



Hacia una estrategia agroalimentaria sostenible para Vitoria-Gasteiz

Materiales básicos para un diagnóstico
participativo

Enero 2016

RESUMEN

Aportaciones para el debate público

#elikatuVGalimenta

www.vitoria-gasteiz.org/vgalimenta

www.vitoria-gasteiz.org/elikatuvg



Centro
de Estudios Ambientales

CEA

Ingurugiro
Gaietarako Ikastegia

El presente resumen es un extracto del documento

“Hacia una estrategia agroalimentaria sostenible para Vitoria-Gasteiz. Materiales básicos para un diagnóstico participativo”

elaborado en marzo de 2015 por GEA21 Grupo de Estudios y Alternativas, bajo la dirección y supervisión del Centro de Estudios Ambientales (CEA) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

1. INTRODUCCIÓN: OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA AGROALIMENTARIA SOSTENIBLE	1
2. EL ACTUAL PAISAJE AGROALIMENTARIO DE VITORIA-GASTEIZ	3
3. INTERROGANTES BÁSICOS DE CARA A UNA ESTRATEGIA AGROALIMENTARIA	7
3.1. ¿Qué potencial endógeno posee actualmente el municipio de Vitoria-Gasteiz para optimizar la producción y el consumo locales?	7
3.2. ¿Qué márgenes existen para la actuación estratégica?	8
4. CONCLUSIONES	14
4.1. Los ejes básicos de una posible estrategia agroalimentaria	14
4.2. Oportunidades y dificultades de cara a la estrategia	16

1. Introducción: oportunidad y necesidad de una estrategia agroalimentaria sostenible

Uno de los ámbitos que, desde hace aproximadamente un lustro, está experimentando un crecimiento espectacular en el ámbito de la sostenibilidad urbana es el relacionado con la alimentación de las ciudades, que constituyen en este momento el hábitat mayoritario de la sociedad humana a nivel planetario. Por una parte, aspectos como la crisis energética y la pérdida de recursos propiciada por el cambio climático, han confluído para situar el tema en el primer plano de las reflexiones teóricas y estratégicas bajo la etiqueta de crisis alimentaria. Por otra parte, la proliferación espontánea de huertos urbanos y de iniciativas de agricultura de todo tipo dentro y alrededor de las ciudades, está contribuyendo a incrementar la conciencia de la necesidad de introducir vectores de planificación desde la óptica de la sostenibilidad urbana que contribuyan a recuperar la relación ancestral que ha tenido el campo con la ciudad y a resituar el territorio agrícola y el mundo rural en el primer plano que les corresponden por su papel fundamental como sustento biológico de toda organización social.

Sin embargo, es preciso señalar que, a pesar de este creciente interés por el sistema agroalimentario desde la óptica urbana, los problemas endémicos asociados al sector primario y al mundo rural siguen persistiendo y agravándose. Por lo que pretender abordar la alimentación de las ciudades sin situar en primer plano la problemática del sector primario considerado en su conjunto, es un ejercicio abocado al fracaso.

Es precisamente esta constatación la que exige abordar la planificación del sistema agroalimentario urbano conjuntamente con el resto de estrategias de sostenibilidad urbana y territorial, dentro de las cuales la sostenibilidad del sector primario ocupa un lugar fundamental.

El reto que se presenta a las ciudades es de grandes dimensiones y exige no perder de vista en ningún momento la relación entre las diversas escalas de intervención, atendiendo a lo local desde la comprensión de lo global y viceversa, pero la buena noticia es que son numerosas ya las experiencias en este sentido llevadas a cabo en ciudades de todo el mundo, que pueden servir de referencia para contribuir a la definitiva consolidación de una nueva forma de planificar el territorio en el que la ciudad y el campo se sitúen de nuevo en el mismo plano como lo estuvieron en los inicios del urbanismo.

Como parte de su apuesta histórica por la sostenibilidad urbana y territorial, en la ciudad de Vitoria-Gasteiz se lleva varios años trabajando en la planificación de su sistema agroalimentario. Se trata de un trabajo colectivo

iniciado por diversas organizaciones sociales a las que se han ido uniendo departamentos municipales así como ciudadanos a título particular, y que culminó con la redacción del manifiesto¹ “Vitoria-Gasteiz por un sistema agroalimentario sostenible”.

Estos esfuerzos acabaron traduciéndose en una iniciativa institucional y así, el pleno municipal, en la sesión celebrada el día 28 de marzo de 2014 acordó por unanimidad dotarse de un Plan Municipal de Alimentación en colaboración con los ciudadanos y asociaciones que tengan interés y relación con la estrategia agroalimentaria. En esta misma iniciativa, se instaba al Equipo de Gobierno a impulsar el consumo de productos locales y/o ecológicos en los comedores municipales y a incluir en los pliegos de condiciones de los próximos contratos de abastecimiento cláusulas para primar estos productos.

Dentro de esta estrategia, se consideró necesario contar con un diagnóstico previo sobre la situación del sistema agroalimentario de Vitoria-Gasteiz a partir del cual impulsar un proceso participativo. Así, en primavera de 2015, se finalizó la redacción del documento “Hacia una estrategia agroalimentaria sostenible para Vitoria-Gasteiz. Materiales básicos para un diagnóstico participativo” que incluye un análisis preliminar de las condiciones existentes en el municipio, en lo que respecta al sector agroalimentario, y que constituye el material base para el debate y para la elaboración de un diagnóstico participativo.

En el citado documento, se introducen tres capítulos que recogen información de carácter general sobre la cadena agroalimentaria y las condiciones previas para el desarrollo de una estrategia para el sector. El primero de estos capítulos se refiere al enfoque conceptual y metodológico de la estrategia; el segundo, es una descripción de los elementos básicos de la cadena agroalimentaria; y en el último, se identifican los elementos clave que forman parte del marco general del sistema. El presente resumen se centra en aquellos capítulos que se refieren al caso concreto de Vitoria-Gasteiz: la descripción del paisaje agroalimentario de nuestro municipio, los interrogantes básicos que se nos plantean de cara a una estrategia agroalimentaria y un apartado de conclusiones.

¹ <http://agroalimentariosostenible.blogspot.com.es/>

2. El actual paisaje agroalimentario de Vitoria-Gasteiz

Para lograr una descripción completa del paisaje agroalimentario de Vitoria-Gasteiz, se ha atendido a todos los aspectos de la cadena agroalimentaria. Y una de las conclusiones más importantes es la constatación de la dificultad que supone esta tarea debido a la **falta de información** certera. En algunos casos, no hay datos desgregados a nivel municipal por lo que hay que hacer estimaciones a partir de información de un nivel territorial superior, por ejemplo, la Estadística del Gasto Familiar en la CAPV del Eustat. En otros casos, sí existen datos reales relativos a nuestro municipio pero no están actualizados como pueden ser los censos agrarios del año 2009. E incluso, se da el caso de datos diferentes procedentes de fuentes diversas como los que se refieren al consumo de alimentos en los hogares.

En cuanto a la dieta y los hábitos alimentarios de la población de Vitoria-Gasteiz, podemos considerar que el consumo de patatas, cereales, leche y derivados se adecuan a las recomendaciones nutricionales. El consumo de frutas, legumbres y verduras es ligeramente inferior a las recomendaciones. Y el consumo de carnes y pescados reflejan valores superiores a las citadas recomendaciones.

En lo que respecta a la producción, los datos del censo agrario de Vitoria-Gasteiz de 2009 nos dicen que un 43% de la superficie del municipio se corresponde con terrenos agrícolas y que existen 320 explotaciones agroganaderas. Se trata, por tanto, de un **territorio eminentemente agrícola**, a pesar de que se ha perdido un 25% de la superficie agraria desde 1989 y el número de explotaciones ha descendido un 41% en el mismo periodo.

El principal cultivo son los cereales, que representa el 73% de la superficie cultivada, seguido de los cultivos industriales que suponen el 8% del total. Este dato es indicativo del **desajuste que existe entre la producción y el consumo** en el municipio

La superficie cultivada bajo los métodos de la Agricultura Ecológica únicamente representa el 0,6% de la superficie cultivada. El 70% de la misma se dedica al cultivo de cereales, forrajes y abono verde y/o barbecho. El 30% restante corresponde a cultivo de hortalizas, legumbres y principalmente patatas.

En Vitoria-Gasteiz, el número de establecimientos de la industria alimentaria dedicados al procesado, elaboración y fabricación de productos alimenticios asciende a 73, que representan únicamente el 5% del conjunto de la C. A. de

Euskadi. El escaso peso, en cuanto a su número, de los establecimientos de transformación queda reflejado por su escasa proporción en relación al número de habitantes y por el reducido porcentaje de estos establecimientos respecto al total de actividades económicas.

Conviene destacar la ausencia de establecimientos dedicados a la molinería y a la fabricación de azúcar, lo que resulta difícil de justificar por ser actividades que utilizan materias primas que se producen en grandes cantidades en el municipio. Las razones que, en parte, explicarían la no existencia de estos establecimientos serían el fuerte proceso de concentración que se ha llevado a cabo estos sectores en los últimos años. Se puede decir, por tanto, que el citado **desajuste de la producción** no lo es sólo **con respecto** al consumo sino también **al sector de la transformación**.

No existen datos específicos sobre la distribución de los alimentos: cómo vienen y de dónde vienen los alimentos que se consumen en el municipio. Para este análisis, se ha recurrido a datos del flujo de materiales, en concreto, materiales bióticos que es donde se incluyen los flujos generados en la agricultura, la silvicultura, la caza y pesca. El análisis de los flujos de materiales bióticos refleja que por cada tonelada que se extrae en Vitoria-Gasteiz se importan 2,2 toneladas de materiales bióticos, de los cuales el 26,5% procede del resto del mundo y el 73,5% del resto del estado.

En relación a la etapa de la comercialización, hay que decir que el destino de las principales producciones agroganaderas de Vitoria-Gasteiz es la venta a operadores privados y la venta a cooperativas, y que una parte significativa de los animales sacrificados y de las patatas se venden a la industria de la transformación. Por el contrario, hortalizas, frutas y huevos se destinan de forma casi exclusiva al autoconsumo dentro de la propia explotación. Estos datos unidos al del elevado peso que supone el cereal en el sector primario, refuerzan la idea de que la agricultura actual de nuestro municipio se corresponde de forma importante con un **modelo agrícola industrial**.

A falta de datos a nivel municipal, se puede decir que algo más del 70% de los hogares de la C. A. de Euskadi compran sus alimentos en hipermercados, supermercados, autoservicios y establecimientos de descuento. Porcentaje que se reduce hasta el 60% si se trata de alimentación fresca. En Vitoria-Gasteiz, el número de establecimientos al por mayor asciende a 254 lo que representa un establecimiento por cada 950 habitantes mientras que los comercios al por menor ascienden a 2.241, esto es uno por cada 108 habitantes. Además, hay una cierta oferta de canales de distribución alternativa o no convencional para la adquisición de alimentos y bebidas (mercados de barrio, asociaciones de consumidores, grupos de consumo, cestas semanales, venta directa).

En cuanto a los flujos de importación y exportación dentro del sector alimentario, no disponemos de datos segregados para Vitoria-Gasteiz ni para Álava. Los datos correspondientes a la totalidad del País Vasco ofrecen un balance positivo a favor de la exportación pero que no sería de aplicación a nuestro caso ya que se debe a los productos para alimentación animal, el pescado en conserva, elaborado y congelado y las bebidas alcohólicas.

Hay que recalcar que las importaciones desde el resto del estado, desde la Unión Europea y desde el resto del mundo siguen siendo dominantes en términos de flujos financieros dentro del sector alimentario, al igual que en el resto del territorio.

El gasto en alimentación y bebidas estimado para Vitoria-Gasteiz en 2013 es de 483 millones de euros que representa el 14,6% del gasto total. El principal gasto está relacionado con la adquisición de productos alimenticios que representa el 13,5% del gasto total de los hogares. El gasto medio en bebidas ascendió en 2013 a 160€ por persona, el 1,1% del gasto total

Un apartado importante es el de la gestión pública de los alimentos. El Departamento de Asuntos Sociales y de las Personas Mayores es el principal distribuidor de alimentos en las instituciones públicas municipales. La cocina central del Centro Integral de Atención a Mayores (CIAM) San Prudencio es la encargada de elaborar y distribuir las comidas preparadas para las personas que son atendidas por el Departamento. El Departamento de Servicios a la Ciudadanía y Deportes también ofrece servicios de comida en cinco escuelas infantiles, en dos de las colonias de verano y en los talleres de cocina.

En Vitoria-Gasteiz se suministran anualmente en torno a 1.100.000 servicios, principalmente de comidas y cenas, aunque en algunos centros también se incluyen servicios de desayunos, almuerzos y meriendas. El principal centro de suministro es la cocina del CIAM de San Prudencio. La adquisición de alimentos se realiza mediante concurso público para la adjudicación de 27 lotes o grupos de alimentos por lo que la procedencia de los mismos es muy variada, aunque en torno al 20% de los mismos procede del comercio justo. El transporte de los mismos a los diferentes centros de consumo también se realiza mediante concurso público. En los comedores de las escuelas infantiles se suministran alimentos de origen ecológico que son suministrados por Gumendi.

A continuación, se presenta una **tabla de síntesis** que permite identificar tanto aquellos aspectos en los que no existen datos actualizados como aquellos otros en los que la dificultad de conseguir datos reales o la práctica ausencia de los mismos ha obligado a funcionar con estimaciones y extrapolaciones a partir de los datos existentes.

TIPO DE VARIABLES	VALOR	FECHA Y TIPO DE DATO	FUENTE ORIGINAL Y ÁMBITO
Consumo de alimentos y bebidas en hogares, establecimientos de restauración e instituciones	2.250,21 gramos por habitante y día	2006-2010 Estimación	Estadística del Gasto Familiar en la CAPV. EUSTAT. 2012 Álava
Superficie cultivada (incluido barbecho)	11.081,70 hectáreas	2014 Dato real	Diputación Foral de Álava Vitoria-Gasteiz
Explotaciones agroganaderas	320	2009 Dato real	Censos Agrarios. EUSTAT Vitoria-Gasteiz
Superficie de agricultura ecológica	63,41 hectáreas	2013 Dato real	ENEK Vitoria-Gasteiz
Unidades ganaderas	8.499	2009 Dato real	Censos Agrarios EUSTAT Vitoria-Gasteiz
Establecimientos procesado, elaboración y fabricación de productos alimenticios (nº)	73	2009 Dato real	CNAE-2009. Eustat
Porcentaje de actividades de transformación alimentaria respecto al total de actividades económicas del municipio	0,4%	2009 Dato real	CNAE-2009. Eustat
Lugar de compra de los hogares	Hipermercados: 22,3% Super y autoservicios: 35,4% Estableci. descuento: 14,4% Comercio especialis.: 21,7 Resto canales: 6,2%	2013 Estimación	Tendencias del gran consumo de la CAE: influencia de los canales y enseñas. IKUSMER C. A. de Euskadi
Establecimientos de Alimentación y bebidas	Al por mayor:254 Al por menor: 2.241	2014 Dato real	Establecimientos de comercio de alimentos y bebidas según CNAE-2009. EUSTAT Vitoria Gasteiz
Flujo de materiales de la agricultura	Necesidad total de materiales de la agricultura: 698.143 Tm.	2011 Estimación	Flujo de Materiales de la CAPV 2005-2011. EUSTAT C. A. de Euskadi
Gasto medio en alimentación	1.995€ por persona	2013 Estimación	Gastos medio en alimentación y bebidas en la C. A. de Euskadi por grupo de gasto (COICOP a 3 dígitos. EUSTAT) C. A. de Euskadi
Valor añadido bruto por sectores de actividad. Precios corrientes	Agricultura, ganadería y pesca: 12.368.000€ Industrias alimentarias y tabaco: 35.655.000€	2010 Dato real	Valor añadido bruto (VAB) por sectores de actividad (a38) (euros). 2010 EUSTAT Vitoria-Gasteiz

Tabla 1 El actual paisaje alimentario del Vitoria-Gasteiz: tabla resumen

3. Interrogantes básicos de cara a una estrategia agroalimentaria

3.1. ¿Qué potencial endógeno posee actualmente el municipio de Vitoria-Gasteiz para optimizar la producción y el consumo locales?

Para estimar el potencial de un municipio para abastecer de los productos alimenticios necesarios para cubrir las necesidades de su población hay que tener en cuenta aspectos como su dieta, la disponibilidad de superficie agraria y ganadera, de agricultores y ganaderos, las características de su suelo y clima, la temporalidad de los diferentes cultivos y sus rendimientos, o la capacidad de transformación de los productos agroganaderos que la requieran. En esta estimación únicamente se han considerado los aspectos relacionados con la dieta o alimentos consumidos, la superficie agraria y ganadera, los rendimientos de los principales cultivos y de las cabezas de ganado. También se ha estimado la capacidad municipal para abastecer las necesidades de alimentos y la capacidad de abastecimiento considerando el conjunto del Territorio Histórico de Álava.

Productos	Vitoria-Gasteiz %	Álava %
Cereales	100	100
Patatas	100	100
Hortalizas	3,9	33
Azúcar y derivados	100	100
Leche y derivados lácteos	10	100
Carne bovino	18	100
Carne ovino y caprino	2,2	82
Carne de porcino	21	100

Tabla 2 Estimación de la capacidad de autoabastecimiento del sector agroganadero de Vitoria-Gasteiz y del Álava

Estos datos ponen de manifiesto la elevada capacidad del agro municipal para abastecer a la población de determinados productos (cereales, patatas y azúcar y derivados) y la **imposibilidad para llegar a la autosuficiencia** en productos hortícolas, lácteos y cárnicos. La primera idea destaca de nuevo el impacto que supone la **ausencia de establecimientos transformadores** de los productos excedentarios en la complejidad de la cadena.

3.2. ¿Qué márgenes existen para la actuación estratégica?

Una vez establecido, al menos en órdenes de magnitud, el potencial endógeno para el autoabastecimiento del municipio de Vitoria-Gasteiz, la cuestión es dilucidar cuáles son las posibilidades de aprovechar al máximo dicho potencial y si existen márgenes para ampliarlo, respondiendo siempre a criterios de sostenibilidad.

Las preguntas básicas que se plantean son las siguientes:

- ¿Es posible reducir la presión de consumo mediante modificaciones en la dieta y los hábitos?
- ¿Es posible ampliar la superficie agrícola y ganadera sin ampliar la escala de intervención, es decir, manteniéndose dentro de la escala local?
- ¿Qué margen existe para la modificación de la cadena agroalimentaria en el sentido de acercar todas las fases más a la escala local?
- ¿Qué margen existe para la transición desde las prácticas agroalimentarias convencionales a las agroecológicas?

Estas cuestiones tienen respuesta en diferentes variables del sector que presentan márgenes para la actuación.

Para hablar de un posible cambio de dieta, hay que partir del conocimiento de las actuales características de la ingesta de alimentos. Puede decirse que la dieta vasca se aproxima a la mediterránea pero presenta ventajas comparativas desde el punto de vista de la salud debido a un consumo más significativo de pescado, hortalizas y vino tinto. También hay que considerar el impacto ambiental a escala global de las diferentes pautas alimentarias. En este aspecto hay un amplio consenso en relación con la insostenibilidad de las dietas dominantes en los países más desarrollados. Como dato significativo, se comprueba que un menú equilibrado desde el punto de vista nutricional pero basado en proteínas de origen animal tiene un impacto dos veces y medio superior en cuanto a huella ecológica que otro menú igualmente equilibrado pero en el que las proteínas son de origen vegetal.

La conclusión desde el punto de vista estratégico, es que, **contando con los datos de partida adecuados** (el primero de los cuales sería la identificación real de los metros cuadrados dedicados actualmente y per cápita a cada una de las componentes de la dieta para el caso de Vitoria-Gasteiz), existe realmente un **amplio margen de actuación** para incrementar los niveles de autoabastecimiento local **desde la óptica de la dieta alimentaria**, fomentando

aquellos cambios en la misma que atiendan simultáneamente al triple objetivo de mantener una ingesta calórica equilibrada y saludable, incrementar la capacidad de autoabastecimiento local, y reducir la presión sobre los recursos globales.

Como hemos visto, la actual distribución de cultivos agrícolas y de producción ganadera ofrece un panorama muy heterogéneo en cuanto a potencial de autoabastecimiento de Vitoria-Gasteiz. Esto ofrece diversas posibilidades de intervención no incompatibles entre sí, basadas por una parte, en el cambio de usos de suelo de los cultivos excedentarios hacia los deficitarios, y, por otra parte, en la reestructuración del mercado de modo que los ingresos obtenidos por los cultivos excedentarios se canalicen de forma directa hacia las adquisiciones de productos deficitarios, estableciendo condiciones en el proceso asociadas a los objetivos de sostenibilidad del sistema agroalimentario en su conjunto, es decir, favoreciendo las adquisiciones en el mercado global que tengan una mochila ecológica más reducida.

Desde la óptica del autoabastecimiento, la ampliación de la superficie dedicada a los cultivos y la ganadería dentro de un término municipal aparece como la estrategia directa más evidente, y a la vez, la más sujeta intrínsecamente a límites espaciales ineludibles. En el caso de Vitoria-Gasteiz, **los márgenes en este aspecto son relativamente reducidos** como indican los datos de superficies derivados del censo agrario, las declaraciones de la PAC o los datos asociados al Plan general de Ordenación Urbanística vigente.

Al margen de estrategias destinadas a preservar el suelo agrícola existente, a recuperar el fagocitado inicialmente por el proceso urbanizador y finalmente no desarrollado, y a compatibilizar la protección de las áreas naturales con los usos agrícolas, es pertinente hacer mención a las posibilidades de ampliación de la superficie de autoconsumo a través de la **agricultura periurbana y urbana**. Pero en términos cuantitativos, esta superficie sólo puede cumplir un papel secundario y complementario dentro de una estrategia agroalimentaria que sitúe el autoabastecimiento como objetivo prioritario. Sin embargo, puede jugar un papel interesante dentro de una estrategia orientada principalmente a la producción agroecológica y su consumo, debido a su gran visibilidad y proximidad y, por tanto, su alto potencial de ejemplaridad. Asimismo, la superficie potencial hortícola reviste gran importancia como parte de la infraestructura verde y como parte de los servicios ecosistémicos.

En este apartado, juegan un importante papel las **parcelas vacantes de propiedad municipal** que podrían constituir espacios de oportunidad para la agricultura urbana.

Teniendo en cuenta que el porcentaje actual de suelos dedicados a prácticas agroecológicas es tan sólo de 0,6%, se puede considerar que el margen

existente a corto-medio plazo a este respecto es muy alto. Un espacio potencial para la puesta en marcha de prácticas agroecológicas lo constituyen las **fincas rurales de propiedad municipal**. Se trata de alrededor de 300 hectáreas de suelo agrícola que podrían cederse, mediante alguna fórmula apropiada, a personas que quieren iniciar una actividad profesional en el sector primario siempre con la condición de trabajar en ecológico.

Por lo que respecta al potencial de reducción en el consumo de combustibles fósiles y de impactos ambientales, especialmente en lo que se refiere a emisiones de GEI y contaminación de suelos y subsuelos, este es sin duda uno de los vectores que mayor potencial transformador entraña y, por tanto, debería ser, sin duda, uno de los objetivos prioritarios de una estrategia agroalimentaria.

La apuesta por la producción intensiva ecológica entra en conflicto a corto-medio plazo con un factor también relevante como es el de la productividad del suelo. Aunque la baja productividad de la agricultura ecológica en términos cuantitativos, que no cualitativos, sigue siendo un debate abierto, algunos estudios recientes cifran la diferencia en rendimiento en un 25 % en términos generales.

La determinación del área funcional óptima de abastecimiento alimentario constituye uno de los aspectos clave desde el punto de vista estratégico pero es un aspecto para el que no caben fórmulas generales. La distancia máxima de 100 km entre el lugar de producción y el de consumo constituye una buena referencia como criterio de sostenibilidad dirigido a la reducción de la mochila energética de los productos alimentarios en términos de "kilómetros alimentarios".

En el caso de Vitoria-Gasteiz, el trazado de un círculo de radio máximo de 100 km en torno al núcleo urbano abarca un área funcional dentro de la cual está comprendido el País Vasco en su totalidad, así como las áreas contiguas de La Rioja, Navarra, Cantabria y Burgos.

En términos de producción, el objetivo sería **maximizar prioritariamente la producción local destinada al consumo local**, seguida de la producción destinada al interior del radio de 100 km de proximidad, dejando para el consumo global aquella producción inevitablemente excedentaria que no pueda ser absorbida a las escalas local y próxima, buscando el equilibrio con el flujo de producción global de aquellos productos de la dieta cuya producción no sea posible a la escala local.

Las primeras aproximaciones a estos cálculos que hemos hecho para comprobar el potencial de autoabastecimiento del término municipal de Vitoria-Gasteiz, sin embargo, aconsejan ampliar la escala ya en esta primera

fase al menos al ámbito de transición entre el entorno local y el próximo, como es la totalidad de la Llanada Alavesa. Esta constatación pone en primer plano la necesidad de buscar desde el arranque la forma de **coordinación entre las instancias municipales y las vinculadas a la escala territorial superior**. Y, en todo caso, la argumentación aquí presentada aconseja introducir también en el diseño mismo de la estrategia, vectores que impulsen y faciliten el futuro enganche con otras estrategias a la escala del País Vasco, así como la identificación inicial del área funcional de abastecimiento de los 100 kilómetros.

Uno de los márgenes de actuación más importantes se centra en el uso de los recursos (energéticos y materiales) que se utilizan en todos y cada uno de los procesos a los que se ve sometido el producto desde su fase de origen hasta sus fases de consumo y desecho, así como la generación de residuos y emisiones de todo tipo, muchas de ellas directamente asociadas al efecto invernadero.

Desde la perspectiva de una estrategia agroalimentaria sostenible, el objetivo prioritario es reducir al máximo la mochila alimentaria poniendo en marcha medidas que contribuyan tanto a la reducción en términos absolutos de los recursos empleados como a la mayor eficiencia en el uso de los recursos que sea imprescindible utilizar. La **ausencia de datos específicos a la escala local** que permitan cuantificar de forma pormenorizada los insumos y emisiones implicadas obliga a trabajar con datos generales.

En el caso de Vitoria-Gasteiz, se comprueba que los flujos materiales ocultos son sensiblemente superiores para las importaciones que para las extracciones domésticas, una diferencia significativa que es debida en gran parte a las necesidades de transporte de los productos importados. Estos datos refuerzan la idea de que una de las estrategias más fructíferas de cara a reducir la mochila alimentaria es el **fomento de circuitos de proximidad**, un aspecto que trataremos en el siguiente apartado.

Por lo que respecta al consumo energético en el sector primario, los datos del Ente Vasco de la Energía indican que el consumo de energía final por parte del sector ha experimentado un significativo descenso partir del año 2006, aunque no se dispone del dato segregado para el Territorio de Álava. Si bien el descenso en el consumo energético constituye en sí mismo un factor positivo en términos de sostenibilidad global, tiene sin duda un importante componente coyuntural relacionado directamente con la crisis global, por lo cual puede considerarse que en este aspecto sigue existiendo un amplio margen para actuaciones estratégicas destinadas a reducir el consumo en términos absolutos y, en consecuencia, las emisiones de gases invernadero derivadas del mismo. Las medidas relacionadas con este punto se pueden agrupar en todas aquellas que propone la **agricultura de conservación**.

El **despilfarro de alimentos a lo largo de toda la cadena** agroalimentaria es sin duda uno de los aspectos más escandalosamente llamativos, y de los que más preocupación está generando a todas las escalas. Especialmente interesantes de cara a la estrategia local de Vitoria-Gasteiz son las cifras relativas a las comunidades autónomas, según las cuales, el País Vasco, con un 7,71%, de desperdicios evitables sobre el total de alimentos adquiridos en términos de peso, se sitúa en tercer lugar en el ranking de las Comunidades que más desperdicios evitables generan.

Un último aspecto a considerar en cuanto a los márgenes de actuación es la creación de circuitos cortos y de proximidad y el fomento de las actividades locales de transformación. De todas las variables que inciden en el impacto ecológico del sistema agroalimentario, el transporte constituye sin duda la más relevante. En cuanto a órdenes de magnitud, puede decirse que el consumo de energía en el proceso de producción supone una quinta parte, mientras que las otras cuatro partes corresponden al gasto energético del procesado, empaquetado, preparado de alimentos, comercialización y, sobre todo, el transporte.

Y es un problema que se agrava, pues, tal como indica el informe *Análisis del coste ambiental de las importaciones de alimentos en el estado español 1995-2007*², "el volumen de alimentos importados ha crecido muy por encima de la cantidad de alimentos consumidos en los hogares", lo cual refleja "un importante aumento de la dependencia alimentaria de la economía española." En consecuencia, según este informe, "este crecimiento del volumen y las emisiones de GEI muestran un claro avance en el grado de insostenibilidad del modelo agroalimentario estatal".

Este conjunto de datos indica que las importaciones siguen siendo dominantes y, por tanto, existe un **margen muy amplio para articular estrategias específicas destinadas a reducir los kilómetros alimentarios** mediante el fomento tanto de circuitos de proximidad, buscando incrementar el porcentaje de producción local dirigida al consumo local, como de circuitos directos que aproximen lo más posible el productor al consumidor.

Naturalmente, estas estrategias de reducción de las distancias recorridas deben complementarse con otras destinadas a reducir de forma directa el impacto del transporte en términos de consumo energético y emisiones contaminantes, mejorando la eficiencia energética del transporte, así como mejorando la cadena de producción de energía y cambiando la distribución modal.

² Xavier Simón Fernández, Damián Copena Rodríguez, David Pérez Neira, Manuel Delgado Cabeza, Marta Soler Montiel *Análisis del coste ambiental de las importaciones de alimentos en el estado español 1995-2007*

Por lo que respecta a los circuitos cortos, es decir, aquellos basados en el número mínimo de intermediarios entre el productor y el consumidor, se trata de una estrategia estrechamente relacionada con los circuitos de proximidad, pero no siempre coincidente; el caso del comercio justo es un ejemplo de esta falta de coincidencia. En este sentido, una estrategia agroalimentaria consistente debería tender a que la totalidad de los flujos provenientes del entorno global, concretamente aquellos productos que difícilmente se pueden producir localmente, sean cubiertos mediante modalidades de comercio justo o similares.

Por otra parte, una condición necesaria para que funcionen adecuadamente los circuitos cortos y de proximidad es la existencia de una cadena agroalimentaria local completa. En el caso de Vitoria-Gasteiz, la principal dificultad en conseguir este objetivo estriba en la **práctica inexistencia de establecimientos de transformación**, según se deduce de los datos recabados.

Cualquier estrategia en el sentido de cubrir esta carencia e incrementar el peso del sector de transformación alimentaria **requiere una identificación clara de los posibles márgenes de actuación** en varios aspectos: localización de posibles actores que puedan impulsar el proceso; posibilidades de rearticulación del actual funcionamiento de la cadena; localización de edificios o contenedores con posibilidades de modificación de uso para albergar este tipo de actividades; posibles ubicaciones óptimas y existencia de solares para favorecer los objetivos de proximidad, etc. En cualquier caso, este es uno de los aspectos que requiere claramente una mayor profundización en cuanto a obtención de datos de partida.

4. Conclusiones

Las conclusiones que se ofrecen a continuación forman parte del material de trabajo ofrecido para el debate ya que son sólo una de las posibles lecturas a partir de los datos conseguidos. Se trata de una primera propuesta de las medidas generales a incluir en la futura estrategia agroalimentaria así como una identificación tanto de las oportunidades existentes como de los posibles obstáculos a los que puede enfrentarse la puesta en marcha de esta estrategia.

4.1. Los ejes básicos de una posible estrategia agroalimentaria

En el caso de la estrategia agroalimentaria de Vitoria-Gasteiz no se parte en absoluto de cero, al tratarse de una iniciativa surgida desde la base misma del sistema e impulsada por algunos de sus actores más comprometidos, y por tanto existen ya unas directrices básicas expresadas con claridad en el [manifiesto](#) “Vitoria-Gasteiz por un sistema agroalimentario sostenible”.

De forma sintética, puede decirse que dichas directrices pueden resumirse en dos ejes principales sobre los cuales se hace un énfasis especial:

- La transformación del sistema agroalimentario hacia prácticas agroecológicas.
- El incremento del nivel de autosuficiencia local, entendido como incremento de la adecuación entre producción y consumo locales.

Derivados de estos dos ejes, deberían surgir unos objetivos reajustados a la situación real del contexto de Vitoria-Gasteiz, es decir, una reestructuración de los objetivos últimos en función de los auténticos márgenes de actuación existentes.

En el cuadro que se presenta a continuación se identifican, en términos generales, cuáles pueden ser las líneas de acción sobre las que conviene incidir prioritariamente para aprovechar las oportunidades locales.

Medidas generales	Margen de actuación	Recomendaciones generales
Cambio de dieta	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir prioritariamente en la reducción en el consumo de carne • Promover el consumo de productos locales
Cambios en los tipos de cultivo y de ganadería	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la superficie hortícola y frutícola, sustituyendo parte de los cultivos excedentarios
Ampliación de la superficie agrícola y ganadera	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Preservar del cambio de uso la superficie agrícola existente • Aprovechar las oportunidades ofrecidas por el entorno urbano y periurbano, incidiendo en la desclasificación de suelo urbanizable y en el uso coyuntural de parcelas y solares públicas y privadas • Ampliar la red existente de infraestructuras verdes, incluyendo en ellas usos productivos
Incremento de la superficie dedicada a agricultura y ganadería ecológicas	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar al máximo el muy amplio margen existente, fomentando las prácticas agroecológicas • Puesta en marcha de prácticas agroecológicas en fincas rurales de propiedad municipal
Extensión del área funcional de abastecimiento	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir toda la superficie de Álava como área funcional básica de la Estrategia de Vitoria-Gasteiz • Incluir como parte de la estrategia la necesidad de ampliar el área funcional a la totalidad del País Vasco como área funcional óptima • Estudiar los límites 'orgánicos' de un área funcional de 100-150 km
Reducción y eficiencia en el uso de los recursos	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el empleo de plaguicidas químicos y fertilizantes derivados del petróleo • Reducir el despilfarro de productos alimentarios en las etapas de comercialización y consumo
Creación de circuitos cortos y de proximidad y fomento de las actividades de transformación	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Incidir en la creación de circuitos de proximidad • Reducir las importaciones de los productos deficitarios provenientes del resto del mundo, priorizando las del resto del estado y, en segunda instancia, las del resto de Europa • Fomentar las actividades de transformación

Tabla 3 Condiciones básicas de cara a una estrategia agroalimentaria para Vitoria-Gasteiz

La puesta en marcha de las medidas concretas que se deriven de este planteamiento general requiere la **implicación y el esfuerzo coordinado de los diversos agentes** que forman parte de la cadena agroalimentaria.

En relación con el papel de la administración y, concretamente del **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**, sus campos de actuación específicos en los que puede tener margen de maniobra son los siguientes:

- La **planificación urbanística** en lo que se refiere a diversos aspectos como la protección del suelo rural, la reversión a su originaria condición rústica de suelos urbanizables que no hayan entrado en carga o la ubicación de usos relacionados con las diversas fases de la cadena agroalimentaria.

- La **gestión pública de los alimentos** en las instituciones municipales que promueva el consumo del producto local y ecológico.
- La **promoción de hábitos de consumo de alimentos** más saludables y acompañados con la producción local, tanto a través de actividades de educación con la población escolar como de otro tipo de actividades dirigidas al público en general.
- El **aprovechamiento de fincas rústicas municipales** para la puesta en marcha de iniciativas de agricultura ecológica.

4.2.Oportunidades y dificultades de cara a la estrategia

Por lo que se refiere a las principales **oportunidades**, éstas pueden resumirse de forma principal en dos aspectos:

- La primera y más importante es el hecho de que la iniciativa de poner en marcha una estrategia agroalimentaria con criterios de sostenibilidad haya surgido de **abajo arriba**, como una necesidad sentida y expresada por parte de la **sociedad civil organizada**.
- En segundo lugar, es de destacar como factor de oportunidad la **voluntad política** de impulsar el proceso, no sólo por parte de la administración local, sino por parte de todos los partidos políticos con presencia en la corporación.

En relación con las oportunidades habría que hacer también mención a las que tienen que ver con el marco general de actuación y que pueden entenderse como **oportunidades de contexto**, entre las cuales podrían destacarse las siguientes:

- La existencia en Vitoria-Gasteiz de una **cultura histórica de la planificación** a la escala urbana y territorial.
- La **cultura vitoriana de la participación ciudadana** en los asuntos públicos.
- La estrecha **relación de la ciudad con su entorno rural y natural**.
- La **cultura gastronómica del País Vasco**.
- La existencia de una corriente general que está adquiriendo cada vez más fuerza a la escala global en favor de la **soberanía alimentaria**.

Por lo que respecta a las **dificultades** principales a las que se enfrenta la estrategia, podrían resumirse en los siguientes aspectos:

- La **ausencia de datos pormenorizados** o de datos segregados en relación con las fases de transformación, distribución y comercialización.
- La definición de la **escala óptima de actuación** de la estrategia.
- Los posibles **conflictos o divergencias de intereses entre los actores** y sectores implicados.
- Las posibles **divergencias o conflictos de competencia** entre las diversas administraciones e incluso entre las diferentes áreas, departamentos o unidades de una misma administración.