciones concretas. Esta información no incluye productos acabados de la industria agroalimentaria, ni tampoco precios al consumidor final (que además se ven afectados por la fiscalidad del IVA).

Estos datos, así en bruto, proporcionan información comparativa sobre evolución temporal de los precios en un mismo año y sobre años anteriores, **pero no permiten un análisis efectivo de la detección de los problemas que originan las subidas/bajadas de precios**. Conocemos lo que está pasando, pero no podemos saber con certeza las causas que originan esos movimientos, y sobre todo si son forzadas por elementos externos a la cadena, o son debidas a la utilización del poder de negociación de algún operador para aprovechar estos cambios e incrementar excesivamente sus márgenes netos.

Para complementar la información anterior, el Observatorio de la Cadena forma grupos de trabajo con representantes de los diferentes eslabones, y encarga externamente estudios de la cadena de valor y formación de precios para diferentes productos, teniendo en cuenta los distintos canales de comercialización y las posibles configuraciones comerciales del producto. La metodología utilizada en todos los estudios es la misma (salvo las variaciones debidas a las particularidades de cada producto), y los resultados buscados son los mismos: cómo se reparte el margen neto de la comercialización entre las distintas etapas: productor, origen, destino y distribución comercial para frescos, o productor, industria, distribución minorista para productos transformados.

Este tipo de estudios proporcionan la información realmente relevante para identificar si hay distorsiones en el funcionamiento de la cadena, pero presentan varios inconvenientes: hay muchos productos a evaluar, los estudios son costosos, necesitan mucho tiempo, ya que implican entrevistar a los miembros de la cadena y recabar información sobre costes y márgenes brutos, y sobre todo se realizan con datos de horquillas de precios y de situación de una determinada campaña, normalmente ya terminada. Son susceptibles de actualizaciones posteriores más rápidas, pero siempre sobre ejercicios vencidos, lo que los hace poco útiles para actuar y corregir deficiencias en el corto plazo.

En cuanto a los **Observatorios autonómicos**, en la mayoría de casos que conocemos se nutren de los datos recogidos para las estadísticas oficiales de precios percibidos y precios pagados por los productores, los precios salida almacén recogidos por normativa comunitaria de mercados representativos, y otros informes de precios de coyuntura, cuya finalidad no es tanto la de detectar distorsiones en la cadena, como ofrecer un servicio de referencias al productor agrario que le permita decidir si vende a los precios de compra corrientes en condiciones de mercado.

Resumiendo, en nuestra opinión, aceptando como válida la información actual de la que se dispone a través de los estudios de cadena de valor y formación de precios, en la medida en que permite conocer las dos variables citadas como críticas para detectar distorsiones o disfunciones de la cadena agroalimentaria (costes operativos directos e indirectos, y precios de compra y de venta de cada eslabón), si se quisiera aumentar la transparencia y disponer de la capacidad de incidir en el funcionamiento del mercado a corto plazo, e incluso sancionar las conductas inadecuadas en esta materia, sería necesario **arbitrar herramientas telemáticas y desarrollos normativos que permitan disponer de dicha información y su tratamiento en tiempo real o cuasi real, que es el punto débil del actual sistema**.



# ¿Cómo organizar la cadena agroalimentaria de una manera eficiente? ¿A qué tipo de acuerdos podrían llegar los agentes del sistema alimentario?

Paco Borrás Escribá

*Consultor agroalimentario internacional*

En los últimos tres años estamos asistiendo a unas turbulencias globales que nunca nos hubiéramos podido imaginar y que han afectado a todos los sectores sin distinción: la pandemia del Covid y la Guerra de Ucrania. En el caso de la producción agraria, inicialmente las consecuencias de la pandemia fueron más suaves que en otros y el sector cumplió perfectamente su labor de alimentar correctamente a la población, trabajando en condiciones más difíciles. Los problemas derivados del cierre de China no llegaron a notarse mucho en este sector, aunque ya aparecieron los primeros síntomas de falta de algunas materias activas en pesticidas.

Los problemas han llegado con la guerra de Ucrania, que disparó el coste de la energía, lo que condujo a una subida de los precios de fertilizantes clásicos y a la falta de otros que nos llegaban de Rusia.

Hasta ahí, el sector agrario compartía situaciones con muchos sectores. Pero a esos factores se le han añadido dos aspectos colaterales que inciden directamente en la producción agrícola:

- Por un lado, las estrategias de la Unión Europea hacia un cultivo con menos uso de fertilizantes y fitosanitarios y a un proceso de digitalización de la producción, que está provocando reacciones por parte de los productores ante la producción de países terceros que no necesitan cumplir con estos requisitos y podrían constituir una competencia desleal.

- El cambio climático, que nos está trayendo alteraciones que pasan de la sequía a las inundaciones con un ritmo que claramente se ha alterado respecto a los últimos años.

Ante esta situación, surgen algunas preguntas:

- Esta situación de crisis multifactorial, ¿hará desaparecer más agricultores en la Unión Europea y seremos más dependientes de países terceros?
- ¿El sector podrá reaccionar ante estos problemas y mejorará su eficiencia?
- ¿La sociedad civil y sus representantes entenderán la necesidad de estrategias para garantizar la autonomía alimentaria, de la misma forma que se busca también en otros sectores médicos o industriales?

No hace falta mirar mucho hacia atrás para saber la gran capacidad de ajuste a las nuevas situaciones que muchos sectores han realizado. El sector agrario español también lo ha hecho. En las últimas cuatro décadas los agricultores españoles protagonizaron un Milagro Hortofrutícola, convirtiendo un país que prácticamente solo exportaba cítricos de Valencia, tomates de Canarias, uvas de Almería, melones de Murcia, patatas tempranas y cebollas en cifras de 3.000.000 de Tm a exportar cerca de 14.000.000 de Tm y convertir este país en el primer exportador mundial de frutas y hortalizas frescas. Para ello muchas zonas cambiaron su paisaje, como Almería, Murcia, Huelva, la costa tropical de Andalucía y otras zonas del país.

Pero los desafíos actuales están bastante bien definidos:

- Volatilidad del coste de la energía
- Incremento del coste de los fertilizantes y pesticidas.
- Reducción de las materias activas utilizables en número y en volumen.
- Periodos de sequía mayores.
- Digitalización.
- Competencia desleal de los países terceros.

### **Volatilidad del coste de la energía**

Este tema afecta directamente al productor en la extracción e impulsión del riego, en los almacenes de empaquetado de fruta y en sus casas. Teniendo en cuenta que los productores están en poblaciones medianas y pequeñas, los sistemas de instalaciones agrovoltáicas al lado de los pozos, de unidades de autoconsumo en los almacenes y de Comunidades Energéticas Locales (CEL) gestionadas por cooperativas o por ayuntamientos son alternativas que en realidad no se habían contemplado anteriormente por la gran fuerza del oligopolio eléctrico español para convencernos de las bondades de grandes centros productivos de energía y una potente costosa red eléctrica para llegar a casi todos los puntos de la geografía. En realidad, la creación de microunidades de energía siempre fue interesante, aunque nunca se desarrolló bien. Probablemente esta crisis puede suponer avances en esa dirección.

### **Incremento del coste de los fertilizantes y pesticidas. Reducción de las materias activas utilizables en número y en volumen**

Contra el primer punto no es fácil luchar, más allá de estar organizado dentro de unidades de compra eficiente de estos insumos, y el efecto de estarlo es relativamente pequeño. Pero si lo ligamos con el segundo, curiosamente, lo que a primera vista y a corto plazo es un desafío problemático se puede convertir a medio y largo plazo en una ventaja. Profundizar a través de la biotecnología, la confusión sexual en plagas, las cubiertas vegetales creadas *ad hoc* para cultivos específicos y reservorios de fauna útil y toda la serie de nuevas técnicas de cultivo dirigidas al menos uso de fertilizantes y pesticidas nos puede conducir a un ahorro en insumos superior a los métodos clásicos de cultivo.

Por esta razón he considerado que estos dos factores, que por separado son un problema, combinados aportan soluciones, evidentemente no absolutas. Y en los dos casos tiene importancia toda la inversión pública y privada en I+D+I+T en nuevos portainjertos y nuevas variedades resistentes a enfermedades, lo que implica menos usos de pesticidas.

### **Periodos de sequía mayores**

La optimización de los sistemas de riego históricos, el uso de mantas adecuadas en todo tipo de plantaciones, los sistemas de sondas para medir el alcance real de los riegos, la mejora de las depuradoras urbanas en dirección al uso de sus aguas resultantes y, en definitiva, la utilización de las nuevas tecnologías en riegos impulsadas por la investigación pública y privada en esa dirección van a ser imprescindibles para el mejor uso de ese bien cada día más escaso.

Un Plan Hidrológico Nacional bien pactado puede sin lugar a duda ser decisivo, partiendo de la base de que las lluvias han cambiado y cada día se acercan más al mar, con deficiencias de las estructuras de embalses tan al interior se pueden necesitar más presas pequeñas en los cursos bajos de los ríos.

Repitiendo el razonamiento anterior sobre la innovación varietal, también aparecerá material vegetal resistente a la sequía y con mayor capacidad de optimizar el agua disponible.

### **Digitalización**

Este desafío, de gran calado para muchos agricultores que nacieron y se formaron en tiempos analógicos, simplemente hay que asumirlo como necesario. Dar el apoyo necesario a los agricultores con años profesionales por delante será necesario.

### **Competencia desleal de países terceros**

Este tema es el que tiene una mayor carga política y son las organizaciones agrarias a todos los niveles de la cadena las que se tienen que mover como *lobbies* en todos los terrenos de las administraciones políticas autonómicas, nacionales y europeas.

Pero es claramente en Bruselas donde se libra la gran batalla. Hay una gran cantidad de responsables de la Comisión y de europarlamentarios que no son conscientes de hasta qué punto los agricultores de la Unión Europea son 'hijos de un Dios menor' en comparación a otros agricultores de terceros países. Hay dos razones básicas:

- Las rigurosas exigencias de la Unión Europea tanto en cuanto materias activas como a métodos generales de cultivos respetuosos con la sostenibilidad del entorno, que a agricultores de países terceros no son exigidas para los productos que ellos van a enviar a la Unión Europea. Y no sirve la respuesta de los controles de la Unión a la entrada de estos productos, porque este control es solo aleatorio y es sabido lo que implican los controles de residuos en productos prohibidos, pero con plazos de desaparición calculados.
- Los draconianos protocolos de exportación que una serie de países nos exigen a los agricultores europeos para enviarles unos productos que esos mismos países nos envían a la Unión sin ningún tipo de protocolo. Estos protocolos acaban convirtiéndose en «protocolos de no exportación», y son claramente barreras que burlan todos los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio.

Como ejemplo las manzanas europeas a EEUU, que ni siquiera han conseguido firmar un protocolo después de más de una década de discusión, aunque sus manzanas sí que pueden venir a la Unión. Los cítricos europeos tienen unos protocolos tan brutales que consiguen que no exportemos ni una sola clementina a EEUU, o ni un solo cítrico a México, Japón o India, aunque ellos sí que nos pueden enviar estos productos sin protocolos.

La razón de este despropósito radica en que para exportar los países terceros a la Unión Europea negocian en Bruselas para todos los países de la Unión. Pero para que los países miembros exportemos a esos mismos países tenemos que negociar país a país y producto a producto de forma bilateral. Y todos sabemos que en ese momento los países miembros no tenemos ninguna fuerza, porque la fuerza la tendríamos si al mismo tiempo que se negocia la importación se negocia la exportación. Hasta en los tratados de Libre Comercio como los que existen con México o Japón, estos temas se quedan fuera.

Aunque lo más preocupante de la situación es que ni en nuestros ministerios, ni en Bruselas, ni en el Parlamento los responsables políticos son conscientes de esta situación y ni siquiera se convierte en tema de discusión, porque abordarla implicaría transferir competencias de los Ministerios Nacionales a la Comisión Europea, y parece que con estos temas no se atreven o siempre hay otros asuntos en sus agendas.

# 12

## Los estándares alimentarios y ambientales de la Unión Europea: entre necesidad, urgencia e incoherencia

Alicia Langreo Navarro

*Consultora agroalimentaria internacional*

Tomás García Azcárate

*Instituto de Economía, Geografía y Demografía, CSIC*

Distintos factores explican el resurgir de la inflación que estamos padeciendo ahora. Unos son estructurales, como el agotamiento de la presión deflacionaria que representó el traslado a China de una parte significativa de la producción industrial, la fragilidad de las cadenas de suministros que se manifestó con la crisis del COVID o la dependencia energética europea, una gran diferencia con los Estados Unidos. Otros son más coyunturales, como las consecuencias de la guerra en Ucrania, la sequía propia y la ajena (manifestada por ejemplo en el canal de Panamá).

El IVIFA nos ha pedido que centremos nuestro análisis en otro factor específico de la Unión Europea, el de los estándares alimentarios y ambientales que se están adoptando o planeando adoptar. Los vamos a agrupar en dos grandes bloques, el primero relacionado con demandas sociales y el segundo con el cambio climático y sus consecuencias.

Unos buenos ejemplos de las primeras son algunas relacionadas con el bienestar animal. Algunas impactan sobre la calidad de la carne, como el evitar el estrés excesivo en los mataderos, pero otras inciden tanto en los costes de producción como en la productividad. En algunos casos el consumidor puede estar dispuesto a asumir el coste suplementario que representan, pero en otros ni siquiera tiene la oportunidad de poder hacerlo, como en muchos productos transformados o cuando, por falta de información,

de diferenciación o de interés por su parte y/o por precio, compra productos importados que no han tenido que respetar las mismas normas.

Más complejo es el análisis de las normas relacionadas con, por ejemplo, el cambio climático. Esto es una realidad, y España es el gran Estado miembro agrario de la Unión Europea más expuesto a él. La adaptación al cambio climático puede ser pasiva, a través de la multiplicación de crisis, accidentes y otros eventos climáticos. Estos generan, entre otros efectos, movimientos de población (los «migrantes climáticos») y cambios en la distribución de cultivos entre las distintas partes del planeta.

También esta adaptación puede ser activa, desarrollando por ejemplo técnicas para aumentar el contenido en carbono del suelo, limitando su erosión con cubiertas vegetales, evitando el laboreo en los suelos, promoviendo rotaciones de cultivos y nuevas técnicas de protección de las plantas, adaptando los cultivos y las variedades, modificando las prácticas ganaderas y, en particular, la alimentación del ganado y la gestión de los residuos.

A este impacto hay que unirle otras consecuencias negativas sobre el medio ambiente, que ponen en peligro a medio plazo incluso el potencial productivo. Podríamos citar, sin ánimo de ser en absoluto exhaustivos, la contaminación por nitratos y residuos de pesticidas, la pérdida de biodiversidad, un consumo de agua excesivo con respecto al agua disponible de manera sostenible, la contaminación acústica, la extensión de especies exóticas, la degradación del paisaje o el aumento de los incendios forestales ligados al retroceso de la presencia humana y animal en los montes.

Todos estos problemas se generan porque los precios de los alimentos únicamente reflejan una parte de sus costes reales, y los restantes son asumidos por la sociedad (costes sanitarios entre otros) o por la naturaleza (contaminación de acuíferos o pérdida de suelo fértil, por ejemplo). La solución a este dilema pasa por la internalización de estos costes en los precios de mercado de los productos, sean por cierto alimentarios o no. Las políticas públicas tienen aquí un papel importante que jugar.

Pero, para que esta internalización sea aceptable por la sociedad, se deben cumplir una serie de condiciones. La primera es que esté basada en el mejor conocimiento científico disponible, presentado y debatido en el conjunto de la sociedad de una manera transparente y rigurosa. Las nuevas tecnologías contribuyen a la respuesta a los retos señalados, y el retraso en su aprobación, promoción, extensión y generalización también tiene sus consecuencias económicas y sociales, en términos, entre otros, de productividad e inflación. También sería imprescindible un conocimiento mucho más concreto de lo que está sucediendo a pequeña escala, en territorios específicos.

La segunda condición es que el ritmo de esta internalización ha de ser compatible con el pulso vital de los sectores económicos. No solo no hay agricultura verde en números rojos, sino que para que la transición ecológica—la transición agroecológica en nuestro caso—sea posible, debe contar con la adhesión activa de los operadores económicos y sociales. Es mucho más eficaz convencer que imponer. Es verdad que hay urgencia climática, pero querer ir voluntaristamente más rápido que lo que la sociedad admite ralentiza el ritmo real de implementación de los cambios.

La tercera condición es que la internalización de los costes ha de ser inclusiva, dado que impacta proporcionalmente más a las capas sociales que ya eran, con anterioridad, más frágiles. Sin una decidida política de solidaridad, nacional y europea, esto se transforma en un factor de resistencia al cambio.

La cuarta condición es la coherencia, y con ello volvemos al tema inicial de esta contribución. Europa quiere ser la avanzadilla regulatoria mundial, pero si las normas europeas no se aplican a los productos importados estamos limitando la protección al consumidor europeo, limitando su impacto positivo sobre el medio ambiente al moverse las producciones más contaminantes del territorio comunitario a terceros países, y creando condiciones de competencia desigual entre los productores comunitarios y los de estos países.

Cierto es que esta nueva orientación popularizada como «cláusulas espejo» representa un cambio completo en la ideología que ha sustentado hasta ahora las negociaciones comerciales internacionales. Cierto es que, como todo cambio de rumbo, requerirá muchas negociaciones, pero también es cierto que se puede avanzar, como ha demostrado la Unión Europea con el mecanismo en frontera para evitar la deforestación inducida. Cierto es también que algunas incoherencias europeas, como la rebaja de ciertos Límites Máximos de Residuos a las importaciones por debajo de los vigentes en la Unión, o las resistencias a tomarse en serio la sanidad vegetal en frontera, hacen mucho más difícil el necesario consenso social.

Europa ha decidido ser el motor y el pionero mundial de este proceso, pero, como ocurre muchas veces, no se están dando los medios para cumplir sus ambiciones políticas y geopolíticas.



# 13

## **Precios de los alimentos y cadena de valor. Síntesis y recomendaciones**

Olga M. Moreno Pérez  
*Universitat Politècnica de València*

La inflación alimentaria registrada en España en los últimos años no tiene precedentes desde mediados de los ochenta. Los agricultores, las empresas alimentarias, los medios de comunicación y la sociedad civil en general han manifestado su interés y su preocupación por un problema con profundas repercusiones económicas y sociales. El estudio que aquí hemos presentado es el resultado de aplicar metodologías de investigación cuantitativas y cualitativas al análisis de los precios de los alimentos en la Comunitat Valenciana, con el fin de profundizar en sus causas y consecuencias para los distintos actores que conforman el sistema alimentario valenciano.

Por una parte, hemos explotado e interpretando los datos publicados por fuentes oficiales sobre precios de los alimentos a nivel internacional, de la UE, de España y, cuando ha sido posible, de la Comunitat Valenciana. Por otra parte, hemos recopilado gran cantidad de información primaria a partir de técnicas de investigación participativa, tales como un taller multi-actor y dos grupos de discusión sectoriales. Finalmente, realizamos consultas a expertos y expertas sobre interrogantes o aspectos de especial interés relacionados con el problema de estudio que habían quedado insuficientemente abordados con los métodos mencionados anteriormente. Sus contribuciones han quedado también recogidas en esta obra.

Sumando todas estas actividades, este estudio ha consultado a 53 profesionales del sector agroalimentario, 34 hombres y 19 mujeres. A continuación presentamos tanto una síntesis del diagnóstico efectuado en este estudio como unas recomendaciones generales extraídas del proceso de investigación participativa.

### 13.1. ¿Qué dicen los datos oficiales sobre precios y costes alimentarios?

El análisis cuantitativo de los datos sobre precios de los alimentos nos permite llegar a una serie de conclusiones:

- Los precios de los alimentos han contribuido significativamente a la inflación general tanto en España y en la Comunitat Valenciana, debido al peso en la canasta de productos adquirida por los hogares y también al mayor crecimiento de los precios de los alimentos con respecto a otros productos.
- Buena parte de la inflación de precios de los alimentos es importada del exterior. Los picos de precios de muchos productos se registraron a finales de 2022 (con la notable excepción de los aceites vegetales).
- En la formación de los precios de los alimentos influyen factores de naturaleza global, relacionados con conflictos o sequías en distintas partes del mundo. Ante estos factores globales, los márgenes de maniobra de nuestros gobiernos, a nivel central y autonómico, son muy limitados.
- Los factores internacionales afectan a los precios al productor de *commodities* más que a los precios de productos frescos como frutas y hortalizas, para los que las condiciones domésticas de las cosechas y el funcionamiento de la cadena de valor suelen tener más relevancia.
- En general, la magnitud de las oscilaciones de precios de los alimentos en el mercado interior europeo es inferior a las fluctuaciones de los mercados internacionales. Aspectos como la estrategia de los minoristas de no trasladar las subidas al consumidor y, hasta cierto punto, la existencia de mecanismos amortiguadores como las ayudas de la PAC, pueden haber contenido la transmisión de precios a nivel de hogares.
- No se detecta una asimetría significativa en la evolución de los precios en ambos extremos de la cadena alimentaria.
- Los costes energéticos tuvieron un impacto evidente sobre la rentabilidad de las explotaciones agrarias, en especial de manera indirecta, pues los fertilizantes fueron los insumos que más subieron de precio en los últimos años.
- El que los productores agrarios hayan sido capaces en muchos casos de transmitir en sus ventas los aumentos de costes no significa que esa transmisión haya sido total. Así, los precios de algunos insumos, como los fertilizantes, han subido por encima de las tendencias de los precios percibidos por los productores agrícolas.

### 13.2. ¿Qué dicen los profesionales consultados en el estudio sobre la inflación alimentaria?

A partir de la consulta a más de 50 profesionales del sector agroalimentario de la Comunitat Valenciana se ha obtenido información de gran interés sobre la crisis de precios alimentarios. Trasladamos aquí las ideas planteadas por los expertos y expertas (Capítulos 4 y 5) en torno a dos grandes cuestiones: los factores causantes del incremento de precios y la respuesta de los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria a este problema.

En relación con los **factores causantes del incremento de precios de los alimentos**, se han destacado los siguientes:

- El incremento de los precios energéticos. Este factor ha sido clave en la inflación alimentaria, tal y como revelaban los datos cuantitativos. Los sistemas agrarios de regadío, más dependientes de la energía para bombear el agua, así como las cadenas de valor que requieren refrigeración, se ven particularmente afectados por el incremento de precios energéticos.
- El incremento del precio de los piensos, principal partida de gasto de los ganaderos, que a su vez deriva del aumento de precio de la energía y de los fertilizantes.
- Limitaciones ambientales que afectan a la producción. Los expertos y expertas han llamado la atención sobre la intensa sequía sufrida por la Comunitat Valenciana en los últimos años, que ha llevado a una disminución de las cosechas, así como sobre el registro de temperaturas anómalas. Los problemas derivados de la incidencia de plagas en distintos cultivos y la pérdida de fertilidad de los suelos también han jugado un papel importante en la reducción del rendimiento agrícola.
- La adaptación a las regulaciones (de calidad, de bienestar animal, medioambientales) en la producción y el procesado de alimentos, que conlleva un coste para personas agricultoras y cooperativas.
- El incremento en los costes de mano de obra debido al incremento de salarios, que ha afectado a todos los eslabones de la cadena alimentaria.
- La burocratización de la gestión administrativa, que se traduce en algunos casos en la necesidad de externalizar esta tarea.

Asimismo, aunque no son factores directos que afectan a los precios, algunos elementos estructurales de la agricultura valenciana como el minifundismo y la fragmentación de las explotaciones en parcelas pequeñas dificultan las inversiones y la reducción de costes por la vía de economías de escala. De igual forma, la avanzada edad de los y las titulares de explotaciones y la escasa profesionalización de la agricultura también complican la adopción de innovaciones para afrontar los incrementos de costes.

Respecto a los canales de comercialización, la dispersión y el pequeño tamaño de los agentes que operan en canales cortos dificultan la reducción de costes por esta vía. Por otra parte, los canales más largos y globalizados son muy dependientes del coste de la energía.

En relación con la **respuesta del sistema agroalimentario a la crisis de precios y de costes**, se destacan las siguientes reacciones (aunque no se han observado de manera generalizada, y en algunos casos se trata de respuestas minoritarias):

- Abandono de la actividad por parte de titulares de explotaciones agrarias, sobre todo de ganadería intensiva.
- Reducción del uso de insumos en agricultura y, en casos excepcionales, transición hacia modelos de producción ecológicos, locales o agroecológicos.
- Innovaciones productivas como la mejora de la eficiencia energética y mayor uso de energías renovables (aunque son insuficientes).
- Innovaciones organizativas (también insuficientes) como la agrupación de la producción a través de la fusión de cooperativas o la creación de cooperativas de segundo grado. Asimismo, aunque con problemas, la organización de canales cortos de comercialización para eliminar intermediarios también ha constituido una respuesta a este problema de incrementos de costes.
- Reducción de los márgenes de beneficio en la actividad comercial agroalimentaria.
- Recurso cada vez mayor a Empresas de Trabajo Temporal para contratar mano de obra.
- Traslado del incremento de costes al precio final al consumidor.

En relación a los **consumidores y consumidoras**, que han recibido atención específica en este estudio, las respuestas a la inflación alimentaria han sido la concentración de la compra en grandes superficies, una mayor planificación en la compra de alimentos, la reducción del consumo de productos diferenciados, de calidad o saludables, pero de alto precio (como el aceite de oliva y el pescado fresco), y el incremento del consumo de alimentos ultraprocesados y congelados (pero no de legumbres o cereales integrales, pese a su reducido coste). Como problemas añadidos se destacan el escaso hábito de cocinar en casa, el alto coste energético que suponen las elaboraciones largas, la «incultura alimentaria» de los consumidores y la falta de transparencia de la información sobre precios.

De manera importante, los expertos y expertas señalan que los grupos sociales más vulnerables al incremento de precios de los alimentos son, en general, las mujeres, así como los hogares unipersonales, las familias monoparentales y los hogares de migrantes en situación irregular.

### 13.3. Recomendaciones derivadas de este estudio

Un análisis transversal de las propuestas sugeridas por las personas expertas consultadas en este estudio permite extraer una serie de recomendaciones encaminadas a afrontar los desafíos a los que se enfrenta el sector agroalimentario en un contexto de incremento de costes y precios.

Las propuestas contemplan esfuerzos cooperativos y colaborativos para superar la atomización del sector, mejoras logísticas, la digitalización, el fortalecimiento de la

colaboración público-privada, la difusión de innovaciones tecnológicas y organizativas, la mejora de la transparencia en la cadena agroalimentaria y la educación para una nutrición sana y responsable.

Distinguimos en los siguientes apartados tres grandes líneas de actuación para afrontar la crisis de costes y precios en el sector agroalimentario.

### **13.3.1. Profesionalización, dinamización y acción colectiva en sector agrario**

En relación con el primer eslabón de la cadena alimentaria, es preciso avanzar en la profesionalización de las personas agricultoras, con un enfoque en la mejora de habilidades vinculadas a la gestión empresarial y de negocio. Es necesario que se facilite a estas personas asistencia técnica de campo con el fin de incrementar la eficiencia y reducir los costes de producción. También sería oportuno crear una nueva figura de personas dinamizadoras o facilitadoras que impulsen las acciones innovadoras en la agricultura. En este sentido, la infraestructura de las Oficinas Comarcales Agrarias sería sumamente útil para centralizar estos servicios, aunque también pueden crearse nuevas figuras como comités valencianos de innovación agraria en los territorios rurales.

En un sistema agrario caracterizado por el minifundismo y la fuerte fragmentación de las unidades productivas, es imprescindible impulsar la acción colectiva con el fin de mejorar la eficiencia en la producción, aumentar el poder de negociación y reducir la vulnerabilidad de los pequeños agricultores. Es necesario favorecer la integración, el asociacionismo y la creación de centrales de compra, pero también repensar los modelos de cooperativismo de tal modo que la toma de decisiones en las cooperativas atienda a criterios técnicos y que se alcance una mayor dimensión.

La burocratización de la actividad agraria y el reto que supone la digitalización de los cuadernos de campo hacen necesario que las personas agricultoras cuenten con el asesoramiento de la Administración, y también, en la medida de lo posible, con una mejora de los procesos administrativos que disminuyan los costes de transacción.

Asimismo, un refuerzo de los pagos por servicios ambientales puede contribuir a mejorar la remuneración de las personas productoras que realizan una labor positiva en la gestión del territorio y a reequilibrar el reparto del valor a lo largo de la cadena alimentaria.

### **13.3.2. Innovación, coordinación y transparencia en la cadena agroalimentaria**

La resolución de las múltiples causas que explican el incremento de los costes y precios alimentarios hace necesaria la investigación participativa. La innovación es necesaria para mejorar la eficiencia energética, afrontar el reto climático, cumplir con las regulaciones medioambientales con el mínimo coste, reducir los insumos utilizados en la producción de alimentos o encontrar nuevas fuentes de proteína animal. No obstante, es preciso ir más allá de las soluciones tecnológicas e impulsar también innovaciones sociales, organizativas y de mercado. Todo ello requiere mejorar la comunicación entre las instancias de investigación y los actores de la cadena, así como la transferencia de conocimiento entre actores.

Un punto fundamental en el que ha coincidido el grupo de profesionales que han colaborado con este estudio es la necesidad de mejorar la transparencia en relación con los costes, los márgenes y la generación de precios a lo largo de la cadena agroalimentaria. Si bien ya existen observatorios de precios, sería necesario trabajar en la accesibilidad de los datos para los diferentes actores de la cadena alimentaria en tiempo real, de tal modo que se facilite su toma de decisiones. También es preciso que estos observatorios permitan una detección efectiva de los problemas que originan las fluctuaciones en los precios alimentarios.

Asimismo, es preciso fomentar la integración, la coordinación y el trabajo en red de los diferentes actores de la cadena agroalimentaria. En particular, es preciso establecer alianzas entre personas productoras y consumidoras, así como alianzas entre productores y distribución. Para ello es necesario generar espacios de gobernanza innovadores que faciliten ese trabajo en red y que se adapten a las necesidades de los diferentes actores. Debería existir una mesa multi-actor permanente con capacidad de emitir alertas tempranas de crisis alimentarias.

Las cadenas cortas de comercialización pueden formar parte de la solución al incremento de precios alimentarios, si bien es cierto que la subida de los precios de la energía también les ha afectado y que todavía manejan volúmenes muy reducidos de producción y venta. Es preciso que estos canales cortos y el pequeño comercio adopten una estrategia de diferenciación que valore su arraigo en el territorio y su contribución a la economía local. También necesitan que se les facilite el acceso a infraestructuras logísticas tanto de comercialización como de venta en entornos urbanos. La Administración también puede jugar un papel importante favoreciendo la compra pública «verde» de productos locales.

### **13.3.3. Las personas consumidoras como motor de cambio y el derecho a la alimentación**

Frente a la situación de vulnerabilidad de las personas consumidoras frente a la inflación alimentaria, los participantes en este estudio plantean la necesidad de proponer que las políticas públicas incorporen el enfoque del derecho a la alimentación y que hagan más accesibles los alimentos a personas en una situación socialmente desfavorecida, superando el enfoque asistencialista. A nivel instrumental, es necesario mejorar las estadísticas sobre alimentación en los hogares para detectar situaciones de vulnerabilidad alimentaria.

Es imprescindible avanzar en la alfabetización alimentaria, una labor que debería involucrar a toda la comunidad educativa. A nivel de hogar, es preciso organizar a medio-largo plazo la compra y preparación de comida para aprovechar al máximo los recursos disponibles.

Finalmente, los participantes de este diagnóstico apuntan que es necesario empoderar a la ciudadanía, y han apuntado que las mujeres que tienen en sus manos una mayor capacidad de cambio.



