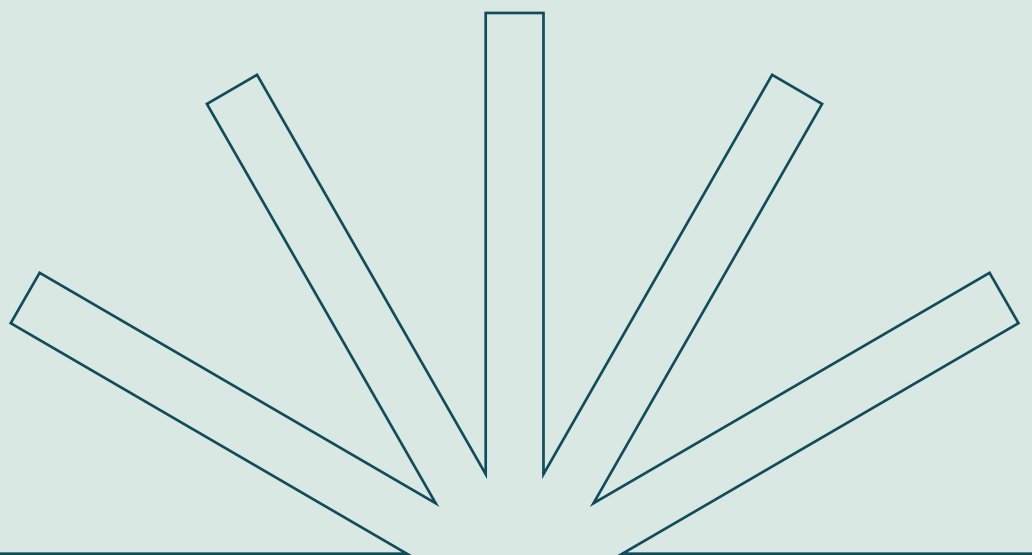


Comprender los obstáculos y las palancas para la transformación de los sistemas alimentarios en España

Mayo 2026



Este informe ha sido elaborado para **alinea** por José Flomesta, Doctorando en Agroingeniería en la UPM e investigador en el IMIDRA y colaborador de **alinea**.

alinea es un Think & Action Tank de acción climática con sede en IE university y apoyado por la Fundación Europea para el Clima (ECF).

Los hallazgos, análisis y conclusiones presentados en este informe se basan en la información disponible (obtenida de fuentes primarias o de otras investigaciones citadas en el informe, consideradas precisas y fiables) y en las metodologías aplicadas durante el proceso de investigación. Ninguna de las personas e instituciones colaboradoras se harán responsables de la interpretación que se haga de la información contenida en el presente documento, así como tampoco de ninguna pérdida consecuencia de la toma de decisiones de ningún tipo, sobre la base de la información contenida en el presente informe. Igualmente, el reconocimiento y/o agradecimiento a cualquier organización no implica su respaldo al texto final.

El presente informe ha sido elaborado con el apoyo de Wellcome Trust.

Citar como: Fundación Instituto de Empresa (2026). Comprender los obstáculos y las palancas para la transformación de los sistemas alimentarios en España. Estudio elaborado para **alinea** por José Flomesta.

Parte de



Impulsado por



Con el apoyo de



Índice de contenidos

— 1.	Introducción	4
— 2.	Resumen ejecutivo	5
— 3.	Retrospectiva / panorama general del contexto nacional	8
3.1.	¿Cómo han evolucionado las dietas a lo largo de diez años?	8
3.2.	El lugar de la alimentación en los debates y las políticas públicas durante los últimos diez años	13
— 4.	Panorama general de los agentes activos para impulsar el cambio alimentario y lo que intentan hacer	15
4.1.	Enfoque del trabajo de campo y categorías de actores	15
4.2.	Estrategias y uso de la investigación	16
— 5.	Mirando hacia el futuro: barreras, oportunidades y necesidades para el progreso	26
5.1.	Barreras sobre las que los actores pueden influir y cómo las están abordando	26
5.1.1.	Actores centrados en las políticas y la gobernanza	26
5.1.2.	Actores del mercado y de la cadena de valor	28
5.1.3.	Actores agroecológicos, de justicia social y filantrópicos	30
5.2.	Necesidades de investigación y lagunas de evidencia	31
5.2.1.	Métricas y gobernanza de datos	31
5.2.2.	Gobernanza, proceso regulatorio y economía política	32
5.2.3.	Innovación agronómica y sistémica	32
5.2.4.	Tecnologías digitales	32
5.2.5.	Dieta, cultura y entornos alimentarios	32
5.2.6.	Márgenes, poder y dinámica entre la corriente dominante y los márgenes	33
5.3.	Necesidades adicionales más allá de la investigación	33



1. Introducción

Este informe forma parte de una serie que analiza cómo los sistemas alimentarios de la UE y el Reino Unido podrían contribuir a lograr mejores resultados en materia de clima, salud y equidad.

El estudio abarca siete países —Reino Unido, Alemania, Francia, España, Polonia, Países Bajos e Irlanda—, además del ámbito de la UE. Examina las actividades de los agentes de cambio en España, los obstáculos a los que se enfrentan y las necesidades que expresan para superarlos y aprovechar las oportunidades identificadas. El objetivo es alinear mejor la investigación y la financiación con la acción y acelerar la transformación de los sistemas alimentarios.

El análisis se basa en una serie de entrevistas realizadas a agentes de cambio de todo el país.

Forma parte de un proyecto respaldado por Wellcome Trust cuyo propósito es comprender mejor cómo puede reforzar su impacto en los sistemas alimentarios de Europa* y el Reino Unido.

Puede consultar más información en el sitio web de [Wellcome Trust](#).



*En este proyecto participan seis países europeos: Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, España y Polonia. También se entrevistó a algunos agentes de cambio que trabajan en el ámbito europeo.



2. Resumen ejecutivo

Introducción— Situación actual en España

Durante la última década, el sistema alimentario español ha experimentado una transformación significativa. Aunque la dieta mediterránea sigue funcionando como referencia cultural y normativa, los patrones de consumo reales se han ido alejando cada vez más de sus principios fundamentales, especialmente en lo que respecta al consumo de frutas y verduras y a la moderación en el consumo de carne. Este deterioro gradual de los patrones alimentarios ha coincidido con un aumento de la proporción de hogares que, debido a dificultades económicas, tienen problemas para acceder a una alimentación adecuada, lo que ha puesto de manifiesto diferencias sociales cada vez más visibles en la calidad de la dieta y ha reforzado la relevancia política de la alimentación más allá del marco de la salud pública. Estas tendencias combinadas han ido situando progresivamente la alimentación en un lugar más destacado de la agenda política, contribuyendo a una ampliación de las políticas públicas relacionadas con la alimentación, que han pasado de centrarse exclusivamente en la nutrición y la información a abarcar los entornos alimentarios, las cuestiones de equidad y, más recientemente, la sostenibilidad.

Desde una perspectiva política, la alimentación ha entrado progresivamente en el debate público a través de instrumentos orientados a la salud —como la reformulación, el etiquetado, las medidas fiscales y las estrategias contra la obesidad infantil— antes de ampliarse hacia los entornos alimentarios, la equidad social y, más recientemente, la sostenibilidad y la descarbonización. La adopción de la Estrategia Nacional de Alimentación en 2025 refleja este lento cambio hacia un enfoque más integrado de los sistemas alimentarios, aunque su implementación sigue estando fragmentada entre los distintos niveles de gobernanza y ámbitos políticos. En general, la ambición ha aumentado, pero la coordinación, la puesta en práctica y el consenso político siguen siendo desiguales.

El panorama nacional de los agentes del cambio

El panorama español de los agentes de cambio en el sistema alimentario se caracteriza por un alto grado de diversidad en cuanto a objetivos, teorías del cambio y modos de intervención. Los actores van desde organizaciones económicas y cooperativas que operan dentro de las estructuras de mercado existentes, hasta actores de la sociedad civil, agroecológicos y filantrópicos que abogan por enfoques más transformadores, junto con administraciones públicas e instituciones orientadas a la investigación centradas en la gobernanza y la evidencia.

En este panorama, existe un amplio acuerdo en el diagnóstico de que los sistemas alimentarios actuales se enfrentan a retos sanitarios, medioambientales y sociales. Sin embargo, hay menos consenso sobre la profundidad y la velocidad del cambio necesario. Algunas organizaciones reclaman una transformación más fundamental del sistema alimentario, que consideran insuficientemente resiliente y excesivamente dependiente de modelos de producción intensiva. Otras se inclinan por una adaptación progresiva que preserve el núcleo del modelo actual al tiempo que mejore progresivamente su desempeño ambiental y social. En el contexto español, estos actores suelen seguir siendo considerados agentes de cambio, especialmente cuando se comprometen con agendas de sostenibilidad, aunque en otros países podrían ser vistos como parte del statu quo.

También surgen tensiones en torno a las tácticas. En consonancia con lo anterior, los actores económicos entrevistados tienden a resistirse a una regulación más estricta, haciendo hincapié en la competitividad, la carga administrativa y la viabilidad económica, mientras que los actores agroecológicos y las ONG abogan por marcos normativos más vinculantes para abordar cuestiones estructurales que, según ellos, tienen su origen en las dinámicas de poder y de mercado existentes.



Otras cuestiones controvertidas incluyen el papel de los productos de origen vegetal y las estrategias de reducción de proteínas —consideradas potencialmente importantes, pero aún no viables económicamente ni estabilizadas políticamente— y el significado de conceptos como «agroecología», «regenerativo» y «sostenibilidad», que, según las ONG y los actores filantrópicos, se están diluyendo cada vez más debido a su apropiación por parte de la agricultura intensiva y las industrias agroalimentarias. La digitalización constituye otra línea de tensión, percibida simultáneamente como una herramienta para la eficiencia y como un posible motor de dependencia y concentración de poder.

Sus objetivos: lo que pretenden conseguir concretamente

A pesar de estas tensiones, los agentes del cambio españoles persiguen un conjunto de objetivos interrelacionados que van más allá de los resultados alimentarios por sí solos. Un primer objetivo compartido se refiere a los **entornos alimentarios**: muchos actores pretenden conseguir que las opciones más saludables y sostenibles sean más visibles, accesibles y asequibles, y normalizarlas progresivamente como opciones por defecto en entornos cotidianos como el comercio minorista, las escuelas, la industria de la restauración y los espacios vecinales. Esto incluye la reformulación de productos de consumo generalizado, la experimentación con sistemas de etiquetado, cambios en la contratación pública e intervenciones en la restauración colectiva.

Un segundo conjunto de objetivos se refiere a la **transformación de la cadena de valor y al desempeño ambiental**. Los actores económicos hacen hincapié en la reducción de las emisiones, principalmente mediante la mejora de la eficiencia de los recursos y la reorganización de los procesos de producción a lo largo de la cadena de valor. En la práctica, la reducción de emisiones se persigue mediante ganancias de eficiencia (energía, insumos, logística) y a través de la integración progresiva de enfoques circulares. Dentro de esta lógica, las cooperativas y las organizaciones de productores desempeñan un papel central a la hora de apoyar a los agricultores para que adopten prácticas más sostenibles sin socavar la productividad ni la competitividad. Lo hacen a través de servicios de asesoramiento, infraestructuras compartidas e innovación incremental, con el fin de alinear las mejoras en el desempeño ambiental con el control de costes y la reducción de riesgos.

En tercer lugar, varios actores —en particular organizaciones agroecológicas, sociales y filantrópicas— se centran en las **condiciones estructurales** que determinan lo que se produce y se consume. Esto incluye el fortalecimiento de las cadenas de suministro locales, el apoyo a las infraestructuras de distribución territoriales y el aumento de la visibilidad y la legitimidad de los modelos de producción alternativos. Si bien la reducción del consumo de proteínas y la diversificación hacia productos de origen vegetal se reconocen como relevantes a largo plazo, aún no son objetivos centrales para la mayoría de los actores, debido a la incertidumbre económica y la sensibilidad política.

Por último, varios agentes del cambio se centran explícitamente en las **deficiencias de gobernanza y coordinación**, con el objetivo de mejorar la alineación entre las políticas agrícolas, sanitarias, climáticas y sociales. Se centran en hacer que los compromisos existentes sean operativos, coherentes y aplicables, con el fin de reducir la brecha entre la ambición y los resultados.

Sus estrategias: ¿cómo intentan lograr resultados?

Los agentes del cambio españoles movilizan una combinación de estrategias que, en términos generales, se alinean con tres vías de transformación: vías orientadas a las políticas, orientadas al mercado y locales o impulsadas por la ciudadanía. Ninguna de estas vías predomina: coexisten y se solapan, reflejando las posiciones de los actores, los recursos y las oportunidades percibidas.

La vía política es utilizada principalmente por las administraciones públicas, los órganos consultivos, las instituciones de investigación, las organizaciones del tercer sector y los actores filantrópicos. Las estrategias en este ámbito se centran en mejorar la implementación más que en redefinir los objetivos. Los actores invierten en la generación de datos empíricos, en indicadores de sostenibilidad y en observatorios, así como en traducir las señales de las políticas de la UE y nacionales en herramientas operativas y proyectos piloto. Otro grupo hace hincapié en el trabajo político y narrativo, la creación de coaliciones y la legitimidad, argumentando que la evidencia por sí sola es insuficiente en un contexto polarizado marcado por la presión de los grupos de interés. Para otros, la fragmentación de la gobernanza surge como la principal barrera dentro de la vía política, lo que les lleva a reclamar estructuras de coordinación estables,



indicadores compartidos y compromisos interministeriales a largo plazo. Para todos, el reto central es hacer que las ambiciones políticas existentes sean viables dentro de realidades administrativas y políticas complejas.

La vía del mercado está impulsada principalmente por los agentes económicos y sus estrategias convergen en torno al cambio incremental: reformular productos, mejorar el desempeño ambiental y ajustar los entornos alimentarios dentro de los marcos de mercado y normativos existentes. Estos agentes reconocen su responsabilidad en la configuración de los patrones de consumo, pero hacen hincapié en las limitaciones económicas, los márgenes ajustados y la escasa disposición de los consumidores a pagar. Como resultado, las inversiones en sostenibilidad se llevan a cabo de forma selectiva, a menudo cuando se alinean con ganancias de eficiencia, posicionamiento de marca o gestión de riesgos. Los actores del mercado dependen en gran medida de las políticas públicas para marcar el rumbo, reducir la incertidumbre y garantizar la igualdad de condiciones, especialmente en lo que respecta a la financiación, las normas de datos y la regulación.

La vía local o impulsada por los ciudadanos es movilizadora por organizaciones agroecológicas, actores sociales y programas filantrópicos, a menudo en colaboración con organismos técnico-administrativos. Estos actores operan a través de la experimentación territorial, la financiación flexible y el desarrollo de capacidades, apoyando las cadenas de suministro locales, las infraestructuras comunitarias y las «conexiones improbables» entre actores principales y marginales. Sus iniciativas funcionan como incubadoras de prácticas y narrativas alternativas, especialmente en contextos en los que la gobernanza nacional está fragmentada o sujeta a restricciones políticas. Aunque operan a menor escala, desempeñan un papel estratégico a la hora de poner a prueba soluciones integradas y ampliar el abanico de lo que se considera factible.

Conclusión: recomendaciones principales

A partir de esta muestra, las vías más prometedoras para la transformación del sistema alimentario se encuentran en la intersección entre la reforma de la gobernanza, la experimentación territorial y el establecimiento de puentes estratégicos entre los actores principales y los marginales. Los agentes del cambio expresan sistemáticamente la necesidad de una gobernanza orientada a los resultados y sensible a la equidad, capaz de alinear sectores y niveles administrativos, clarificar mandatos y hacer que los impactos distributivos sean visibles y políticamente manejables.

Los proyectos piloto territoriales y cooperativos se perfilan como instrumentos clave para el aprendizaje y la integración, traduciendo las ambiciones sistémicas en vías operativas y generando evidencia que sea utilizable por todos los grupos de actores.

Su valor radica no solo en la experimentación, sino también en reducir la incertidumbre y demostrar la viabilidad en contextos del mundo real. Al mismo tiempo, los esfuerzos deliberados por conectar las iniciativas agroecológicas y comunitarias con las grandes empresas y las instituciones públicas parecen esenciales para escalar la innovación sin diluir su intención, al tiempo que se amplía el abanico de actores que participan en los procesos de transición.

Por último, los entornos y la cultura alimentarios se perfilan como palancas poco aprovechadas pero muy eficaces, que permiten abordar simultáneamente objetivos de salud, sostenibilidad y sociales en contextos cotidianos como el comercio minorista, las escuelas y los servicios de restauración.



3. Retrospectiva / panorama general del contexto nacional

3.1. ¿Cómo han evolucionado las dietas a lo largo de diez años?

3.1.1. Hábitos alimentarios en España: el declive gradual de la dieta mediterránea

Desde su inclusión en 2010 en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO, la dieta mediterránea se ha considerado un marco útil para examinar tanto los efectos de los hábitos alimentarios sobre la salud como su relación con la sostenibilidad medioambiental. Su énfasis en el bajo consumo de carne y el consumo moderado a alto de legumbres, pescado y frutos secos se alinea con un conjunto más amplio de prácticas alimentarias tradicionales características de las poblaciones mediterráneas, que dan prioridad a los alimentos mínimamente procesados —en particular, verduras, frutas, cereales integrales, legumbres, frutos secos, leguminosas, pescado y aceite de oliva— al tiempo que limitan el consumo de carne roja y productos lácteos¹. Numerosas pruebas científicas relacionan este patrón alimentario con un menor riesgo de enfermedades crónicas, como la diabetes mellitus tipo 2, las enfermedades cardiovasculares² y la disfunción cognitiva, además de beneficios documentados para la esperanza y la calidad de vida. En este contexto, la dieta mediterránea también puede suponer un paso significativo hacia la reducción del impacto ambiental asociado al consumo humano de alimentos, sirviendo como un punto de partida útil para la transición hacia modelos alimentarios más saludables y sostenibles³.

Sin embargo, el entorno alimentario en los países del norte del Mediterráneo ha cambiado notablemente en las últimas dos décadas. La creciente adopción de dietas más occidentalizadas —caracterizadas por un mayor consumo de productos de origen animal, alimentos ultraprocesados y azúcares añadidos— indica un alejamiento gradual del modelo tradicional. España no es una excepción. Aunque algunos estudios apuntan a una relativa estabilidad a largo plazo en la adherencia general a la dieta mediterránea⁴, esta aparente estabilidad coexiste con profundas transformaciones impulsadas por la globalización del sistema alimentario, la urbanización y la erosión de las prácticas culinarias tradicionales.

Estos cambios también se reflejan en las evaluaciones basadas en las [Guías Alimentarias](#) publicadas por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y actualizadas en 2022. Una parte significativa de la población española no alcanza los niveles recomendados en áreas clave del patrón mediterráneo, como el consumo adecuado de frutas y verduras, la priorización de fuentes de proteínas de origen vegetal, la selección de cereales integrales y la moderación en el consumo de carne⁵.

En conjunto, la evidencia científica sugiere que las tendencias dietéticas recientes en España están determinadas por la coexistencia de un modelo tradicional, saludable y sostenible con la creciente influencia de patrones alimentarios menos favorables.

1 Davis, C., Bryan, J., Hodgson, J. y Murphy, K. (2015). Definición de la dieta mediterránea; una revisión bibliográfica. *Nutrients*, 7(11), 9139–9153. <https://doi.org/10.3390/nu7115459>

2 Martínez-González, M. A., Gea, A. y Ruiz-Canela, M. (2019). La dieta mediterránea y la salud cardiovascular. *Circulation Research*, 124(5), 779-798. <https://doi.org/10.1161/CIRCRESAHA.118.313348>

3 Marrero-Fernández, P. (2025). ¿Es sostenible la dieta mediterránea? *Planet Based*.

4 Álvarez-Álvarez, L., Rubín-García, M., Vitelli-Storelli, F., Botella-Juan, L., Fernández-Villa, T., & Martín-Sánchez, V. (2024). La evolución del consumo alimentario en la población adulta española y su relación con la sostenibilidad medioambiental. *Nutrients*, 16(24), 4391. <https://doi.org/10.3390/nu16244391>

5 Vega-Cabello, V., Rollán, A., Peña-Rey, I., Banegas, J. R., Rodríguez-Artalejo, F., Guallar-Castillón, P., y López-García, E. (2025). Adhesión a las recomendaciones dietéticas saludables y sostenibles para la población española y mortalidad por todas las causas. *Rev Esp Cardiol*, 78(6), 553–562. <https://doi.org/10.1016/j.rec.2024.11.008>

3.1.2. Evolución del consumo de carne, leche, fruta y verdura

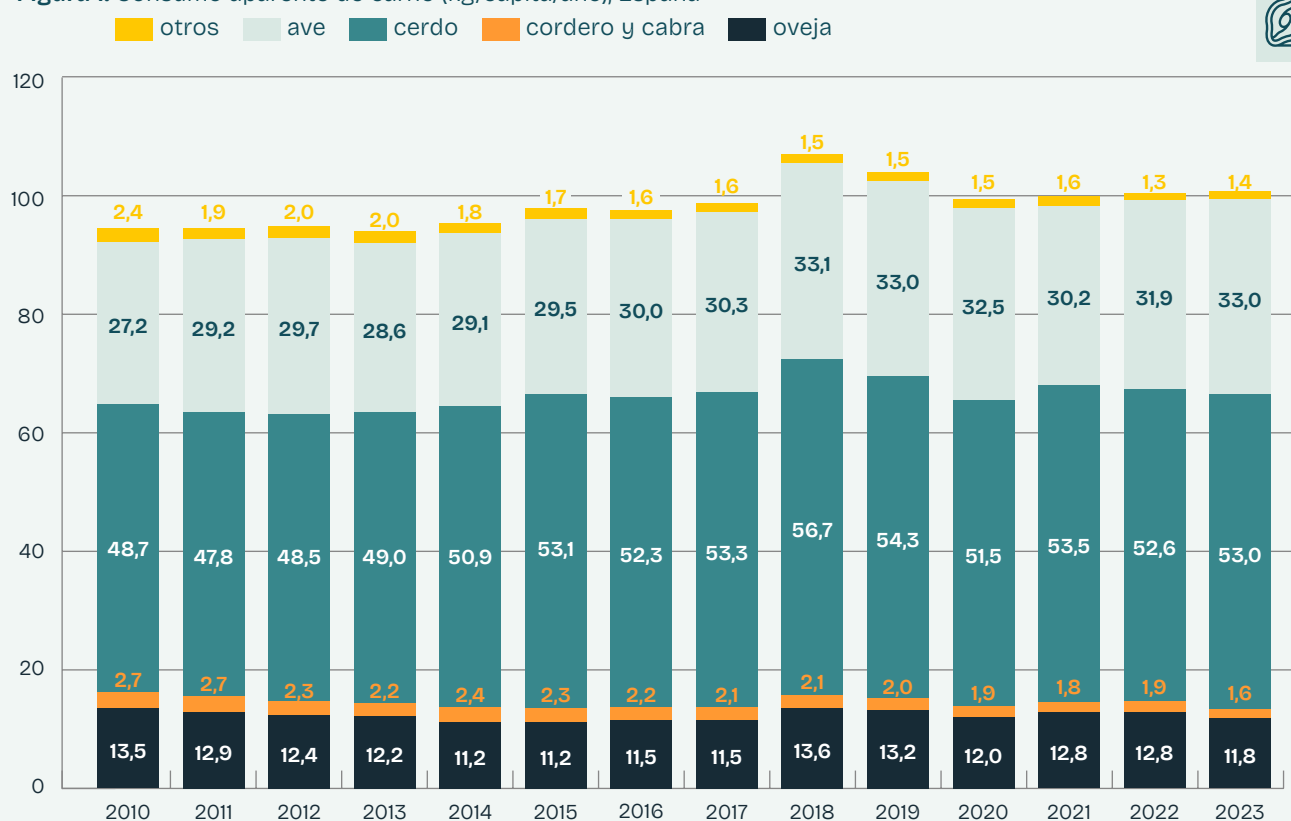
Para analizar la evolución de la dieta española durante la última década, se utilizaron evidencias de la base de datos FAOSTAT Food Balances. La variable empleada, «Cantidad de suministro de alimentos (kg/capita/año)», mide la disponibilidad anual de alimentos por persona tras tener en cuenta la producción, el comercio exterior y las pérdidas estimadas. Aunque este indicador no representa el consumo real con total precisión, es un estándar internacional para aproximar el consumo aparente y permite identificar tendencias generales en los patrones alimentarios. Esta información se ha complementado con los resultados de un estudio sobre hábitos alimentarios realizado por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)⁶, basado en datos del Panel de Consumo Alimentario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Esta fuente permite evaluar en qué medida la ingesta observada se ajusta a los niveles recomendados.

La combinación de ambas fuentes permite una lectura más precisa del comportamiento alimentario reciente.

En el caso de la carne, los datos de FAOSTAT muestran una trayectoria estable durante el período analizado, con valores cercanos a los 95-107 kg por persona y año. Aunque no se ha observado una reducción sostenida desde 2015, los niveles actuales se mantienen por debajo del máximo histórico registrado a mediados de la década.

Esta estabilidad contrasta con los datos del Panel de Consumo Alimentario, que indican que el consumo de carne sigue superando las recomendaciones por un amplio margen y que la diferencia con respecto a las directrices dietéticas fue mayor en 2023 que en 2014. Por lo tanto, ambas fuentes apuntan a la presencia persistentemente elevada de la carne en la dieta española.

Figura 1. Consumo aparente de carne (kg/cápita/año), España



Fuente: Elaboración propia basada en datos de FAOSTAT, Balances alimentarios

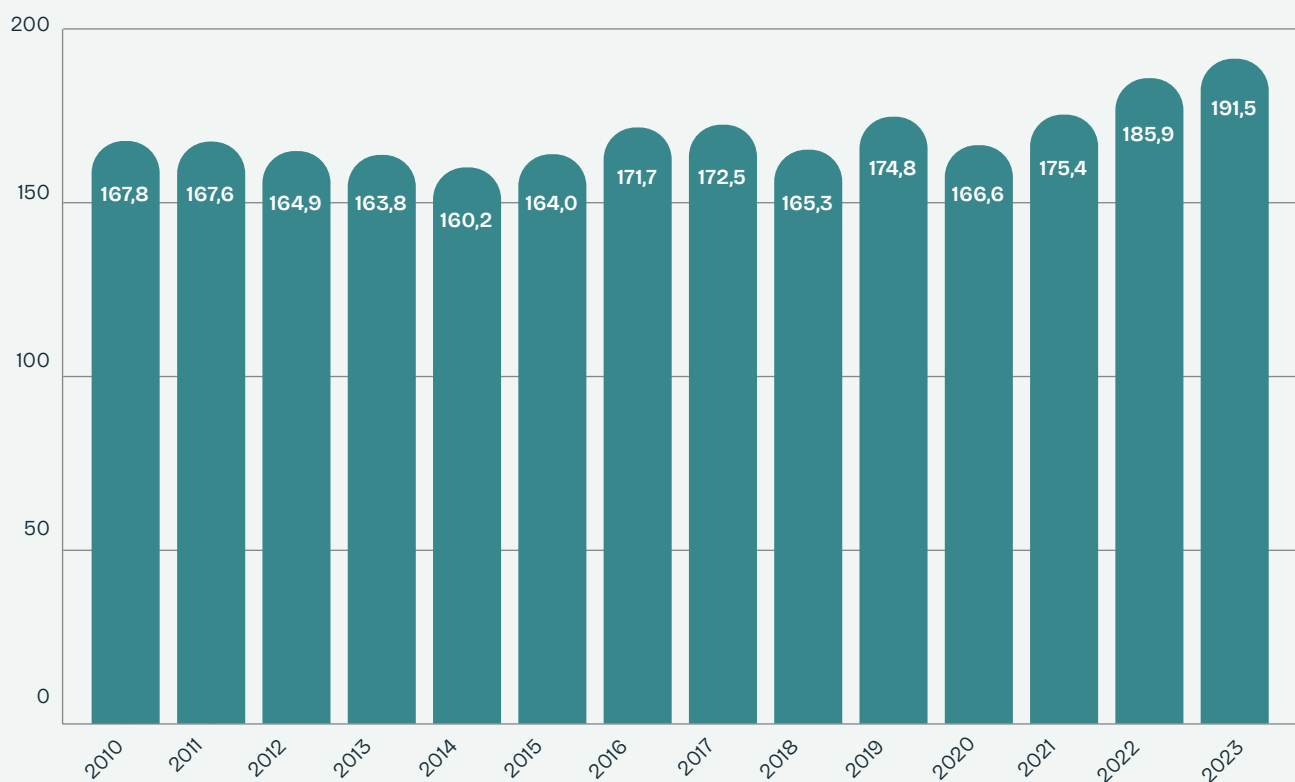
6 Organización de Consumidores y Usuarios. (2025). Los españoles comemos peor que en 2014. <https://www.ocu.org/alimentacion/comer-bien/informe/evolucion-habitos-alimentacion>



La disponibilidad de leche (excluida la mantequilla) también muestra una tendencia muy constante, oscilando entre 160 y 192 kg por persona al año. Esta tendencia concuerda con un grado relativamente estable de cumplimiento de las recomendaciones nutricionales, ya que la diferencia entre la ingesta observada y la recomendada apenas varía entre 2014 y 2023.

En la práctica, esto significa que el consumo de leche se ha mantenido cercano a los niveles recomendados a lo largo de todo el periodo.

Figura 2. Consumo aparente de leche (kg/cápita/año), España



Fuente: Elaboración propia basada en datos de FAOSTAT, Balances alimentarios

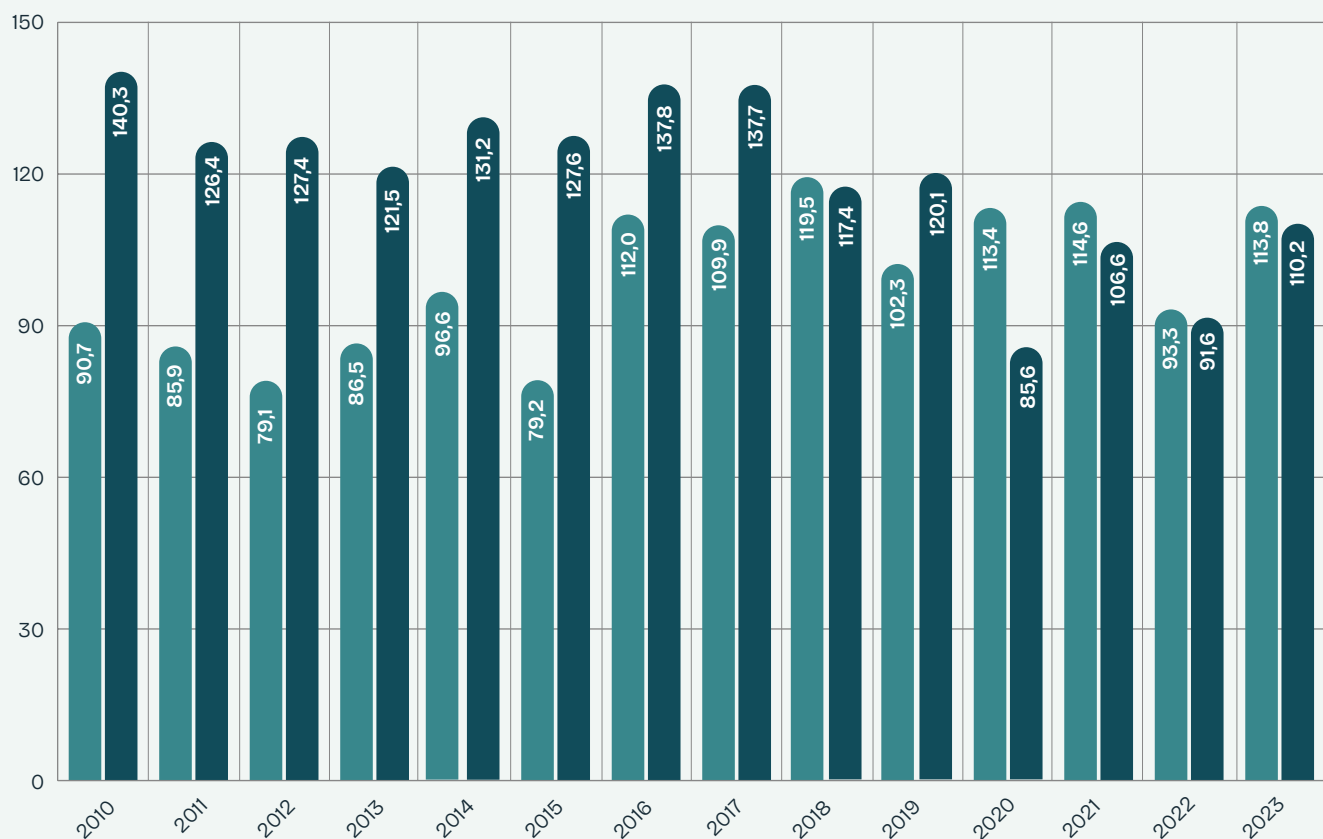


El suministro de frutas y hortalizas muestra una evolución más variable. En el caso de las hortalizas, los valores per cápita oscilan entre más de 130 kg en los años de mayor consumo y alrededor de 85 kg en los de menor consumo. Las frutas siguen una pauta similar, oscilando aproximadamente entre 79 y 120 kg dependiendo del año. Al comparar estos datos con la información del Panel de Consumo Alimentario y el estudio de la OCU, la conclusión es clara: En 2023 la población consumió menos frutas y, sobre todo, menos hortalizas de lo recomendado, y este déficit es mayor que en 2014.

En otras palabras, aunque la disponibilidad varía, la ingesta efectiva se ha alejado gradualmente de los niveles deseables, ampliando el déficit de consumo con el paso del tiempo.

Figura 3. Consumo aparente de hortalizas y frutas (kg/cápita/año), España

■ frutas ■ hortalizas

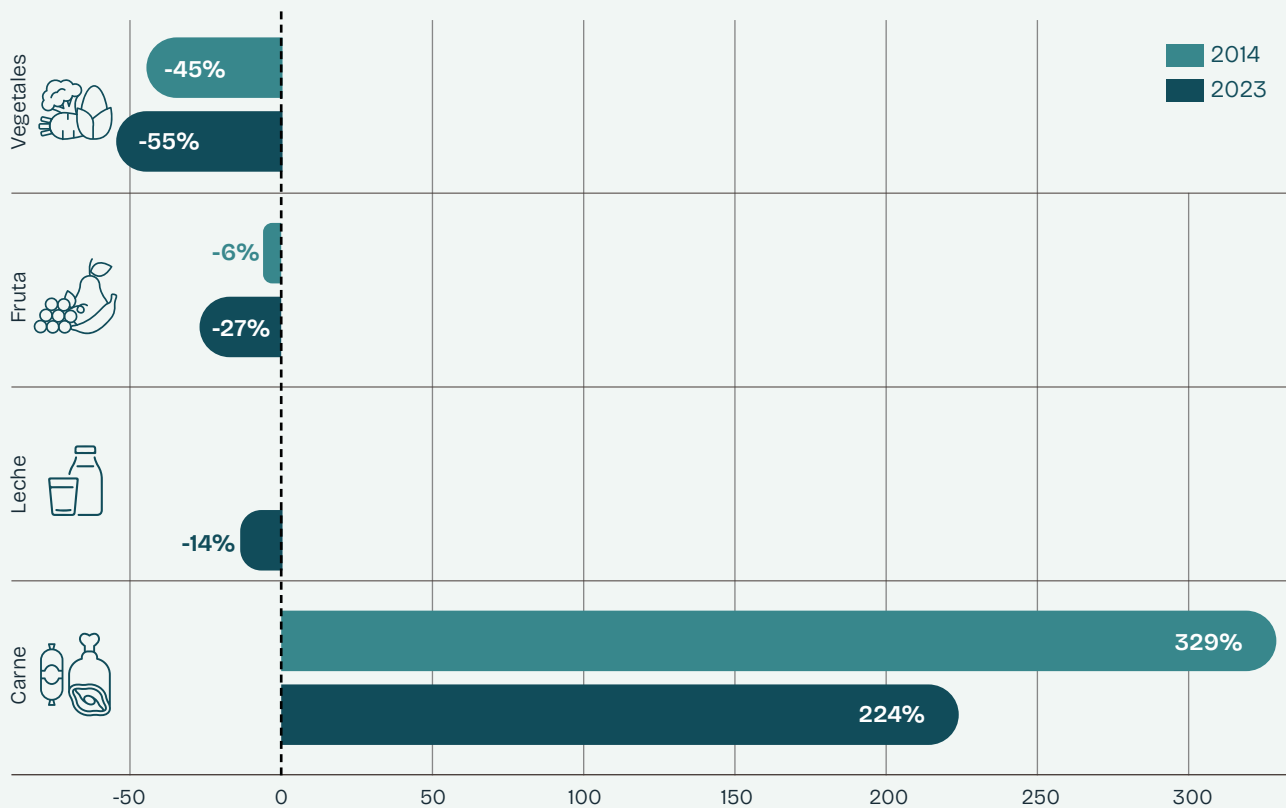


Fuente: Elaboración propia basada en datos de FAOSTAT, Balances alimentarios

En general, la integración de los datos de FAOSTAT con las estimaciones sobre el grado de adecuación del consumo a las recomendaciones ofrece una visión coherente. El consumo de carne se mantiene estable en niveles superiores a los considerados deseables, el consumo de leche se mantiene cercano a las pautas recomendadas y la ingesta de frutas y verduras sigue

siendo insuficiente, con un déficit más pronunciado que hace una década. Aunque el consumo aparente no refleja todos los aspectos del comportamiento alimentario, combinarlo con las estimaciones derivadas del Panel de Consumo de Alimentos ofrece una comprensión más completa y matizada de los cambios observados en la dieta española durante los últimos diez años.

Figura 4. Desviación respecto al consumo recomendado (%) para los principales grupos de alimentos (2014 frente a 2023).



Nota: Los valores representan la desviación respecto a los niveles de ingesta recomendados según datos de la OCU. Los valores positivos indican un consumo excesivo; los valores negativos indican un consumo insuficiente. Fuente: Adaptado de la OCU (2025) a partir de datos del Panel de Consumo Alimentario, MAPA.





3.1.3. Acceso equitativo a alimentos saludables en España

La dimensión justa del sistema alimentario abarca la capacidad real de todas las personas para acceder a una alimentación saludable, suficiente y adecuada. En España, evaluar esta dimensión resulta especialmente complejo, ya que no existe un sistema consolidado para medir la inseguridad alimentaria⁷. Algunos estudios aislados han examinado el número de comidas consumidas a diario por los hogares⁸, pero estos análisis suelen abarcar solo un año y carecen de continuidad, lo que hace imposible identificar tendencias sólidas.

Dada la falta de herramientas fiables, uno de los pocos indicadores disponibles con periodicidad anual es el que utiliza Eurostat en la Encuesta sobre la Renta y las Condiciones de Vida (EU-SILC). Se trata del indicador *«Incapacidad para permitirse una comida con carne, pollo, pescado (o equivalente vegetariano) cada dos días»*, que mide la proporción de hogares que, por razones económicas, no pueden permitirse una comida adecuada a base de proteínas al menos cada dos días⁹. Aunque el indicador no refleja la naturaleza multidimensional de la inseguridad alimentaria, se utiliza como indicador sustitutivo de su manifestación más grave debido a su periodicidad, comparabilidad y coherencia metodológica.

Si se toma como una aproximación, el indicador muestra un aumento sostenido de las dificultades económicas relacionadas con el acceso a una alimentación adecuada durante la última década. En 2015, alrededor del 2,6 % de los hogares se encontraban en esta situación. La proporción se mantuvo en niveles similares hasta 2018, pero a partir de 2019 comenzó a aumentar de forma constante, alcanzando el 3,8 % ese año y el 5,4 % en 2020. Tras una ligera mejoría en 2021, volvió a aumentar, alcanzando su nivel más alto del período en 2023 (6,4 %) y manteniéndose elevado en 2024 (6,1 %). En general, la tendencia apunta a un empeoramiento progresivo de las condiciones económicas que permiten el acceso a una alimentación saludable en España. Su uso debe interpretarse con cautela, pero ofrece una señal clara de la creciente vulnerabilidad alimentaria que afecta a una proporción cada vez mayor de hogares.

En conclusión, los datos apuntan a un deterioro tanto de la adecuación de la dieta como del acceso económico a los alimentos en España. Los desequilibrios persistentes en el consumo de alimentos coexisten con una proporción creciente de hogares que se enfrentan a dificultades económicas para acceder a una alimentación adecuada. Si bien cada indicador debe interpretarse con cautela, en conjunto señalan una vulnerabilidad creciente en el acceso a dietas saludables y ayudan a contextualizar el análisis que sigue.

3.2. El lugar de la alimentación en los debates y las políticas públicas durante los últimos diez años

Entre 2015 y 2025, el debate público sobre la política alimentaria en España se centró principalmente en la composición de los alimentos, los entornos alimentarios y el papel de las medidas fiscales y los instrumentos de comunicación pública. A lo largo de la década, estos debates integraron cada vez más los objetivos de salud pública y, más recientemente, las preocupaciones sobre la sostenibilidad medioambiental, involucrando a una amplia gama de partes interesadas, entre ellas responsables políticos, actores de la industria, organizaciones de la sociedad civil y organismos de investigación.

En 2017 se puso en marcha el *Plan de Colaboración para la Mejora de la Composición de Alimentos y Bebidas*. Se basaba en compromisos voluntarios con la industria alimentaria para reducir el contenido de sal, azúcares y grasas en productos de consumo habitual, tanto en el ámbito doméstico como en los sectores de la restauración y la venta automática. El plan contó con la participación de los principales actores de la cadena alimentaria y reflejó un enfoque cooperativo que buscaba impulsar los objetivos de reformulación evitando al mismo tiempo conflictos normativos. Si bien su carácter voluntario limitó su aplicabilidad, contribuyó a situar la composición de los productos en el centro del debate público y a establecer puntos de referencia compartidos con los actores del sector.

7 Observatorio para la Garantía del Derecho a la Alimentación en la Comunidad de Madrid. (2021). *Propuesta de un sistema de información sobre la inseguridad alimentaria en España*. OGDAM.

8 Varela Moreiras, G., Serrano Iglesias, M., Alonso Aperte, E., García González, A. y Achón y Tuñón, M. (2015). *Alimentación y sociedad en la España del siglo XXI*. Fundación MAPFRE.

9 Eurostat. (2025). Incapacidad para permitirse una comida con carne, pollo, pescado (o su equivalente vegetariano) cada dos días [Conjunto de datos]. https://doi.org/10.2908/ILC_MDES03



En 2018, el Ministerio de Consumo recomendó la adopción del sistema Nutri-Score como etiquetado nutricional en la parte frontal del envase. Esta iniciativa introdujo un criterio armonizado para la información nutricional simplificada, aunque su aplicación siguió siendo voluntaria y fue objeto de controversia. Si bien las organizaciones de consumidores apoyaron en gran medida la iniciativa, parte de la industria agroalimentaria y algunas autoridades regionales expresaron su preocupación por su posible impacto en los productos tradicionales y la competitividad.

En 2021, se aprobó un aumento del IVA sobre las bebidas azucaradas del 10 % al 21 % como medida fiscal destinada a reducir el consumo. Esta decisión se enfrentó a la oposición de la industria de bebidas y del sector minorista, que cuestionaron sus efectos distributivos y su impacto económico. Al mismo tiempo, los actores del ámbito de la salud pública y las organizaciones de la sociedad civil enmarcaron la medida como una intervención necesaria para frenar el aumento de las tasas de obesidad. Ese mismo año, se sometió a consulta pública un proyecto de real decreto para restringir la publicidad de alimentos poco saludables dirigida a los niños; sin embargo, no se aprobó debido a un estancamiento institucional y a la falta de consenso interministerial, lo que ilustra las dificultades para impulsar enfoques normativos más restrictivos. Paralelamente a estos instrumentos normativos, a lo largo de la década se llevaron a cabo diversas campañas institucionales para promover hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, entre ellas «*Desayuno, almuerzo y merienda: no te los puedes saltar*». Estas iniciativas se concibieron como medidas complementarias de sensibilización y contribuyeron a normalizar los enfoques preventivos basados en la información y la educación.

En 2022 se aprobó el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Obesidad Infantil 2022-2030, que establece un enfoque intersectorial centrado en la modificación de los entornos alimentarios y sociales. El plan incluía acciones específicas en el ámbito escolar, como el programa «Patios Abiertos», destinado a promover hábitos saludables fuera del horario escolar. Ese mismo año, la AESAN incorporó criterios de sostenibilidad ambiental en sus recomendaciones dietéticas. Además, en 2023 se publicó la Guía para Escuelas Promotoras de Salud, que ofrece criterios operativos para integrar la promoción de la salud y la sostenibilidad en el funcionamiento de los centros educativos.

Por último, en 2025 se presentó la Estrategia Nacional de Alimentación, que articulaba un marco integrado para el sistema alimentario español. Ese año se aprobó la Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, que introdujo obligaciones legales a lo largo de toda la cadena alimentaria y vinculó explícitamente la eficiencia, la sostenibilidad y la responsabilidad. Además, el Real Decreto 315/2025 estableció criterios obligatorios para la alimentación saludable en los centros educativos, y en diciembre de 2025 se anunció un nuevo real decreto para garantizar una oferta alimentaria saludable en hospitales, centros residenciales y otras instituciones públicas.

En conjunto, estos avances ilustran una ampliación gradual de la política alimentaria en España: de un enfoque centrado principalmente en la información al consumidor hacia una agenda más integrada que incorpora cada vez más los entornos alimentarios, las consideraciones de equidad y, más recientemente, la descarbonización y la sostenibilidad de la cadena alimentaria. Si bien las preocupaciones sanitarias actuaron como principal punto de partida, los objetivos medioambientales fueron ganando visibilidad progresivamente.



4. Panorama general de los agentes activos para impulsar el cambio alimentario y lo que (intentan) hacer

El ecosistema español de agentes de cambio en el sistema alimentario presenta una amplia diversidad de estrategias y teorías del cambio. Los enfoques tecnocráticos, basados en métricas y sistemas de información, coexisten con agendas políticas y orientadas a la justicia que hacen hincapié en las relaciones de poder, la desigualdad y la contestación narrativa. Los actores financieros y cooperativos utilizan la inversión para modificar los incentivos, mientras que otros se centran en los comportamientos cotidianos, la cultura y los entornos alimentarios. Los experimentos territoriales también desempeñan un papel central a la hora de poner a prueba soluciones integradas en contextos reales. Esta diversidad refleja ideas diferentes —y, en ocasiones, divergentes— sobre cómo se produce el cambio, que van desde ajustes incrementales hasta enfoques más transformadores que buscan explícitamente remodelar las relaciones de poder, las narrativas y los acuerdos institucionales.

4.1. Enfoque del trabajo de campo y categorías de actores

Los resultados presentados en este informe se basan en un proceso de trabajo de campo estructurado en dos fases, llevado a cabo entre agosto y noviembre de 2025, diseñado para captar tanto perspectivas individuales en profundidad como la deliberación colectiva sobre la dinámica del sistema alimentario en España.

Fase 1:

Entrevistas semiestructuradas (agosto-octubre de 2025)

Se realizaron un total de 10 entrevistas semiestructuradas. Siguiendo las categorías generales de actores definidas en la tipología de la UE y el Reino Unido, se seleccionó a los entrevistados para reflejar la diversidad de partes interesadas implicadas en la transformación del sistema alimentario:

4.1.1.

Actores económicos de toda la cadena alimentaria (4), incluidos representantes de la producción primaria, las industrias de insumos, las empresas de transformación y el comercio minorista.

4.1.2.

Organizaciones del tercer sector y sin ánimo de lucro (2), como ONG y grupos de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con la agricultura, el medio ambiente, la salud, el clima o el consumo.

4.1.3.

Actores gubernamentales y políticos (1) vinculados a la gobernanza alimentaria, agrícola o medioambiental.

4.1.4.

Organizaciones financieras, financiadoras y filantrópicas (2) que participan en programas relacionados con la alimentación.

4.1.5.

Expertos y agentes dedicados a la generación de datos empíricos (1), incluidos los órganos consultivos y las instituciones orientadas a la investigación que participan en el apoyo al cambio del sistema alimentario.



Fase 2:

Taller con múltiples partes interesadas (noviembre de 2025)

Se celebró un taller de debate con múltiples actores para contrastar, validar y desarrollar aún más las ideas surgidas de las entrevistas. Los participantes representaban el mismo conjunto amplio de categorías de actores, entre los que se incluían actores económicos del sector agroalimentario, organizaciones de la sociedad civil, organismos de la administración pública y de política alimentaria, instituciones de investigación y organizaciones de financiación.

Esta secuencia garantiza que el análisis integre tanto datos detallados y específicos de cada actor como una deliberación colectiva intersectorial, lo que refuerza la coherencia y la solidez de los resultados.

4.2. Estrategias y uso de la investigación

Los datos del trabajo de campo apuntan a tres vías principales, pero interrelacionadas, a través de las cuales se persigue el cambio del sistema alimentario en España: la política, el mercado y la vía local o impulsada por los ciudadanos. Ninguna de estas vías emerge como claramente dominante; más bien, cada una refleja distintas teorías del cambio vinculadas a los roles de los actores, los recursos y los ámbitos de intervención. La vía política se centra en los procesos normativos y de gobernanza, la vía del mercado en la dinámica de la cadena de valor y los entornos alimentarios, y la vía ciudadana en la experimentación territorial y la innovación social. En conjunto, esbozan un ecosistema plural de estrategias, más que un modelo jerárquico de transformación.





LA VÍA POLÍTICA

En el conjunto de las entrevistas, los agentes del cambio orientados a las políticas no cuestionan principalmente la dirección general de las políticas actuales relacionadas con la alimentación y la sostenibilidad. Más bien, sus esfuerzos se sitúan en gran medida dentro de los marcos políticos existentes, en particular los configurados por el Pacto Verde Europeo y la Política Agrícola Común (PAC). La principal preocupación expresada por estos actores no es la formulación de nuevos objetivos políticos, sino la aplicación, coordinación y puesta en práctica efectivas de los objetivos ya acordados. Por lo tanto, sus intervenciones se centran en ámbitos políticos específicos, procesos de gobernanza y lagunas de aplicación en los que perciben una falta de alineación entre los compromisos formales y los resultados prácticos.

En España, esta vía cuenta con la participación de una amplia gama de actores, aunque con orientaciones distintas en función de su posición en el sistema alimentario. En lugar de referirse al «cambio de políticas» en términos generales, los entrevistados señalan ámbitos concretos en los que intervienen activamente: la PAC y sus programas ecológicos; las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático; la agenda de digitalización y la «doble transición»; y el ámbito emergente, aunque aún fragmentado, de la gobernanza de los sistemas alimentarios, que actualmente carece de una estructura de coordinación nacional específica. Estos ámbitos constituyen los principales puntos de entrada a través de los cuales los agentes del cambio españoles tratan de orientar y poner en práctica las transiciones en curso del sistema alimentario.

Enfoque de aportación de pruebas

Varios actores —principalmente organizaciones del tercer sector y sin ánimo de lucro, fundaciones filantrópicas y organismos de investigación y generación de datos— articulan teorías del cambio que sitúan la generación de datos como un mecanismo clave para impulsar la transformación del sistema alimentario. Sus esfuerzos se centran en producir métricas, marcos metodológicos y conocimientos aplicados destinados a informar y reforzar los procesos de política pública. Esto incluye el desarrollo de indicadores de sostenibilidad y observatorios sectoriales que ayuden a orientar los

debates políticos hacia enfoques más centrados en los resultados. También implica traducir las señales de las políticas nacionales y de la UE en herramientas operativas, proyectos piloto y metodologías que hagan viables los objetivos climáticos y de sostenibilidad en contextos territoriales y de cadenas de valor reales.

«Como organización, invertimos sistemáticamente en la generación de evidencia. Cada año publicamos un Observatorio sobre el sector agroalimentario en el contexto europeo, y nos hemos comprometido a elaborar un informe bienal sobre indicadores de sostenibilidad en colaboración con socios académicos.»

FUNDACIÓN CORPORATIVA, ESPAÑA

Además, algunos agentes económicos —especialmente en los sectores de la transformación alimentaria y la industria manufacturera— aportan datos empíricos sobre la descarbonización a través de sus iniciativas para reducir las emisiones a lo largo de toda la cadena de valor. Entre ellas se incluyen iniciativas relacionadas con el abastecimiento agrícola con bajas emisiones, el uso de energías renovables en las instalaciones de producción, la logística con bajas emisiones de carbono, los modelos circulares y de cero residuos, y la valorización de recursos. Estas experiencias operativas alimentan los debates normativos en curso sobre la contabilidad de las emisiones de carbono y el diseño de incentivos para apoyar la descarbonización de la cadena de suministro.

«Nuestro papel va más allá del abastecimiento agrícola. Estamos implementando medidas de descarbonización en toda la cadena de valor: desde las energías renovables y la biomasa en las instalaciones de producción, hasta soluciones de transporte con bajas emisiones de carbono y la electrificación en la distribución de última milla, así como modelos circulares y de cero residuos en las operaciones posteriores a la producción.»

ACTOR DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, ESPAÑA

En conjunto, estas iniciativas reflejan una premisa compartida: el cambio de políticas resulta más factible cuando los responsables de la toma de decisiones tienen acceso a soluciones creíbles, prácticas y demostrables que reducen la incertidumbre y respaldan la puesta en práctica de los objetivos del Pacto Verde.



Enfoque político

Un segundo grupo de actores, que incluye a organismos consultivos, organizaciones del tercer sector y actores filantrópicos, aborda el cambio del sistema alimentario principalmente a través de la influencia política y la creación de coaliciones. En lugar de dar por sentado que la evidencia técnica por sí sola es suficiente para modificar la regulación, estos actores hacen hincapié en el papel de los incentivos políticos, los discursos públicos y las relaciones de poder a la hora de configurar los resultados de las políticas.

Los actores consultivos participan en diálogos estructurados con las partes interesadas, plataformas multiactores y procesos legislativos para promover marcos normativos más transparentes e inclusivos. Las organizaciones de la sociedad civil aportan perspectivas alternativas a los debates sobre la reforma de la PAC, la digitalización y la gobernanza alimentaria local, poniendo de relieve cómo los cuellos de botella normativos suelen derivarse de la concentración de poder y el predominio de narrativas concretas. Los actores filantrópicos, por su parte, se centran en ampliar la coalición para el cambio conectando a las instituciones principales con actores que tradicionalmente operan al margen de los procesos políticos, utilizando financiación, programas territoriales y capacidades de convocatoria para crear condiciones políticas y culturales propicias para el cambio normativo en todos los niveles de gobernanza.

Como explicó una organización sin ánimo de lucro, la dimensión política del cambio reside en hacer que las prácticas alternativas sean visibles, escalables y socialmente legítimas:

«Nuestro papel es trabajar en los márgenes del sistema: fortalecer y consolidar las alternativas existentes, apoyar su ampliación y acompañar este proceso con narrativas que las hagan socialmente aceptables. La comunicación y la narración son poderosas palancas de transformación, especialmente a la hora de superar prejuicios arraigados.»

ORGANIZACIÓN FILANTRÓPICA, ESPAÑA

Desde esta perspectiva, los resultados de las políticas se entienden como fruto de la legitimidad, la resonancia narrativa y la dinámica de las coaliciones, más que de la mera aportación de datos. Influir en estas dimensiones se considera, por tanto, una estrategia central para impulsar la transformación del sistema alimentario.

Enfoque de gobernanza

Un tercer grupo de actores, que incluye a responsables políticos a nivel nacional, organismos técnico-administrativos y representantes del sector agroalimentario, destaca la fragmentación institucional como la principal barrera para avanzar en la transformación del sistema alimentario en España. Desde su perspectiva, un progreso significativo depende menos de ajustar normativas individuales y más de reconfigurar las estructuras de gobernanza para que las políticas del sistema alimentario puedan coordinarse entre sectores y niveles de administración.

Los responsables políticos subrayan la ausencia de un mecanismo de gobernanza específico capaz de armonizar las políticas de agricultura, salud, clima, consumo, comercio y asuntos sociales. Señalan que esta fragmentación limita la aplicación de medidas de mitigación del cambio climático, la planificación de la adaptación y las iniciativas relacionadas con los entornos alimentarios. Como explicó un responsable político a nivel nacional:

«Dentro de las administraciones públicas, la responsabilidad de las políticas relacionadas con la alimentación está muy fragmentada. Las cuestiones relacionadas únicamente con el consumo de alimentos implican a múltiples ministerios, entre ellos los de salud, consumo, comercio y medio ambiente. Esto hace que la gobernanza sea especialmente compleja. Abordar los sistemas alimentarios requiere reconocer que estos van más allá de la agricultura y que se necesita una acción coordinada en todas las etapas de la cadena y en múltiples ámbitos políticos.»

(RESPONSABLE POLÍTICO A NIVEL NACIONAL, ESPAÑA)

Los actores técnico-administrativos destacan su papel como intermediarios, trabajando entre ministerios y con el sector alimentario para poner en práctica medidas de sostenibilidad y fomentar la colaboración interdepartamental. Los actores económicos que representan a la producción agroalimentaria señalan las lagunas entre la gobernanza de la UE, nacional y regional que obstaculizan los esfuerzos de digitalización, las medidas medioambientales y la aplicación de la PAC. Destacan la necesidad de transiciones diseñadas de forma progresiva y acordadas con las partes interesadas del sector para garantizar la viabilidad económica a largo plazo.



Los actores que dan prioridad al enfoque de gobernanza suelen hacerlo como consecuencia de su posición institucional dentro del panorama de las políticas alimentarias. A diferencia de los actores orientados a la evidencia, no identifican principalmente las lagunas de conocimiento como el principal obstáculo para el cambio, ni se centran en cuestionar los objetivos políticos mediante narrativas y la creación de coaliciones. En cambio, consideran que la fragmentación, la falta de alineación y la falta de coordinación entre ministerios, ámbitos políticos y niveles administrativos constituyen la principal limitación. Desde este punto de vista, generar evidencia adicional es insuficiente a menos que las estructuras de gobernanza sean capaces de integrar el conocimiento existente, las prioridades políticas y los intereses sectoriales en marcos de políticas coherentes y aplicables.

Dentro de esta vía orientada a la gobernanza, se da prioridad al establecimiento de estructuras de coordinación estables, indicadores compartidos y compromisos interdepartamentales a largo plazo. Estas condiciones se consideran esenciales para garantizar que la evidencia y la voluntad política puedan traducirse en un cambio de políticas efectivo y duradero.

En el contexto español, estos tres enfoques políticos coexisten y a menudo se solapan, y las diferentes categorías de actores hacen mayor hincapié en una vía u otra.

En la práctica, muchos actores combinan elementos de múltiples enfoques. Las organizaciones del tercer sector generan evidencia al tiempo que trabajan para remodelar los discursos públicos.

Los actores económicos desarrollan indicadores de sostenibilidad, pero al mismo tiempo abogan por marcos normativos que consideran realistas y aplicables. Los funcionarios públicos reclaman mejores estructuras de gobernanza, al tiempo que se basan en aportaciones técnicas generadas fuera del ámbito gubernamental. En general, los datos sugieren que la vía de las políticas funciona menos como un mecanismo único y más como un ecosistema de estrategias complementarias arraigadas en ámbitos políticos específicos.





LA VÍA DEL MERCADO

En España, la vía de mercado está determinada en gran medida por los agentes económicos de toda la cadena de valor agroalimentaria, incluidos los proveedores de insumos, las organizaciones de productores primarios, los transformadores y los agentes minoristas, con distintos grados de participación de las organizaciones filantrópicas y de la sociedad civil. Aunque sus funciones y capacidades difieren, sus estrategias orientadas al mercado tienden a converger en torno a tres prioridades comunes. La primera es ampliar el acceso a alimentos más saludables y sostenibles, principalmente a través de intervenciones impulsadas por el comercio minorista y modificaciones en los entornos alimentarios que hagan que estas opciones sean más visibles, asequibles y convenientes. Una segunda prioridad consiste en comprometerse con la descarbonización y la «ecologización» de las cadenas de valor, desde los insumos agrícolas y la producción primaria hasta el procesamiento, la logística y las operaciones de restauración. La tercera se centra en reforzar la viabilidad económica y la posición negociadora de los productores primarios, a menudo a través de estructuras cooperativas, servicios técnicos y mejores infraestructuras de datos y financiación.

A lo largo de las entrevistas, los agentes económicos reconocen de forma sistemática el papel central del Gobierno y las administraciones públicas a la hora de marcar el rumbo y crear las condiciones propicias para unos sistemas alimentarios sostenibles y saludables en España. Al mismo tiempo, reconocen su propia responsabilidad — especialmente en el caso de las grandes empresas— a la hora de configurar los entornos alimentarios y los patrones de consumo. Como señaló uno de los entrevistados:

«En lo que respecta a la sostenibilidad de los alimentos y los tipos de dietas que se promueven, los actores a lo largo de la cadena agroalimentaria tienen una responsabilidad significativa. Son ellos quienes proponen productos a los consumidores y, aunque deben responder a la demanda, podrían promover opciones más sostenibles, equilibradas y saludables. Las grandes empresas agroalimentarias tienen una capacidad real para influir en el consumo, y hay un claro margen de mejora.»

EMPRESA MINORISTA, ESPAÑA)

Sin embargo, estos esfuerzos se enmarcan explícitamente como graduales y con limitaciones económicas, más que como radicales o transformadores. Los entrevistados hacen hincapié en que las inversiones en sostenibilidad deben seguir siendo compatibles con la viabilidad empresarial en un contexto marcado por las presiones de costes, las consideraciones laborales y la limitada disposición de los consumidores a pagar sobrepagos. Un actor de la industria de transformación describió la tensión resultante entre ambición y viabilidad de la siguiente manera:

«Una de las principales barreras es económica. La sostenibilidad conlleva costes significativos y, cuando estos no pueden repercutirse en los precios finales, la carga recae sobre la empresa. Al mismo tiempo, reducir la rentabilidad no es una opción si amenaza el empleo o la viabilidad a largo plazo. La sostenibilidad tiene dimensiones económicas, sociales y medioambientales, y a veces el ritmo al que nos gustaría avanzar simplemente no es financieramente viable.»

ACTOR DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, ESPAÑA)

Desde esta perspectiva, los actores económicos no buscan principalmente redefinir los sistemas alimentarios ni cuestionar los objetivos políticos existentes. Más bien, actúan como agentes de cambio gradual cuya contribución radica en poner en práctica los objetivos de descarbonización y sostenibilidad dentro de los marcos normativos y de mercado existentes. Su función consiste en interiorizar las señales de las políticas públicas, anticipar los riesgos normativos y de reputación, y traducir las expectativas de sostenibilidad en prácticas concretas a lo largo de las cadenas de valor. Al hacerlo, contribuyen a reducir las barreras de implementación y a normalizar los estándares de sostenibilidad, al tiempo que confían en las políticas públicas para establecer objetivos, reducir la incertidumbre y garantizar la igualdad de condiciones entre los distintos actores.

En conjunto, estas dinámicas ilustran la lógica fundamental de la vía de mercado en el contexto español. La innovación del sector privado y las palancas relacionadas con la alimentación y el medio ambiente desempeñan un papel central, pero el cambio basado en el mercado está estrechamente vinculado a la orientación de las políticas públicas y limitado por las restricciones económicas. En consecuencia, la vía de mercado contribuye a la transformación del sistema alimentario principalmente a través de una adaptación gradual y del liderazgo operativo, más que a través de un cambio disruptivo.



Los ámbitos de mercado específicos a los que se dirigen estos actores pueden agruparse en cuatro áreas principales, con una quinta área emergente.

a) Mercados minoristas de alimentos cotidianos más saludables y sostenibles

Algunos actores del sector minorista aprovechan su posición en el punto de contacto con el consumidor para influir activamente en los entornos alimentarios mediante intervenciones en sus catálogos de productos de marca propia. Esto incluye reformular los productos de marca propia para mejorar sus perfiles nutricionales, así como desarrollar sistemas complementarios de etiquetado en la parte frontal del envase que coexistan con la posible adopción de Nutri-Score o se adelanten a ella. Varios entrevistados indicaron que llevaban a cabo estudios de mercado y de comportamiento para comprender mejor cómo los diferentes formatos de etiquetado influyen en las decisiones de compra y en la concienciación sobre opciones más saludables. En el contexto español actual —donde el etiquetado nutricional en la parte frontal del envase sigue siendo objeto de controversia—, estas iniciativas se consideran tanto una estrategia de mercado como una forma de experimentación destinada a promover un consumo más informado y saludable en los entornos minoristas convencionales.

b) Mercados de insumos y tecnología para la eficiencia y el rendimiento medioambiental

Las empresas del sector de insumos y tecnología se centran en mejorar la eficiencia agronómica y reducir el impacto medioambiental. Sus actividades principales incluyen el desarrollo de fertilizantes avanzados, la promoción de la gestión integrada de nutrientes y la oferta de servicios de asesoramiento para optimizar el uso de los recursos. Estos mercados se consideran esenciales para mantener la productividad y, al mismo tiempo, reducir la huella medioambiental de la producción agrícola.

c) Mercados agrícolas y cooperativos en transición

Los actores que representan a los sectores de la producción primaria operan en gran medida dentro de un modelo agroalimentario convencional, y sus estrategias no tienen como objetivo una transformación sistémica completa. Sin embargo, desempeñan un papel importante a la hora de respaldar procesos de transición graduales dentro de la agricultura. Sus esfuerzos se centran en ayudar a los agricultores a afrontar los retos climáticos, digitales y estructurales mediante la promoción de prácticas agronómicas más sostenibles, como la integración de cultivos y ganadería, las rotaciones, los cultivos de cobertura, la labranza de conservación y un uso más eficiente de los insumos. También exploran sistemas de incentivos internos para reducir la huella de carbono y facilitar la adopción de tecnologías de bajas emisiones. Aunque sus prioridades siguen ancladas en una lógica productivista y orientada a la competitividad, estas organizaciones refuerzan la capacidad de adaptación del sector agrícola y crean condiciones que permiten la adopción gradual de innovaciones medioambientales. El mercado al que se dirigen es principalmente la base de producción agrícola nacional, junto con los mecanismos a través de los cuales las cooperativas gestionan los riesgos y captan valor para sus miembros.

d) Mercados de transformación y relacionados con el sector HORECA para productos circulares y con bajas emisiones de carbono

Los actores del sector de la transformación orientan sus estrategias de mercado hacia la descarbonización de las cadenas de suministro y la expansión de modelos de negocio circulares en las actividades de producción, logística y restauración. Sus esfuerzos suelen implicar colaborar con los proveedores agrícolas para reducir las emisiones y mejorar la resiliencia; invertir en sistemas energéticos y de transporte que reduzcan la huella de carbono de las operaciones; e introducir soluciones circulares en entornos de fabricación y HORECA, como tecnologías que ahorran recursos y una mejor valorización de los subproductos. Estas iniciativas suelen estar integradas en estrategias corporativas de sostenibilidad a largo plazo, vinculando las oportunidades de mercado a hojas de ruta más amplias de descarbonización y circularidad, con efectos que se extienden desde el abastecimiento de materias primas hasta los entornos de restauración orientados al consumidor.



e) Mercados emergentes vinculados a los cambios en el consumo de proteínas

Durante el taller multilateral, la transición proteica se perfiló como un ámbito de desarrollo de mercado potencial, visible pero muy controvertido. Los participantes señalaron que los productos de origen vegetal y las estrategias de reducción de proteínas aún no constituyen mercados consolidados en España, sino que existen como espacios de mercado incipientes y en evolución, moldeados por narrativas ecológicas, industriales y sanitarias contrapuestas. A pesar de la polarización que rodea a estos productos, los agentes del cambio coincidieron en que los formatos de diálogo estructurado pueden ayudar a los actores con posiciones divergentes a reducir la confrontación ideológica. Esto sugiere que, aunque los cambios en las proteínas no son actualmente una prioridad para los actores entrevistados, pueden convertirse en un ámbito emergente de experimentación de mercado, negociación y posicionamiento estratégico dentro del panorama del sistema alimentario español en evolución.

En estos ámbitos de mercado, el interés por el cambio varía significativamente. Los actores del comercio minorista, la transformación y el sector HORECA muestran una apertura selectiva a la innovación, especialmente cuando las estrategias de sostenibilidad pueden

alinearse con el posicionamiento de marca, las ganancias de eficiencia o la gestión de riesgos a largo plazo. Los proveedores de insumos, las cooperativas y los actores de la producción primaria hacen hincapié principalmente en la adaptación incremental, priorizando la productividad y la competitividad por encima de la transformación estructural. Áreas emergentes como los cambios en las fuentes de proteínas siguen siendo marginales y muy controvertidas, lo que refleja tensiones no resueltas entre los objetivos medioambientales, las estrategias industriales y las preferencias alimentarias culturales. En lugar de converger hacia una única trayectoria, estos ámbitos revelan un patrón de complementariedades y fricciones parciales, en el que las estrategias basadas en el mercado avanzan de forma desigual y siguen estando estrechamente condicionadas por las restricciones económicas, la incertidumbre normativa y los discursos públicos.

En general, las entrevistas realizadas en España confirman la lógica central de la vía de mercado —la innovación del sector privado y las palancas alimentarias y medioambientales— al tiempo que ponen de relieve marcadas diferencias en el apetito por el cambio entre los distintos ámbitos de mercado, determinados por las restricciones económicas, las señales normativas y las dinámicas específicas de cada sector.



LA VÍA CIUDADANA

En el caso español, la vía local o impulsada por los ciudadanos es movilizada principalmente por organizaciones filantrópicas, entidades agroecológicas¹⁰ y actores sociales que trabajan en la interfaz entre ciencia, política y sociedad, a menudo complementados por actores técnico-administrativos que ayudan a traducir las ideas en herramientas y proyectos concretos.

Estos actores utilizan la financiación flexible, las infraestructuras comunitarias, la experimentación en contextos territoriales reales y el desarrollo de capacidades como palancas clave para promover las transiciones. Sus iniciativas operan a través de las fronteras entre el «núcleo» del sistema alimentario y sus márgenes agroecológicos, sociales y territoriales: apoyan a cooperativas y grupos de productores, fortalecen las infraestructuras de la cadena de suministro local, forman a prescriptores y profesionales locales, y crean espacios de deliberación que permiten trabajar juntos a actores que rara vez se encuentran —la corriente dominante y la periferia, la ciencia y la comunidad, las instituciones públicas y los grupos de base—. Al hacerlo, articulan visiones transformadoras basadas en el conocimiento aplicado, las redes locales y la práctica vivida, al tiempo que buscan ampliar el margen de maniobra de los municipios, las organizaciones comunitarias y los pequeños productores.

En general, la vía local en España refleja un ecosistema distintivo de innovación basada en el lugar, movilización social y coproducción de conocimiento. Aunque estas iniciativas no operan a la escala de la política nacional o de los grandes mercados agroalimentarios, desempeñan un papel estratégico a la hora de poner a prueba soluciones integradas en contextos reales, demostrar alternativas que más tarde puedan servir de referencia a los actores del sistema dominante y sostener transiciones allí donde la gobernanza nacional está fragmentada o sujeta a restricciones políticas. Los programas filantrópicos aportan continuidad y recursos para la experimentación; los actores agroecológicos y sociales aportan la voluntad política, la legitimidad comunitaria y las críticas sistémicas; y los organismos

técnico-administrativos ayudan a poner en práctica las innovaciones mediante herramientas, servicios y la traducción de las políticas públicas.

En este sentido, la vía local no funciona como una vía aislada, sino como un espacio complementario en el que se incuban visiones, métodos e infraestructuras —a menudo en contextos de gran incertidumbre— y desde el cual las prácticas, las narrativas y las alianzas pueden extenderse hacia arriba o hacia fuera.

Por lo tanto, contribuye a la transformación más amplia del sistema alimentario español al ampliar lo que se considera posible, conectar iniciativas dispersas y afianzar el cambio en los territorios y las comunidades.



¹⁰ En este informe, las referencias a entidades «agroecológicas» abarcan diferentes perfiles organizativos. Entre ellas se incluyen organizaciones del tercer sector con un enfoque explícito en proyectos agroecológicos, que abordan tanto la producción agrícola como la transformación del sistema alimentario. También se incluyen actores filantrópicos y orientados a la investigación para quienes la agroecología constituye un importante marco de referencia. En todos estos perfiles, la agroecología se utiliza como una lente política a través de la cual se articulan las cuestiones de poder y gobernanza en los sistemas alimentarios.



Tensiones y complementariedades

Este mosaico de estrategias genera tensiones palpables:

Poder corporativo y control narrativo

Los actores agroecológicos y filantrópicos señalan una fuerte concentración de poder en las grandes corporaciones agroquímicas, de maquinaria, tecnológicas y alimentarias, así como su capacidad para redefinir conceptos como «agroecología» o «sostenibilidad» de manera que sean compatibles con el modelo dominante.

«La ciencia dominante diseña herramientas para un único modelo; todo lo que queda fuera de ese modelo simplemente deja de existir.»

ORGANIZACIÓN FILANTRÓPICA, ESPAÑA

Esta tensión se materializa en:

- * **Los procesos políticos**, en los que se percibe que los grupos de presión empresariales tienen más influencia que los movimientos sociales o los pequeños productores, lo que contribuye a diluir las propuestas ambiciosas.
- * **Los marcos científicos y de evaluación**, que se consideran sesgados a favor de sistemas uniformes a gran escala, lo que hace que los modelos agroecológicos diversificados parezcan menos viables sobre el papel.
- * **Asignación de recursos**, en la que a los actores dominantes les resulta más fácil acceder a la financiación verde, a los programas de I+D y al apoyo público que a las iniciativas a pequeña escala o «marginales».

Estas dinámicas limitan la capacidad de las estrategias contrahegemónicas para escalar y restringen el impacto de las pruebas que cuestionan el régimen dominante.

Digitalización

La digitalización se presenta tanto como una oportunidad como una fuente de conflicto. Algunos actores consideran que las herramientas digitales son necesarias para mejorar la eficiencia, la trazabilidad y el desempeño ambiental. Sin embargo, otros destacan el riesgo de que las plataformas de datos se conviertan en nuevos centros de poder, aumentando la dependencia de los agricultores y las cooperativas de las infraestructuras corporativas y reforzando las asimetrías.

«Y la realidad es que no hay pruebas de que las políticas de digitalización generen una mayor sostenibilidad. Al contrario, hay indicios claros de que conducen a una mayor concentración de poder y valor en manos de los operadores más grandes. Estoy convencido de que la digitalización no genera una mayor sostenibilidad.»

ORGANIZACIÓN SIN ÁNIMO DE LUCRO, ESPAÑA

Esta tensión se traduce en:

- * **Capacidades desiguales** para adoptar y beneficiarse de las herramientas digitales, especialmente para los pequeños productores.
- * **Lagunas normativas y de gobernanza** en torno a la propiedad, el acceso y el uso de los datos.
- * **Escepticismo y resistencia** entre sectores de la agricultura que asocian la digitalización con la pérdida de autonomía o con agendas impuestas desde fuera.



Regulación y transición justa

Existe un desacuerdo considerable sobre el papel que debe desempeñar la regulación a la hora de impulsar las transiciones del sistema alimentario. Los actores económicos hacen hincapié en la complejidad normativa, la carga administrativa y el frecuente desajuste entre el diseño normativo y las capacidades prácticas necesarias para su implementación, citando cuestiones como las normas sobre deforestación, los registros de carbono superpuestos o los ambiciosos plazos para la reducción de plaguicidas. Por el contrario, los actores agroecológicos y las ONG sostienen que las políticas actuales no se basan suficientemente en datos empíricos y no abordan problemas estructurales como la concentración empresarial y las desigualdades arraigadas. Los actores políticos y técnicos reconocen ambas perspectivas: admiten la necesidad de una regulación más firme y coherente, al tiempo que señalan las limitaciones prácticas creadas por la reacción política, las protestas sociales y las preocupaciones sobre la competitividad y la asequibilidad.

«En el pasado, se prescribían prácticas específicas: aperos de labranza, arado de vertedera, cultivos de cobertura obligatorios. Esto funcionó para la mayoría, pero para quienes no encajaban en el modelo, generó resistencia y aumentó la carga burocrática para los agricultores. Este enfoque fomentó la percepción de que la sostenibilidad es restrictiva, lo que dificulta su aceptación.»

FUNDACIÓN EMPRESARIAL, ESPAÑA)

Estas tensiones conducen a:

- * **Una reforma lenta y desigual**, con ventanas de oportunidad (p. ej., 2019-2023) que se abren y se cierran en medio de la polarización.
- * **Riesgo de una distribución desigual de los costes**, en la que el eslabón más débil (los productores, especialmente las pequeñas y medianas empresas) podría tener que asumir una parte desproporcionada de los costes de transición.
- * **Fatiga regulatoria** entre los actores que deben cumplir con requisitos superpuestos y, en ocasiones, incoherentes.

A pesar de estas tensiones, surgen claras complementariedades. Las métricas e indicadores desarrollados por sectores muy diferentes pueden servir de base para una regulación más orientada a los resultados y menos prescriptiva. Las iniciativas agroecológicas y filantrópicas ayudan a dar visibilidad a innovaciones que, una vez documentadas y legitimadas, pueden inspirar a los actores principales. A su vez, las cooperativas, los actores económicos y las administraciones públicas poseen los canales, los recursos y las capacidades necesarios para ampliar estas soluciones, convirtiendo las prácticas experimentales en una realidad cotidiana.



5. Mirando hacia el futuro: barreras, oportunidades y necesidades para el progreso

Basándose en las entrevistas y el taller nacional, esta sección analiza las barreras actuales, las oportunidades emergentes y lo que los actores consideran necesario — en términos de investigación, gobernanza, coordinación y financiación— para hacer posibles las transformaciones. También incluye un análisis interpretativo de cuáles son las oportunidades que parecen más prometedoras.

5.1. Barreras sobre las que los actores pueden influir y cómo las están abordando

En todas las categorías de actores, las barreras, las acciones, las necesidades y las oportunidades forman secuencias interconectadas, en lugar de elementos aislados. Las acciones que se describen a continuación reflejan lo que los diferentes agentes del cambio ya pueden hacer dentro de las limitaciones existentes. Las necesidades identificadas surgen de los límites de estas acciones, mientras que las oportunidades apuntan a beneficios sistémicos que podrían materializarse si se abordaran dichas necesidades mediante el apoyo de las políticas, la coordinación o la inversión específica. En conjunto, estos elementos ilustran cómo las intervenciones graduales pueden estancarse o ampliarse, dependiendo de las condiciones propicias que las rodeen.

5.1.1. Actores centrados en las políticas y la gobernanza

Los actores que operan a través de vías de políticas y gobernanza tienden a centrarse en las barreras relacionadas con el diseño institucional, la coordinación y la capacidad administrativa. Sus acciones se orientan principalmente a mejorar la forma en que se formulan, armonizan y aplican las políticas, más que a redefinir los propios objetivos de estas.

Las necesidades y oportunidades identificadas a continuación reflejan, por lo tanto, una lógica orientada a la implementación, en la que la innovación en la gobernanza se considera un requisito previo para que las ambiciones existentes sean viables desde el punto de vista político y operativo.

Gobernanza fragmentada e «hiperregulada», con múltiples administraciones, normativas inconexas y cargas burocráticas.



Acciones actuales

- * Promover una regulación inteligente, orientada a los resultados y respaldada por evaluaciones de impacto.
- * Creación de grupos técnicos y foros con múltiples actores.
- * Utilizar los planes y fondos climáticos como mecanismos para la integración interministerial.

«Actualmente se debate mucho sobre lo que se denomina “regulación inteligente” [...], lo que básicamente significa mejorar la redacción legislativa. La técnica normativa es a menudo motivo de lamentación. [...] Creo que mejorar la técnica legislativa en este tipo de asuntos técnicos, reforzar el diálogo y otorgar un papel más destacado a los representantes de la sociedad, la tecnología y la ciencia es lo que realmente podría ayudarnos a mejorar.»

ACTOR CONSULTIVO, ESPAÑA



Necesidades que surgen de estas acciones

- * Estructuras de gobernanza estables y mandatos claros para los sistemas alimentarios.
- * Recursos analíticos y humanos adicionales para las evaluaciones y la participación.
- * Un liderazgo político más firme para sostener agendas interministeriales a largo plazo.



Oportunidades percibidas

- * Innovación en la gobernanza: uso de métricas, datos empíricos y grupos técnicos para despolarizar los debates y alinear a los ministerios en torno a objetivos comunes.

Brecha entre la evidencia y la formulación de políticas, impulsada por incentivos políticos y la presión de los grupos de interés.



Acciones actuales

- * Actuar como mediadores políticos, traduciendo y contextualizando las pruebas.
- * Elaborar indicadores y métricas que se puedan integrar fácilmente en los instrumentos de política.
- * Crear coaliciones basadas en datos empíricos.



Necesidades

- * Mecanismos para el asesoramiento científico y el uso de datos en el ámbito parlamentario.
- * Síntesis que reduzcan la fragmentación entre los agentes del cambio.
- * Espacios neutrales para la deliberación técnica despolarizada.



Oportunidades

- * Un diseño de políticas más coherente y mayor legitimidad para las estrategias a largo plazo orientadas al clima, la salud y la sostenibilidad.

Capacidad administrativa limitada para ejecutar transformaciones integradas.



Acciones actuales

- * Desarrollo de herramientas, servicios y proyectos que pongan en práctica las políticas.
- * Puesta en marcha de proyectos piloto territoriales que prueben enfoques sistémicos a pequeña escala.



Necesidades

- * Ampliación de la capacidad ejecutiva en los ministerios y las autoridades regionales.
- * Financiación para servicios técnicos e instrumentos operativos.
- * Mecanismos para ampliar los proyectos piloto exitosos.



Oportunidades

- * Los proyectos piloto y las herramientas operativas hacen que las visiones integradas sean aplicables y políticamente viables.

En conjunto, estas dinámicas sugieren que el progreso en este ámbito depende menos de nuevos objetivos políticos que del aprendizaje institucional, los mecanismos de coordinación y un liderazgo político sostenido capaz de integrar la evidencia, la participación y la ejecución en todo el gobierno.



5.1.2. Actores del mercado y de la cadena de valor

Para los actores del mercado y de la cadena de valor, las barreras identificadas están estrechamente vinculadas a capacidades desiguales, lagunas de información y restricciones financieras a corto plazo. Sus acciones reflejan un esfuerzo por poner en práctica los requisitos de sostenibilidad al tiempo que mantienen la competitividad, a menudo compensando las deficiencias de la provisión pública. Las necesidades que surgen, por lo tanto, se refieren a la escalabilidad, la asequibilidad y el reparto de riesgos, mientras que las oportunidades apuntan al potencial de transiciones basadas en el mercado que no supongan una carga desproporcionada para los actores más pequeños.

Lagunas en los datos y métricas ambientales y sociales (huella de carbono, agua, ESG).



Acciones actuales

- * Creación de sistemas de indicadores internos.
- * Participación en infraestructuras de datos compartidas. Uso de indicadores para las finanzas verdes, los incentivos a los proveedores y las decisiones empresariales.



Necesidades

- * Metodologías estandarizadas adaptadas a los contextos mediterráneos.
- * Infraestructuras de datos interoperables y una gobernanza de datos sólida.
- * Herramientas asequibles para pymes y agricultores.



Oportunidades

- * Vías de transición basadas en datos y condiciones de financiación más equitativas.

Capacidad limitada entre los pequeños proveedores.

Las limitaciones técnicas, organizativas y financieras dificultan el cumplimiento de los requisitos ESG y medioambientales.



Acciones actuales

- * Prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica.
- * Las cooperativas como vehículos para la ampliación de escala, los servicios compartidos y el aprendizaje.
- * Programas de mejora en materia de ESG.

«Las empresas deben desarrollar herramientas que ofrezcan soluciones y apoyen a los productores; existe una falta de acompañamiento. En el pasado, España contaba con el Servicio de Extensión Agrícola, con numerosos técnicos que asesoraban y formaban a los agricultores en las mejores prácticas; este servicio desapareció y no se ha restablecido al mismo nivel. Ahora las empresas deben asumir una especie de función de extensión y transferencia de conocimientos, y nosotros asumimos esta responsabilidad: garantizar que los usuarios de nuestros productos los utilicen de forma adecuada, eficiente y con el mejor rendimiento posible»

EMPRESA DE INSUMOS, ESPAÑA



Necesidades

- * Renovación de los sistemas públicos de asesoramiento y extensión.
- * Financiación verde específica para pymes y productores primarios.
- * Normativa más sencilla.

«Sería muy deseable reforzar este servicio público de asesoramiento, formación y acompañamiento a los productores.»

EMPRESA PARTICIPANTE, ESPAÑA)



Oportunidades

- * Un sector primario más resiliente y competitivo, alineado con los objetivos de sostenibilidad.



Márgenes ajustados que dificultan las inversiones sostenibles. Los minoristas, procesadores y agricultores suelen enfrentarse a limitaciones financieras a corto plazo.



Acciones actuales

- * Internalización de parte de los costes de sostenibilidad.
- * Búsqueda de eficiencias tecnológicas y beneficios colaterales.
- * Aprovechar la financiación combinada, los préstamos verdes y la cofinanciación.



Necesidades

- * Instrumentos de financiación compatibles con los incentivos.
- * Instrumentos de reparto de riesgos entre el sector público y el privado.
- * Señales de política que recompensen los resultados en materia de sostenibilidad.



Oportunidades

- * Competitividad a largo plazo mediante la descarbonización y el aumento de la eficiencia.

Barreras informativas y de comportamiento entre los consumidores. Confusión, etiquetas incoherentes, falta de confianza y limitaciones económicas.



Acciones actuales

- * Reformulación de los productos de marca propia.
- * Etiquetado nutricional y de sostenibilidad.
- * Programas educativos e intervenciones en el ámbito alimentario y medioambiental.



Necesidades

- * Evidencia sobre medidas de influencia en el entorno alimentario que sean eficaces.
- * Mayor alineación entre las políticas de salud, clima y educación.
- * Mejora de la transparencia y de las herramientas de comunicación.



Oportunidades

- * Cambios en la demanda general que favorezcan dietas más saludables y sostenibles.

Si se apoyan adecuadamente, estas dinámicas pueden facilitar vías de transición más inclusivas, en las que los datos, la financiación y las funciones de asesoramiento reduzcan las asimetrías a lo largo de la cadena de valor y alineen los incentivos del mercado con los objetivos de sostenibilidad.



5.1.3. Actores agroecológicos, de justicia social y filantrópicos

Los actores que impulsan vías agroecológicas y de justicia social suelen centrarse en las barreras relacionadas con las asimetrías de poder, el dominio narrativo y la marginación de modelos alternativos. Sus acciones tienen como objetivo hacer que estas alternativas sean visibles, viables y políticamente legibles, mientras que sus necesidades reflejan la fragilidad estructural de las iniciativas que operan al margen de los mercados y los marcos políticos dominantes.

Concentración de poder y control sobre los discursos.

Las grandes empresas configuran el discurso, las prioridades políticas y los discursos públicos.



Acciones actuales

- * Generar evidencia contrahegemónica.
- * Dar visibilidad a los modelos agroecológicos.
- * Creación de alianzas entre agricultores, grupos ecologistas y la sociedad civil.

«Estamos generando pruebas que apuntan en otras direcciones. Pero a nadie le importa. Llevamos décadas trabajando en agroecología». (Organización sin ánimo de lucro, España)



Necesidades

- * Investigación sobre las dinámicas de poder y la gobernanza.
- * Apoyo a las infraestructuras de base.
- * Espacios de deliberación más sólidos con los actores principales.



Oportunidades

- * Cambios narrativos que abran un espacio político para transformaciones más profundas.

La invisibilidad y la precariedad de las iniciativas marginales.

Las innovaciones agroecológicas y comunitarias carecen de legitimidad, recursos y continuidad.



Acciones actuales

- * Financiación flexible para infraestructuras y herramientas comunitarias.
- * Programas que conectan el centro y los márgenes («conexiones improbables»).
- * Apoyo a centros de distribución territoriales, logística a pequeña escala e intermediarios locales.



Necesidades

- * Herramientas adaptadas (software, logística, maquinaria).
- * Mecanismos de financiación estables.
- * Reconocimiento en la contratación pública y las políticas.



Oportunidades

- * Innovaciones escalables arraigadas en territorios y comunidades reales.

Pensamiento compartimentado en la ciencia y la política. Fragmentación entre disciplinas, sectores y ámbitos políticos.



Acciones actuales

- * Apoyo a la investigación interdisciplinaria y a los marcos sistémicos.
- * Redes de investigadores orientadas a la transformación.
- * Proyectos piloto y experimentos que integren la agronomía, la economía, las ciencias sociales y la cultura.



Necesidades

- * Innovaciones metodológicas para sistemas complejos.
- * Investigación aplicada que refleje la heterogeneidad del mundo real:

«Otra área que requiere más investigación —y quizás una parametrización más rigurosa— es la medición de las huellas de carbono y de agua. Esto me preocupa porque la producción de alimentos no es igual en todas partes. Un tomate producido en España y exportado a Bélgica no es lo mismo que uno producido en Bélgica».

RESPONSABLE DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES, ESPAÑA



Oportunidades

- * Vías de transición más integradas, sistémicas y políticamente viables.

Abordar estas necesidades podría abrir oportunidades para una transformación más profunda, al permitir que los modelos alternativos ganen durabilidad, legitimidad e influencia en debates políticos y de mercado más amplios, en lugar de permanecer confinados a espacios experimentales o marginales.

5.2. Necesidades de investigación y lagunas de evidencia

Las necesidades de investigación identificadas por los actores reflejan fielmente las barreras, las acciones y las oportunidades descritas en la sección 3.1. En lugar de pedir avances abstractos o puramente académicos, los entrevistados señalan las lagunas de evidencia que surgen directamente de sus intentos de actuar dentro de las limitaciones existentes. En este sentido, la investigación se entiende como una condición habilitadora: capaz de reducir la incertidumbre, apoyar la coordinación, informar las decisiones de gobernanza y hacer que ciertas vías de transición sean más viables o legítimas. Por lo tanto, los temas que se exponen a continuación reflejan las demandas de conocimientos prácticos vinculadas a la implementación, la ampliación y la viabilidad política.

5.2.1. Métricas y gobernanza de datos

Varias de las barreras identificadas en la sección anterior —en particular las relacionadas con la gobernanza fragmentada, el cumplimiento de los criterios ESG y las capacidades desiguales a lo largo de las cadenas de valor— se traducen en una fuerte demanda de una mejora de las métricas y la gobernanza de los datos.

Los actores reclaman:

- * Indicadores ambientales y sociales sólidos pero mínimos.
- * Metodologías adaptadas al Mediterráneo.
- * Infraestructuras de datos e interoperables y modelos de gobernanza de datos.

Estas formas de evidencia se utilizan principalmente para respaldar el diseño normativo, los instrumentos de financiación verde, los procesos de aprendizaje cooperativo y las decisiones de gestión empresarial.



5.2.2. Gobernanza, proceso regulatorio y economía política

En respuesta a las barreras vinculadas a la hiperregulación, la polarización política y la gobernanza fragmentada del sistema alimentario, los actores hacen hincapié en las necesidades de investigación que van más allá de la optimización técnica y abordan la economía política de las transiciones.

Los actores reclaman:

- * Una regulación inteligente y resiliente frente a la polarización.
- * Evaluaciones del impacto distributivo y diseño de una transición justa.
- * Modelos eficaces de gobernanza del sistema alimentario.

Se considera que estos datos son esenciales para el diseño de políticas, la negociación sectorial y la priorización de la inversión pública y privada.

5.2.3. Innovación agronómica y sistémica

La limitada capacidad administrativa y técnica para poner en práctica transformaciones integradas se traduce también en una demanda de innovación agronómica aplicada y adaptada al contexto.

Los agentes reclaman:

- * Prácticas regenerativas y de bajos insumos adaptadas a las condiciones españolas.
- * Protocolos territoriales que combinen la ciencia y los conocimientos locales.
- * Proyectos piloto reales a gran escala.

Estos resultados de investigación tienen por objeto alimentar los servicios de extensión, los proyectos cooperativos y los instrumentos de política basados en resultados.

5.2.4. Tecnologías digitales

La preocupación por la adopción desigual, los impactos inciertos y la creciente presión regulatoria en torno a la digitalización generan necesidades específicas de evidencia en materia de tecnologías digitales.

Los actores reclaman:

- * Una evaluación rigurosa de los impactos reales (insumos, beneficios, emisiones).
- * Soluciones adaptadas a los tipos de explotaciones y territorios.

Se espera que estos datos sirvan de base para la elaboración de normativas, el diseño de incentivos y las decisiones de adopción, especialmente en el caso de los pequeños productores.

5.2.5. Dieta, cultura y entornos alimentarios

Las barreras relacionadas con el comportamiento de los consumidores, las asimetrías informativas y los entornos alimentarios sustentan una fuerte demanda de investigación en el ámbito de la alimentación y la cultura.

Los actores solicitan:

- * Evidencia más sólida sobre los factores que impulsan el descenso en la adherencia a la dieta mediterránea
- * Intervenciones eficaces en el entorno alimentario
- * El papel de los prescriptores locales y las figuras culturales

Dicha evidencia tiene por objeto respaldar estrategias educativas, políticas de etiquetado, intervenciones de salud pública y programas en el sector HORECA y en entornos comunitarios.



5.2.6. Márgenes, poder y dinámica entre la corriente dominante y los márgenes

Por último, las barreras a las que se enfrentan los actores agroecológicos, sociales y filantrópicos —en particular las relacionadas con las asimetrías de poder, la invisibilidad y el dominio narrativo— se traducen en necesidades de investigación específicas. Los actores reclaman:

- * Investigación sobre las experiencias marginales como soluciones sistémicas
- * Dinámicas de cooptación y contestación narrativa
- * Condiciones para la ampliación sin dilución

Estas formas de conocimiento se movilizan para orientar el diseño de programas, proporcionar legitimidad científica a modelos alternativos y respaldar conceptualizaciones más amplias de las transiciones del sistema alimentario.

5.3. Necesidades adicionales más allá de la investigación

Los actores coinciden en la importancia de:

- * **Mejor gobernanza y liderazgo:**
estructuras estables y coordinación interministerial.
- * **Instrumentos económicos y financieros:**
mecanismos de transición justa, financiación verde accesible y contratación pública sostenible.
- * **Servicios de coordinación y apoyo:**
sistemas de asesoramiento renovados, plataformas territoriales y espacios de diálogo despolarizados.
- * **Infraestructuras para los márgenes:**
herramientas adaptadas y centros logísticos.
- * **Cambio cultural y narrativo:**
comunicación sostenida, liderazgo distribuido y modelos a seguir visibles.





Oportunidades prioritarias / Recomendaciones

Las oportunidades prioritarias identificadas en esta sección se basan en tres fuentes: las opiniones expresadas por los entrevistados, los debates mantenidos durante el taller nacional con múltiples partes interesadas y la evaluación analítica realizada por **alinn** como parte de este estudio. En conjunto, estas fuentes apuntan a cuatro ámbitos que parecen especialmente prometedores para impulsar la transformación del sistema alimentario en España.

En primer lugar, la **gobernanza orientada a los resultados y sensible a la equidad** surge como una prioridad compartida entre los actores del ámbito de las políticas, la gobernanza y la evidencia. Los entrevistados destacaron repetidamente la necesidad de mecanismos de gobernanza capaces de alinear a los actores de todos los sectores y niveles administrativos, al tiempo que haciendo explícitos los impactos distributivos. Desde una perspectiva analítica, esto sugiere que la innovación en la gobernanza —basada en indicadores coproducidos, la evaluación de impacto y mandatos claros— constituye un punto de apoyo clave para sostener agendas a largo plazo y reducir la polarización política en torno a las reformas del sistema alimentario.

En segundo lugar, los actores perciben ampliamente **los proyectos piloto territoriales y cooperativos como puntos de partida prácticos para la integración y el aprendizaje**. Los participantes, tanto en las entrevistas como en el taller nacional, hicieron hincapié en el valor de la experimentación en el mundo real para reducir la incertidumbre y hacer operativos los enfoques sistémicos. Nuestro análisis indica que dichos proyectos piloto funcionaban como laboratorios integradores, donde la agronomía, las finanzas, los mercados y los servicios de asesoramiento pueden articularse en contextos concretos, generando evidencia que es relevante simultáneamente para los productores, las administraciones y los responsables políticos.

En tercer lugar, **tender puentes entre la corriente dominante y los márgenes** se perfila como una oportunidad estratégica, especialmente según los testimonios de los actores filantrópicos y de la sociedad civil. Estos actores describieron los esfuerzos en curso para conectar a las grandes empresas y las instituciones públicas con iniciativas agroecológicas y comunitarias. Desde un punto de vista analítico, estas prácticas de acercamiento parecen cruciales para ampliar el alcance de las innovaciones sin diluir su intención transformadora, al tiempo que amplían el conjunto de soluciones consideradas legítimas y viables en los debates políticos y de mercado dominantes.

En cuarto lugar, los entornos y la cultura alimentarios se identificaron sistemáticamente como palancas de cambio poderosas pero infrautilizadas. Los entrevistados procedentes del comercio minorista, la salud pública y las organizaciones de la sociedad civil destacaron el potencial de las intervenciones coordinadas en supermercados, escuelas, el sector HORECA y entornos vecinales. Según nuestra evaluación, estos ámbitos son especialmente prometedores porque permiten abordar simultáneamente los objetivos de salud, clima e inclusión social, al tiempo que se reconfiguran las prácticas cotidianas y se hacen accesibles las opciones sostenibles, en lugar de considerarlas excepcionales.

En conjunto, y desde un punto de vista analítico, las vías más prometedoras son aquellas que combinan tres elementos: la coproducción de conocimiento entre los actores, un fuerte arraigo territorial e institucional, y un enfoque explícito en las relaciones de poder y la justicia distributiva.

Estos elementos se repiten a lo largo de las entrevistas y los talleres y se ven reforzados por el análisis comparativo desarrollado en este informe. Como tales, proporcionan una base coherente para apoyar la transformación del sistema alimentario en España, con ideas que también pueden alimentar debates y estrategias más amplios a nivel europeo.

**Tabla: Cómo las necesidades ayudan a superar barreras o aprovechar oportunidades****Barreras**

- B1.** Gobernanza fragmentada y coordinación débil
- B2.** Márgenes ajustados y capacidad de inversión limitada
- B3.** Concentración de poder y dominio narrativo
- B4.** Interfaces entre ciencia y política compartimentadas
- B5.** Lagunas en los datos y falta de métricas interoperables

Oportunidades

- O1.** Proyectos piloto territoriales y cooperativos
- O2.** Intervenciones en el ámbito de la alimentación y el medio ambiente (comercio minorista, HORECA, colegios)
- O3.** Puentes entre el mainstream y los márgenes
- O4.** Descarbonización y eficiencia de la cadena de valor

B1	B2	B3	B4	B5	O1	O2	O3	O4
Necesidad #1. Estructuras de gobernanza y liderazgo								
1 – permite la coordinación y la estabilidad de los mandatos	0	1 – contrarresta la asimetría narrativa	1 – apoya interfaces integradas	0	1 – amplía los proyectos piloto a nivel institucional	1 – coordina a los ministerios en materia de entornos alimentarios	1 – legitima los diálogos entre los distintos actores	1 – armoniza las regulaciones y las señales de inversión
Necesidad #2. Finanzas verdes e instrumentos económicos								
0	1 – reduce las barreras de costes para los productores y las pymes	0	0	0	1 – financia proyectos piloto territoriales y cooperativos	1 – favorece la asequibilidad de opciones saludables y sostenibles	0	1 – financia la descarbonización a lo largo de la cadena
Necesidad #3. Servicios de asesoramiento y capacidad técnica								
0	1 – fortalecer la capacidad de los agricultores para adoptar prácticas	0	1 – tiende puentes entre el mundo técnico y el político	0	1 – pone en marcha proyectos piloto sobre el terreno	1 – implementa cambios en materia de alimentación y medio ambiente	0	1 – apoya prácticas eficientes y con bajas emisiones de carbono
Necesidad #4. Infraestructuras territoriales y plataformas cooperativas								
0	1 – reduce los costes unitarios mediante la economía de escala y la logística	0	0	0	1 – permite la puesta en marcha de proyectos piloto con múltiples actores y centrados en el territorio	1 – apoya los entornos alimentarios locales y el acceso a los alimentos	1 – conecta a los actores principales con los marginales	1 – mejora la eficiencia de la cadena de suministro



B1	B2	B3	B4	B5	O1	O2	O3	O4
Necesidad #5. Métricas, indicadores y gobernanza de datos								
1 – establece puntos de referencia comunes para los ministerios	1 – apoya las finanzas verdes y las decisiones rentables	1 – cuestiona las narrativas dominantes con datos	1 – permite una coordinación basada en datos	1 – cierra directamente las brechas métricas	1 – evalúa de forma rigurosa los proyectos piloto territoriales	1 – mide el impacto de los entornos alimentarios	1 – valida modelos y narrativas marginales	1 – realiza un seguimiento de la descarbonización y los avances en materia de ESG
Necesidad #6. Investigación para transiciones sistémicas								
1 – diseña modelos de gobernanza y regulación eficaces	1 – identifica vías viables y de bajo coste	1 – pone de manifiesto las dinámicas de poder y las alternativas	1 – desarrolla enfoques sistémicos e interdisciplinarios	1 – subsana las lagunas de datos (digitales, alimentarias, agronómicas)	1 – orienta el diseño de proyectos piloto escalables	1 – sirve de base para intervenciones conductuales y culturales	1 – legitima los puentes entre la corriente principal y los márgenes	1 – evalúa la innovación tecnológica y agronómica



Este informe forma parte de una serie que analiza cómo los sistemas alimentarios de la UE y el Reino Unido podrían contribuir a lograr mejores resultados en materia de clima, salud y equidad.

El informe examina las actividades de los agentes de cambio en España, los obstáculos a los que se enfrentan y las necesidades que expresan para superarlos y aprovechar las oportunidades identificadas.

Photos: Shutterstock
Diseño: epqstudio.com

Parte de



Impulsado por



Con el apoyo de

