

# EL SISTEMA AGROALIMENTARIO Y LOS ESPACIOS RURALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA: UNA HOJA DE RUTA.

*José María García Álvarez-Coque.* Catedrático de Economía Aplicada de la  
Universitat Politècnica de València

*València, 16 de octubre de 2020*

**PROSPECT**  
COMUNITAT VALENCIANA

**2030**



GENERALITAT  
VALENCIANA



VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA

## RESUMEN

El presente documento propone una aproximación holística del sistema agroalimentario y los espacios rurales valencianos que se plasma en una estrategia a largo plazo. La visión trasciende la vertiente productiva del sistema para abarcar en total 8 retos: 1) Emergencia climática y transición ecológica; 2) Transición nutricional y seguridad alimentaria.; 3) Estructura y organización de la cadena de valor; 4) Desagrarización y relevo generacional; 5) Suministro de bienes y servicios rurales ecosistémicos; 6) Cambio tecnológico e innovación; 7) Globalización como escenario de desafíos y oportunidades, y 8) Gobernanza pública: capacidad, coordinación y simplificación.

Se proponen acciones que, por un lado, confieren de coherencia las políticas ya existentes, y por el otro, permiten impulsar políticas en las que la nutrición responsable, la producción sostenible y una cadena de valor justa, coordinada y eficaz, quedan integradas en un nuevo paradigma de desarrollo. El presente informe es sólo un punto de partida que debería conllevar la selección de indicadores y metas concretas para 2030, fruto de ese debate necesario y de una voluntad decidida de consenso, pero también de acción política. El sistema agroalimentario debe ser parte consustancial del Pacto Verde Valenciano.

## Índice

1. Introducción: necesidad de una visión holística del sistema .....	5
2. Antecedentes políticos y normativos .....	7
Numerosos planes y creciente legislación .....	7
Una PAC “light”, marco europeo e internacional relevantes .....	10
3. Aspectos diferenciales del sistema agroalimentario valenciano .....	13
Una región con una agricultura altamente especializada.....	13
..... con escaso apoyo público y muy dependiente de Bruselas .....	15
Territorio urbanizado, pero con amplio y diverso espacio rural.....	19
Implicaciones de las especificidades valencianas .....	21
4. Retos del sistema .....	22
Reto 1. Cambio climático y transición ecológica.....	22
Reto 2. Transición nutricional y seguridad alimentaria. ....	24
Reto 3. Estructura y organización de la cadena de valor. ....	26
Reto 4. Des-agrarización y relevo generacional.....	29
Reto 5. El medio rural como espacio de servicios ecosistémicos .....	31
Reto 6. Cambio tecnológico e innovación .....	33
Reto 7. Globalización como escenario de desafíos y oportunidades.....	34
Reto 8. Gobernanza pública, coordinación y simplificación .....	35
5. Hoja de Ruta .....	37
5.1. Visión .....	37
5.2. Misión .....	38
5.3. Programas.....	39
Cuadro resumen de líneas por reto .....	39
1. Emergencia climática y transición agroecológica .....	40
Objetivos.....	40
<i>Línea 1.1. Mitigación</i> .....	40
<i>Línea 1.2. Adaptación.</i> .....	41
<b>Estrategias y normativa relacionadas</b> .....	41
2. Transición nutricional y seguridad alimentaria.....	42
Objetivo .....	42
<i>Línea 2.1 Dieta mediterránea y hábitos saludables</i> .....	42
<i>Línea 2.2 Administración pública y transición nutricional</i> .....	42
<b>Estrategias y normativa relacionadas</b> .....	42

3. Cadenas de valor competitivas, organizadas y justas .....	43
Objetivos.....	43
<i>Línea 3.1 Estructuras agrarias</i> .....	43
<i>Línea 3.2 Planificación y coordinación de las cadenas de valor</i> .....	43
<i>Línea 3.3 Diferenciación e industria agroalimentaria</i> .....	44
<i>Línea 3.4 Equilibrio de la cadena y condiciones laborales</i> .....	44
<b>Estrategias y normativa relacionadas</b> .....	45
4. Relevo generacional y género.....	45
Objetivos.....	45
<i>Línea 4.1. Emprendimiento rural</i> .....	45
<i>Línea 4.2. Formación</i> .....	46
<i>Línea 4.3 Capital social y comunicación</i> .....	46
<b>Estrategias y normativa relacionadas</b> .....	46
5. Servicios eco-sistémicos .....	47
Objetivos.....	47
<i>Línea 5.1. Sistemas productivos sostenibles</i> .....	47
<i>Línea 5.2. Agro-biodiversidad</i> .....	47
<i>Línea 5.3. Ganadería sostenible</i> .....	48
<b>Estrategias y normativas relacionadas</b> .....	48
6. Cambio tecnológico e innovación.....	49
Objetivos.....	49
<i>Línea 6.1. Gobernanza de la I+D+i</i> .....	49
<i>Línea 6.2. Financiación de la I+D+i</i> .....	49
<i>Línea 6.3 Agenda digital</i> .....	50
<b>Estrategias y normativa relacionadas</b> .....	50
7. Globalización como espacio de oportunidades. ....	50
Objetivo .....	50
<i>Línea 7.1. Acción exterior</i> .....	50
8. Gobernanza pública, coordinación y simplificación.....	51
Objetivo .....	51
<i>Línea 8.1. Nueva PAC</i> .....	51
<i>Línea 8.2. Simplificación administrativa</i> .....	51
<i>Línea 8.3. Coordinación y descentralización</i> .....	51
5.4. Priorización de programas.....	52
5.5. Próximos pasos.....	54

## 1. Introducción: necesidad de una visión holística del sistema

La agricultura y la alimentación no han dejado de transformarse. Lo que a inicios del milenio eran objetivos casi inalcanzables como la eliminación de todas formas de malnutrición, se plantean en la actualidad como metas ineludibles. Las Naciones Unidas disponen actualmente de una potente Agenda de Desarrollo Sostenible que es una guía para gobiernos, empresas y organizaciones sociales. El presente documento ofrece una reflexión sobre los retos del sistema agroalimentario valenciano y sobre el papel de las políticas públicas en el ámbito autonómico, con una propuesta de líneas estratégicas relacionadas con dichos retos.

Cuando se redactó este informe aún no habíamos superado la pandemia de Coronavirus SARS-CoV-2 y su enfermedad, la Covid-19. En primer lugar, veamos qué hemos ido aprendiendo de las respuestas del sistema agroalimentario a esta crisis sanitaria.

- La reacción de los agentes del sistema agroalimentario para evitar que la crisis sanitaria se convirtiera en una crisis alimentaria fue espectacular. Productores y administraciones locales se reinventaron para buscar nuevas vías de abastecimiento basadas en fórmulas de venta online, distribución a los hogares y prácticas de solidaridad.
- Las organizaciones de la agricultura familiar, representantes de la industria, la distribución y los gobiernos de todo nivel administrativo se esforzaron por el correcto funcionamiento de la cadena alimentaria. No sólo se trató de dar una respuesta a corto plazo, sino de realizar una profunda reflexión sobre las acciones a emprender para una verdadera reconstrucción de la Comunitat.

Si algo nos enseña la crisis, sanitaria y económica, es reconocer la complejidad de los problemas, y abordar una visión sistémica del sistema alimentario. La agroalimentación se ha considerado habitualmente como un sector económico más y las visiones de la agricultura y la alimentación han sido habitualmente parciales, en función del colectivo que realiza el análisis.

A nivel europeo, hay recientes intentos de tener una visión sistémica de la agricultura, la alimentación y todas sus interacciones con el medio rural y con la sociedad en general. Esta visión es necesaria no sólo en foros internacionales, sino que debería plantearse y trasladarse también a nivel de la Comunitat Valenciana.

Un documento reciente con esta visión integradora, elaborado por la Comisión Europea, es “De la Granja a la Mesa”. Es ya fuente de controversia, pero recoge la filosofía de cómo se enfocarán las políticas europeas en el futuro. La agricultura valenciana ha

extraído pocos frutos del enfoque clásico de la PAC dirigido principalmente a asegurar las rentas y quizás pueda beneficiarse en el futuro de una filosofía más integradora dinamizadora de la transición verde, donde una producción sostenible y diferenciada en una cadena de valor organizada sean nuestros mejores argumentos. En ese camino:

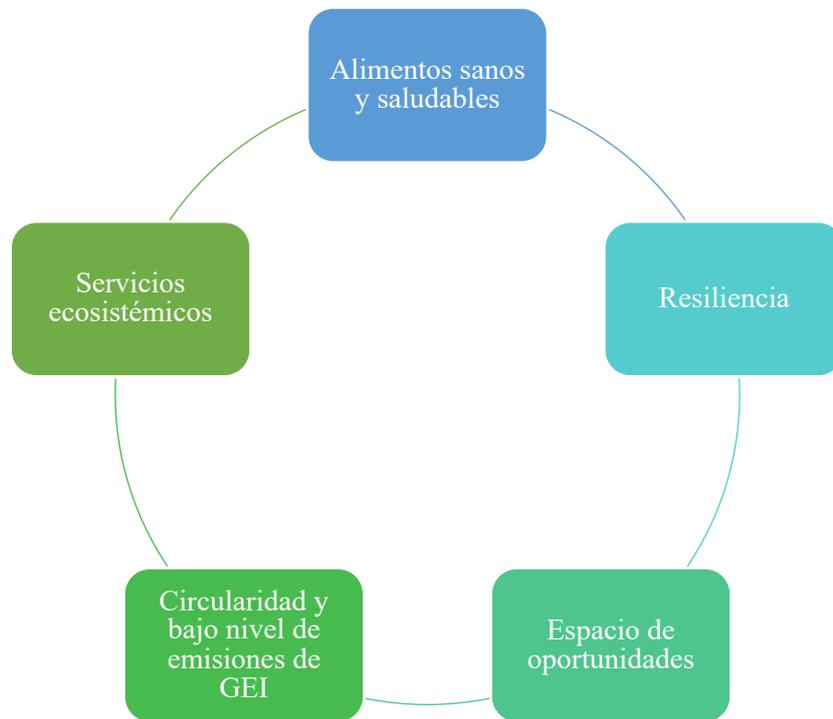
- Debe evitarse una visión de la cadena agroalimentaria exclusivamente “de oferta”, que no entienda que el mejor argumento para defender el sector es que resulta totalmente funcional para superar los retos de toda la sociedad actual.
- Debe superarse la falta de empatía de una parte de la sociedad, con frecuencia de carácter urbano, que sólo alude al sector primario como causa principal de contaminación o de malas prácticas alimentarias sin entender las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para aplicar estándares rigurosos. Tener claras las metas ecológicas de nuestra sociedad no significa que dejemos de acompañar a la sociedad, con sin escatimar elementos facilitadores y de comunicación.

Por ello, desde la sociedad valenciana es momento de entender la agroalimentación como un sistema complejo y dinámico que construya un discurso propio. Todo tipo de actores, públicos y privados pueden y deben hacer pedagogía, con posiciones cercanas a las demandas de la sociedad, presentes y futuras. En el “Pacto Verde Valenciano” anunciado por el President de la Generalitat Valenciana, el sistema agroalimentario debería ser central.

Nuestro punto de vista se basa en valorar el sistema agroalimentario y el desarrollo rural por su contribución para asegurar calidad de vida para toda la ciudadanía valenciana, pensando en las generaciones presentes y futuras. Obviamente, sin unas condiciones de vida aceptables para la comunidad agrícola y rural esa contribución no sería posible. Pero entendemos la agroalimentación como un sistema que cumple unas funciones esenciales para toda la sociedad. ¿Cuáles son esas funciones? Podemos esperar de un sistema agroalimentario que:

- suministre alimentos sanos y saludables
- genere oportunidades para el medio rural, mujeres, jóvenes.
- sea resiliente. Se adapte a presiones económicas, sociales y ambientales y proporcione un hábitat para la población rural.
- tenga un enfoque circular, capaz de reducir las emisiones de GEI y contribuir a la mitigación del cambio climático
- suministre servicios ecosistémicos: paisaje, biodiversidad y cultura.

**Gráfico 1. Funciones del sistema agroalimentario y del espacio rural**



Para comprender el sistema hace falta una visión holística. Ninguna función puede entenderse de manera independiente del resto, pues más que conflicto, existe complementariedad y sinergias positivas entre ellas. De esta forma, el propio sistema se transforma en una herramienta tractora, no sólo del crecimiento económico, sino de un nuevo modelo de crecimiento. En este documento, no se puede plantear el sistema en términos de conflicto entre objetivos o funciones. Apoyando una de las funciones se refuerza simultáneamente el resto.

## 2. Antecedentes políticos y normativos

### *Numerosos planes y creciente legislación*

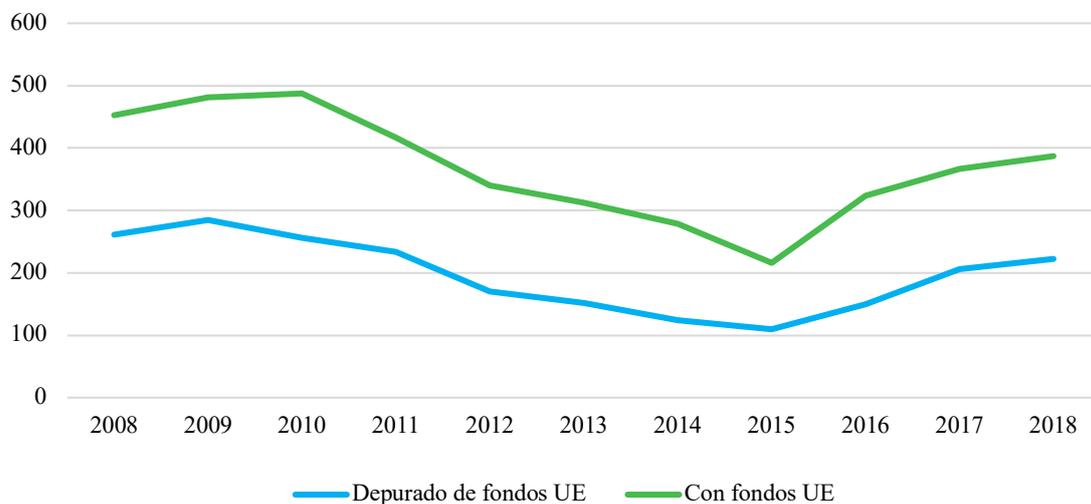
Una crítica frecuente a los planes realizados en torno a la agricultura valenciana es que suelen considerarse acertados para realizar un diagnóstico, pero no han pasado de declaraciones de buenas intenciones por las limitaciones presupuestarias, por la falta de capacidades administrativas o del consenso necesario.

Un antecedente notable de planificación estratégica fue el Programa Agroalimentario Valenciano 1994-2000, promovido por el Conseller José María Coll que no llegó a ponerse en práctica plenamente, pero que supuso un esfuerzo notable de programación por objetivos, acciones y metas. Durante la primera década del milenio, se realizaron otros intentos como el Libro Blanco de la Agricultura Valenciana y el Plan MILLORAR. La

crisis de finales de dicha década dio al traste con las intenciones, más o menos sinceras, de construir una política agroalimentaria valenciana.

Como se observa en el Gráfico 2, el gasto público gestionado por la Comunitat Valenciana en agricultura, pesca y alimentación comenzó a decrecer a partir de 2009 hasta tocar fondo en 2015. A partir de esa fecha, se fue recuperando, pero aún en 2018 era, en términos nominales, un 20% inferior al de 2009. Eso teniendo en cuenta el peso relevante de la PAC en el gasto público gestionado por la Generalitat en este sector, que no ha bajado del 40% y que debe incluirse en los cálculos.

**Gráfico 2. Gasto público autonómico en agricultura, pesca y alimentación. Comunitat Valenciana (millones de euros)**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidación de presupuestos de la Comunitat Valenciana.

No podemos medir las soluciones al sector sólo en términos de gasto público, pero sí es un indicador de la atención que ha recibido el sector. Por otro lado, aunque el apoyo que la PAC presta a la agricultura valenciana es mínimo en comparación con el percibido por el resto de las agriculturas españolas, es preciso reconocer que la Unión Europea ha representado el principal, si no el único, marco de programación integral a medio plazo que se ha implementado al sistema agroalimentario valenciano. Como ejemplos de programación en este marco europeo están los Programas de Desarrollo Rural y los Programas Operativos sostenibles de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas. En ambos casos, se han podido diseñar planes con dotación presupuestaria, medidas y metas.

Desde una perspectiva menos integral (menos holística), es verdad que existen documentos estratégicos sobre aspectos específicos o relacionados de una manera indirecta con el sistema agroalimentario. Podemos decir que los últimos cinco años han sido fecundos en planificación, con una evolución interesante en cuanto a lo relacionado

no sólo con la competitividad de la cadena de valor sino con otros problemas del sistema. Sin embargo, la administración y la sociedad en general carecen de una cultura holística del sistema agroalimentario. Quizás haga falta un esfuerzo de reflexión conjunta, ya que, por ejemplo, no se pueden analizar los aspectos de eficiencia productiva sin observar la organización de la cadena de valor, o sin tener en cuenta las funciones del sistema en asegurar una transición hacia una sociedad bien alimentada o hacia una economía circular y responsable.

Ejemplos de planificación, con relación más o menos directa con el sistema agroalimentario, los encontramos en los planes o instrumentos de orden político y normativo que recogemos en el recuadro.

#### ***Estrategias y legislación valencianas relacionada con el sistema agroalimentaria y el medio rural***

- Estrategia de Especialización Inteligente en Investigación e Innovación aprobada por el Consell en diciembre de 2016, referido a la focalización de la Comunitat Valenciana, en ámbitos potencialmente competitivos y generadores de desarrollo, incluyendo, entre otros objetivos estratégicos, uno relacionado con la calidad de vida, y más específicamente, con la agroalimentación y la dieta mediterráneas.
- Plan de Agricultura Ecológica 2016-2020, presentado en noviembre de 2016, con el objetivo de favorecer la transición hacia sistemas productivos más sostenibles y ecológicos.
- En 2017, la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, en colaboración con Cooperatives Agroalimentaries, elaboró y presentó un Plan Director del Cooperativismo Agroalimentario Valenciano.
- Tanto la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana como el Plan de Acción Territorial Forestal tienen implicaciones sobre las condiciones de vida y funciones de los espacios rurales.
- La ciudad de València aprobó, en octubre de 2018, una Estrategia Agro-alimentaria municipal, con una batería de programas y acciones destinados a promover un sistema alimentario urbano comprometido con la salud de la ciudadanía y la sostenibilidad del territorio agrario metropolitano. Se crea el Consell Alimentari.
- En noviembre de 2018, la Agencia Valenciana de Innovación, a través de un Comité Estratégico pluri-actor, emite un informe de soluciones innovadoras para los retos prioritarios en el sector agro-alimentación de la Comunitat Valenciana.
- La Ley valenciana de Estructuras Agrarias fue aprobada por unanimidad por les Corts Valencianes, el 28 de febrero de 2019. El proceso legislativo fue precedido de un ejercicio estratégico con actores del sector agrario.
- La Estrategia de Cambio Climático y Energía de la Comunitat Valenciana 2030 fue aprobada en marzo de 2019 por el pleno del Consell dando así continuidad a dos Estrategias previas que establecen acciones frente al cambio climático para el

cumplimiento del Acuerdo de París y el de otros protocolos internacionales firmados por UE y España. En dicha estrategia cobran protagonismo medidas de mitigación y adaptación relacionadas con la agricultura. El esfuerzo se ve culminado por el anuncio, en mayo de 2020, de una Ley Valenciana de Cambio Climático y Transición Ecológica. A nivel estatal, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, preparado por el MITECO, fue publicado para consulta pública en septiembre de 2020.

- El Plan de desarrollo agrario de la Huerta, tras un prolongado proceso de discusión, arranca en febrero de 2020 con el objetivo de preservar 11.000 hectáreas de huerta en el área metropolitana de València. En noviembre, del año anterior, la Huerta de València había sido declarada por la FAO como Sistema Importante de Patrimonio Agrícola Mundial, que obliga a un plan de acción.
- En julio de 2020, el pleno del Consejo Económico y Social de la Comunitat Valenciana, aprobó su Informe sobre el medio rural, con un diagnóstico y propuesta de acciones para lograr una cohesión territorial con vistas a abordar el problema del despoblamiento. Este es un esfuerzo simultáneo al Plan Estratégico Valenciano Anti-Despoblación que está elaborando la Generalitat y que, coordinado por varias universidades valencianas, ha supuesto la consulta a un gran número de actores rurales.
- Podemos mencionar otros planes, como el Plan Director de Modernización del Regadío Valenciano que, tras una amplia consulta a actores, actualiza o sencillamente rediseña el plan anterior que fue formulado hace un cuarto de siglo. O el propio Plan Estratégico de la PAC, que está en proceso de elaboración en el marco de la reforma de la Política Agrícola Común.
- Finalmente, ante la situación de crisis sanitaria y económica actual, puede citarse el dictamen de elaborado por la Comisión Especial de Estudio para la Reconstrucción Social, Económica y Sanitaria aprobado por el pleno de les Corts el 6 de agosto de 2020, unido al Acuerdo Institucional para la Recuperación de la Comunitat Valenciana, adoptado por la Generalitat, los ayuntamiento de las principales ciudades, las tres diputaciones provinciales y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

Se trata sólo de ejemplos, pero sirven para confirmar que no podemos decir que haya un déficit de planificación en la Comunitat Valenciana, aunque quizás algún exceso de perspectivas parciales en lo concerniente a agroalimentación y, por tanto, con necesidad de coordinación, de visión de conjunto.

#### *Una PAC "light", marco europeo e internacional relevantes*

Tanto las Naciones Unidas como la Unión Europea están planteando marcos holísticos para tener esa visión integral del sistema alimentario y su contribución a los retos nutricionales, climáticos y sociales.

- Un marco de programación que compromete a la Comunitat Valenciana es el proporcionado por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El sistema agroalimentario tiene que ve con prácticamente todos los 17

ODS, pero la FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación se considera “depositaria” de 21 indicadores de los ODS 2, 5, 6, 12, 14 y 15, y como agencia colaboradora para seis más.

- La Comisión Europea ha lanzado el Pacto Verde que apunta la necesidad de una visión a largo plazo para las zonas rurales. En relación con dicho Pacto, se han definidos los futuros objetivos agroalimentarios, las Estrategias ‘de la Granja a la Mesa’ y de la ‘Biodiversidad para 2030’, y la reforma de la PAC. En conjunto conforman un Paquete Verde europeo con impacto directo en el sistema agroalimentario.

Como documentamos más adelante, la Comunitat Valenciana es especial porque la PAC ha tenido presencia escasa en su agricultura. No quiere decir que el marco europeo no haya sido relevante.

- En primer lugar, la Unión Europea ofrece un mercado ampliado para una agricultura con vocación exterior.
- En segundo lugar, la Comunitat se ve beneficiada por una gobernanza europea capaz de impulsar directivas y reglamentos que contribuyen al progreso de nuestra sociedad.
- En tercer lugar, a Unión Europea es cada vez más ambiciosa en el ámbito de sus políticas alimentarias y climática. El marco europeo será relevante en el futuro como revela su intensa actividad propositiva y legislativa en materia de agroalimentación y desarrollo rural (ver recuadro). La Unión Europea será una guía conceptual para las políticas públicas en nuestro entorno territorial.

La Comunitat Valenciana está en capacidad de entender el alcance a largo plazo de estas estrategias y gobernanza internacionales. El presente informe no pretende añadir complejidad a la galaxia de medidas concretas previstas para el sistema agroalimentario y el medio rural valencianos. Sólo se pretende aportar una visión de conjunto y si hay que añadir propuestas, que sea en términos complementarios y no conflictivos con los acuerdos y planes ya adoptados por las instituciones valencianas. La proliferación de planes no puede implicar un sobre esfuerzo de los distintos departamentos, sino más bien un estímulo a la colaboración inter-departamental de la Generalitat o entre la misma y otras instituciones o niveles de gobierno.

Los problemas del sector agroalimentario y del medio rural valenciano son conocidos y por ello, el análisis de los retos que se enfrentan tiene una misión de síntesis. Adicionalmente, es necesario comprender que no tiene mucho sentido actuar sólo en

un punto del sistema, por ejemplo, las rentas de los agricultores, si no miramos hacia otros nodos, por ejemplo, los hábitos de consumo alimentario.

#### DOCUMENTOS EUROPEOS DE REFERENCIA

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación ‘El futuro de los alimentos y de la agricultura’*. Bruselas: COM (2017) 713 de 29 de Noviembre de 2017, 31 pp. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4841\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4841_es.htm)).

COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia a largo plazo para 2050, Acción por el Clima*, Bruselas ([https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es)).

COMISION EUROPEA. *Un Pacto Verde Europeo*. Comunicación COM (2019) 640 y Anexo de 11 de diciembre de 2019, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> ).

COMISIÓN EUROPEA. *Alimentos sostenibles – Estrategia ‘de la Granja a la Mesa’ – Hoja de Ruta*. Bruselas, Enero 2020 (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12183-Farm-to-Fork-Strategy->).

COMISION EUROPEA. *Configurar el futuro digital de Europa*. Bruselas, 19 de febrero de 2020 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs\\_20\\_278](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs_20_278)).

COMISIÓN EUROPEA. *Compromiso de alcanzar la neutralidad climática para 2050: la Comisión propone la Ley del Clima Europea y abre una consulta sobre el Pacto Europeo sobre el Clima*. Nota de Prensa, 4 de marzo de 2020, Bruselas ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_335](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_335)).

COMISIÓN EUROPEA. *Nuevo Plan de Acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*. Comunicación COM (2020) 98 y Anexo de 11 de marzo de 2020, Bruselas ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_420)).

COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí hasta 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. Comunicación COM (2020) 380 y Anexo de 20 de mayo de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380>).

COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia ‘De la Granja a la Mesa’ para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Comunicación COM (2020) 381 y Anexo de 20 de mayo de 2020, Bruselas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>).

COMISION EUROPEA. *Analysis of links between CAP reform and Green Deal*. Commission Staff Working document, SWD (2020) 93 of 20 May 2020, Brussels ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability\\_and\\_natural\\_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf)).

COMISIÓN EUROPEA. *Hoja de ruta y consulta pública de la Comunicación sobre la visión a largo plazo de las zonas rurales*, Bruselas, 22 de julio de 2020

(<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Long-term-vision-for-rural-areas>).

CONSEJO EUROPEO. *Together for Europe's recovery*, Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union, 1 July to 31 December 2020 (<https://www.eu2020.de/eu2020-en/programm>).

CONSEJO EUROPEO. *Multiannual Financial Framework 2021-2027 - Negotiating Box with figures*, Finnish Presidency document, 5 December 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/media/41630/st14518-re01-en19.pdf>).

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones Consejo Europeo de 17-21 de julio de 2020*, Bruselas (<https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>).

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución de 28 de noviembre de 2019 sobre la situación de emergencia climática y medioambiental*. Estrasburgo ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_ES.html)).

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución de 15 de enero de 2020 sobre el Pacto Verde Europeo*, Estrasburgo ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_ES.html)).

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución del PE de 15 de mayo de 2020 sobre el nuevo marco financiero plurianual, los recursos propios y el plan de recuperación* ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_ES.html)).

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución de 23 de julio de 2020 sobre las Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los días 17 a 21 de julio de 2020*, Bruselas ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_ES.html)).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Biodiversidad agrícola: la contribución de la PAC no ha frenado el declive*, Informe Especial 13/2020, Luxemburgo, Junio de 2020, 61 p. ([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_13/SR\\_Biodiversity\\_on\\_farmland\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_ES.pdf)).

### 3. Aspectos diferenciales del sistema agroalimentario valenciano

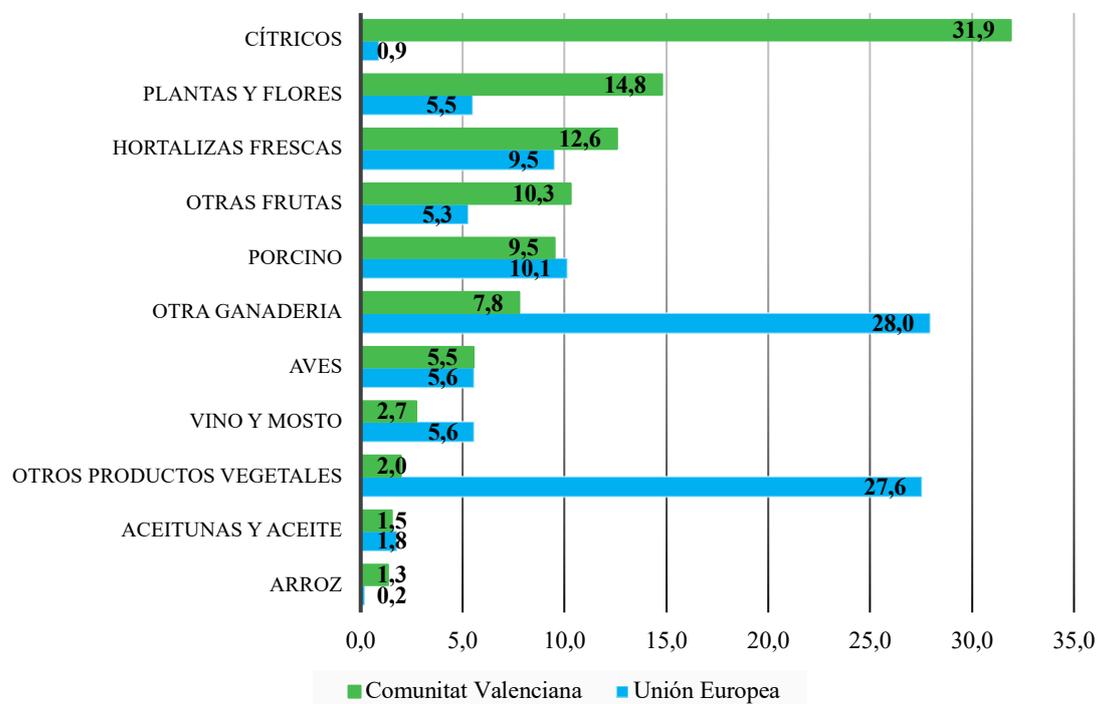
Hay tres elementos del sistema agroalimentario valenciano que podemos destacar en un análisis previo de contexto. En primer lugar, un elevado grado de especialización productiva en cultivos de carácter mediterráneo, en particular, frutas y hortalizas; en segundo lugar, un apoyo de la PAC muy limitado; y en tercer lugar, una fuerte imbricación y coexistencia de los espacios rurales y los urbanos en la geografía de la Comunitat.

*Una región con una agricultura altamente especializada*

Si tomamos cifras recientes, observamos que la especialización productiva valenciana está claramente orientada a los cultivos mediterráneos, en comparación con la

fotografía típica de la agricultura en la UE. El Gráfico 3 muestra que los cítricos representaron en 2019 el 31% del valor de la producción agraria valenciana. Si sumamos frutas y hortalizas más flores y plantas ornamentales, el grupo representa el 70%. Si añadimos otros productos típicos del Sur de Europa como el arroz, el vino y el aceite, casi llegamos al 75%. La ganadería más los productos animales apenas superan el 22%. Ello no quiere decir que no haya orientaciones productivas que, siendo minoritarias en el conjunto, sean localmente relevantes en territorios rurales del interior, como ocurre con la ganadería avícola y porcina.

**Gráfico 3. Distribución del valor de la producción agraria (%)**



Fuente: Generalitat Valenciana. Informe del Sector Agrario Valenciano (2019)

La especialización de la agricultura en la UE está claramente orientada hacia otros productos llamados continentales, y el grupo de productos mediterráneos apenas alcanza el 29% del valor de la producción en el conjunto de la Unión. Mientras, otros productos vegetales, con prominencia de cereales y oleaginosas, representan el 28%, y otra ganadería, con alta representación de la ganadería bovina, alcanza un porcentaje equivalente.

A pesar de la especialización productiva valenciana, hay que destacar que su estructura de cultivos presenta una gran diversidad territorial en el sector de frutas y hortalizas, con presencia notable de cultivos frutales (se combinan cultivos tradicionales como los

cítricos, el níspero, las cerezas y el almendro junto con otros pujantes como el kaki, el granado y el aguacate), el olivar, el viñedo, las hortalizas y el arroz. La ganadería intensiva ha ido poblando los territorios rurales y se ha ido industrializando con métodos cada vez más integrados con las fábricas de piensos, con escasa presencia de la ganadería extensiva.

*..... con escaso apoyo público y muy dependiente de Bruselas*

La PAC no fue diseñada para una agricultura como la valenciana, sino para una estructura típica original de la agricultura europea; mejor dicho, de los Estados miembros firmantes de los primeros tratados. En la historia de la PAC, las reformas se han sucedido, pero siempre arrastrando la mochila de reformas anteriores, de modo que no ha habido cambios radicales en el reparto de las ayudas entre los distintos modelos de agricultura europeos. Las nuevas orientaciones de la PAC, esbozadas en el presente proceso de reforma ("PAC post-2020") quizás impliquen, a partir de 2023, un giro radical que pueda beneficiar a la agricultura valenciana en la línea de que las ayudas se vayan vinculando algo más a objetivos ambientales y climáticos, y no sólo a esa mochila histórica de ayudas directas.

Hasta el momento la Comunitat Valenciana ha tenido una participación muy minoritaria en los programas de ayudas de la PAC, en particular en los pagos del Pilar I gestionados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que representamos en la Tabla 1.

Se pueden destacar algunos rasgos de la composición de los pagos que sugieren una cierta irrelevancia del presupuesto de la PAC, al menos en su configuración actual, para la Comunitat Valenciana.

- La participación de la Comunitat en el total de ayudas del FEAGA para España es del 2,3% cuando la participación valenciana en el valor de la producción agraria española es sólo del 6,7%.
- El porcentaje de participación valenciana en las ayudas totales del FEAGA para España baja al 1,8% si hablamos del principal instrumento: el régimen del pago básico. Es destacable que este pago básico representa el 61,5% de los pagos del FEAGA a la Comunitat Valenciana.
- La PAC es algo más relevante en programas de ayudas vinculadas a la producción, como son los programas de arroz, de frutos secos, la regulación vitivinícola, y sobre todo los programas operativos sostenibles de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, que representan el 25,4% de los pagos del FEAGA a la Comunitat.

**Tabla 1. Distribución sectorial de los fondos del FEAGA**

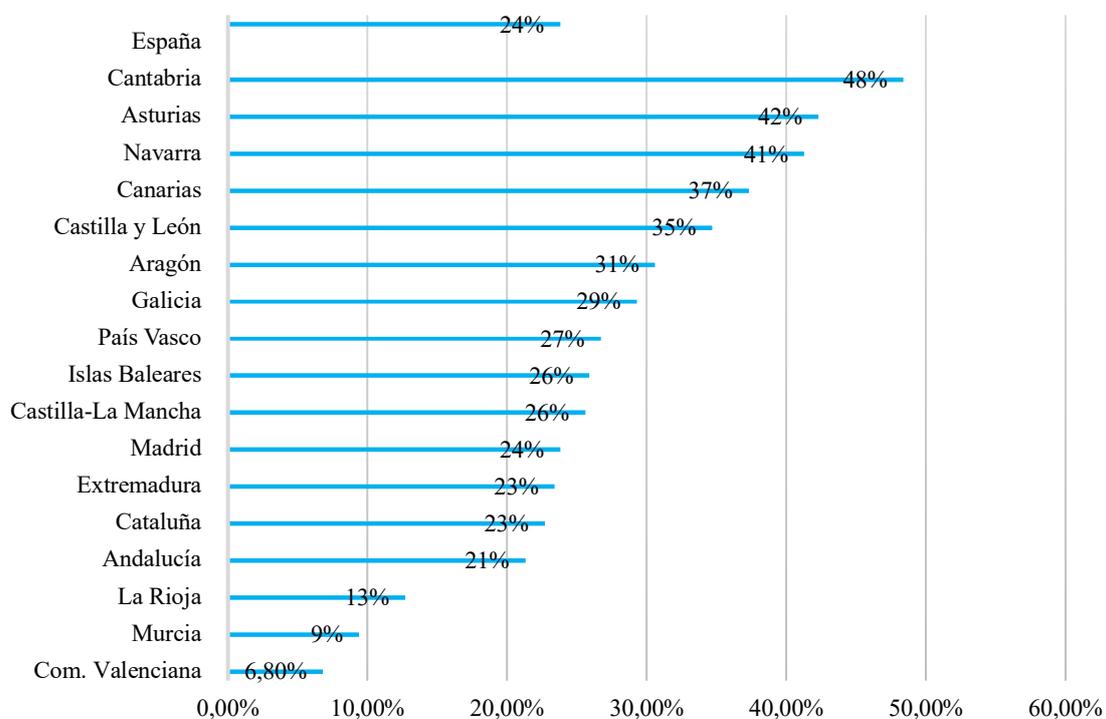
	<b>2019 (miles de euros)</b>	<b>%</b>	<b>% de España</b>
Régimen de pago básico	91469,5	61,5	1,8
Ayudas asociadas voluntarias (1)	8815,5	5,9	1,4
Frutas y hortalizas	37730,1	25,4	12,4
Vino	10002,8	6,7	4,2
Apicultura, Leche	645,3	0,4	9,9
Total ayudas	148663,2	100,0	2,3

(1) Arroz, vacuno, cultivos herbáceos, ovino y caprino

Fuente: FEAGA, informes del Sector Agrario Valenciano (GVA) y elaboración propia

La importancia de los gastos de la PAC en la Comunitat Valenciana puede evaluarse en términos de la participación de las subvenciones en el Valor Añadido Neto (VAN) de las explotaciones agrarias que, según la Red Contable Agraria Nacional, apenas suponen el 6,8% del VAN por explotación en la Comunitat. Este es el porcentaje más bajo de España, donde por término medio, las subvenciones representan el 24% del valor añadido neto de las explotaciones.

**Gráfico 4. Subvenciones / VAN explotación (%) (media 2015-2017)**

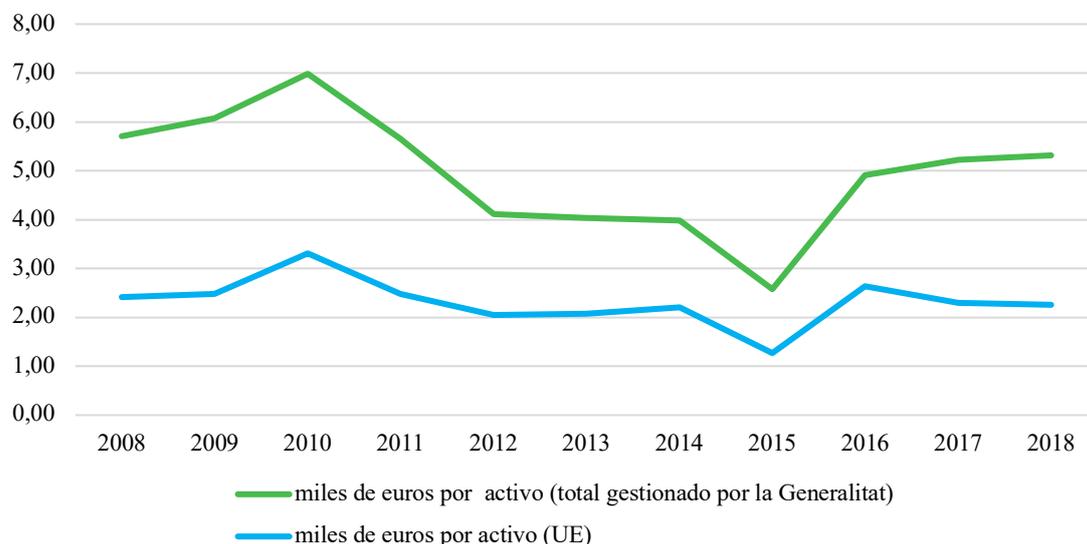


Fuente: Elaboración propia a partir de Red Contable Agraria Nacional

La menor dependencia de las explotaciones en las subvenciones europeas tiene dos lecturas en la Comunitat Valenciana.

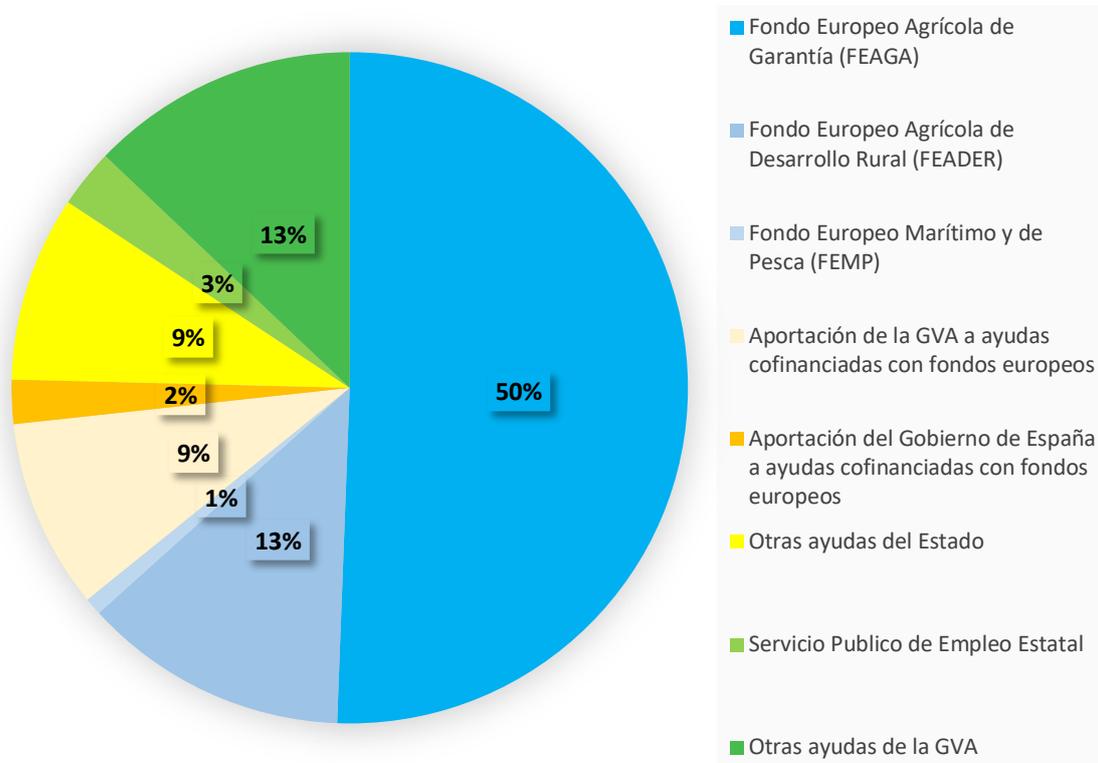
- Una positiva: la capacidad de la agricultura valenciana de subsistir, ser productiva y exportadora, sin casi apoyo de la PAC.
- Una lectura negativa: la falta de instrumentos públicos adaptados a las funciones que puede cumplir el sistema agroalimentario valenciano. De hecho, los pagos de la PAC sólo alcanzan en promedio unos 2.000 euros anuales por activo agrario (Gráfico 5). Lo dramático es que aún así, los pagos de la UE representan los dos tercios de las subvenciones públicas al sector primario valenciano. Si añadimos las aportaciones del Gobierno del Estado y de la Generalitat para co-financiar los programas europeos, podemos decir que un 75% de las ayudas públicas al sector primario dependen de Bruselas, tanto del primero como del segundo Pilar. La Generalitat financia autónomamente con fondos propios el 13% del esfuerzo total de apoyo, y el Estado el 12% restante, con una participación apreciable del programa de seguros agrarios (9%).

**Gráfico 5. Gasto público en agricultura, pesca y alimentación gestionado por la Generalitat Valenciana por activo en el sector primario**



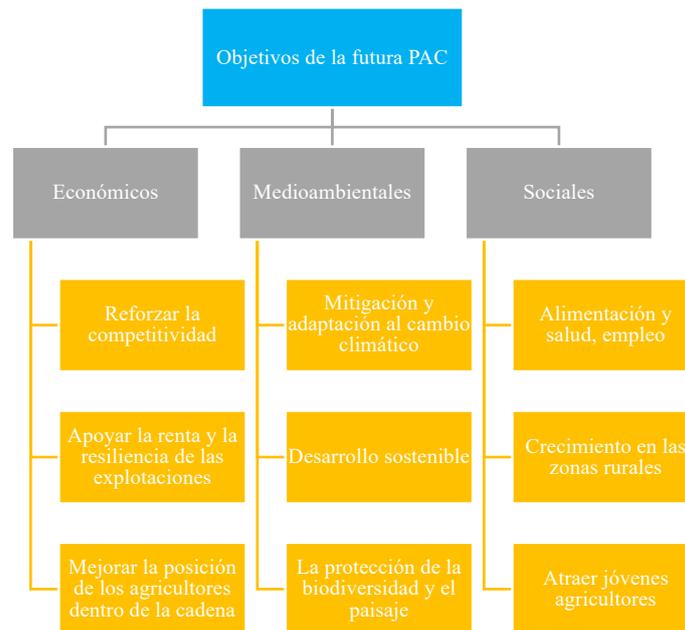
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

**Gráfico 6. Distribución de las subvenciones agrarias por origen (%)**



Fuente: Generalitat Valenciana. Informe del Sector Agrario Valenciano (2019)

La futura PAC girará en torno a nueve objetivos, que conforman un carácter integrador que debería beneficiar los intereses de una agricultura orientada a los nuevos retos sociales. Tres objetivos son económicos (reforzar la competitividad, apoyar la renta y la resiliencia de las explotaciones, y mejorar la posición de los agricultores dentro de la cadena), tres medioambientales (la mitigación y adaptación al cambio climático, un desarrollo sostenible, y la protección de la biodiversidad y el paisaje), y tres sociales (alimentación y salud, empleo y crecimiento en las zonas rurales, y atraer jóvenes agricultores). La Comunitat debería respaldar ese diseño basado en objetivos, que nosotros agrupamos más adelante en forma de retos.



*Territorio urbanizado, pero con amplio y diverso espacio rural*

Una peculiaridad de la Comunitat Valenciana es su relativamente elevada densidad poblacional, que en promedio se sitúa en unos 200 habitantes por Km<sup>2</sup> en una superficie total de 23,255 Km<sup>2</sup>. Este hecho hace que la región se haya visto perjudicada por criterios de asignación estatal de políticas y recursos financieros basados en la dispersión de la población. Según la clasificación Degurba (Degree of Urbanization of Local Administrative Units) utilizada por la Comisión Europea, un 53% de la población valenciana vive en ciudades y otro 40% en pueblos y suburbios semiurbanos, con sólo un 7% en territorios rurales (nos referimos<sup>1</sup> a la presencia de celdas de 1 Km<sup>2</sup> con una población inferior a 5.000 habitantes y una densidad inferior a 300 habitantes/Km<sup>2</sup>). En la Unión Europea, las áreas urbanas y semi-urbanas representan un 71% de la población, y en el conjunto de España, un 64%. En otras palabras, una visión superficial diría que la Comunitat Valenciana es una región urbana, pues el 93% de la población vive en núcleos clasificados como urbanos y semiurbanos. Pero hay tres aspectos que obligan a matizar esta conclusión.

- El primero es la cercana proximidad entre el medio rural y el urbano en nuestro territorio, lo cual supone una oportunidad para la consolidación de mercados locales y servicios ambientales para el conjunto de la población. En su reciente informe sobre el medio rural, el Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana afirmaba *“La configuración territorial de la región hace que los municipios rurales, incluso muchos de los que se encuentran en peligro de*

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Urban\\_cluster](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Urban_cluster)

*despoblación, se localicen a una distancia relativamente próxima o no muy lejana tanto del litoral como de los núcleos del sistema urbano” (p. 23)<sup>2</sup>.*

- El segundo aspecto es el amplio espacio natural que ofrece el territorio rural valenciano, con una superficie forestal de 1,3 millones de hectáreas (un 56% de su superficie)<sup>3</sup> y una superficie protegida de casi el 40% del total de la Comunitat.
- Un tercer rasgo es que, aunque sean poco representativos en términos de población, existe un número significativo de municipios rurales de baja densidad poblacional y serio riesgo de despoblación. A pesar de la relativa cercanía geográfica a las áreas urbanas, la falta de acceso en igualdad de condiciones a las oportunidades de empleo, a servicios y a equipamiento, suponen factores de declive demográfico que socavan la viabilidad de este núcleo de municipios donde habita alrededor del 1,5 % de la población valenciana en un tercio de la superficie de la Comunitat. La Agenda Valenciana Anti-Despoblación ha identificado 171 municipios con riesgo alto de despoblación (Gráfico 7). En este conjunto de municipios la dinámica poblacional es francamente regresiva, con una pérdida de población en 20 años del 15% frente a un crecimiento poblacional positivo para toda la Comunitat del 24%.<sup>4</sup>

Es recientemente cuando se ha tomado conciencia de actuar para revertir el declive de estos territorios, con la elaboración de planes por parte de las distintas instituciones, Generalitat (en colaboración con la universidad), Federación Valenciana de Municipios y Provincias, el propio Gobierno del Estado y los parlamentos nacional y autonómico. El declive demográfico es una cuestión de derechos de la población afectada, pero también de un deterioro del capital natural y cultural para conjunto de la población valenciana. En otras palabras, el espacio natural de servicios ecosistémicos se está quedando sin comunidades de soporte, lo que supone un riesgo no sólo para los municipios rurales sino para toda la sociedad valenciana.

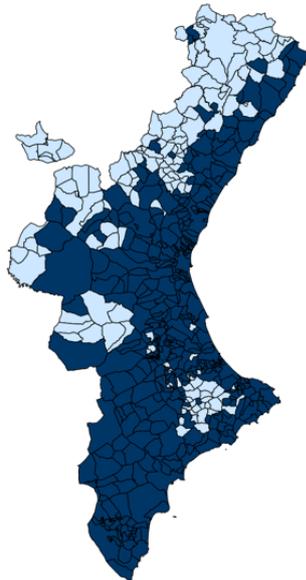
---

<sup>2</sup> Comité Económico y Social (2020). Informe sobre el Medio Rural. Julio.

<sup>3</sup> Tercer Inventario Forestal Nacional. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

<sup>4</sup> Generalitat Valenciana (2017). Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT). Propuesta de Sistema de Indicadores. Gabinet del President. Generalitat Valenciana. 22 November 2017. Alamá-Sabater, L., Budí, V., García-Álvarez-Coque, J.M. & Roig-Tierno, N. (2019). Using mixed research approaches to understand rural depopulation. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (1), 99-120.

**Gráfico 7. Municipios con riesgo de despoblación (no sombreados)**



Fuente: Generalitat Valenciana. Indicadores de riesgo de despoblación de AVANT.

### *Implicaciones de las especificidades valencianas*

En consecuencia, pocas regiones en la Unión Europea:

- presentan una estructura productiva tan especializada en frutas y hortalizas.
- disfrutan de un apoyo tan reducido de las políticas del Pilar I de la PAC.
- tienen un alto porcentaje de población urbana en su territorio y a la vez un problema tan serio de declive demográfico en amplias áreas que se encuentran relativamente próximas a las zonas urbanas.

Estos datos de contexto implican que:

- son necesarios enfoques o planes que atiendan a la peculiaridad valenciana, tanto en su estructura productiva como en su estructura territorial.
- hay un potencial para aprovechar una demanda clara por parte de la población urbana de bienes y servicios rurales, muy vinculados al sistema agro-alimentario territorial.
- los instrumentos de la PAC no se adaptan a las especificidades de nuestros territorios rurales, lo cual no conlleva descartar el apoyo europeo en lo que pueda contribuir a una transición verde de nuestra sociedad.

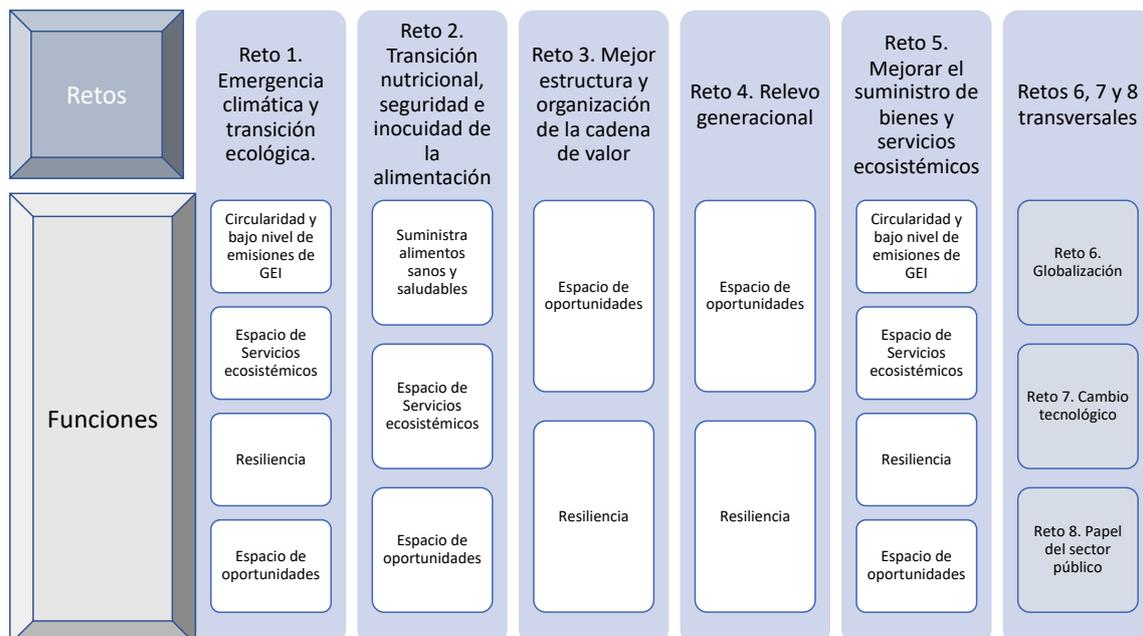
#### 4. Retos del sistema

Ocho son los principales retos del sistema agroalimentario y del medio rural, de los que no está exento nuestro ámbito valenciano.

1. Emergencia climática y transición ecológica.
2. Transición nutricional y seguridad alimentaria.
3. Estructura y organización de la cadena de valor.
4. Des-agrarización y relevo generacional.
5. Suministro de bienes y servicios rurales ecosistémicos
6. Cambio tecnológico e innovación.
7. Globalización como escenario de desafíos y oportunidades.
8. Gobernanza pública: capacidad, coordinación y simplificación

Podemos decir que los primeros cinco retos están relacionados con las funciones del sistema esbozadas anteriormente mientras que los tres últimos son transversales (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Retos del sistema y correspondencia con sus principales funciones**



*Reto 1. Cambio climático y transición ecológica*

Un primer desafío que pone en riesgo el bienestar de las futuras generaciones es el cambio climático, según evidencia el Panel Intergubernamental del Cambio Climático y destaca la Comisión Europea en el documento *Food 2030* (European Commission, 2016). En términos globales, la producción de alimentos es con mucho la mayor utilizadora de recursos hídricos, 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. Según el Inventario Nacional, las emisiones sólo en el sector agrario representaron en 2017, un 12% de las emisiones totales, con una distribución mayoritaria entre fermentación entérica (5%), fertilización de suelos (4%) y gestión de estiércoles (3%). La producción primaria agraria en la Comunitat Valenciana es responsable del 10% de las emisiones en nuestro territorio.

Ante el escenario de calentamiento, el regadío seguirá ofreciendo una mayor resiliencia respecto al secano ante el esperado decrecimiento de las precipitaciones netas (con mayor variabilidad interanual) y el mayor consumo por parte de la vegetación por el aumento de las temperaturas. Pero el regadío también requiere energía, especialmente cuando conlleva una sobreexplotación de acuíferos en escenarios de sequía, por lo que, según reconoce el Plan Director de Modernización de Regadíos, existe un margen considerable para incorporar energías limpias y mayor eficiencia en los sistemas de regadío.

Resultan injustas las apreciaciones que apuntan al sistema alimentario como un contribuyente principal a las emisiones. Pero al mismo tiempo:

- el cambio de modelo productivo en el sistema agroalimentario tiene un gran potencial reductor de emisiones, incluyendo los efectos sumidero.
- como hemos visto anteriormente, la Comunitat está en buenas condiciones para encarar el reto climático, debido a su especialización productiva, con más de un 70% de la producción agraria orientada a frutas y hortalizas frescas, relativamente menos intensivos en energía y en muchos casos captadores de CO<sub>2</sub>.
- la Comunitat puede y debe beneficiarse de los nuevos esquemas de la PAC y de las políticas europeas que introduzcan instrumentos para reducir las emisiones, aumenten los sumideros agrícolas y forestales, además de fomentar la adaptación de los sistemas agrícolas, ganaderos o forestales.
- Como se defiende en el presente documento, es fundamental una visión sistémica para situar su política agroalimentaria, no como una política sectorial más, sino como parte del marco básico para enfrentar la emergencia climática y

abordar la transición ecológica y energética y al mismo tiempo generar bienestar y empleo.

- Las opciones deben ser explicadas y facilitadas por la administración para que los actores principales de la agricultura y la ganadería entiendan y compartan los argumentos de oportunidad.

En un artículo de *Nature* publicado en 2018, un grupo internacional coordinado por Marco Springmann de la Universidad de Oxford acotó un conjunto de alternativas, desde la mencionada visión sistémica. Para superar el reto climático, todas son necesarias y ninguna suficiente por sí sola. Tres son las grandes opciones planteadas por el artículo: dietas alimentarias sanas, medidas para reducir el desperdicio y mejoras tecnológicas en la agricultura con menor uso de insumos. En el caso valenciano, no debemos descartar ninguna opción de las citadas. Ni tampoco ninguna opción tecnológica, como la producción ecológica, los modelos ganaderos sostenibles y extensivos, las agriculturas de precisión y de conservación, residuo cero y agroalimentación 4.0. Individualmente, el recorrido de cada estrategia es limitado y actuar en solo una de las categorías es insuficiente para lograr la sostenibilidad. Sólo un compromiso público a favor de tecnologías sostenibles agrarias y alimentarias podrá llevarnos a zona tranquila. Ello sin olvidar que la mayoría de las presiones ambientales tienen causas sociales relacionadas con nuestro estilo de vida y que, además, las soluciones deben respetar los derechos de las personas.

Adicionalmente, es necesario profundizar en el conocimiento de los impactos, vulnerabilidades y medidas de adaptación específicas del sector agrario, así como en la formación de Pymes y profesionales. En todos estos aspectos, la PAC y la UE sí deben importar a la Comunitat, pues puede concentrar esfuerzos para extraer lo máximo de los programas europeos sugeridos por la estrategia europea “de la Granja a la Mesa”. Ello requiere una evolución de la cultura de la propia administración pública valenciana para que las declaraciones públicas de emergencia climática y el Pacto Verde no supongan obligaciones meramente formales o cambios cosméticos sino totalmente transformadores de nuestra sociedad y del papel del sistema alimentario y el medio rural.

### *Reto 2. Transición nutricional y seguridad alimentaria.*

Un segundo desafío es la transición nutricional en un contexto mundial donde se plantea el Hambre Cero como un Objetivo de la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030. La necesidad de producir alimentos suficientes para la humanidad es innegable. No es evidente que exista una relación directa entre el volumen de alimentos producidos y el

nivel de desnutrición. Ya mirando al futuro, la cantidad y la calidad de los alimentos consumidos por la población se relacionan directamente con los hábitos alimentarios, no siempre saludables. La crisis del COVID ha provocado efectos contradictorios cuando, 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.

Como se ha apuntado, los cambios en la dieta se convierten en una amenaza para la sostenibilidad dada la huella de carbono derivada de la producción de productos alimenticios derivados de la producción animal, un factor que está siendo contrarrestado por el interés creciente entre algunos consumidores por dietas basadas en fuentes alternativas de proteínas. A esto se añaden las pérdidas o desperdicios post-cosecha, que en la Comunitat ascienden, según estimaciones de la Generalitat Valenciana, a unas 290.000 toneladas anuales de alimentos. Muchas ciudades valencianas, englobadas en el Pacto de Milán por una alimentación urbana sostenible, están reconociendo la necesidad de nuevas políticas y criterios de compra pública para respaldar dietas y modos de vida saludables.

A pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones no gubernamentales y la existencia de una Encuesta de Nutrición, con datos de 2010-2011, no existe un sistema de monitorización consolidado de la calidad de la alimentación de los hogares en la Comunitat. Existen algunas herramientas estadísticas de seguimiento como el Panel de Consumo Alimentario que elabora el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Las ciudades parecen asumir el reto de la alimentación como la revelan estrategias municipales, como la aprobada por la Ciutat de València, con un Consell Alimentari multi-actor. La Generalitat puso en marcha un Plan de Salut 2016-2020 con el objetivo de combatir el sobrepeso y la obesidad y promover los hábitos saludables.

De nuevo es necesaria una visión holística que considere al sistema agroalimentario como un instrumento eficaz para alimentarnos mejor, reducir el coste sanitario y a la vez promover una cadena alimentaria innovadora y sostenible, en todos sus eslabones. Parece pertinente una Estrategia alimentaria a nivel de Comunitat, que no se superponga, sino que respalde los esfuerzos a nivel municipal, a nivel de centros de tecnología y universidades, y a nivel de coordinación de los departamentos del Consell encargados de la producción, la transformación y el consumo de los alimentos.

### *Reto 3. Estructura y organización de la cadena de valor.*

El sistema agroalimentario valenciano es estratégico por su contribución al PIB y al empleo. Ello puede entenderse a partir de las estimaciones de la participación del sistema agroalimentario en el PIB y en el empleo total, obtenidos a partir de las Tablas Input Output de la Comunitat Valenciana. Según estimaciones disponibles, el sistema agroalimentario, teniendo en cuenta la producción, la industria y el comercio, representa un 11,5% del PIB y el 13,1% del empleo total de la economía valenciana. Una encuesta sobre la posición competitiva del sector agroalimentario de la Comunidad Valenciana y sus retos de futuro fue lanzada por la Generalitat a finales del 2014<sup>5</sup> con participación de más de seiscientos actores de todo el sistema agroalimentario valenciano de perfiles muy diversos: productores, industria, mayoristas, minoristas, academia, administración pública y otras asociaciones de sociedad civil.

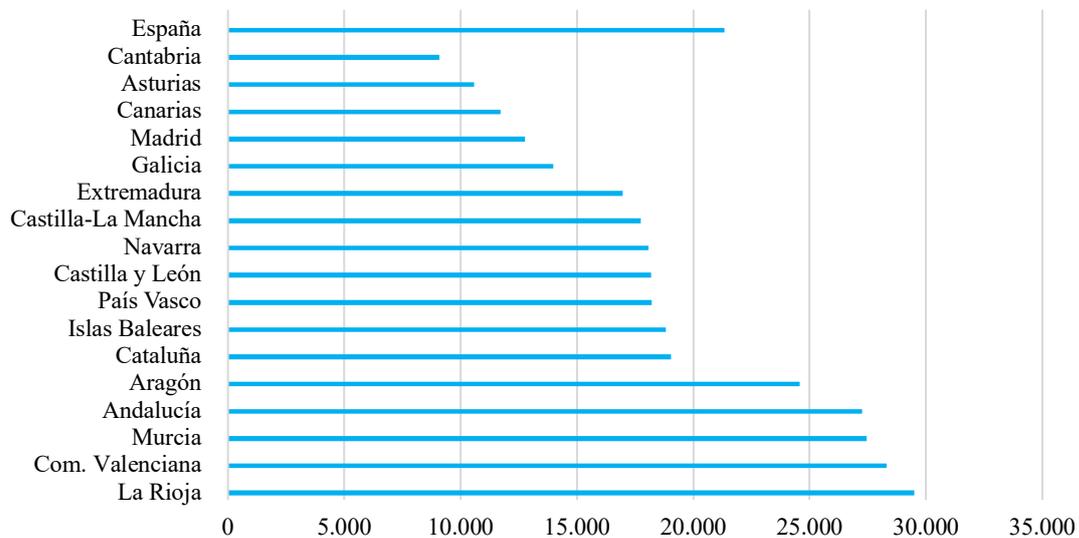
La encuesta incorporaba un análisis prospectivo sobre cómo sería el sistema agroalimentario valenciano en 2020. Según los resultados de este estudio, los prescriptores identificaron la calidad y la inversión en I+D como las dos fuentes centrales de las ventajas competitivas en el sistema agroalimentario valenciano.

Adicionalmente, algunos segmentos del sistema alimentario valenciano sufren una sobreproducción estructural y unos precios de los medios de producción que crecen por encima de los precios de las cosechas desde hace décadas. Pero más que de una crisis de la agricultura, podemos hablar de una crisis de un modelo de producción. La pequeña explotación no ha desaparecido, pero las presiones del mercado han debilitado la estabilidad de la agricultura a tiempo parcial. Se da la paradoja en la Comunitat de una agricultura con una dimensión económica media de explotación más reducida de España (21.115 euros por explotación según los datos del INE de 2016, un 48% por debajo de la media española) y que a la vez una de las que alcanza un mayor valor añadido medio por unidad de trabajo anual (Gráfico 9). Ello significa un problema de estructuras agrarias, pero a la vez, un potencial sustancial de mejora para generar valor. La estabilidad de la agricultura familiar podría colapsar en pocos años, por lo que un rechazo a la mejor estructural puede profundizar una situación de dualismo donde territorios de superficies abandonadas coexisten con otros de alta productividad y explotaciones de cierta dimensión.

---

<sup>5</sup> Pueden consultarse los resultados detallados en <http://www.agroambient.gva.es/web/agricultura/novedades>

**Gráfico 9. Valor añadido Neto sin Ayudas por UTA (euros/UTA) (media 2015-2017)**



Fuente: Red Contable Agraria Nacional

Sin rechazar a priori el papel del minifundio, hay que reconocer que la parcelación excesiva de la producción sitúa a titulares de explotación en una situación de extrema debilidad frente al mercado. Una meta sería mantener un núcleo mínimo de explotaciones profesionales viables que podríamos estimar entre 5 y 8 mil.

El problema de la cadena de valor no es una cuestión tecnológica, sino un desafío organizativo y sobre todo social. Los productores no asociados y muchas cooperativas de pequeña dimensión son especialmente frágiles a las presiones del mercado, sobre todo por factores de inercia relacionados con aspectos generacionales, culturales y de resistencia a la adaptación. Esta atomización no se puede sostener salvo en algunos cultivos donde la calidad sea el factor diferencial. Es un problema ya diagnosticado y la Comunitat diseñó una ruta de solución al aprobar, por unanimidad en les Corts, la Ley de Estructuras Agrarias, publicada en marzo de 2019. Hemos ido aprendiendo que el cambio estructural no es la panacea para el sector, pero es condición necesaria para su viabilidad.

Entendemos que aparecen dos escenarios futuros de cambio estructural:

- Un escenario dramático sería el forzado por las escasas expectativas de rentabilidad y una superficie abandonada a la espera de usos alternativos, con ciertos procesos de adquisición de tierras por algunas empresas.
- Otro escenario, más optimista, podría fundamentarse en nuevos modelos de negocio que permitan realizar una preservación dinámica del suelo agrícola, a través de la agrupación de parcelas, en el que podrían participar varias fórmulas

empresariales. Es aquí donde aparecen la Xarxa de Terres o las Iniciativas de Gestión Común previstas en la citada Ley, que deben facilitar nuevos modelos de gestión de parcelas que deben ser, en primer lugar, flexibles para adaptarse a cada contexto territorial y, en segundo lugar, ambiciosos pues pueden ser combinados con fórmulas de agrupación horizontal entre empresas o de inter-cooperación en su caso.

El sector agrícola debe acelerar su mejora estructural, no sólo agrupando (para lo que cooperativas y SAT tienen mucho que decir), sino adoptando modelos de negocio más eficientes. Esas estrategias no son sólo productivas, sino que también apuntan a diversas estrategias de cadena de valor que la Generalitat puede apoyar:

- La diferenciación por calidad que puede descansar en las indicaciones geográficas, la producción ecológica y el residuo cero.
- La coordinación vertical y horizontal de la cadena alimentaria con un notable esfuerzo de integración de la oferta, coherente con la búsqueda de nuevos mercados y nuevos segmentos de consumidores, con un enfoque de promoción y colaboración entre organizaciones de productores sólidas con las empresas de distribución.
- Nuevos modelos de gestión adaptados al contexto territorial y a productos y servicios realmente diferenciados, por ejemplo, ecológico, variedades únicas y otros servicios como el mantenimiento de un ecosistema.
- Nuevos modelos cooperativos lo que pasa por transformar estas entidades, con innovaciones de productos y servicios, nuevas alianzas entre entidades o la redistribución de tareas entre las cooperativas.

En cuanto a la cuestión organizativa en el sector hortofrutícola, se detecta cierto agotamiento del modelo europeo de agrupación de la oferta, lo que no debe llevar a su negación sino a su reformulación. La Comunidad Valenciana tiene un 60 % de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas (OPFH) con un valor de la producción comercial inferior a 6 millones de euros, mientras que en España solo el 41 % de las OPFH están por debajo de 5 millones de euros. Son por tanto mayoritarias las entidades de pequeño tamaño comercial, lo que dificulta su capacidad de negociación con la demanda organizada. Aunque las OPFH producen un efecto de concentración del productor en origen, la conjunción de un número alto de OPFH con tamaño pequeño contribuye a desconcentrar la oferta mayorista.

Existe una contradicción entre los esquemas de apoyo a los productores organizados y los elevados costes o la menor rentabilidad comercial de un buen número de estas

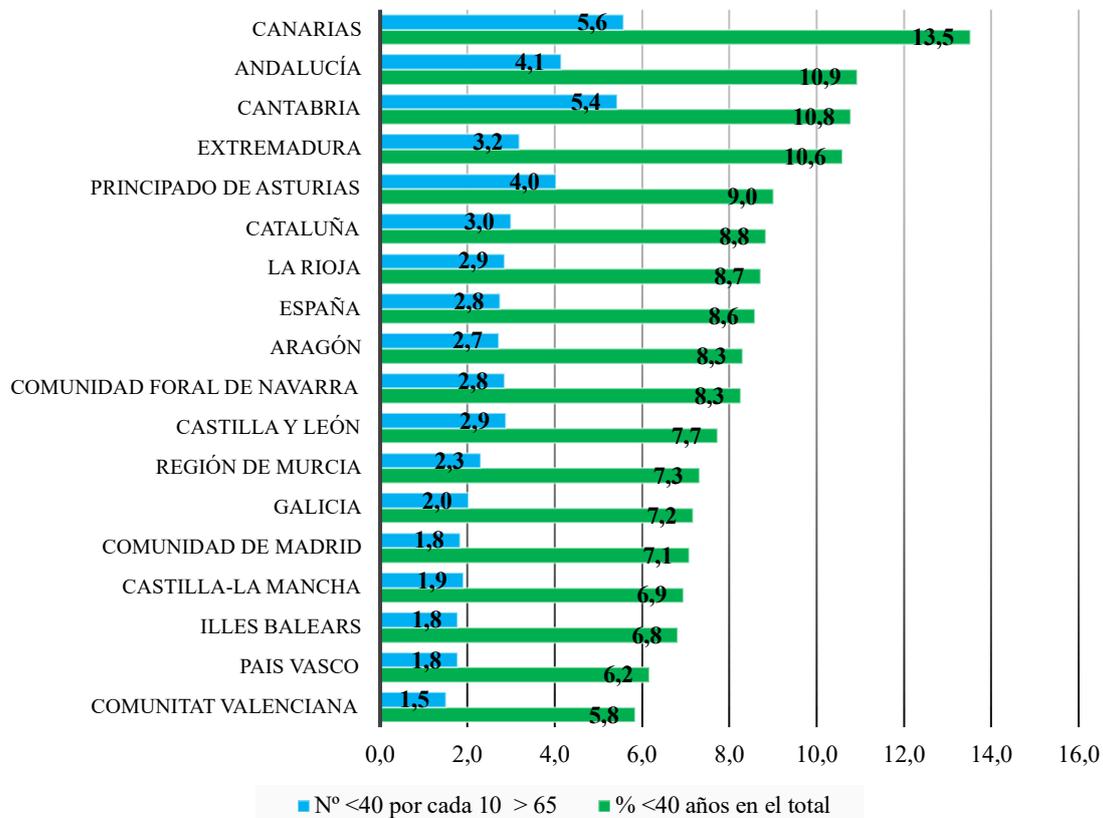
organizaciones. La aplicación de la norma comunitaria debería ser exigente, pero flexible para permitir la consolidación de OPFHs de estructura mas ligera, con menos gastos. Sería oportuna una reflexión sobre los elementos que constituyen requisitos para poder crear una OPFH, y proponer cambios en la formulación vigente que mejoren su implantación sectorial para que realmente constituyan mecanismos efectivos de integración y eficacia en la defensa de las rentas de los productores.

#### *Reto 4. Des-agrarización y relevo generacional*

La sociedad valenciana se ha ido des-agrarizando, con una población activa en el sector que representa apenas un 2% de la población activa total, aunque en los últimos diez años esta participación prácticamente se ha estabilizado. A lo largo de los años se observa una caída en el número de explotaciones. En la Comunitat actualmente permanecen un tercio de las que había hace 30 años. Aún tenemos agricultura con agricultores. Pero las pequeñas explotaciones desaparecen muchas veces a través de la desactivación de su actividad, es decir, mediante el abandono del cultivo. La PAC va abandonando incluso a las micro-explotaciones en la medida en que las calificaciones como agricultor activo o agricultor genuino se van haciendo más exigentes, o que los umbrales mínimos para percibir ayudas van aumentando. Al mismo tiempo se han perdido 150 mil hectáreas de cultivo en los últimos 25 años. No toda esta superficie ha pasado al sector forestal o a usos urbanos. Una parte importante, que está aún por estimar con precisión, se ha ido abandonado, y esto provoca un problema de degradación de suelos, pérdida de biodiversidad y riesgo de incendios.

El relevo generacional es muy limitado y lo será mientras no existan incentivos o condiciones para que nuevas generaciones capacitadas tomen el relevo en explotaciones suficientemente dimensionadas y tecnológicamente actualizadas. En la Comunitat Valenciana sólo un 5,8% de los titulares de explotación tiene menos de 40 años. Sólo hay 1,5 titulares de explotación con edad inferior a 40 años por cada 10 titulares con edad superior a 65 años (Gráfico 10). Es la agricultura con una base social más envejecida del Estado. No es congruente que, con cifras de productividad aparente del trabajo superiores a la media española, no existan incentivos suficientes para atraer juventud a la agricultura. El problema es de carácter estructural, y generalizable a la mayoría de las zonas rurales valencianas. El envejecimiento y la escasa dimensión tienen como efecto secundario la falta de adopción de innovaciones productivas. Un capital humano envejecido es reticente a cambios y a realizar inversiones a largo plazo. Quizás el propio concepto de agricultor joven debería ser revisado o ampliado en términos de agricultor o agricultora con vocación emprendedora. Para la revolución 4.0 y los nuevos retos de la demanda, la profesionalización ayuda.

Gráfico 10. Porcentaje de titulares de explotación (2016)



Fuente: Encuesta de Estructura de las Explotaciones (Eurostat).

La mejora estructural debe ir de la mano de incentivos para la renovación de profesionales, convenientemente formados, y sobre todo de una identificación y remoción de los obstáculos al emprendimiento. Es preciso que la planificación estratégica del sistema esté orientada a apoyar la incorporación de profesionales con capacidad técnica y financiera suficientes para acometer empresas de dimensiones viables, que en muchos casos pueden ser asociativas. No es un problema sólo de imagen pública de las profesiones agrarias, que reconozcámoslo, no están lo suficientemente reconocidas. Las explotaciones dimensionadas incorporan innovaciones que permiten una calidad de condiciones laborales que puede hacer atractivo el trabajo de las familias con vocación agrícola, incluso compatibilizando con modelos de negocio pluriactivos en el medio rural. Las políticas de estímulo al emprendimiento de jóvenes, deben prestar atención especial a las mujeres, ya que su especial carácter emprendedor reconocido permite ofertar nuevos servicios en el entorno rural, muchos de ellos relacionados con el sistema agroalimentario.

### *Reto 5. El medio rural como espacio de servicios ecosistémicos*

Las políticas de desarrollo rural y los nuevos enfoques antidespoblación contribuyen a garantizar la igualdad de derechos de la ciudadanía valenciana, independientemente del lugar de residencia. Adicionalmente, resulta fundamental reconocer el papel del sistema rural como proveedor de servicios eco-sistémicos para toda la sociedad, pero ello requiere población activa en el medio rural. De hecho, igualdad de derechos y servicios eco-sistémicos se complementan, ya que sin una calidad de habitat adecuado, la despoblación de extensos territorios afecta la viabilidad de funciones tan importantes como el mantenimiento de un sistema forestal sostenible, la biodiversidad, la calidad de los recursos tierra y agua, del propio paisaje y de la cultura rural.

La coexistencia de entornos rural y urbano en la Comunitat ya comentada en páginas anteriores ofrece una diversidad paisajística característica de las zonas mediterráneas, tanto en las comarcas del interior como en las áreas metropolitanas y peri-urbanas. El informe sobre el medio rural publicado del CES citado anteriormente ha puesto en evidencia el papel de los paisajes forestales y agroforestales, característicos de las zonas de transición entre el medio forestal y el agrícola como la base para la producción de servicios ambientales. El alto valor natural de los espacios agrícolas y forestales viene avalado por el elevado peso de la superficie incluida en alguna figura de protección natural, tanto la derivada de la normativa autonómica (Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana) como comunitaria dentro de la Red Natura 2000.

Se ha avanzado en nuestra Comunitat en elaboración de marcos estratégicos que reconozcan estas funciones como la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, y el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana o los planes antidespoblación a nivel autonómico y estatal. Además, la introducción en los planes estratégicos de la PAC de los llamados eco-esquemas puede facilitar la transición hacia sistemas de producción sostenibles y apoyar a quienes desde la producción asumen el coste de las externalidades positivas del espacio rural.

Son claras las sinergias entre desarrollo agro-forestal y desarrollo sostenible. De hecho, la sostenibilidad puede convertirse en una fuente de oportunidades de innovación para la Comunitat, en ámbitos tan diversos como el mantenimiento de masas de agua con calidad suficiente, la conservación y la gestión de los montes, las prácticas agrícolas sostenibles que reduzcan la erosión del suelo, la preservación de los suelos y las huertas más productivas, la reducción de plaguicidas y nutrientes contaminantes, la diversidad genética, la diversidad de especies, de espacios y de paisajes.

**Tabla 2. Distribución de superficies beneficiadas de ecoesquemas en España (2017) %**

	SAU total	Superficie Ecológica (2018)	Superficie con Técnicas de conservación (2017)	Superficie Producción Integrada (2014)
Andalucía	19	47	39	65
Aragón	10	3	5	7
Principado de Asturias	2	1	0	0
Illes Balears	1	2	1	0
Canarias	0	0	0	0
Cantabria	1	0	0	1
Castilla- La Mancha	17	18	21	0
Castilla y León	23	2	2	0
Cataluña	5	10	6	5
Extremadura	10	5	8	14
Galicia	3	2	1	0
Comunidad de Madrid	1	0	1	0
Región de Murcia	2	4	5	2
Comunidad Foral de Navarra	2	3	1	0
País Vasco	1	0	0	0
La Rioja	1	0	1	0
Comunitat Valenciana	3	5	10	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

En la Tabla 2 se observa que, mientras la Comunitat representa el 3% de la superficie agraria utilizada (SAU total) de España, este porcentaje de participación es mayor en las superficies acogidas a sistemas ambientalmente sostenibles más allá de las buenas prácticas mínimas. Así, la Comunitat representa el 4% de la superficie estatal con sistema de producción integrada, el 5% de la superficie ecológica y el 10% de la superficie cultivada con técnicas de conservación. Adicionalmente, es fundamental una política realista que promueva una ganadería sostenible, tanto intensiva como extensiva, con una optimización de estos modelos productivos en los espacios rurales y una normativa y procedimientos ambientales adaptados a las características de las Pymes ganaderas.

En definitiva, existe un contexto y una mentalidad creciente entre nuestros agricultores y agricultoras proclive a la adopción de eco-esquemas. Esta es una oportunidad no sólo por las nuevas modalidades de ayudas y de legislación de la Unión Europea (entre ellos la nueva normativa y metas europeas sobre uso de plaguicidas y producción ecológica) sino por la posibilidad de un posicionamiento estratégico de la Comunitat como sistema agroalimentario diferenciado por su respeto al medio ambiente.

## *Reto 6. Cambio tecnológico e innovación*

La agricultura ya ha vivido etapas de mecanización y revolución tecnológica. Hasta la segunda mitad del siglo XX, la agricultura desempeñó un papel de suministradora de alimentos y mano de obra barata a las ciudades, con una creciente vocación agroexportadora en el caso valenciano. En el siglo XXI la producción de alimentos está adquiriendo fórmulas cada vez más similares a la industria en general, con una tendencia a la especialización, la robotización y la digitalización, incluidos nuevos modos de gestión de explotaciones y de distribución que pueden hacer redundantes a las tierras y a las personas con riesgo para las menos cualificadas. Son procesos que no se detendrán mediante un atrincheramiento ideológico ante a la innovación, aunque surge la pregunta sobre cómo distribuir los beneficios del cambio tecnológico y cómo prepararse adecuadamente.

Un requisito básico es la superación de la brecha digital que penaliza a muchas áreas rurales con amplias “zonas blancas” donde la cobertura de redes de nueva generación es insuficiente. Este es un elemento no sólo de discriminación en las condiciones de vida de muchos municipios, sino también un obstáculo a la atracción de talento y de emprendimientos innovadores. Las necesidades y el potencial de incorporación de tecnologías están identificados mediante ejercicios realizados en los últimos años como las conclusiones del Comité Estratégico Agroalimentario de la Agencia Valenciana de Innovación o el Plan de Innovación del Cooperativismo Agroalimentario Valenciano, que suponen ejemplos de agendas priorizadas de acciones innovadoras en los sectores primario y de la industria alimentaria.

La intensidad de innovación en las explotaciones agrarias valencianas, en término de gasto en I+D+i es sustancialmente inferior a las de otros sectores tradicionales. La situación mejora en la industria alimentaria valenciana, con un esfuerzo tecnológico considerable, pero insuficiente por la dependencia de tecnologías generadas fuera de nuestro entorno territorial. Es preciso facilitar escenarios en los que, por un lado, puedan incorporarse innovaciones a la producción primaria, y por el otro, que apunten a la capacidad tecnológica de la agroindustria.

La Comunitat Valenciana tiene un sistema de I+D+i agroalimentario bien posicionado internacionalmente. Sin embargo, es llamativo el contraste entre la capacidad del sistema de I+D y las características innovadoras de las Pymes. Hay que crear las condiciones para que esta capacidad tecnológica se transfiera a las empresas. Un estudio de la UPV realizado en 2015 con una muestra de más de 2 mil empresas de la Comunitat Valenciana evidenció la baja propensión de las Pymes valencianas a colaborar en actividades de I+D. Sólo la proximidad a centros o institutos tecnológicos apareció como facilitadora de este tipo de colaboraciones. Estos resultados, en líneas generales, tienden a coincidir con las conclusiones del documento estratégico RIS 3 que aducen a

la desconexión entre iniciativas públicas y privadas, y a la escasa dimensión de las empresas como aspectos que dificultan la capacidad innovadora del sector privado.

Un punto crítico a mejorar es la sinergia entre actores del sistema de innovación para remover las barreras a la colaboración y potenciar, donde sea posible, acciones que la fortalezcan. Muy a menudo se identifica en el ámbito académico la transferencia con la generación de patentes y licencias comercializables. Pero la transferencia implica también compartir conocimientos y habilidades que no son fácilmente traducibles en derechos de propiedad. Tampoco debe simplificarse en el otro extremo reduciendo la transferencia a la simple divulgación de conocimientos científicos. Existe evidencia que las actividades de transferencia se ven potenciadas por la disposición a emprender y a innovar de las Pymes, que debe fomentarse, incluso desde el mismo sistema educativo.

Existe una fragmentación excesiva de los espacios de innovación donde los diversos niveles de gobierno (municipal, autonómico y estatal) llevan sus propias agendas. Y donde centros tecnológicos e instituciones académicas colaboran menos de lo deseable. Espacios como AINIA, la AVI, el IVIA, las universidades, el CSIC, junto con otras iniciativas como grupos operativos, cátedras de empresa, fundaciones privadas etc. deben favorecer sinergias, economías de escala y gestión coordinada de proyectos que aprovechen todo el potencial de innovación regional.

En conclusión, no existe todavía una verdadera agenda valenciana de innovación en el sistema agroalimentario con una programación plurianual que consolide la continuidad de programas, la colaboración multi-actor, la participación del sector privado y la transferencia al sector. Adicionalmente, debe reforzarse la vinculación de la educación superior con el entorno rural, en forma de cátedras de empresa, proyectos colaborativos o programas tipo Erasmus Rural.

#### *Reto 7. Globalización como escenario de desafíos y oportunidades.*

La globalización implica no sólo una rivalidad entre países, sino también nuevas formas de comercialización donde las grandes plataformas de distribución a nivel nacional y europeo van adquiriendo un poder de mercado que tiende a penalizar a las pequeñas explotaciones, sobre todo a aquellas que no están organizadas.

- La competencia internacional afecta las decisiones sobre usos del suelo.
- El control de las semillas y de las nuevas variedades aporta ventajas a las empresas con derechos de propiedad.
- Los intercambios comerciales crean tensiones en torno a la falta de armonización de normas ambientales y sociales entre países.

- La internacionalización favorece también la exposición a plagas y enfermedades transmitidas, como ocurre con los riesgos del llamado *Greening* de los cítricos o la aparición reciente de la *Xylella Fastidiosa*.

Un sector agroalimentario como el valenciano, con una exportación valorada en más de seis mil millones de euros anuales<sup>6</sup>, se ha beneficiado claramente de la globalización, pero es vulnerable a sus riesgos, pues se enfrenta a trabas comerciales de entidad en algunos mercados extra-europeos como Estados Unidos, China y Rusia. No conocemos exactamente como se desenvolverá la globalización en el mundo post-COVID, pero datos parecen apuntar que la ciudadanía y la propia distribución tenderán a valorar el conocimiento del origen del producto y el control de las condiciones de producción, lo que puede ofrecer oportunidades para los sistemas de producción locales o diferenciados por calidad en productos propios de la Comunitat, a los niveles local, nacional y europeo.

En 2018 y 2019, el 80% del valor de las exportaciones valencianas a terceros países se concentraba en países de la UE. Siempre es deseable una diversificación hacia terceros países, pero es esperable que, en los próximos años, se acentúe la concentración de los mercados de exportación agroalimentaria valenciana en los destinos de la UE. En relación a países terceros, la Comunitat debe ser coherente con un objetivo de abrir potenciales mercados de destino, y a la vez, exigir a países terceros el respeto a estándares ambientales, sanitarios y sociales. No es oponiéndose a los acuerdos de la UE como lograremos favorecer nuestra agricultura, sino

- (i) exigiendo que sean aprobados previa evaluación motivada por el Parlamento Europeo y las propias Cortes Españolas,
- (ii) defendiendo controles estrictos sobre las características fitosanitarias de los productos importados, y
- (iii) eliminando protocolos innecesarios o discrecionales en los países de destino.

#### ***Reto 8. Gobernanza pública, coordinación y simplificación***

El sector agroalimentario es un área fuertemente regulada, y sin contabilizar con la legislación estatal y autonómica, es uno de los sectores con mayor número de páginas de legislación europea. Si queremos garantizar el éxito de cualquier planificación

---

<sup>6</sup> Los datos socio-económicos sobre la agricultura valenciana, mientras no se indique lo contrario, provienen del Servicio de Documentación, Publicaciones y Estadística Departamental de la Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática Cambio Climático y Transición Ecológica.

estratégica es preciso adaptar algunas cuestiones básicas de gobernanza o de la manera en que el sector público se relaciona con el sistema agroalimentario.

- Por descontado, es preciso tener en cuenta los principios de buena gobernanza como participación, rendición de cuentas, eficiencia y efectividad,
- Al mismo tiempo la gobernanza debe facilitar la iniciativa de los actores involucrados en el sistema a través de las reglas e incentivos que fomenten el emprendimiento, la inversión y la difusión de conocimientos y tecnologías.

En cuanto al papel de la administración pública en el sistema, hay cuatro puntos de gobernanza a destacar: capacidad, continuidad, coordinación y simplificación.

- En primer lugar, el sector público agrario y alimentario debe ser capaz de gestionar los recursos. Hemos visto anteriormente que el volumen de recursos dirigidos a las políticas agroalimentarias se ha ido restableciendo en los últimos años en el ámbito autonómico. Sin embargo, según datos presupuestarios de 2018, por cada 6 euros de gasto público agrario, pesquero y alimentario gestionado por la Comunitat Valenciana, solo uno se destina al capítulo de personal. Eso suponiendo que las dotaciones para personal realmente se cubran, lo que no ocurre en muchos casos. Falta músculo en la administración pública. Y eso sólo se consigue con un número suficiente de empleados formados que puedan ocuparse de orientar a las empresas del sector para lograr una agricultura sostenible y competitiva y no sólo de tramitar expedientes. Cuando nos referimos al músculo del sector público, debemos añadir la gestión electrónica, la incorporación de herramientas TIC, la ofimática y los sistemas de gestión de datos. Las capacidades del sector público pueden complementarse mediante acuerdos de colaboración con el sector privado, al menos, con el de carácter asociativo. Ejemplos pueden encontrarse en el ámbito del programa Leader o de los acuerdos de colaboración con las federaciones de cooperativas, las organizaciones profesionales agrarias y los colegios oficiales de ingenieros y veterinarios.
- El trabajo de dinamización de los agentes públicos y privados se ha destacado recientemente en figuras propias como el agente dinamizador de la Ley de estructuras o el personal técnico de los grupos de acción local. Sin embargo, la labor de las entidades de apoyo se ve limitado en muchos casos por la falta de continuidad de los programas y también en los costes de gestión de los proyectos que absorben en ocasiones demasiado esfuerzo.

- Una tercera cuestión es el diseño de la propia administración agraria y ambiental en nuestra Comunitat. La fragmentación de los servicios provoca descoordinación, con pérdida de eficacia, pues no existe un entorno facilitador de la colaboración dentro de la administración valenciana relacionada con la agricultura y el medio ambiente. El problema no existe sólo dentro de la administración especializada en el sector agroalimentario sino entre ésta y otros servicios públicos y niveles de administración como los encargados de territorio, industria, fondos estructurales, comercio y salud pública, o los propios gobiernos locales. Quizás sea el momento de reflexionar sobre un esquema a largo plazo organizativo que no necesariamente suponga situar agricultura y medio ambiente bajo el mismo paraguas. La visión de sistema en su conjunto tiene que impregnar la acción gubernamental, quizás con una vicepresidencia que coordine los distintos nodos del sistema, extendido a los demás aspectos relacionados con el reto demográfico y la transición ecológica.
- Una cuarta cuestión, de capital importancia para la generación de oportunidades, es la simplificación administrativa. Las Pymes se ven atezadas en muchos casos por la falta de adecuación de la normativa a la naturaleza de las empresas y las explotaciones, lo que afecta a trámites para iniciar emprendimientos y al cumplimiento de la normativa ambiental. No es sólo cuestión de capacidades que mencionamos anteriormente sino de realizar un escrutinio a fondo, desde la empatía con los usuarios, de procedimientos necesarios para generar una economía rural sostenible y viable.

## 5. Hoja de Ruta

### 5.1. Visión

- El sistema agroalimentario está claramente insertado en las raíces culturales y naturales de la sociedad valenciana.
- Es un sistema en que las profesiones agrarias se conciben como una opción de prestigio. En el sistema rural, las personas deciden su lugar de residencia, no por obligación sino como una opción vital, y con valores compartidos con el conjunto de la ciudadanía.
- El sistema alimentario apuesta por un enfoque territorial y circular como modelo económico. Es un sistema que pone a las personas por delante, pero de manera compatible con la preservación de nuestros paisajes y biodiversidad, incluyendo los espacios urbanos, peri-urbanos y rurales.

- El sistema alimentario aparece como un sistema abierto, con sólida vocación exportadora, pero muy enfocado hacia productos finales diferenciados por calidad y por origen y avalados por el respeto al medio ambiente, y los derechos sociales y culturales. El comercio exterior es bienvenido, desde la trazabilidad y la internalización por todos los países de los costes ambientales.
- Proyectamos un sector agroalimentario donde lo local cobra un papel relevante, con un desarrollo importante de las técnicas de conservación, la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, el residuo cero y la agroalimentación 4.0. Un sello de calidad es precisamente la contribución del sector a la reducción de emisiones,
- La ciudadanía se alimenta bien, con una nutrición sana y responsable. El sistema reduce los desperdicios o los deja al mínimo inevitable. La dieta recoge lo mejor de nuestra tradición en el consumo racional de pescado fresco, legumbres, cereales, frutas y hortalizas frescas, productos de la ganadería, aceite de oliva, vino y otros productos mediterráneos. El cambio lo protagonizan consumidores informados y conscientes de sus decisiones diarias, lo que implica más y más calidad. La gobernanza alimentaria de las ciudades pasa a ser una seña de identidad de los debates municipales.
- Toda esta visión es posible con tecnologías al servicio de la calidad y el medio ambiente; tecnologías que permiten la optimización de procesos, y que acercan productores a consumidores a distintas escalas.
- En ese futuro, los productores han entendido que pueden salir adelante integrados con organizaciones fuertes, y socialmente responsables, que agreguen valor de manera equitativa. El consenso entre los agentes de la cadena es respaldado por el gobierno para defender la cultura de la colaboración y las prácticas de comercio leal.
- Ni la administración ni las empresas escatiman en investigación y en espacios de conocimiento facilitadores de nuevos emprendimientos, de carácter económico y social. En esa visión, la alianza ciudadanos, ambientalistas y productores acabará fortaleciendo a estos últimos.

## 5.2. Misión

Como se desprende de la visión esbozada, la Comunitat Valenciana debe evitar un enfoque excesivamente sectorial de la política agroalimentaria, sino plantearse como objetivo preservar la sostenibilidad y resiliencia del conjunto de la cadena agroalimentaria. Para ello, se debe establecer un marco que:

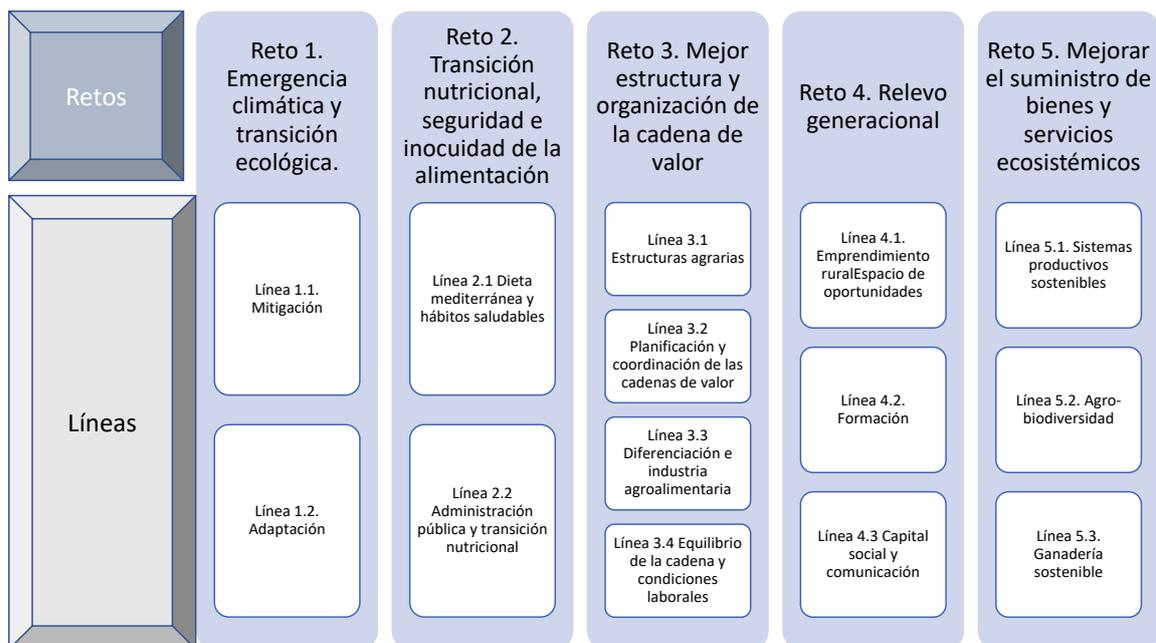
- facilite la contribución del sector agroalimentario a la transición ecológica y a un modelo de sociedad sostenible e innovador.
- promueva la resiliencia, la dinamización y los medios de subsistencia y la ocupación de la comunidad agrícola y de la población en los espacios rurales, y
- garantice una alimentación sana y saludable para toda la ciudadanía.

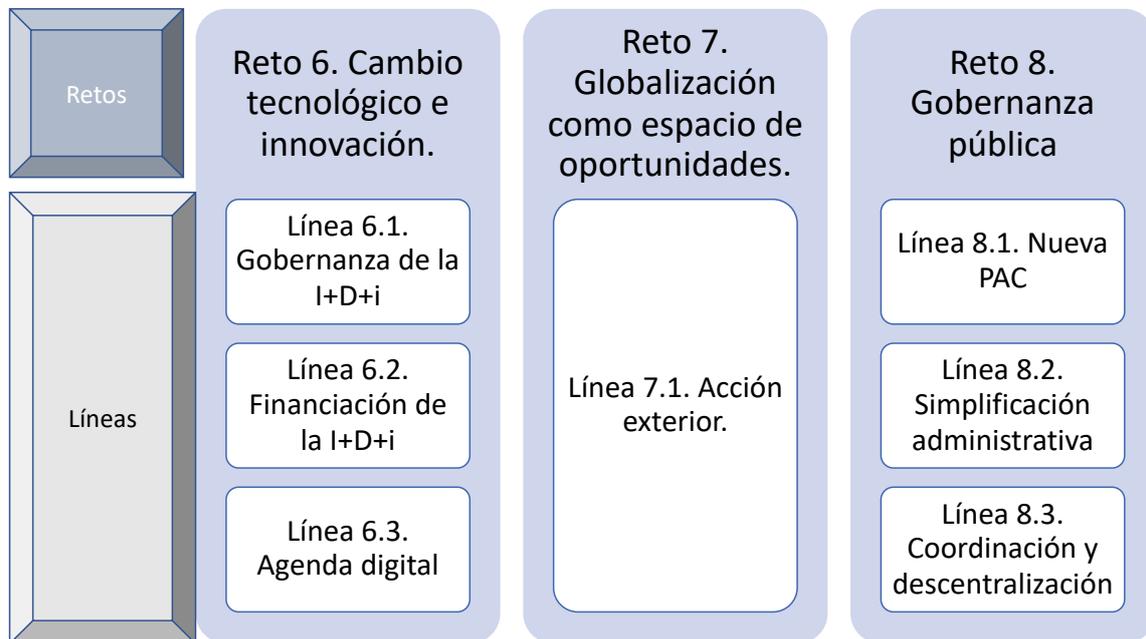
Los ámbitos estratégicos coinciden con los retos enunciados en páginas anteriores. Cada ámbito se acompaña con los objetivos perseguidos, las líneas de actuación y la relación entre las mismas y planes ya en marcha.

### 5.3. Programas

*Cuadro resumen de líneas por reto*

**Gráfico 11. Síntesis de retos y líneas**





## 1. Emergencia climática y transición agroecológica

### Objetivos

- Estimular la contribución del sistema agroalimentario y del medio rural a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.
- Reducir la vulnerabilidad y fortalecer la adaptación del sistema agroalimentario y agroforestal frente a los riesgos climáticos.
- Fomentar las explotaciones agroecológicas a fin de propiciar la renovación y la calidad de los recursos naturales.

### Línea 1.1. Mitigación

- 1.1.1 Apoyar la transformación de las explotaciones ganaderas a través de la gestión sostenible de nutrientes de residuos con un enfoque circular.
- 1.1.2 Modernizar los regadíos para un uso eficiente del agua con un modelo energético de menor consumo, basado al máximo en energías renovables, de mayor precisión y con un enfoque circular que promueva la reutilización y la recarga de acuíferos.
- 1.1.3 Luchar contra el desperdicio de alimentos con una reducción de un 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el comercio minorista y entre los consumidores en 2030.

- 1.1.4 Establecer y certificar explotaciones agroecológicas, con un enfoque contractual.
- 1.1.5 Facilitar la inversión en energías renovables o no convencionales, incluyendo parques eólicos, energía solar fotovoltaica y producción a partir de biomasa, con prioridad a iniciativas colaborativas y de autosuficiencia.
- 1.1.6 Programar y ejecutar proyectos de absorción de CO2 en sistemas forestales y en suelos agrícolas.

#### *Línea 1.2. Adaptación.*

- 1.2.1 Elaborar un mapa de zonas y sectores vulnerables e impactos del cambio climático.
- 1.2.2 Apoyar actividades de baja productividad consideradas relevantes en relación con su finalidad preventiva frente a efectos del cambio climático.
- 1.2.3 Promover la selvicultura preventiva frente a los riesgos de incendios forestales, con personal formado y cualificado.
- 1.2.4 Llevar a cabo proyectos ambiciosos de repoblación forestal, restauración de riberas y obras de corrección de cauces y laderas.
- 1.2.5 Recuperar tierras abandonadas para uso agrícola sostenible o para repoblación forestal.
- 1.2.6 Dotarse de plena capacidad técnica y logística para vigilancia e intervención ante el riesgo de incendios forestales.

#### **Estrategias y normativa relacionadas**

Estrategia de Cambio Climático y Energía  
Ley Valenciana de Cambio Climático y Transición Ecológica  
Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático  
Estrategia “De la Granja a la Mesa”  
Estrategia Valenciana para la Recuperación  
Plan Director de Modernización del Regadío Valenciano  
Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana  
I Plan de Agricultura Ecológica 2016-2020  
Plan de Acción Territorial Forestal  
Plan Estratégico Valenciano Anti-Despoblación  
Pacto por los Bosques y contra la Despoblación  
Estrategia Valenciana para la Recuperación

## 2. Transición nutricional y seguridad alimentaria.

### Objetivo

- Diseñar y poner en práctica una política alimentaria integrada que contemple la agricultura, el medio ambiente y la salud pública.

### Línea 2.1 Dieta mediterránea y hábitos saludables

2.1.1. Fomentar la alimentación de calidad como parte esencial del sistema de salud pública.

2.1.2. Promover la dieta mediterránea y el consumo racional y saludable de productos de origen animal.

2.1.3. Promover hábitos sociales para un consumo responsable, con raciones adecuadas, menos desperdicio y consumo de agua no embotellada en comidas fuera del hogar.

2.1.4. Promover la trazabilidad y la información de los consumidores, mediante etiquetado y medios digitales.

2.1.5. Promover el consumo de productos de proximidad, ecológicos y de sistemas agrícolas peri-urbanos.

2.1.6. Mejorar la calidad de la oferta nutricional en las escuelas y en los campus universitarios.

### Línea 2.2 Administración pública y transición nutricional

2.2.1. Respaldar y asesorar el diseño de estrategias alimentarias autonómica y municipales, en colaboración con ayuntamientos, diputaciones, FVMP y sociedad civil.

2.2.2. Coordinar las acciones para una alimentación sostenible entre los departamentos de la administración autonómica encargados de agroalimentación, clima y salud.

2.2.3. Establecer guías de buenas prácticas de compra pública de alimentos y en la oferta nutricional de servicios públicos.

### Estrategias y normativa relacionadas

Estrategia “De la Granja a la Mesa”

Pla de Salut

Estrategia agroalimentaria de la Ciudad de València

I Plan de Agricultura Ecológica 2016-2020

### 3. Cadenas de valor competitivas, organizadas y justas

#### Objetivos

- Mejorar las estructuras agrarias para alcanzar escalas de explotación suficientemente dimensionadas de una manera sostenible.
- Promover cadenas de valor competitivas, sostenibles, generadoras de empleo.
- Mejorar la coordinación vertical y horizontal de los agentes de la cadena que permita, desde un ámbito flexible pero ambicioso, integrar operaciones productivas y comerciales.
- Garantizar el equilibrio de la cadena y unas condiciones de trabajo adecuadas para la comunidad agraria y agroalimentaria.

#### Línea 3.1 Estructuras agrarias

3.1.1. Establecer mecanismos de ayuda económica, capacidad de gestión técnica y administrativa, y garantías legales para los proyectos de agrupación y gestión común de tierras y la Red de Bancos de Tierras, en desarrollo de la Ley de Estructuras Agrarias.

3.1.2. Desarrollar y consolidar la figura de agente dinamizador o dinamizadora del desarrollo rural sostenible, en colaboración con ayuntamientos, mancomunidades, Grupos de Acción Local, organizaciones profesionales agrarias, colegios profesionales y federaciones empresariales y de cooperativas.

#### Línea 3.2 Planificación y coordinación de las cadenas de valor

3.2.1. Formular planes estratégicos sectoriales sostenibles que incluya evaluar los puntos críticos internos y externos de las distintas cadenas de valor.

3.2.2. Fortalecer las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, aprovechando el margen de flexibilidad de la normativa comunitaria, sin distorsionar los objetivos de participación de los productores en la creación de valor, de concentración de la oferta y de respuesta a los retos del sistema agroalimentario.

3.2.3 Consolidar los programas operativos para el sector pesquero y el fortalecimiento de las cofradías de pescadores.

3.2.4. Estimular la economía social y las alianzas, integración e inter-cooperación para reforzar sinergias, multifuncionalidad inteligente y una dimensión competitiva en cooperativas, SAT y otras entidades colaborativas.

3.2.5. Fortalecer las organizaciones interprofesionales, con estrategias consensuadas y con metas definidas a corto, medio y largo plazo.

### *Línea 3.3 Diferenciación e industria agroalimentaria*

3.3.1. Diseñar e implementar estrategias de diferenciación clara de los productos valencianos basada en sus indicaciones geográficas protegidas y en una producción sostenible y ecológica.

3.3.2. Utilizar los instrumentos de la PAC para inversiones sostenibles en la industria alimentaria.

3.3.3. Dotar, en colaboración con las administraciones locales, servicios comunes para la transformación y comercialización de alimentos de proximidad.

3.3.4. Potenciar los acuerdos de suministro de productos agrarios con la industria, o entre empresas industriales.

### *Línea 3.4 Equilibrio de la cadena y condiciones laborales*

3.4.1. Promover y supervisar la aplicación de condiciones justas, buenas prácticas contractuales y transparencia en la cadena de valor.

3.4.2. Garantizar unas condiciones de empleo, salubridad y trabajo digno en la agricultura y en la industria alimentaria.

3.4.3. Facilitar comunidades de acogida de personas migrantes que permitan revitalizar el medio rural.

3.4.4. Promover la gestión de bosques públicos a través de acuerdos con cooperativas, organizaciones profesionales, ayuntamientos y asociaciones locales, favoreciendo la creación de empleo local vinculado a la gestión forestal.

### **Estrategias y normativa relacionadas**

Plan de desarrollo agrario de la Huerta  
Ley de la Huerta  
Sistema Importante de Patrimonio Agrícola Mundial  
Estrategia “De la Granja a la Mesa”  
Ley de Estructuras Agrarias  
Plan Director de Modernización del Regadío Valenciano  
Programas Operativos Sostenibles de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortaliza  
Plan Director del Cooperativismo Agroalimentario  
I Plan de Agricultura Ecológica 2016-2020  
Plan Estratégico Valenciano Anti-Despoblación

#### *4. Relevo generacional y género*

##### **Objetivos**

- Apoyar la integración de jóvenes y mujeres en las cadenas de valor para su dinamización.
- Orientar el sistema educativo para responder las necesidades de las comunidades rurales y un sistema alimentario sostenible.
- Promover y comunicar en la sociedad las profesiones agrarias, agro-forestales y alimentarias.

##### ***Línea 4.1. Emprendimiento rural***

- 4.1.1. Promover espacios de emprendimiento rural sostenible, en colaboración con IVACE, universidades, grupos de acción local, ayuntamientos y diputaciones.
- 4.1.2. Facilitar la mentorización emprendedora de proyectos innovadores, en colaboración con los GAL, organizaciones no gubernamentales, ayuntamientos y universidades.
- 4.1.3. Diseñar y poner en marcha instrumentos financieros para facilitar el acceso a la tierra.

- 4.1.4. Aplicación de la Ley de Estructuras Agrarias para facilitar la transmisión y la sucesión en las explotaciones.

#### *Línea 4.2. Formación*

4.2.1. Consolidar la formación profesional relacionada con actividades del sistema agroalimentario y rural desde una lógica de formación de emprendedores, con un acompañamiento a los titulados para su inserción laboral y la creación de empresas. La semi-presencialidad puede ser de utilidad para descentralizar las actividades formativas y vincularlas a los territorios.

4.2.2. Mejorar la colaboración entre el mundo educativo y el laboral, mediante una relación más estrecha entre universidades y la comunidad agrícola de los territorios rurales.

4.2.3. Impulsar planes del tipo “Erasmus Rural”, para la formación de estudiantes y su vinculación a empresas y entidades con actividad en los territorios rurales.

#### *Línea 4.3 Capital social y comunicación*

4.3.1. Incentivar la incorporación de jóvenes y mujeres en órganos de dirección de empresas agroalimentarias.

4.3.2. Comunicar a la ciudadanía las oportunidades profesionales en el sistema alimentario y restablecer el prestigio de las profesiones agrarias.

4.3.3. Promover actividades y talleres de participación, consulta y comunicación con las comunidades rurales y con la sociedad en general en torno a los retos del sistema agroalimentario y rural.

#### **Estrategias y normativa relacionadas**

Estrategia “De la Granja a la Mesa”

Plan Estratégico de la PAC

Ley de Estructuras Agrarias

Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana

Informe sobre el medio rural

Plan Estratégico Valenciano Anti-Despoblación

Pacto por los Bosques y contra la Despoblación

Estrategia Valenciana para la Recuperación

## 5. Servicios eco-sistémicos

### Objetivos

- Favorecer las sinergias y la provisión de bienes públicos relacionados con la agricultura, el agua, los suelos, la energía, el clima y la alimentación.
- Facilitar la transición medioambiental de los sistemas de producción con un enfoque contractual.
- Fomentar agro-sistemas sostenibles en contra de la intensificación agroquímica y el monocultivo.

### Línea 5.1. Sistemas productivos sostenibles

5.1.1. Extender prácticas agroecológicas, servicios medioambientales y eco-esquemas a través de pagos orientados a bienes públicos, desde un enfoque contractual.

5.1.2. Apoyar la certificación de prácticas de agricultura ecológica, integrada y de conservación.

5.1.3. Poner en marcha programas de formación sobre técnicas de agricultura sostenible, lucha biológica, agricultura de precisión y modelos agroecológicos.

5.1.4. Fortalecer las ATRIAS y otras asociaciones para la defensa integrada y sostenible frente a plagas y enfermedades.

5.1.5. Apoyo a pequeños ayuntamientos para elaboración de planes generales compatibles con la protección del territorio.

### Línea 5.2. Agro-biodiversidad

5.2.1. Promover la defensa de la agro-biodiversidad y la conservación de variedades y razas tradicionales y la pesca sostenible, a través de comunicación a la sociedad, redes de intercambio de semillas, bancos de germoplasma y preservación de la biodiversidad acuática continental y marítima.

5.2.2. Acreditar y recuperar sistemas de patrimonio agrícola que reconozcan las múltiples funciones de territorios singulares, en colaboración con municipios y parques agrarios.

5.2.3. Promover esquemas de custodia del territorio para implicar a usuarios y propietarios de territorios agrícolas y forestal en la conservación de servicios ambientales suministrados por los mismos mediante su gestión sostenible.

5.2.4. Garantizar la coexistencia de la fauna silvestre con actividades agropecuarias viables.

### *Línea 5.3. Ganadería sostenible*

5.3.1. Impulsar la ganadería sostenible mediante programas específicos adaptados a las características y dimensión de las granjas, incluyendo su ubicación, el aprovisionamiento de materias primas locales y los mataderos de proximidad.

5.3.2. Transformar las explotaciones ganaderas hacia prácticas de cuidado y tratamiento de residuos mas sostenibles.

5.3.3. Estimular mediante incentivos económicos las explotaciones ganaderas extensivas y ecológicas, promoviendo la tras-humanicia como alternativa.

#### **Estrategias y normativas relacionadas**

Estrategia de Cambio Climático y Energía  
Ley Valenciana de Cambio Climático y Transición Ecológica  
Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático  
Plan de desarrollo agrario de la Huerta  
Ley de la Huerta  
Estrategia “De la Granja a la Mesa”  
Plan Estratégico de la PAC  
Estrategia Biodiversidad 2030  
Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana  
Informe sobre el medio rural  
I Plan de Agricultura Ecológica 2016-2020  
Plan de Acción Territorial Forestal  
Sistema Importante de Patrimonio Agrícola Mundial  
Plan Estratégico Valenciano Anti-Despoblación  
Pacto por los Bosques y contra la Despoblación

## 6. Cambio tecnológico e innovación.

### Objetivos

- Promover una gobernanza ágil y flexible del sistema de I+D+i agrario y agroalimentario valenciano que garantice la coordinación de acciones y fomente la colaboración entre empresas e instituciones.
- Explorar e implementar mecanismos de financiación que doten de una estabilidad a los proyectos de I+D+i, los ayude a focalizarse en problemas del territorio y a promover la participación del sector privado.
- Lograr un alto nivel de digitalización del sistema agroalimentario valenciano, en beneficio de las Pymes, de las comunidades rurales y de las funciones alimentarias y climáticas del sistema.

### Línea 6.1. Gobernanza de la I+D+i

6.1.1. Establecer una Agenda valenciana e innovación agro-alimentaria, que se refiera a organismos dependientes de la Generalitat (IVIA, AVI), pero considere al mismo tiempo las prioridades de otros agentes del sistema de I+D+i que actúan en el territorio valenciano (universidades, fundaciones, CSIC, federaciones empresariales y de cooperativas).

6.1.2. Consolidar comités estratégicos en coordinación con la AVI, con la participación de agentes públicos y privados.

6.1.3. Organizar un cluster valenciano de innovación agroalimentaria que realice prospectiva y de a conocer una oferta consolidada de tecnología a nivel territorial e internacional.

6.1.4. Promover la colaboración y la implicación de las empresas en actividades de transferencia y proyectos pilotos, en la lógica de los grupos operativos de la EIP-AGRI

### Línea 6.2. Financiación de la I+D+i

6.2.1. Incrementar la intensidad de I+D+i en el sistema agroalimentario y rural.

6.2.2. Establecer convocatorias plurianuales de proyectos de innovación, con una priorización de materias estratégicas relacionadas con el sistema agroalimentario y rural.

6.2.3. Establecer mecanismos que incentiven la participación del sector privado en la financiación de I+D+i agrarias y agroalimentarias.

#### *Línea 6.3 Agenda digital*

6.3.1. Garantizar la cobertura de redes de alta velocidad y de alta calidad en todos los municipios rurales.

6.3.2. Favorecer la incorporación de tecnologías digitales a los procesos de producción, al comercio y los servicios, en colaboración con centros tecnológicos, IVIA, universidades, CSIC y AVI y el sector privado.

#### **Estrategias y normativa relacionadas**

Plan Estratégico de la PAC

Asociación Europea de la Innovación para la productividad agrícola y la sostenibilidad

Comités Estratégicos de la Agencia Valenciana de la Innovación

Plan Estratégico de Innovación del Cooperativismo Agrario

Informe sobre el medio rural

Estrategia Valenciana para la Recuperación

Estrategia Valenciana de Inteligencia Artificial

#### *7. Globalización como espacio de oportunidades.*

##### **Objetivo**

Fortalecer la acción política exterior del sistema agroalimentario valenciano, tanto a nivel gubernamental como por la propia auto-organización del sector a través de organizaciones profesionales e interprofesionales. La acción debe ser coordinada para ser eficaz en instancias europeas e internacionales.

#### *Línea 7.1. Acción exterior.*

7.1.1. Promocionar los productos agroalimentarios valencianos en el exterior como apuesta innovadora de calidad, saludable, y sostenible.

7.1.2. Crear un grupo de trabajo público-privado e interpartidista para coordinar la acción en las instancias comunitarias e internacionales.

7.1.3. Conservar el estado fitosanitario de la agricultura valenciana a largo de la cadena y evitar en lo posible la entrada de plagas y enfermedades exógenas.

7.1.4. Crear un grupo de trabajo que examine el funcionamiento de la cadena de valor agroalimentaria, en colaboración con las autoridades competentes del gobierno y las de defensa de la competencia.

7.1.5. Establecer sistemas de previsión y control del fraude en la cadena agroalimentaria.

## *8. Gobernanza pública, coordinación y simplificación*

### **Objetivo**

- Lograr una gobernanza democrática y eficaz del sistema agroalimentario territorial que facilite la iniciativa de los actores públicos y privados involucrados a través de las reglas e incentivos que fomenten el emprendimiento, la inversión y la difusión de conocimientos y tecnologías.

### *Línea 8.1. Nueva PAC*

8.1.1. Defender en foros estatales y europeos una nueva PAC orientada a la mejora de la competitividad, la provisión de bienes públicos ambientales y la alimentación sostenible.

8.1.2. Fortalecer la iniciativa LEADER con mayores recursos y la continuidad de programas y equipos técnicos, de forma que contribuya a facilitar servicios y equipamiento público orientado a dinamizar el desarrollo y valorizar los territorios rurales

### *Línea 8.2. Simplificación administrativa*

8.2.1. Simplificar los procedimientos ambientales y administrativos para la inversión, unificando la normativa sobre impacto ambiental y contaminación, racionalizando plazos y simplificando trámites territoriales para licencias de actividad.

8.2.2. Actualizar la normativa de umbrales para la tramitación de nuevas actividades agrícolas y ganaderas sujetas a impacto ambiental de cara a su simplificación administrativa.

### *Línea 8.3. Coordinación y descentralización*

8.3.1. Incorporar la visión sistémica al Consell, con una reorganización de los departamentos encargados de agricultura, desarrollo rural, energía, sanidad,

consumo, educación, investigación e innovación que refuerce la coordinación y las sinergias entre actuaciones.

8.3.2. Fortalecer la descentralización de servicios de apoyo técnico a la agricultura y ganadería, a nivel de Generalitat en colaboración con organizaciones y colegios profesionales.

#### 5.4. *Priorización de programas*

A título simplemente orientativo y no sustitutorio de lo que tendría que ser un esfuerzo de consulta participada planteamos a continuación una evaluación ex ante de los 21 programas enunciados, con una orientación estratégica. La valoración de cada uno de los programas se realizó de acuerdo con dos criterios:

1. el **nivel de relevancia**. La valoración fue de 1 (nada relevante) a 9 (absolutamente relevante)
2. el **grado de desarrollo** de tales dimensiones en la Comunitat Valenciana. La valoración también fue entre 1 (nada desarrollada) hasta 9 (totalmente desarrollada).

Las valoraciones se recogen en la Tabla 3 que, comparadas con los valores medios, nos permiten clasificar los programas en cuatro grupos.

- Los programas con valoraciones altas en los dos podrían considerarse como **factores clave** de nivel de desarrollo relativamente alto pero también de alto nivel de importancia.
- Los programas con menor grado de relevancia pero alto nivel de desarrollo, los podríamos considerar como políticas **“a mantener”**.
- Los programas con bajo nivel de desarrollo y alta relevancia corresponden a **prioridades a corto plazo**.
- Por su parte, las acciones estratégicas colocados en la franja baja del nivel de relevancia pero también con bajo nivel de desarrollo constituyen **prioridades a medio plazo**.

Es claro que todo es prioritario, pero conviene hacer este ejercicio pues también es evidente que no todo se puede acometer al mismo tiempo, máxime con recursos limitados.

Tabla 3. Priorización de programas

	¿Es relevante?	¿Está desarrollada?
3.1 Estructuras agrarias	9,90	6,60
6.3 Agenda digital	9,00	4,00
1.1. Mitigación	9,00	3,67
8.2. Simplificación administrativa	8,50	4,00
1.2. Adaptación.	8,50	5,00
6.2. Financiación de la I+D+i	8,33	3,00
5.3. Ganadería sostenible	8,00	4,00
8.3. Coordinación y descentralización	7,50	4,50
8.1. Nueva PAC	7,50	7,00
3.4. Equilibrio cadena y condiciones laborales	7,50	6,25
2.2. Administración pública y nutrición	7,50	4,50
6.1. Gobernanza de la I+D+i	6,75	3,50
4.1. Emprendimiento rural	6,75	4,25
2.1. Dieta mediterránea	6,67	5,83
4.3. Capital social y comunicación	6,00	3,67
4.2. Formación	6,00	4,67
3.3. Diferenciación e industria	6,00	6,25
3.2. Coordinación de las cadenas de valor	5,80	5,20
5.2. Agro-biodiversidad	5,75	5,50
5.1. Sistemas productivos sostenibles	5,60	6,00
7.1. Acción exterior.	5,40	3,40
	<b>7,24</b>	<b>4,80</b>
Programas Clave	Alto	Alto
Corto plazo	Alto	Bajo
Largo plazo	Bajo	Bajo
A mantener	Bajo	Alto

En la priorización adjunta, sólo una base de partida para su discusión, se categorizan las acciones de la siguiente manera:

- Habría que mantener un grupo de políticas, entre las que la Generalitat ya ha puesto en marcha. Nos referimos a la promoción de dietas saludables, las políticas de apoyo a la cadena de valor, en sus vertientes de calidad, industria, organizaciones de productores y cooperativismo y, por último, el fomento de la agrobiodiversidad y los sistemas productivos sostenibles, como es la agricultura ecológica. No significa que no sean relevantes, porque de hecho están recogidas en este documento. Por ello, lo que se plantea es el mantenimiento de los programas existentes, con las actualizaciones o refuerzos necesarios.
- Otras acciones, aunque ya están implantadas en la Comunitat Valenciana, pueden considerarse como políticas claves a corto y medio plazo, como es el desarrollo de la legislación de estructuras agrarias, las políticas de adaptación al cambio climático, la aplicación eficaz de la PAC, y la vigilancia de la transparencia, equilibrio y justicia de la cadena alimentaria.
- Un tercer grupo de acciones requiere alcanzar sus objetivos a medio plazo, puesto que su grado de desarrollo es todavía insuficiente como es la consolidación de sistema de innovación coordinado y potente, la creación de ecosistemas emprendedores, con fuerte base en la economía social, y la construcción de sistemas formativos eficaces.
- Finalmente, existe un grupo de acciones que son realmente urgentes, y cuyo desarrollo no puede esperar, como es la agenda digital, la mitigación de emisiones, la financiación del I+D+i agroalimentario, la ganadería sostenible, y el apoyo a políticas de nutrición responsable desde la administración. En este grupo urgente hay que incluir elementos de reforma del sector público que supongan una mejora en la coordinación de acciones y una simplificación administrativa.

### **5.5. Próximos pasos**

El presente documento ha sugerido la necesidad de una visión holística del sistema agroalimentario valenciano cuya naturaleza estratégica trasciende la vertiente meramente productiva.

La Generalitat Valenciana debería avanzar en ese enfoque integral. Formalmente ya lo hace al reunir en su organigrama los departamentos de agricultura y medio ambiente. Sin embargo, más que pertenecer a la misma Conselleria, debería plantearse una coordinación de nivel superior, que incluyese también aspectos relacionados con la innovación, la salud, la lucha contra la pobreza, la nutrición y el desarrollo territorial. Ello dotaría al sistema de una coherencia acorde con el papel que está llamado a desempeñar como promotor del nuevo modelo de crecimiento al que estamos

abogados. Es lo que ha hecho la Comisión Europea, una de cuyas Vicepresidencias ejecutivas coordina todos los departamentos relacionados con el Pacto Verde.

Algunas ciudades de la Comunitat han realizado procesos participativos que las ha dotado de Estrategias Agroalimentarias municipales. Pues bien, dicha reflexión es necesaria también a nivel de Comunitat, pues la falta de coherencia y de priorización en la programación autonómica, patente desde hace varias décadas, puede entorpecer el camino que hace falta recorrer en los próximos años.

En lo conceptual, la Comunitat Valenciana, infra-financiada también en sus políticas agrarias, tendría mucho que ganar al adaptarse a las nuevas prioridades europeas recogidas en el documento “de la Granja a la Mesa”, la Estrategia de Biodiversidad y otros documentos estratégicos de la UE.

El presente informe es un punto de partida que debería conllevar la selección de indicadores y metas concretas para 2030, fruto de ese debate necesario y de una voluntad decidida de consenso, pero también de acción política.

## OTROS DOCUMENTOS DE REFLEXIÓN

- BIRD LIFE EUROPE (2017). *Towards a New European Food and Land-Use Policy*. CAP position paper, October 2017, 14 pp. ([http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/cap\\_position\\_paper\\_v6\\_final.pdf](http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/cap_position_paper_v6_final.pdf)).
- BMEL - WBAE (2020). *Promoting more sustainable food consumption: Developing an integrated food policy and creating fair food environments*, Report of The Scientific Advisory Board on Agricultural Policy, Food and Consumer Health Protection (WBAE) of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL), 21 August 2020 (<https://nachhaltigere-ernaehrung-gutachten.de/2020/08/21/press-release-developing-an-integrated-food-policy-and-creating-fair-food-environments/amp/>).
- CENTRE FOR FOOD POLICY (2019). *Rethinking Food Policy: A Fresh Approach to Policy and Practice*, City University of London, Briefs (<https://nutritionconnect.org/resource-center/rethinking-food-policy-fresh-approach-policy-and-practice>).
- DE SHUTTER, O. et al. (2019). *Towards a Common Food Policy for the EU*, International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES - Food), February 2019 (<http://www.ipes-food.org/pages/CommonFoodPolicy>).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2016). Reflexiones personales sobre una política europea alimentaria y territorial. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, Madrid, 2016, 244: pp. 105-119 ([https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art\\_datos.asp?articuloid=1422&codrevista=REEAP](https://www.mapa.gob.es/app/publicaciones/art_datos.asp?articuloid=1422&codrevista=REEAP)).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2020). Presupuesto Europeo para la agricultura: encajando las piezas del puzzle, *Alternativas Económicas*, 10 de Junio de 2020 (<https://alternativaseconomicas.coop/blog/presupuesto-europeo-para-la-agricultura-encajando-las-piezas-del-puzzle>).
- GARCÍA AZCÁRATE, T. y FOLKESON, C. (2020). The new delivery model of the CAP: Some relevant issues, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Spanish Association of Agricultural Economists, Madrid, Vol. 20.1 (2020), pp. 149 a 167 ([https://www.academia.edu/43220706/The\\_new\\_delivery\\_model\\_of\\_the\\_CAP\\_Some\\_relevant\\_issues?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/43220706/The_new_delivery_model_of_the_CAP_Some_relevant_issues?email_work_card=view-paper)).
- HART, K. y BAS-DEFOSSEZ, F. (2018), *CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition*, Institute for European Environmental Policy, IEEP Report funded by NABU, London, November 2018, 58 p. (<https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/63db952e-0825-4eb8-80fe-f88708cfd62f/NABU%20CAP%20Report%20-%20FINAL%20.pdf?v=63710723894>).

- IEEP – INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (2019). *First analysis of the European Green Deal*. 12 December 2019 (<https://ieep.eu/publications/first-analysis-of-the-european-green-deal>).
- INRA (2018). *La Politique agricole commune doit-elle intégrer des objectifs de lutte contre le surpoids et l'obésité?*, INRA - Sciences Sociales, Synthèse No 5-6/2018, Novembre 2018 (<https://ageconsearch.umn.edu/record/280331/files/iss18-5-6.pdf>)
- IPBES - INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (2019). *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* of the IPBES, IPBES Secretariat, Bonn, Germany (<https://ipbes.net/global-assessment>).
- I4CE - INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS (2020). *L'obligation de résultats environnementaux verra-t-elle la PAC?*, Paris, 10 juin 2020, 33 p. (<https://www.i4ce.org/download/lobligation-de-resultats-environnementaux-verra-t-elle-la-pac/>).
- MASSOT, A. (2020a). *The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP*. European Parliament, In-Depth Analysis for AGRI Committee, May 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_IDA\(2020\)652206](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_IDA(2020)652206)).
- MASSOT, A. (2020b). Globalización, transiciones climática y digital y crisis pandémica en los sistemas agroalimentarios: implicaciones para las políticas públicas, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, Madrid, 2020, en trámite de publicación ([https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/Revista\\_de\\_Estudios.aspx](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/Revista_de_Estudios.aspx)).
- MATTHEWS, A. (2020a). *The Commission's Climate Law proposal: what it says and how it might be improved*. CAP Reform blog, 11 March 2020 (<http://capreform.eu/the-commissions-climate-law-proposal-what-it-says-and-how-it-might-be-improved/>).
- MATTHEWS, A. (2020b). *When the CAP budget pendulum finally stopped swinging*, CAP Reform blog, 22 July 2020 (<http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>).
- PESCE, M., KIROVA, M., SOMA, K., BOGAARDT, M.-J., POPPE, K., THURSTON, C., MONFORT, C, WOLFERT, S., BEERS G. y URDU D. (2019). *Research for AGRI Committee - Impacts of the digital economy on the food-chain and the CAP*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, February 2019 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2019\)629192](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)629192)).

- POUX X. y AUBERT, P.M. (2018). *An agroecological Europe in 2050: multifunctional agriculture for healthy eating*, Iddri - AScA, Study No 09/18, Paris, September 2018, 74 pp. (<https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etu%20de/201809-ST0918EN-tyfa.pdf>).
- RECANATI, F., MAUGHAM, C., PEDROTTI, M., DEMBSKA, K. y ANTONELLI, M. (2019). Assessing the role of CAP for more sustainable and healthier food systems in Europe: A literature review. *Science of The Total Environment*, Vol. 653: 908-919, February 2019 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969718342773>).
- WILLET, W. *et al.* (2019). Food in the Anthropocene: the EAT – Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems, *The Lancet*, Vol. 393, 2 February 2019 ([https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(18\)31788-4.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(18)31788-4.pdf))