

EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS REDES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Rafael Evelio Granados Carvajal

EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS REDES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Rafael Evelio Granados Carvajal

2. EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS REDES SOCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Rafael Evelio Granados Carvajal²

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta diferentes aspectos relacionados con la construcción de las políticas públicas de la seguridad alimentaria. Se inicia con una breve discusión sobre la seguridad alimentaria, la nutrición y los derechos humanos. A partir de esa introducción se plantea el origen de la discusión sobre la seguridad alimentaria desde 1948 y las posiciones más importantes de la actualidad, con el fin de aportar a la discusión sobre la evolución del concepto.

Luego se hace un análisis de los conceptos de espacio y tiempo en la definición de la política de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de reconocer cómo la evolución reciente obedece a la percepción de diferentes espacios con sentido, en las que la participación social es fundamental. En ese proceso surge la necesidad de plantear la importancia de las redes sociales de un espacio, que participan, en la construcción de las políticas públicas.

Al final se plantea la agenda pendiente en la discusión de la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud, en una época dominada por la discusión de la sostenibilidad ambiental, el cambio climático, los agrocombustibles y la revaloración de los saberes locales y de la identidad.

Seguridad alimentaria, nutrición y derechos humanos

La alimentación de las personas no queda resuelta con la posibilidad de consumo de la población, debido a que los alimentos disponibles por sí mismos no garantizan que se consuman los nutrientes básicos que requiere el cuerpo para su desarrollo y mantenimiento, por lo que los efectos, en la calidad de la vida, terminan siendo evidentes. Para que esto suceda debe tratarse en forma integral los aspectos de producción, cultura, disponibilidad, calidad y accesibilidad de los alimentos, salud y otros ámbitos relacionados. En tales temas se ha dado una evolución en la discusión desde 1950 hasta el día de hoy, sin avanzar mucho en la gestión y superación de los principales desafíos.

² Magister en Economía (Universidad Nacional de Costa Rica) y Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Investigador del Programa de Estudios Sociales de la Ciencia, la Técnica y el Medio Ambiente, Centro de Investigaciones Geofísicas de la Universidad de Costa Rica y de la Red Iberoamericana sobre el uso del conocimiento científico (UCICOS-CYTED 608RT0349). Correo: rafagrana@gmail.com

precios en el mercado internacional y generando un roce con los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT y posteriormente con los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El segundo fenómeno está asociado al riesgo de la vida. Ya el artículo 39 del Tratado de Roma procura el desarrollo de la calidad de vida del productor y del consumidor. Y plantea lo que se podría considerar como ideas perdiluvianas sobre la protección de los derechos de los consumidores, bajo el concepto de riesgo de la vida, que eventualmente podría ocurrir desde el proceso de producción y desde el mercado. El artículo 86, sobre prácticas abusivas y prohibidas, señala la necesidad de “(...) *limitar la producción, mercados o el desarrollo tecnológico en perjuicio de los consumidores*”. Se anticipó el Tratado a los problemas posteriores, que amenazan la seguridad alimentaria, tales como: la enfermedad de *Creutzfeldt Jakob* asociada a la encefalopatía bovina en Inglaterra y el problema causado por aves con dioxinas en Bélgica. (Rodríguez, M., 2006). No obstante, los sucesos ocurridos, más los avances de la modificación genética, han generado un cambio de rumbo en la discusión de la seguridad alimentaria y el riesgo de la vida.

A partir de 1996 se replantea el tema de los riesgos alimentarios, generándose una clara desconfianza de los consumidores sobre el sistema técnico-científico y legal administrativo al servicio de la seguridad alimentaria. Esto permite entrar en una etapa diferente sobre el tema de la seguridad alimentaria que, aunado al tema de subsidios y precios, plantea un proceso en continuo cambio.

Es importante plantear que principalmente los problemas presupuestarios de la Unión Europea podrían estimular una reducción más agresiva en los subsidios acoplados y no acoplados en la agricultura y ello generaría una nueva dinámica en el mercado mundial de alimentos, originando nuevas tendencias en los precios y nuevos riesgos para la seguridad alimentaria global.

Las disfuncionalidades de la estrategia de la seguridad alimentaria de América Latina

Una segunda concepción sobre seguridad alimentaria surge del proceso de integración latinoamericana que se impulsa desde la década de 1960 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Mientras que para Europa el tema agrícola se articulaba y se complementaba con la calidad de vida y el desarrollo industrial, con una red de políticas consistentes, en el caso de América Latina, surge una perspectiva cognitiva dicotómica, que presenta al sector agrícola como un sector rezagado y subordinado al resto de la economía.

No obstante, las visiones subregionales son distintas. “*Mientras que en la Comunidad Andina se insinúa la posibilidad de constituir una política agrícola común, en el Mercado Común del Sur (Mercosur) se pone el acento en la*

liberalización comercial de los bienes agropecuarios” (Izam, M. y Onffroy V., 2006) y en América Central, en el proceso de integración, se subordina la agricultura y se le da un papel subsidiario, en el que se ubican la canasta de bienes salario (los productos agrícolas se analizan en el enfoque cepalino como productos que conforman la canasta de alimentos consumidos por los trabajadores de la industria, es por ello, que se plantea como estrategia no aumentar el precio para facilitar costos bajos del factor trabajo en la producción industrial y una mayor posibilidad de competencia regional), necesarios para el desarrollo industrial. La perspectiva fue mantener precios bajos que permitieran mantener salarios bajos para el sector industrial y por esta vía mantener competitividad para un comercio regional, cuyo interés estaba en la sustitución de importaciones.

En la década de 1970, los problemas de desnutrición, de pobreza y de hambre se tratan a partir de ayudas económicas orientadas hacia sectores más pobres, en el marco de los planes de urbanización, educación, salud y las ayudas alimentarias. Los organismos que más utilizaron estas definiciones fueron la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Esta primera concepción está generalmente diseñada para dar atención a los sectores sociales más vulnerables (niños, mujeres lactantes, ancianos, desplazados, indigentes, entre otros) y el cubrimiento de estándares nutricionales basados en el asistencialismo y el subsidio al consumo. La eficacia de estos programas se concentró en atender emergencias por desastres causados por terremotos, inundaciones o guerras, de tal forma que no logra superar las causas estructurales de la malnutrición y el hambre. El impacto de estos programas es nulo para superar las históricas carencias de pueblos y de regiones con bajos índices de desarrollo humano.

El objetivo principal, que orientaba los trabajos de la CEPAL, era colaborar en la constitución de un mercado regional latinoamericano, tomando en cuenta el principio de subregionalidad. Entre los planteamientos básicos se incluía el reconocimiento de la situación particular de la agricultura en cada país, entendiéndose que serían necesarias medidas nacionales de protección al sector frente a la competencia extranjera. El marco general de la sustitución de importaciones en el ámbito subregional consistía en que, al facilitar la reducción de costos mediante la ampliación de mercados y el fomento de la competencia, la integración económica regional podía dar un impulso decisivo a las exportaciones industriales. (CEPAL/FAO, 1983). La propuesta de la CEPAL se concretó con la suscripción del Tratado de Montevideo de 1960, instrumento mediante el cual se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Aunque el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las innovaciones produce cada vez más alimentos de los que la población mundial requiere (Naciones Unidas), el hambre y la malnutrición son crecientes debido a que la población con

menores ingresos no puede comprar los productos básicos que, además, en muchos casos, presentan condiciones de inocuidad cuestionables para el aprovechamiento biológico.

La alimentación, y la calidad de ésta, corresponden a los gustos y preferencias individuales y a la disponibilidad de una variable oferta de productos, independientemente de su origen y de sus condiciones sociales, económicas y políticas de producción. En algunos casos los decisores de políticas públicas proponen una mezcla de estas visiones, lo cual no logra superar los problemas estructurales del hambre y la malnutrición en el mundo, especialmente en los países centroamericanos.

De la década de 1960 a la de 1980 se dan eventos que permiten ir rediscutiendo las concepciones de seguridad alimentaria. En la Conferencia Alimentaria Mundial, organizada por la FAO en 1975, se incluyen nuevos conceptos. Se trata el tema de la disponibilidad de una oferta adecuada de alimentos, en el marco de políticas sobre salarios, empleo y generación de divisas para la importación de los alimentos. No obstante, los problemas continúan y en 1981 la FAO retoma la discusión sobre la necesidad de conseguir una capacidad financiera para asegurar las importaciones necesarias para satisfacer las metas inmediatas de consumo alimentario.

Las visiones de la FAO, rápidamente, chocan con las visiones neoclásicas que influyeron, en las décadas de 1980 y 1990, en América Latina. El diagnóstico de la crisis de la deuda plantea la reducción de la política social, la reducción del Estado y la construcción de una nueva institucionalidad para el pago de la deuda. Pero “(...) *la deuda impagable transformó a América Latina en un Sísifo que nunca llega a donde intenta llegar pero que jamás puede descansar. Se enfrenta a un imposible que no libera, sino que esclaviza. Exigir cumplir con lo que no se puede, es destruir la vida posible*”. (Hinkelammert, F., 1988). El pago de la deuda se vuelve la meta objetivo de las políticas económicas y se asume que la alimentación es un problema que se resuelve en el ámbito del consumo y está altamente correlacionado con la generación de ingresos económicos por parte de la población. Es una visión que impulsa el tema de la accesibilidad de bienes de consumo en el mercado y que no contempla los temas de la calidad de los alimentos disponibles y los aspectos culturales. En esta perspectiva se espera una autorregulación del mercado que, en la práctica, es insuficiente para atender el problema alimentario.

En este sentido, la preocupación pública sobre los temas alimentarios se concentra en dar condiciones de equilibrio a la formación de los macro precios: tipo de cambio, tasa de interés, inflación y políticas salariales. Las variables microeconómicas y macroeconómicas se determinan en los mercados de productos, de servicios y de dinero.

En 1974, en la Conferencia Mundial Sobre la Alimentación, celebrada en Roma, se definió la seguridad alimentaria como “(...) *disponibilidad en todo*

momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos (...) para mantener una expansión permanente del consumo alimentario (...) y para contrarrestar la fluctuación en la producción y los precios". (FAO, 1974).

En 1980, la FAO experimenta una evolución en sus interpretaciones de lo que es la seguridad alimentaria, se amplían las definiciones anteriores dando otros elementos adicionales como la estabilidad en los suministros y la aceptación cultural de los alimentos y subraya la necesidad de establecer normas comerciales estables y equitativas para garantizar la seguridad alimentaria. Esto es importante porque se establece la necesidad de regulación por parte del Estado, para garantizar la calidad de los productos.

En 1986, el Informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre (Banco Mundial, 1986), documento de gran influencia, se concentró en la dinámica temporal de la inseguridad alimentaria. (Clay, 2002). El informe distingue entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a problemas de pobreza continua o estructural y a bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria, que supone períodos de presión intensificada debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto. En el informe *La pobreza y el hambre*, el Banco Mundial, en 1993, define que la seguridad alimentaria es "(...) el acceso de todas las personas, en todo tiempo a cantidades de alimentos suficientes para la vida activa y saludable". Los aspectos esenciales son la disponibilidad de alimentos y la posibilidad de adquirirlos.

No obstante, las presiones de los organismos internacionales se concentraron en reducir el gasto público orientado hacia la investigación, la asistencia técnica y las transferencias tecnológicas en la producción agrícola para el mercado interno, conduciendo a muchos países a un desmantelamiento de las instituciones del sector agropecuario. En contraste con una estrategia de promoción de la agricultura de exportación con la que se aumenta los ingresos de divisas y se mejora el pago de la deuda pública. los programas de atención a la alimentación son vistos desde la especificidad de la lucha y combate contra la pobreza.

De las definiciones anteriores se puede extraer una que va integrando la perspectiva de algunos autores recientes (Deal y otros, 2004):

Existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y su preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

En paralelo a los enfoques de los organismos internacionales y de los Estados nacionales, surgen diferentes críticas, desde la década de 1970, por parte de diferentes movimientos sociales y de las nacientes organizaciones no gubernamentales. Tanto en Europa y en América Latina aparecen nuevas visiones inspiradas en la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria, la dignidad humana y diferentes propuestas agroecológicas.

Las críticas han permitido un dinamismo y la evolución en el concepto de seguridad alimentaria. Las propuestas de autonomía y de soberanía alimentaria han agregado muchos nuevos elementos. Este último concepto sobre soberanía alimentaria se planteó por parte de un grupo de organizaciones europeas denominada “*Vía Campesina*”, en la Cumbre Mundial de Alimentos en 1996, como una visión alternativa a otras; no obstante, el concepto se discute desde la década de 1980 por ONGs europeas y latinoamericanas. El concepto evoluciona en el Foro ONG de la Cumbre de Alimentos de 2002. Esta propuesta plantea una crítica al crecimiento del hambre en el mundo, a la dependencia de los pueblos a las importaciones agrícolas, la destrucción de patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta.

La soberanía incluye muchos nuevos temas, entre los más importantes se señalan: comercio justo, la seguridad alimentaria, la producción local y regional frente a la exportación, la estabilidad de precios que garantice los ingresos y calidad de vida a los productores, acuerdos internacionales para el control de la producción y manejo adecuado de excedentes que no afecten a productores locales, estímulos locales a la producción, articulación de los mercados institucionales a los pequeños y medianos productores y la producción de alimentos con el tema de salud.

En la última década el movimiento “*Vía Campesina*”, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de países desarrollados y otros movimientos sociales, han logrado presentarse en la Rondas de Seattle, Génova y Porto Alegre; generando presión en las negociaciones para la construcción de políticas solidarias. Desde diversas visiones, se han venido desarrollando una serie de enfoques y propuestas orientadas a enfrentar el problema de la malnutrición y el hambre en el mundo. En todos los casos se parte de que existe una responsabilidad colectiva.

La discusión sobre “*Derechos Humanos a la Alimentación*”, ha venido evolucionando. La FAO amplió su comprensión del tema. El “*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*” aporta a los derechos de la alimentación y establece que tales derechos se ejercen cuando “(...) *todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tienen acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”. (Diouf, J., 2005).

Como señala Jiménez, “(...) *la nueva inspiración es inseparable a la dignidad humana e inseparable de la justicia social*”. (2008). Las interpretaciones de la FAO y de otros organismos se amplían e incluyen nuevos temas, entre los cuales Jiménez destaca:

D) ALIMENTACIÓN SUFICIENTE: conformada por una mixtura de productos nutritivos, adecuada para saciar las necesidades fisiológicas humanas a lo largo de la vida;

II) ADECUACIÓN: cada régimen alimenticio debe considerar las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, y ecológicas –entre otras– al momento de ser aplicado;

III) SOSTENIBILIDAD: implica la disponibilidad de alimentos y la oportunidad de acceder a éstos a largo plazo;

IV) INOCUIDAD: conlleva a establecer medidas de protección para evitar la contaminación de los alimentos, debido a la alteración de la calidad y la pésima higiene ambiental;

V) RESPETO A LAS CULTURAS: los alimentos deben ser admisibles para una cultura. Incluso, muchas personas consideran importante la procedencia de los alimentos disponibles;

VI) DISPONIBILIDAD: se refiere a las posibilidades que tiene cada persona para alimentarse, ya sea directamente, explotando fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución;

VII) ACCESIBILIDAD ECONÓMICA: el dinero, que las personas invierten al adquirir alimentos para un régimen de alimentación adecuado, debe ser suficiente para, incluso, satisfacer otras necesidades básicas;

VIII) ACCESIBILIDAD FÍSICA: los alimentos adecuados deben ser accesibles en cualquier momento y circunstancia para todas las personas.

La evolución permite ver la incorporación de una nueva visión ampliada y con mayor sentido, para la construcción de las políticas públicas de seguridad alimentaria que partan de elementos tales como: tiempo y espacio en la construcción de políticas públicas, redes de actores sociales y estratégicos, nuevos contenidos de la agenda ligada al tema de la seguridad alimentaria: la pobreza, la producción, la distribución, el acceso. Es importante además la incorporación de nuevos ejes sobre la inocuidad, dado que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han venido insistiendo desde hace dos décadas sobre la necesidad de avanzar en la inocuidad de los alimentos. En esta materia, las principales directrices se establecen en el *Codex Alimentarius* para mejorar las prácticas y directrices relacionadas con la preparación de alimentos que protejan y garanticen la salud de los consumidores. Finalmente, se debe discutir también sobre la nutrición, la sostenibilidad del ambiente, la salud de la población, las reglas de juego de las instituciones, los hábitos, las creencias, los saberes, la cultura, el cambio climático y la energía.

Los comentarios sobre los Derechos a la Alimentación de Jean Ziegler señalan que la “(...) *el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a*

una alimentación cualitativa y cuantitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”. (Ziegler, 2009). En prospectiva, las políticas deben evolucionar a partir de las características que presentan las regiones y los países. El lector puede reconocer que para que se dé una seguridad alimentaria y nutricional se requiere contemplar la relación entre la red de políticas y los actores estratégicos en un espacio determinado, si esas relaciones permiten desarrollar una oferta adecuada e inocua, si se permite el acceso a todos los consumidores y se da la disponibilidad en todo momento de los alimentos.

Sobre todos estos aspectos es importante observar cómo la cooperación internacional y la FAO debaten y contribuyen, gradualmente, en la gestión de nuevas políticas y procesos de cambio institucional. En las investigaciones de la FAO se advierte el papel estratégico de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria y en la necesidad de tener políticas públicas específicas y diferenciadas para ella. En 2007, se elaboró entre FAO y el BID un análisis de seis países (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua) que constató la importancia de la agricultura familiar en la producción de alimentos básicos, en el empleo y en la utilización de los recursos naturales. Muchos programas que surgieron inicialmente en función de la emergencia de seguridad alimentaria, han dado paso al establecimiento de programas que apuntan a dinamizar la pequeña producción, en una perspectiva más amplia.

En Centroamérica se alimentan nuevas visiones sobre la seguridad alimentaria y se profundiza en las políticas agrícolas. Los temas de integración regional se combinan con la competitividad del sector agrícola y una perspectiva de seguridad alimentaria regional, que incluye la participación y acceso a los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional y la complementariedad entre los sectores público y privado. (Acuerdo 20 de la Declaración de la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA).

Espacio y tiempo para la definición de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional

En las políticas públicas se presentan dos dimensiones básicas: la temporal y la espacial. La dimensión temporal plantea un momento determinado que permite diferenciar el tema de la seguridad alimentaria de otro momento, la evolución es histórica. Por ejemplo, se puede determinar ¿cómo eran las políticas públicas alimentarias en la década de 1970 en un país? y ¿cómo son en el año 2000? Pero el tiempo puede ser medido por tiempo de gestión, el tiempo de una administración pública, los períodos entre conferencias sobre el tema, las crisis recurrentes de seguridad alimentaria, las comunidades epistémicas dominantes sobre el tema o alguna otra característica organizacional.

La dimensión espacial importa porque establece la variación de una política pública de un lugar a otro, no sólo por condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican diferentes comportamientos sociales, organizacionales, económicos, políticos y culturales.

Por ejemplo, las políticas públicas alimentarias, durante el auge del Estado intervencionista, tienen un simbolismo diferente a la década de 1990; frente a una perspectiva de Estado liberal constreñido, no intervencionista, cuando estas políticas adquieren otra connotación, un significado cognitivo diferente.

Si se realiza un análisis de las políticas de desarrollo rural de un Estado o municipio comparado con otro, en un determinado país, es posible encontrar que las políticas tienen efectos diferentes y que las concepciones son diferentes por el entramado de actores sociales y la historia de la instituciones en dicho espacio, por las estructuras sociales y burocráticas, porque el conocimiento y las experiencias son diferentes, porque los actores estratégicos pertenecen a otros contextos sociales y existen otros factores diferenciales.

La política alimentaria puede concebirse por país, como la tiene Estados Unidos, o por países, como ocurre en la política agrícola de la Unión Europea. En ambos casos el concepto de espacio se utiliza para fines de planificación y de gestión. Pero se encuentra el concepto de espacio regional al interior de los países por su identidad, sus recursos y la formación de la organización espacial. América Latina, como región, puede subdividirse en subregiones y países para fines de análisis y para impulsar políticas alimentarias.

Lo fundamental es que los investigadores que se enfrentan al estudio de la seguridad alimentaria, reconozcan la definición de un “*espacio con sentido*”, es decir, que comprendan la identidad, los saberes, la cultura y el contexto ambiental, en el que se impulsan estrategias para la seguridad alimentaria.

Las redes sociales y las políticas públicas de seguridad alimentaria

La gestión de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y la necesaria búsqueda de gobernanza, implican tomar en cuenta que existen las redes de actores sociales relacionadas con el tema en un determinado espacio con sentido. El dilema consiste en pasar de la acción individual al proceso de la interacción de los actores sociales en la gestión de las políticas de seguridad alimentaria; eso requiere aprender a trabajar con la heterogeneidad, con las diferencias, las asimetrías y con diversos recursos de poder que presentan los actores, con identidades y un pensamiento regional.

Para comprender el tema de las redes, se necesita volver la mirada a algunos investigadores e investigaciones del pasado, que lo hicieron desde fuera del tema

que se ocupa en este artículo. Los primeros hallazgos de Freedman (1977), sobre redes, se originan en los trabajos sobre la comunicación humana, previamente introducidos por Bavelas (1948). A él, le interesaba en particular, la comunicación en los grupos pequeños y elaboró hipótesis sobre la relación entre la centralidad estructural y la influencia en los procesos grupales.

En la década de 1970, las definiciones del concepto de las redes parten de la idea de los grupos de organizaciones o los conjuntos de las relaciones interinstitucionales o relaciones interorganizacionales. En la década de 1980 surgen numerosas definiciones de las redes. Siguiendo los avances del análisis inter organizacional, Aldrich y Whetten (1981) establecen una primera distinción sobre las redes, como los conjuntos de organizaciones y conjuntos de acción. Según los autores, la red concentra la totalidad de las unidades conectadas mediante alguna relación. Para ello, lograron identificar los vínculos entre las organizaciones de una población bajo estudio. (Aldrich y Whetten, 1981).

Las redes pueden ser conjuntos de actores e involucrar instituciones o acciones que llevan a vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia. Los análisis de los procesos de la gestión pública desde una perspectiva de las redes, implican que el analista se concentre en los patrones de relación entre los actores, sus interdependencias y la forma mediante la cual esos patrones e interdependencias influyen en la gestión de las políticas. La definición de las redes en las políticas públicas que compartimos plantea que éstas “(...) *son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos*”. (Klijn, 1998).

Las redes se pueden ver como un grupo de actores o como un complejo de organizaciones, las cuales interaccionan a partir de los intereses sobre las diversas políticas públicas y en espacios institucionales particulares y en un determinado tiempo, motivados por la dependencia entre estos. Las políticas surgen y se gestionan en un espacio de interacción, entre las instituciones gubernamentales y los actores privados.

El enfoque de las redes es una herramienta analítica, la cual posee un poder explicativo, debido a que los atributos y las características (el grado de la participación, la intermediación y la independencia) de la red marcan cómo se da el debate, sobre los alcances de las políticas y los efectos que tienen en las dimensiones políticas y técnicas de la gestión de las políticas. Esa estructura de la red representa un acercamiento a los actores cuando se involucran en la discusión, quienes guardan la centralidad en el debate y permiten establecer las tendencias hacia donde evoluciona una determinada política o red de políticas públicas.

Las redes de las políticas pueden ser distinguidas por rasgos distintivos llamados atributos. Estos constituyen propiedades comunes a diferentes conjuntos de redes, que se forman o adquieren su estructura a partir de la centralidad de los

actores, de la perspectiva de los intereses, de los miembros, del estilo de la interacción y de la distribución de los recursos. Se puede establecer una tipología de las redes a lo largo de un continuo que varía desde las comunidades políticas altamente integradas a las redes de asuntos débilmente integradas.

Algunas redes se forman con un limitado número de actores, éstos son estables y por un período definido, mientras que algunos otros actores quedan excluidos de una participación directa, algunos son excluidos conscientemente. Los actores poseen los recursos presentados y utilizados en sus estrategias, en los procesos de la discusión de la gestión de las políticas, constituyendo las bases de la negociación. Como consecuencia, la orientación que toman la discusión y los cambios sobre la gestión, debe verse como las capacidades y los recursos de poder de los subgrupos de los actores y del líder del grupo.

El proceso de la negociación se conforma por un gran número de eventos, los actores van madurando las posiciones, adaptando sus estrategias de la negociación en el marco del constreñimiento que marcan las reglas del juego institucional. En los espacios del debate y de la negociación, se presentan diversos valores, se intercambian las ideologías y se establece lo cognitivo, lo simbólico y el significado que tiene la política para cada quién. Todo esto ocurre con un permanente balance de los poderes, que, de llegar a acuerdos, determinan el horizonte guiado por la gestión de las políticas.

Sin embargo, en tiempo y en espacio, las redes pueden ser fluctuantes en cuanto al contacto entre los actores, las estrategias de negociación, la evolución de los valores y las visiones. Algunos participantes salen de la arena política y otros ingresan. Los acuerdos son variados dependiendo de los problemas, de las alternativas de solución, de los poderes desiguales y de la distribución de los recursos del poder.

CONCLUSIÓN: La agenda pendiente en la discusión de la seguridad alimentaria desde la perspectiva del análisis de redes

En la construcción de las políticas de seguridad alimentaria, nutrición y salud se debe partir de las redes de actores interesadas en la temática y comprender la necesidad de trabajo, con las diferencias y la heterogeneidad, que se presenta en los espacios con sentido.

En ese marco contextual, la inseguridad alimentaria en América Latina pasa por la necesidad urgente de superar la visión de los planes de alimentos y avanzar hacia la discusión de una agenda de investigación integral sobre el diseño y gestión de una política pública desde una perspectiva incluyente, que aborde los siguientes temas:

a) Los problemas de la tenencia de la tierra, la generación de empleo y la participación de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria.

b) La pluriactividad y multifuncionalidad de la agricultura familiar.

c) La producción como un subsistema de autoconsumo y generación de excedentes.

d) La mano de obra de los miembros de la familia que tienen edad para trabajar.

e) La gestión y el trabajo de la familia y la contratación de mano de obra familiar.

f) La historia familiar, la visión de la agricultura y de otras actividades ligadas a la producción.

g) La escolaridad y formación de recurso humanos.

h) La aversión al riesgo.

i) Los espacios con sentido y las diferentes tipologías de la agricultura familiar; para ello no queda más camino que desarrollar estrategias metodológicas de muestreo sistemático por comunidad, seleccionando al menos el 10% del universo de explotaciones de cada municipio.

j) La construcción conjunta, de abajo hacia arriba, de un entramado o red de nuevas políticas públicas para la seguridad alimentaria.

k) Los instrumentos de las políticas que incluyan el crédito, la capacitación, la asistencia técnica, la investigación, la organización de mercados institucionales y el estímulo a la innovación social e individual.

l) Los problemas que presenta la institucionalidad existente o inexistente para abordar el tema, y generar una reinstitucionalización para atender el problema de la seguridad alimentaria. Se requieren nuevas reglas de juego.

m) Las disfuncionalidades entre planes de alimentos, los enfoques regionales y territoriales.

n) La propuesta de integración regional (más allá de las fronteras) para abordar los aspectos ambientales (agua, riego, energía y salud) en el marco del cambio climático global.

Los nuevos problemas sociales que aparecen, tales como: el cambio climático, los alimentarios, la evolución de las políticas de subsidios y los agro energéticos demandan de mayor información y de un análisis más cuidadoso, para atender la formalización de nuevas políticas públicas. Existe una ansiedad sobre a quién(es) se puede confiar el análisis de los problemas y las recomendaciones sobre políticas públicas. ¿Se debe confiar la alimentación a políticas comerciales o se debe procurar el autoabastecimiento alimentario? ¿O se requiere de un manejo de ambos tipos de políticas?

Para un analista como Charles Lindblom “(...) existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Por otro lado, se quiere que sea democrática y necesariamente políticas”. (Lindblom, 1991). Esto señala que en el camino del diseño, la formulación, la evaluación y la reformulación de las políticas públicas, existe un conflicto entre razón, el análisis, la ciencia, la política y la democracia; existe un conflicto permanente. Pero también la política y la democracia se complementan y esto permite que una sociedad finalmente tenga una política alimentaria lógica y democrática dentro de las posibilidades.

BIBLIOGRAFÍA

Aldrich, H.A. y Whetten, A. (1981). *Organization-sets, action-sets and networks: making the most out of simplicity*. In: P.C. Nystrom y W.H. Starbuck (eds), (pp. 385-408).

Bavelas, A. (1948). "A mathematical model for group structures". *Human Organization*. N° 7, (pp. 16-30).

Diouf, Jaques. (2005). Directrices Voluntarias. *Prólogo*. Roma.

FAO. (1974). Conferencia Mundial Sobre la Alimentación. Roma, (pp. 1-10).

FAO. (2000). *Agricultura: hacia el año 2015/30*. Informe técnico provisional. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/es/esd/gstudies.htm>

FAO. (2001a). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2001*. Roma.

FAO. (2001b). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2001*. Roma.

Freeman, L. (1977). "A set of measures of centrality based on betweenness". *Sociometry*. N° 40, (pp. 35-41).

Hinkelammert Franz. (1988). *La deuda externa de América Latina*. DEI. Costa Rica, (p.5).

Izam, Miguel y Onffroy Valérie. (2000). *El Sector Agrícola en la Integración Económica Regional: Experiencias comparada de América Latina y la Unión Europea*. CEPAL, (p.2).

Jiménez, Desiree. (2008). *La prensa escrita frente al hambre. Diagnóstico sobre los medios impresos en Bolivia, Ecuador y Perú*. College Univesitari. Henry Dunar, (p.5).

Klijn, E., (1998). Policy Networks: An Overview in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London, (p. 34).

Lindblom, C. E., (1965). *The Intelligence of Democracy*. Nueva York, Free Press, (p.20).

McMahon, J. (1960). *European Trade Policy in Agricultural Products*. Netherlands, (p.3).

Rangeon, F. (1996). *L'idéologie de l'intérêt général*. Economía.

Rodríguez, Mariola (2006). *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria. De las políticas administrativas a la gestión de riesgo*. Universitat de Girona, (p.3).

Tracy, Michael. (1993). "El Espíritu de Stresa". *Revista de Estudios Agro-Sociales*. N° 165. Julio-Septiembre, (p.14).