

# El papel de las redes de actores en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en la región del Urabá antioqueño, 2013\*

Diana María Sepúlveda Herrera\*\*

Jhon Libardo Guerra Morales\*\*\*

## Resumen

Estudio descriptivo transversal para la construcción participativa del mapeo de actores sociales identificados, para la formulación de políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de la región del Urabá antioqueño. Se construyó un instrumento para la caracterización de actores de los 11 municipios de la región. Los datos se analizaron en el software SPSS 20.0 y UCINET 6. En el estudio participaron 152 actores, del sector público, privado y comunitario tanto de la esfera municipal como nacional, que permitieron identificar redes sociales con sus respectivas cohesiones y fragmentaciones de acuerdo con las dinámicas del contexto estudiado. Las principales actividades desarrolladas por los actores en el campo alimentario y nutricional fueron: educación, promoción del derecho a la alimentación y participación en programas dirigidos a la población vulnerable. Se concluye que la identificación de los actores sociales y sus recursos, evidencia la existencia de agentes interesados en el trabajo por la SAN de la región; sin embargo, se requiere intervenir las redes de manera que se fortalezca la interacción para promover la participación colectiva y articulada en procesos de construcción de políticas públicas en SAN.

[ 159 ]

## Palabras clave

Actores Sociales; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Participación Social; Políticas Públicas.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** junio de 2014

## Cómo citar este artículo

Sepúlveda Herrera, Diana María y Guerra Morales, Jhon Libardo. (2014). El papel de las redes de actores en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en la región del Urabá antioqueño, 2013. *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 159-182.

\*\* El artículo se deriva del proyecto *Mapeo y sensibilización de actores de la región del Urabá antioqueño: Primer paso hacia la construcción de la Política regional de Seguridad alimentaria y nutricional*, financiado por la Vicerrectoría de Extensión y la Dirección de Regionalización de la Universidad de Antioquia, Séptima convocatoria, 2011.

\*\* Nutricionista dietista y magíster en Epidemiología. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética, y del Centro de Investigación en Alimentación y Nutrición Humana, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: diananyd@gmail.com

\*\*\* Nutricionista dietista. Coordinador de Bienestar y Extensión, Seccional Urabá, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: jhonlg08@hotmail.com

# The Role of the Actor Network in Food and Nutrition Security Policies in the Region of Urabá, Antioquia in 2013

## Abstract

This is a cross sectional study with the aim of building a participatory mapping of actors involved in the formulation of policies for food and nutrition security (FNS) in Urabá, Antioquia, Colombia. In order to do this, we have created an instrument to characterize the social actors in the eleven municipalities of the region. We analyzed the data using SPSS 20.0 and UCINET 6 software. The study involved 152 public, private and community actors in the local and national spheres. This allowed identifying social networks with their respective cohesions and fragmentations according to the dynamics into the studied context. The principal activities developed by the actors regarding the food and nutrition fields were education, promotion of food rights, and participation in programs for vulnerable populations. The study concludes that identifying the actors and resources evidenced the existence of agents interested in getting FNS for this region; however, it is required to intervene the networks so that the interaction is strengthened in order to promote collective and articulated participation in the processes of construction of public policies on FNS.

[ 160 ]

## Keywords

Social Actors; Food and Nutrition Security; Social Participation; Public Policies.

## Introducción<sup>1</sup>

En este artículo se asume la definición operativa de políticas públicas propuesta por Rubén Darío Gómez (2012) quien señala que: “una política pública es una directriz que el Estado, considerado autoridad legítima del sistema social, impone al colectivo como manera de proceder frente a un asunto específico que ha sido reconocido como de interés público” (p. 223). También considera que:

[...] las directrices hoy reconocidas como políticas públicas deben cumplir con las siguientes condiciones: a) sólo [sic] pueden ser fijadas por las instituciones estatales en calidad de autoridad legítima, b) son taxativas para toda la sociedad, no solamente para los gobernados sino también para los gobernantes, c) deben realizarse con participación de los involucrados, d) deben ajustarse a la normatividad jurídica, y e) deben privilegiar el bien común. En tal sentido, el término política pública hace referencia a las acciones del Estado, a las relaciones entre éste y los demás miembros de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno (p. 223).

El interés por las políticas públicas radica en el hecho de que estas pueden entenderse hoy en día: “como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta” (Aguilar, 1996, p. 70). Es decir, generan un espacio de acción y participación de todos los actores sociales, con la posibilidad de construcción de consensos sobre los problemas actuales y la mejor forma de resolverlos.

La noción de actor en políticas públicas tiene dos dimensiones: la contribución del actor en el proceso político y el impacto o influencia de dicha contribución en el resultado. Es necesario concentrar la atención en los actores que hoy satisfacen esos criterios en las políticas públicas (González, Herrán, Jolly y Uribe, 2009 p. 23).

---

<sup>1</sup> Agradecemos a la Directora de la Escuela de Nutrición y Dietética Berta Lucía Gaviria Gómez, y a los docentes Rubén Darío Gómez Arias de la Facultad Nacional de Salud Pública y Julián Cárdenas Herrera de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, por su asesoría y acompañamiento en el desarrollo del proyecto. A la Vicerrectoría de Extensión, Dirección de Regionalización, Escuela de Nutrición y Dietética, y personal administrativo de la Seccional Urabá de la Universidad de Antioquia, por su apoyo económico y logístico. A la Dirección de apoyo subregional de la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Gobernación de Antioquia (MANA), por la convocatoria y acompañamiento en los encuentros municipales. A todos los participantes de los 11 municipios por su compromiso con la seguridad alimentaria y nutricional de la región.

Dicha reflexión sobre la identificación de actores ha tenido también diferentes abordajes, entre ellos, a partir de la teoría de redes. De acuerdo con André-Noël Roth (2007):

[...] las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir (p. 33).

El abordaje de redes considera que: “es deseable estudiar las relaciones entre los actores y establecer la existencia de una fuerte interdependencia de dichos actores con respecto a los recursos que pueden movilizar” (González *et al.*, 2009 p. 23).

La identificación y la construcción de redes, permite la inclusión de un gran número de actores que de acuerdo con Cristina Zurbriggen (2003) facilitan la inclusión en los procesos de construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Las redes son un requisito para hacer políticas públicas y las define como “estructuras en las que operan agentes” donde a su vez “los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes” (p. 7).

[ 162 ]

Ana Vásquez (2013) comparte las teorías de otros autores que resaltan la importancia de las redes de actores en los procesos de construcción de políticas públicas, en que dichos actores, aun siendo tan diversos, establecen estrategias y metas comunes (Vásquez, 2013). En este sentido, Pedro Martín Gutiérrez (2001) afirma que los conjuntos de vínculos o de relaciones sociales son los que forman las redes y según sea la posición que los distintos actores ocupan en dichas redes, van a definir sus valores, creencias y comportamientos. El principio de análisis de las redes sociales no son los individuos ni los grupos, sino las relaciones y las redes de relaciones, los grupos surgen de las redes de relaciones y están cruzados por la pertenencia de sus miembros a distintas redes. Es importante destacar que en las redes sociales, se identifican roles y poderes de los actores.

Se hace aquí uso del mapeo de actores como herramienta de análisis, que consiste en representar gráficamente las relaciones interpersonales de un grupo de actores mediante un conjunto de puntos (actores) conectados por una o varias líneas (relaciones interindividuales). En el sociograma las líneas representan relaciones sociales de cualquier tipo y los puntos entidades sociales (Gutiérrez, 2001). Esta técnica ayuda a representar la realidad social

en la que se interviene, comprenderla en su complejidad y diseñar estrategias de intervención con más elementos que solo el sentido común o la única opinión de un informante calificado (Gutiérrez, 2001; Pozo, 2007). Entre otros aspectos, permite contar con actores e instituciones que pueden ser los puentes más apropiados para construir un mejor contexto para el desarrollo económico en las localidades y, en especial, para el desarrollo de las empresas por sectores productivos o de servicios (Claverías y Alfaro, 2010).

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) de Colombia, define la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como:

[...] la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.<sup>2</sup>

La SAN comenzó a ser tema de discusión mundial en la década de 1970 cuando en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, los gobiernos examinaron el problema mundial de la producción y consumo de alimentos, y proclamaron solemnemente que: “cada hombre, mujer y niño tiene el derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición a fin de desarrollar sus facultades físicas y mentales” (United Nations, 1974, s. p.).

[ 163 ]

En este artículo se presentan los resultados de la construcción participativa del mapeo de actores sociales en SAN de la región de Urabá. Esta región es la más extensa del departamento de Antioquia, Colombia, caracterizada por su biodiversidad y pluriculturalidad, y múltiples oportunidades económicas (Gobernación de Antioquia, 2012). Pero en medio de la abundancia de sus recursos naturales y desarrollo económico, la población de Urabá presenta uno de los menores niveles de calidad de vida en el departamento. En el ámbito urbano, el índice de condiciones de vida en 2011 fue 62,58, mientras que la departamental fue de 70,42. En 2011, 53,18% de la población de la región tenía necesidades básicas insatisfechas (NBI), valor superior al departamental —22,96%— (Gobernación de Antioquia, 2012). La cobertura de servicios públicos es insuficiente. En 2010, 65,96% de las viviendas tenían acueducto, 86,6% energía eléctrica, 53,61% alcantarillado y solo 53% tenía acceso a agua potable (Departamento Administrativo de Planeación, 2010). En cuanto a la afiliación a la seguridad

<sup>2</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. (31 de marzo de 2008). Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), p. 3.

social, para 2010 la proporción de población afiliada fue 89,1% —88,05% en el departamento—, con mayor peso del régimen subsidiado —58,9%— frente a 30,2% del régimen contributivo (Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, 2011). Adicionalmente, la región presenta una preocupante situación alimentaria y nutricional (Álvarez *et al*, 2005).

Frente a estos problemas, se encuentran iniciativas y compromisos del orden nacional y departamental para fomentar la participación y el empoderamiento social de las políticas de SAN. En el actual gobierno nacional, la PSAN define entre sus estrategias el desarrollo institucional, que establece que se:

[...] deberá crear las condiciones para que las comunidades participen en el diseño de los programas y proyectos y se apropien de ellos, y asimismo, para que se genere una conciencia nacional, y una visión sobre la necesidad de contar de manera permanente con programas de seguridad alimentaria nacional y de lucha contra la pobreza en todos los niveles territoriales.<sup>3</sup>

[ 164 ] Asimismo, la PSAN incentiva la participación comunitaria ciudadana como estrategia que “promueve la sensibilización en torno a la inseguridad alimentaria y nutricional, la conformación de redes comunitarias y el ejercicio del control social”.<sup>4</sup>

El Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 “Antioquia la más educada”, en la línea estratégica 4 —inclusión social—, contiene el programa *Antioquia con SAN-MANÁ*, que busca garantizar “el acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida sana y activa” (Gobernación de Antioquia, 2012, p. 24) y para ello incluye acciones dirigidas a mejorar la disponibilidad, acceso, uso y aprovechamiento de los alimentos en el ámbito familiar, local y departamental. Asimismo, impulsa la promulgación y gestión de políticas públicas que garanticen el derecho a la alimentación, especialmente de las poblaciones vulnerables. Adicionalmente, en la Línea estratégica 6: Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá, el gobierno departamental propone focalizar una acción integral en Urabá, que

<sup>3</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. (31 de marzo de 2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), p. 30.

<sup>4</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. (31 de marzo de 2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), p. 31.

parta del reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para generar desarrollo (Gobernación de Antioquia, 2012).

El objetivo del presente artículo es presentar los resultados del mapeo de los actores públicos, privados, comunitarios, del sector productivo y académico, de la región del Urabá antioqueño, que trabajan por la seguridad alimentaria y nutricional.

## 1. Metodología

Dado que en la región de Urabá converge un gran número de actores y, por lo tanto, puntos de vista e intereses diversos, se requiere de su conocimiento para fomentar el trabajo intersectorial en favor de la SAN. Para lograr este propósito se desarrolló la construcción participativa del mapeo de actores sociales, con base en el análisis de redes sociales (ARS) (Quatman y Chelladurai, 2008).

Para la construcción del mapa de actores se partió de la información general de las personas e instituciones del ámbito gubernamental, privado, ONG, fundaciones y organizaciones sociales de diferentes sectores como salud, educación, comercio y agricultura, que hacen presencia en la región. Se realizó la convocatoria y se llevaron a cabo encuentros en cada uno de los 11 municipios.

[ 165 ]

Se construyó un instrumento para la caracterización de los actores en el que se incluyeron aspectos relacionados con las actividades desarrolladas en torno a la SAN, municipios donde hacía presencia, recursos e intereses, y personas e instituciones con los que se relacionaba en materia de SAN. Cada actor participante en los encuentros diligenció la encuesta. Adicionalmente se realizaron entrevistas en profundidad con instituciones reconocidas por su trabajo en SAN en la región.

Se realizó el análisis estadístico en el programa SPSS 20.0 (IBM, 2011). Para el análisis de las redes sociales (ARS) se calcularon los indicadores y se construyeron los gráficos en el software UCINET 6 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002).

## 2. Resultados

En los encuentros municipales se contó con la participación de 152 actores, con mayor presencia en los municipios de Turbo y Chigorodó

con 14% de asistentes (véase tabla 1). Según el tipo de actor, la mayor proporción fue de entes gubernamentales del orden municipal, en el que 51% eran del gobierno municipal y en menor cantidad de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG). Se resalta que la cuarta parte de los participantes fueron representantes de organizaciones sociales y comunitarias (véase tabla 2).

**Tabla 1.** Cantidad de actores participantes por municipio.

Municipio	N	%
Apartadó	13	9
Arboletes	16	10
Carepa	6	4
Chigorodó	21	14
Murindó	12	8
Mutatá	16	10
Necoclí	13	9
San Pedro de Urabá	8	5
San Juan de Urabá	13	9
Turbo	22	14
Vigía del Fuerte	12	8
Total	152	100

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2.** Clasificación de los actores participantes.

Tipo de actor	N	%
Gobierno municipal	77	51
Organizaciones sociales y comunitarias	38	25
Gobierno nacional	17	11
Gobierno departamental	9	6
ONG	6	4
Empresas privadas	5	3
Total	152	100

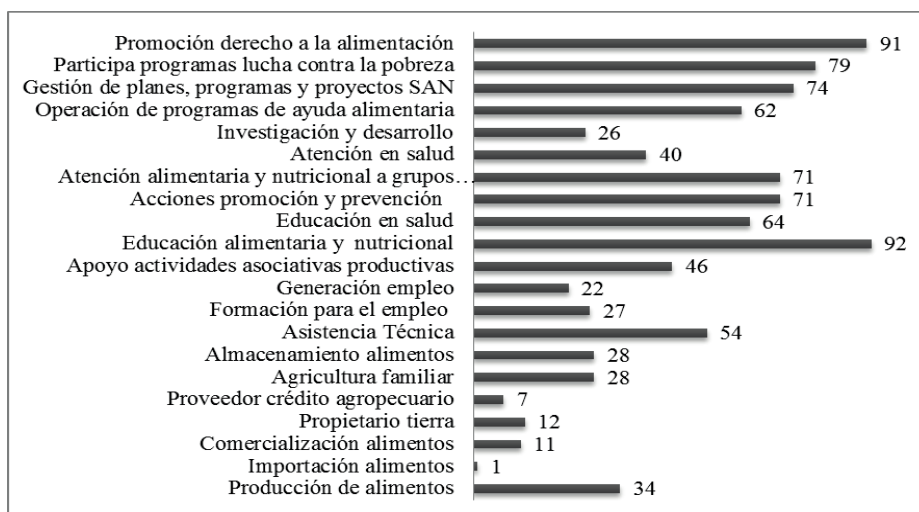
Fuente: elaboración propia.

Las principales actividades relacionadas con la SAN desarrolladas por los actores fueron la educación alimentaria y nutricional, promoción del



derecho a la alimentación, participación en programas de lucha contra la pobreza, ayuda alimentaria para grupos vulnerables y la gestión política de la SAN. En menor proporción se encontraron las acciones en el campo de la disponibilidad y acceso a los alimentos como la producción, almacenamiento y comercialización (véase figura 1).

**Figura 1.** Actividades relacionadas con la SAN desarrolladas por los actores (N).



[ 167 ]

Fuente: elaboración propia.

Unos importantes componentes analizados fueron los recursos políticos, económicos, técnico-administrativos e ideológicos, con que cuentan los actores para la gestión de políticas públicas en SAN. Se destaca que la tercera parte de los participantes mencionaron el apoyo de la ciudadanía, la movilización y el liderazgo. Solo 25% de los actores contaba con presupuesto y en menor proporción poseían tierras u otros medios de producción. La mayoría de actores contaba con recurso humano, capacidad administrativa y acceso a la información. Además se declaró como recursos relevantes, la credibilidad y el conocimiento (véase tabla 3).

**Tabla 3.** Tipología de recursos de los actores.

Tipo de recurso		N	%
Políticos	Apoyo de la ciudadanía	56	36,8
	Legitimidad	29	19,1
	Liderazgo	47	30,9
	Movilización	53	34,9
	Habilidad para negociar	29	19,1
	Otros	4	2,6
Económicos	Presupuesto	38	25,0
	Posesión de tierras	14	9,2
	Posesión de medios de producción	13	8,6
	Otros	3	2,0
Técnico-administrativos	Mandato legal	18	11,8
	Capacidad administrativa	62	40,8
	Información	58	38,2
	Experiencia en administración pública	20	13,2
	Control de las funciones públicas	18	11,8
	Control de los factores de producción	6	3,9
	Acceso a medios de comunicación	56	36,8
	Recurso humano	112	73,7
	Investigación	20	13,2
	Experiencia en temas específicos	40	26,3
	Otros	8	5,3
Ideológicos	Ideas con legitimidad social	45	29,6
	Credibilidad	71	46,7
	Autoridad moral	25	16,4
	Conocimiento	56	36,8

Fuente: elaboración propia.

Con respecto al análisis de las redes sociales, se identificaron dos grupos de municipios en función de los indicadores de redes. El primer grupo se caracteriza por una alta cohesión —alto grado medio, alta densidad, distancias largas entre los actores y centralización media-baja—. En este grupo se incluyen Turbo, Arboletes, Chigorodó y Mutatá. Son municipios

donde las organizaciones tienen alta posibilidad de acción colectiva, aunque con difícil coordinación debido a la inexistencia de un centro claro. Por las largas distancias entre los actores hay altos costes de comunicación. El segundo grupo se caracteriza por una baja cohesión —bajo grado medio y baja densidad, distancias cortas entre los actores y alta centralización—. En este grupo se incluyen Carepa, Apartadó, Necoclí y San Juan de Urabá. Son municipios donde las organizaciones pueden tener dificultad para llevar a cabo acciones colectivas y hay excesiva dependencia de actores centrales. La comunicación entre las organizaciones depende de unos pocos, lo cual genera alto riesgo de fragmentación de la red. Los otros municipios presentan características intermedias —Murindó, San Pedro de Urabá y Vigía del Fuerte—.

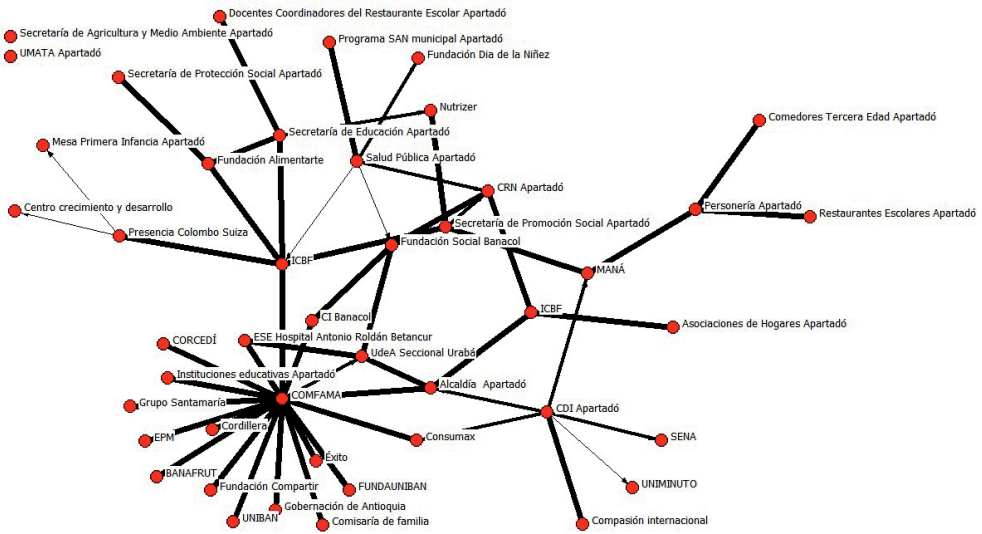
Para determinar si las relaciones entre organizaciones estaban basadas en enlaces entre organismos públicos y privados, se realizó un análisis de *QAP Correlation* —correlación siguiendo el procedimiento de asignación cuadrática— entre las redes interorganizacionales y el atributo de tipo de actor —público o privado—. Solo hubo correlación significativa ( $p < 0,05$ ) entre las relaciones interorganizacionales y el tipo de actor —público y privado— en dos municipios: Apartadó y Necoclí. En Apartadó el valor de la correlación de Pearson es positiva, lo cual indica que las relaciones interorganizacionales son entre actores de un mismo tipo: los actores públicos tienden a relacionarse entre sí y, por otro lado, los actores privados entre sí. En Necoclí el valor de la correlación es negativo, lo cual indica que las relaciones interorganizacionales en este municipio son entre actores de diferente tipo. En ambos municipios la correlación es significativa y no es elevada, por lo tanto, no se puede hablar de homofilia —tendencia a relacionarse con los actores de las mismas características—. En términos generales, las relaciones entre las organizaciones en los municipios no depende del tipo de actor —público-privado—. La expresión gráfica (sociograma) del análisis descrito de los indicadores del análisis de redes de cada municipio se presenta en las figuras 2 a la 12.<sup>5</sup>

[ 169 ]

---

<sup>5</sup> Véase en el anexo, el glosario de actores.

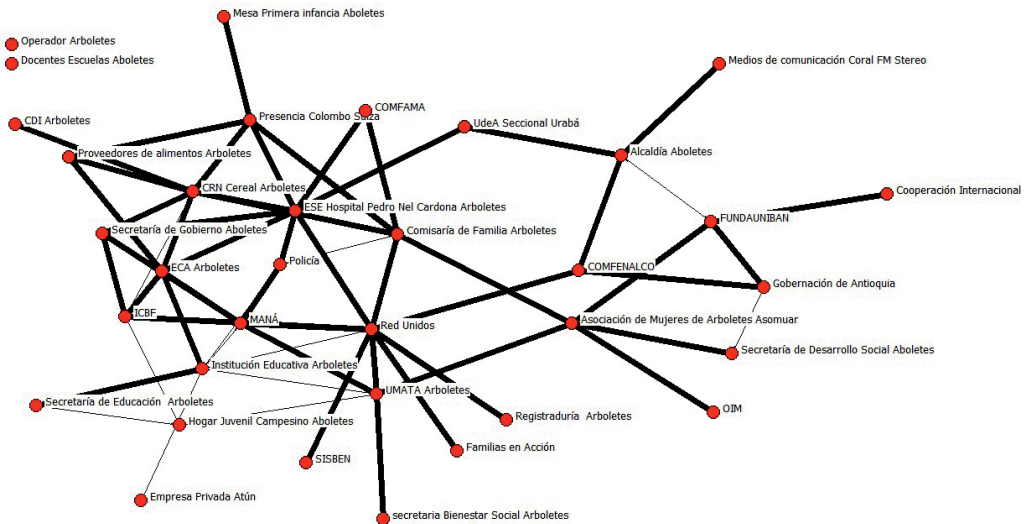
Figura 2. Red de actores sociales en SAN, Apartadó.



Fuente: elaboración propia.

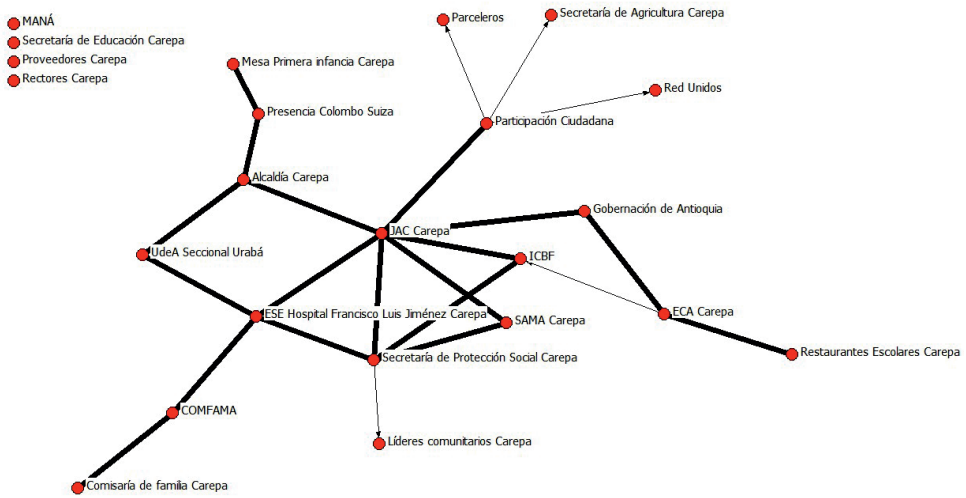
[ 170 ]

Figura 3. Red de actores sociales en SAN, Arboletes.



Fuente: elaboración propia.

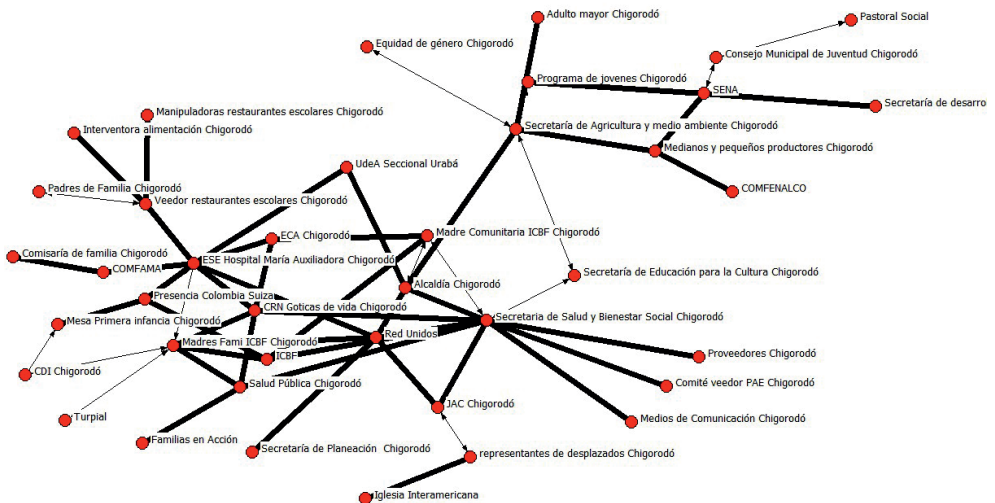
Figura 4. Red de actores sociales en SAN, Carepa.



Fuente: elaboración propia.

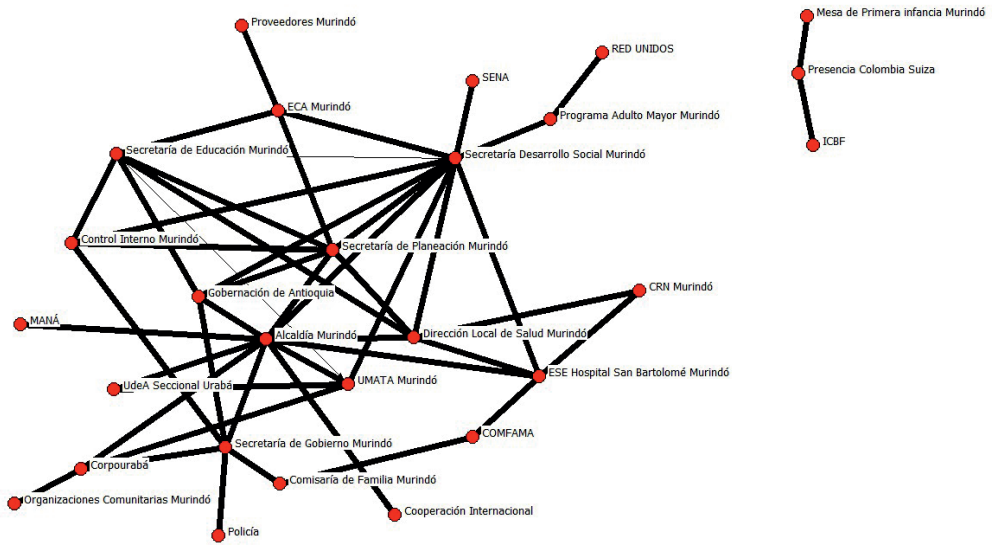
Figura 5. Red de actores sociales en SAN, Chigorodó.

[ 171 ]



Fuente: elaboración propia.

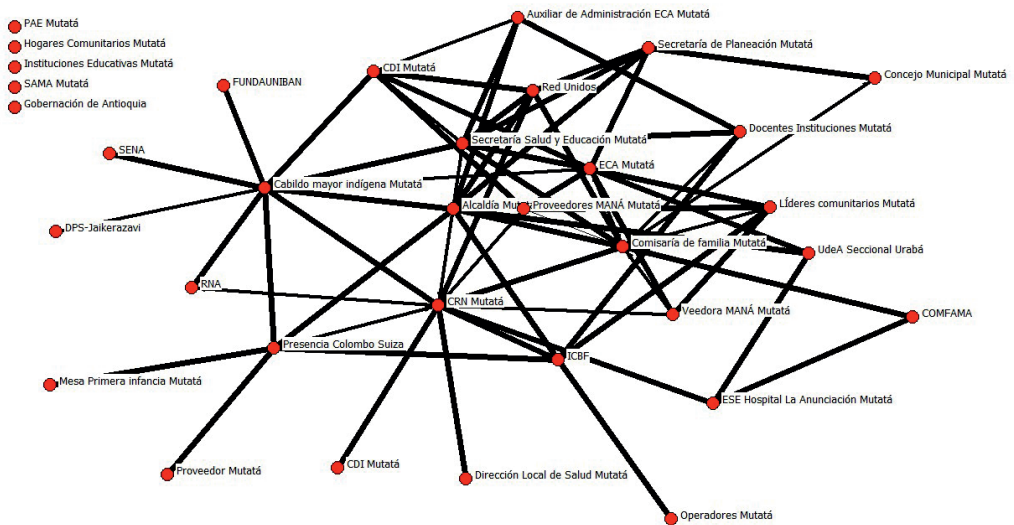
Figura 6. Red de actores sociales en SAN, Murindó.



Fuente: elaboración propia.

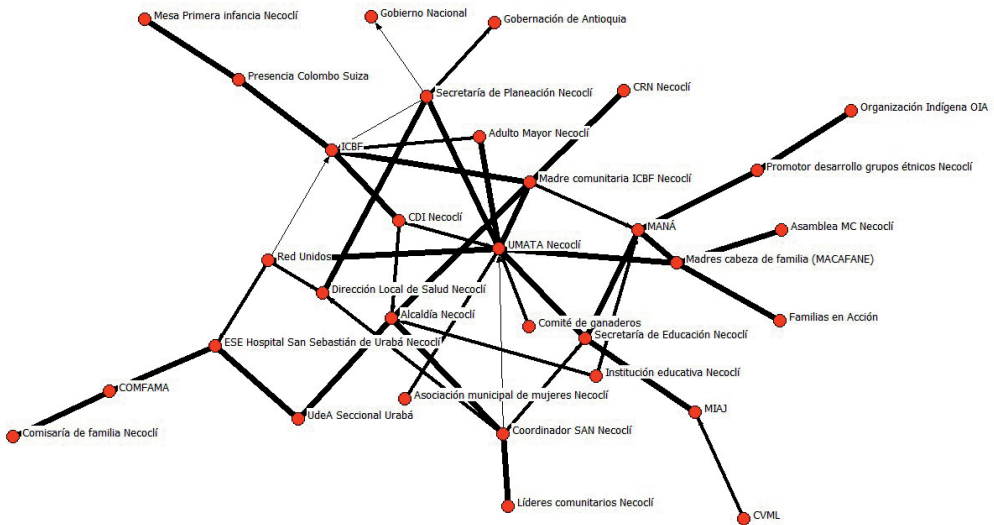
[ 172 ]

Figura 7. Red de actores sociales en SAN, Mutatá.



Fuente: elaboración propia.

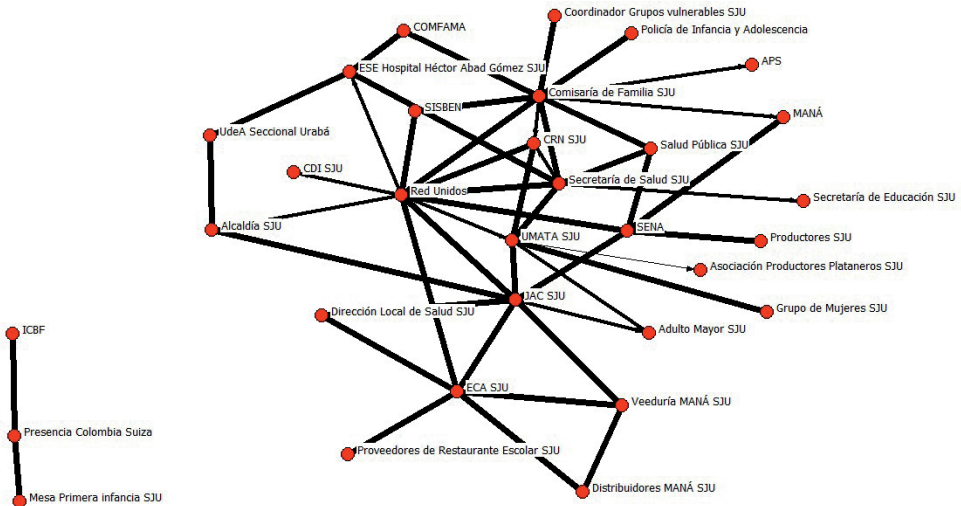
Figura 8. Red de actores sociales en SAN, Necoclí.



Fuente: elaboración propia.

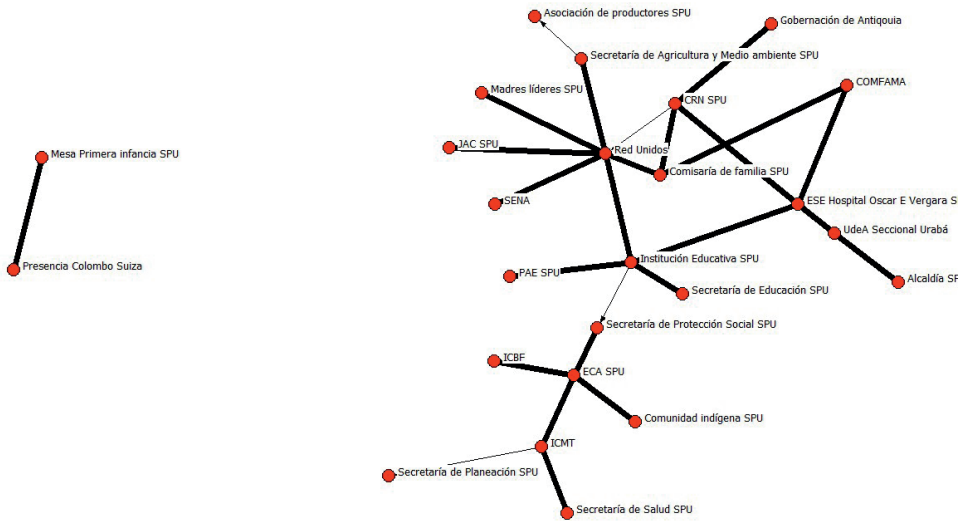
Figura 9. Red de actores sociales en SAN, San Juan de Urabá.

[ 173 ]



Fuente: elaboración propia.

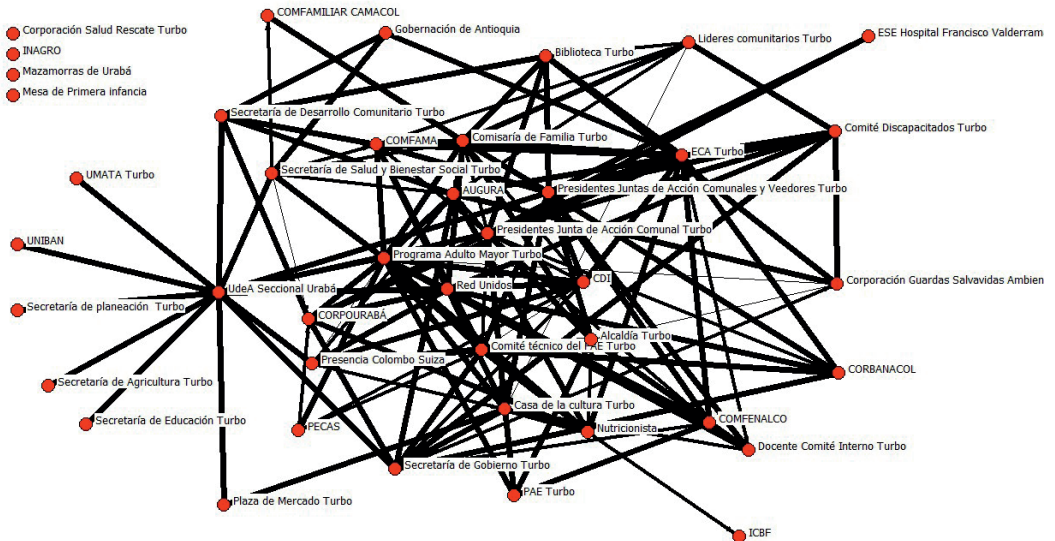
Figura 10. Red de actores sociales en SAN, San Pedro de Urabá.



Fuente: elaboración propia.

[ 174 ]

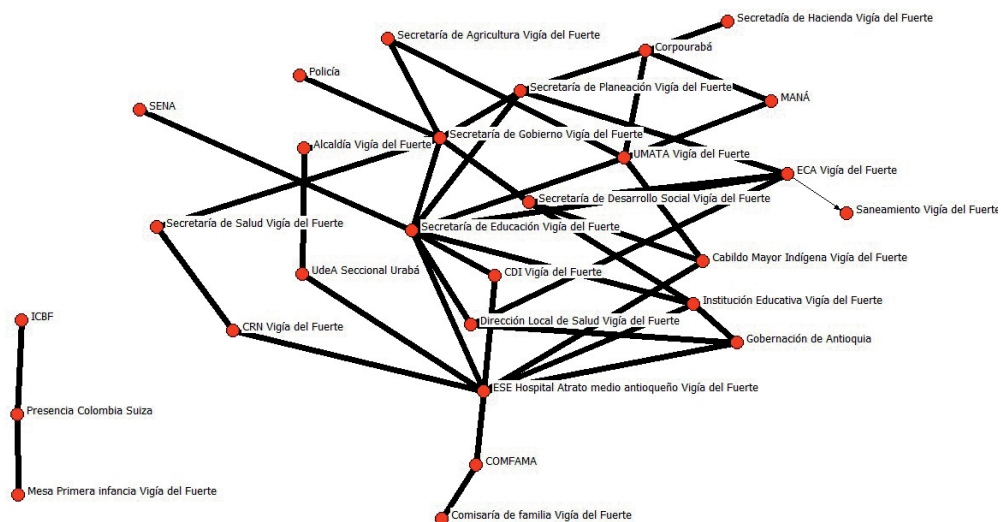
Figura 11. Red de actores sociales en SAN, Turbo.



Fuente: elaboración propia.



**Figura 12.** Red de actores sociales en SAN, Vigía del Fuerte.



Fuente: elaboración propia.

Se pueden identificar los entes territoriales donde los actores hacían presencia, aspecto a considerar por la importancia de la articulación de acciones y la construcción de redes regionales. Aproximadamente la cuarta parte de los participantes realizaban acciones en los municipios de Turbo y Chigorodó; por otro lado, 15 representantes del sector público y privado tenían presencia en los 11 municipios de la región (véase tabla 4).

[ 175 ]

**Tabla 4.** Instituciones con presencia en todos los municipios.

Institución	Tipo de actor
Red Unidos	Gobierno nacional
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Gobierno nacional
Caja de Compensación Familiar (Comfama)	Empresa privada
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Gobierno nacional
Universidad de Antioquia	Gobierno departamental
Fundauniban	Empresa privada
Corporación Presencia Colombo Suiza	ONG
Caja de Compensación Familiar (Comfenalco)	Empresa privada
Instituto Colombiano de Medicina Tropical	Gobierno departamental
Corbanacol	Empresa privada
MANÁ	Gobierno departamental
Centros de recuperación nutricional	Gobierno departamental
Corpourabá	Gobierno nacional
Policía Nacional	Gobierno nacional

Fuente: elaboración propia.

### 3. Discusión

En la región de Urabá se contó con la participación de representantes del gobierno nacional, departamental y municipal, organizaciones sociales, ONG y empresas privadas. Se resalta que una proporción significativa fue de instituciones de base comunitaria; de esta manera se identifica la existencia de actores interesados en una misma causa y que conforman una red que, como se mencionó anteriormente, es débil y frágil. Ana González *et al* (2009), afirma que es deseable no solo estudiar las relaciones entre los actores sino también promover y establecer la existencia de una fuerte interdependencia de dichos actores con respecto a los recursos que pueden movilizar, por lo tanto, en Urabá es importante que se fortalezca la cohesión en aquellos con debilidad en las relaciones para contribuir así a una “red de influencia mutua” que, según Roth (2007), podría alcanzar mayores logros en los procesos de construcción. En este caso se puede aprovechar el hecho de que haya presencia de instituciones reconocidas en los 11 municipios, pues esto hace que se puedan construir redes regionales y se potencie el capital social y las acciones en favor de la SAN. Es necesario que los actores políticos, los del campo operativo y los beneficiarios, sean consultados e incluidos en un trabajo colaborativo para el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Adicionalmente, un mayor entendimiento de las diferentes perspectivas de los *stakeholders*, puede lograr una mayor colaboración entre los diferentes niveles para mejorar las políticas (Green y Aarons, 2011). En el caso de Urabá, es importante que todos los actores asuman los procesos políticos como propios y haya una participación constante en los espacios de construcción, implementación y evaluación, y pueden iniciar por articular acciones y aumentar el trabajo en red. Además, se deben potencializar sus recursos, representados principalmente en el apoyo de la ciudadanía, la movilización y la credibilidad.

[ 176 ]

En el proyecto *Mainstreaming Nutrition Initiative* (MNI), desarrollado por el Banco Mundial de 2006 a 2009 en Bangladesh, Bolivia, Perú, Guatemala y Vietnam, las principales dificultades presentadas para la formulación de la política fueron la falta de acuerdo con la comunidad con respecto a la política, prioridad y desarrollo de las intervenciones y en las responsabilidades institucionales, lo que significó un importante retraso y la erosión de los intereses políticos (Pelletier *et al*, 2012), esto es lo contrario a lo que proponen Marsh y Rhodes (1992), Klijn (1997), Marsh (1998) y Rhodes (2006), que sin negar la existencia de poder entre los actores, se debe dar paso a la participación de todos los involucrados en las políticas públicas (Vásquez, 2013).

Cuando hay tantas visiones e intereses de la sociedad civil y del gobierno, y no logran articularse —redes no cohesionadas y fragmentadas—, se generan yuxtaposiciones en las acciones que muchas veces saturan de ofertas sociales a las comunidades o intervienen los mismos problemas desde distintas perspectivas. Por la dinámica regional, los municipios presentan problemáticas comunes que deben ser resueltas en negociaciones intergubernamentales, promovidas desde las redes sociales articuladas. La interacción entre las organizaciones puede contribuir o ir en detrimento de la articulación en dos vías opuestas: fragmentación de una visión territorial del desarrollo integral, en algunos casos, y en otro, en los que surgen estrategias de agencia que logran adaptar el contexto institucional a la negociación de un propósito común, generando sinergia y articulación real de horizontes para proveer de desarrollo a las comunidades (Vélez, 2010).

Todos los actores manifestaron su interés por el trabajo en pro de la seguridad alimentaria y nutricional, considerado por algunos autores como un asunto de seguridad nacional, dado que la vulnerabilidad y dependencia alimentaria disminuye la calidad de vida de la población, y las condiciones externas del mercado generan incertidumbre por las fluctuación de los precios en los mercados internacionales, lo que puede comprometer la disponibilidad y acceso a los alimentos (Torres, 2003).

[ 177 ]

Las Naciones Unidas definieron el acceso a la alimentación adecuada como un derecho humano. En la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, proclamó que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]” (ONU, 1948, artículo 25, s. p.). Es importante resaltar que una gran cantidad de actores de la región de Urabá mencionó la defensa del derecho a la alimentación como una de sus banderas en el trabajo desarrollado en los municipios. Sin embargo, la realización del derecho a la alimentación requiere no solo de sistemas alimentarios sustentables y equitativos, sino también de derechos relacionados con la seguridad del sustento como el derecho al trabajo, reforma agraria y seguridad social (Bryce et al., 2008).

En Colombia se han desarrollado pocos estudios sobre los actores sociales en las políticas alimentarias. Un caso reciente es el que se llevó a cabo en la localidad de Sumapaz en Bogotá, D. C., donde se identificaron diez actores, pertenecientes al sector público como la Unidad Local de Apoyo Técnico Agropecuario (Ulata), la Dirección Local de Educación (DILE), el

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), secretarías municipales, y la Universidad Nacional de Colombia como ente académico. Las principales funciones estuvieron encaminadas a brindar apoyo técnico a la población beneficiaria de los programas, caracterizar la población, realizar la entrega de apoyo alimentario y el desarrollo de investigación; sin embargo, se evidencian conflictos como la baja participación en las instancias participativas (Hospital Nazareth, 2012).

Investigaciones llevadas a cabo sobre capital social y seguridad alimentaria, han evidenciado la importancia de las redes sociales, como es el caso de un estudio realizado en hogares de bajos ingresos de Hatford, Connecticut, el cual encontró que el capital social en el plano comunitario estuvo asociado con la disminución del riesgo de padecer hambre. El capital social, particularmente en términos de reciprocidad entre vecinos, contribuyó a la seguridad alimentaria del hogar. Aquellos hogares que tenían limitaciones en recursos financieros o alimentarios, pero con altos niveles de capital social, tenían menos experiencia de hambre (Martin, Rogers, Cook y Joseph, 2004). De la misma forma, en un estudio realizado en la zona montañosa de Perú, se encontró que tener alto capital social, se asoció con tener mayores niveles de seguridad alimentaria (Díaz, Drumm, Ramírez y Oidjarv, 2002).

[ 178 ]

Es importante mencionar que el análisis de redes sociales y el sociograma tienen algunas limitaciones dado que es estático y descriptivo, por lo que deja de tener validez cuando deja de formularse (Gutiérrez, 2001). Por esta razón se requiere del trabajo continuo en la identificación de las redes, pero más allá, potenciar las relaciones sociales en pro del mejoramiento de las condiciones alimentarias y de salud de la población.

## Conclusiones

El interés por las políticas públicas radica en el hecho de que estas pueden entenderse hoy en día: “como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta” (Aguilar, 1996, p. 70). Para cumplir con la tarea colectiva se requiere de actores empoderados de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas. En Urabá puntualmente se tienen dichos actores, que tienen interés en trabajar por la SAN, que ya han realizado y están realizando trabajos en áreas de la SAN y cuentan con recursos para aportar al proceso de construcción de la políticas, además se han empezado a construir redes que, aun con debilidades, se pueden fortalecer para enfrentar

el reto de construir políticas, planes, programas y proyectos en SAN para el desarrollo regional.

Con su riqueza natural y su posición estratégica, Urabá es hoy una región de grandes oportunidades y potencialidades que debe enfrentar grandes retos políticos, económicos y sociales, para un desarrollo planificado, ambientalmente equilibrado y sostenible, con equidad y justicia social, que traiga bienestar a sus comunidades (Gobernación de Antioquia, 2012).

## **Anexo. Glosario de actores**

APS: Atención Primaria en Salud.

Augura: Asociación de Bananeros de Colombia.

CDI: Centro de Desarrollo Infantil.

CI Banacol: Corporación Internacional Banacol Colombia. Empresa productora y comercializadora de banano, plátano, piña y yuca.

CI Uniban: Corporación Internacional Unión de Bananeros de Urabá. Empresa exportadora de banano y plátano.

Comfama: Caja de Compensación Familiar de Antioquia.

Comfenalco: Caja de compensación familiar.

Corpourabá: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá.

CRN: Centro de Recuperación Nutricional.

CVML: Marketing Agency, que desarrolló la campaña "A Tu Servicio" junto al área de Educación al Cliente EPM (educación a la comunidad sobre los derechos y deberes de los servicios públicos domiciliarios).

DPS: Departamento para la Prosperidad Social.

EPM: Empresas Pública de Medellín.

ECA: Encargada de Complementación Alimentaria.

ESE: Empresa Social del Estado.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

ICMT: Instituto Colombiano de Medicina Tropical.

[ 179 ]

Inagro: Empresa comercializadora de insumos agropecuarios.

JAC: Junta de Acción Comunal.

MIAJ: Mesa de Infancia, Adolescencia y Juventud.

OIA: Organización Indígena de Antioquia.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

PAE: Programa de Alimentación Escolar.

RNA: Recuperación Nutricional Ambulatoria.

SAMA: Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente.

SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje.

Sisbén: Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios de programas sociales.

UdeA: Universidad de Antioquia.

Umata: Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria.

[ 180 ]

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). Estudio introductorio. El proceso de la política. En: Miguel Ángel Parra (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México, D. F.: Grupo Editorial.

2. Álvarez Uribe, Martha Cecilia; Benjumea Rincón, María Victoria; Roldán Jaramillo, Piedad; Maya Gallego, Maryorie; Martínez Barrientos, Margarita María y Montoya Puerta, Elizabeth Cristina. (2005). *Perfil alimentario y nutricional de los hogares de la región del Urabá antioqueño*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

3. Borgatti, Stephen P; Everett, Martin G. y Freeman, Linton C. (2002). *UCINET 6 for Windows: software for social network analysis*. Analytical Technologies, Lexington, KY.

4. Bryce, Jennifer; Coitinho, Denise; Darnton-Hill, Ian; Pelletier, David y Pinstrop-Andersen, Per. (2008). Maternal and Child Undernutrition: Effective Action at National Level. *The Lancet*, 371, pp. 510-526.

5. COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. (31 de marzo de 2008). Política nacional de Seguridad Alimentaria

y Nutricional (PSAN). Recuperado de [https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes\\_113\\_08.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes_113_08.pdf)

6. Claverías Huerse, Ricardo y Alfaro Moreno, Julio. (2010). Mapa de actores y desarrollo territorial en la Cuenca Lurín. *CIED*. Recuperado de [http://www.ciedperu.org/admin/files/publicaciones/26062012195056\\_mapa\\_actores\\_cuenta\\_lurin.pdf](http://www.ciedperu.org/admin/files/publicaciones/26062012195056_mapa_actores_cuenta_lurin.pdf)

7. Departamento Administrativo de Planeación. (2010). *Anuario Estadístico de Antioquia*. Medellín: Gobernación de Antioquia.

8. Díaz, Héctor Luis; Drumm, Rene; Ramírez-Johnson, Johnny y Oidjarv, Helo. (2002). Social Capital, Economic Development and Food Security in Peru's Mountain Region. *International Social Work*, 45 (4), pp. 481-495.

9. Gobernación de Antioquia. (2012). Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015: Antioquia la más educada. Recuperado de <http://www.antioquia.gov.co/index.php/component/content/article/228/7546-este-es-nuestro-plan-de-desarrollo>

10. Gómez Arias, Rubén Darío. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30 (2), pp. 223-236.

11. González, Ana Carolina; Herrán Ocampo, Valeria; Jolly, Jean-François y Uribe Soto, David. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Xpress Estudio Gráfico y Digital.

12. Green, Amy E. y Aarons, Gregory A. (2011). A Comparison of Policy and Direct Practice Stakeholder Perceptions of Factors Affecting Evidence Based Practice Implementation Using Concept Mapping. *Implementation Science*, 6 (104). doi: 10.1186/1748-5908-6-104

13. Gutiérrez, Pedro Martín. (2001). Mapas sociales: métodos y ejemplos prácticos. *Diálogos: Educación y formación de personas adultas*, 25, pp. 26-36.

14. Hospital Nazareth. Empresa Social del Estado. (2012). Mapeo de actores sociales Localidad 20 de Sumapaz. Recuperado de <http://www.esenazareth.gov.co/infinst/Inf%20Sala%20situacional/2012%20Sala%20Situacional%20Julio.pdf>

15. IBM. (2011). SPSS Statistics 20.0. [Software de cómputo].

16. Martin, Katie S; Rogers, Beatrice L; Cook, John T y Joseph, Hugh M. (2004). Social Capital is Associated with Decreased Risk of Hunger. *Social Science & Medicine*, 58 (12), pp. 2645-2654.

17. Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)

18. Pelletier, David L.; Frongillo, Edward A.; Gervais, Suzanne; Hoey, Lesli; Menon, Purnima y Ngo, Tien. (2012). Nutrition Agenda Setting, Policy Formulation and Implementation: Lessons from the Mainstreaming Nutrition Initiative. *Health Policy and Planning*, 27, pp. 19-31.

19. Pozo Solís, Antonio. (2007). *Mapeo de actores sociales*. Lima. Recuperado de [http://intranet.catie.ac.cr/intranet/posgrado/SA-508/1\\_Los%20actores%20de%20un%20territorio/3%20Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf](http://intranet.catie.ac.cr/intranet/posgrado/SA-508/1_Los%20actores%20de%20un%20territorio/3%20Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf)

20. Quatman, Catherine y Chelladurai, Packianathan. (2008). Social Network Theory and Analysis: A Complementary Lens for Inquiry. *Journal of Sport Management*, 22, pp. 338-360.

21. Roth, André-Noël. (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

22. Secretaría Seccional de salud y protección social de Antioquia. (2011). *Diagnóstico de la situación de salud del departamento de Antioquia 2010*. Medellín: DSSA. Recuperado de <http://www.dssa.gov.co/index.php/descargas/248-capituloperfil/file>

23. Torres Torres, Felipe (coord.). (2003). *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. México, D. F.: Plaza y Valdés, ENTS, IIEC-UNAM.

[ 182 ] 24. Organización de las Naciones Unidas. (1974). Report of the World Food Conference. *Cepal*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/noticias/paginas/6/29376/P29376.xml&xsl=/tpl/p18f.xsl>

25. Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241.

26. Vélez Cuartas, Gabriel Jaime. (2010). *Sinergias y tensiones en la construcción de políticas públicas: una visión sobre la descentralización política y administrativa en Colombia*. Centro de Estudios de Opinión, Universidad de Antioquia. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/7154/6603>

27. Zurbruggen, Cristina. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado de [http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbruggen\\_redes\\_politicas\\_publicas.pdf](http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbruggen_redes_politicas_publicas.pdf)